

**Gap-analys av kunskapsunderlag Rapport
om järnvägstransporter – 2018:2
delredovisning II**

Gap-analys av kunskapsunderlag **Rapport**
om järnvägstransporter – **2018:2**
delredovisning II

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2018-02-08

Förord

Trafikanalys har fått regeringens uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra kunskapsunderlaget om järnvägstransporter med inriktning på mer detaljerad information om geografi och varugrupper. En inventering av dagens kunskapsunderlag delredovisades 1 december 2017. I den aktuella delredovisningen presenteras rekommendationer för kunskapsutveckling med utgångspunkt i tidigare kunskapsinventering och efterföljande analys av myndigheternas legala och praktiska förutsättningar för kunskapsförsörjning. Som en följd av denna analys har uppdraget förlängts och ska slutredovisas 31 maj 2018.

Samråd och samverkan har skett med en rad myndigheter och organisationer. Trafikanalys tackar särskilt Trafikverket och Transportstyrelsen för värdefulla bidrag. Så även Näringslivets Transportråd, Tågoperatörerna, SKL, Svensk kollektivtrafik och VTI.

Tom Andersson är projektledare på Trafikanalys. I projektgruppen ingår Pia Bergdahl, Fredrik Lindberg, Eva Lindborg, Tom Petersen och Mats Wiklund.

Stockholm i februari 2018

Brita Saxton
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	5
1 Bakgrund	9
1.1 Regeringsuppdraget.....	9
1.2 Avgränsningar	9
1.3 Metod	10
2 Kunskapsinventering	11
2.1 Informationskällor.....	11
2.2 Lägesbild.....	12
3 Aktörernas kunskapsbehov	15
3.1 Generella behov	15
3.2 Persontransporter	22
3.3 Godstransporter	23
3.4 Sammanfattning.....	25
4 Utvecklingsmöjligheter	27
4.1 Officiell statistik	27
4.2 Dataförsörjning.....	32
4.3 Nationell samordning	41
5 Rekommendationer	49
5.1 Kortsiktiga insatser.....	49
5.2 Långsiktiga insatser	51
6 Diskussion	53
7 Referenser	55
7.1 Regelverk	55
7.2 Litteratur	57
7.3 Kontakter.....	58
Bilaga 1 – Regeringsuppdrag	63
Bilaga 2 – Dansk förordning	66
Bilaga 3 – Objektsbeskrivning	69

Sammanfattning

Informations- och kunskapsbehov om järnvägstransporter är varierande, inom och mellan organisationer. Trafikverket har i rollen som infrastrukturförvaltare behov av underlag om transporter på järnvägsnätet för uppföljning av kapacitetsutnyttjande och trafikanalyser och prognoser. Även regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) har behov av underlag för att planera och besluta om trafikförsörjning. Andra aktörer har behov av att jämföra och bedöma regionala och lokala transportmarknader, konkurrensvillkor och utvecklingspotential i olika landsdelar och längs olika färdvägar.

Dagens officiella statistik kan i begränsad utsträckning möta dagens behov av mer detaljerade underlag. En rad faktorer påverkar möjligheterna till att samla in och publicera statistik om mängd och flöde av passagerare och gods på järnvägsnätet: (1) oklar tillgång och kvalitet på transportdata, (2) regelverk och resurser för insamling och hantering av uppgifter och data om järnvägstransporter, samt (3) säkerhets- och sekretessregler som påverkar möjligheterna till statistikpublicering och datadelning mellan organisationer.

Till skillnad från Trafikverkets tågtrafikdata, som till stor del är nationella, centraliserade och öppna data, bygger järnvägstransportdata och -statistik på verksamhetsuppgifter från enskilda järnvägsföretag, regionala kollektivtrafikmyndigheter och tågoperatörer. Vilka grunduppgifter som finns att tillgå beror på verksamhet. I lokal eller regional kollektivtrafik används färdbevis som sällan specificerar enskilda resor. Uppgifter om påstigande eller resor bygger på varierande mätmetoder och skattningar. Uppgifter om järnvägsgods, mängd och färdväg, är mer systematiskt dokumenterade, men närmare specifikation av gods, kompletta färdvägar på järnvägen, typ och varuslag, är ingen självklarhet eftersom det inte finns några generella krav på fraktsedlar och sammanhållen transportdokumentation.

Det finns idag ingen nationell samordning eller standardisering av transportdata och statistik som produceras av olika aktörer. I princip är det möjligt att samla in mer detaljerade uppgifter, men i praktiken innebär variation i datahantering i kombination med en ökad detaljeringsgrad påtaglig risk för kvalitetsbrister och växande uppgiftslämnarbörda. Nyttan med ökad datainsamling är dessutom en öppen fråga eftersom röjanderiskerna är påtagliga på järnvägsområdet med ett 50-tal marknadsaktörer. Publicering av detaljerad statistik kan innebära att uppgifter måste undertryckas, om inte samtycke kan erhållas från uppgiftslämnarna.

Vart femte år samlar EU in regional statistik om järnvägstransporter, senast avseende 2015. I Sverige omfattar insamlingen uppgifter om frekvenser av person- och godståg per bandel, samt flödet av passagerare och gods inom och mellan åtta regioner. Svenska uppgifter om passagerar- och godsflöden är idag sekretessmarkerade. En betydande del av uppgifterna kan inte publiceras utan samtycke från uppgiftslämnarna. Bedömningen är att samtycken i högre grad skulle kunna erhållas för persontransporter än för godstransporter. I fråga om datakvalitet finns ett omvänt problem. Det finns påtagliga kvalitetsbrister i regionala uppgifter om transportflöden i persontrafiken på järnvägsnätet.

Variationen i datakällor och kvalitet, brist på nationell samordning och standardisering, risk för ökad uppgiftslämnarbörda och begränsade möjligheter till statistikpublicering med hänsyn till sekretesskrav, är faktorer som begränsar nyttan med mer detaljerade uppgifter än de som

redan samlas in inom ramen för EU:s femåriga regionala statistik. Konsekvenserna bedöms dock beroende av ändamål, uppgiftslämnarens verksamhet och detaljnivå på uppgifter.

Det finns flera nackdelar med dagens femåriga regionala järnvägsstatistik. Dels innebär den en brist på kontinuitet, dels en brist på relevant regional indelning, åtta regioner (NUTS 2) istället för län (NUTS 3). Årlig insamling skapar bättre förutsättningar att utveckla rutiner och system för att hantera detaljerade uppgifter, regelbunden röjande- och samtyckesk kontroll. Länsuppgifter är mer relevant för transportplanering och möjliggör jämförelser mellan trafikslagen. Årlig insamling av regionala uppgifter ökar uppgiftslämnarbördan till en början, men leder samtidigt till bättre rutiner och system för datahantering över tid, till effektivisering och kvalitetsförbättringar. Det förutsätter dock en aktiv kvalitetsuppföljning av uppgiftslämnarnas rapportering. Dagens kvalitet på regionala transportdata bedöms som bristfällig.

Insamling av uppgifter inom ramen för officiell statistik innebär att användningen begränsas till statistikpublicering eller forskning. Dessutom innebär hänsyn till sekretesskrav och brist på samtycke begränsningar i vilken statistik som kan spridas. Samhälls- och marknadsaktörernas behov av underlag för infrastrukturplanering, trafikanalyser och prognoser är mer detaljerade och varierande än så, till exempel mängd och flöde av passagerare eller gods vid enskilda platser eller på enskilda sträckor. För denna typ av underlag behövs det andra former av kunskapsproduktion än offentlig statistik.

Trafikverket och Transportstyrelsen har inom ramen för dagens regelverk, uppdrag och ansvar, möjligheter att utfärda föreskrifter om järnvägsföretagens uppgiftslämnande. Det är en annan väg att gå än insamling till officiell statistik. Hittills har så inte skett. Trafikverket samlar in underlag för att upprätta tågplaner och daglig trafikledning, men saknar en samlad behovsbedömning och kravställning på transportuppgifter från järnvägsföretag. Transportstyrelsen anser att de uppgifter som de behöver i sin verksamhet till stor del redan finns hos andra myndigheter, även om sekretessen ibland utgör ett hinder.

I Danmark gäller en ny förordning om uppgiftslämnandet om tågtrafik och järnvägstransporter sedan 2017. Detaljerade uppgifter ska lämnas till Trafik-, Bygge- och Boligstyrelsen. Ändamålet är infrastrukturförvaltning, analys, planering och marknadsövervakning. Inledningsvis lämnas dessa uppgifter oberoende av insamling till officiell statistik. På sikt ska uppgiftslämnandet effektiviseras genom en samordnad dataförsörjning. Det danska regelverket illustrerar att det är av vikt att skilja på olika typer av data- och statistikförsörjning, samt att dataförsörjning för olika ändamål och myndighetsuppdrag är den grundläggande frågan.

För en effektiv data- och statistikförsörjning om järnvägstransporter i Sverige krävs insatser och åtgärder av flera slag. Inledningsvis bör Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen utarbeta en samordnad styrmodell och kravställning på transportdata för infrastrukturförvaltning, marknadsövervakning och officiell statistik, även med hänsyn till andra samhälls- och marknadsaktörers kunskapsbehov. I det ligger att klargöra ansvars- och resursfrågor inom och mellan transportmyndigheterna, även i relation till andra branschaktörer, inklusive behovet av nationell samordning av dataförsörjning och statistikproduktion bland branschaktörer och deras hantering av kvalitets- och säkerhetsfrågor.

En nationellt samordnad styrmodell för dataförsörjning och förvaltning om järnvägstransporter bör utarbetas så förutsättningslöst som möjligt, men avgränsas till järnvägstransporter med tanke på specifika marknads- och branschvillkor, legala och praktiska förutsättningar, dvs. *ett mindre antal konkurrerande marknadsaktörer på en statlig infrastruktur med öppna trafikdata, men konfidentiella närings- och transportuppgifter*. Modellen kan begränsas till kravställning på transportuppgifter och riktlinjer för datahantering i branschen, alternativt även omfatta en

samordnad dataförvaltning. Det senare innebär mer långtgående förändringar av regelverk, ansvarsfördelningar och resursbehov.

Oavsett styrmodell finns det även behov av andra insatser på kort och lång sikt för att förbättra dagens kunskapsunderlag om järnvägstransporter, både verksamhets- och produktutveckling. Det handlar inte minst om tydligare styrning och uppföljning av dataförvaltning på transportmyndigheterna, men även privat och offentlig samverkan kring kunskapsförsörjning om järnvägstransporter. Denna har hittills präglats av ett organisations- och personberoende, ett arv från ett tidigare statligt monopol. Med marknadsöppning och konkurrens på järnvägsnätet följer krav på konkurrensneutrala villkor. Dessa gäller även underlag för myndigheternas styrning och uppföljning. Dessa bör vägledas av en systematisk och transparent kravställning på vilka verksamhetsuppgifter som behövs för vilka ändamål.

1 Bakgrund

1.1 Regeringsuppdraget

Regeringen har gett Trafikanalys i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett mer detaljerat statistik- och kunskapsunderlag om transporter på järnväg (Regeringsbeslut 2017-05-11, N2017/03480/TS). Målet är förbättrad kunskap om gods- och passagerarflöden genom insamling av data med högre geografisk upplösning än vad som redovisas i dagens statistik, mer detaljerad kunskap som ger bättre möjlighet till jämförelser inom och mellan trafikslag. För godstransporter avses godsflöden med varugrupsindelning med ökad geografisk uppdelning.

I regeringens beslutsunderlag framhålls att relevant kunskap är en förutsättning för effektiv styrning på järnvägsområdet. Mer detaljerade underlag behövs för exempelvis prognoser, bedömning av potential för kapacitetsutnyttjande eller överflyttning, analys av konsekvenser av störningar och analys av begränsningar för transportköpare. Det behövs också för att minska osäkerheten i transportmodeller och analyser. Dagens skattningar anses inte ge tillräcklig säkerhet vid bedömningar av åtgärdsförslag.

I uppdraget ska särskilt följande frågor behandlas:

- Inventering av tänkbara datakällor om transporter på järnväg och bedömning av möjligheten att använda dessa.
- Inventering av möjligheter att validera och kalibrera modeller för prognostisering och analys av järnvägstransporter på detaljerad nivå.
- Ta fram ett förslag till utformning och produktion av utvecklad statistik om gods- och persontransporter på järnväg.

Uppdragets första två frågor om inventering redovisades 1 december 2017 (Trafikanalys 2017). Efter beslut om förlängning ska uppdraget i sin helhet slutredovisas 31 maj 2018.

Denna delredovisning omfattar en gap-analys, analys av diskrepanser mellan efterfrågan och tillgång på kunskapsunderlag, förutsättningar för att överbrygga dem, samt förslag till åtgärdsområden. Den lägger grunden för det fortsatta arbetet med att utarbeta ett förslag till en samordnad styrmodell för myndigheternas försörjning och förvaltning av transportdata på järnvägsområdet.

1.2 Avgränsningar

Kunskapsunderlag om järnvägstransporter kan betyda många saker. I det här uppdraget har Trafikanalys avgränsat frågan till aktuella och sammanhållna faktaunderlag om person- och godstransporter på järnväg, som involverar någon form av *regelbunden och systematisk* data- eller statistikproduktion. Det behöver inte handla om officiell statistik, men underlaget måste vara relevant nog och ha tillräcklig kvalitet att tjäna som nationellt planeringsunderlag. Det gör myndigheters data- och statistikproduktion till en viktig utgångspunkt.

Uppdraget är avgränsat till person- och godstransporter på det statliga järnvägsnätet. Flera angränsande områden har exkluderats: infrastruktur, energianvändning, transporter av farligt gods, olyckor och företagets ekonomi. Inte heller ingår trafikslagsövergripande frågor om resvanor eller varuflöden. Huvudfrågan är om det går att matcha tillgång och efterfrågan på mer detaljerade kunskapsunderlag om person- och godstransporter på järnvägsnätet och i så fall hur det kan ske.

Transportdata avser mängd eller flöde av passagerare eller gods på järnvägsnätet.

Trafikdata avser mängd eller flöde av fordon på järnvägsnätet.¹

Distinktionen mellan transport- och trafikdata är central i det aktuella uppdraget. Trafikverket tillhandahåller tågtrafikdata och information som öppna data, medan transportdata är affärs- och handelsdata som generellt tillhör järnvägsföretag. I detta uppdrag är det efterfrågan och tillgång på transportdata som är i fokus.

Kunskapsunderlag om tågens punktlighet är ett gränsfall. I officiell statistik avser punktlighet tågens ankomsttider i förhållande till tidtabell. Underlaget är tågtrafikdata från Trafikverket utan koppling till mängd passagerare eller gods, till exempel antal eller andel resenärer som drabbas av förseningar. Tågtrafikdata har god geografisk och tidsmässig upplösning och bär på information om trafikflödet i sig och är därmed ett ramverk för transporter på järnväg. Utan någon koppling till transportdata är dock trafikdata inte att betrakta som en del av det aktuella uppdraget. Kunskapsunderlag om tågtrafik och punktlighet diskuteras därför bara om och när det är relevant att diskutera kopplingar.

1.3 Metod

Denna delredovisning omfattar i huvudsak en så kallad gap-analys av efterfrågan och tillgång på kunskapsunderlag om järnvägstransporter bland samhälls- och marknadsaktörer. Dels innebär det en redovisning av aktörernas kunskapsbehov (kapitel 3), dels en redovisning av legala och praktiska förutsättningar för att möta dessa behov – tillsammans med Trafikanalys bedömningar av möjliga åtgärder för att överbrygga dessa (kapitel 4). Underlaget bygger på de kontakter, möten och intervjuer som genomfördes inom ramen för tidigare inventering, men kompletterat med efterföljande kontakter, korrespondens och underlag (avsnitt 7.3).

Följande undersökningsmoment har tillkommit efter delredovisning I:

- e-postenkät till regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) om behovet av statistikunderlag för utarbetande av trafikförsörjningsprogram,
- e-postenkät till infrastrukturförvaltare av järnvägsterminaler och lastplatser om användning av nyckeltal för godshantering,
- fördjupad studie av projekt om informations- och kunskapshantering om godstransporter på järnväg (uppdrag till WSP),
- fördjupad studie av internationella erfarenheter av dataförsörjning och förvaltning i transportmodellering, mer specifikt krav på tillgänglighet och sekretess på data, samt
- policy-studie av Trafikverkets informationsförvaltning rörande trafikdata.

¹ Jämför med definitioner av järnvägstrafik och transporter (Eurostat 2009).

2 Kunskapsinventering

I det här kapitlet sammanfattas tidigare kunskapsinventering. Det omfattar en redigerad syntes av sammanfattningen och slutdiskussionen i tidigare publikation (Trafikanalys 2017). Kapitlet inleds med en sammanfattning av informationskällorna som ligger till grund för inventeringen och även gap-analysen i den aktuella delredovisningen.

2.1 Informationskällor

Inventeringsarbetet har omfattat undersökningar av flera slag, interna aktiviteter och externa uppdrag. Aktiviteter i inventeringen listas och sammanfattas kort som följer. Totalt har ca 70 intervjuer genomförts med representanter för organisationer och företag verksamma i järnvägstransportsektorn. Därutöver har en rad mer öppna kontakter och möten genomförts. Kontakter är listade i avsnitt 7.3.

- Samråd med branschaktörer om lägesbilder och åtgärdsförslag: enskilda och gemensamma möten med representanter för Näringslivets transportråd, SKL, Svensk kollektivtrafik, Trafikverket, Transportstyrelsen och Tågoperatörerna.
- Intervjuer med uppgiftslämnare till Bantrafik avseende datakällor till uppgifter om regionala person- och godsflöden. Intern aktivitet på Trafikanalys.
- E-postenkät till statistikansvariga i EU:s medlemsländer. Frågor om efterfrågan och sekretess avseende regional järnvägsstatistik. Intern aktivitet på Trafikanalys.
- Röjandekontroll. Analys av röjanderisker och riskreducerande åtgärder. Intern aktivitet på Trafikanalys.
- Internationella fallstudier av geografisk järnvägsstatistik. Intern aktivitet på Trafikanalys.
- Urvalsundersökningar och användbarhet. Vilken geografisk upplösning är möjligt med VFU och RVU? Intern aktivitet på Trafikanalys.
- Informations- och dataklassning. Fokussamtal om skyddsbehov av transportdata hos operatörer. Särskilda möten och intervjuer med fyra tågoperatörer.
- PM om Transportstyrelsens uppgiftshantering på järnvägsområdet. Underlag från Transportstyrelsen.
- PM om SAMGODS och SAMPERS, indata och utdata, behov och krav för validering och kalibrering. Underlag från Trafikverket.
- Datakällor i modellering av järnvägstransporter. Uppdrag till VTI.
- Användarstudie av SAMGODS och SAMPERS: bedömningar av funktionalitet och kvalitet på modellering av järnvägstransporter. Uppdrag till Sweco.
- Uppföljande studie med internationella jämförelser av förvaltning av detaljerade dataunderlag till transportmodeller. Uppdrag till Sweco.

- Studie av användning av resehandlingar för statistik om persontrafik på järnväg. Uppdrag till Trivector.
- Studie av hantering av fraktsedlar i godstrafik på järnväg. Uppdrag till WSP.
- Uppföljande studie av kunskapsprojekt om kunskapsprojekt om godstransporter på järnväg, samt hantering av fraktsedlar, speciellt RailData. Uppdrag till WSP.
- Studie av järnvägsaktörernas datakällor i ett systemperspektiv. Uppdrag till Ramböll.
- E-postenkät till infrastrukturförvaltare av järnväg i Sverige i syfte att göra en första bedömning av deras potential som uppgiftslämnare av godshantering vid terminal eller lastplats på järnvägsnätet. Intern aktivitet på Trafikanalys.
- E-postenkät till regionala kollektivtrafikförvaltare (RKM) om behovet av statistik om järnvägstransporter som underlag för utarbetande av trafikförsörjningsprogram. Intern aktivitet på Trafikanalys.
- Policy-studie av Trafikverkets informationsförvaltning rörande planering och trafikledning för järnväg. Intern aktivitet på Trafikanalys.
- Omvärldsbevakning och övriga expertkontakter för insamling av faktaunderlag av relevans. Intern aktivitet på Trafikanalys.

2.2 Lägesbild

Kunskapsunderlag om järnvägstransporter behövs i utredningar och utvärderingar av dagens och framtidens transportbehov, för samhällsekonomiska prognoser och infrastrukturplanering. Idag består underlaget i huvudsak av *aggregerade uppgifter på nationell nivå*, vare sig det avser person- eller godstrafik och, vare sig underlaget består av återkommande statistikproduktion eller enskilda undersökningar, analyser eller modellberäkningar. Mer detaljerade uppgifter om transportrelationer och flöden saknas, till exempel geografiska transportflöden och indelningar av dessa efter restyper och varugrupper. Bristande nationell samordning och fragmenterade datakällor präglar informationshantering och förvaltning på området.

Insamling av uppgifter till järnvägstransportstatistik sker idag på *makronivå* genom att marknadsaktörerna rapporterar aggregerade uppgifter om sina järnvägstransporter, som sedan bearbetas och sammanställs till en än mer aggregerad statistik, företrädesvis till nationell nivå. I jämförelse sker datarapportering inom luftfart och sjöfart på *mikronivå*, dvs. antal passagerare eller mängden gods per transport. Underlagen om lastbilstransporter insamlas också på mikronivå, men inte som totalundersökning utan baserat på ett statistiskt urval av individuella lastbilar.

Enskilda aktörer på järnvägsmarknaden har generellt mer detaljerade trafik- och transportdata än vad de delger, men det finns samtidigt en stor variation i datahantering, system och rutiner, dataposter och format, metoder och tekniker för mätningar, beräkningar och skattningar, samt för kvalitetskontroller och uppföljning. Det gäller inte minst inom kollektivtrafiken med en stor andel ospecificerade personresor med avseende på resvägar. Även i godstrafiken varierar datahanteringen, delvis på grund av en avsaknad på entydiga krav på dokumentation, fraktsedlars innehåll, form och hantering, delvis på grund av variation mellan branscher. Skogsindustrin utmärker sig genom en lång tradition av samverkan kring mätmetoder och teknik.

Dataunderlag om person- och godstransporter på järnväg omfattar idag två huvudkategorier, nationella trafikdata från Trafikverket respektive transportdata från järnvägsföretag, regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) och logistikföretag. Trafikverkets data avser tågtrafik på det svenska järnvägsnätet i enlighet med tågplaner och uppföljningar. De innehåller i princip bara en transportuppgift, operatörernas självrapporterade lastvikt på godstransporter utan koppling till lastkapacitet och varugrupper. Trafikdata tjänar i första hand som underlag för trafikledning och trafikplanering, inte analyser och prognoser av person- och godstransporter.

Trafikverkets trafikdata är framför allt motiverat av myndighetens ansvar för trafikledning och uppföljning av avvikelser, kapacitetstilldelning och planering av banavgifter. Det följer inte av något samhällsansvar för nationell dataförsörjning och förvaltning avseende tågtrafik och järnvägstransporter. Regelverket på området pekar inte ut något sådant ansvar hos någon myndighet. Inte heller har någon myndighet varit pådrivande i att försöka skapa ett nationellt datavärdskap. Varken Trafikverket eller Transportstyrelsen har några föreskrifter som reglerar att marknadsaktörerna regelbundet delger aktuella och relevanta verksamhetsuppgifter till myndigheterna för förvaltning, utveckling och styrning av infrastruktur och järnvägsverksamhet, trots att det finns vissa mandat enligt Järnvägslagen (2004:519) att göra så.

Bristen på nationell samordning av datakällor återspeglar sig i underlaget till Trafikverkets transportmodeller, samhällsekonomiska analyser och prognoser. Sampers och Samgods är de huvudsakliga verktygen för att modellera och beräkna efterfrågan och tillgång på person- respektive godstransporter. Modellernas förmåga till detaljerade geografiska prognoser av person- och godstransporter på järnväg är idag begränsade. För modellutveckling och kalibrering, för validering av nulägesanalyser och prognoser, behövs data av varierande slag. Sekretesshinder och kvalitetsbrister är återkommande problem i datahanteringen. Det finns ett behov av sammanhållna, aktuella och systematiska mikrodata om järnvägstransporter av fordon, passagerare och gods på platsnivå på järnvägsnätet.

