

Kvalitetsavgifter och regressrätt

– statens insatser för att motverka tågförseningar

RiR 2022:27



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2022:27

ISBN 978-91-7086-649-4

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Johan Alp

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2022

■
Beslutad: 2022-11-18
Diarienummer: 3.1.1-2021-1079
RiR 2022:27

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Kvalitetsavgifter och regressrätt – statens insatser för att motverka tågförseningar

Riksrevisionen har granskat om de två styrmedlen kvalitetsavgifter och regressrätt effektivt bidrar till att minska tågförseningar. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Trafikverket.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Sherzod Yarmukhamedov har varit föredragande. Revisor Josefin Carlsson och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Sherzod Yarmukhamedov

För kännedom

Regeringskansliet; Infrastrukturdepartementet, Justitiedepartementet

Trafikverket, Transportstyrelsen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	13
1.3 Bedömningsgrunder	15
1.4 Metod och genomförande	17
1.5 Rapportens disposition	19
2 Förseningar och tåginställelser	20
2.1 Orsakskodning av förseningar	20
2.2 Kvalitetssäkring av orsakskoder för förseningar	24
2.3 Statistisk analys av förseningarnas omfattning	27
2.4 Tåginställelser	29
3 Systemet med kvalitetsavgifter	32
3.1 Bakgrund	32
3.2 Utformning av kvalitetsavgiftssystemet	34
3.3 Kvalitetsavgiftssystemets kostnader	36
3.4 Uppföljning och tillsyn av kvalitetsavgiftssystemet	40
4 Systemet med regressrätt	43
4.1 Bakgrund	44
4.2 Utformning av regresssystemet	45
4.3 Ansöknings- och handlägningsprocessen av regresssystemet	47
4.4 Regresssystemets kostnader	50
4.5 Uppföljning och styrning av regresssystemet	51
5 Trafikverkets arbete med att motverka tågförseningar	52
5.1 Bakgrund	53
5.2 Trafikverkets och järnvägsbranschens mål för punktlighet och förseningar	53
5.3 Infrastrukturrelaterade förseningar	55
5.4 Driftledningsrelaterade förseningar	61
6 Slutsatser och rekommendationer	66
6.1 Kvalitetsavgifter och regressrätt är inte så effektiva styrmedel för att minska tågförseningar som de är tänkta att vara	67
6.2 Kvalitetsavgifter och regressrätt har liten påverkan på Trafikverkets arbete med att motverka tågförseningar	68
6.3 Regresssystemet har ännu inte följts upp	70
6.4 Rekommendationer	70
Referenslista	72

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns en bilaga i pdf-format att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Redovisning av statistik över förseningar och tåginställelser samt Trafikverkets förebyggande arbete

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om de två styrmedlen kvalitetsavgifter och regressrätt effektivt bidrar till att minska tåg förseningar. Riksrevisionen har också granskat regeringens styrning och uppföljning av dessa styrmedel samt styrmedlens påverkan på Trafikverkets arbete med att motverka driftlednings- och infrastrukturrelaterade tåg förseningar.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att styrmedlen saknar vissa förutsättningar för att effektivt bidra till att motverka tåg förseningar. Riksrevisionen konstaterar att det finns brister i orsakskodningens kvalitet, styrmedlens utformning och Trafikverkets arbete som gör att styrmedlen inte skapar tillräckliga incitament och styrande effekt för att effektivt motverka tåg förseningar.

Tåg förseningarna minskar inte trots införda styrmedel

Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i utformningen av både kvalitetsavgifts- och regresssystemet som kan påverka styrmedlens effektivitet. Tåg förseningarna har totalt sett inte minskat sedan införandet av styrmedlen. De sammanlagda driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningarna har inte heller minskat sedan införandet. Riksrevisionens granskning visar också att det förekommer brister i orsakskodning och kvalitetssäkring av förseningsorsaker, vilket gör att utbetalningar inom båda styrmedlen blir felaktiga och att planering, prioritering och genomförande av förebyggande åtgärder inte görs på det mest effektiva sättet.

Båda styrmedlen har brister som påverkar deras effektivitet. Det är inte säkerställt att kvalitetsavgifterna uppnår önskad styreffekt eftersom utformningen av avgiftsmodellen inte beaktar målen för punktlighet och förseningar. Det är dessutom inte klart att målen för punktlighet och förseningar ligger på en samhällsekonomiskt effektiv nivå. Utformningen av avgiftsmodellen är inte heller baserad på en analys av vad avgifternas strukturer och nivåer har för effekter på punktlighet eller förseningar. Järnvägsföretagen betalar inte heller kvalitetsavgifter för alla sina förseningar, vilket också påverkar styrmedlets effektivitet. Riksrevisionen konstaterar också att regresssystemet inte är kostnadseffektivt och har svag styreffekt. Trafikverkets administrativa kostnader för regresssystemet är stora på grund av mycket manuellt arbete. Vissa förseningar som egentligen ger järnvägsföretagen rätt till regressersättning faller utanför systemet eftersom det stora manuella arbete som företagen måste lägga ner i ansökningsprocessen ibland gör det ekonomiskt ointressant för dem att ansöka. Många förseningar som

drabbar godsoperatörer faller också utanför systemet eftersom dess utformning bara ger godsoperatörerna rätt till ersättning för en mindre del av de kostnader som de kan drabbas av. Kostnadsansvaret för regressutbetalningarna är inte heller fördelat på de verksamhetsområden inom Trafikverket som är ansvariga för respektive störningar.

Trafikverkets arbete för att motverka tågförseningar behöver förbättras

Riksrevisionen bedömer att incitamentsstrukturen inom Trafikverket inte i tillräcklig utsträckning kopplar kostnadsansvaret för utbetalningar av kvalitetsavgifter och regressersättning till den verksamhet som ansvarar för störningen. Kostnadsansvaret för kvalitetavgiftsutbetalningar för förseningar belastar visserligen de ansvariga verksamhetsområdenas interna budgetar, men kostnadsansvaret för kvalitetavgiftsutbetalningar för tåginställelser och för regressutbetalningar belastar Trafikverkets centrala budget.

Granskningen visar också att styrmedlen inte har någon stor påverkan på Trafikverkets arbete med planering och prioritering av förebyggande åtgärder för att minska driftlednings- och infrastrukturrelaterade störningar. Trafikverket och branschens gemensamma punktlighetsmål om 95 procent, och dess uttryck i förseningstider, samt Trafikverkets interna mål för förseningstider, saknar koppling till styrmedlen. Kostnaderna för styrmedlen påverkar inte Trafikverkets arbete med planering och prioritering av förebyggande åtgärder för infrastrukturrelaterade förseningar i någon större utsträckning. När det gäller de driftledningsrelaterade förseningarna genomför Trafikverket inga analyser, vare sig av de kostnader som dessa förseningar orsakar inom kvalitetsavgifts- och regresssystemen, eller av förseningarna som sådana. Vidare kan de driftledningsrelaterade förseningarna som orsakas av en trafikledares prioriteringsbeslut vara nödvändiga att orsaka för att minska de totala förseningarna i järnvägssystemet som helhet. Trafikverket betalar dock kvalitetsavgifter för alla dessa prioriteringsbeslut, vilket skapar incitament för att minska dessa förseningar. Detta innebär att incitamenten gällande dessa förseningar är otydliga och gör att Trafikverket betalar kvalitetsavgifter även om prioriteringsbesluten var välgrundade. Det görs dock inga analyser av hur många av besluten som har varit välgrundade. Det är därmed oklart om prioriteringsbeslutens kvalitet är så hög som möjligt.

Det saknas systematiska utvärderingar av vidtagna åtgärders effekter på förseningar, vilket innebär att det inte går att bedöma om Trafikverkets verksamhet med förebyggande åtgärder för infrastrukturrelaterade förseningar förbättras och

utvecklas på ett effektivt sätt. Riksrevisionen konstaterade i en tidigare granskning att Trafikverket saknar tillräckligt kunskap om anläggningens nuvarande och framtida tillstånd. Utan denna kunskap blir planering och prioritering av förebyggande åtgärder för att minska förekomsten av infrastrukturrelaterade störningar mindre effektiv.

Regeringen behöver följa upp regresssystemet

Regeringen har gjort en uppföljning av kvalitetsavgiftssystemet men inte av regresssystemet. Därmed saknar regeringen information om hur väl regresssystemet fungerar och huruvida det är effektivt.

Rekommendationer

Till regeringen

- Gör en uppföljning och översyn av regresssystemets kostnadseffektivitet och styreffekt. Om det saknas förutsättningar för att förbättra styrmedlets kostnadseffektivitet och styreffekt bör regeringen överväga att föreslå riksdagen att lägga ner regresssystemet för inrikes trafik.

Till Trafikverket

- Gör en analys för att ta fram en samhällsekonomiskt effektiv nivå för järnvägens punktlighet och förseningar. Denna analys bör utgöra ett underlag vid utformande av kvalitetsavgifternas strukturer och nivåer så att styrmedlet skapar tillräckliga incitament för aktörerna att minska sina störningar.
- Utveckla metoder och arbetssätt för att registrera orsakskoder för järnvägsföretagens följdförseningar. Ta också fram en plan för att på ett säkert sätt successivt införa kvalitetsavgifter för järnvägsföretagens följdförseningar.
- Säkerställ att kvaliteten på trafikledarens prioriteringsbeslut blir så hög som möjligt och tydliggör incitamenten i kvalitetsavgiftssystemet kopplat till hanteringen av förseningar som är orsakade av prioriteringsbeslut.
- Utveckla planering och prioritering av förebyggande åtgärder för att bättre motverka driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningar. Detta arbete bör inkludera en grundläggande analys av förseningsorsaker, beaktande av Trafikverkets kostnader för kvalitetsavgifter och regressrätt och systematiska utvärderingar av genomförda åtgärder.

1 Inledning

Det finns inga regelbundna uppskattningar av vad tågförseiningarna kostar samhället, men beräkningar som Trafikverket gjorde 2014 visade en årlig kostnad om 5 miljarder kronor.¹ Tågförseiningarna mäts vanligtvis genom punktlighet, vilken anger andel rättidiga ankomster inom 5 minuter från utsatt tidtabellstid.² Störningar³ i tågtrafiken har en negativ inverkan, inte enbart på tågens punktlighet utan också på tillförlitligheten för tåg som transportslag. Dessutom leder störningar till ineffektivt bankapacitetsutnyttjande eftersom fler tåg behöver ställas in eller ledas om till andra bansträckor.⁴ Ur klimat- och miljösynpunkt är ett så högt bankapacitetsutnyttjande som möjligt bra och det kan dessutom bidra till att minska behovet av dyra investeringar i ny kapacitet på järnväg. Det är därför viktigt att minska störningarna i tågtrafiken för att öka både punktligheten, tillförlitligheten och bankapacitetsutnyttjandet.

1.1 Motiv till granskning

Punktligheten kan påverkas av störningar som är orsakade av antingen infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag som nyttjar infrastrukturen eller externa faktorer. Det finns 295 infrastrukturförvaltare i Sverige och störst är statliga Trafikverket som ansvarar för 91 procent av det svenska järnvägsnätet. Med infrastrukturförvaltare avses i fortsättningen Trafikverkets verksamhet.

För att förbättra punktligheten behöver alla parter som har rådighet över störningar vidta förebyggande åtgärder inom sitt påverkansområde.⁵ Exempelvis kan Trafikverket förebygga brister i driftledningen genom att bättre följa arbetsrutiner och upprätta riktlinjer för prioriteringsbedömningar.⁶ Brister i infrastrukturen kan förebyggas genom ett väl fungerande underhåll.

¹ Olsson, "Så mycket kostar landets tågförseiningar", 2015-01-28.

² Trafikanalys, *Förseiningar i persontrafiken- mått och metoder*, 2013.

³ Störningar kan indelas i förseiningar och tåginställelser. Därmed kan omfattningen på störningar mätas i form av förseiningarminuter och antal tåginställelser.

⁴ För att minska tågtrafikens känslighet för eventuella störningar kan större tidsmarginaler avsättas mellan tågen vid tilldelning av bankapacitet. Detta innebär dock också ett mindre effektivt bankapacitetsutnyttjande.

⁵ Effektsambandet mellan störningstid och punktlighet anger att åtgärder för att minska störningar kan leda till ökad punktlighet (Trafikverket, *En punktligare tågtrafik – sammanställning av Trafikverkets åtgärder 2017–2019*, 2020, s. 20).

⁶ Brister i driftledningen kan handla om felaktig hantering (till exempel att trafikledaren tappar fokus, missar lägga tåget i plattformen eller glömmer hantera automaten korrekt) eller felaktigt beslut (till exempel att trafikledare gör en felbedömning i sitt prioriteringsbeslut att ge företräde till ett tåg framför det andra tåget) (intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09).

Det har införts två styrmedel som är tänkta att ha en direkt påverkan på punktlighet och störningar genom att de ska ge Trafikverket (och andra infrastrukturförvaltare) och järnvägsföretagen ekonomiska incitament för att vidta förebyggande åtgärder mot sina störningar. Det första styrmedlet, så kallade kvalitetsavgifter, infördes 2012.⁷ Systemet med kvalitetsavgifter innebär att den part som orsakar en försening⁸ betalar en avgift till den andra parten. Det andra styrmedlet, så kallad regressrätt, infördes 2018 som ett komplement till kvalitetsavgifter för att minska driftlednings- och infrastrukturrelaterade tågförseningar.⁹ Regressrätt innebär att järnvägsföretag kan begära ersättning för sina egna och sina kunders merkostnader om en försening är orsakad av en infrastrukturförvaltare.¹⁰ EU-reglering ligger bakom införandet av både kvalitetsavgifter och regress. Trafikverket har möjlighet att kunna påverka utformningen av kvalitetsavgiftssystemet. Regresssystemet är obligatoriskt inom EU när det gäller ersättning till järnvägsföretag för förseningar som uppstår på grund av problem med infrastrukturen vid internationella transporter. Sverige har dock valt att tillämpa regresssystemet också på inrikes trafik. Trafikverket har inte möjlighet att påverka utformningen av regresssystemet. Det går inte att få ersättning från båda systemen för samma trafikstörning.¹¹ Som infrastrukturförvaltare är Trafikverket ersättningskyldiga inom båda systemen för förseningar som är orsakade av brister i driftledningen och infrastrukturen.

⁷ Kvalitetsavgifter är en följd av artikel 11 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. Det blev senare ersatt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. Det ursprungliga direktivet genomfördes genom ändringar i den svenska järnvägslagstiftningen (se den numera upphävda järnvägslagen [2004:519]) och trädde i kraft den 1 januari 2011. Kvalitetsavgifterna började tillämpas från och med tågplanepreioden 2012. Sedan den 1 juni 2022 regleras kvalitetsavgifterna i järnvägsmarknadslagen (2022:365) och järnvägsmarknadsförordningen (2022:416). Vi har valt att genomgående hänvisa till nu gällande bestämmelser även om granskningsperioden också avser tid dessförinnan. Se bland annat 7 kap. 7, 28 och 30 §§ järnvägsmarknadslagen. Se även prop. 2010/11:25.

⁸ Kvalitetsavgiftssystemet omfattar merförseningar, i rapporten kommer vi för enkelhets skull konsekvent att använda begreppet förseningar.

⁹ Bestämmelserna om regress baseras på protokollet av den 3 juni 1999 om ändring av fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF) av den 9 maj 1980 (nedan COTIF 1999). Sverige tillträdde COTIF 1999 den 12 juni 2015. Fördraget har inkorporerats och gäller som svensk lag sedan den 1 juli 2015. Rätt till ersättning vid förseningar regleras även i artiklarna 16–18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (EU:s tågpassagerarförordning). Den 1 juli 2018 trädde järnvägstrafiklagen (2018:181) i kraft. Vi har valt att genomgående hänvisa till nu gällande bestämmelser även om granskningsperioden också avser tid dessförinnan. Se 9 § järnvägstrafiklagen (2018:181), prop. 2017/18:62.

¹⁰ Ersättningsmöjligheterna skiljer sig för person- och godstrafikoperatörer på grund av bestämmelserna i lagstiftningen.

¹¹ Se 10 § järnvägstrafiklagen (2018:181).

Indikationer på att styrmedlen ger otillräckliga incitament för att minska tåg förseningar och att de leder till ineffektiv användning av resurser

Det finns indikationer på att kvalitetsavgifterna har haft svagare effekt än avsett. Punktligheten för persontåg på järnväg har bara förbättrats marginellt sedan kvalitetsavgifter infördes (diagram 1).¹² Det saknas jämförbara uppgifter före avgifternas införande, men punktligheten är fortfarande långt från det branschgemensamma punktlighetsmålet om 95 procent.^{13 14} År 2019 var punktligheten för kort-, medel- och långdistanståg 94,7 procent, 89,3 procent respektive 79,2 procent. Den sammanlagda punktligheten för alla persontåg var 91,3 procent 2019.¹⁵ Motsvarande punktlighetsstatistik för godståg presenteras inte här eftersom punktligheten för godståg inte redovisas i Sveriges officiella statistik. I övrigt omfattar granskningen både person- och godståg.

Under perioden efter införandet av kvalitetsavgifter har det sammantagna trafikarbetet (antal tågakilometer) för person- och godstrafik på järnväg ökat (diagram 2).¹⁶ Punktligheten har alltså inte försämrats, trots att en sammantaget ökad järnvägstrafik ökat belastningen på infrastrukturen. Samtidigt har dock kostnaderna för drift och underhåll av järnvägar ökat i högre takt under samma period. Detta kan tyda på att kvalitetsavgifterna inte har fått någon stor effekt på punktligheten, trots de stora och ökande investeringarna i järnvägsunderhåll under de senaste åren.

¹² Statistiken omfattar persontåg på svenska järnvägsanläggningar, utom tåg på Saltsjöbanan och Roslagsbanan. Med persontåg avses tåg som är avsett för transport av passagerare. Andra tåg, till exempel museitrafik utan betydelse för transportsystemet och tjänstetågstrafik (tågtransporter till persontågens startstation eller från persontågens slutstation) ingår inte (Trafikanalys, *Punktlighet på järnväg 2022 kvartal 2*, 2022).

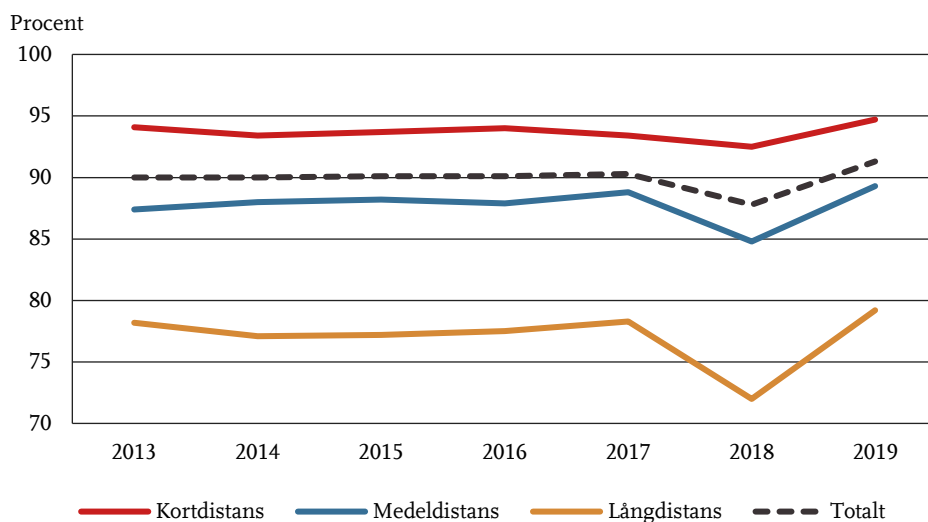
¹³ Trafikverket, *Årsredovisning*, 2013.

¹⁴ Målet som sattes 2013 avseende punktlighet baserades på Rätt tid + 5 minuter (RT+5) som redovisar ankomstpunktighet för framförda tåg. Punktlighet mäts också genom STM(5), som är ett sammanvägt tillförlitlighetsmått som ingår i Sveriges officiella statistik. I denna statistik inkluderas sena förändringar, det vill säga tåg som ställs in eller anordnas samma dag eller dagen före planerad avgång. Inställda tåg räknas som icke-punktliga tåg. Ett punktligt tåg ska ha ankommit till sin slutstation högst 5 minuter och 59 sekunder efter tidtabell, enligt båda måtten (Trafikverket, *Årsredovisning*, 2020). Under 2016–2020 använde Trafikverket STM(5) som punktlighetsmått. År 2021 övergick Trafikverket till att mäta punktlighet genom RT+5 (mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-05-11). Det finns en marginell skillnad i utfallet för statistiken när man använder sig av de två olika måtten, där punktligheten blir något bättre med RT+5 jämfört med STM(5). Den sammanlagda punktligheten för alla persontåg är fortfarande långt från punktlighetsmålet oavsett om man mäter med RT+5 eller med STM(5) (Trafikverket, *Årsredovisning*, 2020). Vi väljer att redovisa statistiken i rapporten med punktlighetsmättet STM(5) eftersom det är måttet som används i den officiella statistiken.

¹⁵ Coronapandemiåren 2020 och 2021 är inte representativa år med normal trafikering, och vi presenterar därför ingen statistik för dessa år.

¹⁶ Under denna period har trafikarbetet för persontrafik ökat, medan det har minskat för godstrafik.

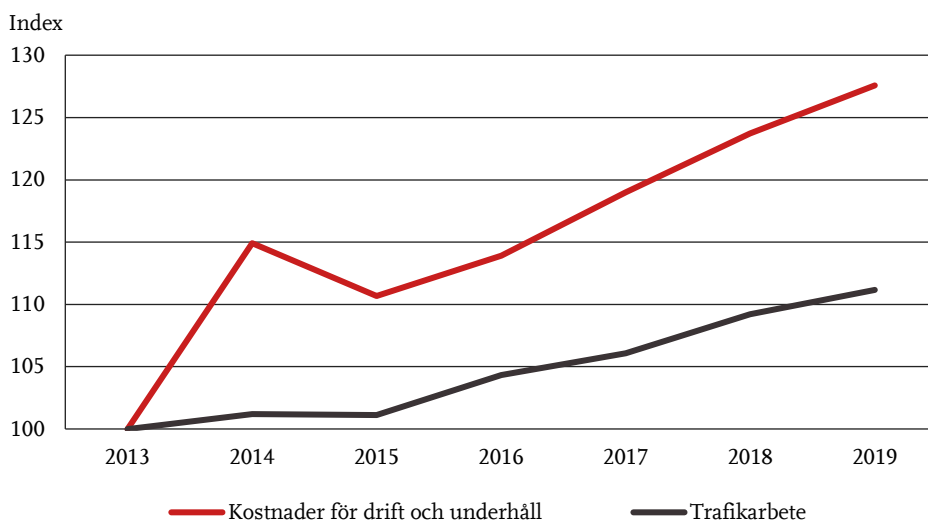
Diagram 1 Punktlighet för persontåg på järnväg



Anm.: Här redovisas statistik med punktlighetsmättet STM(5) som anger andel tåg som ankommit högst 5 minuter och 59 sekunder efter tidtabell.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Trafikanalys.

