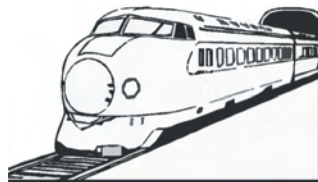


# KONKURRENS



BETÄNKANDE  
FRÅN  
JÄRNVÄGSUTREDNINGEN 2

# PÅ SPÅRET



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2008:92

# Konkurrens på spåret

*Betänkande av Järnvägsutredningen 2*

*Stockholm 2008*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2008:92

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice  
Omslag: Annelie Samuelsson

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23072-5  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Åsa Torstensson

Regeringen beslutade den 8 november 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder som skapar förutsättningar för ökad konkurrens på marknaden för persontransporter på järnväg. Till särskild utredare förordnades från och med den 20 november 2007 f.d. generaldirektören Jan Brandborn.

Till experter förordnades från och med den 1 januari 2008 avdelningsråd Stig-Arne Ankner, enhetschef Stig Brahn, konsult Guy Ehrling, departementsråd Siv Gustavsson, direktör Bengt-Erik Johansson, avtalschef Helena Leufstadius, sektionschef Åsa Tysklind, direktör Peder Wadman, avtalsansvarig Pär-Erik Westin samt direktör Charlotte Wäreborn Schultz.

Till huvudsekreterare förordnades Pia Bergdahl från och med den 21 november 2007. Till sekreterare förordnades Åke Lewerentz från och med den 1 januari 2008 och Ulf Samuelsson från och med den 9 juni 2008.

Utredningen har antagit namnet Järnvägsutredningen 2.

Härmed överlämnar jag betänkandet *Konkurrens på spåren* (SOU 2008:92). I betänkandet lämnar jag förslag om hur persontransport med järnväg kan utvecklas så att samhällets och resenärernas krav på effektivitet och kvalitet kan tillgodoses.

Stockholm i oktober 2008

Jan Brandborn

/Pia Bergdahl  
Åke Lewerentz  
Ulf Samuelsson

# Innehåll

<b>Förkortningar och begrepp .....</b>	<b>11</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>Summary .....</b>	<b>23</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>33</b>
1.1 Utgångspunkter .....	33
1.2 Hur vi har arbetat.....	35
<b>2 Den svenska järnvägens avregleringsprocess.....</b>	<b>41</b>
2.1 Allmänt om avreglering .....	41
2.2 Järnvägens avreglering .....	42
2.3 Sammanfattande beskrivning av utvecklingen .....	55
<b>3 Marknaden för persontrafik med järnväg .....</b>	<b>59</b>
3.1 Olika sätt att dela in marknaden .....	59
3.2 Transportarbetets utveckling .....	62
3.3 Järnvägsbranschens aktörer och deras roller .....	67
3.4 Trafik i dag och i morgon.....	77
3.5 Stödtjänster och tjänsteleverantörer – drift, underhåll och andra järnvägsanknutna tjänster .....	81
3.6 Den internationella järnvägsmarknaden – erfarenheter från några länder i EU.....	86

<b>4</b>	<b>Konkurrensen på den framtida persontrafikmarknaden ...</b>	<b>93</b>
4.1	Utgångspunkter.....	94
4.2	Utveckling av den kommersiella trafiken .....	100
4.3	Alternativ för att öppna persontrafikmarknaden för konkurrens.....	105
4.4	Samspel och avgränsning mellan kommersiell och samhällsköpt trafik.....	112
4.5	Överväganden och förslag till konkurrensmodell.....	116
4.6	Hur säkerställs ett för samhället önskvärt utbud? .....	127
4.7	Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel .....	135
<b>5</b>	<b>Fordon.....</b>	<b>137</b>
5.1	Inledning .....	138
5.2	Den svenska fordonsmarknaden .....	139
5.3	Fordonstillgång i några EU-länder.....	146
5.4	Förutsättningar och problem kring ett antal områden som påverkar fordonsförsörjningen.....	148
5.5	Underhåll av fordon .....	155
5.6	Överväganden.....	161
5.7	Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel .....	167
<b>6</b>	<b>Biljettsystem .....</b>	<b>169</b>
6.1	Inledning.....	173
6.2	Nuvarande samarbete och system .....	175
6.3	Nuvarande regelverk .....	179
6.4	För- och nackdelar med dagens samarbete om biljettsystem.....	181

6.5	Internationell jämförelse .....	183
6.6	Statskontorets förslag .....	186
6.7	Överväganden .....	187
6.8	Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel .....	193
<b>7</b>	<b>Effektivt nyttjande av spåren på konkurrensneutrala villkor .....</b>	<b>195</b>
7.1	Generella förutsättningar .....	196
7.2	Kapacitetstilldelningsprocessen .....	201
7.3	Infrastrukturens fysiska begränsningar .....	203
7.4	Positiv trafikutveckling för järnvägen medför än högre krav på tillgång till infrastrukturkapacitet .....	205
7.5	Konkurrens förstärker behovet av effektiv kapacitetstilldelning .....	206
7.6	Samhällsekonomisk effektivitet som grund för prioritering vid kapacitetstilldelning .....	209
7.7	Behov av att utveckla prioriteringskriterier .....	211
7.8	Utredningsuppdraget .....	213
	Granskning av Banverkets arbete .....	215
7.9	Förslag till åtgärder .....	216
	Kapacitetstilldelningsråd .....	218
<b>8</b>	<b>Myndigheter som verkar i järnvägssektorn .....</b>	<b>221</b>
8.1	Banverket .....	221
8.2	Järnvägsstyrelsen .....	224
8.3	Konkurrensverket .....	227
8.4	Konsumentverket .....	228
8.5	Glesbygdsverket .....	229