Trafikanalys har genomfört fallstudier av järnvägstransportstatistiken i tre länder där det är känt att det finns offentlig statistik med bättre geografisk upplösning: Finland, Storbritannien och Kanada. Generellt sett finns det mer detaljerad järnvägsstatistik på marknader med företag i monopolliknande ställning, som till exempel en tidigare statlig järnvägsförvaltare som verkar utan reell konkurrens (Finland), nationellt upphandlad persontrafik (Storbritannien) eller tågoperatörer som också är infrastrukturägare (Kanada).

Marknadsstrukturer är en viktig faktor som påverkar informationsförvaltning. Statligt monopol på styrning och uppföljning av infrastruktur, tågtrafik och järnvägstransporter har tidigare inneburit en integrerad förvaltning av information om verksamhet, trafik och transporter. Så är fortfarande fallet i Finland som offentliggör den mest heltäckande och detaljerade järnvägs-transportstatistiken i EU. Marknadsöppningen i EU, med en växande mångfald av trafik- och transportaktörer, med olika verksamhetsmål och ansvar, har överlag resulterat i en mer fragmenterad informationsförvaltning. Sverige är ett tydligt exempel på det. Sverige ligger i topp i EU ifråga om marknadsöppnande (RMMS 2016; Transportstyrelsen 2017), utan att säkerställa möjligheten till en nationellt samordnad informationsförsörjning och förvaltning av transportuppgifter och data.

Av allt att döma krävs någon form av nationellt datavärdskap som samordnar datainsamling och sammanställningar för olika ändamål. Det förutsätter överväganden av organisatorisk, juridisk och teknisk karaktär, som även beror på vilka järnvägstransporter som är ifråga. När det gäller samhällsorganiserad kollektivtrafik finns det behov av kravställning, standardisering och kvalitetssäkring av tekniker och metoder för mätningar, beräkningar och skattningar. Med tanke på att verksamheten i hög grad är samhällsfinansierad kan kraven på sekretess antas

utgöra ett mindre hinder. För kommersiell tågtrafik är problemet det omvända. Transportdata är i högre grad välstrukturerade mikrodata, men dess användning för statistikproduktion är mer osäker med hänsyn till sekretess för uppgifter om enskild näringsverksamhet. I tabell 1 ges en sammanfattande lägesbild av kunskapsunderlag om järnvägstransporter.

Tabell 1. Sammanfattande lägesbild av data- och statistikunderlag om järnvägstransporter.

<i>Högupplösta kunskapsunderlag</i>	<i>Persontrafik</i>	<i>Godstrafik</i>
Datainsamling	<p>En betydande andel ospecificerade resor i lokaltrafik och regionaltrafik. Grunddata generellt i form av påstigande.</p> <p>Varierande mikrodata om resor: typ, mängd och format. Det krävs en hel del handpåläggning för RKM, inte minst i brist på ATR*.</p> <p>Bristande kvalitetssamordning och standarder: transportmått, mätningar, beräkningar och skattningar.</p> <p>Begränsade IT-stöd och resurser innebär potentiellt hög uppgiftslämnarbörda.</p>	<p>Fraktsedlar frivilligt. Mikrodata inte komplett för färdvägar och enskilda varugrupper.</p> <p>Generellt mer standardiserade data än i persontrafik, men varierande IT-mognad innebär varierande uppgiftslämnarbörda.</p> <p>Trafikverket har uppgifter om lastvikt per tåg, men användning förutsätter sekretessprövning.</p> <p>Säkerhetsfrågor av flera slag än bara affärssekretess, till exempel samhällets säkerhet.</p>
Statistikpublicering	<p>Publicering av geografisk statistik förutsätter samtycke, vilket kan vara ett hinder för kommersiell trafik.</p> <p>Antalet påstigande är ofta en proxy för resor, vilket inte utan vidare fungerar som underlag för flödesstatistik.</p> <p>Kvalitetskritik mot statistik som bygger på icke standardiserade transportmått och data.</p>	<p>Färre marknadsaktörer är involverade i godstransporter på järnväg än i kollektivtrafik, vilket ökar röjanderisker i redovisningar och statistik.</p> <p>Publicering av geografisk statistik kräver i regel samtycke, inte minst för enskilda varugrupper.</p>

* ATR: Automatisk trafikankräkning

3 Aktörernas kunskapsbehov

Utgångspunkten i det aktuella regeringsuppdraget är att det finns ett behov av mer detaljerat kunskapsunderlag om järnvägstransporter, geografiska indelningar och varugrupsindelningar, samt att förslag ska läggas på ny statistikproduktion som fyller dessa behov. Ett första steg är att klargöra behoven och hur de relaterar till existerande statistik, samt även hur olika aktörer uppfattar ansvaret för att kunskapsunderlaget finns på plats.

Kunskapsbehov innebär inte nödvändigtvis efterfrågan på statistik, än mindre officiell statistik. Kunskapsunderlag kan komma i många andra former, exempelvis undersökningar, databaser och register som förvaltas och används för olika ändamål, inom enskilda verksamheter eller för gemensamma, nationella intressen. Det kan också handla om behov av specifika uppgifter för enskilda ändamål eller i enskilda fall, snarare än regelbunden och aktuell statistik.

I detta kapitel klargörs samhälls- och marknadsaktörernas behov av underlag, dess karaktär, innehåll och form. Därtill diskuteras dagens ansvar för kunskapsförsörjning i allmänna termer. Bedömning av legala förutsättningar följer i nästa kapitel. Med karaktär avses till exempel databaser, register, statistik, verksamhetsredovisningar och marknadsundersökningar. Med innehåll och form avses exempelvis upplösning på data och dess hantering.

Utgångspunkten för diskussionen av behov och ansvar är den datatypologi som användes i tidigare kunskapsinventering (Trafikanalys 2017). Den främsta skiljelinjen går mellan makro- och mikrodata, dvs. aggregerade uppgifter om järnvägstransporter respektive dokumentation av enskilda transporter. Begreppet grunddata kan vidare användas för att beteckna de datamängder som har högst upplösning, utan att dessa nödvändigtvis utgör mikrodata. Exempelvis finns det en stor variation i upplösning på grunddata om persontrafik på järnväg. Beroende på järnvägsaktör och typ av resor kan grunddata omfatta biljetter för enskilda resor eller validering av periodkort utan närmare specifikation av resor.

Genomgången av behov och ansvarsfrågor bygger i huvudsak på uppgifter som har delgetts till Trafikanalys inom ramen för regeringsuppdraget och den inledande inventeringen av kunskapsunderlag. Därutöver har ytterligare information hämtats in från tidigare studier och utredningar. Diskussionen inleds med generella kunskapsbehov, varefter följer mer specifika behov beroende på transportslag, d.v.s. person- eller godstransporter.

3.1 Generella behov

Järnvägsbranschen

Järnvägsbranschens Samverkansforum (JBS) har bildats av branschens aktörer för att främja den svenska järnvägens robusthet, konkurrenskraft och lönsamhet (JBS 2017).² Ett 70-tal aktörer medverkar, myndigheter, företag och branschorganisationer. Syftet är att driva på, prioritera, effektivisera och samordna utvecklingsinsatser. Arbetet inleddes under 2016 och ska inledningsvis pågå i fem år. Det organiseras i några utvecklingsområden, i huvudsak tre:

² <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/samarbete-med-branschen/jarnvagsbranschens-samverkansforum/>

Tillsammans för tåg i tid (TTT) för att öka punktligheten i tågtrafiken, Marknadsanpassad planering av kapacitet (MPK) för att frigöra kapacitet och Stärkt branschsamverkan mellan Trafikverket och järnvägsaktörer för effektivare åtgärds- och trafikplanering.

JBS:s agenda rymmer ytterligare utvecklingsinitiativ, men där planerna återstår att redovisas: Branschkultur för största möjliga kund- och samhällsnytta (gemensamma normer, värderingar och förhållningssätt), Kompetensförsörjning, Säkerhetsfrågor, Forskning och Tillförlitlig statistik. Det sistnämnda omnämns i agendan med anledning av kritiken mot dagens statistik i utredningen om järnvägens organisation (SOU 2015:110). I agendan sägs att JBS planerar att ta initiativ i frågan under 2017. Efter kontakt med JBS bekräftas att frågan är viktig, men att inga initiativ har tagits hittills på grund av prioriteringskrav.³ Branschkultur är ett angränsande område som potentiellt berör styrning och uppföljning, information och kommunikation, men det återstår att se vilka frågor som kommer att drivas.

Insatsområdet "Tillsammans för tåg i tid" (TTT) föregick JBS som branschsamverkansforum och etablerades redan 2013. I JBS:s agenda sägs punktlighet vara den viktigaste frågan näst efter säkerhet. I TTT deltar Jernhusen, Swedtrain, Svensk Kollektivtrafik, Branschföreningen Tågoperatörerna och Trafikverket. TTT:s årsrapporter visar över tid på en stegvis utveckling av statistik och nyckeltal för att mäta, följa upp och analysera punktlighet, orsaker och åtgärds-effekter.⁴ Prioriteringen av punktlighet i tågtrafik speglar även utvecklingsinsatser vid Trafikanalys för officiell statistik på järnvägsområdet. Punktlighet på järnväg är officiell statistik om persontågstrafik sedan 2015.

Punktlighe t i tågtrafik faller inte inom ramen för det aktuella regeringsuppdraget, men bör ändå beaktas mot bakgrund av att det handlar om en prioriterad och angränsande utvecklingsfråga. I senaste årsrapporten från TTT (Trafikverket 2017c) betonas att tågtrafikens punktlighet inte ska förväxlas med punktlighet för person- och godstransporter. Eftersom det saknas transportdata per tåg kan tågförseningar inte relateras till mängd passagerare eller gods, varmed det inte går att beräkna genomsnittlig försening per personkilometer eller tonkilometer.

Tågförseningar ska inte heller förväxlas med totala transportförseningar, hur tågförseningar påverkar res- och leveranstider. Detta förutsätter trafikslagsövergripande kunskapsunderlag om res- och fraktvägar, inklusive uppgifter om tidsangivelser och avvikelser. Idag fångas en del av transportvägarnas geografi i resvane- och varuflödesundersökningar (RVU respektive VFU). Det är urvalsundersökningar som är förenade med osäkerhet om transportmängder, och som normalt sett inte omfattar frågor om punktlighet. Detta fångas i högre grad genom attitydundersökningar av något slag, till exempel kundenkäter.

Trafikverket

I underlag till det aktuella regeringsuppdraget framhåller Trafikverket både vikten och behovet av aktuella, regelbundna och heltäckande uppgifter om tågtrafik och järnvägstransporter för ett fullgott kunskaps- och beslutsunderlag om infrastruktursatsningar och investeringar. Det går inte att utläsa tydliga kunskapsprioriteringar på järnvägsområdet, utan kunskapsbehovet är av generell karaktär och avser alla trafik- och transportslag.

Idag har myndigheten en god informations- och kunskapsförsörjning om tågtrafik, men inte om transporter, dvs. mängd och flöde av passagerare och gods på järnvägsnätet. Som underlag till samhällsekonomiska analyser och trafikprognoser är behovet av transportdata i första hand

³ Korrespondens med Sofia Lundberg, JBS sekretariat, 2017-10-02.

⁴ <https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/trafikinformation/tagtrafik/punktlighe t-i-tagtrafiken/Tillsammans-for-tag-i-tid/>

trafikslagsövergripande. Främst efterfrågas data om res- och transportvägar i sin helhet, i linje med det underlag som VFU och RVU genererar, men som idag inte bedöms ge ett tillräckligt detaljerat och tillförlitligt underlag på grund av begränsade urval och låga svarsfrekvenser.

Behovet av transportdata på järnvägsområdet skiljer sig inte på något fundamentalt sätt från databehovet generellt i Trafikverkets analys- och prognosverksamhet. Transportrelationer och flöden är i fokus, oavsett trafikslag. Transportdata på järnvägsområdet samlas främst in punktvis, genom enskilda insatser, studier och undersökningar, inte genom en regelbunden och systematisk dataförsörjning och förvaltning.

I ett viktigt avseende skiljer sig behov och krav på kunskapsunderlag om järnvägstransporter från andra trafikslag. Som infrastrukturförvaltare ska Trafikverket göra samhällsekonomiska prioriteringar av ansökningar om tåglägen. Här framhåller Transportstyrelsen och forskare att dagens underlag inte är tillräckliga (Transportstyrelsen 2016, Eliasson och Aronsson 2014). Problemen är av två slag, otillräckliga modellverktyg respektive brist på information. Det sista handlar inte minst om att Trafikverket saknar tillgång till affärs- och näringsuppgifter om tåg- och transportverksamhet på järnvägsnätet. Förslag till lösningar varierar och beror på om det är modellverktyg eller informationstillgångar som ses som grundproblemet.

Trafikverket har i rollen som infrastrukturförvaltare och trafikledare flera system för planering och styrning av tågtrafik, tidtabeller och avvikelser, samt ett integrerat system för uppföljning (Lupp). Detta möjliggör nationell statistik och orsaksanalys av tågförseningar (Trafikanalys 2015). I Lupp ingår vissa uppgifter av relevans för järnvägstransporter, till exempel bruttovikt på vagnar, men generellt görs ingen regelbunden insamling eller sammanställning av transportdata. Punktinsatser görs av Trafikverkets avdelning Expertcenter.

Tågtrafikdata är centralt för trafikplanering och ledning på kort sikt. Transportdata spelar större roll i framtagandet av beslutsunderlag om investeringar och satsningar på längre sikt, till exempel i form av indata till transportmodeller, för modellkalibrering och validering (Trafikverket 2017d; 2017e). Behovet av transportdata för dessa ändamål har visat sig vara svårt att precisera och generalisera. Det varierar från fall till fall, från en analys eller prognos till en annan. Generellt gäller att ju mer aktuellt och heltäckande data, desto bättre.

I en användarstudie av transportmodellerna Samgods och Sampers har Sweco på uppdrag av Trafikanalys intervjuat expertanvändare om deras syn på modellerna som kunskapsstöd, samt databehov och krav för detta ändamål (Sweco 2018). Den visar att modellerna fungerar tillfredställande på en övergripande, nationell nivå, men att kvalitetsbristerna tilltar med upplösning och detaljeringsgrad på modellering. Vidare betonas att det är många olika typer av data som påverkar modellernas funktionalitet, inte bara transportdata.

Det är inte uppenbart att detaljerade järnvägstransportdata bör prioriteras framför andra typer av data. Värdet av flödesdata om passagerare och gods framhålls ändå för att kunna utveckla, kalibrera och validera modellerna. Det är tydligast uttryckt för persontransporter. För godstransporter är användbarheten av flödesdata mer osäker, inte minst eftersom det krävs mer omfattande utvecklingsarbete av modellering av tågtrafik och järnvägstransporter. Det finns också olika uppfattningar om hur data hanteras och används, exempelvis om det är lämpligt att använda transportdata för långtgående kalibrering. Vissa menar att långtgående kalibrering är ett tecken på bristfälliga modeller.

I underlag till Trafikanalys framhåller Trafikverket flera hinder i sitt arbete med transportdataförsörjning och förvaltning: brist på tillgänglighet och kvalitet, samt sekreteshinder. Bristande tillgänglighet innebär att transportdata inte finns, till exempel trafikslagsövergripande transportrelationer, inklusive tid och punktlighet. Kvalitetsfrågor är av flera slag, från osäkerheten i egna

mätdata om tågtrafik, till ofullständiga eller felaktiga uppgifter om järnvägstransporter som lämnas till Trafikverket som underlag för tågplanering, trafikledning eller uppföljning. Sekretesshinder kan vara av extern och intern karaktär.

Det finns idag inga generella krav på tågoperatörer eller transportköpare att lämna uppgifter om transportverksamhet till Trafikverket. De kan neka till en begäran om uppgifter och gör så om de anser att sekretess föreligger. Sekretesshinder kan också vara av intern karaktär. Det finns regelgivning som öppnar upp för motstridiga krav och målkonflikter, inte minst olika krav på affärssekretess och transparens i verksamhetsredovisningar.

Enligt Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) – OSF

9 § Sekretess gäller, i den utsträckning som anges i bilagan till denna förordning, i statliga myndigheters verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs, [...]

I bilagan till förordningen anges vilken verksamhet på Trafikverket som omfattas av sekretessbestämmelsen i 9 §:

117. utredning, planering och uppföljning hos Trafikverket i fråga om trafik- och transportutveckling samt infrastruktur på järnvägstrafikområdet⁵

Enligt Trafikverkets "Riktlinjer för framtagande av trafikprognoser" (TDOK 2011:465)

Det är av stor vikt med tydlighet och transparens i syftet med en prognos och i de indata och antaganden som ligger till grund för den.

3.3 Indata, modell eller annat beräkningsunderlag ska vara tillgängliga för granskning.

Idag är trafikdata som regel öppen data på Trafikverket, med vissa undantag. Exempelvis är Offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) bestämmelser om säkerhets- och bevakningsåtgärder, 18 kap, tillämpliga på uppgifter om transporter av farligt gods. Öppna trafikdata kan motiveras av att en beslutad tågplan ska vara offentlig och behovet av trafikantinformation. Transportuppgifter berör däremot företags affärs- och näringsverksamhet, varför sekretessprövning enligt OSF tillämpas som rutin på Trafikverket. Det finns gråzoner mellan dessa datatyper, till exempel punktlighet.

Även om trafikanter har rätt till information om förseningar är det inte givet att datamängder om tågförseningar i sin helhet ska vara öppna, till exempel att det ska vara möjligt att utläsa vilka enskilda stråk eller operatörer som dras med stora förseningar. Sådan information kan röja sårbarheter på järnvägsnätet eller påverka enskilda operatörers affärsverksamhet utan att ansvaret ligger hos enskilda operatörer. I och med TTT har dock järnvägsbranschen kommit överens om öppna data om punktlighet för att verka för ett större förtroende för järnvägen i sin helhet. Det gäller inte transportdata.

I Transportstyrelsens register över tillstånd, enligt utdrag i oktober 2017, finns det 33 svenska järnvägsföretag.⁶ Flertalet av dessa är mindre och bedriver begränsad verksamhet. Några är

⁵ I OSF gäller sekretess även för Trafikverkets utredning och planering av kapacitetstilldelning, förutom själva beslutet (punkt 111 i bilaga).

⁶ <https://transportstyrelsen.se/sv/jarnvag/Tillstand/>

marknadsledande på vissa sträckor eller dominerar vissa typer av transporter. Det innebär att transportdata inte sällan kan knytas till enskilda företag, även om företagsnamn utelämnas. Det innebär att Trafikverket måste sekretesspröva och riskbedöma utlämnande av uppgifter från fall till fall, både vid egen publicering och externa förfrågningar om utlämnande.

Trafikverket producerar, hanterar och delar omfattande data om tågtrafik. Det görs med en rad IT-system med begränsad integration. Myndigheten bedriver därför ett omfattande systemutvecklingsarbete i tre digitaliseringsprojekt under paraplyet DAT, "Digitalisering Av Tågläges-tjänsten".⁷ Syftet är att utveckla, förbättra och effektivisera förmågan att planera och styra tågtrafiken. Projekten är Anläggningsdata och trafiknät (Anda), Marknadsanpassad planering av kapacitet (MPK) och Nationell tågledning (NTL).

Tillförlitlig och säker trafikdata är essentiellt för Trafikverkets uppdrag, varför det också är av vikt med riktlinjer, system och rutiner för effektiv och säker data- och informationshantering. Ett utvecklingsarbete pågår för att förbättra styrningen och samordningen av Trafikverkets informationsförvaltning, bland annat genom att implementera riktlinjer för kravställning och uppföljning avseende kvalitet och säkerhet för datamängder och informationsobjekt (TDOK 2014:0170; 2016:0241). Utvecklingsbehoven har även belysts i ett större forskningsprojekt (Samuelsson, Klareld och Helmer 2016), till exempel behovet av metoder för värdering av information, kravställning och kvalitetsssäkring.

Trafikverkets behov av transportdata och statistik som underlag för analyser och prognoser bör ses i ljuset av ett omfattande och pågående utvecklingsarbete med informationssystem och processer. Utvecklingsarbetet berör transportdata i begränsad utsträckning. Det är tre informationsobjekt som är av relevans för järnvägstransporter: Tågplan, Tågsammansättning och Operativt tåg på plats. De omfattar specifikation av vilka uppgifter (attribut) som objektet omfattar, till exempel tidtabeller, lastvikt och försening, samt krav på hantering. Lastvikt är en del av objektet Tågsammansättning (bilaga 3) och är i princip det enda attributet som har direkt bäring på transportuppgifter.

Förvaltningen av transportdata skiljer sig i viktiga avseenden från trafikdata, inte minst interna respektive externa produktionsvillkor, öppna data respektive sekretessprövning av affärs- och näringsuppgifter, samt de olika villkor för kvalitets- och säkerhetskontroller som följer med det. Det är skäl för Trafikverket att se över och utveckla sin informationsförvaltning av trafik- respektive transportdata, framför allt om myndigheten avser att utveckla en mer systematisk och regelbunden kunskapsförsörjning om järnvägstransporter.

Trafikanalys

Trafikanalys har till uppgift att utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. Vidare ska myndigheten ansvara för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet. För verksamheten är det av vikt med kunskapsunderlag som tillåter aktuella, regelbundna och systematiska bedömningar och jämförelser av transporter, deras utveckling och fördelning mellan trafikslag. I en tidigare analys av kunskapsunderlag om godstransporter har Trafikanalys pekat på särskilda brister avseende järnvägsområdet (Trafikanalys 2016a, Trafikanalys 2016b). Sammantaget bedöms underlag och statistik om person- och godstransporter på järnväg vara obalanserat i relation till underlag för andra trafikslag.

⁷ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/Kapacitet/battre-kapacitet---for-att-frigora-och-optimera-jarnvagens-totala-kapacitet/dat--digitalisering-av-taglagestjansten/>

Data om gods- och passagerarflöden samlas in på en detaljerad nivå för alla trafikslag utom järnväg. Publiceringar i Sveriges officiella statistik görs på en mer aggregerad nivå med hänsyn till statistiksekretessen, men generellt är järnvägsstatistiken mindre detaljerad än för andra trafikslag. Med en mer detaljerad insamling skulle underlaget kunna användas till forskning, även om användningen för officiell statistik är begränsad. Bristen på geografiskt disaggregerad transportdata för järnväg begränsar möjligheten att redovisa relevanta underlag för transportpolitiska analyser och åtgärdsval. Obalansen mot övriga trafikslag gör att järnvägen får sämre möjligheter att utvecklas till ett effektivt trafikslag i samhället.

I Trafikanalys tidigare analyser (ibid) lyfts följande behovsområden fram:

- Underlag för en mer användbar officiell statistik genom högre geografisk upplösning än idag
- Underlag för validering av de analys- och prognosmodeller som används för underlag i infrastrukturplaneringen
- Underlag för analyser av kapacitet och funktionalitet i transportsystemet
- Underlag för nulägesanalyser och utvärderingar av gods- och personflöden i transportsystemets olika delar
- Underlag för trafikslagsövergripande analyser som t.ex. överflyttningspotential mellan transporter på väg, järnväg och vattenvägar
- Utveckling av aggregerade statistikvariabler om funktionalitet, t.ex. variabler som uttrycker tågförseningarnas effekter på resenärer och godstransportköpare
- Underlag för Sveriges rapportering till kommissionens TEN-tec-databas, d.v.s. underlag för ansökningar och uppföljningar av TEN-T projekt. Här efterfrågas bl.a. flöden av passagerare och gods på länknivå med en annan indelning än Eurostats femårsinsamling

I avsaknad av bättre underlagsdata för flöden på järnväg är Trafikanalys idag hänvisade till användning av modellsimuleringar. Resultat baserade på Trafikverkets analys- och prognosverktyg ifrågasätts inte sällan. Ett centralt krav vid all modellanvändning är att modellen ska valideras och kalibreras. Eftersom den andra punkten ovan innebär att det saknas underlagsdata för en fullständig validering, kvarstår osäkerhet i de transportpolitiska beslutsunderlagen så länge underlagsdata saknas.