Diagram 2 Kostnader för drift och underhåll av järnvägar samt trafikarbete på järnväg



Anm.: Indexerade kostnader för drift och underhåll är i 2019 års fasta priser. Trafikarbete avser det totala trafikarbetet (tågkilometer) för person- och godstrafik.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Trafikanalys (trafikarbete) och Trafikverket (kostnader).

Det finns också indikationer på brister med regresssystemet. Bland problemen anges en krånglig ansökningsprocess och långa handläggningstider. Järnvägsföretagen talar också om oklarheter i vilka anspråk som de är berättigade till samt stora administrativa kostnader.¹⁷ På grund av detta avstår järnvägsföretag från att söka regressersättning som de är berättigade till.¹⁸ Detta kan tyda på att regresssystemets utformning och hantering är ineffektiv för alla parter.

En tidigare granskning från Riksrevisionens om drift och underhåll av järnvägar¹⁹ visade att Trafikverket inte har tillräcklig kunskap om infrastrukturens nuvarande och framtida tillstånd. Detta kan försvåra Trafikverkets arbete med att förebygga förekomsten av infrastrukturellerade störningar på ett så effektivt sätt som möjligt.

Trafikverkets utbetalningar av kvalitetsavgifter och regress finansieras genom drift- och underhållsanslaget. Utbetalningarna innebär att det blir mindre medel kvar för Trafikverkets drift- och underhållsåtgärder för att upprätthålla den befintliga funktionaliteten i anläggningen. Det innebär också att det blir ännu svårare att komma i kapp med det eftersläpande underhållet som enligt Trafikverkets bedömning behöver åtgärdas.²⁰ Då kan det uppstå en risk för att extra anslagsmedel behöver skjutas till när anslagsmedel för Trafikverkets andra verksamheter tas i anspråk för att finansiera utbetalningar av kvalitetsavgifter och regress. Om inte styrmedlen fyller sitt syfte att minska förseningar innebär det enbart ökade kostnader för staten och slöseri med skattemedel som kunde använts mer effektivt av Trafikverket för att bättre vidmakthålla järnvägsinfrastrukturen och motverka driftlednings- och infrastrukturellerade trafikstörningar.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är: Bidrar systemen med kvalitetsavgifter och regressrätt effektivt till att minska tåg förseningar?

Den övergripande revisionsfrågan besvaras genom följande delfrågor:

1. Är systemen med kvalitetsavgifter och regressrätt effektiva för att minska tåg förseningar i allmänhet, och driftlednings- och infrastrukturellerade tåg förseningar i synnerhet?

¹⁷ Här avses järnvägsföretagens interna administrativa kostnader för att göra en ansökan som bygger på ett manuellt arbete. Trafikverket tar inte ut avgifter för ansökan.

¹⁸ Svensk Kollektivtrafik, *Vad är ekonomisk skada? En rapport om regressrättens tillämpning i järnvägstrafiklagen*, 2020.

¹⁹ Riksrevisionen, *Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser*, 2020.

²⁰ Trafikverket, *Årsredovisning*, 2020.

2. Påverkar kvalitetsavgifter och regressrätt Trafikverkets arbete med att motverka driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningar på ett effektivt sätt?
3. Har regeringen styr och följt upp Trafikverkets hantering av styrmedlen och deras effekter på ett effektivt sätt?

Vi granskar Trafikverkets hantering av kvalitetsavgifter och regress, och avgränsar bort övriga infrastrukturförvaltare. Införandet av styrmedlen var obligatoriskt, men Trafikverket och regeringen har utrymme att påverka systemens utformning och utförande. Granskningen fokuserar på statens ansvar för tåg förseningar, vilket innebär att den omfattar driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningar. Övriga förseningsorsaker, däribland järnvägsföretagsrelaterade förseningar, kommer inte att granskas. Dock inhämtas järnvägsbranschens erfarenheter av båda systemen.

Granskningen kommer utöver tåg förseningar också att i viss utsträckning omfatta tåginställelser. Skälet är att tåginställelser kan vara orsakade av brister i Trafikverkets driftledning och infrastruktur eller vara en konsekvens av större förseningar som inträffat. Järnvägsföretag kan ställa in tåg, bland annat på grund av fordonsfel eller om tilldelad kapacitet inte länge behövs. Trafikverkets tåginställelser omfattas av kvalitetsavgifts- och regresssystemen, medan bara vissa av järnvägsföretagens tåginställelser omfattas av kvalitetsavgiftssystemet. Tåginställelser kommer därför att granskas i begränsad omfattning och bland annat inte omfatta Trafikverkets och regeringens arbete med att motverka tåginställelser.

Vi granskar inte Trafikverkets process för kapacitetstilldelning. Förseningar kan uppstå på grund av problem med kapacitetstilldelningen men andelen förseningar som beror på detta är mycket liten (0,5 procent 2019²¹).

Vi exkluderar punktlighets- och störningsstatistik samt utbetalningar för kvalitetsavgifter och regress för coronapandemiåren 2020 och 2021 ur våra analyser eftersom dessa år inte var representativa med normal trafikering.²²

Granskningen som helhet omfattar perioden 2012–2022 medan statistiken i granskningen omfattar perioden 2013–2019.

²¹ Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikverket.

²² Trafikering mätt som antal tågakilometer och antal framförda tåg visar en tydlig minskning för 2020 och 2021 (Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikanalys).

Granskningen omfattar Trafikverket och regeringen. Dessutom omfattas Transportstyrelsen som har ett tillsynsansvar för kvalitetsavgiftssystemet.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna utgår från det övergripande transportpolitiska målet om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet. En annan utgångspunkt är funktionsmålet som omfattar transportsystemets utformning, funktion och användning, vilket ska medverka till att ge grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet.²³ En ytterligare utgångspunkt är regeringens och riksdagens syfte med införandet av kvalitetsavgiftssystemet, det vill säga ökad punktlighet, minskade driftstörningar och höjd kvalitet i järnvägssystemet.²⁴ Intentionerna bakom införandet av regressrätten var att öka Trafikverkets ansvar för att göra järnvägsinfrastrukturen tillförlitlig och stärka järnvägens konkurrenskraft som transportmedel.²⁵ Dessa är ytterligare bedömningsgrunder.

Utifrån ovanstående bedömningsgrunder operationaliserar vi mer specifika bedömningsgrunder för varje delfråga.

Delfråga 1

Intentionerna bakom de två styrmedlen är att den som förorsakar eller har rådighet över en störning betalar andra drabbade parter kostnader. Den part som förorsakar en störning ges genom detta incitament att vidta förebyggande åtgärder för att minska störningarna och de kostnader som de orsakar. Detta leder i sin tur till ökad effektivitet och kvalitet i förorsakarens verksamhet som kan bidra positivt till en hållbar leverans av tjänster på lång sikt. En ytterligare konsekvens blir att samhällets kostnader för tågförseningar minskar. Detta innebär att styrmedlen på detta sätt kan bidra till en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning.

Styrmedlens effektivitet operationaliseras i form av störningstid som härrör från bland annat driftlednings- och infrastrukturrelaterade fel, och styrmedlen anses vara effektiva om de bidrar till minskade driftlednings- och infrastrukturrelaterade störningstider.

²³ Prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.

²⁴ Prop. 2010/11:25, bet. 2010/11:TU5, rskr. 2010/11:82.

²⁵ Prop. 2017/18:62, bet. 2017/18:CU12, rskr. 2017/18:193.

Kvalitetsavgifts- och regressystemen bygger på orsakskodning, och för att de ska fungera effektivt bör Trafikverket ha välfungerande orsakskodning.²⁶ Med välfungerande orsakskodning avses säkerställda inrapporteringsrutiner och kvalitetssäkrade orsakskoder. Säkerställda inrapporteringsrutiner innebär att orsakskodningen tillämpas på ett objektiva och enhetligt sätt. Kvalitetssäkrad orsakskodning innebär att inrapporterade orsakskoder är verifierbara i efterhand, att orsakskoder är överklagnings- och uppdateringsbara och att orsakskoderna är möjliga att använda i analyser.

Trafikverket bör ha mål för punktlighet och förseningar som är på en samhällsekonomiskt effektiv nivå. Målen bör beaktas vid bestämmande av kvalitetsavgifternas strukturer och nivåer för att säkerställa att det skapas tillräckliga incitament för aktörerna att minska sina störningar.

Administrering av systemen bör ske på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. En kostnadseffektiv administrering kan beskrivas som att det inte är möjligt att uppnå samma resultat till en lägre kostnad. Till exempel kan digitalisering förenkla och automatisera hanteringen och därigenom minska handläggningstider och kostnader. Därför bör Trafikverket se till att utnyttja digitaliseringens möjligheter för att administrera systemen till lägsta möjliga kostnad.

Delfråga 2

Trafikverket bör genomföra analyser av driftlednings- och infrastrukturrelaterade störningar med avseende på störningstider. Dessutom bör Trafikverket analysera kostnaderna för utbetalningar i kvalitetsavgifter och regress för de driftlednings- och infrastrukturrelaterade störningarna. Indikationer från dessa två analyser bör beaktas i Trafikverkets planering och prioritering av åtgärder för att motverka störningar.

Dock kan ett ensidigt fokus på indikationer på störningsorsaker från kvalitetsavgifts- och regressystemen skapa kortsiktighet i planeringen och prioriteringen av åtgärder, och det kan därmed i för hög utsträckning vidtas åtgärder för att lösa störningar här och nu. Detta kan minska prioriteringen av

²⁶ Bestämmelsen om orsakskodning framgick tidigare av 5 kap. 9 b § järnvägsförordningen (2004:526): "En infrastrukturförvaltare ska registrera och rapportera avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen enligt 6 kap. 4 a § järnvägslagen (2004:519) i enlighet med en kodstruktur som motsvarar bilaga VI punkt 2 c till direktiv (2012/34/EU), i den ursprungliga lydelsen." Den 1 juni 2022 ersattes järnvägsförordningen av järnvägsmarknadsförordningen (2022:416). En motsvarande bestämmelse om kodstrukturen finns numera i 5 kap. 6 § järnvägsmarknadsförordningen som i sin tur hänvisar till bilaga VI punkt 2 c i direktiv 2012/34/EU, i lydelsen enligt direktiv (EU) 2016/2370.

förebyggande åtgärder och påverka anläggningens tekniska livslängd negativt på lång sikt. Därför bör Trafikverket arbeta för att åstadkomma en tydligt motiverad balans mellan kortsiktiga och långsiktiga planerings- och prioriteringsåtgärder som är grundade i analyser för att förebygga driftlednings- och infrastrukturrelaterade störningar.

Det är viktigt att det finns en intern incitamentsstruktur inom Trafikverket som kopplar en störning till den verksamhet som ansvarar för störningen. Med intern incitamentsstruktur avser vi ansvariga verksamhetsområdets kostnadsansvar för utbetalningar i kvalitets- och regressystemen. De ansvariga verksamheterna bör också ha interna målsättningar gällande minskning av störningar inom sina ansvarsområden samt göra uppföljningar av måluppfyllelse. Dessutom bör vidtagna åtgärders effekter på störningstid utvärderas för att kunna användas i utvecklings- och förbättringsarbete.

Delfråga 3

En effektiv styrning och uppföljning av Trafikverkets hantering av systemen och deras effekter kräver att regeringen återkommande följer upp hur systemen fungerar och vidtar åtgärder för att säkerställa att systemen fungerar effektivt.

1.4 Metod och genomförande

Delfråga 1

Fråga 1 besvaras med en inledande deskriptiv analys av förseningsdata som visar hur omfattande de olika störningsorsakerna är och hur de utvecklats över tid, där förseningstid sammanställts per kategori (exempelvis infrastruktur, driftledning och järnvägsföretag).

Vidare redogör granskningen för hur stora kostnaderna för kvalitetsavgifter och regressrätt är och hur de har utvecklats över tid. Detta har vi genomfört genom analys av den totala omsättningen av kvalitetsavgifter för Trafikverket och dess avtalsparter samt Trafikverkets utbetalningar för regress. Dessutom har vi analyserat Trafikverkets administrativa kostnader för hantering av båda systemen.

För att svara på om styrmedlen är effektiva för att minska driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningar har vi analyserat dels resultaten från den inledande deskriptiva analysen ovan (utvecklingen av antal driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningar på mer detaljerad indelningsnivå över tid samt Trafikverkets administrativa kostnader) och dels handläggningsprocessen genom dokumentstudier och intervjuer. Vi har intervjuat ansvariga för inrapportering och

kvalitetssäkring av orsakskoder och ansvariga för kvalitetsavgifts- och regressystemen.

Vi har analyserat hur kvalitetsavgifternas nivå beräknas och vilka analyser som genomförs när beslut om strukturer och nivåer på kvalitetsavgifter fattas.

Transportstyrelsens tillsyn av kvalitetsavgiftssystemet har också granskats genom analys av styrdokument och intervjuer.

Delfråga 2

Fråga 2 besvaras genom analys av Trafikverkets planeringsprocess för att minska driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningar. Vi har identifierat de vanligaste driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningarna över tid och fördjupat oss i hur de ansvariga verksamhetsområdena beaktar dessa i sitt arbete med att motverka förseningar. Detta möjliggör en analys av kopplingen mellan styrmedlen och Trafikverkets arbete med driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningar.

För att analysera arbetet med driftledningsrelaterade förseningar har vi intervjuat trafikledare och tågledare. Dessutom har vi analyserat övriga styrdokument och planeringsunderlag som berör verksamheten på trafikledningscentraler.

För att analysera arbetet med infrastrukturrelaterade förseningar har vi intervjuat drifttekniker, driftledare och övriga ansvariga på underhållsavdelningen som arbetar med bland annat planering, utredning och projektledning av underhållskontrakt. Vi har också granskat planeringsprocessen genom att analysera styrdokument och övriga underlag.

Delfråga 3

Fråga 3 besvaras genom analys av regeringens arbete med att följa upp om dessa styrmedel haft den effekt som de var tänkta att ha och regeringens styrning av Trafikverkets hantering av styrmedlen.

För att analysera regeringens arbete med kvalitetsavgiftssystemet har vi genomfört intervjuer med företrädare för Infrastrukturdepartementet. När det gäller regeringens arbete med regressystemet har vi intervjuat företrädare för Justitiedepartementet. Vi har granskat vilka uppdrag regeringen har gett till Trafikverket och om dessa uppdrag har varit ändamålsenliga utifrån riksdagens intentioner med systemen. Detta har skett utifrån styrdokument och intervjuer.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Sherzod Yarmukhamedov (projektledare) och Josefin Carlsson. En referensperson har

lämnat synpunkter på granskningsupplägget och på ett utkast till granskningsrapporten: Roger Pyddoke, senior forskare, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). Företrädare för Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet och Justitiedepartementet), Trafikverket och Transportstyrelsen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

1.5 Rapportens disposition

Systemen med kvalitetsavgifter och regressrätt baseras på samma processer för att koda och kvalitetssäkra orsakerna bakom de förseningar som uppstår. Detta beskrivs i rapportens andra kapitel. Här finns också en kort statistisk analys av förseningarnas omfattning.²⁷ Kvalitetsavgifter och regressrätt skiljer sig i övrigt mycket åt i utformning, utförande och uppföljning. Vi har därför valt att beskriva dem i varsina kapitel (kapitel 3 och 4). I kapitel 5 beskrivs sedan Trafikverkets arbete med att motverka tåg förseningar,

Detta innebär att underlag för att besvara granskningens första delfråga om systemen med kvalitetsavgifter och regress är effektiva finns i kapitel 2, 3 och 4. Underlag för att besvara delfråga 2 om styrmedlens påverkan på Trafikverkets arbete med att motverka driftlednings- och infrastrukturellerade förseningar finns i kapitel 5. Underlag för att besvara delfråga 3 om regeringens styrning och uppföljning av Trafikverkets hantering av kvalitetsavgifter och regressrätt finns i kapitel 3 respektive 4.

Rapporten avslutas sedan med slutsatser och rekommendationer i kapitel 6. Här besvaras också såväl granskningens övergripande fråga som de tre delfrågorna.

²⁷ En utförligare statistisk analys presenteras i bilaga 1.

2 Förseningar och tåginställelser

Trafikverkets förseningsstatistik innehåller vissa felaktigheter som är orsakade av brister i orsakskodningen och dess kvalitetssäkring. Detta medför att förseningsstatistiken blir något osäker som underlag för analyser och att utbetalningar inom kvalitets- och regresssystemen blir felaktiga eftersom dessa bygger på orsakskoder.

Brister i orsakskodningen förekommer av flera skäl. Ett skäl till att orsakskoder blir felaktiga är att trafikledarna inte alltid hinner orsakskoda under sitt arbetspass eftersom det ska göras parallellt med trafikledningsarbetet. Om orsakskodning görs i all hast eller i efterhand blir träffsäkerheten sämre. Ett annat skäl är att det inte genomförs någon ordentlig utbildning i orsakskodning på central nivå utan upplärning sker framför allt på arbetsplatsen. De ansvariga för inrapportering av orsakskoder får inte heller någon systematisk återkoppling om orsakskodningens kvalitet. Sådan återkoppling hade kunnat skapa ett bättre långsiktigt lärande och förbättra kvaliteten i orsakskodningen.

Processen för kvalitetssäkring av orsakskoder är strikt tidsreglerad till ett visst antal kalenderdagar. Att felaktig orsakskodning förekommer kan bero på att tiden som Trafikverket och järnvägsföretagen har på sig att granska orsakskoderna ibland är för kort. Detta innebär att kvalitetssäkring av orsakskoder ibland missas helt, vilket medför att felaktiga koder tillåts passera och att förseningsstatistiken blir av sämre kvalitet. Detta är särskilt vanligt när det gäller kvalitetssäkring av infrastrukturrelaterade orsakskoder.

Förseningar som är orsakade av järnvägsföretag står för den största andelen av alla förseningar, 32 procent 2019. Järnvägsföretagens förseningar ökade under den analyserade perioden 2013–2019. Statens andel av förseningarna, där driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningar ingår, stod för 31 procent av alla förseningar 2019. Dessa förseningar minskade generellt sett inte under den analyserade perioden.

2.1 Orsakskodning av förseningar

Orsakskodning gjordes på Trafikverket även innan kvalitetsavgifterna fanns, men sedan införandet av avgifterna har betydelsen ökat och därmed kraven på kvalitet. Före införandet av kvalitetsavgiftssystemet var det möjligt att ange ”vilken kod som

helst” och en oberoende och systematisk granskning av orsakskoderna saknades.²⁸ Sedan införandet har orsakskodningen utvecklats och blivit mer noggrann eftersom det handlar om utbetalningar av ekonomiska medel som måste grundas på ett väl underbyggt underlag. Ansvariga för orsakskodningen har fått bättre riktlinjer för hur de ska handskas med orsakskoderna och fått bättre instruktioner om vilka koder de ska använda i vilka situationer.²⁹

En försening definieras som en avvikelse på 3 minuter eller mer och ska orsakskodas av Trafikverket. De förseningar som är 5 minuter eller mer omfattas av kvalitetsavgiftssystemet. Trafikverket har en process för orsakskodning där ett stort antal koder används för att registrera orsaker till förseningar. Förseningarna klassificeras efter orsaker på tre nivåer. Den högsta nivån, nivå 1, fördelar orsakerna i fem huvudgrupper: driftledning, infrastruktur, järnvägsföretag, följdorsaker samt olyckor, tillbud och yttre faktorer.³⁰ Förseningsorsakerna anges oftast på ytterligare två undergruppsnivåer, nivå 2 och nivå 3, i enlighet med en standardiserad kodlista. För gruppen infrastruktur (nivå 1) finns till exempel undergrupperna signalanläggningar, banöverbyggnad, och elanläggningar på nivå 2. För gruppen signalanläggningar (nivå 2) finns ytterligare undergrupper på nivå 3, exempelvis positioneringssystem, plankorsning och signal. Orsakskoder på undergruppsnivåerna uppdateras ibland för att exkludera de orsakskoder som inte används och inkludera nya orsakskoder för att förbättra tillämpningen av orsakskoder. I dag finns det drygt 180 orsakskoder på den mest detaljerade nivån.³¹

Inom Trafikverket är det verksamhetsområde (VO) *Trafiks* operativa funktioner som har till uppgift att registrera orsakskoder.³² Oftast är det trafikledare som registrerar orsakskoden och det sker parallellt med att trafikledaren övervakar och styr trafiken. Vid registrering av orsakskod görs en bedömning av situationen utifrån känd information vid tillfället. Trafikledarna har en mängd instruktioner och stöddokument som används vid orsakskodning.

²⁸ Intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-02-18; intervju med enheten orsaksutredning, Trafikverket, 2022-03-29.

²⁹ Intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-02-24.

³⁰ Det finns en till grupp på nivå 1, *Ytterligare utredning krävs*, som skapades 2018. I denna grupp inrapporteras svårutredda stora händelser, och en särskild upprättad kommission utreder orsaken till händelsen. Denna grupp utgör endast 0,04 procent av alla förseningar 2019 (0,06 procent 2018) och det saknas förseningsstatistik före 2018, och vi har därför exkluderat denna grupp från analysen.

³¹ Trafikverket, *Järnvägsnätsbeskrivning 2022*, 2022, Bilaga 5B.

³² Trafikverket, *Orsakrapportering vid tågförsening, kvalitetsmätning 2021*, 2022.

Orsakskodningen görs av trafikledare i it-systemet Opal vid driftledningsrelaterade förseningar. Vid infrastrukturelaterade förseningar skapar trafikledaren en händelse och informerar drifttekniker, som anger preliminär orsakskod i Opal och gör en felanmälan till en entreprenör som ska avhjälpa felet.³³ Entreprenören rapporterar in uppgifter om orsaker och vidtagna åtgärder i it-systemet Ofelia.³⁴ Det förekommer att uppgifter i Opal och Ofelia är ofullständiga och bristfälliga.³⁵ Bristfälliga uppgifter om anläggningen innebär att en effektiv planering och prioritering av underhållsåtgärder kan försvåras.

Felaktig orsakskodning förekommer av flera skäl

Att orsakskodning sker parallellt med trafikledarnas arbete med att sköta den operativa driften kan enligt trafikledarna själva vara väldigt utmanande. När orsakskodning och trafikledning görs samtidigt händer det att händelser inte kodas med korrekt orsakskod, särskilt när det skett större störningar som påverkat många tåg för då har säkerhet och driftledning alltid högsta prioritet.³⁶ Trafikledarna berättar att det i dessa situationer också kan vara svårt att hinna orsakskoda i tid och att det därför måste göras i efterhand. Görs inte orsakskodningen direkt är det större sannolikhet för att det blir fel.³⁷ Det kan hända att trafikledare glömmer vilka tågnummer som prioriterades före andra i händelser med många tåg inblandade.³⁸ Om förseningar lämnas orapporterade efter ett arbetspass kan den trafikledare som tar över fylla i orsakskoder som är lämnade tomma. Det är dock svårt för en efterföljande trafikledare³⁹ att i efterhand härleda situationer och sätta rätt kod för

³³ Enligt Trafikverkets process har den som först får vetskap om en händelse ansvarar för att en händelse skapas i systemet och att det görs en felanmälan. Vid mindre störningar skapar trafikledaren oftast händelsen själv. Vid större händelser har trafikledaren ofta inte tid att skapa händelser utan trafikledaren måste fokusera på säkerheten och trafikflödet. I detta fall kan trafikledaren informera drifttekniker om händelsen utan att skapa en händelse i systemet, och då skapas händelse och görs felanmälan av drifttekniker (intervju med drifttekniker, Trafikverket, 2022-04-08).