8.6	Rikstrafiken .....	230
8.7	SIKA.....	231
8.8	Trafikhuvudmän .....	232
	Ändrade och tillkommande uppgifter.....	233
<b>9</b>	<b>Behov av regeländringar .....</b>	<b>235</b>
9.1	Utredningsuppdraget .....	235
9.2	Regeländringar till följd av EG:s lagstiftning .....	236
9.3	Ändringar i lagstiftningen till följd av mina förslag .....	253
9.4	Förslag till lagtext med kommentarer.....	260
<b>10</b>	<b>Uppföljning och utvärdering.....</b>	<b>271</b>
10.1	Om begreppen uppföljning och utvärdering.....	273
10.2	Effektiva mått .....	274
10.3	Att mäta konkurrens.....	275
10.4	Förslag till modell för uppföljning och utvärdering .....	276
10.5	En sammanhållande uppföljnings- och utvärderingsfunktion.....	294
10.6	Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel .....	294
<b>11</b>	<b>Plan för genomförande .....</b>	<b>297</b>
11.1	Beskrivning av nuläget .....	297
11.2	Överväganden.....	299



<b>12 Konsekvenser.....</b>	<b>303</b>
12.1 Inledning.....	303
12.2 Resenärerna .....	304
12.3 Marknadsaktörerna .....	305
12.4 Samhället och myndigheterna .....	309
12.5 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt .....	312
12.6 Finansiella konsekvenser och förslag till finansiering .....	312
<b>Särskilt yttrande .....</b>	<b>315</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>317</b>
<b>Bilagor</b>	
<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv .....	321
<i>Bilaga 2</i> Trafikföretag, trafik och trafikavtal på järnvägsmarknaden för persontrafik.....	333
<i>Bilaga 3</i> Regiontrafik i samarbetsbolag och andra samverkansformer.....	339
<i>Bilaga 4</i> Marknadsstråk – SJ AB:s förslag till konkurrensmodell.....	341
<i>Bilaga 5</i> Marknadsanalys av förutsättningarna för en fortsatt avreglering av järnvägens persontrafik .....	343
<i>Bilaga 6</i> Reglering av ett offentligt åtagande i interregional persontrafik på järnväg .....	417
<i>Bilaga 7</i> Konkurrensen på spåret – uppföljning och utvärdering av järnvägsmarknaden .....	501

# Förkortningar och begrepp

## Förkortningar

DB	Deutsche Bahn, det tyska statliga järnvägsföretaget som driver person- och godstransportverksamhet med tillhörande kringtjänster och som förvaltar infrastruktur
DSB	Danske Statsbaner, det danska statliga järnvägsföretaget som bedriver persontrafik
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
KTH	Kungliga Tekniska högskolan
NSB	Norges Statsbaner AS, det norska statliga järnvägsföretaget som bedriver både person- och godstrafik
RDB	Riksdatabasen, databas med tidtabells- och prisuppgifter för det resesortiment som ingår i resplussarbetet
SJ	Affärsverket Statens järnvägar t.o.m. år 2000
SJ AB	Det statligt ägda persontrafikbolag som bildades i samband med bolagiseringen av affärsverket SJ 2001
TFK	Varumärke för TFK – TransportForsk AB, en privat forskningsorganisation inom transport- och logistikområdet
THM	Trafikhuvudman (beträffande detta begrepp, se nedan)
TSD	Tekniska specifikationer för driftskompatibilitet; specifikationer för att säkerställa driftskompatibilitet i det europeiska järnvägsnätet
VTI	Statens väg- och transportforskningsinstitut

## Begrepp

I detta betänkande avses med

Avreglering:	Regeländringar som syftar till att öppna marknaden för konkurrens och ge förutsättningar för nya företag att komma in på marknaden. En avreglering kan innebära att vissa regler tas bort medan andra tillkommer.
Biljettsystem:	Regelverk med information och gemensamma regler för att möjliggöra biljettförsäljning
Boknings-system:	System innehållande transportföretags och organisatörers utbud och som säkerställer deras försäljnings- och distributionslösningar
Bruttoavtal:	Avtal avseende upphandlad trafik där biljettintäkterna tillfaller den som har upphandlat trafiken
Cabotage:	Rättighet för transportföretag från en medlemsstat i EU att i en annan medlemsstat utföra inrikes transporter med tåg i internationell persontrafik
ERTMS:	European Railway Traffic Management System, ett signal- och trafikledningssystem för järnvägstrafik
Kommersiell trafik:	Trafik som bär sina kostnader genom biljettintäkter och utan inslag av subventioner eller annan kompensation från samhället
Nettoavtal:	Avtal avseende upphandlad trafik där biljettintäkterna tillfaller den som utför trafiken
Norrtåg AB:	Bolag ägt av de fyra nordligaste länens trafik-huvudmän
ROSCO:	Rolling Stock COmpany, företag som hyr eller leasar ut järnvägsfordon för kortare eller längre tid
Samhällsköpt trafik:	Av stat eller kommun upphandlad och kontrakterad trafik mot finansiell ersättning eller annan typ av kompensation
Trafik-huvudman:	Det organ som handhar de länstrafikansvarigas uppgifter enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik

# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen ska föreslå hur ökad konkurrens mellan kommersiella aktörer på persontrafikmarknaden för järnväg ska kunna åstadkommas samtidigt som resenärernas önskemål om kvalitet och tillgänglighet tillgodoses. Utgångspunkten ska vara att SJ AB:s exklusiva trafikeringsrätt avskaffas. I uppdraget ingår att utreda olika alternativ för att direkt eller stegvis öppna marknaden. En viktig punkt är att sätta upp regler för att den av samhället subventionerade trafiken inte konkurrerar ut trafik som kan drivas kommersiellt. Det ska också göras en bedömning huruvida regionala aktörer ska ha rätt att organisera trafik i flera län.