I det aktuella regeringsuppdraget har även grundläggande behov av styrning och uppföljning av järnvägsstatistik uppmärksamats. På uppdrag av Trafikanalys samlar Trafikverket in och sammanställer uppgifter till officiell statistik, Bantrafik och Järnvägstransporter. I denna roll har Trafikverket ansvaret för urval av uppgiftslämnare, hantering av frågeformulär och utskick, löpande information och kontakter med uppgiftslämnare, svarssammanställning, uppföljning, dokumentation och kvalitetssäkring av uppgifter. Behovet av tydligare processtyrning har varit återkommande. Det gäller i huvudsak tre förbättringsområden: (1) riktlinjer och rutiner för dokumentation, (2) system för hantering av uppgiftslämnare, variabler och formulär, och (3) spårbarhet och loggning av dataavvikelse och förändringar. Dessa områden är inte minst av relevans för geografisk statistik, det huvudsakliga kunskapsmålet i regeringsuppdraget.

Vart femte år samlas uppgifter in om regionala trafik- och transportflöden för delgivning till Eurostat, senast för år 2015. I intervjuer med uppgiftslämnare har det varit påtaglig osäkerhet om hur uppgifter har tagits fram och vilka uppgifter som har rapporterats in. I Trafikanalys kontroll av enkätformulär för Bantrafik 2015 finns det också betydande diskrepanser mellan uppgifter som respondenter har lämnat initialt och de uppgifter som förekommer i slutgiltig

svarssammanställning. I en tidigare rapport från Trafikanalys uppges uppgifterna bygga på Trafikverkets egna beräkningar och skattningar (Trafikanalys 2016a), men i praktiken rör det sig om Trafikverkets kvalitetsuppföljning där källorna är flera, men inte dokumenterade.

Utöver behovet av dokumentation och spårbarhet i statistikproduktion finns det behov av att klargöra urvalet av uppgiftslämnare samt att utveckla system för formulärshantering, inte minst om statistiken ska vidareutvecklas och omfatta detaljerade geografiska transportuppgifter. Idag uppges uppgiftslämnare utgöras av "tågoperatörer, regionala kollektivtrafikmyndigheter, infrastrukturförvaltare och vissa andra företag verksamma inom kommersiell järnväg, spårväg eller tunnelbana i Sverige".⁸ Efter begäran om tydligare urvalskriterier har Trafikverket lämnat följande riktlinje för uppgiftslämnare i Bantrafik:

Den part som har störst incitament att för egen del följa upp trafikens och transporterernas kostnader alternativt intäkter.

Riktlinjen är rationell i perspektivet att datainsamling till statistik ska vara effektiv och hålla uppgiftslämnarbördan nere, men är inte tydlig nog som ett urvalskriterium. För Bantrafik, en totalundersökning, bör urvalskriterier klargöra populationen av uppgiftslämnare och vilka uppgiftslämnare som lämnar vilka uppgifter. Sökande till och utförare av beviljade tåguppdrag är en möjlig utgångspunkt. Bristfälliga urvalskriterier försvårar arbetet med statistikutveckling, till exempel att klargöra vilka uppgiftslämnare som har problem med att svara på vilka uppgifter och bedöma vilka uppgiftslämnare som kan svara på nya frågor.

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har uppdrag att ansvara för tillstånd, regelgivning och tillsyn samt register inom transportsektorn. En betydande del av arbetet involverar insamling av uppgifter för enskilda ärenden, till exempel underlag för tillståndsprövning, tillsyn eller godkännande av tekniska system. En mer regelbunden och systematisk dataproduktion sker inom tre områden: registerhållning, olycksrapportering och marknadsövervakning. Nationella transportuppgifter samlas in för det sistnämnda ändamålet. Därutöver går det inte att peka på någon regelbunden och systematisk användning av transportdata och statistik, även om sådana uppgifter hämtas från andra organisationer som underlag för utredningar och analyser, även tillsyn av Trafikverkets kapacitetstilldelning.

I underlaget till det aktuella regeringsuppdraget har Transportstyrelsen inte definierat något konkret behov av regelbunden och systematisk geografisk transportstatistik, men pekar på flera användningsområden (Transportstyrelsen 2017). Myndigheten uppfattar ett mer detaljerat underlag och statistik om transportflöden och trafikarbete som möjliga verktyg att förbättra sina analyser och beslutsunderlag och på så sätt utveckla sin förmåga till regelgivning, tillståndsgivning och riskbaserad tillsyn. Genom att öka insikten om var, hur och i relation till vilken typ och omfattning av trafik som till exempel olyckor sker kan regelgivning och säkerhetstillsyn förbättras så att störst effekt uppnås på ett riskbaserat sätt. Konkret kan det handla om att kombinera uppgifter om tåg- och passagerarkilometer, tonkilometer och antal fordonspassager per bandel och stråk, med uppgifter om tillbud och olyckor från Transportstyrelsens TRAP-register.

Vidare är underlag om vilka typer av transporter och fordon som trafikerar specifika sträckor viktig input vid konsekvensanalys av eventuella regelutvecklingar som berör viss typ av fordon/trafik (tillsammans med ekonomiska data). Myndigheten framhåller dock att behovet

⁸ Citat från kvalitetsdeklaration för Bantrafik:
<https://www.trafa.se/globalassets/statistik/bantrafik/bantrafik/2016/kvalitetsdeklaration-bantrafik-2016.pdf>

och nyttan av underlag och statistik alltid behöver vägas mot eventuella ytterligare pålagor i form av exempelvis ökad administrativ börda för berörda. Transportstyrelsen anser att det finns utrymme för effektivare samordning mellan myndigheterna, för större systematik i och bättre kvalitetssäkring av informationsdelning.

För övervakningen av marknaden för järnvägstransporter kan uppgifter om lokala och regionala marknadsförutsättningar bidra till kunskap om marknaden som inte den nationella bilden ger. Geografiska skillnader och konkurrenssituationer per segment eller geografiskt område är potentiellt viktig kunskap eftersom järnvägsmarknaden är heterogen. Den är en blandning av kommersiell person- och godstrafik, med olika undermarknader, och subventionerad persontrafik, även med konkurrens från andra trafikslag.

Transportstyrelsen menar avslutningsvis att Trafikverkets planerings- och beslutsunderlag för utbyggnad, trimning, kapacitet och avgifter kan stärkas med bättre statistikunderlag. Det underlättar även Transportstyrelsens arbete med regelgivning och tillsyn på dessa områden. Uppgifter om konkurrenssituationen och förekomst av dominans per segment eller geografiskt område är även underlag för Transportstyrelsens marktillsyn och utveckling av regler. Det kan konkret handla om järnvägsföretags tillgång till tjänsteanläggningar för sin trafik i vissa relationer eller om det finns dominerande aktörer på ett marknadssegment.

3.2 Persontransporter

Trafikanalys genomförde en genomlysning av statistik om kollektiv- och bantrafik 2015. Den var främst motiverad av frågan om samordningsbehov mellan statistik om kollektiv- och bantrafik. Bland annat genomfördes en intervjuundersökning om användning och utvecklingsbehov av statistiken, totalt 20 statistikintressenter på myndigheter, branschorganisationer, forskningsinstitutioner, transportföretag och andra företag (DAMVAD 2015).

Sammantaget visar sammanställningen att många användare påpekar osäkerheter i statistiken [...] Många påpekar också att statistikens relevans skulle vara högre om den kunde brytas ner på mer disaggregerad nivå och om statistiken var mer tillförlitlig (DAMVAD 2015).

Kvalitetssäkring och transparens avseende definitioner av begrepp och mätmetoder lyftes fram som det främsta utvecklingsbehovet. Ingen diskussion förs dock om enskilda problem, vilka definitioner och mätmetoder som är problematiska. Analyser och databastjänster är andra förbättringsområden som tas upp, bristen på analyser av existerande statistik, samt intresset för databaser som gör grunddata tillgängligt. I rapporten nämns att det finns en medvetenhet om att detaljerad statistik är förenad med sekretessprövning, men att ett relativt stort antal intervjupersoner ändå efterfrågar så detaljerad statistik som möjligt, framför allt ortsstatistik och flöden mellan regioner och län, samt statistik som även omfattar kommersiell trafik och marknadsandelar per trafikslag och företag.

Med tanke på genomlysningen och intervjuresultaten i sin helhet är länsstatistik om persontransporter per trafikslag ett minimum för att utveckla mer detaljerad geografisk statistik. Trafikanalys statistik om samhällssubventionerad kollektivtrafik är länsindelad, även uppgifter om tågresor (påstigande), men omfattar inte kommersiell trafik med hänsyn till sekretesskrav. I järnvägsstatistiken, Bantrafik, finns ingen länsindelning. Samtidigt kan frågan inte hanteras oberoende av behoven om kvalitets- och metodutveckling. De senare framstår i Trafikanalys genomlysning som en förutsättning för att utveckla och förfinas statistiken.

Under samma år som Trafikanalys genomförde sin genomlysning publicerade SKL en rapport om regionala jämförelser av kollektivtrafiken (SKL 2015a), om behovet av att tydliggöra syftet med jämförelser och av åtgärder för att förbättra kvalitetssäkringen. Öppna jämförelser består av femton indikatorer som möjliggör regionala jämförelser av kollektivtrafik med avseende på utbud, resande, miljöpåverkan, tillgänglighet för funktionshindrade, nöjdhet och ekonomi (SKL 2015b). Det syftar till att stödja och höja kollektivtrafikens kvalitet och effektivitet och bidra till en starkare politisk styrning av kollektivtrafiken. I SKL:s fördjupningsrapport sägs att det behövs krafttag kring kollektivtrafikens statistik för att indikatorerna ska bli bra och få genomslag som politiska styrmedel. I huvudsak handlar det om behovet av bättre kvalitetssäkring av statistik om kollektivtrafik på alla nivåer i samhället.

Statistiken för tågresor har särskilt låg kvalitet. Dels redovisas inte utbudet överallt och dels råder det en oklarhet om vilka resor som ska rapporteras in [...] De storregionala tågtrafiknäten komplicerar uppgiftslämnandet och bidrar ibland till att dubbelräkning av resor redovisas (SKL 2015a:24).

Vi ser att det finns ett tydligt behov av samordning mellan både uppgiftslämnande och uppgiftsinsamling för att förbättra rutiner, definitioner och identifiera utvecklingsmöjligheter. Utöver samordning efterfrågar uppgiftslämnarna metodstöd, t.ex. handböcker som omfattar vilken data som ska samlas in och när, tydliga definitioner och mallar (SKL 2015a:28–29).

Som underlag för det aktuella regeringsuppdraget ställde Trafikanalys en fråga om vilka behov av statistik om persontransporter på järnväg som RKM har i sitt arbete med regionala trafikförsörjningsprogram. Frågan riktades till samtliga RKM i landet. Respondenterna återges i 7.3. Svaren var mycket varierande, från inga behov alls, till behov av mycket detaljerade uppgifter om påstigande och avstigande, passagerare och resor per hållplats. Några generella mönster gick ändå att urskilja. Fler än hälften av uppgiftslämnarna såg behov av underlag om den kommersiella persontrafiken för planering och uppföljning av egna program. Det är underlag som också kan tolkas som motiverade av SKL:s vägledning på området (SKL 2015b), men där RKM inte har några mandat att samla in uppgifter av det slaget. Ett annat mönster är att bara en uppgiftslämnare nämner behov av statistik för jämförelser mellan län. Prioriteringarna är underlag för planering av transporter inom länet.

Flera representanter för RKM uppger ett intresse för statistik om mängden på- och avstigande per hållplats. Det har också framförts i underlag från Trafikverket och andra undersökningar av branschens kunskapsbehov (Trafikverket 2017d; Trivector 2017). I Trafikanalys intervjuer med uppgiftslämnare till officiell statistik Bantrafik (Trafikanalys 2017), har även kommersiella tågoperatörer uttryckt ett intresse för att lämna och ta del av uppgifter om på- och avstigande per hållplats. Syftet är att bedöma och jämföra transportmarknaden mellan trafikslag.

3.3 Godstransporter

I avsnitt 3.1 ovan nämndes att Trafikanalys har analyserat kunskapsläget och statistikbehov om godstransporter i ett tidigare regeringsuppdrag (Trafikanalys 2016a; Trafikanalys 2016b). Några områden har identifierats som särskilt kritiska där förbättrad statistik är av stor vikt för att kunna planera och anpassa den transportpolitiska styrningen till förutsättningarna för godstransporter. Dessa bristområden har idag sämre förutsättningar för en kunskapsbaserad behandling i transportpolitiken och skulle behöva utvecklas:

- Transportflöden på järnväg med ökad geografisk indelning.
- Terminalstruktur och noder.
- Intermodala godsflöden och skillnader i definitionen av lasttyp

Efterfrågan på geografiska och varugrupsindelade underlag är återkommande. Kunskapsunderlaget om järnvägstransporter framhålls som speciellt problematiskt. Samtidigt påpekas att röjanderisker och uppgiftslämnarbördan är utmaningar för statistikpublicering. Flera faktorer talar för att dessa utmaningar är större för kunskapsunderlag om gods- än om persontransporter. Enskilda aktörer saknar inte sällan en fullständig bild av godset och dess färdväg, samtidigt som behovet av godstransportdata i hög grad är trafikslagsövergripande. I regel har tågoperatörer information om vikt och volym, men inte alltid varuslag, och generellt inte om start- och slutpunkter oavsett trafikslag. Godstågoperatörer verkar vidare utan motsvarande samhällsstöd som gäller för persontrafik, varför det inte finns samma incitament att samla transportdata för en allmän verksamhetsredovisning. Det behövs med andra ord en tydligare kravställning än idag på godsdokumentation i något eller flera led i transportkedjan för att samla och sammanställa godsdata för enskilda trafikslag och kedjan i sin helhet.

I Trafikanalys diskussioner med branschförbundet Tågoperatörerna, och genom intervjuer med uppgiftslämnare till officiell statistik Bantrafik (Trafikanalys 2017), är det kunskapsbehov om intermodala transporter respektive trafikdata om vagnar som betonas, snarare än trafikslagsspecifik transportdata om järnväg. Statistik och kunskapsunderlag om intermodal trafik och överflyttningspotential från väg till järnväg på enskilda sträckor och platser (terminaler) kan stärka järnvägen som trafikslag, exempelvis genom att ge beslutsunderlag om reell och potentiell intermodal verksamhet i landet. Enskilda tågoperatörer ser det som mer angeläget att trafikdata om vagnar säkerställs, deras färdvägar både inom och utanför landet, exempelvis genom en systematisk utbyggnad av RFID-systemet.

Även i tidigare regeringsuppdrag påpekas att efterfrågan på kunskap om intermodala flöden växer (Trafikanalys 2016a), samt att dessa vanligtvis behandlas inom ramen för varuflödesundersökningar (VFU) som är trafikslagsövergripande till sin natur. Samtidigt bedöms dessa vara förenade med osäkerhet och sakna en tillräcklig detaljnivå som underlag för branschens planering och samordning av transporter, till exempel lastkapacitet och transporttider längs färdvägar mellan specifika platser. Idag är skillnaderna i transportstatistik mellan trafikslag för stora för detaljerade jämförande analyser. Det öppnar för frågan om hur ett mer detaljerat trafikslagsövergripande kunskapsunderlag om godsflöden kan och bör utvecklas, genom en större VFU eller en sammanställning av flera jämförbara underlag, till exempel trafikslagsspecifik, men jämförbar transportstatistik.

Svenskt näringsliv, Näringslivets transportråd, efterfrågar underlag som stödjer horisontella samarbeten om godstransporter på järnväg, dvs. effektivare samarbeten mellan transportköpare. Det har framförts i både policydokument och diskussioner med Trafikanalys, även i Svenskt näringslivs remissyttrande på förslag till nationell plan för transportsystemet 2018-2029 (Remissversion 2017-08-31 sidan 21):

Delar av näringslivet har under längre tid fört fram s.k. horisontella samarbeten som en möjlighet att kombinera klimatmässigt och transportekonomiskt effektivare godsflöden. Idag sker dessa samarbeten och på egna initiativ mellan varuägare och transportörer [...] Svenskt Näringsliv anser att Trafikverket, som förvaltare och kapacitetsfördelare av infrastrukturen, tillsammans med andra transportrelaterade myndigheter, bör ta tag i frågan om ett strukturerat utvecklade av horisontella samarbeten, bland annat genom att bistå med en överblick och insyn i stora godstransportflöden.

Svenskt Näringsliv efterfrågar med andra ord inte offentlig statistik och kunskapsunderlag om lastkapacitet och godsflöde på järnvägen. Den här typen av underlag antas inte vara förenligt med behov av och krav på affärssekretess för transportdata och statistik. Svenskt näringsliv menar istället att Trafikverket som myndighet kan utreda och främja horisontella samarbeten genom att inhämta transportuppgifter från transportköpare och därefter analysera och informera om möjliga vägar till effektivare godstransporter på järnväg.

3.4 Sammanfattning

Behovet av mer detaljerat kunskapsunderlag om järnvägstransporter är varierande, inom och mellan organisationer. I denna delredovisning har fokus legat på kunskapsbehov hos aktörer som behöver underlag för planering och beslut om järnvägsverksamhet. Det finns flera andra kunskapsbehov och intressen att beakta, till exempel forskning, nyhetsmedier och allmänhet, men dessa ska också rymmas i transportmyndigheternas uppdrag, till exempel den officiella statistiken som ett offentligt kunskapsunderlag.

Järnvägsbranschen har prioriterat utveckling av punktlighetsstatistik i samverkansområdet "Tillsammans för Tåg i Tid" (TTT). Trafikverkets informationsförvaltning på järnvägsområdet svarar i huvudsak på informationsbehov om tågtrafik. Datakällorna är egna produktions-system. Nationell och regional punktlighetsstatistik har även ett allmänintresse och ett högt nyhetsvärde. Det har även präglat utvecklingsinsatser i Trafikanalys järnvägsstatistik.

Behovet av transportdata är framför allt uttalat i arbetet med trafik- och transportprognoser, men dataförsörjningen är sporadisk och intermitterant. Det finns ingen plan för löpande försörjning och förvaltning av transportdata. Trafikverkets situation är illustrativ för kunskapsbehoven mer generellt i samhället. Det finns både många och specifika databehov bland aktörerna på järnvägsområdet, men inte tillräckligt generella för att motivera en egen regelbunden och systematisk insamling av uppgifter.

I tidigare statistikkartläggningar och behovsanalyser har Trafikanalys identifierat underlag om järnvägstransporter som ett speciellt eftersatt statistikområde, att det behövs mer detaljerade uppgifter för jämförbarhet mellan trafikslag. Med hänsyn till att Sveriges län är administrativa enheter för samhällsplanering, till exempel RKM, är en länsindelning av transportstatistiken en rimlig första målbild för att skapa jämförbarhet i transportstatistik mellan trafikslag.

Andra samhälls- och marknadsaktörer har behov av kunskapsunderlag för att jämföra utbud och efterfrågan på transporttjänster, konkurrensvillkor och utvecklingspotential i olika delar av landet och längs olika färdvägar. Om det finns någon gemensam nämnare så är det underlag för trafikslagsövergripande analyser av transportmarknaden, hur olika trafikslag kompletterar och konkurrerar med varandra på olika platser och sträckor. Gapet mellan behov och tillgång till relevanta uppgifter är dock stort.

4 Utvecklingsmöjligheter

Av regeringsuppdraget (avsnitt 1.1 och bilaga 1) framgår att målet ytterst är att ”förslag till utformning och produktion av utvecklad statistik om gods- och persontransporter på järnväg”. Av tidigare inventering (Trafikanalys 2017) och behovsanalysen i föregående kapitel framgår att behov och krav på kunskapsunderlag varierar mellan aktörer. Vissa aktörer har behov av omfattande och detaljerad *dataförsörjning* snarare än statistik. Andra ser behov av *kunskapsunderlag* som inte lämpar sig för officiell statistik, till exempel någon form av beslutsstöd för samordning av godstransporter. I de fall där statistik ändå är en möjlig åtgärd finns det legala och praktiska frågor att beakta, till exempel myndigheters mandat och företagens uppgiftsskyldighet, datakvalitet och statistiksekretess, resursbehov och begränsningar. Frågorna dyker upp i all dataförsörjning och statistikproduktion, men svar beror delvis på verksamheten ifråga. I det aktuella fallet järnvägstransporter.

I det här kapitlet ska tre typer av åtgärder diskuteras: (1) officiell statistik, (2) dataförsörjning och (3) samordningsinsatser. Dessa är att betrakta som förslag till åtgärdsstrategier, inte till konkret produktutveckling. Skälet är att förutsättningarna saknas för skarpa förslag. Oavsett strategi krävs det verksamhetsutveckling innan produktutveckling. Det aktuella kapitlet syftar till att beskriva förutsättningar och konsekvenser med vissa strategiska insatser inom dessa åtgärdsområden, som ett diskussionsunderlag för verksamhetsutveckling på kort sikt och produktutveckling på längre sikt. Mer konkreta åtgärdsförslag med konsekvensanalyser följer i slutredovisningen av regeringsuppdraget, 31 maj 2018.

4.1 Officiell statistik

Geografisk statistik om järnvägstransporter

Med geografisk statistik om järnvägstransporter avses någon form av statistik om redovisar person- och godstransporter för mindre geografiska områden eller platser, eller för enskilda sträckor eller länkar på järnvägsnätet. För godstransporter ska statistiken även vara indelad efter varuslag. En möjlig åtgärd kan därmed beskrivas som den grad av geografisk, rumslig upplösning som järnvägstransportstatistik har (Trafikanalys 2017): område, plats och länkar, samt detaljerad färdväg. Även tidsupplösning kan karaktärisera en åtgärd, men utelämnas i följande diskussion. Dels är den inte i fokus för regeringsuppdraget. Dels är förutsättningar och konsekvenser avseende högupplöst statistik oberoende av typ av upplösning, rumsliga eller temporala transportdata.

Legala förutsättningar

Lagen (SFS 2001:99) om den officiella statistiken med tillhörande förordning (SFS 2001:100) är styrande för myndigheternas arbete med den officiella statistiken och sätter ramarna för systemet för Sveriges officiella statistik (SOS). Officiell statistik ska enligt lagen finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den ska utvecklas, framställas och spridas på grundval av enhetliga standarder och harmoniserade metoder. Trafikanalys har

ansvar för officiell statistik på transportområdet och i det uppdraget ingår att utveckla statistik så att den svarar mot samhällets behov med hänsyn till både egna och andras resurser.

Enligt Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken:

4 § Uppgifter för den officiella statistiken ska samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet

- 1. blir så enkelt som möjligt,*
- 2. står i proportion till användarnas behov, och*
- 3. är en rimlig arbetsbörda för uppgiftslämnarna.*

Enligt Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400):

24 kap 8 § Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde [...]

Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Statistikutveckling på Trafikanalys har alltså att ta hänsyn till uppgiftslämnarnas förmåga till uppgiftslämnande och statistiksekretessen. Sekretessen rörande uppgifter till den officiella statistiken är som huvudregel absolut. Det betyder att statistik inte kan offentliggöras om den röjer den enskilde. OSL lämnar utrymme för undantag från sekretessen i några fall, bland annat när uppgifterna ska användas till forskning eller annan officiell statistik. Det är som regel inte aktuellt att inhämta uppgifter om uppgiftslämnare saknar förmåga att delge efterfrågade uppgifter, inte heller att samla in andra eller fler uppgifter än för statistikändamålet. Vidare är det tveksamt att inhämta uppgifter om de inte kan användas för statistikpublicering, om sekretess föreligger och om berörda uppgiftslämnare inte samtycker till publicering.

I regeringens proposition 2013/14:162 "Ändringar av statistiksekretessen" beskrivs läget för statistiksekretessen på transportområdet, med särskilt fokus på järnvägsstatistik.