³⁴ Ofelia är ett system som är skapat för arbetsorder till entreprenören som ska åtgärda infrastrukturfelet.

³⁵ Den initiala symtomkoden kan bli ouppdaterad efter identifieringen av det verkliga felet, vilket leder till bristfälliga uppgifter om orsaker i både Opal och Ofelia. Dessutom kan uppgifter om vad som har hänt och vilka åtgärder som har vidtagits lämnas blankt eller rapporteras mycket kortfattat i Ofelia (intervju med drifttekniker, Trafikverket, 2022-04-08).

³⁶ Trafikverket, *Orsakrapportering vid tågförsening, kvalitetsmätning 2021, 2022*.

³⁷ Intervju med trafikledare/produktionsledare, Trafikverket, 2022-03-03.

³⁸ Intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-03-04.

³⁹ Vissa trafikcentraler har produktionsledare som kan göra efterrapporteringen. Produktionsledare ansvarar för bland annat leveransen under innevarande skift, med hänseende till personalfrågor som kan uppstå, och ska tillse att de är rätt bemannade under dagen, fördela resurser under arbetspasset och eventuellt fördela om arbete mellan personal om det krävs (intervju med trafikledare/produktionsledare, Trafikverket, 2022-03-03).

orapporterade förseningar, vilket innebär att sannolikheten för att fel kod rapporteras ökar. Dessa problem är särskilt påtagliga för trafikledningscentraler som ständigt har mycket trafik, exempelvis Stockholm. Detta innebär att orsakskodningens kvalitet kan påverkas när trafikledaren har hög arbetsbelastning (till exempel på grund av parallella arbetsuppgifter, mycket trafik och större händelser).

Det ingår ingen mer praktisk utbildning om orsakskodning på trafikledarutbildningen utan upplärning sker framför allt på arbetsplatsen.⁴⁰ Detta gör att nyanställdas kunskaper i orsakskodning till stor del beror på den utbildande chefens eller handledarens kunskaper. Att det inte sker en mer praktisk utbildning i orsakskodning på central nivå gör att kunskapsnivån om orsakskodning bland trafikledare inte blir enhetlig i landet. Den utbildning som ändå finns centralt upplevs också vara allt för teoretisk och handla för lite om verkliga händelser och situationer.⁴¹

Det förekommer också situationer där det är svårt för trafikledarna att veta vilken orsakskod som ska användas. Trafikverket använder sig av primärorsaksprincipen. Primärorsaksprincipen innebär att i de fall ett tåg får flera förseningar på grund av trafikala justeringar, som inträffar med anledning av att tåget redan är sent, och då ska samtliga av dessa rapporteras med den orsakskod som gjorde att tåget blev försenat i det första skedet, då den anses vara orsaken till efterföljande trafikala justeringar som medför förseningar.^{42 43} Denna princip kan ibland vara svår att tillämpa eftersom trafikledarna måste ha mycket information tillgänglig för att kunna känna till grundorsaken. Det gäller särskilt om det är en komplicerad situation med många tåg inblandade som passerar platsen där primärorsaken uppstår, eller om ett tåg får flera påföljande händelser efter den första störningen.⁴⁴ Till exempel förekommer förväxling av koden för prioriteringsbeslut (DPR-kod) med koden för tågföring (FTF-kod)⁴⁵, vilket bland annat har ekonomiska konsekvenser för Trafikverket eftersom den första koden är avgiftsbelagd medan den andra inte är det.^{46 47}

⁴⁰ Intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-03-04.

⁴¹ Intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-03-04.

⁴² Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-10-24.

⁴³ I de fall tåget drabbas av en ny händelse som skulle skett oaktat om tåget var i tid eller inte, kodal förseningen på den händelsen (mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-10-24).

⁴⁴ Intervju med kvalitetsgranskare, Trafikverket, 2022-05-04.

⁴⁵ DPR-kod "prioritering" används när trafikledare prioriterar ett tidigt eller sent tåg framför ett rätttidigt tåg. FTF-kod "följdorsak – tågföring" används när det saknas en tydlig primärorsak till förseningen (Trafikverket, *Orsakskoder A – Ö*, v.15, 2022).

⁴⁶ Intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-02-18.

⁴⁷ Trafikverket, *Orsaksrapportering vid tågförsening, kvalitetsmätning 2021*, 2022.

Det kan också vara svårt att ange rätt orsakskod när förseningen beror på järnvägsföretagen och Trafikverket inte får kontakt med rätt person som kan förklara vad situationen beror på.⁴⁸ Ibland vet inte heller järnvägsföretagen varför en försening skett.⁴⁹

Ansvariga för inrapportering av orsakskoder får ingen återkoppling om orsakskodningens kvalitet

Enheten orsaksutredning arbetar med kvalitetssäkring av orsakskoderna. Trafikledarna får sällan någon personlig uppföljning av den orsakskodning som de genomfört från orsaksutredningen. De får exempelvis inte veta hur ofta en kod som de angett varit felaktig och blivit omkodad. Det görs enbart i enstaka fall genom att enheten orsaksutredning är i kontakt med produktionsledaren, som i sin tur följer upp med en trafikledare.⁵⁰ Drifttekniker får inte heller någon återkoppling angående deras orsakskodning av infrastrukturorsaker.⁵¹ Detta innebär att ansvariga för orsakskodning inte utvecklar sin kompetens för att höja kvaliteten.

2.2 Kvalitetssäkring av orsakskoder för förseningar

Trafikverket har en kvalitetssäkringsprocess för orsakskodning som består av flera steg som är strikt tidsreglerade till ett visst antal kalenderdagar.⁵² VO *Trafik* har det övergripande ansvaret för kvalitetssäkringen av orsakskoder.

Flera olika funktioner på Trafikverket granskar orsakskoderna men det är bara VO *Trafik* som har mandat att göra ändringar

Under de första tre dagarna efter en försening är Trafikverket ansvariga för inrapportering och kvalitetssäkring av orsakskoderna. De infrastrukturrelaterade förseningarna som är 5 minuter eller mer granskas av en särskilt utsedd nationell kvalitetsgranskare inom Trafikverket och av underhållsdistrikten. Om misstänkta fel upptäcks begärs omkodning. Prövningen av de misstänkt felaktiga koderna görs av driftledaren på trafikcentralerna eller av orsaksutredningen. Personal på underhållsavdelningen eller kvalitetsgranskaren får inte själva ändra orsakskoder. Enligt Trafikverket själva kan det ses som en ineffektiv och krånglig process att en

⁴⁸ Intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-03-04.

⁴⁹ Intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-02-18.

⁵⁰ Intervju med trafikledare/produktionsledare, Trafikverket, 2022-03-04.

⁵¹ Intervju med drifttekniker, Trafikverket, 2022-04-08.

⁵² Kvalitetssäkringsprocessen är reglerad i järnvägsnätsbeskrivningen. Det finns sju steg i kvalitetssäkringsprocessen där varje steg består av tre kalenderdagers förfarande. En detaljerad beskrivning av Trafikverkets kvalitetssäkringsprocess finns i järnvägsnätsbeskrivningen (Trafikverket, *Järnvägsnätsbeskrivning 2022*, 2022).

särskilt kunnig person inom orsakskodning är utsedd att gå igenom orsakskoder men inte har mandat att göra några ändringar utan måste skicka dessa vidare till en annan part för ytterligare genomgång innan en kod kan ändras.⁵³

Alla orsakskoder granskas inte

För koder som inte är relaterade till infrastrukturen görs kvalitetssäkring av enheten orsaksutredning. Enheten granskar framför allt koder som gäller grupperna olyckor, tillbud och yttre faktorer, driftledning samt följd förseningar och stora förseningar på över 600 minuter. De tittar också på allt som är orapporterat. Förseningar som är orsakade av järnvägsföretag granskas oftast inte av orsaksutredningen. Orsaksutredningen granskar förseningar som är 5 minuter eller mer. Koder för förseningar som är 3–5 minuter granskas inte av orsaksutredningen, och inte heller av annan part på Trafikverket.⁵⁴ Det handlade om 38 procent av de driftledningsrelaterade förseningarna och 15 procent av de infrastrukturrelaterade förseningarna som var ogranskade 2019.⁵⁵ Dessa små förseningar utgör en ganska stor del av alla förseningar, men de omfattas inte av kvalitetsavgiftssystemet. Att dessa förseningar inte granskas medför att statistiken håller en lägre kvalitet, vilket kan göra att den fungerar sämre som underlag för analys och utveckling av Trafikverkets verksamhet.

Järnvägsföretagen anser att även orsakskoderna för förseningar under 5 minuter bör genomgå kvalitetssäkringsprocessen. Det skulle bidra positivt till järnvägsföretagens arbete med punktlighet mot resenärer, där även mindre förseningar ingår. För dem är det av stor vikt att styrningen är likadan för att de ska kunna arbeta med att förebygga driftstörningar som orsakar både små och stora förseningar.⁵⁶

Orsakskodernas kvalitet varierar

Trafikverkets årliga uppföljning och kvalitetsmätning av orsakskoderna visar att kvaliteten i orsakskodningen varierade under perioden 2016–2021, men har förbättrats under de senaste åren.⁵⁷ Till exempel var andelen felaktig orsakskodning (förseningar 3 minuter och uppåt) 18,2 procent 2016 och 7,3 procent 2021.⁵⁸ Dessutom är kvaliteten på orsakskoder signifikant högre vid förseningar på

⁵³ Intervju med kvalitetsgranskare, Trafikverket, 2022-05-04.

⁵⁴ Intervju med enheten orsaksutredning, Trafikverket, 2022-03-29.

⁵⁵ Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikverket.

⁵⁶ Intervju med företrädare för Tåg företagen, 2022-06-15.

⁵⁷ Kvalitetsmätningar har gjorts tidigare år också, men dessa är inte jämförbara på grund av förändringarna i metoden för kvalitetsmätning (mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-08-30).

⁵⁸ Motsvarande felkvot var 13,1 procent för 2020, 12,1 procent för 2019, 21,4 procent för 2018 och 26,7 procent för 2017.

5 minuter och uppåt jämfört med förseningar om 3–4 minuter.⁵⁹ Trafikverket konstaterar själva att de inte är lika noga med att de mindre förseningarna ska bli rätt och att det kan vara svårare att veta vad små förseningar beror på. Det finns oftast mer information om större förseningar och där är rapporteringen också mer noggrann.⁶⁰

Tiden för att granska orsakskoderna är ibland för kort

Enligt kvalitetssäkringsprocessen har Trafikverket och järnvägsföretagen tre kalenderdagar vardera på sig för att ange och granska orsakskod. Denna tid kan ibland bli för kort. Detta sker framför allt i samband med helger och långhelger med flera röda dagar på rad när det är mindre personal på plats som granskar orsakskoderna. Det kan hända att Trafikverkets utredning och felsökning av en händelse inte är klar på tre dagar, särskilt i lite mer komplicerade fall, och då har man inte längre möjlighet att göra någon ändring.⁶¹ Även järnvägsföretag, särskilt de mindre, anser att de inte hinner granska orsakskoderna under de tre kalenderdagarna.^{62 63 64} Då kan det hända att orsakskoder inte kvalitetssäkras alls. Att Trafikverket och järnvägsföretagen inte hinner granska orsakskoderna innebär

⁵⁹ Till exempel var felkvoten för förseningar 3–4 minuter 4,2 procent, medan felkvoten för förseningar 5 minuter och uppåt var 3,2 procent 2021 (Trafikverket, *Orsaksrapportering vid tåg försening, kvalitetsmätning 2021, 2022*).

⁶⁰ Intervju med enheten orsaksutredning, Trafikverket, 2022-03-29.

⁶¹ Intervju med kvalitetsgranskare, Trafikverket, 2022-05-04.

⁶² Järnvägsföretagen har möjlighet att begära förnyad bedömning av Trafikverkets orsakskodning i överklagningsprocesserna BONO (begäran om ny orsakskod), BONO+ (ytterligare förnyad bedömning av orsakskod när BONO lett till en ny orsakskod som varken var den som Trafikverket initialt fastställt eller den som järnvägsföretagen föreslagit) och BRIO (begäran om ny orsakskod för inställda tåg). De kan även initiera tvistlösning om det råder fortsatt oenighet efter att BONO, BONO+ eller BRIO har avslutats (mer detaljer om överklagningsprocesserna för BONO, BONO+ och BRIO kan hittas i Järnvägsnätsbeskrivning 2022). Om fortsatt oenighet råder därefter kan järnvägsföretagen överklaga orsakskodningen till Transportstyrelsen som kan pröva Trafikverkets beslut om orsakskoden (mer detaljer om Transportstyrelsens tillsynsmöjligheter finns i kapitel 3).

⁶³ Detta gäller inte endast granskning av järnvägsföretagsrelaterade orsakskoder (J-kod), utan andra orsakskoder också. Till exempel har en fågel orsakat en kortslutning i kontaktledning, vilket lett till driftstörningar och eventuellt tåg förseningar. Denna händelse har kodats som olycka, tillbud och yttre faktorer (O-kod), medan järnvägsföretagen i sin granskning av orsakskoden har begärt en ändring till infrastrukturkod (I-kod). Om det anges O-kod betalar Trafikverket inga kvalitetsavgifter till de drabbade tågen, däremot blir Trafikverket betalningsskyldig om I-kod anges. Trafikverket och järnvägsföretag var oeniga i denna situation, och därför överklagades orsakskoden till Transportstyrelsen. I detta fall gav Transportstyrelsen rätt till järnvägsföretagen. Motiveringen var att Trafikverket har möjlighet att motverka sådana händelser genom att sätta upp fågelskydd, men inte har gjort det (intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2022-04-26).

⁶⁴ Intervju med företrädare för Svensk Kollektivtrafik, 2022-03-31; intervju med företrädare för Tåg företagen, 2022-06-15.

att felaktiga koder skickas vidare, och det kan medföra att Trafikverket eller järnvägsföretagen får betala ut kvalitetsavgifter för förseningar som de inte förorsakat. Det innebär också att förseningsstatistiken gällande orsaker blir otillförlitlig. I dagsläget är det dock inte tekniskt möjligt att förändra kvalitetsgranskningsprocessen med avseende på granskningstid på grund av begränsningar i it-systemets funktionalitet.⁶⁵

Det förekommer orapporterade förseningar

Det förekommer förseningar där orsaken är bristfälligt rapporterad⁶⁶ eller inte rapporterad alls.⁶⁷ Anledningen till detta kan vara missar från ansvariga för orsakskodning och kvalitetssäkring.⁶⁸ Att det förekommer orapporterade förseningar innebär också att kvalitetssäkringsprocessen är bristfällig eftersom den inte ser till att alla förseningar och deras orsaker rapporteras in och sedan kvalitetssäkras. Trafikverket betalar kvalitetsavgifter till drabbade järnvägsföretag för förseningar där orsaker inte rapporterats alls. Utöver ekonomiska konsekvenser innebär förekomsten av orapporterade orsaker till förseningar att det blir svårt för Trafikverket att effektivt identifiera problemområden och sedan planera och prioritera rätt åtgärder för att motverka uppkomsten av sådana förseningar.

2.3 Statistisk analys av förseningarnas omfattning

Vi har analyserat Trafikverkets data för förseningar för 2013–2019. Vi har också data för 2020 och 2021, men har valt att inte använda dem i granskningen eftersom dessa år inte är representativa för normalt trafikerade år på grund av coronapandemin.⁶⁹ Som vi diskuterat ovan kan Trafikverkets tillgängliga data för förseningar innehålla felaktigheter, vilket gör att statistiken bör tolkas med viss försiktighet.

Trafikverket rapporterar in förseningsorsaker på tre nivåer. Vi redovisar förseningsstatistik på nivå 1 för att ge en övergripande uppfattning om förseningsorsakernas andel och utveckling. Mer detaljerad redovisning av förseningsstatistik på nivå 1, och viss statistik för nivå 2 och 3, finns i bilaga 1.

⁶⁵ Intervju med enheten orsaksutredning, Trafikverket, 2022-03-29.

⁶⁶ Orsakskoder på nivå 3 saknas trots att det finns valbara orsakskoder på denna nivå.

⁶⁷ Det vill säga att orsakskoder på alla tre nivåer inte rapporteras.

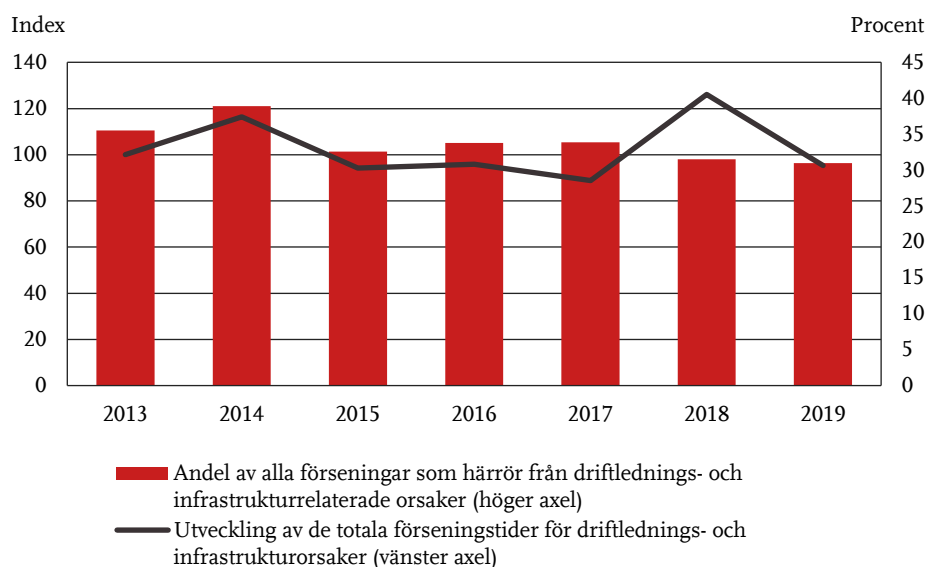
⁶⁸ När det gäller orapporterade förseningsorsaker på nivå 3 är rapporteringen på denna nivå inte obligatorisk i Trafikverkets process eftersom det kan saknas en kod på nivå 3 som närmare beskriver den aktuella händelsen (mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-10-24).

⁶⁹ Mer detaljerad beskrivning av dataurval finns i bilaga 1.

På nivå 1 finns förseningsorsaker för fem huvudgrupper: driftledning, infrastruktur, järnvägsföretag, följdorsaker och olyckor, tillbud och yttre faktorer. Generellt minskade inte dessa förseningar under den analyserade perioden 2013–2019 (diagram 1 i bilaga 1). Järnvägsföretagsrelaterade förseningar står för den största andelen av förseningar över tid, 32 procent 2019. Från 2013 till 2017 minskade järnvägsföretagens förseningar men ökade sedan fram till 2019. Förseningarna ökade totalt sett med 16 procent från 2013 till 2019 (diagram 1 och 2 i bilaga 1).

Den sammanlagda andelen för driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningar visar att Trafikverket står för drygt en tredjedel av alla förseningar över tid (diagram 3). Trafikverket ansvarade för 31 procent av alla förseningar 2019. Utvecklingstrenden för sådana förseningar har varierat genom åren och är i stort sett oförändrad sett till den analyserade perioden 2013–2019 (diagram 3).⁷⁰

Diagram 3 Fördelning och utveckling av förseningstider på nivå 1 över tid: driftledning och infrastruktur



Anm.: Underkategorin FTF-förseningar i följdorsaker inkluderas i underkategorin prioritering i driftledningsorsaker (detaljer finns i bilaga 1).

Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Trafikverket.

⁷⁰ Tittar man på driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningar var för sig är andelarna 12 procent respektive 18 procent av alla förseningar 2019. Driftledningsrelaterade förseningar har en ökande utvecklingstrend, medan infrastrukturrelaterade förseningar har marginellt minskade utvecklingstrend under perioden 2013–2019 (se diagram 1, 2 och 3 i bilaga 1).

Det förekommer förseningar som helt saknar orsaksrapportering på nivå 1, och sådana förseningar utgjorde mindre än 1 procent av alla förseningar 2019 (diagram 1 i bilaga 1) och har en minskande utvecklingstrend (diagram 3 i bilaga 1).

Det förekommer också förseningar som delvis saknar orsaksrapportering på nivå 3 för driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningar (diagram 6, 8, 10 och 14 i bilaga 1). Sådana delvis orapporterade förseningar har ökat över tid (diagram 7, 9, 11 och 15 i bilaga 1).

2.4 Tåginställelser

Tåginställelser kan göras av både järnvägsföretag och Trafikverket på grund av kapacitetsbrist eller av andra orsaker. Det finns två typer av tåginställelser, akuta och inte akuta tåginställelser. Båda typerna har samma antal orsakskodsgrupper och samma orsakskodnings- och kvalitetssäkringsprocess.⁷¹ Analysperioden för inte akuta tåginställelser omfattar endast ett års data, vilket gör att det inte blir möjligt att se utvecklingen över tid. Därför har vi endast analyserat statistik för akuta tåginställelser. Som det konstaterades ovan är coronapandemiåren inte representativa och därför har vi enbart analyserat Trafikverkets data över akuta tåginställelser för 2017–2019.⁷²

Orsakskodning av tåginställelser är enklare

Orsakskodning av tåginställelser⁷³ genomförs av tågledare⁷⁴ enligt en särskild standardiserad orsakskodlista vilken har betydligt färre antal koder jämfört med koder för förseningar. Det finns åtta orsaker som kan rapporteras vid tåginställelse, till exempel, driftledning, infrastruktur, järnvägsföretag och banarbete.⁷⁵ För tåginställelser rapporteras orsaken in på endast en nivå. Järnvägsföretagen föreslår orsakskoder för inställda tåg vid ansökan om inställelse.⁷⁶ Om tågledaren misstänker att järnvägsföretaget har kodat fel kan tågledaren ändra orsakskoden.⁷⁷

⁷¹ Akuta inställelser görs mindre än 24 timmar före planerad avgångstid. Inte akuta inställelser görs dag 1–83 före planerad avgångstid.

⁷² Mer detaljerad beskrivning av dataurval och redovisning av tåginställelsestatistik finns i bilaga 1.

⁷³ Orsakskodningsprocessen för akuta och inte akuta inställelser är densamma.

⁷⁴ Tågledare uppgiftsleder trafikledarnas jobb samt hanterar tilldelning av tågkapacitet och inställelser av tåg. Behovet av att tilldela tågkapacitet kan uppstå på grund av spontana förfrågningar om kapacitetstilldelning.

⁷⁵ Trafikverket, *Järnvägsnätsbeskrivning 2022, 2022*.

⁷⁶ Järnvägsföretag kan också lämna in ansökan om tåginställelse på Trafikverkets begäran.

⁷⁷ Trafikverket, *Järnvägsnätsbeskrivning 2022, 2022*.