## Järnvägsmarknadens avreglering

Ett antal olika marknader har avreglerats både i Sverige och i andra länder de senaste decennierna. Beträffande järnvägssektorn förekommer konkurrens mellan företag som utför persontransporter i ett antal länder. Det rör sig dock nästan uteslutande om trafik som upphandlas av samhället, medan marknaden för kommersiell persontrafik fortfarande huvudsakligen är stängd för andra än de olika ländernas egna statliga järnvägsföretag.

I Sverige, liksom i ett antal andra europeiska länder har persontransporter på järnväg stadigt ökat under den senaste 10-årsperioden och kommer sannolikt att göra så även framöver. En fortsatt positiv utveckling för järnvägstrafik förutsätter dock att det finns infrastrukturkapacitet som kan möta den ökande efterfrågan.

## Konkurrensen på den framtida persontrafikmarknaden

Det övergripande målet för utredningen är att resenärernas och samhällets nytta ska öka genom ökad valfrihet, prisvärda resor och ett ökat utbud. Detta ska ske genom att samhällets resurser utnyttjas på bästa sätt. Trafik som kan utföras på kommersiella villkor ska utgöra basen för trafikförsörjningen.

Från samhällets synvinkel finns positiva effekter i att järnvägstrafik därtill bedrivs i en omfattning som är större än vad som går att utföra med företagsekonomisk lönsamhet. Med andra ord går det att med samhällsekonomiska argument motivera att samhället på olika sätt går in med åtgärder för att se till att trafik som inte kan drivas på företagsekonomiska grunder ändå kommer till stand. Enligt grundläggande principer ska samhället dock inte bedriva sådan verksamhet som marknaden själv kan utföra, och inte heller på annat sätt onödigtvis störa marknaden.

En huvudfråga för denna utredning är att hitta det gränssnitt mellan kommersiell och samhällsköpt trafik som innebär dels att samhällets behov av trafikförsörjning tillgodoses, dels att marknaden får förutsättningar att verka på ett sätt som minimerar behovet av samhällsinsparanden. Det finns alltså behov av en klar gränsdragning mellan de områden inom vilka kommersiell respektive samhällsköpt trafik får verka samtidigt som samverkan mellan dessa bör uppmuntras för att på så sätt uppnå hög effektivitet för samhället.

Med utgångspunkt i tidigare utredningar och efter diskussioner med intressenter och experter föreslår jag en modell för marknadstillträde på den framtida järnvägsmarknaden. Jag har bl.a. undersökt hur man med hjälp av lagstiftade "tumregler" skulle kunna definiera och reglera gränserna mellan den samhällsköpta och den kommersiella trafiken. Min bedömning är dock att det inte är möjligt att i lag fastställa uttömmande regler, utan att bedömningar behöver göras från fall till fall. Det är dock viktigt att kriterierna för bedömningen är transparenta och att de är fastställda och kända i förväg.

När det gäller trafik huvudmännens rätt att utföra och organisera trafik bör denna rätt även fortsättningsvis som huvudregel begränsas till trafik inom det egna länet. Utvidgad trafikeringsrätt över länsgräns ska kunna beviljas på liknande sätt som i dag, bl.a. med kravet att en bättre trafikförsörjning kommer till stand. Dessutom ska ett krav vara att en sådan utvidgad trafikeringsrätt medför högre samhällsekonomisk effektivitet, och att detta alltså ska vara

ett kriterium som ska uppfyllas vid bedömningen. I stället för att regeringen utför prövningen föreslår jag att den görs av Transportstyrelsen.

För att trafik inte ska upphandlas om den ändå kan komma till stånd ska ett annonseringsförfarande för att undersöka marknadens intresse föregå all upphandling av trafik. Upphandling av trafik ska genomföras endast i de fall marknadens intresse uteblir.

Konkurrensmodellen bygger således på att inga ensamrätter ska gälla. Alla som uppfyller grundläggande villkor får ansöka om tåg-lägen. Vidare åläggs Rikstrafiken och trafikhuvudmännen att ta fram och offentliggöra långsiktiga trafikförsörjningsprogram innehållande samhällets minimikrav och ambitioner för den trafik som bör finnas för medborgarna. Programmen bör omfatta en period av cirka tio år med lämpliga revideringstillfällen.

## **Fordonsförsörjning och underhåll av fordon**

En kommande avreglerad persontrafik på järnväg förutsätter att det finns fordon att tillgå för nya aktörer. Det är därför viktigt att få till stånd en konkurrensneutral och väl fungerande fordonsförsörjning. Det är även viktigt att underhållet av fordonen fungerar för samtliga aktörer. Utgångspunkt för min utredning är att all fordonsförsörjning ska, så långt möjligt, ske på kommersiella grunder.

Jag föreslår att SJ AB ska behålla sina fordon. För att skapa en andrahandsmarknad för fordon får överblivna fordon hos SJ AB och Statens järnvägar inte skrotas eller hyras ut, förrän de har auktionerats ut för försäljning. Något statligt vagnbolag ska inte inrättas, och för att markera detta ställningstagande ska de statliga fordon som används för den upphandlade statliga persontrafiken på sikt avvecklas. Under avvecklingsperioden bör Rikstrafiken svara för förvaltning av fordonen. Det statliga fordonsbidraget till trafikhuvudmän bör avskaffas och ersättas med bidrag till infrastruktur-satsningar som främst underlättar för den regionala trafiken.