Trafikanalys framhåller att statistiksekretessen hindrar publicering av detaljerad statistik inom transportområdet och nämner som ett exempel statistiken om järnvägar, där myndigheten nästan bara publicerar uppgifter summerade för hela riket, i stället för uppgifter per linje eller region. Inom transportområdet är det vanligt att endast en aktör trafikerar exempelvis en viss linje. Det innebär med nödvändighet att uppgifter om trafiken på en sådan linje kan hänföras till en enskild aktör. Uppgifterna får därför inte lämnas ut, om de har samlats in i en särskild verksamhet för statistik. Regeringen delar Trafikanalys bedömning att detta förhållande försvårar för nya aktörer att träda in på marknader inom transportområdet. Liknande problem kan ibland lösas genom att myndigheten inhämtar samtycke från uppgiftslämnarna som innebär att statistik får publiceras på en detaljnivå som gör att enskilda uppgiftslämnare eventuellt kan identifieras. Det problem som uppstår när en eller flera uppgiftslämnare inte vill lämna ett sådant samtycke kan inte lösas lagstiftningsvägen utan att ge avkall på det starka sekretesskydd för uppgiftslämnarna som ansetts motiverat i särskild statistikverksamhet. En sådan försvagning av sekretesskyddet är regeringen inte beredd att föreslå.

Bedömningarna som görs här handlar om en övergripande bedömning av hur sekretesskravet påverkar upplösningen på transportstatistik på järnvägsområdet. Ingen närmare analys har gjorts av möjliga lösningar i form av samtycken eller åtgärder som reducerar röjanderisker, till exempel att undertrycka vissa uppgifter eller reducera informationsinnehållet på olika sätt.

Trafikanalys har ställt några frågor om tillgänglighet och sekretess på statistik till myndigheter i andra europeiska länder som lämnar statistik om järnvägstransporter till Eurostat. Svar erhöles från 21 länder. Fem av dessa uppger att det inte finns några sekretesshinder att publicera geografisk statistik på NUTS-2-nivå.⁹ Det handlar främst om länder där järnvägsmarknaden präglas av monopol, men även ett fall där konkurrensen är tillräcklig för en låg röjanderisk. Övriga länder uppger att det finns sekretessfrågor av något slag. Sex länder har erhållit samtycken för publicering av detaljerad statistik. Ett par länder har sökt samtycke, men inte erhållit det. Andra väljer istället att undertrycka statistik där röjanderisk föreligger. Nio av länderna samlar in mer detaljerad statistik än vad som krävs i rapporteringen till Eurostat, plats- och relationsdata på NUTS-3-nivå, eller än mer detaljerad nivå. I flertalet fall innebär det även att mer detaljerad statistik publiceras, även om delar undertrycks. Med andra ord, att det föreligger röjanderisk innebär i regel inte att all data undertrycks. Idag är så fallet med svenska uppgifter om transportflöden på järnväg på NUTS-2-nivå.

För att höja kunskapen om järnvägssystemet till samma nivå som övriga trafikslag krävs en ökad geografisk upplösning i underlagsdata om flöden av gods med varugrupsindelning. För statistikprodukterna Bantrafik och Järnvägstransporter görs idag datainsamling från järnvägsoperatörerna med stöd av Trafikanalys föreskrift (TRAFAFS 2014:1). Denna föreskrift skulle kunna utvecklas till att även omfatta insamling av de mer detaljerade uppgifter som krävs enligt ovan.

Praktiska förutsättningar

Underlag om järnvägstransporter kan samlas in på *platsnivå*, dvs. påstigande/avstigande eller lastat/lossat vid stationer och omlastningsplatser, alternativt på *relationsnivå*, dvs. flöden av passagerare eller gods på enskilda bandelar eller sträckor.

Trafikanalys har genomfört en kontroll av röjanderisken med regionala flöden av person- och godstransporter i den femåriga järnvägstransportstatistiken som lämnas till Eurostat (Trafikanalys 2017). Den visar att en betydande del av statistiken förutsätter samtycken från tågoperatörer för publicering. I Trafikanalys intervjuer med uppgiftslämnare till Bantrafik har kommersiella järnvägsföretag ställt sig positiva till högre geografisk upplösning för vissa typer av statistik, men generellt ställt sig tveksamma eller negativa till statistik som visar på tågbeläggning och därmed indirekt även på lönsamhet för enskilda sträckor eller transportrelationer, transporter mellan givna platser på järnvägsnätet. Godstågsoperatörer är dessutom generellt mer tveksamma till högupplöst statistik, även detaljerad platsstatistik, lastat och lossat gods per terminal eller lastplats. Bedömningen är att det kan avslöja affärsupplägg med kunder, samt även främja lastbilstransporter, omvänd överflyttning. En högre upplösning än den nationella statistik som produceras idag är inte utesluten, men måste utredas vidare.

I tidigare Trafikanalys kunskapsinventering (Trafikanalys 2017) redovisas vilka uppgifter som dagens uppgiftslämnare lämnar till Bantrafik och vilka kvalitetsproblem som är förenade med dessa. En stor del av järnvägsresandet sker med färdhandlingar där en enskild resa i sin

⁹ NUTS - Nomenclature of Territorial Units for Statistics. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>

helhet, från startpunkt till slutpunkt, inte registreras, till exempel resor med periodkort. Det mest generella måttet på persontransporter med kollektivtrafik är därför *på platsnivå*, antalet påstigande, till exempel biljettvalidering, ibland även antalet avstigande, främst genom ATR (automatiska trafikankräningar), som även ger beläggning mellan successiva hållplatser. För mer långväga resor med fjärrtåg är det vanligare med enskilda biljetter eller färdhandlingar som registrerar resan från en startpunkt till slutpunkt. Det finns mättekniker och beräkningsmetoder som kan användas för att göra skattningar på *relationsnivå*, som beläggning på sträckor för ospecificerade lokala och regionala persontransporter, men dessa varierar och tillämpas på olika sätt. Uppgifter om resor på järnvägsnätet (relation) är generellt sett förenade med högre osäkerhet än uppgifter om påstigande (plats).

Idag saknas nationell samordning av mätmetoder och tekniker rörande järnvägstransporter. Det gäller även godstransporter. Godstågoperatörer dokumenterar kunder, beställningar och avtal i sina affärs- och produktionssystem. Där finns uppgifter om enskilda uppdrag, fordon, gods och förflyttningar, men spårbarheten i tågoperatörernas system för fullständiga färdvägar för vagnar och gods är oklar, dvs. om och hur effektivt det går att utläsa start- och slutpunkter för enskilda vagnar och sändningar, om det går att koppla vagnar som byter operatör, och på så sätt rekonstruera platser på järnvägsnätet för lastning och lossning.

Uppgifter om vagnars och godsets färdväg är centralt för en mer detaljerad statistik om flöden och förflyttningar av gods på järnvägsnätet. Osäkerhet om hur vagnar och gods förflyttar sig inverkar mer på högupplöst statistik än aggregerad statistik. Det återstår att klargöra om och hur tågoperatörernas fraktsedlar specificerar färdvägar, samt om överlämningar av gods och vagnar mellan operatörer är spårbara. Vissa operatörer använder sig av fraktsedlar, men inte alla. Transportdokumentation varierar till innehåll, form och medium. Mindre järnvägsföretag som har specialiserat sig på system- eller kombitrafik har mindre information om vilket gods som fraktas, så som varugrupper. Underlaget i det avseendet är dock generellt sett inte sämre än för andra trafikslag. De senaste fem åren har mellan 12–15 % av järnvägsgodset som rapporteras i Bantrafik varit ospecificerat (Bantrafik 2016). Det är en betydligt mindre andel än i statistiken om sjöfart, där 36 % är oidentifierat (Sjötrafik 2016).

Uppgifter om godstransporter bedöms alltså vara mer välstrukturerade för godstransporter än för persontransporter. Däremot bedöms förutsättningarna vara sämre för statistikpublicering på detaljerad nivå. Godstågoperatörerna verkar på en marknad utan subventioner, till skillnad från samhällssubventionerad kollektivtrafik, varför kraven på verksamhetsredovisning är lägre. Eftersom köparna av godstransporter dessutom är jämförelsevis få, till skillnad från resenärer i kollektivtrafik, är incitamentet också lägre för öppen trafikinformation. Etablerade och mer långsiktiga kundrelationer präglar marknaden, varmed öppen redovisning av godstransporter kan vara en konkurrensnackdel snarare än en fördel. Med andra ord är förutsättningarna lägre att erhålla samtycken till statistikpublicering om det föreligger röjanderisk.

Möjliga åtgärder

Trafikanalys bedömer att den officiella statistiken bör och kan utvecklas och inkludera länsindelad transportstatistik med utgångspunkt i platsdata om antalet påstigande per hållplats respektive mängden lastat och lossat gods per terminal. Ett sådant underlag kan tjäna som grund för öppna regionala jämförelser.

Konsekvenser

En samlad bedömning av Trafikanalys kontakter med uppgiftslämnare är att *platsdata*, antal påstigande och avstigande, eller mängden lastat och lossat gods, per region, område eller plats (hållplats eller lastplats), inte är förenade med samma kvalitetsproblem och sekreteshinder som *relationsdata*. Generellt gäller att ju lättare det är att använda transportdata för att bedöma lönsamheten i transportuppdrag och upplägg, desto större affärsrisker och krav på konfidentialitet. Relationsdata innebär per definition att det är lättare att knyta transportdata till transportuppdrag och upplägg. Det innebär inte att platsdata är helt befriade från hänsyn och krav på sekretess. Det grundläggande sambandet mellan upplösning och röjanderisk gäller även här. Ju högre upplösning, desto större röjanderisker.

Att samla in transportdata för att producera statistik om *transportrelationer* innebär i dagsläget hög osäkerhet om kvalitet i uppgifter om persontransporter, samt betydande sekreteshinder ifråga om godstransporter. En sådan insamling innebär dessutom en betydande uppgiftslämnarbörda på personsidan, i och med att underlaget idag saknas och måste produceras med hjälp av nya mätningar och undersökningar. Under dessa förhållanden kan det inte bedömas motiverat med statistik om transportrelationer. Det gäller även statistik om mängden passagerare eller gods per bandel, länk eller segment på järnvägsnätet. Denna typ av länkdata hanteras inte av alla uppgiftslämnare till Bantrafik, varför det kan komma att kräva betydande arbetsinsatser för vissa enskilda uppgiftslämnare.¹⁰ Det är inte heller troligt att länkdata kan publiceras för alla bandelar med hänsyn till sekretess, samtidigt som det inte är enkelt att aggregera länkdata.¹¹ Det minskar användbarheten.

En rimlig ambition är att Sverige ska publicera länsindelad transportstatistik för alla trafikslag, även om det förutsätter samtycken från uppgiftslämnare. Det skapar grundförutsättningar för geografiska läges- och trendanalyser av trafikslagsfördelningar (överflyttning). Grunddata bör om möjligt samlas in på hållplatsnivå för att löpande utvärdera röjanderisker med olika spatiala aggregeringar. Överlag har uppgiftslämnare tillgång till uppgifterna, även om kvalitet skiftar på personsidan till följd av olika mättekniker och metoder.

Med hänsyn till uppgiftslämnarbördan är platsdata att föredra framför relations- och länkdata. I Trafikanalys intervjuer med uppgiftslämnare till Bantrafik (Trafikanalys 2017) finns det en stor variation i bedömningen av uppgiftslämnarbördan. De som har och använder egna affärs- och produktionssystem för planering och uppföljning av trafik- och transportverksamhet uttrycker överlag att uppgiftslämnandet är enkelt och inte speciellt tidskrävande. De som saknar IT-stöd och statistisk kompetens uttrycker att uppgiftslämnandet tar tid och resurser i anspråk. Bördan ökar också om uppgifterna som efterfrågas inte överensstämmer med de typer och format på data som finns i egna system. Platsdata är i högre grad dokumenterade för transporter, inte minst på personsidan, men även på godssidan med hänsyn till brist på fullständiga relationer och länkdata. Det talar sammantaget för en begränsad uppgiftslämnarbörda för platsdata. Det är också att betrakta som en rimlig börda för de som ansvarar för järnvägstransporter, dvs. att dokumentera och rapportera transportmängder till och från noder på järnvägsnätet som bidrag till ett gemensamt kunskapsunderlag om transportverksamheten på järnvägen.

¹⁰ I Finland publiceras länkstatistik om järnvägstransporter som bygger på modellering och nätutläggning av OD-matriser, relationsdata (Trafikanalys 2017).

¹¹ Antag två länkar, A-B och B-C. Beläggningen A-C ges inte av summan av A-B och B-C. Den kan vara noll även om beläggningen på A-B och B-C är positiva.

Trafikanalys har fått ta del av resultatet från en metodundersökning som Eurostat har gjort bland sina uppgiftslämnare till järnvägstransportstatistiken, dvs. myndigheter i Europa med ansvar för att rapportera nationell statistik till Eurostat. Enkäten omfattade ett par frågor om myndigheternas och järnvägsföretagens resursbehov för att sammanställa och delge data till statistiken. Myndigheternas egna resursbehov varierar mellan 100–2000 timmar. Några kan inte bedöma resurser eftersom arbetet är sammanvävt med andra uppdrag. Osäkerheten är än större ifråga om företagets resurser. Myndigheternas bedömningar av arbetsinsatser varierar lika mycket, 30–2000 timmar, men fler utelämnar svar. Troligtvis motsvarar de högsta skattningarna summan av arbetsinsatser för uppgiftslämnare i ett land.

Mer detaljerade uppgifter, platsdata om järnvägstransporter, uppskattas här utgöra ca 10 % av totala uppgiftsramar i järnvägstransportstatistiken. Med reservation för betydande osäkerhet skulle det motsvara ca 5–10 timmar i snitt per järnvägsföretag, ca 200 timmar för alla uppgiftslämnare. För vissa uppgiftslämnare som helt enkelt saknar detaljerade uppgifter, platsdata, är det möjligt att arbetsinsatser och kostnader för att ta fram uppgifter blir betydligt högre än så. Närmare bedömningar av konsekvenser återstår att göra.

4.2 Dataförsörjning

Officiell statistik kan inte tillgodose alla behov av kunskaps- och beslutsunderlag på transportområdet. Insamling av uppgifter för officiell statistik förutsätter att uppgiftslämnare har förmågan att lämna efterfrågade uppgifter och att uppgifterna kan användas som underlag för statistikpublicering. I huvudsak ska uppgifterna kunna användas för statistik, även om OSL också ger utrymme för att insamlade uppgifter används som underlag för forskning. Eftersom detaljerade uppgifter om person- och godstransporter mellan enskilda platser på järnvägsnätet, eller på enskilda sträckor eller länkar, är förenade med kvalitetsproblem, resursbehov och sekretesshänsyn, vilket innebär omfattande datainsamling för begränsade möjligheter till publicering, bör sådan insamling inte ske. En mycket detaljerad transportdataförsörjning för exempelvis infrastrukturförvaltning, transportanalyser och prognoser, på central eller regional nivå, måste av allt att döma lösas med andra medel än officiell statistik.

För att diskutera möjliga åtgärder, förutsättningar och konsekvenser, avseende utveckling av kunskapsunderlag om järnvägstransporter görs här en tydlig åtskillnad mellan transportdata och trafikdata.

Transportdata avser mängd eller flöde av passagerare eller gods på järnvägsnätet.

Trafikdata avser mängd eller flöde av fordon på järnvägsnätet.

Det finns skäl att göra en skarp åtskillnad mellan dessa typer av data i åtgärdsstrategier och förslag. Trafikdata är i hög utsträckning öppna data enligt EU:s och Sveriges regelverk, samt även genom samtycke inom järnvägsbranschen. Så är inte fallet med transportdata. Med undantag för EU:s kollektivtrafikförordning avseende krav på redovisning av verksamhet under allmän trafikplikt (EU 2007/1370, artikel 7) finns det inga legala krav på en öppen redovisning av transportverksamhet på järnväg, vare sig i lagstiftning eller myndigheternas föreskrifter. Transportdata omfattar i huvudsak uppgifter om enskild verksamhet som bara kan krävas in inom ramen för enskilda myndigheters uppdrag och mandat. Tillgänglighet på tågtrafikdata

regleras av mer omfattande nationella och internationella regelverk om fastställda tågplaner, avvikelshantering och trafikantinformation.¹²

Flera järnvägsaktörer efterfrågar aktuella och detaljerade kunskapsunderlag om transporter på järnvägsnätet, framför allt Trafikverket, men även RKM. Även Transportstyrelsen ser potentiell nytta med mer detaljerad transportdata, men specificerar inte reellt återkommande behov. Det handlar snarare om potentiell nytta och behov av intermitterande karaktär, varför myndigheten inte heller idag bedriver någon systematisk insamling av uppgifter på området. Efterfrågan i dessa fall avser underlag för att uppfylla myndigheternas uppdrag, infrastrukturförvaltning, samhälls-ekonomiska analyser och prognoser, kollektivtrafikförsörjning, samt tillsyn och marknadsövervakning. I detta perspektiv är även insamling av transportdata för officiell statistik att betrakta som dataförsörjning för Trafikanalys myndighetsuppdrag, vars förutsättningar har diskuterats i föregående avsnitt. I detta avsnitt diskuteras möjliga åtgärder för dataförsörjning för andra myndigheter, om förutsättningar finns för förbättrad dataförsörjning.

Eftersom det idag saknas regelbunden och systematisk insamling av transportdata, och då det inte ställs några uttalade krav på det i lagstiftning, och inte heller görs på enskilda initiativ, blir detta avsnitt av mer spekulativ karaktär. Det är Trafikanalys preliminära bedömning av vad som är möjligt med aktuella regelverk och myndighetsuppdrag, potentiella regelförändringar och resursprioriteringar.

Legala förutsättningar

Järnvägslag (2004:519)

8 kap. Tillsyn m.m.

3 § Tillsynsmyndigheten har rätt att av den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen på begäran få

1. sådana upplysningar och ta del av sådana handlingar som behövs för tillsynen, bedömningen av ansökningar om tillstånd och för klart definierade statistiska ändamål,

Enligt Järnvägsförordning (2004:526):

1 kap. Allmänna bestämmelser

2 § Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt järnvägslagen (2004:519).

6 kap. Övrigt

8 a § Den som bedriver verksamhet som omfattas av järnvägslagen (2004:519) skall till Trafikverket lämna sådana uppgifter som behövs för förvaltningen och utvecklingen av det statliga järnvägsnätet enligt 8 kap. 3 b § järnvägslagen.

Trafikverket får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som skall lämnas enligt första stycket samt sådana verkställighetsföreskrifter som behövs för tillämpningen.'

¹² Järnvägslag, Järnvägsförordning, med flera

Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

8 § Transportstyrelsen ska utöver sin tillsyn enligt järnvägslagen (2004:519) övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv.

Järnvägslag (2004:519) och tillhörande förordning (2004:526) sätter ramarna för Trafikverkets och Transportstyrelsens inhämtande av uppgifter från järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare, i rollerna som infrastrukturförvaltare respektive tillsynsmyndighet av det svenska järnvägsnätet. Mandaten omfattar föreskriftsrätt om uppgiftslämnande som underlag till myndigheternas uppdrag. Hittills har ingen myndighet meddelat föreskrifter om regelbunden rapportering, med undantag för olycksrapportering till Transportstyrelsen (TSFS 2011:86). De uppgifter som idag lämnas till myndigheterna följer av krav på underlag för utförande av uppdrag, till exempel uppgifter till Trafikverket som underlag till tågplan, information om tågsammansättning inför tågavgång, rapportering av trafikstörningar, eller uppgifter till Transportstyrelsen för tillsyn av enskilda företag eller godkännande av tekniska system.

Trafikanalys har ställt frågan till Transportstyrelsen och Trafikverket om varför inga föreskrifter finns om regelbunden och systematiskt uppgiftslämnande, periodiska uppgifter, med undantag för olycksrapportering till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen har svarat att det hittills inte har behövts, att det är viktigt att hålla uppgiftslämnarbördan nere, att det hittills har gått att lösa på andra sätt, men att det kan bli aktuellt med föreskrifter om behoven ökar, till exempel för marknadsövervakning. Samtidigt menar Transportstyrelsen att det är oklart om dagens regelverk tillåter periodisk datainsamling för myndighetens generella uppdrag, till skillnad från de mandat som finns för tillsyn.

Trafikverket uppger för sin del att de inte har analyserat möjligheten att inhämta transportdata genom föreskrift. Myndigheten uppger att de vid ett tillfälle har försökt att införa en sanktionsavgift för tågoperatörer som utelämnar uppgifter inför tågavgång som krävs av säkerhetsskäl och ekonomisk uppföljning,¹³ men att Transportstyrelsen bedömde det som oförenligt med myndighetens mandat.

Trafikanalys bedömning är att möjligheter och begränsningar med dagens regelverk avseende mer regelbunden och systematisk datainsamling inte är klarlagda. Framför allt gäller det Trafikverkets mandat. Transportstyrelsen har tagit ställning till sina behov, föreskriftsrätt och hur de förhåller till varandra. Trafikverket har inte gjort det. Det kan också finnas behov av att överväga behovet av datainsamling med utgångspunkt i olika ändamål och inte bara med tanke på enskilda myndigheters uppdrag.

I Danmark gäller en ny förordning om insamling av uppgifter om järnvägsdata för analys och planering sedan 1 januari 2017. En svensk översättning finns i bilaga 2. Det är Trafik-, Bygge- och Boligstyrelsen, en myndighet under Transport-, Byggnings- och Boligministeriet, som har utfärdat förordningen. Insamlingen är undantagen från "aktinsyn" (offentlig insyn, bilaga 3, 2 § andra stycket.). Föreskriftsrätten följer av danska järnvägslagen (lag 686 den 27 maj 2015), med ett starkare och sammanhållet mandat till datainsamling:

¹³ Krav på dessa uppgifter beskrivs i Järnvägsbeskrivningen som Trafikverket årligen publicerar på sin hemsida.

100 § Transportministern kan fastställa regler om skyldighet för järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och andra som utför uppgifter på järnvägsområdet att rapportera data, däribland om planerings- och analysuppgifter, för att säkerställa uppfyllande av de krav som följer av denna lag eller de regler som fastställts enligt dessa, eller krav som följer av EU:s rättsakter.

112 § Transportministern kan bemyndiga Trafikstyrelsen, Banedanmark, Havari-kommissionen för Civil Luftfart og Jernbane eller andra statliga myndigheter att utöva ministrernas befogenheter i denna lag [...]

117 § För överträdelse av föreskrifter som fastställs enligt lag kan påföljd i form av böter eller fängelse upp till 4 månader utdömas eller, under försvårande omständigheter, fängelse upp till 2 år.

Trafikanalys har varit i kontakt med Trafik-, Bygge- och Boligstyrelsen för klargörande om hur denna datainsamling exempelvis förhåller sig till officiell statistik, samt upplösningen på data som samlas in.¹⁴ Svaret är att datainsamlingen inledningsvis görs parallellt och oberoende av datainsamling för officiell statistik, men att en samordning av datainsamling planeras för att minska uppgiftslämnarbördan. Insamlingen avser vidare mikrodata i största möjliga mån, dvs. data om enskilda transporter (Trafikanalys 2017). Det innebär största möjliga upplösning och potentiellt analyser av transportmängd och flöden per plats, länk och sträcka på det danska järnvägsnätet. Frågor kvarstår om exakt vad som kommer att kunna publiceras med hänsyn till sekretess, men att flera geografiska uppgifter kommer att publiceras än tidigare är klart. Frågor om datakvalitet är inte heller till fullo klargjorda. I insamlingen förs en diskussion med uppgiftslämnarna om exakt vilka uppgifter som finns att tillgå.

Det går inte att utan vidare översätta det danska regelverket till svenska förhållanden. Det finns skillnader i förvaltningsstruktur som gör att det inte är enkelt att tolka regelverket, till exempel om det rör sig om en förordning från regeringen eller en föreskrift från en myndighet (Wenander 2016). Samtidigt finns det klara paralleller med den svenska järnvägslagen som lämnar utrymme åt Trafikverket att utfärda föreskrifter om uppgiftslämnande som underlag för förvaltning och utveckling av det statliga järnvägsnätet. Om situationen överförs till svenska förhållanden är Trafikverket alltså den myndighet som står närmast ändamålet med det nya danska regelverket.

Om Trafikverket utnyttjade den föreskriftsrätt som myndigheten har skulle insamlade uppgifter falla under OSL (avsnitt 3.1). I detta fall innebär det en sekretessbestämmelse med ett så kallat "rakt skaderekvisit", dvs. sekretess "om det kan antas" att ett utlämnande leder till skada för enskild. Offentlighet är huvudregeln. Det är en svag form av sekretess som kan innebära att en myndighet ställs inför omfattande sekretessprövning om det finns ett stort externt behov av insamlade uppgifter, och om det visar sig vara svårt att bedöma med avseende på risker och skador för enskilda.