Det genomförs inte grundlig kvalitetssäkring av orsakskoder för tåginställelser

Granskning av orsakskoder för tåginställelser⁷⁸ genomförs inte internt på Trafikverket på det sättet som görs för förseningar eftersom dessa orsaker inte kan knytas till en händelse. Det går inte att spåra i efterhand vad inställelsen beror på och det finns ingen mer information än själva koden.⁷⁹ Detta innebär att orsakskodning av tåginställelser inte genomgår en lika grundlig kvalitetssäkringsprocess.

Om ett järnvägsföretag anser att Trafikverket angett en felaktig orsakskod för ett inställt tåg kan järnvägsföretaget skicka in en begäran om förnyad bedömning av inställelseorsakskod (BRIO⁸⁰). Det är endast vid utredning av BRIO som enheten orsaksutredning granskar inställelseorsakskoder. Uppskattningsvis handlar det om drygt 1 procent av alla tåginställelser, vilket innebär att en stor del av inställelseorsakskoder inte kvalitetssäkras innan den slutliga orsakskoden fastställs.⁸¹ Om utredning efter BRIO leder till en annan orsakskod görs justering i fakturan, men det går inte att ändra ursprungskoden i det it-system som används.⁸² Detta innebär att den nya orsakskoden inte finns i systemet, vilket kan försvåra uppföljning och analys av tåginställelseorsaker.⁸³ Att inställda tåg inte kan kopplas till händelser, och att förnyade orsakskoder inte kan ses i systemet, innebär också att det blir svårt att följa upp och analysera en specifik händelses konsekvenser.

Akuta tåginställelser som Trafikverket ansvarar för ökar

Trafikverkets tillgängliga data för tåginställelser kan innehålla felaktigheter, vilket gör att statistiken bör tolkas med viss försiktighet. Det finns åtta tåginställelseorsaker som inrapporteras av Trafikverket. Dessa är banarbete – fastställd banarbetsplan, banarbete – förändrat/nyttillkommet, driftledning, infrastruktur, olycka/yttre tillbud och externa händelser, felaktig planering, följdorsak och järnvägsföretag.

⁷⁸ Kvalitetssäkringsprocessen för akuta och inte akuta inställelser är samma.

⁷⁹ Intervju med enheten orsaksutredning, Trafikverket, 2022-03-29.

⁸⁰ BRIO infördes 2016 och går att göra på både akuta och inte akuta tåginställelser (intervju med enheten orsaksutredning, Trafikverket, 2022-03-29).

⁸¹ Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Trafikanalys och Trafikverket.

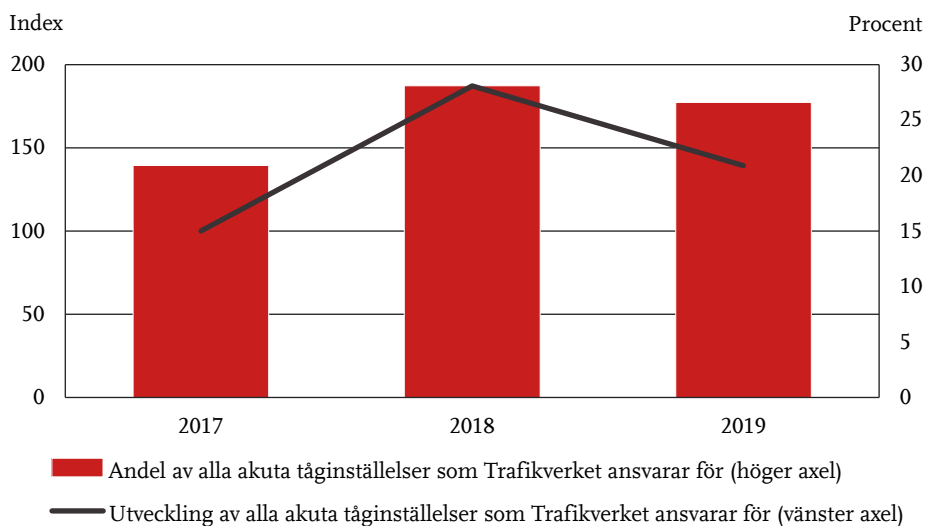
⁸² Trafikverket vidtar inte åtgärder för att förbättra funktionaliteten i it-systemet Trainplan eftersom Trafikverket planerar att ersätta det med nytt it-system hösten 2022 (intervju med tågledare, Trafikverket, 2022-03-23).

⁸³ Intervju med enheten orsaksutredning, Trafikverket, 2022-03-29.

Järnvägsföretag står för den största andelen av akuta tåginställelser över tid, 50 procent 2019 (diagram 16 i bilaga 1). År 2017–2019 minskade järnvägsföretagens akuta tåginställelser med 13 procent (diagram 18 i bilaga 1).

Den sammanlagda andelen för driftlednings-, infrastrukturs-, och banarbetsrelaterade akuta tåginställelser visar att Trafikverket står för ungefär en fjärdedel av alla akuta tåginställelser över tid (diagram 4). Akuta tåginställelser som Trafikverket ansvarar för ökade med 39 procent 2019 jämfört med 2017.

Diagram 4 Fördelning och utveckling av akuta tåginställelser över tid: driftledning, infrastruktur och banarbete – förändrat/nyttillkommet



Anm.: Trafikverket ansvarar och betalar kvalitetsavgifter för tåginställelser orsakade av driftledning, infrastruktur och banarbete – förändrat/nyttillkommet.
Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Trafikverket.

3 Systemet med kvalitetsavgifter

Kvalitetsavgiftssystemet omfattar förseningar och tåginställelser som orsakas av driftledning, infrastruktur och järnvägsföretag. Trafikverket betalar kvalitetsavgifter för de två första av dessa och för orapporterade förseningar. Trafikverket betalar även för sina följd-förseningar, men det gör inte järnvägsföretag trots att denna typ utgör 11 procent av alla förseningar. Att järnvägsföretag inte betalar för alla sina förseningar innebär att styrmedlet inte ger de största incitamenten för järnvägsföretag att vidta förebyggande åtgärder för att minska sina störningar.

Det är inte säkerställt att kvalitetsavgifterna skapar tillräckliga incitament för aktörerna att vidta förebyggande åtgärder för att minska sina störningar. Trafikverket baserar inte utformningen av kvalitetsavgiftssystemet på analyser av vad avgifternas strukturer och nivåer har för effekter på förseningar eller punktlighet. Kvalitetsavgiftssystemet utformas efter överenskommelse med branschen, och bedömningar görs utifrån ett affärsriskperspektiv, vilket innebär att Trafikverket beaktar järnvägsföretagens ekonomiska förutsättningar.

Jämfört med järnvägsföretagen har Trafikverket betydligt högre kostnader och kostnadsutveckling inom kvalitetsavgiftssystemet. När det gäller förseningar orsakar Trafikverket mindre förseningar än järnvägsföretag, men betalar ändå mer. Detta är en följd av att Trafikverket betalar för sina följd-förseningar, till skillnad från järnvägsföretag, och att Trafikverket även betalar extra ersättning till järnvägsföretag för stora förseningar. Detta innebär att kvalitetsavgiftsmodellen är mer fördelaktigt utformad för järnvägsföretagen än för Trafikverket när det gäller förseningar.

Trafikverket har inte gjort någon uppföljning eller utvärdering av systemets effekter. Däremot gav regeringen 2014 flera myndigheter i uppdrag att följa upp kvalitetsavgiftssystemet. Uppföljningarna kom fram till att kvalitetsavgiftssystemets utformning och tillsyn behövde utvecklas vidare, vilket Trafikverket har gjort sedan dess och fortsätter att göra.

3.1 Bakgrund

Kvalitetsavgifter infördes som en följd av EU-direktiv.⁸⁴ Detta direktiv blev senare ersatt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERA-direktivet).

⁸⁴ Artikel 11 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.

Enligt dessa direktiv skulle ett avgiftssystem för infrastrukturen motivera järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna att reducera driftstörningarna till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda med hjälp av verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande.⁸⁵ Enligt direktivet fick denna verksamhetsstyrning inbegripa sanktioner för verksamhet som stör driften av järnvägsnätet, ersättning till de företag som lider skada av trafikstörningarna och bonus till verksamhet som går bättre än planerat. Det ursprungliga direktivet genomfördes genom ändringar i den svenska järnvägslagstiftningen som trädde i kraft den 1 januari 2011. Kvalitetsavgifterna började tillämpas från och med tågplaneperioden 2012.⁸⁶

Förutsättningar för att införa kvalitetsavgiftssystemet var inte på plats vid tidpunkten för införandet

Regeringen införde kvalitetsavgiftssystemet skyndsamt.⁸⁷ It-systemen, rutinerna och andra förutsättningar var fortfarande under utveckling vid tidpunkten för införandet. It-systemet byggde på existerande system för fakturering och uppföljning. Till exempel saknades ett bra tekniskt stöd för att föra in händelser kopplade till orsak. Ett annat exempel är att det saknades ett it-stöd för att styrka en inställelseorsak vilket gjorde att man inte omfattade inställda tåg vid införandet av kvalitetsavgiftssystemet. Under perioden 2012–2016 vidareutvecklade Trafikverket it-systemen, och under denna period omfattade kvalitetsavgiftssystemet inte tåginställelser, utan endast förseningar.⁸⁸

På grund av avsaknaden av förutsättningar tog Trafikverket under de tre första dryga månaderna efter införandet inte ut kvalitetsavgifter för förseningar från järnvägsföretag, men de betalade själva ut kvalitetsavgifter. Akuta tåginställelser inkluderades i kvalitetsavgiftssystemet till tågplaneperiod 2015, men kvalitetsavgifterna började tillämpas från tågplaneperiod 2017.⁸⁹ Kvalitetsavgifterna för inte akuta tåginställelser infördes till tågplaneperiod 2019.⁹⁰

⁸⁵ Se artikel 35 i SERA-direktivet (EUT L 343, 14.12.2012, s. 32). Se även prop. 2010/11:25, s. 13.

⁸⁶ Bestämmelserna infördes i dåvarande järnvägslagen. Sedan den 1 juni 2022 regleras kvalitetsavgifterna i järnvägsmarknadslagen (2022:365) och järnvägsmarknadsförordningen (2022:416). Se bland annat 7 kap. 7, 28 och 30 §§ järnvägsmarknadslagen (2022:365). Se även prop. 2010/11:25.

⁸⁷ Systemet med kvalitetsavgifter borde ha införts i Sverige redan 2003, men det hade av olika skäl inte gjorts. Sverige riskerade därför att stämmas inför EG-domstolen och för att undvika detta valde man att skyndsamt införa systemet (intervju med företrädare för Infrastrukturdepartementet, 2022-05-08).

⁸⁸ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

⁸⁹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-06-21.

⁹⁰ Det finns bokningsavgifter införda 2015 som järnvägsföretagen betalar till Trafikverket om de ställer in tåg 24 timmar–59 dagar före planerad avgångstid. Dessa bokningsavgifter ingår inte i kvalitetsavgiftssystemet. Dessutom är avgiftsstrukturen olika för Trafikverket och järnvägsföretagen när det inte gäller akuta tåginställelser. Detta gör att kostnaderna för inte akuta tåginställelser inte är jämförbara mellan Trafikverket och järnvägsföretag.

3.2 Utformning av kvalitetsavgiftssystemet

Kvalitetsavgifterna ska enligt lagstiftningen vara utformade så att både infrastrukturförvaltaren och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäligen åtgärder för att minimera driftstörningar i järnvägssystemet.⁹¹ Trafikverket och järnvägsföretagen ska själva komma överens om kvalitetsavgiftssystemets utformning.⁹² Det görs i samband med upprättandet av järnvägsnätsbeskrivningen⁹³ och överläggningarna om trafikeringsavtalen.⁹⁴ Järnvägsföretag har också möjlighet att via Transportstyrelsen få Trafikverkets verksamhet granskad om de anser sig bli diskriminerade eller på annat sätt felaktigt behandlade av Trafikverket.⁹⁵

Syftet med kvalitetsavgiftssystemet är att verksamhetsutövare inom järnvägssystemet ska motiveras att investera i förbättringar av de tekniska lösningar, rutiner och beteenden som orsakar avvikelser från planerat utnyttjande av infrastrukturen. Det ska ske genom att kvalitetsavgifterna används för att ge ekonomiska incitament för att minska avvikelser från det utnyttjande av infrastrukturen som planerats i infrastrukturförvaltarens tågplan och överenskommit i trafikeringsavtal.⁹⁶ Det finns två typer av avgifter inom kvalitetsavgiftssystemet, kvalitetsavgifter för förseningar och för inställda tåg. Betalningsansvaret bestäms utifrån en orsakskod. Kvalitetsavgifter för förseningar och för inställda tåg⁹⁷ är både en enkel och en dubbelriktad modell. I den dubbelriktade modellen betalas kvalitetsavgifter av båda parter, och i den enkelriktade modellen betalar bara Trafikverket kvalitetsavgifter till järnvägsföretagen. I den enkelriktade modellen utgår en extra ersättning till

⁹¹ Se 7 kap. 30 § järnvägsmarknadslagen.

⁹² Utgångspunkterna för utformningen av den svenska modellen för kvalitetsavgifter infördes genom 5 kap. 9 a och 9 b §§ järnvägsförordningen (2004:526) som i sin tur hänvisar till de grundprinciper och kodstruktur som framgår av SERA-direktivet. Sedan den 1 juni 2022 finns motsvarande bestämmelser i järnvägsmarknadslagen. Ytterligare beskrivning finns även i kap. 2, 13 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur (TSFS 2017:99). Den 1 juni 2022 ersattes föreskrifterna av TSFS 2022:32.

⁹³ Järnvägsnätsbeskrivningen (JNB) tas fram årligen där Trafikverket presenterar de tjänster som de erbjuder, med information om var de finns tillgängliga, hur tilldelning av tjänsterna går till, vilka avgifter som gäller och vilka villkor som gäller för att få tillgång till tjänsterna. I järnvägsnätsbeskrivningen beskrivs modellen och regelverket för kvalitetsavgifterna mer ingående.

⁹⁴ Prop. 2010/11:25, s. 21.

⁹⁵ Prop. 2010/11:25, s. 32.

⁹⁶ Prop. 2010/11:25, s. 37.

⁹⁷ Kvalitetsavgiftssystemet omfattar akuta tåginställelser som en dubbelriktad modell (det vill säga Trafikverket och järnvägsföretag betalar till varandra) och inte akuta tåginställelser som en enkelriktad modell (Trafikverket betalar).

järnvägsföretag vid större förseningar.⁹⁸ Kvalitetsavgifterna har förändrats genom åren, så att avgifter för vissa typer av förseningar har inkluderats och andra exkluderats från systemet samt att nivåerna har förändrats. Avgiftsnivåerna sattes av försiktighetsskäl på en låg nivå vid införandet av kvalitetsavgiftssystemet och sedan har avgiftsnivåerna successivt höjts.

Kvalitetsavgiftssystemet omfattar fler av Trafikverkets förseningar än järnvägsföretagens

Kvalitetsavgiftssystemet omfattar avvikelser som är 5 minuter eller mer. Med avvikelse menas när ett tåg blir minst 5 minuter försenat under färd mellan två mätpunkter som följer direkt efter varandra. Med avvikelse menas även när ett tåg blir försenat i 5 minuter eller mer jämfört med körplanen i första mätpunkten. Förseningar som är mindre än 5 minuter är avgiftsfria.⁹⁹

Avvikelser som beror på följdorsaker¹⁰⁰ och olyckor, tillbud eller yttre omständigheter är avgiftsfria. Detta innebär att kvalitetsavgiftssystemet omfattar förseningar som orsakas av driftledning, infrastruktur och järnvägsföretag. Förseningar som saknar angivna orsaker omfattas också av kvalitetsavgiftssystemet och för dessa betalar Trafikverket kvalitetsavgifter till drabbade järnvägsföretag.

Trafikverket betalar kvalitetsavgifter både för primära förseningar och för följd-förseningar som uppstår på grund av brister i driftledningen och infrastrukturen, medan järnvägsföretagen endast betalar för sina primära förseningar.

Järnvägsföretagens följd-förseningar¹⁰¹ utgjorde 11 procent av de totala förseningarna (för alla orsaker) 2019.¹⁰² Detta är nästan en lika stor andel som de förseningar som orsakades av driftledningsorsaker. Att järnvägsföretagens följd-förseningar är undantagna från kvalitetsavgiftssystemet kan innebära att det är svårare för styrmedlet att ge tillräckliga incitament till järnvägsföretag att vidta skäligen åtgärder för att minimera sina störningar.¹⁰³ Detta kan göra styrmedlet mindre effektivt för att minska järnvägsföretagsrelaterade förseningar.

⁹⁸ Med större förseningar avses 30 minuter eller mer för persontrafik, och 60 minuter eller mer för godstrafik.

⁹⁹ Trafikverket registrerar orsaken till avvikelser som är 3 minuter eller mer, men kvalitetsavgifterna tillämpas på avvikelser som är 5 minuter eller mer.

¹⁰⁰ I de fall det inte går att koppla förseningen till primärorsaken orsakskodas sådana förseningar som följdorsak.

¹⁰¹ Då anges orsakskoden FAT – stört av annat tåg. Om ett tåg orsakar försening på grund av fordonsfel och detta leder till att andra tåg drabbas av denna försening orsakskodas de drabbade tågen som följd-förseningar.

¹⁰² Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikverket.

¹⁰³ Jfr 7 kap. 30 § järnvägsmarknadslagen.

Det är möjligt för Trafikverket att omfatta järnvägsföretagens följd förseningar i kvalitetsavgiftssystemet.¹⁰⁴ Det finns dock en del potentiella problem med att inkludera järnvägsföretagens följd förseningar i kvalitetsavgiftssystemet. Det har lyfts att det skulle kunna innebära stora utgifter för järnvägsföretag, och att detta skulle kunna slå hårt, särskilt mot mindre företag.¹⁰⁵ Trafikverket framhåller att det kan finnas utmaningar med att härleda följd förseningarna till rotorsaken.¹⁰⁶ Järnvägsföretagen anser att de inte kan ha kontroll över följd förseningar eftersom de inte känner till hur konsekvenserna skulle bli för andra efterföljande tåg, och har inte heller möjlighet att påverka utfallet för det.¹⁰⁷ Samtidigt innebär detta enligt företrädare för Trafikverket att kvalitetsavgiftssystemet inte fungerar fullt ut när man väljer att beakta små järnvägsföretags ekonomiska förutsättningar i så pass stor utsträckning.¹⁰⁸

Trafikverket genomför inte djupare analyser vid beslutande av kvalitetsavgifternas strukturer och nivåer

Trafikverket gör inte analyser av vad olika strukturer för och nivåer på avgifter har för effekter på förseningar eller punktlighet. Bedömningarna görs utifrån ett affärsriskperspektiv, vilket innebär att Trafikverket tar hänsyn till att avgifterna inte ska riskera att slå ut eller diskriminera aktörer på marknaden.¹⁰⁹ ¹¹⁰ Detta innebär att det inte är säkerställt huruvida kvalitetsavgifterna skapar tillräckliga incitament för aktörerna att vidta förebyggande åtgärder för att minska sina förseningar.

3.3 Kvalitetsavgiftssystemets kostnader

Trafikverkets totala kostnader för kvalitetsavgiftssystemet består av administrativa kostnader och utbetalningar till järnvägsföretag. Trafikverket får också kvalitetsavgifter från järnvägsföretag.

Trafikverkets olika verksamhetsområden ansvarar för specifika orsakskoder inom kvalitetsavgiftssystemet.¹¹¹ För förseningar innebär detta ansvar att kvalitets-

¹⁰⁴ Se 7 kap. 28, 30 §§ järnvägsmarknadslagen.

¹⁰⁵ Intervju med kvalitetsgranskare, Trafikverket, 2022-05-04.

¹⁰⁶ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

¹⁰⁷ Intervju med företrädare för Tågöretagen, 2022-06-15

¹⁰⁸ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

¹⁰⁹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-06-17.

¹¹⁰ För att uppnå en överenskommen prestandanivå för tjänsterna och för att inte äventyra en tjänsts ekonomiska livskraft ska infrastrukturförvaltaren komma överens med sökande om de viktigaste parametrarna för verksamhetsstyrningen, i synnerhet värdet av förseningar (EUT L 343, 14.12.2012, s. 32).

¹¹¹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-05-03.

avgiftsutbetalningarna belastar de respektive ansvariga verksamhetsområdenas interna budgetar. För inställda tåg fördelas inte kostnadsansvaret på ansvariga verksamhetsområden utan kvalitetsavgiftsutbetalningarna belastar Trafikverkets centrala budget. Detta kan innebära att ansvariga verksamhetsområden inte ges tillräckliga incitament för att vidta åtgärder för att minska tåginställelser.

Trafikverkets administrativa kostnader för kvalitetsavgiftssystemet ökar

Kvalitetsavgiftssystemets administrativa kostnader innehåller kostnader för orsaksutredning, intern fördelning och rapportering av kostnader för kvalitetsavgifter per verksamhetsområde, för korrigerande i fakturering på grund av reviderade beslut efter överklagningsprocess och för förvaltning.

De administrativa kostnaderna för kvalitetsavgiftssystemet har ökat från 2,5 miljoner kronor 2012 till 9,6 miljoner 2019, vilket motsvarar en ökning med 285 procent i 2019 års fasta priser (diagram 5).¹¹² Ökningen förklaras med att det 2017 infördes en möjlighet till begäran om ny orsakskod för inställda tåg (BRIO), och arbetet med detta räknas som en administrativ kostnad för kvalitetsavgifterna. Det är också ett resultat av att resurserna på enheten orsaksutredning utökades från 6 till 15 personer under 2017, och att regionala kvalitetsutredare infördes.

Trafikverkets kvalitetsavgiftsutbetalningar ökar

Trafikverkets kvalitetsavgiftsutbetalningar för förseningar har ökat från 21 miljoner kronor 2012 till 192 miljoner kronor 2019 (diagram 5). Detta innebär en ökning med 801 procent i 2019 års fasta priser. De stora ökningarna i kvalitetsavgiftsutbetalningar för förseningar kan förklaras med förändringar i avgifternas struktur och storlek över tid. Den totala förseningstiden för avgiftsbelagda driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningar (5 minuter eller mer) var nästan oförändrad sett över perioden 2013–2019.¹¹³ De stora ökningarna förklaras därmed av förändringarna i avgiftsmodellen.