Jernhusen bör även fortsättningsvis vara ägare av de statliga underhållsfastigheterna men bolaget bör åläggas att förutom avkastningskrav särskilt beakta de transportpolitiska målen vid uthyrning av underhållsfastigheterna till underhållsföretag. Underhållsföretag m.fl. ska ges möjligheter att få hyra mark med långtidskontrakt. Banverket bör åsätta styrande avgifter för uppställningsspår och därmed verka för att spår i anslutning till inne-

varande eller kommande underhållsanläggningar används för uppställning inför underhåll eller för angelägna trafikbetingade uppgifter.

### **Samordnat biljettsystem**

Det är viktigt att resenärerna har tillgång till samordnade system för att på ett enkelt sätt få information om olika resmöjligheter samt att kunna boka och köpa biljetter för hela resan, oavsett om det är en eller flera som utför transporttjänsten. Det kan konstateras att redan i dag finns ett väl fungerande biljettsystem, Resplus, som drivs av AB Samtrafiken. I detta system ingår ett stort antal operatörer och organisatörer av kollektiva persontransporter, med undantag för flygtransporter.

Då det redan finns ett väl utvecklat samarbete angående information och biljetter bör detta utnyttjas. För att förenkla inträdet för nya aktörer bör en statlig förhandlingsman utses för att få till stånd en ekonomisk förening med marknadens parter som medlemmar. Den ekonomiska föreningen ska äga AB Samtrafiken.

AB Samtrafiken ska samordna och driva utvecklingen av ett gemensamt biljettsystem för persontrafik på järnväg. Alla aktörer ska på icke-diskriminerande och skäliga villkor medges tillträde till systemet. Anslutning till systemet ska vara frivillig.

Samtrafikens produktutveckling och drift av Samtrafikens gränssnitt, liksom avräkningsfunktionen mellan operatörerna sköts för närvarande av Linkon, vilket är ett helägt dotterbolag till SJ AB. För att balansera maktförhållandena och garantera aktörernas förtroende för Linkon bör delar av företaget säljas ut. SJ AB bör dock inneha en aktiemajoritet för att regeringen genom ägardirektiv ska kunna garantera ett konkurrensneutralt agerande.

Olika bokningssystem ska finnas på marknaden. Operatörer och organisatörer ska kunna använda sina egna system. De som saknar egna system ska på marknadsmässiga grunder kunna ansluta sig till det bokningssystem man föredrar. Samtliga bokningssystem ska lämna vissa grundläggande uppgifter om sitt utbud till en gemensam databas.

## Effektivt nyttjande av spåren på konkurrensneutrala villkor

I mitt uppdrag ingår att inhämta information från Banverket om kapacitetstilldelningen och arbetet med utveckling av metodik för tilldelningsförfarandet. De kriterier som Banverket har utarbetat för att prioritera mellan ansökningar är oprecisa och utgör endast ett av flera stöd för tågplanekonstruktörerna. Detta innebär att det lämnas utrymme för skönsmässiga bedömningar, något som kan medföra att de sökande kan känna osäkerhet om deras ansökningar har behandlats korrekt.

I ett framtida läge där trafikmängden kan antas öka och behov av tåglägen därmed växer, samtidigt som antalet aktörer som konkurrerar om samma kapacitet också ökar, ställs ännu högre krav på icke-diskriminerande och konkurrensneutral kapacitetstilldelning. Godstrafikens berättigade krav på infrastrukturkapacitet ska beaktas. I arbetet ska Banverket samråda med Järnvägsstyrelsen/Transportstyrelsen och andra berörda myndigheter.

Jag har vid underhandskontakter med Näringsdepartementet föreslagit att Banverket bör få i uppdrag att

- dels tillsammans med berörda aktörer inom sektorn vidareutveckla den administrativa modellen för kapacitetstilldelning,
- dels genomföra den forskning som är nödvändig för att utveckla modellen så att kravet på samhällsekonomisk effektivitet uppfylls.

Banverket har därefter genom regleringsbrev från regeringen fått instruktioner i ärendet i enlighet med mina förslag.

Jag föreslår även ett förtydligande i järnvägslagen innebärande att tillsynsmyndigheten, i de fall den finner att infrastrukturförvaltaren har fattat ett beslut som inte är i enlighet med järnvägslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, ska ange riktlinjer för ett nytt beslut av infrastrukturförvaltaren.

## Behov av regeländringar

EU:s s.k. tredje järnvägspaket består av en förordning och två direktiv, varav det ena direktivet inte är av intresse för denna utredning. Förordningen om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter kräver viss komplettering i svensk lagstiftning. Dessa behov av lagändringar omhändertas dock på annat sätt och jag



bedömer att några ändringar som faller inom ramen för denna utredning inte behöver göras. Direktiv 2007/58/EG, i vilket marknadsöppningen för internationell persontrafik regleras, medför dock ett antal ändringar i järnvägslagen. Till följd av dessa ändringar i lagen behöver också förordningar och föreskrifter justeras.

Då mitt förslag om marknadsöppning gäller det järnvägsnät som förvaltas av staten krävs ingen ändring i järnvägslagen som direkt följd av detta. Kraven på att uppgifter ska lämnas, dels till en gemensam databas, dels för uppföljning kräver dock lagstiftning. Även trafikhuvudmannalagen behöver kompletteras med anledning av att trafikhuvudmännen enligt mitt förslag ska upprätta trafikförslöjningsprogram och att dessa även ska offentliggöras.