Utöver transportmyndigheterna har även RKM i uppdrag att upprätta planer och genomföra analyser av kollektivtrafiken, s.k. trafikförsörjningsprogram och årlig rapport. De ska också kunna tillhandahålla underlag till tillsynsmyndigheten, Transportstyrelsen.

¹⁴ E-postkorrespondens med Signe Arrhenius, Specialkonsulent, Center for Kollektiv Trafik, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

Enligt Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

2 kap. Regional kollektivtrafik

10 § Ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska innehålla en redovisning av
1. behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen,
2. alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras
på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av
allmän trafikplikt,

4 kap. Krav på kollektivtrafikföretag m.fl.

3 § Ett kollektivtrafikföretag, en behörig myndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning
och den till vilken befogenhet överlämnats enligt 3 kap. 2 § ska till den myndighet
regeringen bestämmer lämna de uppgifter som behövs för utvärdering och uppföljning
av utvecklingen av marknaden för kollektivtrafik.

5 kap. Tillsyn

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över efterlevnaden av
1. 1–4 kap. och de föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser,
och
2. artikel 7.1 i EU:s kollektivtrafikförordning.

2 § Den tillsynsmyndighet som avses i 1 § har rätt att av behöriga myndigheter enligt
EU:s kollektivtrafikförordning, av dem till vilka befogenhet överlämnats enligt 3 kap. 2 §
och av kollektivtrafikföretag, på begäran få sådana upplysningar och ta del av sådana
handlingar som behövs för tillsynen.

3 § Den tillsynsmyndighet som avses i 1 § får meddela de förelägganden och förbud
som behövs för efterlevnaden av
1. 1–4 kap. och de föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser,
2. 2 §, och
3. artikel 7.1 i EU:s kollektivtrafikförordning. Ett beslut om föreläggande eller förbud får
förenas med vite. Lag (2016:1212).

Enligt EU:s kollektivtrafikförordning (2007/1370)

Artikel 7

Offentliggörande

1. Varje behörig myndighet ska en gång om året offentliggöra en samlad rapport om
den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde, om de utvalda kollektivtrafik-
företagen samt om ersättningar och ensamrätt som dessa kollektivtrafikföretag beviljats
som kompensation. Rapporten ska skilja mellan busstrafik och spårbunden trafik, den
ska möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och
finansiering samt, i förekommande fall, ge information om eventuella beviljade ensam-
rätters art och omfattning.

I regelverket ställs det krav på ett brett innehåll i RKM:s planering och uppföljning. Underlaget berör inte bara egen verksamhet, utan kollektivtrafiken generellt. Inga närmare detaljer om innehållet ges, men att döma av vilka funktioner som program och rapporter ska fylla kan det behövas omfattande och detaljerade trafik- och transportdata. Däremot ges inga mandat att hämta in några uppgifter. De faller bara på tillsynsmyndigheten, Transportstyrelsen.

Kravet på en årsrapport är potentiellt en källa till mer detaljerad och jämförande statistik om den regionala kollektivtrafiken. I SKL:s vägledning för årsrapportering rekommenderas dock att RKM använder befintliga källor för att möta krav på rapportinnehåll i EU:s förordning, till exempel Trafikanalys undersökningar av RKM:s avtal med kollektivtrafikföretag, samt SKL:s öppna jämförelser. I så fall lär inte årsrapporterna kunna användas som källor till jämförbar och detaljerad regional statistik. Trafikanalys har inte i uppdrag att samla in avtalsinformation löpande. SKL framhåller dessutom stora kvalitetsproblem i underlaget till öppna jämförelser mellan regioner (SKL 2015b). Det vore bättre om årsrapporter utgick från fler och bättre egenkontrollerade uppgifter från RKM:s sida.

Trafikanalys riktade 2014 en skrivelse till Näringsdepartementet och Transportstyrelsen om kvalitetsbrister i de uppgifter som RKM lämnar om trafikavtal och ersättningar. Trafikanalys föreslog att Transportstyrelsen utses till tillsynsmyndighet avseende EU:s krav på årsrapport.¹⁵ Kollektivtrafikförordningen ändrades därefter och Transportstyrelsen blev tillsynsmyndighet. Inom ramen för det aktuella regeringsuppdraget har Trafikanalys följt upp frågan om tillsyn av rapporteringskrav. Transportstyrelsen har meddelat att de inte kommer att utarbeta några egna krav på innehållet eftersom det inte är förenligt med EU-rätten. SKL har inte heller för avsikt att göra några större förändringar av sin vägledning och standardisera innehållet. De menar att variationen är allt för stor mellan regionerna för en sådan kravställning. Med tanke på detta lär inte RKM:s årsrapporter kunna tjäna som källa till mer detaljerat och jämförbart underlag om regional kollektivtrafik.

I underlag till Trafikanalys har Transportstyrelsen (2017) kommenterat kollektivtrafiklagen och påpekat att tillsynsmyndighetens mandat att samla in uppgifter om trafiken från operatörer för uppföljning och utvärdering flyttades från järnvägslagen till kollektivtrafiklagen när den senare tillkom. Tidigare omfattade det både person- och godstransporter, inte bara kollektivtrafik. Trafikanalys delar bedömningen, det finns en asymmetri i legala förutsättningar för uppföljning och utvärdering av person- respektive godstransporter på järnväg.

Praktiska förutsättningar

Utöver legala förutsättningar beror transportdataförsörjning också på praktiska förutsättningar som organisationers egna verksamhetsmål prioriteringar, kompetens och resurser. Det gäller både de som samlar in respektive lämnar uppgifter. I huvudsak har dessa frågor behandlats i tidigare kunskapsinventering (Trafikanalys 2017), och som har sammanfattats i kapitel 2. Här kommer därför bara organisations- och resursfrågor av särskild vikt att belysas närmare, samt ny information som har tillkommit efter publicering av den tidigare rapporten.

I föregående avsnitt om officiell statistik påpekades att uppgifter om transportrelationer, d.v.s. resvägar och fraktvägar, även flöden av passagerare och gods på enskilda länkar, är förenade med högre osäkerhet än flödesdata för enskilda platser, till exempel antalet påstigande eller mängden lastat gods vid en viss plats på järnvägsnätet. Det beror generellt på begränsad spårbarhet av resvägar och fraktvägar, till exempel när periodkort används i kollektivtrafiken. Om datainsamling ska göras med högre geografisk upplösning blir det centralt att klargöra dels vilket dataunderlag som järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare har: vilken upplösning underlaget har, vilka resurser som finns för att samla in, hantera och bearbeta det, samt om det ändamålet motiverar kostnaderna. Alternativa datakällor bör övervägas. Om exempelvis

¹⁵ Skrivelsen har diarienummer Sta 2014/41.

fraktvägar utgör ett kritiskt kunskapsgap kanske lösningen är en totalundersökning bland transportköpare av järnvägstransporter.

Infrastrukturförvaltare av terminaler och lastplatser är ett exempel på en potentiell datakälla, men där transportmyndigheterna saknar en helhetsbild över verksamheten och hur den dokumenteras, även om vissa fallstudier har gjorts (Trafikanalys 2016c). I syfte att få en generell bild av verksamhetsuppföljning genomförde Trafikanalys ett utskick till infrastrukturförvaltare av järnväg i Transportstyrelsens register, 261 till antalet. Samtliga kontaktades med förfrågan om de ansvarar för terminal och lastplats där godshantering sker, samt i så fall kontaktuppgifter till person som kan svara på några frågor. Ett antal e-postadresser var inaktuella. Vissa svarade att anläggningen var såld till andra ägare, eller att de inte har någon godshantering vid terminal, till exempel anläggning för persontrafik. Några fler uppgav att de hyr ut anläggningen och inte har någon information om verksamheten. Eftersom utskicket inte syftade till en fullständig kartläggning av terminal- och lastplatsverksamhet, bara som avstämning av nyckeltal för verksamhetsuppföljning, och då tiden var begränsad, gjordes ingen närmare analys av bortfall.

Av 54 infrastrukturförvaltare som svarade på frågor om nyckeltal uppgav ca 2/3 att de har information om antalet godsvagnar, samt mängden eller volymen gods som lastas eller lossas.¹⁶ En av tre uppgav att de kan relatera nyckeltal till varugrupper. Detta resultat ska bara tolkas som indikation på variation i verksamhetsuppföljning. Variationen i förvaltningen som sådan är också stor, till exempel uthyrning eller inte. I sin helhet pekar resultatet på att det finns en stor variation i infrastrukturförvaltarnas uppföljning av godshantering vid terminaler och lastplatser, varför det kan vara svårt att använda dem som uppgiftslämnare om godshanteringen på och i anslutning till järnvägsnätet.

En betydande del av Trafikverkets trafikdataförsörjning bygger på egen dataproduktion genom egna säkerhets-, drift- och trafikledningssystem. Transportdata kommer däremot från externa järnvägsföretag, RKM och andra transportföretag. Så för transportdata är det viktigt att veta vilka aktörer som har vilka uppgifter. Bristerna i dagens styrning och uppföljning utgör hinder för det. underlag. Varken Trafikverket eller Trafikanalys kan klart och tydligt redovisa vilka uppgiftslämnare som lämnar vilka transportuppgifter och data till myndigheterna, samt vilka som har svårigheter att lämna uppgifter som de borde kunna lämna, samt vilka som lämnar uppgifter för att andra saknar uppgifter. Bristen på styrning och uppföljning av insamling av data och uppgifter är ett hinder för utvecklingsinsatser för bättre kunskapsförsörjning, vare sig det rör sig om officiell statistik eller dataförsörjning mer generellt.

I regeringsuppdraget och tidigare utredningar (SOU 2015) har det framkommit att det har funnits och i viss mån fortfarande finns ett betydande inslag av personberoende i kunskapsförsörjning i järnvägsbranschen. Enskilda experter eller forskare har tillgång till data- och statistikällor från enstaka större järnvägsföretag. Enskilda personer ger i sin tur underlag till myndigheter utan att myndigheterna har full insyn i uppdragsrelationer och underlag. Denna informationskultur fungerar när staten har monopol på järnvägsverksamhet, men är olämplig på en öppen marknad med konkurrerande företag. Det innebär otydlig styrning och hindrar kontroll och uppföljning av beslutsunderlag. Det betyder även en risk för att icke konkurrensneutrala underlag sprids eftersom enskilda marknadsaktörer avgör tillgången på uppgifter. Transportmyndigheterna bör därför kravställa de transportuppgifter som anses nödvändiga för beslutsunderlag.

¹⁶ Eftersom urvalet av infrastrukturförvaltare skedde i flera steg utan påminnelser och kontroller ska resultatet inte tolkas som representativt för infrastrukturförvaltare av godsterminaler och lastplatser.

En viktig komponent i dataförsörjning är att det finns tydligare riktlinjer, system och rutiner för informations- och dataförvaltning. För att bedöma praktiska förutsättningar att hantera transportdata systematiskt och på regelbunden basis har Trafikanalys stämt av med Trafikverket om deras aktuella informationsförvaltning, samt hur verksamheten som hanterar transportdata medverkar och samverkar inom ramen för den.¹⁷ I kontakterna har det visat sig dels att det pågår ett utvecklingsarbete med informationsförvaltning, dels att den verksamhet som i huvudsak hanterar transportdata, Expertcenter, har en marginell del i det utvecklingsarbetet, samt inte heller har en samordnad och sammanhållen hantering av transportdata för olika behov och ändamål. Ambitionen är att den information och data som avdelningen hanterar på sikt ska rymmas i myndighetens generella modell för informationsförvaltning, men inga regelrätta planer existerar.

Möjliga åtgärder

Transportmyndigheterna bör klargöra sina ansvar och resurser avseende insamling av uppgifter om järnvägstransporter, samt kravställa uppgifter som svarar mot behov och prioriteringar. Framför allt bör Trafikverket bedöma och överväga sina möjligheter till systematisk och periodisk insamling av grunddata om transporter från järnvägsföretag, RKM och infrastrukturförvaltare. Med grunddata avses transportdata i det format som uppgiftslämnaren själv producerar och hanterar i sina system och processer. Det är framför allt Trafikverket som bedöms ha nytta av regelbunden och systematisk insamling av sådana uppgifter, men mandat för hantering av transportdata bör utredas och klargöras även för RKM, Trafikanalys och Transportstyrelsen som underlag för nationell samordning av transportdataförsörjning.

Konsekvenser

I flera skrivelser har Trafikverket betonat behovet och vikten av både trafikslagsövergripande och högupplösta transportdata som underlag för transportmodellering. Det handlar om mängd- och flödesdata per transportrelation, plats och länk, inte per trafikslag oberoende av varandra, utan med utgångspunkt i integrerade nätverk av resvägar och fraktvägar (Trafikverket 2017d, 2017e, 2017f). Det har även framförts i löpande återkoppling till Trafikanalys. Trafikslags-specifika transportdata som inte går att koppla till andra transportflöden är av begränsat värde för trafikanalyser och prognoser. Idealet kan med andra ord liknas vid RVU och VFU som heltäckande totalundersökningar av res- och fraktvägar för passagerare och gods.

Detta är onekligen ett idealt underlag för modellering, men inte en fungerande strategi för dataförsörjning och förvaltning i en verksamhet. En organisation bör prioritera och kravställa vilka uppgifter som behövs för vilka verksamhetsmål, samt därefter samla in dem från källor som har kapacitet och förmåga att tillhandahålla dem. Vidare ska de hanteras enligt gällande regelverk och med hänsyn till kvalitets- och säkerhetskrav. Dagens kunskapsunderlag om transporter är vidare trafikslagsberoende eftersom de legala och praktiska förutsättningarna varierar beroende på trafikslag. För en mer jämförbar dataförsörjning och transportstatistik mellan trafikslag krävs en successiv anpassning av dagens kunskapsförsörjning om de olika trafikslagen. I det aktuella regeringsuppdraget är just järnvägstransporter i fokus eftersom kunskapsunderlagen om dessa har bedömts vara speciellt bristfälliga.

¹⁷ Denna avstämning har omfattat kontakter på flera nivåer inom Trafikverket, från den centrala it-förvaltningen till enskilda avdelningar och enheter.

Trafikanalys är medveten om att betoningen på trafikslagsspecifik dataförsörjning inte faller väl in i Trafikverkets utvecklingsplan för analysmetoder, modeller och verktyg (Trafikverket 2017g). Planen är trafikslagsövergripande och redogör för många utvecklingsområden och insatser, behov och prioriteringar, avseende effektsamband, analyser av järnvägskapacitet, godstransporter och persontransporter, samt andra analysverktyg och metoder, exempelvis för samhällsekonomiska värderingar. Det är en systematisk genomgång av ett omfångsrikt utvecklingsarbete. Planen innehåller dock ingen närmare plan för dataförsörjning till denna analysverksamhet. I ett avsnitt om underlagsdata hänvisas i allmänna ordalag till pågående utvecklingsarbete på Trafikverket och Trafikanalys, med undantag för ett mer utförligt avsnitt om socioekonomiska data. Det finns ingen strategi för dataförsörjning som är sammanhållen och konsekvent med prioriteringar och insatser för metodutveckling. Dessa två bör rimligtvis gå hand i hand, utvecklingsplaner för analysmetoder och dataförsörjning. En parallell till det framhålls i Transportstyrelsens (2016) tillsynsrapport av Trafikverkets kapacitetstilldelning, med rapportunderlag från VTI:

VTI-forskarna föreslår att problemet med prioriteringen kan delas upp i två komponenter, dels optimeringsproblemet att åstadkomma den tågplan som ger det mest samhällsekonomiskt effektiva utnyttjandet, dels värderingsproblemet att få tillgång till tillräckligt bra information för att kunna bedöma värdet hos olika ansökningar om tåglägen (ibid, sida 54).

Optimering innebär tillämpning av analysmetoder av något slag. Dessa definierar underlaget av relevans. Datakvalitet avgör i sin tur kvalitet på analyser. Det innebär att analyser och tillgänglighet på data av kvalitet bör vägleda varandra. För en ändamålsenlig dataförsörjning bör transportmyndigheterna därför sammanställa sina behov och prioriteringar av uppgifter om järnvägstransporter, ställa dem mot ansvar och mandat, samt särskilja denna typ av data från andra typer av data, till exempel tågtrafikdata som följer av Trafikverkets existerande mandat, eller transportdata för andra trafikslag vars tillgänglighet styrs av andra legala och praktiska förutsättningar, till exempel Transportstyrelsens insamling av transportdata inom luftfart.

För vilka uppdrag är systematisk och periodisk insamling av uppgifter om järnvägstransporter av värde, oberoende av frågan om uppgiftslämnarbörd? Är insamlingen möjlig inom ramen för nuvarande regelverk och mandat? Om inte, vilka externa och interna förändringar krävs? Hur kan dataförvaltning organiseras på myndigheten? Vilka kvalitets- och säkerhetskrav ställs på datahantering? På vilket sätt skiljer sig behoven mellan Sverige och Danmark? Danmark har sett att kunskapsbehovet är så stort att det motiverar en tvingande föreskrift för insamling av detaljerade järnvägstransportdata (Bilaga 2).

Dessa frågor bör inledningsvis besvaras av varje myndighet, och därefter stämmas av mellan transportmyndigheterna. I princip sträcker sig inte ansvaret för dataförsörjning och förvaltning längre än så, eftersom området inte är reglerat. Innan dessa interna frågor är klargjorda går det inte att bedöma konsekvenser för samhällets regelgivning och resursbehov. I princip är det tänkbart att en mer detaljerad och systematisk transportdataförsörjning främst motiveras av Trafikverkets behov av underlag för analyser och prognoser, varför det faller på Trafikverket att redovisa varför dagens ansvar och mandat, föreskriftsrätt och resurser, inte är tillräckliga. Det finns en rad indikationer på att så inte är fallet, men det saknas ett internt samordnat och sammanhållet strategiskt underlag för närmare slutsatser om behov, nytta och mål med en mer omfattande transportdataförsörjning. Samtidigt har transportmyndigheterna ett allmänt gemensamt ansvar för kunskapsförsörjning på området, varför ett fortsatt utredningsarbete med fördel bör rymma frågor om verksamhetsutveckling, samordning och samverkan.

4.3 Nationell samordning

Av genomgången hittills framgår att transportmyndigheternas uppdrag, ansvar, mandat och resurser är kompletterande, men begränsade i fråga om kunskapsförsörjning om järnvägs-transporter, men också att det finns outnyttjade legala möjligheter, till exempel Trafikverkets föreskriftsrätt. Till skillnad från trafikdata saknas det ett systematiskt och samordnat arbete med försörjning och förvaltning av transportdata. Vidare visar genomgången på regelrätta kunskapsgap för RKM, gap mellan kunskapsbehov och krav enligt regelverket för kollektivtrafik. De ska utarbeta trafikförsörjningsprogram med hänsyn till den regionala kollektivtrafikmarknaden i sin helhet, även kommersiell verksamhet. Men förutom vad de kan styra genom avtalskrav i den upphandlade trafiken, saknar RKM mandat att själva samla in uppgifter från regionala marknadsaktörer.

Det finns omfattande samverkan kring trafikdata och trafikantinformation, framför allt genom Samtrafiken AB och Tillsammans för Tåg i Tid (JBS), men ingen nationell branschsamverkan, eller offentlig och privat samverkan för data- och informationstjänster avseende järnvägs-transporter. Inte heller finns någon nationell samordning av frågor om datakvalitet och informationssäkerhet avseende järnvägstransporter, eller mätmetoder och tekniker som genererar data. Inte heller av standardiseringsfrågor. Samtrafiken AB har utvecklingsplaner på att inkludera viss transportdata som öppna data, uppgifter om så kallad "nyttjandegrad" i persontrafik på järnväg (Forum för transportinnovation 2017), dvs. momentan beläggning på tåg. Utvecklingsplanen är en stegvis implementering i landets RKM över flera år.¹⁸

Samverkan sker också om godstransportdata genom internationella standarder och it-tjänster för hantering av digitala fraktsedlar. Internationella järnvägskommittén (CIT) är drivande i fråga om standardisering, medan RAILDATA, en grupp i den internationella järnvägsorganisationen (UIC) tar fram it-tjänster för internationell godstrafik i Europa, till exempel ORFEUS, ett EDI-system för utbyte av elektroniska frakthandlingar, samt ISR (International Service Reliability) – information om vagnrörelser och statusrapportering.

De samverkans- och samordningsinitiativ som sker idag ifråga om transportdata handlar främst om att utveckla trafikinformation för resenärer och godstransportköpare, inte att producera data eller statistik om transportflöden på järnvägsnätet. Att prioritera trafikdata och information är nödvändigt med tanke på legala och praktiska krav på tågplanering och trafikledning på kort sikt. För en långsiktig samhällsplanering av järnvägstransporter är det dock nödvändigt att även samordna kunskapsförsörjningen om dessa, transportdata och statistik. Det gäller inte minst transportmyndigheterna. Utan intern och extern samordning av myndigheternas behov av och krav på kunskapsunderlag, behov som ökar på grund av tilltagande komplexitet i transportsystem och processer, ökar också riskerna för ineffektiv informationshantering och kvalitetsbrister i kunskapsförsörjning.

Samordningsbehov är av både intern och extern karaktär och det är inte givet i vilken ordning som de ska eller kan hanteras. En kravställning på data till Trafikverkets analysverksamhet är avhängig myndighetens mandat och resurser, något som i sin tur kanske måste ses i ljuset av bredare frågor om ansvars- och resursfördelningar mellan transportmyndigheterna. Frågan kan exempelvis ställas i vilken grad som data- och statistikförsörjning till Trafikverkets analys- och prognosverksamhet ska täckas av myndighetens befintliga uppdrag och anslag, alternativt underbyggas med underlag från andra myndigheter, eller utvecklas genom ny regelgivning och resurstillskott. Liknande frågor kan ställas om Transportstyrelsen och Trafikanalys. I vilken

¹⁸ Intervju med Håkan Östlund, Samtrafiken AB.

mån täcker nuvarande ansvar och resurser deras behov av underlag till marknadsövervakning respektive officiell statistik? I vilken grad krävs stöd och underlag från andra myndigheter, till exempel trafikdata från Trafikverket? Med andra ord, hur fungerar dagens ansvars- och resursfördelning för kunskapsförsörjning om järnvägstransporter? Hur bör den fungera?

Det sker viss samverkan mellan myndigheter för att reducera uppgiftslämnarbördan, men utan närmare mål, riktlinjer och rutiner för det. Ett exempel är samverkan kring RMMS, "Rail Market Monitoring Survey", Sveriges rapportering av uppgifter om järnvägsmarknaden till Europeiska kommissionen (EU 2015/1100). Det omfattar uppgifter om bland annat järnvägsföretag, trafik och transporter. Transportstyrelsen ansvarar för samordning och sammanställning. Underlag kommer från egen verksamhet, Trafikverket, Trafikanalys, och andra källor. Samarbetet vilar på en muntlig överenskommelse mellan transportmyndigheterna.

I det här avsnittet inriktas diskussionen på möjliga åtgärder för förbättrad extern samordning av dataförsörjning om järnvägstransporter. Behovet av intern samordning har berörts i tidigare avsnitt om enskilda organisationers behov och utvecklingsmöjligheter. Externa och interna samordningsbehov är i praktiken många gånger ömsesidigt beroende verksamhetsprocesser, även om de i verksamhetsstyrning och utveckling ofta hanteras som separata frågor. Det gäller inte minst kunskapsförsörjning och förvaltning.

Legala förutsättningar

Det finns inga legala grunder, krav eller hinder avseende myndigheters hantering av specifikt transportdata, med undantag för uppgifter som infrastrukturförvaltare ska beakta av drift- och säkerhetsskäl, till exempel lastvikt. Järnvägstransporter av farligt gods är vidare ett undantag, men är ett specialfall som inte diskuteras närmare här.

Ytterst härrör transportdata från transporthandlingar och dokumentation, till exempel biljetter, andra färdbevis och fraktsedlar. Dessa regleras av civilrättsliga bestämmelser om hur avtal ska upprättas mellan köpare och säljare (Järnvägstrafiklagen 1985:192 och förordningen om järnvägs befordringsskyldighet 1985:200). Deras användbarhet för periodisk och systematisk insamling av detaljerad transportdata är begränsad. Dels varierar innehållet beroende på typ av transporthandling. Dels finns det inga generella krav på hantering och redovisning av transporthandlingar för offentligrättsliga syften.