Trafikverkets kvalitetsavgiftsutbetalningar för akut inställda tåg har ökat från nästan 7 miljoner kronor 2017 till 27 miljoner kronor 2019, vilket motsvarar en ökning med 304 procent i 2019 års fasta priser (diagram 5).¹¹⁴ De stora ökningarna

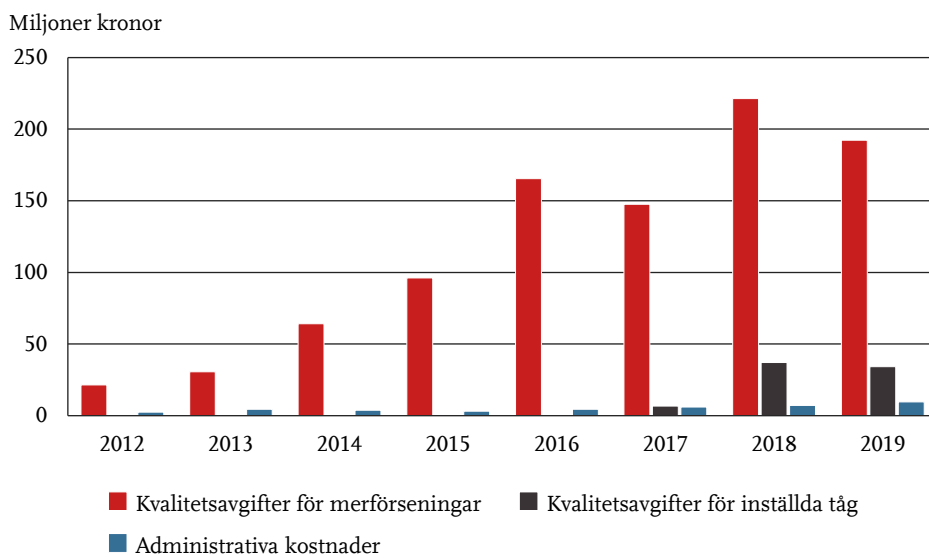
¹¹² Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikverket.

¹¹³ Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikverket.

¹¹⁴ Kvalitetsavgifter för akut inställda tåg infördes i och med tågplan 2017, vilken startade den 11 december 2016. Därför finns en liten summa redovisad för 2016 som är på 0,1 miljoner kronor. För att göra kostnaderna för de olika åren jämförbara har vi adderat 2016 års kostnader till 2017 års kostnader.

kan förklaras med förändringar i avgiftsmodellen och ökade antal inställda tåg under dessa år. För inte akut inställda tåg var kvalitetsavgiftsutbetalningar drygt 7 miljoner kronor 2019.¹¹⁵

Diagram 5 Trafikverkets kostnader för kvalitetsavgiftssystemet



Anm.: Kostnaderna är i 2019 års fasta priser. Trafikverkets utbetalningar i kvalitetsavgifter för inställda tåg inkluderar tåg som blev inställda akut (mindre än 24 timmar) eller mellan dag 1 och 83. För denna kostnadspost finns utbetalningar på 0,12 miljoner kronor 2016 som inte syns i diagrammet.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter från Trafikverket.

Trafikverkets totala kostnader för kvalitetsavgiftssystemet, det vill säga kostnader för administrering, förseningar och inställda tåg, har ökat från 24 miljoner kronor 2012 till 236 miljoner kronor 2019, vilket motsvarar en ökning med 891 procent i 2019 års fasta priser. Trafikverkets totala kostnader för perioden 2012–2019 uppgick till 1,06 miljarder kronor i 2019 års fasta priser.

¹¹⁵ Kvalitetsavgifter för inte akut inställda tåg (inställelse görs dag 1–83) infördes i och med tågplan 2019 som startade den 11 december 2018. Därför finns 0,4 miljoner kronor bokfört på 2018, vilket vi adderade till 2019 för att vara konsekventa med beräkningen för akut inställda tåg.

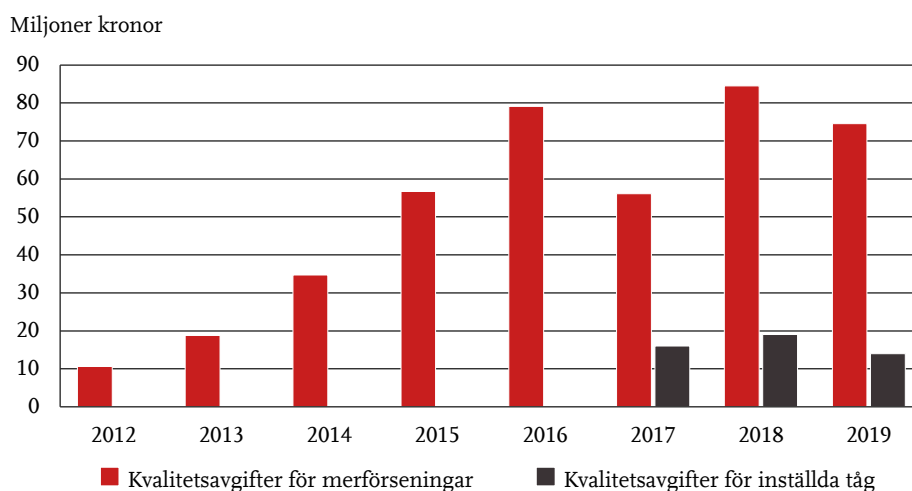
De administrativa kostnadernas andel av de totala kostnaderna för kvalitetsavgiftssystemet har minskat från 11 procent 2012 till 4 procent 2019.¹¹⁶ Minskningen i denna andel beror inte på minskade administrativa kostnader, utan på Trafikverkets ökade kostnader för kvalitetsavgiftsutbetalningar.

Järnvägsföretagens kvalitetsavgiftsutbetalningar ökar för förseningar men minskar för inställda tåg

Järnvägsföretagens kvalitetsavgiftsutbetalningar för förseningar har ökat från 11 miljoner kronor 2012 till 75 miljoner kronor 2019 (diagram 6). Detta motsvarar en ökning med 603 procent i 2019 års fasta priser. Ökningen kan förklaras med förändringar i både avgiftsmodellen och antalet förseningsminuter.

För akuta tåginställelser har järnvägsföretagens kvalitetsavgiftsutbetalningar minskat från 16 miljoner kronor 2017 till 14 miljoner kronor 2019. Detta innebär en minskning med 13 procent i 2019 års fasta priser. Minskningen kan förklaras med en minskning av akuta tåginställelser av järnvägsföretagen eftersom avgiftsmodellen inte har förändrats under dessa år.

Diagram 6 Järnvägsföretagens kostnader för kvalitetsavgiftssystemet



Anm.: Kostnaderna är i 2019 års fasta priser. Järnvägsföretagens utbetalningar i kvalitetsavgifter för inställda tåg avser akut inställda tåg.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter från Trafikverket.

¹¹⁶ Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikverket.

För perioden 2012–2019 var den totala omsättningen för kvalitetsavgiftssystemet 1,522 miljarder kronor i 2019 års fasta priser, varav Trafikverkets del uppgick till 1,058 miljarder kronor.¹¹⁷

Trafikverket betalar betydligt mer i kvalitetsavgifter än järnvägsföretagen

Trafikverket är nettoutbetalare av kvalitetsavgifter och deras utbetalningar för förseningar är betydligt större än järnvägsföretagens utbetalningar. År 2019 betalade Trafikverket 192 miljoner kronor till järnvägsföretag (diagram 5) medan järnvägsföretagen betalade 75 miljoner kronor till Trafikverket (diagram 6). Trafikverkets kostnader ökar också mer än järnvägsföretagens. Vi konstaterar att Trafikverket förorsakar mindre förseningar jämfört med järnvägsföretagen, men betalar ändå mycket mer. Detta är på grund av att Trafikverket betalar för sina följd-förseningar, vilket järnvägsföretag inte gör. Det förklaras också av den extra ersättning i den enkelriktade modellen som Trafikverket betalar till järnvägsföretag vid större förseningar. Detta innebär att kvalitetsavgiftssystemet är mer fördelaktigt utformat för järnvägsföretagen än för Trafikverket när det gäller avgiftsmodellen för förseningar.

Trafikverkets kvalitetsavgiftsutbetalningar för akut inställda tåg är också mycket högre jämfört med järnvägsföretagens utbetalningar. Exempelvis var Trafikverkets kostnader 27 miljoner kronor 2019¹¹⁸, medan järnvägsföretagen betalade 14 miljoner kronor 2019 (diagram 6). Trafikverkets kvalitetsavgiftsutbetalningar ökade 2017–2019 medan järnvägsföretagens minskade.

3.4 Uppföljning och tillsyn av kvalitetsavgiftssystemet

Trafikverket har inte genomfört någon uppföljning eller utvärdering av kvalitetsavgiftssystemets effekter på punktlighet och störningar sedan införandet. Trafikverket menar att man snarare har arbetat med att kontinuerligt förbättra och utveckla modellen i små etapper tillsammans med järnvägsbranschen.¹¹⁹

¹¹⁷ Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikverket.

¹¹⁸ Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikverket.

¹¹⁹ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

Regeringens uppföljning och styrning

I juli 2014 gav regeringen i uppdrag till Trafikverket, Transportstyrelsen och VTI att följa upp kvalitetsavgiftssystemet.¹²⁰ Regeringen bedömde att den dåvarande utformningen av kvalitetsavgifterna inte hade en tillräckligt styrande effekt.

Regeringens uppdrag till Trafikverket var att inför tågplan 2016 utveckla kvalitetsavgifter som syftar till att minska störningarna i järnvägssystemet. Trafikverket kom i sin rapport fram till att systemet behövde vidareutvecklas, och det vidare arbetet resulterade i en utvecklad modell med höjda avgifter.¹²¹

Transportstyrelsens uppdrag var att redovisa hur tillsynen av fastställande och uttag av kvalitetsavgifter kan bli mer effektiv och vid behov skärpas. Transportstyrelsen gjorde bedömningen att det fanns delar i myndighetens tillsyn av kvalitetsavgifterna som kunde utvecklas för att bättre nå målet om en effektiv, dynamisk och konkurrensneutral järnvägsmarknad.¹²²

VTI:s uppdrag var att bistå Trafikverket i arbetet med att utveckla det dåvarande systemet med kvalitetsavgifter. Syftet var att utreda om systemet bidrar till målsättningen med SERA-direktivet, som är att motivera järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare att reducera driftstörningar till ett minimum. I slutredovisningen av uppdraget kom VTI fram till att denna målsättning inte uppnåddes med dåtidens utformning av systemet.¹²³

År 2019 gav också regeringen Trafikverket i uppdrag att analysera och redogöra för åtgärder som syftar till att minska förseningar i järnvägstrafiken som är orsakade av järnvägsföretag. Rapporten visade att det finns potential att minska järnvägsföretagens störningar, bland annat genom utveckling av incitamentet i kvalitetsavgiftssystemet och genom förbättring av orsakskodning, förutsättningar för trafikering och samverkan.¹²⁴

Regeringen har enligt företrädare för Infrastrukturdepartementet noterat att utveckling av kvalitetsavgiftssystemet har skett och att avgifterna har utvecklats över tid, och även fortsätter att utvecklas. Trafikverket har gjort förändringarna i samråd med branschen, vilket regeringen anser vara rätt sätt att arbeta. Regeringen har inte

¹²⁰ Regeringsuppdrag N2014/3121/TE, Regeringsuppdrag N2014/3122/TE, Regeringsuppdrag N2014/3123/TE.

¹²¹ Trafikverket, *Kvalitetsavgifter som styrmedel – tågplan 2016*, 2015.

¹²² Transportstyrelsen, *Uppdrag om avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet – Transportstyrelsens tillsyn av kvalitetsavgifter*, 2014

¹²³ VTI, *Kvalitetsavgifter – Problem och tänkbara lösningar*, 2016.

¹²⁴ Trafikverket, *Utredning av förutsättningar för att minska förseningar i järnvägstrafiken orsakade av järnvägsföretag*, 2020.

heller fått några indikationer från järnvägsbranschen om att de ser problem med kvalitetsavgiftssystemet.¹²⁵

Transportstyrelsens tillsyn av kvalitetsavgiftssystemet är inte effektiv

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet över kvalitetsavgiftssystemet.¹²⁶ De kan inte förelägga om hur kvalitetsavgiftssystemet ska vara utformat i detaljer, till exempel avgiftsnivåer, utan detta är upp till parterna att själva komma överens om.

Transportstyrelsen har haft ett tillsynsärende avseende kvalitetsavgifterna sedan systemet infördes, vilket resulterade i ett föreläggande 2016 där Trafikverket skulle inkomma med dokumentation avseende kvalitetsavgiftssystemets effekter och funktionalitet.¹²⁷ Transportstyrelsens krav i tillsynsärendet angående kvalitetsavgifterna handlade bland annat om att Trafikverket skulle ta fram analyser och underlag avseende styrmedlets styreffekt i förhållande till uppsatta mål. Trots att det har gått sex år efter detta föreläggande pågår uppföljningsarbetet fortfarande, och Trafikverket har ännu inte levt upp till alla de krav som föreläggandet ställt upp. Transportstyrelsen har inte heller utnyttjat sin möjlighet att vitesförelägga Trafikverket i detta ärende.

Transportstyrelsen anser att de saknar förutsättningar för att utföra effektiv tillsyn av kvalitetsavgiftssystemet eftersom de har begränsat mandat att föreskriva om kvalitetsavgifter och om detaljerna i systemets utformande (exempelvis justera avgiftsnivåerna). Detta har inneburit att Transportstyrelsen inte har hittat ett sätt att ställa skarpa krav.¹²⁸

¹²⁵ Intervju med företrädare för Infrastrukturdepartementet, 2022-05-18.

¹²⁶ Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt järnvägsmarknadslagen. Se 5 § järnvägsmarknadsförordningen. Som tillsynsmyndighet ska Transportstyrelsen utöva tillsyn över efterlevnaden av järnvägsmarknadslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Transportstyrelsen får vidare besluta de förelägganden som behövs för att järnvägsmarknadslagen eller de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas. Detsamma gäller för att säkerställa efterlevnaden av sådana direkt tillämpliga EU-rättsakter som utfärdats med stöd av bland annat SERA-direktivet. Ett föreläggande får förenas med vite. Se 10 kap. 1 och 7 §§ järnvägsmarknadslagen. Därutöver ska infrastrukturförvaltare samt järnvägsföretag och andra sökande av infrastrukturkapacitet utan uppmaning ge tillsynsmyndigheten full insyn i förhandlingar om avgifter (se 10 kap. 3 § järnvägsmarknadslagen).

¹²⁷ Transportstyrelsen, *Förelägganden Trafikverket avseende kvalitetsavgifter*, 2016.

¹²⁸ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2022-04-26.

4 Systemet med regressrätt

Regresssystemet infördes bland annat för att ge möjlighet för järnvägsföretagen att kräva ersättning från infrastrukturförvaltaren för kostnader som de blivit tvungna att betala, på grund av problem med infrastrukturen. Systemet är ett komplement till kvalitetsavgiftssystemet som genom ytterligare kostnadsansvar ska ge infrastrukturförvaltaren större incitament att vidta förebyggande åtgärder för att minska sina störningar.

Regressrättens blir mindre effektivt som styrmedel för att många förseningar inte omfattas eller inte kommer in i systemet. Stora delar av godstrafikoperatörernas kostnader vid förseningar ersätts inte inom regresssystemet. Dessutom kräver ansökningsprocessen mycket manuellt arbete av järnvägsföretagen, vilket innebär stora administrativa kostnader och leder till att det blir ekonomiskt ointressant att ansöka om regressersättning för vissa kostnader trots att företagen egentligen är berättigade till det.

Det saknas tydliga riktlinjer för hur järnvägsföretagen ska fylla i ansökningar om regressersättning för persontrafik till Trafikverket, vilket försvårar Trafikverkets handläggning. Handläggningsprocessen bygger också på manuellt arbete och handläggningstiden kan vara lång och oförutsägbar. De administrativa kostnaderna är stora för Trafikverket; de utgjorde 44,4 procent av den totala kostnaden för regresssystemet 2019.

Trafikverkets kostnader för regressersättning belastar den centrala budgeten och fördelas inte ut till de verksamhetsområden som är ansvariga för störningarna. Vi bedömer att incitamentsstrukturen för ansvariga verksamhetsområden inte skapar de största incitamenten för att de ska motverka sina störningar.

Varken regeringen eller Trafikverket har gjort någon grundlig uppföljning eller utvärdering av regresssystemets effekter sedan dess införande. Det gör att de saknar större insyn i huruvida systemet fungerar väl eller om styrmedlet som helhet är effektivt eller inte.

4.1 Bakgrund

Regresssystemet baseras på den mellanstatliga konventionen COTIF 1999, EU:s tågpassagerarförordning och lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter.¹²⁹ EU tillträdde COTIF 1999 år 2011, och införlivandet av dess bestämmelser i svensk rätt medförde bland annat en möjlighet för järnvägsföretag att återkräva ersättning från infrastrukturförvaltaren för kostnader som företagen blivit tvungna att betala på grund av problem med infrastrukturen vid internationella transporter.^{130 131}

Den svenska lagstiftningen innebär dock en mer omfattande regressrätt som även avser inrikes trafik. Den mer omfattande regressrätten var frivillig att införa i svensk rätt.¹³² Syftet var att stärka infrastrukturförvaltarens ansvar vid förseningar som uppstår på grund av brister i infrastrukturförvaltarens åtagande. Genom detta skulle infrastrukturförvaltaren få incitament att vidta förebyggande åtgärder för att minska brister som leder till förseningar.¹³³ I andra EU-länder finns inte motsvarande regresssystem för inrikes tågtrafik.

Alla förutsättningar var inte på plats vid införandet av regresssystemet

Införandet av regresssystemet skedde i all hast. Riksdagen beslutade att införa regress den 21 mars 2018 och lagstiftningen trädde ikraft den 1 juli 2018. Det innebar att Trafikverket hade drygt tre månader på sig att bygga upp en verksamhet som skulle hantera en helt ny typ av reglering. Enligt Trafikverket fanns inga tidigare indikationer på att systemet skulle införas så snabbt.¹³⁴ Trafikverket hade i

¹²⁹ Regresssystemet baseras på bestämmelserna i COTIF 1999 om internationell järnvägstrafik (COTIF) från den 9 maj 1980, i dess lydelse enligt ändringsprotokollet av den 3 juni 1999. Sverige tillträdde COTIF den 12 juni 2015. Tillträdet innebär att COTIF 1999 införlivas i nationell lagstiftning. Rätt till ersättning vid förseningar regleras även i EU:s tågpassagerarförordning. Järnvägstrafiklagen (2018:181) trädde i kraft den 1 juli 2018. Se prop. 2017/18:62.

¹³⁰ Modellen för regressersättning kallas också av Trafikverket för Ekonomisk skada.

¹³¹ Fördraget COTIF innehåller olika bihang som reglerar olika områden. Tre av dessa reglerar regresssystemet: CIV Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg (bihang A), CIM Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av gods på järnväg (bihang B) och CUI Enhetliga rättsregler för avtal om nyttjande av infrastruktur i internationell järnvägstrafik (bihang E) (prop. 2017/18:62). Förenklat innebär bihang CUI en reglering av förhållandet mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag, och granskningen omfattar detta bihang.

¹³² Intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2022-05-23.

¹³³ Prop. 2017/18:62, s. 51.

¹³⁴ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

sitt remissvar om regresssystemet påpekat att tiden för anpassning var alltför kort,¹³⁵ men regeringen bedömde ändå att det var en rimlig tid för Trafikverket.¹³⁶

Vid tiden för införandet saknade Trafikverket ett utvecklat system för hantering och ansökningsblanketter för godstrafiken.¹³⁷ Dessutom behövdes ny personal rekryteras och utbildas, och arbetsplatser iordningsställas, vilket inte var möjligt på tre månader. När systemet infördes var därför endast grundläggande förutsättningar på plats hos Trafikverket. Man hade möjlighet att ta emot och handlägga ärenden, men det skedde inte på ett effektivt sätt.¹³⁸ Under 2018 gjordes inga utbetalningar av regressersättningar. Att det saknades förutsättningar för att införa regresssystemet har enligt organisationen Svensk Kollektivtrafik lett till fortsatta otydligheter i ansökningsprocessen och till långa handläggningstider.¹³⁹

4.2 Utformning av regresssystemet

Regressersättningar för person- och godstrafik regleras i olika delar av lagstiftningen och ersättningsformerna ser också olika ut. Gemensamt för både person- och godstrafik är att ersättning för ekonomisk skada inte gäller för järnvägsföretagens egna merkostnader, goodwillkostnader eller uteblivna intäkter.¹⁴⁰

För persontrafik ersätter Trafikverket fyra olika typer av kostnader som järnvägsföretag betalat. Det gäller ersättning till försenad resenär, ersättningstrafik betald av resenär, ersättningstrafik betald av järnvägsföretag och övriga kostnader (exempelvis hotell, mat och förfriskningar).¹⁴¹

Stora delar av godstrafikens kostnader ersätts inte inom regresssystemet

Grunden för ersättning av godstrafik är att järnvägsföretag blivit skadeståndsskyldiga till sina kunder i enlighet med transportavtalet. Trafikverket kan bevilja ersättning på tre nivåer: försening, skadat gods och förlust. Om tåget

¹³⁵ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

¹³⁶ Prop. 2017/18:62, s. 69.

¹³⁷ Trafikverket uppskattade att den största mängden ärenden skulle inkomma från persontrafiken och därför prioriterades vidareutvecklingen av ansökningarna från persontrafiken (intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09).

¹³⁸ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

¹³⁹ Svensk Kollektivtrafik, *Vad är ekonomisk skada? En rapport om regressrättens tillämpning i järnvägstrafiklagen*, 2020.

¹⁴⁰ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

¹⁴¹ Trafikverket, "Ekonomisk skada persontrafik (transportörer)", hämtad 2022-06-22.

spårar ur och godset skadas så det, helt eller delvis, förlorar sitt värde har transportören rätt till ersättning från Trafikverket, men produktionsmerkostnader såsom kostnader för ersättningstrafik och omlastning, eller om gods blir skadat vid lagerhållning, ersätts inte. Endast kostnader (exempelvis vite) som är inskrivna i järnvägsföretagens avtal med sin kund ersätts av Trafikverket efter att godstrafikoperatören ersatt sin kund.¹⁴² Detta innebär att stora delar av godstrafikoperatörens kostnader inte ersätts inom regresssystemet, och det gör att intresset för att ansöka om ersättning är mycket lågt.¹⁴³ Att godstrafikoperatörer inte ansöker om ersättning minskar regresssystemets styreffekt.

Innan regresssystemet infördes fanns en möjlighet att ansöka om ersättning för produktionsmerkostnader.¹⁴⁴ Vid införandet av regresssystemet togs denna bort och ersattes med en utökning och höjning inom kvalitetsavgiftsmodellen.¹⁴⁵ Enligt järnvägsföretagen innebar borttagandet av ersättning för produktionsmerkostnader en betydande försämring för just godstrafiken, vilket de informerat Trafikverket om.¹⁴⁶ Trafikverket har inte meddelat regeringen detta.¹⁴⁷

Kvalitetsavgiftsutbetalningar räknas av från regressersättningar

Om ett järnvägsföretag har rätt till regressersättning från infrastrukturförvaltaren, och har fått kvalitetsavgift enligt järnvägslagen¹⁴⁸ på grund av samma händelse, ska kvalitetsavgiften räknas av från regressersättningen.¹⁴⁹ Således går det inte att få ersättning från båda systemen för samma försening. Att kvalitetsavgiften avräknas innebär en tröskel för ersättningsansvaret inom regresssystemet. I praktiken är det aktuellt för ett järnvägsföretag att begära ersättning först om förseningskostnaderna överstiger kvalitetsavgiften i mer betydande grad. Detta skulle enligt regeringen bidra till en kostnadseffektiv hantering för både järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna.¹⁵⁰ Järnvägsföretagen anser att sammanblandningen av systemen inte är rimlig och att regressersättningar inte bör kvittas mot utbetalda kvalitetsavgifter. Anledningen är att regress ska vara en ersättning för utlägg till

¹⁴² Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

¹⁴³ Vid tidpunkten för en intervju med Trafikverket i november 2021 hade inga utbetalningar gjorts till godstrafikoperatörer sedan regresssystemets införande (intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09).