I övrigt krävs ändringar i olika förordningar. Ett antal myndigheter som verkar i järnvägssektorn föreslås få nya uppgifter, vilket medför ändringar i förordningar med instruktioner för statliga myndigheter

## Uppföljning och utvärdering

I mina direktiv till denna utredning ingår att lämna förslag till lämpliga metoder och ansvar för uppföljning och utvärdering av marknadens utveckling efter ett genomförande av de förslag jag lämnar. Jag har därför utarbetat en modell med mått och indikatorer som är lämpliga att använda för att följa upp och utvärdera framtida förändringar på järnvägsmarknaden.

Uppföljning och utvärdering av persontrafikmarknaden bör enligt min mening göras med fokus på effekter för resenärerna, för marknaden och för samhället. Därför bör mått och indikatorer inom följande fyra särskilda bevakningsområden utgöra stomme i utvecklingen av en modell för uppföljning och utvärdering:

- resenärernas upplevelser och perspektiv mätt som kvantitet, kvalitet och kundnöjdhet,
- strukturen på hur marknaden förändras med fokus på marknadskoncentration, företagsrörlighet och marknadsmakt,
- utvecklingen av tillgång till nödvändiga gemensamma funktioner, samt
- utvecklingen i och omfattningen av den samhällsköpta trafiken.

Transportstyrelsen bör ansvara för en sammanhållande funktion för den uppföljning som åläggs berörda aktörer. I möjligaste mån ska befintlig data och existerande rutiner utnyttjas. Transportstyrelsen ska också vara ansvarig för att de utvärderingar som ska göras vid olika tidpunkter och kontrollstationer utförs.

## Plan för genomförande

Den 1 januari 2010 öppnas järnvägsnätet för internationell persontrafik inklusive rätt att längs den internationella sträckan ta upp och lämna av passagerare utan att dessa behöver passera nationsgräns, s.k. cabotage. Det är lämpligt att den marknadsöppning jag föreslår sker samtidigt med den som gäller internationell persontrafik inom EU. Det innebär att trafikoperatörer kan förbereda sig för att under april månad 2010 ansöka om tåglägen inför tågplansskiftet i december för trafik som i huvudsak kommer att utföras 2011. Enligt min åsikt bör den konkurrensutsättning jag föreslår genomföras vid en och samma tidpunkt, då det under utredningen inte har kommit fram något som talar emot detta.

Jag föreslår vidare att trafikhuvudmän i vissa situationer ska kunna begära att regeringen prövar om att under en övergångstid och i undantagsfall införa begränsningar i rätten att ta upp och lämna av passagerare vid vissa stationer. Vidare bör omprövning av tidigare beviljade och i tiden obegränsade utvidgade trafikeringsrätter för trafikhuvudmän göras i enlighet med bedömningsgrunderna i mitt förslag. Utgångspunkten ska vara att ingångna avtal som träffats mellan trafikhuvudman och trafikföretag och som gäller den 1 januari 2010 inte ska påverkas.

## Konsekvenser

För resenärerna innebär avregleringen och förekomsten av konkurrens från olika håll större möjligheter att välja hur de vill resa, vart och till vilka priser. De åtgärder jag föreslår skapar förutsättningar för lägre priser och mer prisvärda resor som stimulerar resandet. Mina förslag om en fortsatt utveckling av ett gemensamt informations- och biljettsystem inom ramen för Samtrafiken kommer att bidra till enklare reseplanering och biljettköp till nytta för resenärerna. Genom att systemet även framöver får vila på frivillig bas

skapas också förutsättningar för olika typer av aktörer med ett mer varierat utbud av resor utöver det reguljära resandet i linjetrafiken.

Samtidigt finns givetvis en osäkerhet om hur trafiken kommer att fungera för resenärerna innan den nya ordningen har stabiliserats. Särskilt i ett inledningsskede finns risken att ett ökat in- och utträde av nya operatörer kan ge upphov till en viss ryckighet i utbudet som minskar attraktiviteten i resandet och gör det svårt för resenärerna att orientera sig.

Inom den kommersiella trafiken kommer marknaden för persontrafik med järnväg att gå från en marknad som domineras av ett företag till en alltmer utvecklad marknad med fler och fler företag. Då persontrafik inom järnväg åtminstone i viss mån präglas av stordriftsfördelar är det däremot inte troligt att den typ av trafik som SJ AB i dag bedriver på de kommersiellt gångbara sträckorna kommer att omfatta mer än en handfull aktörer. Sannolikt kommer åtminstone någon av dessa aktörer att vara knuten till andra nationella järnvägsföretag, t.ex. tyska DB, danska DSB eller norska NSB.

Jag bedömer att det inte är uteslutet, kanske rentav troligt, att det på en framtida avreglerad marknad kan komma att bedrivas kommersiell trafik på fler sträckor än de som SJ AB definierat som lönsamma. Mitt förslag till avreglering av den kommersiella trafiken avser således att öppna möjligheter för nyetablering och nya aktörer kommer att vilja träda in på marknaden för att pröva sina affärsmöjligheter. Olika kategorier av aktörer kommer dock att ha olika förutsättningar att snabbt ta sig in på den nya marknaden. Framförallt större aktörer och aktörer med tillgång till egna fordon och andra viktiga och nödvändiga funktioner kommer att kunna etablera sig relativt snabbt. För mindre aktörer som saknar sådana kommer inträdet troligen att ske mer successivt. De åtgärder jag föreslår för att öka tillgången till sådana funktioner kommer dock att bidra till att underlätta etableringen även för dessa.

Att införa konkurrens i den kommersiella trafiken kommer högst troligt att ha effekter också på den upphandlade trafiken. Med fler aktörer på den kommersiella marknaden kan fler operatörer vara intresserade av att vara verksamma även inom den upphandlade trafiken.