I ett regeringsförslag till en ny järnvägstrafiklag (prop. 2017/18:62) föreslås att nuvarande lag ersätts med EU:s och internationella regelverk: tågpassagerarförordningen (EU 2007/1371), bihang A till COTIF 1999 för avtal om internationell transport av resenärer på järnväg, samt bihang B till COTIF 1999 för avtal om internationell transport av gods på järnväg. Bihang B ska även gälla som svensk lag för inrikes godstransporter. Förslaget till ny lag föreslås träda ikraft 1 juni 2018.

Konsekvenserna av lagförslaget för framtidens transporthandlingar och deras hantering är inte fullt klarlagda. Trafikanalys har bland annat ställt en fråga till Transportstyrelsen om den nya lagens konsekvenser för hanteringen av fraktsedlar. Å ena sidan ställs det krav på fraktsedlar som bekräftelse på transportavtal. Å andra sidan påverkas inte avtalets giltighet av förekomst eller inte av en fraktsedel. Transportstyrelsen menar att någon form av utredning krävs för att klargöra konsekvenserna av hanteringskraven på fraktsedlar enligt det nya lagförslaget.

Det finns beröringspunkter mellan förslaget till ny järnvägstrafiklag och flera andra pågående arbeten med regelförändringar och implementeringar. Bland annat kan EU-länderna enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/2370 etablera nationella sammanhållna system

för biljettbokning och försäljning. Enligt Näringsdepartementet¹⁹ finns det inga regeringsinitiativ i denna fråga. Inte heller några planer på ett sådant initiativ. Bedömningen är att kollektivtrafikbranschen, inte minst genom Samtrafiken AB, redan driver samordning och samverkan i frågor om trafikdata och andra frågor om gemensam informationsförvaltning med utgångspunkt i EU:s trafikdataförordning (EU 2017/1926) och egna utvecklingsplaner.

Efter förfrågan uppger Transportstyrelsen och Trafikverket flera pågående regelförändringar som berör hanteringen av trafik- och transportdata, exempelvis tågpassagerarförordningen, regelverket för TSD telematikapplikationer (EU 2016/797), samt gemensamma regler för kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna (Kommissionens förslag om ändring av direktiv 92/106/EEG). Idag saknas en systematisk genomlysning av konsekvenserna för transportdata och deras hantering. EU-direktivet om driftkompatibilitet hos järnvägssystemet (EU 2016/797) omfattar exempelvis krav för ett säkert utbyte av trafikdata, men däremot inte konfidentiella handelsdata. Efter förfrågan har Transportstyrelsen bedömt att transportdata faller inom ramen för konfidentiella handelsdata, till exempel beläggning.

Utöver lagar och regelförändringar som berör hantering av transportdokumentation och data finns det många lagar och förordningar som på ett eller annat sätt berör myndigheternas förutsättningar och möjligheter till att samverka och samordna informationsförsörjning och förvaltning. Det är frågor som i huvudsak får och måste beläggas i det fortsatta utredningsarbetet. Här räcker det med att lyfta fram huvudregeln enligt Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), att sekretesskraven är desamma vare sig en begäran om utlämnande kommer från en enskild eller en annan myndighet. Det är en inte enkel utgångspunkt för en samordnad styrmodell för transportmyndigheternas hantering av konfidentiella transportdata.

I utarbetandet av en nationell styrmodell måste även myndigheternas nuvarande ansvar och mandat beläggas. I dagens förordningar med instruktioner för Trafikverket (2010:185), Transportstyrelsen (2008:1300) och Trafikanalys (2010:186) finns det inget uttalat stöd för informationsförvaltning avseende vare sig trafikdata eller transportdata. Trafikverket ansvarar för information om infrastruktur och trafik. Transportstyrelsen för fordons-, förvaltnings- och företagsregister, samt Trafikanalys för statistik. Däremot finns inget ansvar för periodiska och systematiska redovisningar av transportverksamheten på järnvägsnätet. Inte heller en mer generell samordning och samverkan kring informationsförvaltning på området.

Trafikanalys föreskriftsrätt för statistikändamål ger begränsade möjligheter att samla in mer detaljerade transportdata eftersom man inte bör begära in mer data än statistikpublicering kräver. Den absoluta sekretessen för statistikunderlag begränsar också möjligheten för andra myndigheter att nyttja sådan underlagsdata för sina behov. Däremot ger dagens regelverk Trafikanalys som statistikmyndighet möjlighet att inhämta uppgifter från andra myndigheter (6 § i Förordningen om den officiella statistiken 2001:100). Det talar för att en annan myndighet än Trafikanalys bör ha rollen som huvudsaklig dataförvaltare vid en eventuell nationell samordning av förvaltning av data om järnvägstransporter.

Praktiska förutsättningar

Praktiska förutsättningar för nationellt samordnad försörjning och förvaltning av transportdata omfattar en rad omvärlds- och verksamhetsfaktorer: behov av transportdata på myndigheter och andra aktörer som potentiella brukare, samhällets och marknadens krav på datakvalitet och säkerhet, organisationers förmåga och resurser, utvecklingen av mätmetoder och

¹⁹ Korrespondens med Susanne Karlsson, Marknad och regelverk på transportområdet, Näringsdepartementet, samt Åsa Vagland, Transport och samhälle, Näringsdepartementet.

tekniker, med mera. En faktor att beakta är att det finns strukturella skillnader i affärs- och marknadsvillkor mellan trafikslag som gör att det inte finns samma incitament på järnvägsmarknaden att skapa transparens i redovisningar av transportverksamhet.

På luftfarts- och sjöfartsområdet finns det en högre grad av samordning av och transparens i transportverksamhet. Det beror till viss del på att flygplatser och hamnar, samordnade genom Swedavia och Sveriges hamnar, redovisar lokal verksamhet som sedan sammanställs till en helhetsbild på nationell nivå. Motsvarande led saknas i järnvägstransportkedjan. Trafikverket är en central nationell producent av tågtrafikdata, till stor del öppna, men har ingen funktion som lokal kontroll av transportflöden, i likhet med flygplatser och hamnar. Dessa möjliggör en dataförsörjning och förvaltning bottom-up, från lokal till central samhällsnivå, som saknas på järnvägsnätet. I Trafikanalys (2017) inventering av kunskapsunderlag problematiseras denna typ av strukturella frågor ytterligare.

Eftersom det inte finns några marknadsaktörer motsvarande flygplatser och hamnar som har intresse av en samlad redovisning av transportflöden vid lokala platser på järnvägsnätet finns det inte heller något underlag till nationell samordning av lokal informationsförvaltning. Istället efterfrågar transportmyndigheterna uppgifter från järnvägsföretag och RKM. Ifråga om luftfart och sjöfart motsvarar det en förfrågan om transportdata från flygbolag respektive rederier. Med tanke på antalet och andelen utrikes transportföretag inom luftfart skulle en sådan förfrågan vara svår att genomföra i praktiken. På järnvägsområdet är det lättare. Antalet företag och RKM uppgår till ett 50-tal, varav antalet kommersiella företag som konkurrerar om person- respektive godstransporter på järnväg är än färre. Detaljerad transportstatistik, speciellt uppgifter om enskilda transportrelationer som kan knytas till kunduppdrag och marknadsöppningar för konkurrenter och landtransportföretag, uppfattas därmed som förenat med affärsrisker.

Det är lätt att förväxla en lägre grad av transparens i transportverksamhet i järnvägsbranschen med en särskild branschkultur, i jämförelse med luftfart och sjöfart. Det bör dock beaktas att omregleringen av järnvägen till en transportmarknad inte är äldre än ett par decennier. I EU fortgår regelutvecklingsarbetet för harmonisering av infrastrukturförvaltning och trafikledning. Järnvägsbranschens Samverkansforum (JBS) har skapat transparens kring punktlighet och har uppmärksammat frågan om behovet av transportstatistik. Kollektivtrafikbranschen har genom Samtrafiken AB kommit överens om att utveckla öppna trafikdatatjänster som går utöver kraven i nya trafikdataförordningen, till exempel att inkludera nyttjandegrad. Det senare kräver visserligen ett långsiktigt utvecklings- och implementeringsarbete, men det visar på både initiativförmåga och öppenhet.

Samtrafiken AB:s utvecklingsplaner för öppna trafikdata är en faktor att ta hänsyn till i nationell samordning av transportdataförsörjning och förvaltning. Ramarna för Samtrafiken AB:s data- och informationstjänster regleras genom Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet och trafikantinformation (TSFS 2012:2). Detaljerna i planer och tjänster vilar samtidigt på överenskommelser mellan medlemmar och avtal mellan Samtrafiken AB och dess medlemmar, kollektivtrafikens organisationer och företag. I sin helhet kan Samtrafiken AB sägas spegla ett kollektivt branschsamtycke till öppna data. Det är en möjlighet även för framtidens transportstatistik. På kort sikt kan det inte ersätta behovet av uppgifter från tågoperatörer och RKM som underlag för transportstatistik, analyser och prognoser, men på längre sikt kan det bli ett viktigt komplement som även skapar möjlighet till nya statistikprodukter, till exempel att relatera tågens punktlighet till nyttjandegrad, och därmed få fram mått på punktlighet i ett resenärsperspektiv.

Samtrafiken AB har ingen motsvarighet på godssidan. Det finns ingen organisation som driver på för öppna trafikdata för godstransporter på järnväg. Det finns forsknings- och utvecklingsprojekt, inte minst trafikslagsövergripande frågor, till exempel godshantering vid kombi-terminaler, men legala krav och marknadskrafter saknas för en nationell samordning av öppna data. Det finns samverkan för internationella transporter, RailData. Det återstår att se om RailData också är en väg framåt för öppna transportdata i EU och dess medlemsländer.

Förutom nämnda och onämnda omvärldsfaktorer utgörs praktiska förutsättningar av transportmyndigheternas prioriteringar, verksamhetsplaner och resurser. Grundfrågan här är om och hur transportdata ryms inom ramen för myndigheternas nuvarande och framtida informationsförsörjning och förvaltning. Det är en sak att efterfråga transportdata. Det är en annan sak att avsätta resurser och utveckla verksamheten för ändamålet.

Trafikverket har uttalat de starkaste behoven av detaljerade data om järnvägstransporter, av systematisk och periodisk insamling. Underlaget behövs framför allt på Expertcenter, den avdelning som ansvarar för transportanalyser och prognoser. Dock saknas en sammanhållen strategi och plan för dataförsörjning och förvaltning om järnvägstransporter. Om transportdata är essentiellt för arbetet med transportanalyser och prognoser bör ett systematiskt arbete med dataförsörjning och förvaltning vara en viktig del. Det arbetet måste också samordnats med Trafikverkets centrala informationsförvaltning för att möjliggöra en nationell samordning.

Trafikanalys har också behov av högupplöst underlag om järnvägstransporter i analyser och utvärderingar. Datainsamlingen är dock huvudsakligen avgränsad till behoven för statistikpublicering. Dessa möjligheter är i regel begränsade när det handlar om transportdata från näringsverksamheter. I statistikutveckling ska Trafikanalys vidare ta hänsyn till användarnas behov och uppgiftslämnarnas förmåga att lämna uppgifter, samt lägga grunden för processstyrning och kvalitetskontroller av statistiken. På järnvägsområdet finns det utrymme för förbättringar i alla tre avseenden, något som har belysts i tidigare avsnitt (3.1). En nationellt samordnad dataförsörjning och förvaltning, där det kan tillkomma ytterligare mellanled i dataproduktion, innebär att myndigheten måste bli än mer tydlig med krav på processstyrning och kvalitet, även i uppgiftslämnarled.

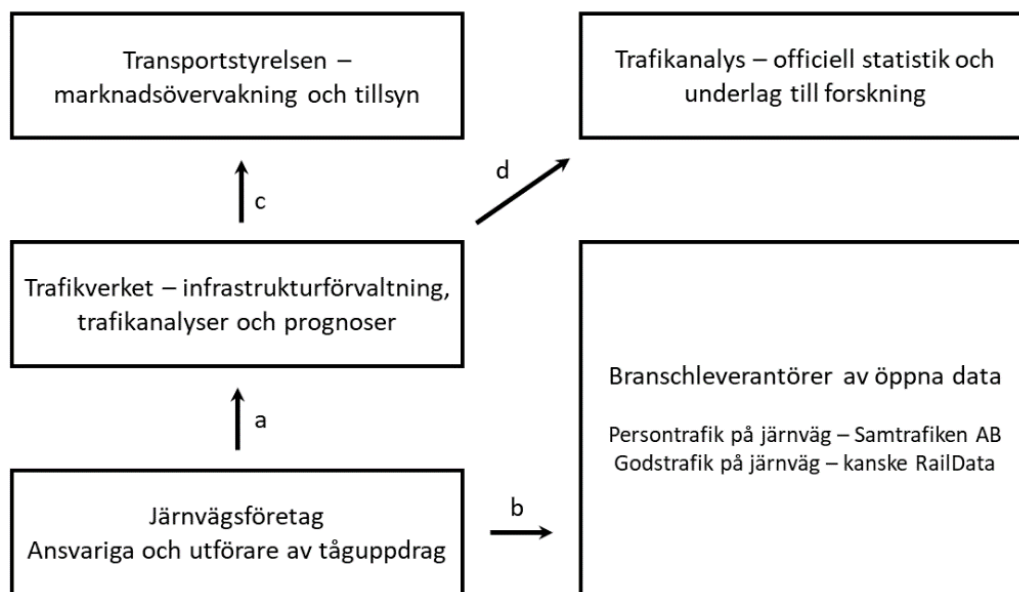
Transportstyrelsen ser nyttan med högupplöst transportstatistik för sina tillsynsuppdrag och marknadsövervakning, men förlitar sig i huvudsak på övrigas datakällor som underlag. Hittills har myndigheten inte beaktat vilka tillgänglighets- och kvalitetskrav som bör ställas mer generellt på beslutsunderlag om järnvägstransporter. Eftersom myndigheten har en viktig och central roll som regelgivare och övervakare av järnvägsmarknaden och Trafikverket som infrastrukturförvaltare, skulle en tydligare kravställning på beslutsunderlag för trafikförsörjning, marknadsbedömningar och infrastruktursatsningar kunna utgöra både en drifkraft och en grund för nationell samordning av dataförsörjning och förvaltning.

Möjliga åtgärder

En samordnad styrmodell bör utvecklas för transportmyndigheternas försörjning och förvaltning av data om järnvägstransporter. Modellen bör definiera mål, ansvar och krav avseende myndigheternas enskilda och eventuellt gemensamma dataförsörjning och förvaltning. Den bör klargöra värdet av uppgifter om järnvägstransporter och specificera behovet av resurser och regelgivning. Modellen bör utvecklas i samverkan med branschen, med hänsyn till andra aktörers kunskapsbehov, och implementeras genom konsekventa förslag till regelförändringar, ansvars- och resursfördelningar.

En samordnad styrmodell avser i första hand samordning av kravställning på uppgifter och riktlinjer för insamling av uppgifter. Det innebär inte nödvändigtvis att dataförvaltningen samordnas. Det senare kan handla om att standardisera eller att centralisera dataförvaltningen, exempelvis genom att låta en myndighet ansvara för datainsamling för flera myndigheters behov, analys, planering, utvärdering, tillsyn och officiell statistik. Det förutsätter samordnad dataförsörjning. Samordnad dataförvaltning är med andra ord mer långtgående än samordning av försörjning. Oavsett omfång och form, all samordning kräver att ansvars- och resursfördelningar klargörs mellan organisationer.

I Danmark fyller det nya regelverket (bilaga 2) flera ändamål och tillåter ett helhetsgrepp om datainsamling. Det tjänar insamling av underlag till en myndighet med ansvar som i Sverige berör flera myndigheter, framför allt Trafikverket och Transportstyrelsen. När det samordnas med underlag för officiell statistik relaterar det även till Trafikanalys uppdrag. Med andra ord, för att implementera ett liknande regelverk i Sverige är det rimligt med samordning av dataförsörjning och förvaltning mellan transportmyndigheterna. För att illustrera vad det skulle kunna innebära återges några möjliga framtida vägar till kravställning och regelgivning avseende flödet av transportuppgifter (figur 1).



Figur 1. Illustration av möjliga komponenter i en samordnad styrmodell för dataförsörjning och förvaltning om järnvägstransporter: (a) järnvägsföretag lämnar detaljerade transportuppgifter till Trafikverket som nationell dataförvaltare enligt förändrat regelverk för järnvägen; (b) järnvägsföretag tillhandahåller vissa transportdata som öppna data enligt branschöverenskommelser och avtal; (c) Transportstyrelsen undantas från sekretessbestämmelser avseende Trafikverkets uppgifter om järnvägstransporter i Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641), 9 § (punkterna 111 och 117 i bilaga); (d) Trafikanalys tillämpar mandat i Förordning (2001:100) om den officiella statistiken (6 §) avseende uppgifter från andra myndigheter.

En samordnad styrmodell för dataförsörjning och förvaltning omfattar målbilder och krav på uppgifter och data, uppgiftslämnare, användare, data- och informationshantering inom och mellan organisationer, samt ansvarsfördelning och resursbehov. I det ligger även att beakta behov och krav på underlag och systemstöd till externa uppgiftslämnare och användare.

En gemensam styrmodell kan bidra till effektivare datainsamling, mindre uppgiftslämnarbörda, och stärka datakvalitets- och säkerhetsarbetet. Det kan också bidra till en nationell kunskapsförsörjning för fler aktörer än berörda myndigheter.

Konsekvenser

Konsekvenserna av en nationell samordning av dataförsörjning och förvaltning om järnvägs-transporter är mycket svåra att bedöma. Det beror på hur styrmodellen utformas och hur konsekvenser av en implementering bedöms och värderas. Det är fullt tänkbart att transportmyndigheterna efter överväganden inte bedömer att det är möjligt med närmare samordning, att dagens styrning är den som bör gälla. Det är också tänkbart att myndigheterna är överens om att samordning bör ske och att den kan påverka såväl regelgivning som ansvars- och resursfördelningar. Innan detta klargörs av myndigheterna gemensamt går det inte att bedöma konsekvenserna av en styrmodell.

Utarbetandet av en styrmodell ska ses som ett förslag till samordnad styrning och uppföljning av dataförsörjning och förvaltning. I fall det handlar om omfattande förändringar kan det innebära förankringsprocesser i flera steg. Dels av förslag till regelgivning, lagar och myndighetsföreskrifter. Dels förslag till ansvars- och resursfördelningar mellan myndigheter. Det återstår att se hur mycket som ryms inom nuvarande mandat, hur mycket som det blir en fråga om omfördelning av mandat mellan myndigheter, eller helt nya mandat för myndigheter. Först måste alltså transportmyndigheterna utveckla och utforma ett förslag till styrmodell för transportdataförsörjning och förvaltning. I det ligger att bedöma och ta hänsyn till nytta och kostnader, för alla järnvägsaktörer. Ett utfall kan som sagt vara att låta förvaltningsansvaret vara som det idag fungerar, dvs. att leva utan en styrmodell.

Utan en samordnad styrmodell för nationell samordning av dataförsörjning och förvaltning, och konsekventa förändringar i regelgivning och myndighetsansvar, kvarstår den föreskriftsrätt som myndigheterna redan har idag. Den kan användas för att hämta in mer underlag för olika ändamål, bland annat för statistik. Utan samordning innebär det en ökad uppgiftslämnarbörda. Risken är också stor att frågor om datakvalitet och dataskydd förblir olösta, varför värdet av ett mer detaljerat underlag förblir begränsat i praktiken. Ökad insamling av detaljerade uppgifter, men brist på samordning av kvalitets- och säkerhetsfrågor, innebär ökad risk för motstridiga uppgifter och att det blir svårare att erhålla samtycken till användning av transportdata för kunskapsdelning och statistikpublicering. Med ökad insamling av detaljerade uppgifter, utan någon form av myndighetssamordning, finns det en betydande risk för fortsatt och växande ineffektiv dataförsörjning och förvaltning.

Alternativet till samordning, med fortsatt ambition att samla in mer detaljerat kunskapsunderlag, är att hitta andra vägar till dataförsörjning än systematisk och periodisk insamling av uppgifter till myndigheter. Det sistnämnda kan beskrivas som en hårdare form av samhällsstyrning med regelgivning. Ett alternativ är att använda sig av mer marknadsanpassade styrmedel, till exempel att Trafikverket utvecklar sin kravställning på de som nyttjar infrastrukturen, eller att överlåta frågan om kunskapsförsörjning om järnvägen till framtida branschsamverkan. Det kan också handla om att satsa på forskning och utveckling av alternativ data- och statistikförsörjning, till exempel att utvärdera möjligheter att ersätta järnvägsföretagens transportdata med andra typer av grunddata och kunskapsunderlag, till exempel statistisk modellering av transportflöden på järnvägen som funktion av trafikflöden och andra faktorer. Den typen av statistisk modellering förekommer sparsamt idag och kan utvecklas.

En samordnad styrmodell för dataförsörjning och förvaltning bör inte utesluta alternativa vägar till kunskapsförsörjning, utan bör tvärtom överväga andra former för datainsamling och ta höjd för pågående utvecklingsinsatser på kort och lång sikt. En styrmodell är som sagt ett förslag till hur dataförsörjning och förvaltning ska fungera för en tillfredställande kunskapsförsörjning om järnvägstransporter. I det ligger att värdera och prioritera dagens behov av datakällor och datahantering, varmed det är möjligt att satsningar på långsiktiga och alternativa datakällor är att föredra framför en traditionell insamling av uppgifter till transportmyndigheter.

5 Rekommendationer

Gap-analysen hittills har syftat till att beskriva efterfrågan och tillgång på kunskapsunderlag om järnvägstransporter, legala och praktiska förutsättningar för att överbrygga gapet mellan aktörernas kunskapsbehov och kunskapstillgångar, samt möjliga utvecklingsvägar framåt. I det här kapitlet sammanfattas analysen i form av rekommendationer till utvecklingsinsatser på kortare och längre sikt, mindre respektive mer än 2 år framåt i tiden. Tidigare insatser handlar om verksamhetsutveckling; senare insatser om produktutveckling. Kortsiktiga insatser betyder inte att de är mindre och enkla att genomföra, bara att deras genomförande ligger nära i tid och lägger grunden för långsiktiga insatser, till exempel en styrmodell för dataförsörjning och förvaltning. Följande rekommendationer ska betraktas som utgångspunkter för arbetet fram till regeringsuppdragets slutredovisning den 31 maj 2018.

5.1 Kortsiktiga insatser

Styrmodell för nationell samordning

En samordnad styrmodell för dataförsörjning om järnvägstransporter måste utgå från de enskilda myndigheternas målbild och kravställning på dataförsörjning och förvaltning om järnvägstransporter inom ramen för sina nuvarande uppdrag, ansvar och resurser. Detta bör klargöras, till exempel de enskilda myndigheternas behov av systematiska och regelbundna uppgifter om järnvägstransporter, respektive uppgifter av intermittent karaktär. Det danska regelverket kan med fördel användas som ett underlag för behovsanalys och kravställning (bilaga 2).

Myndigheternas behov och krav på specifika transportuppgifter är underlag för behovsanalys och kravställning på samordning av dataförsörjning och eventuellt en gemensam förvaltning. Detta är i sin tur underlag för konsekvensanalys för ansvarsfördelning och resursbehov. Det kan innebära både regelgivning och verksamhetsutveckling, men omfattningen kan idag inte bedömas. Organisationens behov och ändamål, legala och praktiska förutsättningar, varierar i så hög grad att det inte går att bedöma lämplig styrning av data- och statistikförsörjning utan närmare kravställning från transportmyndigheterna.

Syftet med en styrmodell är effektivisering och kvalitetssäkring av periodisk och systematisk insamling av uppgifter som underlag för både egna och samhällets kunskapsbehov. Det handlar dels om att utreda vad som är möjligt inom ramen för dagens myndighetsuppdrag: infrastrukturförvaltning, marknadsövervakning, statistik och forskning, dels att bedöma om förändringar i ansvar och mandat är nödvändiga för en effektiv dataförsörjning och förvaltning.