¹⁴⁴ Se avsnitt 7.4.3 i Järnvägsnätsbeskrivning 2018 (Trafikverket, *Järnvägsnätsbeskrivningen 2018*, 2018).

¹⁴⁵ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-10-24.

¹⁴⁶ Intervju med företrädare för Tågöretagen, 2022-06-15.

¹⁴⁷ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

¹⁴⁸ Järnvägslagen upphörde att gälla den 1 juni 2022 då järnvägsmarknadslagen trädde i kraft.

¹⁴⁹ Se 10 § järnvägstrafiklagen (2018:181).

¹⁵⁰ Prop. 2017/18:62, s. 56.

kunden som inte kommer till järnvägsföretagen till gagn, medan de ser kvalitetsavgiftssystemet som en kompensation för att järnvägsföretag har köpt en tjänst av Trafikverket som inte håller överenskommen kvalitet.¹⁵¹

4.3 Ansöknings- och handlägningsprocessen av regresssystemet

Ansökan om ersättning för persontrafik görs via en blankett som järnvägsföretagen fyller i manuellt i Excel, med detaljerad information om bakgrund till ersättningsanspråken. Ansökan om ersättning för godstrafik har en förenklad ansökningsprocess och där används inte någon ansökningsblankett.¹⁵²

Ansökningsprocessen för persontrafik är arbetsintensiv för järnvägsföretagen

Järnvägsföretagen anser att ansökningsprocessen för regressersättningar för persontrafik är krånglig och kräver mycket manuellt arbete.¹⁵³ Den innebär stora administrativa kostnader för järnvägsföretagen och risken är stor för att små felaktigheter knappas in i ansökningsblanketterna.^{154 155}

Trafikverket har startat en förstudie för att tillsammans med branschen hitta ett bättre sätt att ansöka om ekonomisk skada än med Excel-blanketten. Trots att det har gått fyra år sedan införandet av regresssystemet har ansökningsprocessen för persontrafik inte förbättrats enligt järnvägsföretagen.¹⁵⁶ Därför bestämmer sig vissa järnvägsföretag för att enbart ansöka om ersättning för vissa av sina ekonomiska skador. Exempelvis avstår de i större utsträckning från att ansöka om resenärsersättningar, vilket ofta är låga belopp men många till antalet, medan de oftare gör anspråk på fakturor för ersättningstrafik.¹⁵⁷ När järnvägsföretagen avstår från att söka regressersättning som de är berättigade till innebär det att deras verkliga förseningskostnader inte förs vidare till Trafikverket. Detta gör regressrätten mindre effektiv som styrmedel.

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Tåg företagen, 2022-06-15.

¹⁵² Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

¹⁵³ Svensk Kollektivtrafik, *Vad är ekonomisk skada? En rapport om regressrättens tillämpning i järnvägstrafiklagen*, 2020.

¹⁵⁴ Intervju med företrädare för Tåg företagen, 2022-06-15.

¹⁵⁵ På mindre järnvägsföretag är processen helt manuell. Några större järnvägsföretag har utvecklat it-lösningar för att fylla i ansökningarna. Trafikverket har ingen digitaliserad lösning för ansökning. (Intervju med företrädare för Svensk Kollektivtrafik 2022-03-31; intervju med företrädare för Tåg företagen 2022-06-15).

¹⁵⁶ Intervju med företrädare för Svensk Kollektivtrafik, 2022-03-31.

¹⁵⁷ Intervju med företrädare för Svensk Kollektivtrafik, 2022-03-31.

Ansökning om ersättning för godstrafik har inte samma ansökningsförfarande som för persontrafik. Det görs i stället genom att järnvägsföretagen mejlar in vissa grunduppgifter till Trafikverket såsom sökande part, tågnummer, datum, plats, typ av krav, ansökt belopp och beskrivning av händelsen.¹⁵⁸

Handläggningsprocessen är manuell och handläggningstiden oförutsebar

Trafikverkets handläggning av regressansökan börjar med att identifiera om Trafikverket är ansvarigt för förseningen i den inkomna ansökan. Handläggningen av regressärenden utgår bland annat från orsakskoderna.¹⁵⁹ Därefter handlägger Trafikverket ansökan och gör kontroller av underlagen. Ett ärende för persontrafik kan ha max 1 000 anspråkrader i ansökningsblanketten, där varje anspråkrad utgör en ekonomisk skada. Det görs stickprov på verifikationer för att kontrollera om järnvägsföretagen har haft de kostnader som de söker ersättning för. Trafikverket väljer slumpmässigt ut 20 procent av anspråken i en ansökan och genomför verifiering av anspråken med underlagen. Om det upptäcks brister i verifieringen genomförs kontroll av hela ansökan.¹⁶⁰ Även denna verifiering görs helt manuellt.

Handläggningstiden för varje ärende beror på hur många anspråk det innehåller. Den beror också på om ärendet innehåller anspråk från olika händelser som har ägt rum vid olika tidpunkter och anspråk från olika tåg som tillhör samma järnvägsföretag. Enklare ärenden kan handläggas inom några dagar, men om det är komplicerade ärenden före i kön blir handläggningstiden längre även för enklare ärenden.¹⁶¹ På grund av detta blir ärendehanteringen varierande och Trafikverket kan inte ange någon generell handläggningstid. Riksrevisionen iakttar att Trafikverket inte har angett tydliga riktlinjer för hur ansökningarna bör göras för persontrafik för att underlätta ärendehantering för Trafikverket.¹⁶²

¹⁵⁸ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-10-24.

¹⁵⁹ I handläggningen av regressärenden utgör orsakskoden en delmängd i utredningen. Större fokus läggs på utredningar och insamlade fakta om orsaker till händelser. Oavsett vad orsakskoden säger kan beskedet bli ett annat (mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-10-24).

¹⁶⁰ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

¹⁶¹ Sedan regresssystemets införande 2018 har it-systemet eSkada utvecklats för att hjälpa handläggarna med automatiska kontroller/valideringar (mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-10-24).

¹⁶² Trafikverket uppmanar järnvägsföretagen att göra sina ansökningar i enlighet med de instruktioner som finns i ansökningsblanketten för att kunna handlägga snabbare, men järnvägsföretagen kan välja att följa eller inte följa Trafikverkets instruktioner.

Att Trafikverkets handläggning bygger på mycket manuellt arbete gör handläggningstiden lång och de administrativa kostnaderna stora.¹⁶³

Ansökningsförfarandet för godstrafiken är enkelt utformat och det finns inget stort behov av att ha tydligare riktlinjer för hur ansökningarna bör göras eftersom antalet ansökningar är litet.¹⁶⁴ Trafikverket anger att handläggningstiden för godstrafikens ansökningar beror på hur snabbt järnvägsföretagen kommer in med underlag när Trafikverket begär in underlag. Järnvägsföretag kan ibland ha svårt att ta fram sådana underlag (exempelvis restvärde på gods) med kort varsel. Därför är det svårt för Trafikverket att ange exakta handläggningstider i godstrafikens fall.¹⁶⁵ Vi kan inte bedöma om riktlinjerna för ansökan är tydliga eller hur handläggningen av godstrafikens ansökningar fungerar.

Tvist om regressanspråk kan endast prövas av domstol

Järnvägsföretag kan få bifall, delvis bifall eller avslag på anspråk i sin regressansökan. Om järnvägsföretagen anser att ett besked är felaktigt kan de komma in med kompletterande uppgifter och begära ett nytt besked. Om järnvägsföretag inte är nöjda med Trafikverkets besked i regressärendet kan de få frågan prövad genom att väcka talan vid allmän domstol. Detta skiljer regresssystemet från kvalitetsavgiftssystemet där tvister kan hänskjutas till tillsynsmyndigheten Transportstyrelsen. Anledningen till att Transportstyrelsen inte prövar tvister gällande regressansökan är att regressrätten är en civilrättslig fråga.¹⁶⁶

Järnvägsföretagen är kritiska till att det saknas en tillsynsmyndighet för att kunna få till en enklare prövning av Trafikverkets besked i regressärenden. Att väcka talan i domstol är en kostsam procedur för järnvägsföretag och därför avstår man från att ta den vägen. Järnvägsföretagen framhåller att de vill se Transportstyrelsen som tillsynsmyndighet även för regressärenden.¹⁶⁷ Företrädare för justitiedepartementet understryker att regressregleringen inte är en ordning som normalt skulle vara föremål för tillsynsbestämmelser eftersom det är en civilrättslig skadeståndsreglering.¹⁶⁸

¹⁶³ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

¹⁶⁴ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

¹⁶⁵ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

¹⁶⁶ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

¹⁶⁷ Intervju med företrädare för Svensk Kollektivtrafik, 2022-03-31.

¹⁶⁸ Intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2022-05-13.

4.4 Regressystemets kostnader

Regresssystemets kostnader består av administrativa kostnader för att hantera systemet samt Trafikverkets utbetalningar av regressersättningar till järnvägsföretagen. Regresssystemets administrativa kostnader avser utbildning, handläggning och övriga arbetsmoment som är relaterade till hanteringen av regresssystemet. Trafikverkets administrativa kostnader uppgick till 5,9 och 8,8 miljoner kronor 2018 respektive 2019, vilket motsvarar en ökning med 49 procent i 2019 års fasta priser.¹⁶⁹

Trafikverkets utbetalningar av regressersättningar (efter avdrag för kvalitetsavgifter) uppgick 2019 till 11 miljoner kronor.^{170 171 172} Detta innebär att den administrativa kostnadens andel av den totala kostnaden för regresssystemet 2019 blev 44,4 procent.¹⁷³ Då ingår ändå inga administrativa kostnader för orsaksutredning eftersom alla dessa kostnader kopplas till kvalitetsavgiftssystemet.¹⁷⁴

För perioden 2018–2019 var den totala omsättningen för regresssystemet 26 miljoner kronor i 2019 års fasta priser.¹⁷⁵

Kostnadsansvaret för regressersättningar belastar inte ansvariga verksamhetsområden

Till skillnad från kvalitetsavgiftssystemet fördelas inte kostnadsansvaret för utbetalningar av regressersättningar på ansvariga verksamhetsområden på Trafikverket. Regressersättningar för utbetalningar för driftlednings- och infrastrukturrelaterade fel belastar exempelvis inte trafikledningens respektive underhållsavdelningens budgetar, utan finansieras från Trafikverkets centrala

¹⁶⁹ Motsvarande belopp för 2020 är 10,7 miljoner kronor i 2019 års fasta priser. Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikverket.

¹⁷⁰ Under 2018 gjordes inga utbetalningar av regressersättningar av Trafikverket. Detta kan förklaras med att handläggning av de inkomna regressärendena inte hann göras klart under detta år.

¹⁷¹ De något lägre utbetalningarna för 2019 beror på sen igångsättning av handlägningsprocessen.

¹⁷² Motsvarande belopp för 2020 är 15,6 miljoner kronor i 2019 års fasta priser. För att betala ut 15,6 miljoner kronor var Trafikverkets administrativa kostnader 10,7 miljoner kronor, i 2019 års fasta priser. Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikverket.

¹⁷³ Motsvarande andel för 2020 är 41 procent (den administrativa kostnaden var 10,7 miljoner kronor i 2019 års fasta priser). Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikverket.

¹⁷⁴ Regresssystemets administrativa kostnaders andel var 44,4 procent ett år efter införandet. Motsvarande andel för kvalitetsavgiftssystemets administrativa kostnader är 13 procent i 2019 års fasta priser ett år efter införandet (2013). Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikverket.

¹⁷⁵ Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikverket.

budget. Detta innebär att regresssystemet inte ger incitament för dessa ansvariga avdelningar att vidta förebyggande åtgärder och minska bristerna inom sina ansvarsområden.

4.5 Uppföljning och styrning av regresssystemet

Trafikverket har inte gjort någon uppföljning eller utvärdering av regresssystemets effekter på punktlighet och störningar sedan införandet 2018. Regeringen har inte gjort någon grundlig uppföljning av regresssystemets effekter sedan införandet 2018, likt den som de gav i uppdrag till flera myndigheter att göra för kvalitetsavgiftssystemet.¹⁷⁶ Enligt företrädare för Justitiedepartementet beror detta på att systemet inte tillämpats tillräckligt länge för att man ska kunna dra några slutsatser om effekter. De anser att fyra år är för kort tid med tanke på att två av dessa varit påverkade av pandemin med minskat resande med tåg.¹⁷⁷ Vi konstaterar att regeringen hade en annan inställning när de valde att göra uppföljning av kvalitetsavgiftssystemet två år efter införandet.

Eftersom det inte gjorts någon uppföljning eller utvärdering är det svårt att uttala sig om regresssystemets funktion eller dess effekt. Regeringen har ingen information om i vilken mån det finns problem med systemet eller hur den administrativa hanteringen går till, eller huruvida den är ett problem eller inte. Vi konstaterar att branschen uppmärksammade sina problem med regresssystemet i en rapport redan två år efter införandet.¹⁷⁸ Dessutom är uppgifter om regresssystemets administrativa kostnader och utbetalningar tillgängliga i Trafikverkets årsredovisningar. Regeringen saknar enligt företrädare för Justitiedepartementet beslutade planer på när en översyn ska göras och vad denna översyn ska innehålla.

¹⁷⁶ Däremot har regeringen genomfört en ekonomisk uppföljning och även viss uppföljning av hur Trafikverket utvecklat administrativa rutiner genom sina regleringsbrev till Trafikverket (Regeringsbeslut I2019/00184/US; Regeringsbeslut I2020/03416; Regeringsbeslut I2021/03182, I2021/03029 (delvis), I2021/02836). Den ekonomiska uppföljningen har bland annat inneburit krav på Trafikverket att redovisa utgifter för regressutbetalningar och administrativa kostnader. Uppgifterna redovisas kortfattat för 2019–2021 i Trafikverkets årsredovisning (Trafikverket, *Årsredovisning*, 2019; Trafikverket, *Årsredovisning*, 2020; Trafikverket, *Årsredovisning*, 2021).

¹⁷⁷ Intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2022-05-23.

¹⁷⁸ Svensk Kollektivtrafik, *Vad är ekonomisk skada? En rapport om regressrättens tillämpning i järnvägstrafiklagen*, 2020.

5 Trafikverkets arbete med att motverka tåg förseningar

Varken de branschgemensamma målen eller Trafikverkets interna mål för punktlighet och förseningar har nåtts generellt. Som en följd av införandet av kvalitetsavgiftssystemet inledde järnvägsbranschen och Trafikverket ett gemensamt arbete med målsättningen att uppnå 95 procents punktlighet för järnvägstrafiken. Framtagandet av punktlighetsmålet och dess uttryck i förseningar baserades inte på någon samhällsekonomisk analys och det är oklart om den valda nivån är en samhällsekonomiskt effektiv nivå. Utöver det branschgemensamma arbetet har Trafikverket också satt egna interna mål för förseningar per verksamhetsområde för att nå punktlighetsmålet. Det är dock oklart hur de interna målen bidrar till det övergripande punktlighetsmålet.

Trafikverkets arbete med planering och prioritering av förebyggande åtgärder för att motverka tåg förseningar påverkas i liten utsträckning av de två styrmedlen kvalitetsavgifter och regressrätt. Det saknas koppling mellan kvalitetsavgifter och punktlighetsmålet. Dessutom beaktas kvalitetsavgifts- och regressutbetalningar bara i mindre omfattning när Trafikverket arbetar med planering och prioritering av underhållsåtgärder på infrastrukturen. Kostnaderna för styrmedlen analyseras inte heller i arbetet med att minska driftledningsrelaterade förseningsorsaker.

Det finns förbättringspotential i Trafikverkets arbete med att minska infrastrukturrelaterade förseningar. Det förekommer felaktigheter i felrapporteringen som gör att informationen om brister i anläggningen inte är korrekt när den ska användas för analys och åtgärder. Trafikverket har inget gemensamt utvärderingssätt för att analysera underhållsåtgärdernas effekter. Trafikverket vet inte heller om de har rätt balans mellan kortsiktighet och långsiktighet vid underhållsplaneringen.

Det finns också förbättringspotential när det gäller driftledningsrelaterade förseningar. Trafikverket genomför inte systematiska analyser av förseningsvolymen eller kostnaderna för dessa inom något av systemen. Det råder en motsägelsefull hantering av förseningar som är orsakade av trafikledares prioriteringsbeslut, där incitamenten inom kvalitetsavgiftssystemet är otydliga. Trafikverket anser att sådana förseningar kan vara nödvändiga att orsaka för att minska den totala förseningstiden. Samtidigt betalar Trafikverket kvalitetsavgifter för dessa förseningar och de behöver därför minska. Trafikverket saknar dock information om hur stor andel av förseningarna som är orsakade av

prioriteringsbeslut som har varit välgrundade, vilket innebär att det är oklart om prioriteringsbeslutens kvalitet är så hög som möjligt och leder till minsta möjliga totala förseningstid.

5.1 Bakgrund

Trafikverket förvaltar 14 200 spårkilometer statlig järnväg. Huvudinriktningen för underhållet av järnvägen är att säkerställa att hela järnvägssystemet har en hög säkerhetsstandard och att hela systemet är tillgängligt.¹⁷⁹ Trafikverkets underhållsplanering utgår från den nationella planen för transportsystemet,¹⁸⁰ punktlighetsmålet på 95 procent¹⁸¹ och Trafikverkets underhållsstrategier. Inriktningen och de ekonomiska ramarna anges via direktiv och regleringsbrev från regeringen.¹⁸²

Trafikverkets verksamhetsvolym för drift och underhåll av järnvägar har ökat från 8,3 miljarder kronor 2013 till 10,5 miljarder kronor 2019, vilket motsvarar en ökning med 28 procent i 2019 års fasta priser.¹⁸³

5.2 Trafikverkets och järnvägsbranschens mål för punktlighet och förseningar

Som en följd av införandet av kvalitetsavgifterna upprättade Trafikverket 2013 tillsammans med branschen ett samverkansforum, *Järnvägsbranschens Samverkansforum* (JBS), för att förbättra arbetet med punktligheten. Målsättningen var att 95 procent av alla tåg 2020 skulle komma fram senast fem minuter efter utsatt tidtabell. Punktlighetsmålet bestämdes gemensamt av Trafikverket och branschen för att ha ett gemensamt långsiktigt mål att arbeta mot. Det saknas en samhällsekonomisk analys bakom framtagningen av punktlighetsmålet och det är oklart om nivån på 95 procent är en samhällsekonomiskt effektiv nivå av punktlighet.¹⁸⁴ Dessutom beaktas punktlighetsmålet inte vid utformandet av

¹⁷⁹ Trafikverket, *Trafikverkets underhållsplan för åren 2022–2025*, 2022.

¹⁸⁰ Framtagning av den nationella planen börjar med att Trafikverket tar fram inriktningsunderlag, där alla behov lyfts, och gör en beräkning över vad dessa behov skulle kosta (för en 12-årsperiod) om man bibehåller och återställer underhållsskulden. Där jämför Trafikverket vilka medel som skulle behövas med hur mycket medel som de har blivit tilldelade, och gör sedan en prioritering. Med hjälp av tilldelade medel ska Trafikverket ha en grundläggande framkomlighet, säkerhet och tillgänglighet (intervju med företrädare för Trafikverket, 2022-04-19).

¹⁸¹ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2022-04-19.

¹⁸² Trafikverket, *Trafikverkets underhållsplan för åren 2022–2025*, 2022.

¹⁸³ Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikverket.

¹⁸⁴ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-05-24.

kvalitetsavgifternas strukturer och nivåer.¹⁸⁵ Målet om 95 procents punktlighet har förlängts och gäller till och med 2023. Hösten 2022 kommer ett beslut om att punktlighetsmålet ska gälla även efter 2023 att fattas.¹⁸⁶

Under JBS finns några strukturer, däribland Tillsammans för tåg i tid (TTT) som arbetar mot punktlighetsmålet. Varje part har en punktlighetsansvarig som ingår i TTT:s referensgrupp där det genomförts gemensamma projekt för att förbättra punktligheten.¹⁸⁷ Inom TTT utformades nio effektområden och syftet var att uppnå punktlighetsmålet genom att minska förseningstiden med i snitt 50 procent per effektområde 2020 jämfört med 2013.¹⁸⁸ Målsättningar gällande förseningstider per effektområde har inte beaktats vid fastställande av kvalitetsavgiftsnivå.¹⁸⁹ Arbetsstrukturen med effektområden var resurskrävande och därför fasades effektområdena ut under vintern 2019/2020.¹⁹⁰ Effektområdena lämnades över till respektive aktör att driva vidare själva.¹⁹¹ Trafikverket arbetar fortfarande med branschen i olika projekt och med aktiviteter för att förbättra punktligheten och minska störningarna.¹⁹² Granskningen visar att effekterna på punktlighet av TTT-projekt har utvärderats sporadiskt, men det saknas en systematisk utvärdering och uppföljning.¹⁹³ Detta innebär att det är svårt att bedöma om rätt projekt har valts för genomförande och hur dessa projekt påverkade punktligheten efter genomförande. Utöver det visar uppföljning av mål och utfall för respektive effektområde att inga mål uppnåddes fram till utfasningen av effektområdena.¹⁹⁴

Bristfällig uppfyllelse av Trafikverkets interna mål med förseningar

För att nå punktlighetsmålet på 95 procent sätter Trafikverket från och med 2017 också egna interna mål för verksamheten, och dessa varierar från år till år. Dessa

¹⁸⁵ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-06-17.

¹⁸⁶ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-05-24.

¹⁸⁷ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

¹⁸⁸ Det bör noteras att det finns andra faktorer som kan påverka punktligheten (till exempel järnvägsföretag och naturhändelser) och att det inte finns ett linjärt samband mellan förseningstid och punktlighet (Trafikverket, *Tillsammans för tåg i tid - Resultatrapport 2015*, 2015).

¹⁸⁹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-05-11.

¹⁹⁰ Anledningen till ändringen var att strukturen med effektområden var resurskrävande i form av personal och många möten.

¹⁹¹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-05-11.

¹⁹² Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-05-25.

¹⁹³ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

¹⁹⁴ Järnvägsbranschens samverkansforum, *TTT – Tillsammans för tåg i tid, Årssammanfattning 2019, 2020*.

interna mål är uttryckta i förseningstimmar som fördelas på det verksamhetsområde som ansvarar för specifika förseningsorsaker inom kvalitetsavgiftssystemet.¹⁹⁵ Nivån på förseningstimmar grundar sig på förseningsvolymen från föregående år och på vad som bedöms vara möjligt att uppnå, men inte på Trafikverkets ekonomiska förutsättningar, kvalitetsavgifter eller anläggningens nuvarande och framtida tillstånd.¹⁹⁶

Trafikverkets interna mål är inte jämförbara mellan åren på grund av organisatoriska förändringar inom Trafikverket, men jämförelse av mål med utfall för samma år är möjligt. Uppföljningen för 2019 visar att målen med förseningstimmar inte nåddes på övergripande nivå, men att enskilda verksamhetsområden inom Trafikverket nådde sina respektive mål. De verksamhetsområden som nådde sina mål ansvarar dock för en liten del (1–5 procent) av förseningarna som Trafikverket ansvarar för totalt sett.¹⁹⁷ Det är inte säkert att punktlighetsmålet på 95 procent kommer att uppnås även om alla Trafikverkets ansvariga verksamhetsområden skulle uppnå sina respektive mål med förseningstimmar. Det finns ju också förseningar som orsakas av järnvägsföretag eller andra faktorer som ligger utanför Trafikverkets kontroll.¹⁹⁸ Detta innebär att det inte går att avgöra i vilken grad Trafikverkets interna målsättningar bidrar till punktlighetsmålet.