Det utvidgade uppgiftsansvaret för berörda myndigheter i anslutning till utvecklingen av en modell för uppföljning och utvärdering bedömer jag kunna skötas inom ramen för myndigheternas nuvarande uppgifter och inom ramen för befintliga anslag. Det gäller främst SIKA och Banverket, SCB, Socialstyrelsen och Konkurrensverket. Transportstyrelsen bör däremot tillföras ytterligare resurser för att lösa de uppgifter jag föreslår.

# Summary

## **Remit**

The inquiry is to propose how increased competition can be achieved between commercial actors on the passenger rail traffic market while fulfilling passengers' wishes for quality and accessibility. The point of departure is that SJ AB's exclusive traffic rights are to be abolished. The remit includes investigating the various options for opening up the market, either directly or gradually. One important point is the establishment of rules to ensure that traffic funded by public subsidy does not squeeze commercial traffic out of the market. An assessment should also be made of whether regional actors should have the right to organise traffic in several different counties.

## **Deregulation of the rail market**

A number of markets have been deregulated over the last few decades, both in Sweden and in other countries. In the rail sector there is competition between companies that provide passenger transport services in several countries. However, this almost exclusively concerns traffic put out to tender by the authorities, while the market for commercial passenger traffic is still mostly closed to actors other than the countries' own state railway companies.

In Sweden, as in a number of other European countries, rail passenger traffic has increased steadily over the last 10 years, and is likely to continue to do so in the future. However, continued positive rail traffic trends depend on the presence of infrastructures that can meet the increased demand.

## Competition on the future passenger traffic market

The overall objective of the inquiry is to increase the benefit to passengers and society via increased choice, good value travel and increased supply. This should be done by making optimal use of public resources. Transport services should be based on traffic that can be operated on a commercial basis.

From a public point of view, there are also positive effects to be gained from operating more rail traffic than that which is financially profitable. In other words, there are economic arguments to justify public intervention in various forms to ensure that traffic that cannot be operated on a financially viable basis is operated nonetheless. However, according to basic principles society should not operate services that could be provided by the market, nor in any other way unnecessarily disrupt the market.

A key issue in this inquiry is finding an interface between commercial and contracted traffic that ensures both that society's need for transport provision is met and that the market has the right conditions to operate in a way that minimises the need for public intervention. Clear dividing lines need to be drawn between the areas in which commercial and contracted traffic may operate, while at the same time cooperation between the two should be encouraged in order to achieve a high level of efficiency for society.

Based on earlier inquiries and following discussions with stakeholders and experts, I propose a model for market access on the future rail market. I have investigated how the boundaries between public and contracted traffic could be drawn and regulated by means of legislative 'rules of thumb'. However, my assessment is that it is impossible to establish exhaustive rules in legislation; instead, decisions should be made on a case-by-case basis. Nonetheless, it is important that the assessment criteria are transparent and that they are laid down and known in advance.

Local and regional public transport agencies' (PTA's) right to operate and organise traffic should, in general, continue to be limited to traffic within their own county. It should be possible to grant extended traffic rights across county boundaries in a similar way as currently, e.g. on the condition that it ensures improved transport provision. A further condition for such extended traffic rights should be that they increase economic efficiency, and therefore that compliance with this criterion shall be evaluated. I

propose that the examination be carried out by the Swedish Transport Agency instead of the Government.

In order that traffic is not put out to tender if it could be provided anyway, an advertisement process to investigate the market's interest should precede all transport procurement. Traffic should only be put out to tender in cases where there is no interest from the market.

The competition model is therefore based on the absence of exclusive rights. Any applicant that fulfils the basic conditions is entitled to apply for train paths. The National Public Transport Agency and PTA's will furthermore be required to draw up and publish long-term transport provision programmes containing minimum public requirements and ambitions for the traffic which should be available to citizens. The programmes should cover a period of around ten years, with appropriate review intervals.

### **Rolling stock provision and maintenance**

Future deregulated passenger rail transport is dependent on the availability of rolling stock to new actors. It is therefore important to bring about competition-neutral and efficient rolling stock provision. It is also important that rolling stock maintenance functions for all actors. The starting point for my inquiry is that all rolling stock maintenance should, as far as possible, take place on a commercial basis.

I propose that SJ AB should keep its rolling stock. In order to create a second-hand market for rolling stock, surplus rolling stock held by SJ AB and Swedish State Railways must not be scrapped or hired out until they have been auctioned for sale. No State rolling stock company should be established, and to highlight this decision, the State rolling stock used for contracted State passenger transport should be phased out in the long term. During the phasing-out period, the National Public Transport Agency should be responsible for managing rolling stock. State rolling stock support given to the regional public transport agencies should be abolished, and replaced with support for infrastructure investments that primarily facilitate regional transport.

Jernhusen should continue to own the State maintenance facilities, but the company should be required not only to observe rate of return requirements but also to pay particular attention to

transport policy objectives when hiring out maintenance facilities to maintenance companies. Maintenance companies etc. should be given the opportunity to rent land on long-term contracts. The Swedish National Rail Administration should set guideline fees for stabling tracks and thus work to ensure that tracks connected to current or future maintenance facilities are used for stabling ahead of maintenance or for transport-related tasks.

### **Coordinated ticketing system**

It is important that passengers have access to coordinated systems in order to be able to gain easy access to information on different travel options and book and purchase tickets for their entire journey, irrespective of whether the transport services are operated by one or several providers. It should be noted that there is already an effective ticketing system, Resplus, run by Samtrafiken AB. A large number of operators and organisers of mass passenger transport services, with the exception of air transport, are included in this system.