Vidare bör styrmodellen ta höjd för hur transportmyndigheterna ska samverka med regionala myndigheter och transportföretag för ett gemensamt kvalitetsarbete på kunskapsunderlag om järnvägstransporter. Idag är fördelningen av ansvar, mandat och resurser i denna fråga oklar, till exempel frågan om standardisering av transportmått, mätmetoder och tekniker.

Styrmodellen bör omfatta a) kravställning på transportdata med hänsyn till uppgiftslämnarens förutsättningar och andra aktörers behov av informationsförsörjning, b) specificering av ansvar och resursbehov för dataförsörjning, hantering och förvaltning, samt c) förslag till regelgivning för uppgiftslämnande och förvaltning, kvalitet och säkerhet.

Underlag till styrmodell

I utarbetandet av en samordnad styrmodell bör flera frågetecken om datakällor klargöras, om och hur pågående regelförändringar och systemutveckling på järnvägsområdet eventuellt påverkar transportmätningar, rapportering och dokumentation, till exempel hur nyttjandegrad i system för trafikantinformation påverkar branschsamordning av mätningar och rapportering, samt om en ny järnvägstrafiklag innebär mer systematisk och digital hantering av fraktsedlar för godstransporter på järnväg.

Transportmyndigheterna bör dessutom klargöra behov, krav och prioriteringar avseende dataförsörjning för sina verksamheter. Är detaljerad järnvägstransportdata ett kritiskt underlag som kan förändra kvalitet i statistik, analyser och prognoser på ett avgörande sätt?

Trafikanalys processtyrning

Tydlig processtyrning och kvalitetskontroll är en förutsättning för att Trafikanalys ska kunna utveckla geografisk statistik om järnvägstransporter. Under 2016–2017 har myndigheten vidtagit flera åtgärder för förbättrad kvalitetsledning, till exempel årlig kvalitetsuppföljning för alla statistikprodukter. Mer riktade insatser kan behövas inom järnvägsstatistik. Det behövs mer och bättre underlag för effektiv och systematisk uppföljning, till exempel användbara urvalskriterier och årlig förteckning av uppgiftslämnare. Det saknas vidare underlag för spårbarhet i hanteringen av uppgifter om järnvägstransporter, till exempel vilka uppgifter som besvaras av vilka uppgiftslämnare, samt loggar på kvalitetskontroller och förändringar av grunduppgifter. Överlag handlar det dock om processdokumentation som bör rymmas i den årliga kvalitetsuppföljningen.

Kvalitetsredovisning

För att Trafikanalys ska kunna bedriva ett systematiskt och samordnat kvalitetsarbete med den officiella statistiken bör RKM, järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare lämna en årlig kvalitetsrapport om uppgifter om järnvägstransporter, förekomst av information och databaser, system och enskilda undersökningar, samt metoder och tekniker för mätningar, beräkningar och skattningar. Detta kan kräva lagstöd. Trafikanalys ska tillhandahålla tydliga riktlinjer och effektiva stöd så att en kvalitetsredovisning blir så enkel som möjligt. Trafikanalys ska också ge god återkoppling om resultat, både snabb svarssammanställning och en analys av svaren som bidrar till lärande och respondenternas kvalitetsarbete.

Geografisk järnvägstransportstatistik

Den femåriga EU-reglerade statistiken om regionala järnvägstransportflöden (NUTS 2) bör kompletteras med en årlig länsindelad statistik om järnvägstransporter (NUTS 3), som även kan användas som underlag för statistik om regional linjetrafik (kollektivtrafikstatistik). Detta kommer att kräva mer insatser från uppgiftslämnare som idag saknar effektiva systemstöd för att hantera transportdata, varför arbetet förutsätter samverkan och samråd med uppgiftslämnare för att utvärdera behov av systemstöd och vägledning.

För en systematisk publicering av länsindelad statistik kommer det att krävas samtycken, men det går idag inte bedöma omfattningen utan röjandekontroller av den typ av data och statistik som främst är ifråga, statistik om platsflöden, till exempel antalet påstigande eller mängden lastat gods per plats. Frågan om samtycke samspelar även med utvecklingsarbetet avseende öppna data, till exempel Samtrafiken AB:s planer för att inkludera nyttjandegrad. Det är en klar fördel om tillgång på transportdata och behov på samtycke kan lösas genom den här typen av mer långsiktiga branschöverenskommelser, än ett antal enskilda överenskommelser mellan myndigheter och uppgiftslämnare. Det är en viktig, men mer långsiktig fråga.

5.2 Långsiktiga insatser

Statistiska analyser och metodutveckling

Dagens transportmodellering syftar främst till samhällsekonomiska analyser och prognoser. Den bör kompletteras med statistiska analyser av trafikslagsspecifik data i syfte att utvärdera möjligheten att konstruera mått på järnvägstransporter med hjälp av trafikdata och andra typer av data. Till exempel med vilken osäkerhet som trafikmängd och typ av trafik (frekvens och plats på tåg och vagnar) kan representera mängd och typ av transporter (passagerare och gods), per område och period. En bred och systematisk ansats är önskvärd som involverar forskare och samverkan mellan myndigheter.

Det krävs vidare metodutveckling för dataförsörjning och analys av intermodala transporter och trafikslagsövergripande transportrelationer, till exempel underlag och statistik som tillåter analys av marknadsfördelningen mellan väg- och järnvägstransporter. Det är osäkert om och hur dagens statistik tjänar och kan användas för ändamålet. Efterfrågan på kunskapsunderlag och statistik om intermodalitet och överflyttning har blivit en allt mer återkommande fråga i Trafikanalys utredningar och rapporter.

Effektiva systemstöd för dataförsörjning och förvaltning

Idag insamlas uppgifter om järnvägstransporter främst i form av formulär med aggregerade data (tabeller) till officiell statistik. Ett detaljerat kunskapsunderlag handlar ytterst om tillgång till relationsdata, plats- och länkdata. För det ändamålet bör dagens dataförsörjning ersättas med en effektiv insamling av grund- eller mikrodata som minskar uppgiftslämnarbördan, inte ökar den. Det förutsätter systemstöd som är tillräckligt flexibelt för att ta mot och hantera data i olika format. Sådant systemstöd bör kombineras med funktioner och vägledning som även bidrar till och effektiviserar arbetet med uppgiftslämnarnas datakvalitet, till exempel en snabb återkoppling om statistik som kan erhållas från grund- och mikrodata.

Kunskapssamverkan om persontransporter

Trafikanalys bör tillse att myndigheternas och branschens kunskapsförsörjning om persontransporter samverkar. EU:s nya förordning om reseinformationstjänster (EU 2017/1926) och Samtrafiken AB:s planer på öppna data som omfattar nyttjandegrad och allmänt tillgängliga transportdata i realtid. Samtrafiken AB blir därmed en potentiell källa till transportstatistik, på sikt kanske till och med till intermodal transportstatistik, mängden och flödet av passagerare mellan väg och spårtrafik nedbrutet på olika platser och sträckor.

Kunskapssamverkan om godstransporter

I linje med branschsamarbetet kring punktlighet (JBS) och Samtrafiken ABs öppna trafikdata faller idag ansvaret för detaljerade uppgifter och statistik om godstransporter ytterst på marknads aktörer. I och med den pågående harmoniseringen av informationssystem i EU (telematikapplikationer), samt en ny svensk järnvägstrafiklag som harmoniserar frågor om transportavtal och dokumentation med internationella regelverk, finns det skäl för marknads aktörer att se över tillgänglighet och sekretessfrågor rörande godstransporter, till exempel en motsvarighet till Samtrafiken AB på godssidan.

En tänkbar aktör är RailData som är godsoperatörernas internationella samverkanforum i EU för utveckling och drift av it-tjänster rörande transportdokumentation. Trafikanalys bör i samverkan med Eurostat och RailData diskutera långsiktiga förutsättningar att producera statistik på basis av den digitala transportdokumentation som RailData system hanterar, samt parallellt sondera med den svenska marknads aktörer om pågående systemutveckling och framtida möjligheter till statistikutveckling på basis av digital transportdokumentation.

För kunskapsunderlag om transportflöden mellan trafikslag och intermodal transportstatistik, bör Trafikanalys göra en systematisk utvärdering av potentiella uppgiftslämnare och tillgång på uppgifter om godshantering vid terminaler och lastplatser. Syftet är att bedöma förutsättningarna för en särskild intermodal statistik, samt för standardisering av metoder och tekniker för mätningar, beräkningar och skattningar av intermodala flöden.

6 Diskussion

Det aktuella regeringsuppdraget har hittills handlat om att kartlägga källor till transportdata och statistik på järnvägsområdet, att klarlägga tillgång och efterfrågan på kunskapsunderlag, samt föreslå åtgärder för att komma till rätta med dagens bristande underlag om järnvägs-transporter. Bakgrunden är flera utredningar som pekar på bristfälliga kunskaps- och beslutsunderlag om järnvägsnätet och verksamhet (SOU 2015; Statskontoret 2015; Riksrevisionen 2012). I huvudsak finns det brister i både tillgänglighet och kvalitet på underlag, inte minst ifråga om transportverksamheten på järnvägsnätet. Det aktuella uppdraget inleddes därför med en kunskapsinventering (Trafikanalys 2017), medan denna delredovisning i högre grad har syftat till att klargöra kunskapsgap och utvecklingsbehov av övergripande karaktär. Tillsammans visar rapporterna på vilka verksamhets- och omvärldsfaktorer som påverkar och måste beaktas i utvecklingsarbetet av kunskapsförsörjningen om järnvägstransporter.

Av både inventeringen och behovsanalysen framgår att behovet av kunskapsunderlag varierar till innehåll, form och funktion. Det finns behov av systematiska och detaljerade uppgifter om person- och godsflöden på järnvägsnätet. Men om tillgång till sådana uppgifter ska finnas i form av mikrodata, officiell statistik eller andra former är det inga som har en klar uppfattning om, även om flertalet branschaktörer på järnvägsområdet är medvetna om att sekretessfrågor generellt sett utgör ett hinder för att publicera detaljerad statistik om järnvägstransporter. Det finns vidare behov av generell, jämförbar statistik mellan trafikslag och regionala områden i landet som kan vara allmänt tillgänglig, dvs. officiell statistik. En förutsättning för denna är att en systematisk och detaljerad datainsamling sker så att frågan om röjanderisker och kontroller kan utvärderas systematiskt.

Frågan om dataförsörjning kan med andra ord sägas vara den mer grundläggande som även påverkar statistikförsörjningen. Systematisk och kontinuerlig dataförsörjning omfattar idag tågtrafik. Det är en prioriterad fråga på bransch- och myndighetsnivå, på både nationell och EU-nivå. Försörjning och förvaltning av transportdata, mängden och flödet av passagerare och gods, är inte reglerad i samma utsträckning och bygger på transportdokumentation som först och främst regleras genom civilrättsliga regler i järnvägstrafiklagen, dvs. krav på färdbevis och avtal mellan transportköpare och transportörer. Till skillnad från trafikdata som centraliseras i och med beslutad tågplan finns det inga legala eller praktiska krav på en central och nationell sammanställning av transportdata. Uppgift om transportverksamhet på järnvägsnätet är vidare att betrakta som näringsuppgift, varför myndigheternas hantering av sådana uppgifter skiljer sig fundamentalt från hanteringen av trafikdata.

Trafikdata är i huvudsak öppna data som vilar på Trafikverkets tågplaner, trafikdata i realtid och uppföljande avvikelshantering. Genom överenskommelser mellan branschen företrädare (JBS) har även statistik om punktlighet utvecklats. Bland de fyra trafikslagen, järnväg, väg, sjöfart och luftfart, finns det bara officiell statistik om punktlighet för järnvägen. Underlag om transportmängder och flöden är däremot generellt sämre för järnväg. Datainsamling till officiell statistik är aggregerad (makrodata), inte detaljerad (mikrodata). Det finns flera faktorer som påverkar det.

Trafikanalys föreskriver för datainsamling är i linje med EU:s regelverk för järnvägstransportstatistik. Med andra ord, datainsamling på aggregerad nivå präglar hela EU, varför det ligger nära till hands att tolka det som en branschfråga, att branschen inte har sett skäl till att lämna

mikrodata om transportverksamhet. En faktor som påverkar är att det finns ett fåtal operatörer som konkurrerar på inrikes marknaden för järnvägstransporter, ett 30-tal, i jämförelse med ett långt större antal åkerier och kollektivtrafikföretag för vägtransporter. Uppgifter om transporter på järnväg är därmed lättare att knyta till enskilda företag och kundrelationer, vilket gör denna järnvägstransportdata och detaljerad statistik förenad med högre affärsrisker.

Innan EU:s omreglering och marknadsöppning av järnvägen var staten infrastrukturförvaltare och huvudsaklig operatör på järnvägsnätet. Efterfrågan på kunskaps- och beslutsunderlag om järnvägstransporter fanns i huvudsak internt på dåvarande SJ som därmed utgjorde en samlad nod för det offentliga samhällets kunskapsbehov på järnvägsområdet. I takt med marknadsöppnandet och en större mångfald aktörer har behoven av underlag ökat, men utan att det finns någon nationell samordning av dataförsörjning och förvaltning. I jämförelse med luftfart och sjöfart saknas självständiga trafikplatser på järnvägsnätet, motsvarande flygplatser och hamnar, vilket innebär att inga uppgifter sammanställs systematiskt och regelbundet om lokala flöden av passagerare och gods oberoende av tågoperatörerna.

Med dessa marknadsvillkor blir det än viktigare med en transparent och tydlig kravställning på vilka verksamhets- och transportuppgifter som transportmyndigheterna behöver som underlag för järnvägsförvaltning och verksamhetstillsyn, transportstatistik, analyser och prognoser. Det personberoende som har präglat kunskapsförsörjningen om järnvägstransporter är inte en lämplig form av informationsförsörjning och förvaltning för myndigheter. De särskilda legala och praktiska förutsättningar som gäller för järnvägstransporter innebär att myndigheterna bör överväga särskilda riktlinjer och rutiner för dataförsörjning och statistik. Värdet och kraven på uppgifter måste klargöras, även myndigheternas ansvar och resurser för hantering. Det bör vidare göras i ljuset av andra aktörers kunskapsbehov, ansvar och resurser, till exempel hur ett nationellt kvalitetsarbete kan och bör bedrivas.

Tre nationella transportmyndigheter i Sverige är beroende av uppgifter om järnvägstransporter i en eller annan form: Trafikverket, Trafikanalys och Transportstyrelsen. Därtill har regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) behov av regionala underlag. Ingen myndighet har tillgång till uppgifter om faktiska transportflöden på järnvägsnätet. En del av problemet är att ingen aktör har något uttalat ansvar för kunskapsförsörjning i dessa frågor, något som förekommer i andra EU-länder. I Storbritannien sammanställs detaljerad statistik om kollektivtrafik på järnväg på basis av en nationellt samordnad informationsförvaltning (Trafikanalys 2017). I Danmark är det Trafik-, Bygge- och Boligstyrelsen, en trafikslagsövergripande transportmyndighet, som samlar in systematiska uppgifter om järnvägsverksamhet i enlighet med en ny föreskrift sedan 1 januari 2017 (bilaga 2). Syftet är inledningsvis att stödja analys- och planeringsverksamhet, men kommer på sikt att samordnas med datainsamling för officiell statistik.

De nationella transportmyndigheterna i Sverige har outnyttjade föreskriftsmöjligheter att samla in mer detaljerade uppgifter om järnvägstransporter. Utan någon samordning lär det resultera i ineffektiv insamling, kvalitetsbrister och ökad uppgiftslämnarbörda, dvs. ökade kostnader med oklar nytta. Det är att rekommendera att transportmyndigheterna samverkar för en nationellt samordnad dataförsörjning, eventuellt även samordnad dataförvaltning som kan tjäna olika ändamål. Det börjar med närmare kravspecifikation och värdering av uppgifter om järnvägstransporter, att utvärdera vad som är möjligt och inte med dagens regelverk, vilka mandat och resurser som behövs eller krävs för att överbrygga kunskapsgap, samt att föreslå konsekventa förändringar i ansvar för myndigheter och järnvägsföretag. Med andra ord handlar det om att utveckla en samordnad styrmodell för samhällets kunskapsförsörjning.

7 Referenser

7.1 Regelverk

EU (2003/91). Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 91/2003 om järnvägstransportstatistik

EU (2011/454). Commission Regulation (EU) No 454/2011 of 5 May 2011 on the technical specification for interoperability relating to the subsystem 'telematics applications for passenger services' of the trans-European rail system Text with EEA relevance

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

EU (2014/1305). Commission Regulation (EU) No 1305/2014 of 11 December 2014 on the technical specification for interoperability relating to the telematics applications for freight subsystem of the rail system in the European Union

EU (2015/1100). Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1100 om medlemsstaternas rapporteringsskyldigheter inom ramen för övervakning av järnvägsmarknaden.

EU (2015). Rail Transport statistics methodology – Guidelines for the implementation of Regulation (EC) No 91/2003 of the European Parliament and of the Council on rail transport statistics. Version 8.01 – January 2015. Eurostat. Unit E-3: Transport Statistics.

EU (2016/2032). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2032 av den 26 oktober 2016 om ändring av förordning (EG) nr 91/2003 om järnvägstransportstatistik vad gäller insamling av uppgifter om gods, passagerare och olyckor

EU (2016/2338). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2338 av den 14 december 2016 om ändring av förordning (EG) nr 1370/2007 vad gäller öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg

EU (2017/1926). Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1926 av den 31 maj 2017 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU vad gäller tillhandahållande av EU-omfattande multimodala reseinformationstjänster

EU (2016). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2338 av den 14 december 2016 om ändring av förordning (EG) nr 1370/2007 vad gäller öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg

EU (2017/1926). Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1926 av den 31 maj 2017 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU vad gäller tillhandahållande av EU-omfattande multimodala reseinformationstjänster

Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

Förordning (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner

Järnvägslagen (2004:519)

Järnvägsförordning (2004:526)

Järnvägstrafiklag (1985:192)

Förordningen (1985:200) om järnvägs befordringsskyldighet

Lag (2001:99) om den officiella statistiken

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken

Lag (2006:263) om transport av farligt gods

Förordning (2006:311) om transport av farligt gods

TDOK 2011:175 3.0 Informationssäkerhet. Trafikverkets styrdokument. Riktlinje 2012-11-15.

TDOK 2011:465 1.0 Riktlinjer för framtagande av trafikprognoser. Trafikverkets styrdokument. Riktlinje 2016-02-29.

TDOK 2013:0261 2.0 Informationsklassningsmodell avseende konfidentialitet, tillgänglighet... Trafikverkets styrdokument. Riktlinje 2014-06-19.

TDOK 2014:0170. Ansvar för förvaltning och leverans av information. Trafikverkets styrdokument. Riktlinje 2014-04-30.

TDOK 2014:0267 1.0 Ta fram Järnvägsnätsbeskrivningen och hantera avvikelser. Trafikverkets styrdokument. Riktlinje 2014-08-11.

TDOK 2015:0109. Samlad effektbedömning och samhällsekonomiska analyser. Trafikverkets styrdokument. Rutin 2016-04-08.

TDOK 2015:0345 1.0 Trafiklednings- och trafikinformationssystem. Trafikverkets styrdokument. Övergripande krav 2015-10-26.

TDOK 2016:0241. Handledning Informationsförvaltning. Trafikverkets styrdokument. Handledning 2016-09-05.

TDOK 2017:0612. Rapportering av underlag för trafikinformation. Trafikverkets styrdokument. Krav 2017-12-07.

TRAFAFS 2012:3. Trafikanalys föreskrifter om uppgifter till statistik om bantrafik m.m.

TRAFAFS 2014:1. Trafikanalys föreskrifter om ändring i föreskrifterna om uppgifter till statistik om bantrafik m.m.

TSFS 2011:86 Transportstyrelsens föreskrifter om olycks- och säkerhetsrapportering för järnväg

TSFS 2012:2. Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet och trafikantinformation

TSFS 2015:77. Transportstyrelsens föreskrifter om bedrivande av tågtrafik

TSFS 2016:97. Transportstyrelsens föreskrifter om redovisning av järnvägsverksamhet

TSFS 2017:99. Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur.

7.2 Litteratur

- DAMVAD (2015). Genomlysning av statistik om kollektiv- och bantrafik. Rapport på uppdrag av Trafikanalys. DAMVAD Sverige.
- Eliasson, J., & Aronsson, M. (2014). Samhällsekonomiskt effektiv tilldelning av järnvägskapacitet: Några synpunkter på Trafikverkets nuvarande process (No. 2014: 4). CTS-Centre for Transport Studies Stockholm (KTH and VTI).
- Eurostat (2009). Illustrated Glossary for Transport Statistics. 4th edition. EUROSTAT, ITF och UNECE.
- Forum för transportinnovation (2017). Kraftsamling Öppna Trafikdata - en målbild för Sverige. Version 1.0. Vinnova projekt 2016–03467.
- JBS (2017). Gemensam agenda för Järnvägsbranschens samverkansforum 2016–2020. Antagen den 9 mars 2017.
- Riksrevisionen (2012). Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna? RIR 2012:21.
- Samuelsson G, Klareld A-S och Hellmer E (2017). En effektiv digital informationshantering. Mittuniversitetet på uppdrag av Trafikverket. Slutrapport 2017:109. Trafikverket.
- SKL (2015a). Öppna jämförelser för kollektivtrafiken - så kan jämförelserna om kollektivtrafiken bli bättre. Fördjupningsrapport.
- SKL (2015b). Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling av kollektivtrafiken. En vägledning och ett verktyg. Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2014). Vägledning för regionala kollektivtrafikmyndigheter. Begrepp och metoder för den årliga rapporten.
- SOU (2015:110). En annan tågordning – bortom järnvägsknuten. Slutbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation.
- Statskontoret (2015). På rätt väg? Uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen. Rapport 2015:14.
- Sweco (2018). Samgods och Sampers som kunskapsstöd om järnvägstransporter. En användarstudie. Rapport på uppdrag av Trafikanalys som underlag för regeringsuppdrag om förbättrat kunskapsunderlag om järnvägstransporter.
- Trafikanalys (2017). Inventering av kunskapsunderlag om järnvägstransporter. Rapport 2017:24.
- Trafikanalys (2016a). Godstransporter i Sverige - en nulägesanalys. Rapport 2016:7.
- Trafikanalys (2016b). Statistik och kunskapsunderlag om godstransporter. PM 2016:11
- Trafikanalys (2016c). Tillgänglighet till terminaler i Västra Götaland – en pilotstudie. PM 2016:9.
- Trafikanalys (2015). Punktlighet på järnväg - en blivande del av Sveriges officiella statistik. PM 2015:2.
- Trafikverket (2017a). Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Remissversion 2017-08-31.

Trafikverket (2017b). Digitaliseringens möjligheter. PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029.

Trafikverket (2017c). Tillsammans för tåg i tid – Resultatrapport 2017.

Trafikverket (2017d). Översiktlig beskrivning av dataanvändning för Sampersmodellen - som underlag för Trafikanalys uppdrag att utreda hur kunskapen om järnvägstransporter kan förbättras (Regeringsuppdrag, N2017/03480/TS). Trafikverket PM 2017:24.

Trafikverket (2017e). En inventering av databehovet för modellering av godstransporter - som underlag till Trafikanalys uppdrag att utreda hur kunskapen om järnvägstransporter kan förbättras (Regeringsuppdrag, N2017/03480/TS). Trafikverket PM 2017:26.

Trafikverket (2017f). Indata till godsflöden. Rapport 2017:129.

Trafikverket (2017g). Trafikslagsövergripande plan för utveckling av metoder, modeller och verktyg – för analys av samhällsekonomi, järnvägskapacitet, effektsamband och statistik samt för trafik- och transportprognoser. Rapport 2017:087.

Transportstyrelsen (2017). Utredningsunderlag till regeringsuppdraget om förbättrat kunskapsunderlag om järnvägstransporter. Transportstyrelsen. PM.

Transportstyrelsen (2016) Kapacitetstilldelning på järnvägen – samhällsekonomisk effektivitet och Transportstyrelsens tillsyn. Rapport TSJ 2016–5279.

Trivector (2017). Resehandlingar för trafikstatistik. Underlag på uppdrag av Trafikanalys.

Wenander, H (2016). Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige. Nordisk Administrativ Tidsskrift nr. 1/2016, 93. årgång 57.