Trafikverket saknar ekonomiska förutsättningar för att nå punktlighetsmålet

Drygt en tredjedel av alla tågförseningarna orsakas av Trafikverket. Enligt Trafikverket får de mindre underhållsmedel än vad som behövs för att vidmakthålla järnvägsinfrastrukturen, vilket leder till en ackumulering av underhållsskulden över åren.¹⁹⁹ Enligt Trafikverket innebär det också att deras finansiering är otillräcklig för att kunna nå punktlighetsmålet på 95 procent.²⁰⁰

5.3 Infrastrukturelaterade förseningar

Trafikverket har identifierat fjorton samhällsekonomiskt viktiga transportflöden som är prioriterade vid planering av underhållsåtgärder. Fyra av dessa

¹⁹⁵ Till exempel VO Trafik och VO Underhåll.

¹⁹⁶ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-05-09.

¹⁹⁷ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-05-04.

¹⁹⁸ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-05-05.

¹⁹⁹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

²⁰⁰ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2021-04-19.

transportflöden²⁰¹ är särskilt utpekade i den nationella planen, där Trafikverket planerar att öka robustheten och återställa hastigheten på nedsatta banor samt minska risken för nya hastighetsnedsättningar. För övriga tio transportflöden²⁰² är målet att tillståndet bibehålls. För transportflöden som inte ingår bland dessa fjorton kommer eftersläpningen i underhåll att öka med en oförändrad och i vissa fall försämrade robusthet som följd (exempelvis försämrade funktionalitet eller nedsatt hastighet).²⁰³ Enligt Trafikverket kommer denna prioritering innebära att det troligtvis blir möjligt att uppnå punktligheten på de fyra prioriterade transportflödena men svårt på övriga.²⁰⁴

Underhållsverksamheten på järnväg delas huvudsakligen in i basunderhåll och reinvesteringar. Basunderhållet är grunden i underhållsplanen och omfattar åtgärder för att upprätthålla anläggningens funktion här och nu, och är i sin tur uppdelat i avhjälpande underhåll och förebyggande underhåll. Reinvesteringar är utbyten eller ersättningar av järnvägsanläggningsdelar som fokuserar på långsiktighet kopplat till den tekniska livslängden och LCC²⁰⁵, där syftet är att återställa anläggningens funktion.

Förseningsvolymen påverkar delvis planeringen av underhåll

Underhållsbehovet inom basunderhållet identifieras delvis genom förseningsvolymen men också genom kontroll och besiktningar av anläggningens tekniska tillstånd.²⁰⁶ Besiktningar²⁰⁷ används mycket inom det förebyggande underhållet. Trafikverket identifierar var brister i funktion kan uppstå om fel inte åtgärdas. Om många fel uppkommer samtidigt inom basunderhållet, och Trafikverket inte har finansiella medel att genomföra alla åtgärder på en gång, görs en avvägning. Då tittar man bland annat på felens komplexitet och storlek. Avvägningar styrs av prioriteringen i den nationella planen.²⁰⁸ Valet av underhållsåtgärder inom basunderhållet sker enligt ansvariga för basunderhållet ofta i farten, och föranleds inte normalt av någon omfattande analys, utan baseras på projektledarens erfarenhet. Det handlar främst om att lösa problem så snabbt

²⁰¹ Västra stambanan (Stockholm–Göteborg), Södra stambanan (Stockholm–Malmö), norra godsflödet (Hallsberg–Luleå) och Malmbanan (Luleå–Riksgränsen).

²⁰² De 10 transportflödena för person- och godstrafik är presenterade i Trafikverkets underhållsplan (Trafikverket, *Trafikverkets underhållsplan för åren 2022–2025*, 2022).

²⁰³ Trafikverket, *Trafikverkets underhållsplan för åren 2022–2025*, 2022.

²⁰⁴ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2022-04-19.

²⁰⁵ Livscykelkostnad (Life cycle cost).

²⁰⁶ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2022-04-19.

²⁰⁷ Rapporteras i systemet Bessy.

²⁰⁸ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2022-04-19.

som möjligt inom budgetramen. Trafikverket anger att det kan leda till att det blir svårt att utvärdera om den valda åtgärden har gett rätt effekt samt till att perspektivet blir kortsiktigt då åtgärden inte alltid löser ett problem i grunden. Det finns lokala projektorganisationer som hanterar 95 procent av de uppkomna felen själva så länge de ryms inom deras budget och så länge de anser att de kan lösa felen på egen hand inom basunderhållet. De vänder sig till den nationella organisationen om pengarna tar slut eller om de bedömer att de inte kan lösa felen på egen hand inom den lokala organisationen.²⁰⁹

Underhållsbehovet vid reinvesteringar identifieras bland annat genom förseningsvolym, besiktningar, antal fel, ålder, slitage, säkerhet och tillgång till reservdelar samt utifrån om produkterna finns till försäljning. Förseningsvolymen är en av de parametrar som beaktas, men den är inte prioriterad eller styrande vid identifieringen av reinvesteringsbehovet.

Information om fel i anläggningen som ligger till grund för prioritering av underhållsåtgärder kan vara bristfällig

Utöver ovan parametrar ligger ekonomiska kalkyler och den samlade erfarenheten av reinvesteringsåtgärder och anläggningens beskaffenhet till grund för planering och prioritering av reinvesteringsåtgärder. I detta arbete ingår också framtagning av en årlig drifrapport som innehåller alla anläggningar nedbrutna på olika teknikområden (till exempel spår, spårväxel, kontaktledning och signal).

Analyserna i rapporten grundar sig på statistik från felrapporteringsystemet Ofelia.²¹⁰ Det förekommer att uppgifterna i Ofelia kan vara bristfälliga. Det saknas ofta uppgifter om genomförda åtgärder, felorsak eller komponent, vilket försvårar analys av grundorsaker och uppföljning av inträffade händelser. I många fall sker åtgärder men detta är inte synliggjort för den som rapporterar.²¹¹ Detta innebär att en effektiv uppföljning av inträffade händelser försvåras, vilket kan påverka planeringen och prioriteringen av underhållsåtgärder.

²⁰⁹ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2022-04-19.

²¹⁰ I vissa fall kan uppgifter komma från utredningar och förseningsstatistik från Opal.

²¹¹ Trafikverket, *Drifrapport järnväg - Årsrapport 2021, 2022*.

Det är utmanande att hitta en tydligt motiverad balans mellan kortsiktighet och långsiktighet i underhållsplaneringen

Grunden för underhållsplaneringen är basunderhållet som säkerställer säkerheten²¹² och driftsäkerheten²¹³ här och nu. Resten hanteras av reinvesteringar och övrigt underhåll (till exempel mindre åtgärder med förstärkt underhåll).²¹⁴ Detta innebär också att det underhållsmedel som blir kvar efter basunderhållet avsätts till reinvesteringar och övrigt underhåll.

Säkerheten är överordnad driftsäkerheten i planeringen och prioriteringen av underhållsåtgärder. Det innebär att det kan bli utmanande att satsa på driftsäkerheten här och nu i basunderhållet. En annan utmaning uppstår när valet av satsningar behöver göras mellan driftsäkerhet här och nu (basunderhåll) och driftsäkerhet på lång sikt (reinvesteringar). Reinvesteringsåtgärder bidrar inte till driftsäkerheten här och nu,²¹⁵ men om reinvesteringsåtgärderna inte genomförs skulle det få enorma konsekvenser för driftsäkerheten på längre sikt. Därför är det en utmaning i underhållsplaneringsarbetet att ta fram en tydligt motiverad balans mellan kortsiktighet (basunderhåll) och långsiktighet (reinvesteringar) vid planeringen och prioriteringen av åtgärder. I arbetet med att hitta en sådan balans behövs ekonomiska ramar, tillgång till anläggningen, trafikala förutsättningar, planeringshorisonter för åtgärder samt personella och maskinella förutsättningar beaktas. Denna balans har betydelse för förseningar, för med ett långsiktigt perspektiv kommer det att bli mindre förseningar på lång sikt och större på kort sikt, och vice versa när det gäller det kortsiktiga perspektivet. Trafikverket försöker att hitta en så bra balans som möjligt men de har svårt att uttala sig om att den balans som finns i dag är på rätt nivå.²¹⁶

Riksrevisionens granskning av Trafikverkets verksamhetsvolym för underhåll visar att satsningar på basunderhåll (inklusive övrigt underhåll) har en ökande utvecklingstrend, medan satsningar på reinvesteringsåtgärder har en varierande

²¹² Säkerhet handlar om att anläggningen ska vara säker att använda, att ingen ska skadas eller omkomma.

²¹³ Driftsäkerhet handlar om att anläggningen fungerar som tänkt när den är tänkt att fungera, att det inte uppstår fel när tåg ska köra.

²¹⁴ Utfallet av kontroll och besiktningar avgör hur (inom basunderhåll, reinvesteringar eller mindre åtgärder) och när (akutfelavhjälpning eller planeras in i underhållsplanen) de identifierade anmärkningarna eller bristerna åtgärdas.

²¹⁵ Reinvesteringarna skapar inte bättre driftsäkerhet här och nu utan är långsiktiga åtgärder, men däremot kan reinvesteringar leda till mindre behov av akut felavhjälpning inom basunderhållskontrakten.

²¹⁶ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

utvecklingstrend.^{217 218} Detta kan bero på att reinvesteringsåtgärder inte är lika prioriterade som basunderhåll (inklusive övrigt underhåll) trots underhållsskulden som Trafikverket försöker bygga bort.

Kvalitetsavgifterna kan påverka denna balans eftersom de är en konsekvens av störningar i driftsäkerhet här och nu, vilket skulle innebära att en höjning av kvalitetsavgifterna möjligtvis skapar större incitament för att minska dessa störningar genom att satsa mer på driftsäkerhet här och nu. Om man satsar mer på driftsäkerhet här och nu optimeras anläggningen till leverans av driftsäkerhet nu, men detta riskerar att leda till trasiga anläggningar på längre sikt enligt Trafikverket. Därför är det viktigt att försöka hitta den rätta balansen mellan kortsiktiga och långsiktiga perspektiv som skulle leda till så bra driftsäkerhet och punktlighet som möjligt över tid till lägsta möjliga kostnad.

Kostnaderna för kvalitetsavgifter och regress har inte så stor inverkan på planering och prioritering av underhållsåtgärder

Planering och prioritering av åtgärder inom basunderhållet och reinvesteringar påverkas inte av kostnaderna för kvalitetsavgifter och regress, utan av anläggningens underhållsbehov. Tanken med det är att vara mer proaktiv och på så sätt förebygga störningar.²¹⁹ Trafikverket anser att förseningsvolymen och de utbetalda kvalitetsavgifterna är likvärdiga parametrar för att mäta kundpåverkan, och därför beaktas förseningsvolymen snarare än kvalitetsavgifter.²²⁰ Trafikverket anger att de mäter hur mycket kvalitetsavgifter som betalas ut per störning. Den kostnaden motsvarar dock inte Trafikverkets totala kostnad för störningen eftersom kostnaden för kvalitetsavgifter för tåginställelser och regressersättningar för störningen inte ingår i beräkningarna.²²¹ Detta innebär att kostnaden per störning blir underskattad och att förseningsvolymen och kvalitetsavgiftsutbetalningar inte är likvärdiga indikatorer vid planering av underhållsåtgärder. Enligt Trafikverket är dessutom kostnaderna för kvalitetsavgifts- och regresssystemen marginella i förhållande till andra påverkande faktorer vid planering av underhållsåtgärder, exempelvis underhållsåtgärdens kostnad eller förseningens samhällsekonomiska

²¹⁷ Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Trafikverket.

²¹⁸ Ökade underhållskostnader kan också förklaras med en ökad trafikering som leder till ökad förslitning och större underhållsbehov (mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-10-24).

²¹⁹ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2022-04-19.

²²⁰ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

²²¹ Kostnaderna för kvalitetsavgifter för inställda tåg och regressersättningar belastar inte ansvariga verksamhetsområdenas budgetar, utan finansieras från Trafikverkets centrala budget.

kostnad.^{222 223} Detta medför att styrmedlen inte har så stor påverkan på Trafikverkets underhållsplaneringsarbete.

Riksrevisionens tidigare granskning av drift och underhåll av järnvägar²²⁴ visade att Trafikverket inte har tillräcklig kunskap om infrastrukturens nuvarande och framtida tillstånd. Detta innebär att Trafikverkets arbete med att förebygga förekomsten av infrastrukturellerade störningar inte blir så effektivt som möjligt.

Underhållsåtgärdernas effekter på förseningar analyseras inte på ett systematiskt sätt

Trafikverket följer upp underhållsåtgärdernas effekter på övergripande nivå i underhållsplanen genom mätningar av olika leveranskvaliteter (till exempel robusthet).²²⁵ Underhållsåtgärdernas effekter på förseningar eller punktlighet inom basunderhåll och reinvesteringar utvärderas eller följs inte upp av varken den lokala projektorganisationen eller andra delar av Trafikverket på ett systematiskt sätt. Detta förklaras med att det genomförs för många åtgärder i underhållsverksamheten för att effekten av varje åtgärd ska kunna utvärderas, och med att det finns många andra faktorer som kan påverka förseningar eller punktlighet, och som gör att det är svårt att isolera effekter från särskilda åtgärder. Det saknas också ett gemensamt utvärderingssätt för att utvärdera underhållsåtgärdernas effekter eftersom förvaltningen av anläggningarna är bred och de olika teknikområdena arbetar på olika sätt.²²⁶ Vi bedömer att avsaknaden av sådana utvärderingar medför att det är svårt att avgöra om underhållsverksamhetens utvecklings- och förbättringsarbete är effektivt.

Trafikverket håller på att införa ett nytt it-system, Gemensamt underhållssystem (GUS), för förvaltning av anläggningarna och hantering av underhållsmedel. Systemet ska fungera som en arbetsorder för underhållsåtgärder där man också kommer att kunna se och härleda alla kostnader för alla underhållsåtgärder. Analysmöjligheterna i systemet kommer att vara stora. Systemet håller på att införas och ska vara helt implementerat i organisationen 2024. Enligt Trafikverket kommer systemet skapa en tydlig koppling mellan en åtgärd och dess kostnad,

²²² Kvalitetsavgifts- och regressystemen pekar oftast i samma riktning, det vill säga en åtgärd som har en hög underhållskostnad eller hög samhällsekonomisk kostnad.

²²³ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-11-09.

²²⁴ Riksrevisionen, *Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser*, 2020.

²²⁵ Trafikverket, *Trafikverkets underhållsplan för åren 2022–2025*, 2022.

²²⁶ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-05-06.

genom obligatorisk återkoppling med felkoder vid akuta fel, vilket kommer vara värdefullt i analysarbetet.²²⁷

Otillräcklig finansiering uppges huvudsakligen ligga bakom de största infrastrukturellerade förseningsorsakerna

Brister i signalanläggningar, banöverbyggnad och elanläggningar är de tre största infrastrukturellerade förseningsorsakerna för perioden 2013–2019.²²⁸ Trafikverket förklarar förekomsten av dessa förseningar främst med otillräcklig finansiering av underhåll under många år, vilket har lett till en uppbyggnad av en underhållsskuld. Bland andra förklaringar anger Trafikverket brister i felrapporteringssystemet Ofelia och begränsad tillgång till spår.

5.4 Driftledningsrelaterade förseningar

I Sverige finns det åtta trafikledningscentraler som ansvarar för trafikledning²²⁹ för järnvägsnätet. Trafikledning innebär att övervaka och leda trafiken på ett säkert och effektivt sätt med så lite förseningar som möjligt. Det omfattar trafikinformation, styrning av trafiken och avropande av underhåll för akuta åtgärder i anläggningen.²³⁰ Trafikledning utförs framför allt av trafikledare, och i arbetsuppgifterna ingår bland annat beslut om prioritering mellan tåg vid förseningar. Beslut om prioritering baseras på trafikledarens bedömning av bästa sättet att minska den totala förseningstiden i systemet. Det finns rutiner och instruktioner i tågplanen för hur trafikledning ska utföras, och de operativa bestämmelserna finns huvudsakligen i Trafikverkets trafikbestämmelser för järnväg (TTJ)²³¹.

Trafikledare behöver aktivt fatta beslut om prioriteringar mellan tåg vid förseningar

Det finns en tumregel inom trafikledning som handlar om att rättidiga tåg alltid har företräde framför försenade. I praktiken förbises dock denna regel när den innebär att den totala förseningstiden ökar. I dessa situationer krävs att aktiva

²²⁷ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-10-24.

²²⁸ Mer detaljerad statistik och Trafikverkets förklaringar till förekomsten av dessa förseningar finns i bilaga 1.

²²⁹ Driftledning är ett bredare begrepp som omfattar bland annat trafikledning, stödsystem och trafikplanering.

²³⁰ Trafikverket, *Trafikverkets verksamhetsplan 2021–2023*, 2020.

²³¹ TDOK 2015:0309.

prioriteringsbeslut tas av trafikledare.²³² Trafikledare saknar riktlinjer som anger vilka prioriteringar som bör göras för att åstadkomma det bästa resultatet med avseende på förseningstid. Sådana kan vara svåra att ta fram eftersom varje situation är unik, och därför blir det en arbetsform som bygger på erfarenhet.²³³ Att besluten beror på enskilda trafikledares erfarenhet och skicklighet innebär att de inte tas på samma sätt inom Trafikverket. Det saknas tekniska stödsystem som exempelvis kommer med förslag till lösningar och visar konsekvenser av prioriteringsbeslut.²³⁴ Digitalisering av beslutsstöd skulle kunna innebära att trafikledare inte behöver ta så många reaktiva beslut utan kan fokusera på att arbeta proaktivt.²³⁵ En sådan lösning skulle kunna innebära att trafikledning skedde på ett mer enhetligt sätt inom Trafikverket och att nyanställda fick ett bättre stöd.

Det saknas förutsättningar för trafikledare att fatta välgrundade beslut om prioritering vid förseningar

Trafikledningscentralens trafikledningsområde delas in i övervakningsområden där en ansvarig trafikledare arbetar med en avgränsad sträcka inom trafikledningsområdet. Trafikledaren arbetar sedan utifrån konsekvenserna inom det egna övervakningsområdet. Detta innebär att trafikledaren fattar beslut om prioritering utan beaktande av vad som händer med ett tåg när det passerat det egna övervakningsområdet.²³⁶ Anledningen till detta är att trafikledning sker genom manuellt planerande i en pappersgraf som inte tillåter någon överblick över tågens väg utanför trafikledarens övervakningsområde.²³⁷ Detta gör att trafikledare inte kan göra en planering för att på bästa sätt minska konsekvenserna av en störning för tåg som går längre sträckor genom flera övervakningsområden, och det är oklart om det leder till att den totala förseningstiden blir så liten som möjligt.

²³² Intervju med trafikledare/produktionsledare, Trafikverket, 2022-03-03; intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-02-24; intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-03-02; intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-03-21.

²³³ Intervju med företrädare för Trafikverket 2021-11-09.

²³⁴ Trafikledarens primära stöd vid prioritering av tåg är tågledaren, som ofta har ett större helhetsperspektiv på en försening och dess konsekvenser även i angränsande trafikledningsområden. Normalt hanteras förseningar av trafikledaren själv, men vid större förseningar konsulteras en tågledare.

²³⁵ Intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-02-24.

²³⁶ Intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-03-21.

²³⁷ Information om förseningar är inte lättillgängliga ens för tågledare, utan tågledare måste manuellt söka upp information om förseningar utanför eget övervakningsområde. Exempelvis ser inte en tågledare i norr i dagsläget förseningar som sker i södra Sverige förrän tåget kommer in i det egna området.

Det är i dagsläget möjligt att söka upp informationen manuellt, men den är inte lättillgänglig, och att söka upp informationen är tidskrävande.²³⁸ En övergång till digital graf håller på att ske successivt,²³⁹ dock gör inte denna övergång att en överblick över tågens väg utanför trafikledarens övervakningsområde blir lättillgänglig.²⁴⁰

Det görs inga konsekvensanalyser och uppföljningar vid hanteringen av förseningar

Trafikledare arbetar utifrån perspektivet här och nu. Detta innebär att de fattar prioriteringsbeslut utifrån den tillgängliga information som de har i stunden utan att göra konsekvensanalyser. Trafikledare har i det operativa arbetet inte tid att överlägga vilket alternativ som är det korrekta utan fokus ligger på att säkerställa säkerhet.²⁴¹ Vare sig trafikledarna eller någon annan på Trafikverket gör systematiska uppföljningar eller utvärderingar av prioriteringsbeslut och deras konsekvenser i efterhand.²⁴² Prioriteringsbeslut kan utvärderas av den operativa ledningen efter större förseningar i de fall ledningen själv var involverad i hanteringen av den aktuella förseningen. Resultatet av dessa utvärderingar kommuniceras sällan till trafikledarna.²⁴³ Att det varken utförs konsekvensanalyser av prioriteringsalternativ eller görs systematiska utvärderingar innebär att det är oklart om prioriteringsbeslutets kvalitet är så hög som möjligt och leder till minsta möjliga totala förseningstid. Detta ger också sämre möjligheter för trafikledare att utveckla sin kompetens inom förseningshantering.

Det saknas systematiska analyser av driftledningsrelaterade förseningsorsaker och deras kostnader

På de flesta trafikledningscentraler arbetar produktionsledare med att följa upp förseningsstatistiken om driftledningsrelaterade orsakskoder som kommer via så

²³⁸ Intervju med trafikledare/produktionsledare, Trafikverket, 2022-03-04.

²³⁹ Utvecklingsarbete med att ta fram digitala grafer pågår. På vissa enstaka sträckor är digitala grafer införda, medan testversioner tyder på fortsatt utvecklingsbehov på andra sträckor (intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-03-02; intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-03-21).

²⁴⁰ Intervju med tågledare, Trafikverket, 2022-03-23.

²⁴¹ Trafikledare har oftast flera tåg att övervaka samtidigt.

²⁴² Intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-02-18; intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-03-04; intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-03-02; intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-03-21.