Since well-developed cooperation on information and ticketing already exists, this should be used. In order to simplify entry for new actors, a state negotiator should be appointed to bring about a cooperative society with the market parties as members. The cooperative society should own Samtrafiken.

Samtrafiken should coordinate and steer the development of a common ticketing system for rail passenger transport. All actors should be granted access to the system on non-discriminatory and reasonable terms. Connection to the system should be voluntary.

Samtrafiken's product development and interface operation, as well as the clearing function between operators is currently run by Linkon, a wholly-owned subsidiary of SJ AB. In order to maintain a power balance and ensure actors' confidence in Linkon, parts of the company should be sold off. However, SJ AB should hold a share majority so that the Government is able to ensure competition-neutral action through owner directives.



There should be different booking systems on the market. Operators and organisers should be able to use their own systems. Those without their own systems should be able to connect to the booking system of their choice on a market basis. All booking systems should submit certain basic information about their services to a common database.

### **Efficient use of tracks on competition-neutral terms**

Part of my remit is to collect information from the Swedish National Rail Administration on capacity allocation and work to develop a methodology for the allocation process. The criteria worked out by the Swedish National Rail Administration to prioritise between applications are imprecise and are just one of several tools for timetable designers. This means that there is room for discretion, which can lead to uncertainty on the part of applicants as to whether their applications have been dealt with correctly.

In the future, when it can be assumed that the volume of traffic and the need for train paths will increase along with the number of actors competing for the same capacities, there will be even greater requirements for non-discriminatory and competition-neutral capacity allocation. The freight transport sector's legitimate demands for infrastructure capacity should be taken into account. The Swedish National Rail Administration should consult the Swedish Rail Agency/Transport Agency and other relevant authorities in this work.

In informal contacts with the Ministry of Enterprise, Energy and Communications, I have suggested that the National Rail Administration should be tasked with:

- further developing the administrative model for capacity allocation together with actors involved in the sector and
- carrying out the research needed to develop the model to fulfil the requirement of economic efficiency.

The National Rail Administration has since received instructions in accordance with my proposals in appropriation directions from the Government.

I also propose a clarification of the Railways Act to the effect that the supervisory authority, where it finds that the infrastructure manager has taken a decision that is not in accordance with the Railways Act or regulations issued pursuant to the Act, shall lay down guidelines for a new decision on the part of the infrastructure manager.

### **Need for regulatory changes**

The EU's 'third railway package' consists of a regulation and two directives, one of which is of interest to this inquiry. The regulation on rail passengers' rights and obligations will require various additions to Swedish legislation. However, those legislative amendments required are being dealt with elsewhere and, in my view, no amendments need to be made within the scope of this inquiry. Directive 2007/58/EC, which governs market openings for international passenger traffic, does, however, necessitate a number of amendments to the Railways Act. As a result of these amendments to the Act, adjustments will also need to be made to ordinances and regulations.

As my market opening proposal applies to the rail network managed by the State, no amendments to the Railways Act are required as a direct result of it. The requirement that information should be submitted both to a common database and for monitoring does, however, require legislation. The Act on Responsibility for Certain Public Transport also needs to be supplemented since, under my proposals, the PTA's will produce transport provision programmes and these will also be published.

Amendments are also needed to various ordinances. It is proposed that a number of authorities involved in the rail sector be given new tasks, which requires amendments to ordinances containing instructions to central government authorities.

### **Monitoring and evaluation**

My terms of reference for this inquiry include making proposals for appropriate methods and responsibilities for monitoring and evaluating the development of the market following the implementation of my proposals. I have therefore developed a

model with appropriate metrics and indicators to monitor and evaluate future changes on the rail market.

In my view, monitoring and evaluation of the passenger transport market should focus on the effects for passengers, the market and society as a whole. For this reason, metrics and indicators within the following four particular areas should form the framework for the development of a monitoring and evaluation model:

- Passengers' experience and perspective, measured in terms of quantity, quality and customer satisfaction,
- The structure of changes to the market, focussing on market concentration, corporate mobility and market power,
- The development of access to necessary essential facilities,
- The development and scale of contracted traffic.

The Transport Agency should play a coordinating role for the monitoring required of the actors concerned. As far as possible, existing data and routines should be used. The Transport Agency should also be responsible for the evaluations to be carried out at various times and checkpoints.

### **Plan for implementation**

On 1 January 2010, the rail network will be opened up for international passenger transport, including the right to take up and set down passengers along international routes without them crossing a national border (known as 'cabotage'). It would be appropriate for the market opening I propose to take place at the same time as that which applies to international passenger transport within the EU. This means that transport operators can prepare themselves to apply for train paths in April 2010 ahead of the timetable changes in December for traffic which will mainly be operated in 2011. In my view, since nothing has emerged in this inquiry to suggest otherwise, the opening up to competition I propose should be implemented all at once.

Furthermore, I suggest that PTA's should, in certain situations, be able to request that the Government considers introducing limits to the right to take up and set down passengers at certain

stations for a transitional period and in exceptional cases. Pre-existing extended traffic rights for PTA's that were previously approved and are unlimited in time should be reviewed in accordance with the evaluation criteria in my proposal. The starting point should be that pre-existing agreements between PTA's and transport companies in force on 1 January 2010 should not be affected.

## Consequences

For passengers, deregulation and the presence of competition from various quarters means more choice of how and where to travel and at what price. The measures I propose create the conditions for lower prices and better value transport, stimulating travel. My proposals for the continued development of a common information and ticketing system within the Samtrafiken framework will make it easier to plan journeys and purchase tickets, to the benefit of passengers. Since the system will continue to be voluntary, the conditions will also be put in place for different types of actors with a broader range of travel services, above and beyond regular public transport.