7.3 Kontakter

Samverkansgrupp i regeringsuppdraget

Anders Broberg, Trafikverket
Elin Kämpe, Tågoperatörerna
Karolina Boholm, Näringslivets transportråd
Mattias Andersson, Svensk kollektivtrafik
Nils Enberg, Transportstyrelsen
Sara Rhudin, SKL

E-postenkät om underlag för regionala trafikförsörjningsprogram

Anders Jönsson, Skåne
Anita Carlsson, Gotland
Arne Ingemansson, Halland
Camilla Fahlander, Västernorrland
Daniel Malmqvist, Kronoberg
Erik Andersson, Jönköping
Eva Skagerström, Östergötland
Fredrik Idevall, Örebro

Heidi Thörnberg, Västerbotten
Henrik Strömberg, Gävleborg
Johan Wadman, Uppsala
Karl-Johan Bodell, Kalmar
Kenneth Johansson, Norrbotten
Magnus Forsberg, Blekinge
Matthias Pfeil, Sörmland
Mohammad Sabet, Västmanland
Nina Waara, Stockholm
Peter Wretman, Värmland
Pontus Gunnäs, Västra Götaland
Ruth Eriksson, Jämtland
Sofia Malander, Östergötland
Therese Sundell, Dalarna

E-postenkät till infrastrukturförvaltare

Anonym enkät som har besvarats av 54 infrastrukturförvaltare av terminal eller lastplats på med godshantering för järnvägstransporter. Förvaltarna finns i Transportstyrelsens register med infrastrukturförvaltare av järnväg i Sverige.

Kontakter för underlag om Trafikverkets informationsförvaltning

Ann-Kristin Neldemo, förvaltningsledare, Styra it, Trafikverket
Karin Nordner, informationsförvaltare, Verksamhetsområde Trafikledning, Trafikverket
Lars Lundmark, förvaltningsledare informationssäkerhet, Trafikverket
Lars Sjöberg, enhetschef statistikcenter, Trafikverket
Mathias Persson, it-direktör, Trafikverket
Per Källgård, teknisk förvaltningsansvarig, Trafikverket
Susanne Ryd, informationsförvaltare, Verksamhetsområde Planering, Trafikverket

Kontakter med sakkunniga i enskilda frågor

Anna Ullström, Regeringskansliet
Carsten Sachse, Trafikverket
Catrin Wallinder, Trafikverket
Clara de la Torre, DG Research & Innovation, EC
Clas Roberg, Trafikverket
Fredric Almkvist, Trafikverket
Gunnar Alexandersson, Handelshögskolan
Guy Ehrling, Näringslivets Transportråd
Henrik Nyman, Linkon
Håkan Östlund, Samtrafiken AB
Inge Vierth, VTI
Magnus Gustavsson, Trafikverket
Martin Aronsson, RISE

Matteo Ordinanovich, DG Mobility and Transport, EC
Oskar Fröidh, Järnvägsgruppen, KTH
Peter Ottosen, Danmarks statistik
Petter Hill, Trafikverket
Signe Arrhenius, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Danmark
Sofia Lundberg, Järnvägsbranschens samverkansforum (JBS), Trafikverket
Stefan Larsson, Samtrafiken AB
Tommy Pilarp, Pilarp Juridik AB

Intervjuer med uppgiftslämnare till Bantrafik (Trafikanalys)

Ammar Korshed, UL
Anders Ekman, Krösatågen
Andreas Nilsen, Hector Rail
Björn Marklund, SL
Clas Carlsson, Länstrafiken Kronoberg
Elena Marsiglia, Västtrafik AB
Emma Persson, Östgötatrafiken
Frida Keskitalo, LKAB Malmtrafik AB
Hans Backman, Real Rail AB
Hans Sjöberg, Green Cargo AB
Ingemar Lagebäck, SJ
Jan Johansson, Blekingetrafiken
Josefine Engstrand, Jönköpings Länstrafik AB
Katarina Nilsson, Region Gävleborg
Katharina Sejsing, Kalmartrafiken
Marco Andersson, Snälltåget
Mats Abrahamsson, TX Logistik AB
Mats Westling, Inlandsbanan
Matthias Pfeil, Länstrafiken Sörmland AB
Mikael Hanberg, MTR
Mikael Wallgert och Jimmy Ahl, A-Train
Morten Johnk, Deutsche bahn
Mårten Asserståhl, Värmlandstrafik AB
Peter Alsén, Blå Tåget
Pär Sund, ScandFibre Logistics AB
Sjur Holvik, CargoNet AS
Susanna Blomgren, DinTur
Tina Hofverberg, Railcare

Intervjuer i deluppdraget Användarstudie av transportmodeller (Sweco)

Staffan Algers, KTH
Henrik Edwards, Sweco
Linda Isberg, Sweco

Magnus Johansson, VTI
Ida Kristoffersson, VTI
Jonas Waidringer, Logistics Landscapers

Sakkunniga i internationella fallstudier

Abby Sneade, Office of Rail and Road, Storbritannien
Harri Lahelma, Finnish Transport Agency, Finland
Nicolas Rahal, Statistics Canada, Kanada (samordnare av korrespondens med sakkunniga)

EU-korrespondens om geografisk järnvägsstatistik – efterfrågan och sekretess

Ana Grade, DEE/CTT, Portugal
Andreea Patulea, National Institute of Statistics, Rumänien
Bogusław Barcikowski, Central Statistical Office of Poland
Caterina Torelli, Istat-DIPS-DCAT-ATB, Italien
Edita Omerzo, Croatian Bureau of Statistics
Elena Rosa Pérez, INE, Spanien
Ivona Bulić, Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina
Janez Čampa, SURS, Slovenien
Kristina Walter, Federal Statistical Office, Tyskland
Maarten Pouwels, CBS, Nederländerna
Manfred Rudlof, Statistics Austria
Noreen Dorgan, Central Statistics Office, Irland
Olga Kastlová, Ministry of Transport, Tjeckien
Peter Ottosen, Statistics Denmark
Piret Pukk, Statistics Estonia
Stijn De Smedt, SPF Mobilité et Transports, Belgien
Timea Lipka Szabóné, Hungarian Central Statistical Office
Vida Lukasevica, Central Statistical Bureau of Latvia

Intervjuer i deluppdraget Resehandlingar (Trivector)*

Movia, Danmarks största kollektivtrafikföretag (Själland, Lolland, Falster och Mön)
Skånetrafiken, trafik huvudman i Skåne län
SL, Kollektivtrafikansvarig i Stockholms län
SJ, nationell tågoperatör i Sverige
Västtrafik, trafik huvudman i Västra Götalands län

* Konfidentiella intervjuer

Intervjuer i deluppdraget Fraktsedlar (WSP)

Anders Broberg, Trafikverket
Barbro Fransson, DB Schenker
Claudia Schilke, Swedtrac
Fabian Ilgner, Scandfibre Logistics
Hans Backman, Sandahlsbolagen/Real Rail

Ingela Ringström, Green Cargo
Kim Bäckström, Swedtrac
Kornel Nagy, ERA
Lennart Eliasson, Svensk tågkraft AB
Lina Andersson, Transportstyrelsen
Marie Bernehov, DB Schenker
Mats Abrahamsson, TX Logistik
Mickael Varga, ERA
Per-Åke Wärn, Trafikverket
Peter Heller, CFL Cargo
Tommy Pilarp, Pilarp Juridik AB
Tommy Ransmark, Green Cargo

Intervjuer i deluppdraget Studie av järnvägsaktörernas informationshantering (Ramböll)

Evelin Skeppström – Linkon
Fabian Ilgner, Pär Sund, ScandFibre
Gunnar Alexandersson, HHS/SJ
Karolina Boholm, Näringslivets transportråd
Olov Lindfeldt, MTR
Robin Lindmark, SL
Viktoria Wending, Samtrafiken AB

Bilaga 1 – Regeringsuppdrag



Regeringen

Regeringsbeslut

II 6

2017-05-11
N2017/03480/TS

Utr 2017/41

Näringsdepartementet

Trafikanalys
Torsgatan 30
113 21 Stockholm

Trafikanalys

2017 -05- 1 8

Uppdrag att utreda hur kunskapen om järnvägstransporter kan förbättras

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att utreda förutsättningarna för att kontinuerligt ta fram ett utvecklat kunskapsunderlag om transporter på järnväg. Fokus ska ligga på förbättrad kunskap om gods- och passagerarflöden genom att ta fram data med högre geografisk upplösning och som ger bättre möjlighet till jämförelser inom och mellan trafikslag än vad som redovisas i dagens statistik. För godstransporter avses godsflöden med varu-gruppsindelning med ökad geografisk uppdelning.

Inom ramen för uppdraget ska särskilt följande frågor behandlas:

- Inventering av tänkbara datakällor om transporter på järnväg och bedömning av möjligheten att använda dessa. Inventeringen ska ske i samråd med Trafikverket.
- Inventering av möjligheter att validera och kalibrera modeller för prognosering och analys av järnvägstransporter på detaljerad nivå. Inventeringen ska ske i samråd med Trafikverket.
- Ta fram ett förslag till utformning och produktion av utvecklad statistik om gods- och persontransporter på järnväg.

De förslag som Trafikanalys lämnar ska i den mån det är möjligt vara kostnadsberäknade och konsekvensbedömda, även ur ett jämställdhetsperspektiv. I uppdraget ingår att klargöra vilka uppgifter som behöver samlas in och varför, liksom att föreslå vilka aktörer som bör samla in uppgifterna. Förslaget ska utformas så att dubbelarbete vad gäller insamling och utlämning av uppgifter undviks. Trafikanalys ska inom ramen för uppdraget även identifiera om förslagen förutsätter författningsändringar och vid behov lämna förslag på författningstexter. Trafikanalys ska även redovisa en

internationell jämförelse kring statistik- och modellutveckling för järnvägstransporter.

Vid genomförandet av uppdraget ska Trafikanalys samråda med berörda uppgiftslämnare och statistik användare såsom transportköpare, transportsäljare, kommuner, landsting och regionalt utvecklingsansvariga organisationer.

Trafikverket, Transportstyrelsen och andra berörda myndigheter ska bistå Trafikanalys i genomförandet av uppdraget.

Trafikanalys redovisa den del av uppdraget som rör inventering till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 december 2017.

Trafikanalys ska slutredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast 1 februari 2018.

Skälen för regeringens beslut

Sverige är beroende av ett hållbart och effektivt transportsystem i hela landet och över landsgränser, vilket kan bidra till att nå regeringens målsättning om att Sverige ska ha Europas lägsta arbetslöshet 2020. Ett väl fungerande transportsystem är en förutsättning för att företagen ska kunna verka i hela landet. Regeringens mål är att de nationella miljömålen ska klaras. Visionen är att Sverige 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser. Det är därför viktigt att transportsystemets miljö- och klimatpåverkan minskas.

En förutsättning för effektiv styrning på järnvägsområdet är tillgång till relevant kunskap. Den officiella statistiken om järnvägstransporter finns endast på aggregerad nationell nivå. Mer detaljerade underlag behövs för t.ex. prognoser, bedömning av potential för kapacitetsutnyttjande eller överflyttning, analys av konsekvenser av störningar och analys av begränsningar för transportköpare. I dag används modeller baserade på osäkra skattningar för att göra denna typ av analyser, vilket skapar osäkerhet vid bedömningar av åtgärdsförslag. Även EU-kommissionen efterfrågar i olika sammanhang statistik om järnväg på en mer detaljerad nivå med en högre geografisk upplösning.

För väg-, sjö- och lufttransporter samlas statistikunderlag in på en detaljerad nivå, ner till enskild lastbil, fartyg eller farkost. Vid publicering aggregeras dessa data för att respektera företagens behov av sekretess, men detaljerad

underlagsdata finns tillgänglig för kvalitetskontroll och forskningsanalyser där sekretessen beaktas. På järnvägsområdet har det tidigare antagits att endast nationella summeringar är möjliga av sekretesskäl, men konsekvenserna av en redovisning på en mer detaljerad nivå har inte prövats. Jämfört med övriga trafikslag har järnvägen därmed sämre förutsättningar för en kunskapsbaserad behandling i transportpolitiken (Trafikanalys Rapport 2016:7). Även Utredningen om järnvägens organisation konstaterade i betänkandet En annan tågordning bortom järnvägsknuten (SOU 2015:110) att det finns stora brister i statistik- och kunskapsunderlagen på järnvägsområdet, men hann inte närmare utreda frågan. Utredningen pekade även på att det behövs klargöranden om vilka uppgifter som behövs och varför, liksom en bättre samordning mellan olika myndigheter för att undvika dubbelarbete avseende insamling och lämning av uppgifter. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har pekat på att statistiken på järnvägsområdet behöver utvecklas, exempelvis avseende tidtabellskilometer, personkilometer och antal resenärer (Öppna jämförelser för kollektivtrafiken 2015).

På regeringens vägnar



Anna Johansson



Anna Ullström

Bilaga 2 – Dansk förordning

Översättningen från danska till svenska är gjord av AAR Translater AB, Kerstin Hansen, av Kammarkollegiet auktoriserad översättare danska-svenska.

Förordning [BEK] nr 1458 av den 29.11.2016 (gällande)

Ministerium: Transport-, Bygnings- og Boligministeriet

Referensnummer: Transport-, Bygnings- og Boligmin.,

Trafik- og Byggestyrelsen, j.nr. TS50300-00006

Utskriftsdatum: 3 januari 2018

Senare ändringar av föreskriften

Inga

Förordning om rapportering av data för analys och planering etc. på järnvägsområdet

I enlighet med 100 § och 117 § första stycket i danska järnvägslagen, lag nr. 686 av den 27 maj 2015, fastställs efter godkännande enligt 112 § första stycket:

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning fastställer bestämmelser om skyldighet för järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och andra som utför uppgifter inom järnvägsområdet att rapportera data för att säkerställa att de krav som följer av järnvägslagen uppfylls. Detta bland annat för övervaknings-, analys- och planeringsändamål på kollektivtrafiks- och järnvägsgodsområdet, för överväganden om utbyggnad av kapaciteten på järnvägsområdet och data för rapportering enligt EU:s rättsakter (däribland förordning (EU) 2015/1100 av den 7 juli 2015 om medlemsstaternas rapporteringsskyldigheter inom ramen för övervakning av järnvägsmarknaden) och för uppgifter till följd av beredskapen för järnvägen samt järnvägssäkerhet.
Andra stycket. Förordningen gäller för järnvägar, stadsbanor, privata järnvägar, lättbanor och tunnelbana samt kombiterminaler och järnvägsterminaler i hamnar etc.
Tredje stycket. Förordningen gäller inte för veteranjärnvägar och privatägd järnvägsinfrastruktur.

Rapporter i allmänhet

2 § Alla järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och andra som utför uppgifter på järnvägsområdet ska rapportera data om passagerare, gods, produktion och infrastruktur till Trafik- og Byggestyrelsen¹.
Andra stycket. Rapporterna undantas från aktinsyn, jfr danska offentlighetslagen, 27 § punkt 5. Den generaliserade statistik och analys som Trafik- og Byggestyrelsen utarbetar på grundval av rapporterna kommer att omfattas av reglerna om aktinsyn.
Tredje stycket. Trafik- og Byggestyrelsen avtalar medium för rapporterna och detaljeringsgraden med varje enskilt järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och andra som utför uppgifter på järnvägsområdet. Detaljeringsgraden och mediet avtalas i övrigt med hänsyn till företagets kostnader och administration i samband med rapporterna.
Fjärde stycket. Årliga rapporter är rapporter för ett kalenderår. De upprättas senast den 1 mars påföljande år. Kvartals- och månadsrapporter upprättas senast vid utgången av påföljande månad.

Rapporter om personal och körning

3 § Järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och andra som utför uppgifter på järnvägsområdet ska *årligen* rapportera data om personal som omfattar antal heltidsanställda, härav antal lokförare och övrig personal.

4 § Järnvägsföretag och andra med säkerhetscertifikat ska årligen rapportera data om sin körning som omfattar:

1) antal körda tågkilometer inklusive tomkörning och

2) antal körda tågkilometer inklusive tomkörning med operationellt tågskyddssystem efter typ.

Andra stycket. Typer av tågskyddssystem, jfr första stycket punkt 2, anges i de anvisningar som hör till förordningen om rapportering av data på järnvägsområdet angående olyckor och olyckstillbud etc. till Trafik- og Byggestyrelsen.

¹ Ö.a: Trafik- og Byggestyrelsen är tillsynsmyndighet över järnvägsverksamhet i Danmark

5 § Järnvägsföretag ska *årligen* rapportera data om tåglängder (i 1.000 tågmeter) fördelat på tidsintervall (07–19, 19–22, 22–07) som omfattar:

- 1) maximal observerad tåglängd per delsträcka och
- 2) ackumulerad tåglängd per delsträcka.

Rapporter om godstransporter

6 § Järnvägsföretag och andra som utför uppgifter på järnvägsområdet med järnvägsgodstransport eller godsterminaler, ska *varje kvartal* rapportera data om gods (ton och tonkilometer) uppdelat på nationellt gods, internationellt gods och transitgods. Data om gods (ton och tonkilometer) beräknat totalt samt uppdelat på nationellt gods, internationellt gods och transitgods, fördelat på godstyp rapporteras *årligen*. *Andra stycket*. Godstyper som ska rapporteras, jfr första stycket, indelas i följande godstyper:

- 1) lantbruks-, skogsbruks- och fiskeriprodukter,
- 2) kol, råolja och naturgas,
- 3) malm, järn och metall; grus, sten, sand, lera, salt, asfalt,
- 4) livsmedel, foder, dryckesvaror, tobak,
- 5) textilprodukter och kläder, lädervaror,
- 6) bearbetat trä, papper och pappersprodukter,
- 7) bensin och andra petroleumprodukter etc.,
- 8) kemiska produkter, gödningsmedel, plast, gummi,
- 9) glas, cement och andra icke-metalliska byggnadsmaterial,
- 10) metallvaror,
- 11) maskiner, vitvaror, elartiklar, instrument etc.,
- 12) transportmedel och delar till transportmedel,
- 13) möbler och andra färdiga produkter,
- 14) jord och avfall,
- 15) brev- och paketpost,
- 16) tomma containrar och växelflak, returpallar och liknande,
- 17) flyttgods,
- 18) styckegods,
- 19) oidentifierat gods i containrar och växelflak,
- 20) annat gods som inte anges på annat ställe.

7 § Terminaloperatörer ska *varje kvartal* rapportera data om gods (ton och tonkilometer) uppdelat på nationellt och internationellt gods och antal lyft mätt i TEU fördelat på nationellt och internationellt gods. Priser för lyft rapporteras årligen. Dessutom rapporteras *årligen* utgifter för drift, underhåll, förnyelse, uppgradering och ny infrastruktur för terminalen erlagda av terminaloperatör samt samlade årliga data om gods (ton och tonkilometer).

Andra stycket. Terminalägare ska *årligen* meddela kostnader för underhåll, förnyelse, uppgradering och ny infrastruktur på terminaler samt beskriva vad investeringarna består av.

Rapporter om passagerartransporter

8 § Järnvägsföretag som utför passagerartransporter ska *varje månad* rapportera data om produktion som omfattar:

- 1) tågkilometer exklusive tomkörning,
- 2) antal tåg,
- 3) antal säten (varav uppfällbara säten och 1:a respektive 2:a klass).

9 § Järnvägsföretag som utför passagerartransporter ska *varje månad* rapportera data om passagerare som omfattar:

- 1) beläggning i procent inklusive uppfällbara säten,
- 2) personkilometer,
- 3) passagerare,

4) försäljningsstatistik.

Andra stycket. Passagerare, jfr första stycket punkt 3, beräknas per station, i genomsnitt och på segment.

Tredje stycket. Försäljningsstatistik, jfr första stycket punkt 4, omfattar data om färdbiljetter för passagerartransport.

10 § Järnvägsföretag som utför passagerartransporter ska årligen rapportera data om intäkter och trafikarbete som omfattar:

- 1) intäkter,
- 2) personkilometer,
- 3) tågkilometer exklusive tomkörning, och
- 4) passagerare.

Andra stycket. Intäkter, jfr första stycket punkt 1, omfattar företagets samlade intäkter, samlade biljettintäkter, intäkter från kommersiell trafik och sammanställning av ersättningen för allmännyttiga tjänster.

Tredje stycket. Personkilometer, jfr första stycket punkt 2, sammanställs för den totala trafikmängden, för kommersiell trafik och delas upp på inhemsk trafik, internationell trafik och transittrafik.

Fjärde stycket. Tågkilometer exklusive tomkörning, jfr första stycket punkt 3, sammanställs för den totala trafikmängden, för kommersiell trafik och delas upp på inhemsk trafik, internationell trafik och transittrafik.

Rapporter om infrastruktur

11 § Infrastrukturförvaltare ska årligen rapportera data om infrastrukturen som omfattar:

- 1) linjekilometer,
- 2) spårkilometer,
- 3) linjekilometer med tågskyddssystem efter typ,
- 4) antal plankorsningar uppdelade efter typ och
- 5) körda tågkilometer inklusive tomkörning på infrastrukturförvaltarens totala järnvägsinfrastruktur.

Andra stycket. Typer av plankorsningar, jfr första stycket punkt 4, anges i förordning om rapportering av data på järnvägsområdet angående olyckor och olyckstillbud etc. till Trafik- och Byggestyrelsen och tillhörande anvisningar, där också typer av tågskyddssystem anges, jfr första stycket punkt 3.

Omfattning av rapporter etc.

12 § Trafik- och Byggestyrelsen kan förutom bestämmelserna i 3–11 §§ begära ytterligare information för vissa syften enligt 1 §.

13 § I särskilda fall kan Trafik- och Byggestyrelsen avtala avvikelser från kraven på rapporternas frekvens, jfr 3–11 §§.

Påföljder

14 § Överträdelse av bestämmelserna i 3–11 §§ bestraffas med böter.

15 § Bolag etc. (juridiska personer) kan åläggas straffansvar enligt reglerna i 5 kapitel i danska strafflagen, jfr 119 § danska järnvägslagen.

Ikraftträdande

16 § Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

Trafik- och Byggestyrelsen den 29 november 2016

CARSTEN FALK HANSEN

/ Jan Albrecht

Bilaga 3 – Objektsbeskrivning

Trafikverket hanterar transportdata i begränsad utsträckning. De uppgifter (objektsattribut) som förekommer ingår i informationsobjektet Tågsammansättning. Trafikverket har delgett följande sammanfattning av objektet.

Informationsobjekt Tågsammansättning

Beskrivning

Talar om vilka dynamiska egenskaper tågsammansättningen har (t.ex. vilka fordonsindivider som används i vilka operativa tåg, fordonsindividens last och tågsammansättningens vikt).

Syfte

Informationen ska kunna användas för att styra och planera trafiken, informera räddningstjänsten om förekomst av farligt gods och som underlag för beräkning av banavgifter.

Attribut	Beskrivning
Telefonnummer järnvägsföretag	Telefonnummer järnvägsföretag
Lastad	Om en fordonsindivid är lastad eller inte.
Godstyp	En fordonsindivids godstyp.
Avsändningsstation	En fordonsindivids avsändningsstation.
Ankomststation	En fordonsindivids ankomststation.
Dragfordons	Om ett dragfordon är dragande eller inte.
Vagnsposition	Vilken position fordonsindividen har i tågsammansättningen.
Största tillåtna hastighet (STH)	Största tillåtna hastighet för tågsammansättningen.
Unnr	Typ av farligt gods i fordonsindividen.
Fordonsindividens lasts volym.	Fordonsindividens lasts volym.
Tågsammansättningens totallängd	Tågsammansättningens totala längd.
Tågsammansättningens totalvikt	Tågsammansättningens totala vikt.
Fordonsindividens lasts vikt.	Fordonsindividens lasts vikt.
Tåg-/fordonsposition	ID tåg-/fordonsposition.
Järnvägsfordon	ID fordonsindivid.
Operativt tåg på plats	ID operativt tåg på plats.

Krav på fullständighet

Attributen Operativt tåg på plats, Järnvägsfordon, Tåg-/fordonsposition, Fordonsindividens lasts vikt, Tågsammansättningens totalvikt, Tågsammansättningens totallängd, Vagnsposition.

Krav aktualitet

Tågsammansättningen ska vid varje tidpunkt vara korrekt beskriven.

Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.