²⁴³ Intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-02-18; intervju med trafikledare, Trafikverket, 2022-03-03.

kallade LUPP-rapporter.²⁴⁴ ²⁴⁵ ²⁴⁶ Denna uppföljning görs av produktionsledaren tillsammans med trafikledare. Uppföljningen kan vara bristfällig eftersom förseningsstatistiken inte kopplas till den som lett trafiken utan till den som har orsaksrapporterat.²⁴⁷ Om analysen syftar till att ta reda på enskilda trafikledares prestation kan statistiken vara missvisande och göra uppföljningsarbetet mindre effektivt. Denna uppföljning och analys dokumenteras inte utan sker genom dialog och eventuell utbildning med trafikledaren. Produktionsledarna sammanställer veckorapporter utifrån informationen i LUPP-rapporterna men de gör inte systematiska analyser av förseningsorsaker. Veckorapporterna innehåller inte några analyser av driftledningsrelaterade förseningars kostnader inom kvalitetsavgifts- och regresssystemet som Trafikverket har betalat för.²⁴⁸

Motsägelsefull hantering av förseningar kopplade till trafikledares prioriteringsbeslut kan försvåra en effektiv minskning av dessa förseningar

Trafikverket anser att förseningar som uppstår på grund av trafikledarnas prioriteringsbeslut inte behöver betraktas som negativa eftersom sådana beslut ofta tas för att minska den totala förseningstiden i systemet.²⁴⁹ Trafikverket betalar ändå kvalitetsavgifter för sådana beslut, vilket gör att dessa förseningar bör minska. Detta skapar en motsägelsefull hantering inom kvalitetsavgiftssystemet där incitamenten gällande dessa förseningar är otydliga.

Trafikverkets arbete med att minska förseningar som är kopplade till prioriteringsbeslut är inte så effektivt som möjligt. Trafikverket utreder inte hur den totala förseningstiden påverkats efter att ett prioriteringsbeslut om att försena ett rättidigt tåg tagits. Detta innebär att Trafikverket saknar information om hur stor andel av förseningarna som är orsakade av prioriteringsbeslut som kan anses vara välgrundade, och hur stor andel som gjorts felaktigt. Därmed är det inte säkert att prioriteringsbeslutens kvalitet är så hög som möjligt eller att kvaliteten har

²⁴⁴ It-systemet för leveransuppföljning (LUPP) används av Trafikverket för att ta fram statistik om bland annat punktlighet, störningar samt trafik- och anläggningsinformation.

²⁴⁵ I dessa automatiserade LUPP-rapporter står bland annat antal och omfattning på orsakskoder (till exempel DPS-kod som anges vid mänskliga fel).

²⁴⁶ Sektionschef kan göra detta arbete på de trafikledningscentraler som saknar produktionsledare.

²⁴⁷ Intervju med trafikledare/produktionsledare, Trafikverket, 2022-03-03.

²⁴⁸ Intervju med trafikledare/produktionsledare, Trafikverket, 2022-03-03; intervju med produktionsledare, Trafikverket, 2022-02-18.

²⁴⁹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-06-10.

förbättrats över tid. Oavsett om ett prioriteringsbeslut var välgrundat eller inte tvingas Trafikverket att betala kvalitetsavgifter.

Det är oklart hur effektivt Trafikverket motverkar de största driftledningsrelaterade förseningsorsakerna

Prioritering, personal och misstänkt fel i körplan eller felplanering var de tre största driftledningsrelaterade förseningsorsakerna för perioden 2013–2019.²⁵⁰ Det faktum att Trafikverket har en otydlig inställning till förseningar som är kopplade till prioriteringsbeslut, och att det finns en avsaknad av systematiska analyser av personalrelaterade förseningsorsaker, gör att det inte finns några tydliga förklaringar till att dessa förseningar inte minskar.

²⁵⁰ Mer detaljerad statistik och Trafikverkets förklaringar till förekomsten av dessa förseningar finns i bilaga 1.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om systemen med kvalitetsavgifter och regressrätt effektivt bidrar till att minska tåg förseningar. Granskningen har omfattat regeringens styrning och uppföljning av de två styrmedlen och styrmedlens påverkan på Trafikverkets arbete med att motverka driftlednings- och infrastrukturrelaterade tåg förseningar.

Den övergripande slutsatsen är att styrmedlen saknar vissa förutsättningar för att effektivt bidra till att motverka förseningar. Det finns flera skäl till detta. Utformningen av kvalitetsavgiftssystemet beaktar inte målen för punktlighet och förseningar, och grundar sig inte heller på en analys av vad avgifternas strukturer och nivåer har för effekter på förseningar eller punktlighet. Järnvägsföretagens följdförseningar omfattas inte av kvalitetsavgiftssystemet. Brister i orsakskodningen och dess kvalitetssäkring leder till bristfälligt underlag och sämre träffsäkerhet för styrmedlen. Regresssystemets ansöknings- och hanteringsprocess är komplicerad, vilket gör det mindre kostnadseffektivt. Detta gör också att järnvägsföretag inte alltid ansöker om all ersättning som de är berättigade till. En stor del av de kostnader som godstrafiken har vid förseningar ligger utanför regresssystemet.

Systemen med kvalitetsavgifter och regressrätt påverkar endast i liten utsträckning Trafikverkets arbete med planering och prioritering av förebyggande åtgärder för att motverka tåg förseningar. Det finns förbättringspotential, bland annat när det gäller kvaliteten på orsakskodningsstatistiken, den interna incitamentsstrukturen, planering, prioritering och utvärdering av förebyggande åtgärder samt förutsättningarna för att säkerställa hög kvalitet i trafikledares prioriteringsbeslut. Det handlar också om ett fortsatt arbete för att hitta en så bra balans som möjligt mellan kort- och långsiktiga åtgärder för att motverka tåg förseningar.

De ovannämnda bristernas effekter på punktlighet och störningar är inte kvantifierbara på ett enhetligt och jämförbart sätt. Riksrevisionen bedömer trots det att dessa brister är viktiga att åtgärda för att styrmedlen ska vara så effektiva som möjligt.

Regeringen har genomfört en uppföljning av kvalitetsavgiftssystemet men har ännu inte gjort det av regresssystemet.

6.1 Kvalitetsavgifter och regressrätt är inte så effektiva styrmedel för att minska tågförseningar som de är tänkta att vara

Det finns brister i orsakskodningen och dess kvalitetssäkring som kan göra styrmedlen mindre träffsäkra och därmed mindre effektiva. Brister i orsakskodning beror på tidsbrist och otillräcklig utbildning, medan brister i kvalitetssäkring handlar om korta granskningstider. Detta medför att statistikens kvalitet blir sämre, vilket gör att utbetalningar inom kvalitetsavgifts- och regresssystemen blir felaktiga. Det minskar också effektiviteten i planering, prioritering och genomförande av förebyggande åtgärder.

Granskningen visar att förseningarna generellt inte har minskat sedan införandet av de båda styrmedlen. De förseningar som ligger inom statens ansvarsområde (de driftlednings- och infrastrukturrelaterade) har inte heller minskat generellt sett sedan införandet.

Det är inte säkerställt att kvalitetsavgifterna uppnår önskad styreffekt eftersom utformningen av avgiftsmodellen inte beaktar målen för punktlighet och förseningar. Det är dessutom inte klart att punktlighetsmålet ligger på en samhällsekonomiskt effektiv nivå. Utformningen av avgiftsmodellen grundar sig inte heller på en analys av vad avgifternas strukturer och nivåer har för effekter på förseningar eller punktlighet. Detta medför att det inte är säkerställt huruvida kvalitetsavgiftssystemet skapar tillräckliga incitament och styrande effekt för aktörerna för att förebygga sina störningar. Riksrevisionen konstaterar också att järnvägsföretagens följdförseningar inte omfattas av kvalitetsavgifter trots att dessa förseningar står för cirka 11 procent av alla förseningar, vilket innebär att järnvägsföretag inte ges de största incitamenten för att förebygga sina förseningar. Även om det är förknippat med vissa praktiska problem, till exempel vad gäller orsakskodning, bedömer Riksrevisionen att det vore angeläget att järnvägsföretagens följdförseningar omfattas av kvalitetsavgiftssystemet.

Regresssystemets ansökningsprocess innebär stora administrativa kostnader för järnvägsföretag, vilket gör att de avstår från att söka viss kostnadsersättning som de är berättigade till. Många förseningar som drabbar godsoperatörer faller också utanför systemet eftersom dess utformning bara ger godsoperatörerna rätt till ersättning för en mindre del av de kostnader som de kan drabbas av. Detta innebär att Trafikverket inte ges de största möjliga incitamenten för att motverka sina förseningar.

Riksrevisionen konstaterar att den totala omsättningen för kvalitetsavgifts- och regresssystemen är stor, liksom kostnaden för att administrera styrmedlen. För perioden 2012–2019 var den totala omsättningen för båda systemen 1,548 miljarder kronor i 2019 års fasta priser²⁵¹, varav Trafikverkets del uppgick till 1,083 miljarder kronor. Dessa kostnader utgör dock en mindre del av störningarnas samhällsekonomiska kostnader, vilket kan innebära att styrmedlens effekter blir svaga. De administrativa kostnaderna för att hantera båda styrmedlen är betydande. För kvalitetsavgiftssystemet var de 9,6 miljoner kronor och för regresssystemet var de 8,8 miljoner kronor 2019. Särskilt regresssystemets administrativa kostnader är mycket höga med tanke på storleken på utbetalningarna av regressersättningar, vilken uppgick till 11 miljoner kronor 2019. År 2019 uppgick därmed de administrativa kostnaderna för regresssystemet till 44,4 procent av de totala kostnaderna. Detta förklaras med ett stort inslag av manuellt arbete i Trafikverkets hantering av regresssystemet. Regresssystemets kostnadseffektivitet kan förbättras genom exempelvis förenkling och digitalisering av ansöknings- och hanteringsprocessen.

6.2 Kvalitetsavgifter och regressrätt har liten påverkan på Trafikverkets arbete med att motverka tåg förseningar

Systemen med kvalitetsavgifter och regressrätt påverkar endast i liten utsträckning Trafikverkets arbete med planering och prioritering av förebyggande åtgärder för att motverka tåg förseningar. Riksrevisionens bedömning är att Trafikverkets arbete för att motverka driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningar kan bli mer effektivt. Trafikverket saknar tillräcklig kunskap om anläggningens nuvarande och framtida tillstånd för att effektivt kunna förebygga förekomsten av infrastrukturrelaterade störningar. Trafikverket gör systematiska analyser av förseningsvolymerna som är orsakade av brister i infrastrukturen, men däremot analyseras inte samtliga utbetalningar för kvalitetsavgifter och regressrätt i dessa analyser. Vid planering och prioritering av förebyggande underhållsåtgärder för att motverka infrastrukturrelaterade förseningar beaktas förseningsvolymerna till viss del, som en parameter bland flera. Riksrevisionen kan inte bedöma om Trafikverket beaktar förseningsvolymerna tillräckligt mycket.

När det gäller driftledningsrelaterade förseningar gör Trafikverket inga systematiska analyser av förseningsvolymerna eller av kostnaderna för dessa, vare

²⁵¹ Den totala omsättningen för kvalitetsavgiftssystemet för perioden 2012–2019 var 1,522 miljarder kronor i 2019 års fasta priser. Den totala omsättningen för regresssystemet för perioden 2018–2019 var 26 miljoner kronor i 2019 års fasta priser.

sig inom kvalitetsavgiftssystemet eller inom regresssystemet. Trafikverket genomför inte heller konsekvensanalyser av prioriteringsalternativ eller några systematiska utvärderingar av trafikledarnas prioriteringsbeslut. Vissa av dessa beslut är välgrundade eftersom de minskar den totala förseningstiden i systemet, men Trafikverket saknar information om hur många av besluten som har varit välgrundade. Därmed är det oklart om prioriteringsbeslutets kvalitet är så hög som möjligt. Trafikverket får dock betala kvalitetsavgifter för de förseningar som orsakas av själva prioriteringsbeslutet, även om beslutet varit välgrundat. Detta innebär att incitamenten gällande dessa förseningar är otydliga inom kvalitetsavgiftssystemet. Riksrevisionen bedömer att avsaknaden av systematiska analyser, oklar kvalitet på prioriteringsbesluten och en motsägelsefull hantering av förseningar som är orsakade av prioriteringsbeslut är problem.

Riksrevisionen kan inte bedöma om den rådande balansen mellan kortsiktiga och långsiktiga åtgärder för att motverka förseningar är på rätt nivå. Det är av flera skäl en svår uppgift där Trafikverket inte heller har full rådighet över alla relevanta faktorer som behöver beaktas. Riksrevisionen kan konstatera att den information som systemen med kvalitetsavgifter och regressutbetalningar kan ge om förseningsorsaker behöver tas omhand och leda till åtgärder, för att systemen ska fylla sina syften. Riksrevisionen konstaterar också att Trafikverket arbetar med att åstadkomma en så bra balans som möjligt när det gäller åtgärder för att minska infrastrukturrelaterade förseningar. Det saknas dock tydligt uttryckta motiveringar för den balans som råder. När det gäller driftledningsrelaterade åtgärder saknas såväl arbete med som motiveringar av balans mellan kort- och långsiktiga åtgärder.

Granskningen visar vidare att incitamentsstrukturen för Trafikverkets ansvariga verksamhetsområden inte skapar största möjliga incitament för att de ska motverka sina störningar. Kostnaderna för kvalitetsavgiftsutbetalningar för förseningar belastar de ansvariga verksamhetsområdenas interna budgetar, medan kostnaderna för kvalitetsutbetalningar för tåginställelser och för regressutbetalningar belastar Trafikverkets centrala budget. Vi konstaterar också att Trafikverkets interna mål med förseningar per ansvarigt verksamhetsområde inte nåtts på övergripande nivå.

Riksrevisionen bedömer att kvalitetsavgifter och regressrätt inte har någon stor inverkan på Trafikverkets planering och prioritering av förebyggande åtgärder för att minska driftlednings- och infrastrukturrelaterade störningar. Trafikverket och branschen har satt upp punktlighetsmål som också uttryckts i målsättningar gällande förseningstid, men det saknas en koppling mellan styrmedlen och målsättningar för förseningar både i det gemensamma och i Trafikverkets eget arbete. Vid planering och prioritering av förebyggande åtgärder för att minska

störningar beaktas kostnaderna för båda styrmedlen i mindre omfattning för infrastrukturrelaterade orsaker, och dessa kostnader beaktas inte alls när det gäller arbete med driftledningsrelaterade orsaker.

Granskningen visar att det inte går att bedöma om de olika verksamheternas egna utvecklings- och förbättringsarbete är effektivt. Vidtagna åtgärders effekter på förseningar när det gäller driftledning och infrastruktur utvärderas inte av Trafikverket på ett systematiskt sätt. Utöver det saknas också ett gemensamt sätt för att utvärdera underhållsåtgärdernas effekter på grund av olikheter i teknikområdenas förvaltning och arbetssätt.

6.3 Regressystemet har ännu inte följts upp

Regeringen har gjort en uppföljning av kvalitetsavgiftssystemet men inte av regresssystemet. Regeringens uppföljning av kvalitetsavgiftssystemet genomfördes genom uppdrag till flera myndigheter två år efter systemets införande. Uppdragen som avrapporterades 2014–2016 uppmärksammade behovet av fortsatt utveckling av kvalitetsavgiftssystemets utformning och tillsyn. Sedan avrapporteringen har regeringen noterat att utveckling av kvalitetsavgiftssystemet har skett och även att det fortsätter att utvecklas än i dag. Regeringen har inte gjort någon grundlig uppföljning av regresssystemet under de fyra år som styrmedlet varit på plats. Regeringen saknar därmed större insyn i hur väl regresssystemet fungerar och om styrmedlet som helhet är effektivt eller inte.

6.4 Rekommendationer

Till regeringen

- Gör en uppföljning och översyn av regresssystemets kostnadseffektivitet och styreffekt. Om det saknas förutsättningar för att förbättra styrmedlets kostnadseffektivitet och styreffekt bör regeringen överväga att föreslå riksdagen att lägga ner regresssystemet för inrikes trafik.

Till Trafikverket

- Gör en analys för att ta fram en samhällsekonomiskt effektiv nivå för järnvägens punktlighet och förseningar. Denna analys bör utgöra ett underlag vid utformande av kvalitetsavgifternas strukturer och nivåer så att styrmedlet skapar tillräckliga incitament för aktörerna att minska sina störningar.

- Utveckla metoder och arbetssätt för att registrera orsakskoder för järnvägsföretagens följd förseningar. Ta också fram en plan för att på ett säkert sätt successivt införa kvalitetsavgifter för järnvägsföretagens följd förseningar.
- Säkerställ att kvaliteten på trafikledarens prioriteringsbeslut blir så hög som möjligt och tydliggör incitamenten i kvalitetsavgiftssystemet kopplat till hanteringen av förseningar som är orsakade av prioriteringsbeslut.
- Utveckla planering och prioritering av förebyggande åtgärder för att bättre motverka driftlednings- och infrastrukturellerade förseningar. Detta arbete bör inkludera en grundläggande analys av förseningsorsaker, beaktande av Trafikverkets kostnader för kvalitetsavgifter och regressrätt och systematiska utvärderingar av genomförda åtgärder.

Referenslista

Rapporter

Järnvägsbranschens samverkansforum, *TTT – Tillsammans för tåg i tid*, Årssammanfattning 2019, 2020.

Nilsson, J.-E., *Kvalitetsavgifter – Problem och tänkbara lösningar*, VTI rapport 884, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), 2016.

Riksrevisionen, *Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser*, Riksrevisionen, 2020.

Svensk Kollektivtrafik, *Vad är ekonomisk skada? En rapport om regressrättens tillämpning i järnvägstrafiklagen*, Svensk Kollektivtrafik, 2020.

Trafikanalys, *Förseningar i persontrafiken- mått och metoder*, PM 2013:3, Trafikanalys, 2013.

Trafikanalys, *Punktlighet på järnväg 2022 kvartal 2*, Trafikanalys, 2022.

Trafikverket, *Driftrapport järnväg - Årsrapport 2021*, Trafikverket, 2022.

Trafikverket, *En punktligare tågtrafik – sammanställning av Trafikverkets åtgärder 2017–2019*, Trafikverket, 2020.

Trafikverket, *Järnvägsnätsbeskrivning 2018*, Trafikverket, 2018.

Trafikverket, *Järnvägsnätsbeskrivning 2022*, Trafikverket, 2022.

Trafikverket, *Kvalitetsavgifter som styrmedel – tågplan 2016*, TRV2014/55165, Trafikverket, 2015.

Trafikverket, *Orsakskoder A – Ö*, TDOK 2014:0259, version 15, Trafikverket, 2022.

Trafikverket, *Orsaksrapportering vid tågförsening, kvalitetsmätning 2021*, TRV2022/20097, Trafikverket, 2022.

Trafikverket, *Tillsammans för tåg i tid – Resultatrapport 2015*, 2015:151, Trafikverket, 2015.

Trafikverket, *Trafikbestämmelser för järnväg*, TDOK 2015:0309, Trafikverket, 2022.

Trafikverket, *Trafikverkets underhållsplan för åren 2022–2025*, TRV2022/10331, Trafikverket, 2022.

Trafikverket, *Trafikverkets verksamhetsplan 2021–2023*, TRV2020/20048, Trafikverket, 2020.

Trafikverket, *Utredning av förutsättningar för att minska förseningar i järnvägstrafiken orsakade av järnvägsföretag*, TRV2019/125947, Trafikverket, 2020.

Trafikverket, *Årsredovisning*, Trafikverket, 2013.

Trafikverket, *Årsredovisning*, Trafikverket, 2019.

Trafikverket, *Årsredovisning*, Trafikverket, 2020.

Trafikverket, *Årsredovisning*, Trafikverket, 2021.

Transportstyrelsen, *Uppdrag om avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet – Transportstyrelsens tillsyn av kvalitetsavgifter*, TSG 2014–1156, Transportstyrelsen, 2014.

Riksdagstryck

Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.

Prop. 2010/11:25, *Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet*.

Prop. 2010/11:25, *Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet*, bet. 2010/11:TU5, rskr. 2010/11:82.

Prop. 2017/18:62, *Ny järnvägstrafiklag*.

Prop. 2017/18:62, *Ny järnvägstrafiklag*, bet. 2017/18:CU12, rskr. 2017/18:193.

Övrigt material

EUT L 57, 15.3.2001, s. 29–46, Celex 32001L0014, *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*.

EUT L 315, 3.12.2007, s. 14–41, Celex 32007R1371, *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer*.

EUT L 343, 14.12.2012, s. 32–77, Celex 32012L0034, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (omarbetning) Text av betydelse för EES*.

EUT L 352, 23.12.2016, s. 1–17, Celex 32016L2370, *Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2370 av den 14 december 2016 om ändring av direktiv 2012/34/EU vad gäller öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg och styrningen av järnvägsinfrastrukturen (Text av betydelse för EES)*.

Järnvägsförordning (2004:526).

Järnvägslag (2004:519).

Järnvägsmarknadsförordning (2022:416).

Järnvägsmarknadslag (2022:365).

Järnvägstrafiklag (2018:181).

Olsson, O., "Så mycket kostar landets tågförseningar", Göteborgs-Posten, 2015-01-28.

Regeringsbeslut I2019/00184/US, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*.

Regeringsbeslut I2020/03416, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Trafikverket*.

Regeringsbeslut I2021/03182, I2021/03029 (delvis), I2021/02836, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Trafikverket*.

Regeringsbeslut N2014/3121/TE, *Uppdrag att inför tågplan 2016 utveckla avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet*.

Regeringsbeslut N2014/3122/TE, *Uppdrag om tillsyn av avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet*.

Regeringsbeslut N2014/3123/TE, *Uppdrag att bistå Trafikverket att utveckla avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet*.

Trafikverket, "Ekonomisk skada persontrafik (transportörer)", <https://bransch.trafikverket.se/tjanster/ansok-om/ersattning-vid-skada/ekonomisk-skada-persontrafik/>, hämtad 2022-06-22.

Transportstyrelsen, *Förelägganden Trafikverket avseende kvalitetsavgifter*, TSJ 2015–951, 2016.

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur (TSFS2017:99).

Transportstyrelsens föreskrifter om tillträde till järnvägsinfrastruktur och tjänster (TSFS 2022:32).

Riksrevisionen har granskat om de två styrmedlen kvalitetsavgifter och regressrätt effektivt bidrar till att minska tågförseningar.

Granskning visar att det finns brister i orsakskodningens kvalitet och styrmedlens utformning samt i Trafikverkets arbete som gör att styrmedlen inte skapar tillräckliga incitament och styrande effekt för att effektivt motverka tågförseningar.

För kvalitetsavgifterna handlar det bland annat om att järnvägsföretagens följdörseningar inte är inkluderade. Detta är en bidragande orsak till att Trafikverket betalar mer i kvalitetsavgifter än järnvägsföretagen, trots att järnvägsföretagen orsakar mer förseningar.

För regresssystemet handlar det bland annat om att ansökningsprocessen är komplicerad och att Trafikverkets handläggningstid är långsam och oförutsägbar. Detta gör att järnvägsföretagen inte alltid ansöker om regressersättning som de är berättigade till. Dessutom ligger en stor del av godstrafikens förseningskostnader utanför regresssystemet.

Granskningen visar också att styrmedlen i liten utsträckning påverkar Trafikverkets planering och prioritering av förebyggande åtgärder för att motverka infrastruktur- och driftledningsrelaterade förseningsorsaker.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att göra en uppföljning och översyn av regresssystemet. Trafikverket rekommenderas bland annat att

- göra en analys för att ta fram en samhällsekonomiskt effektiv nivå för järnvägens punktlighet och förseningar, för att användas som underlag vid utformningen av kvalitetsavgifter
- ta fram en plan för att införa kvalitetsavgifter för järnvägsföretagens följdörseningar.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se