At the same time, there is, of course, uncertainty about how transport will function for passengers before the new arrangements have stabilised. There is a risk, particularly in the introductory phase, that increased entry and exit of new operators could give rise to some irregularity in services offered, reducing the attractiveness of rail transport and making it difficult for passengers to orient themselves.

Within commercial traffic, the market for rail passenger transport will move from being dominated by one company to a more developed market with more and more companies involved. However, as passenger rail transport is, at least to some extent, characterised by economies of scale, it is not likely that the kind of traffic currently operated by SJ AB on commercially viable routes will involve more than a handful of actors. It is likely that at least one of these actors will be associated with other national railway companies, e.g. German DB, Danish DSB or Norwegian NSB.

In my judgement, it is not impossible, and is even likely, that commercial traffic on a future deregulated market may be operated on more routes than SJ AB has defined as profitable. My proposal

for the deregulation of commercial traffic therefore intends to open up possibilities for the establishment of new business, and new actors will want to enter the market to test their business opportunities. However, different categories of actors will have different prospects for rapid entry onto the new market. It is predominantly larger actors and those with access to their own rolling stock and other important facilities that will succeed in establishing themselves quickly. For smaller actors without those assets, entry will probably come more gradually. The measures I propose to increase access to such functions will, however, help facilitate the establishment process for these actors too.

Introducing competition into commercial traffic will very probably also impact on tendered traffic. With more actors involved on the commercial market, more operators may be interested in also becoming involved in tendered traffic.

I believe that the extended obligation for the relevant authorities to provide information in connection with the development of a monitoring and evaluation model should be manageable within the framework of the authorities' current functions and existing appropriations. This primarily concerns the Swedish Institute for Transport and Communications Analysis and the National Rail Administration, Statistics Sweden, the National Board of Health and Welfare and the Competition Authority. However, the Transport Agency should be allocated additional resources for the responsibilities I propose.

# 1 Inledning

## 1.1 Utgångspunkter

### Järnvägsutredningen 1

I min tidigare utredning ”Järnväg för resenärer och gods”<sup>1</sup> lämnade jag förslag om hur person- och godstrafiken på järnväg skulle kunna utvecklas. De utformades i enlighet med givna direktiv med utgångspunkt från konsumentintresset. Efter det att min utredning var klar har godstrafiken helt avreglerats.

När det gällde persontrafik på järnväg utredde jag dess utveckling och lämnade förslag om

- järnvägens roll på den framtida persontrafikmarknaden,
- marknadstillträdet,
- trafikeringstillstånd och skadlighetsprövning,
- operatörsmarknaden,
- fordonsförsörjningen,
- resenärsvillkor och resenärsservice, samt
- terminaler och terminalservice.

Mina förslag genomfördes inte till fullo vilket innebar att SJ AB behöll sin exklusiva rätt att trafikera statens järnvägsnät. Frågan om att konkurrensutsätta trafiken aktualiserades på nytt då den nuvarande regeringen den 8 november 2007 beslutade att tillsätta utredningen ”Ökad konkurrens på marknaden för persontransport på järnväg” (Dir. 2007:145).

---

<sup>1</sup> SOU 2003:104.

## Kommittédirektiven

Av direktiven (se bilaga 1) framgår att jag fick i uppdrag att föreslå

- åtgärder som skapar förutsättningar för konkurrens på den kommersiella marknaden för persontrafik och som tillgodoser samhällets och resenärernas krav på effektivitet och kvalitet m.m.,
- principer, kriterier och process för en effektiv reglering av konkurrens och samverkan mellan kommersiell och upphandlad persontrafik på järnväg,
- de förändringar av lagstiftningen som följer av egna förslag, EG:s direktiv om öppning av marknaden för internationell persontrafik på järnväg samt EG:s förordning om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter,
- lämpliga metoder och ansvar för uppföljning och utvärdering av marknads utveckling efter ett genomförande av förslagen, samt
- en övergripande plan för genomförande.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2008.

## Uppdraget

Mitt uppdrag har varit att lämna förslag om hur konkurrensen i persontrafiken på järnväg ska kunna utvecklas och öka, till gagn för konsumenternas intresse i form av ökad kvalitet i utförda tjänster. En viktig utgångspunkt i direktiven är att det inte ska förekomma några monopol, vare sig på operatörs- eller organisatörsnivå. En annan är att upphandlad trafik inte ska tillåtas konkurrera ut kommersiell trafik om det inte kan påvisas att det leder till ökad samhällsnytta. Centralt för utredningen har varit att forma en marknadsmodell som utvecklar och effektiviserar verksamheten och där samspelet mellan den samhällsköpta och den kommersiella trafiken kan tas tillvara. Samtidigt ska de båda tillåtas verka på egna villkor.

Järnvägstrafikens framtida roll på persontrafikmarknaden måste bedömas med utgångspunkt i de strukturella förändringar som skett och framledes kan antas ske i samhället. De åtgärder som föreslås måste också ställas i relation till hur medborgarna genom

sina representanter i riksdagen, regeringen och kommuner vill att samhället ska utvecklas. Min roll i detta sammanhang har varit att överväga hur nya förutsättningar för att bedriva persontrafik på järnvägen kan bidra till att transportpolitiska och andra samhällsmål kan uppfyllas.

## 1.2 Hur vi har arbetat

I enlighet med direktiven har jag samrått med berörda organisationer. De har dels ingått i expertgruppen dels i referensgruppen. Tio möten har hållits med expertgruppen och tre möten med referensgruppen. I referensgruppen har ingått representanter för myndigheter, företag och andra organisationer som berörs av utredningens arbete och som inte fanns företrädare i expertgruppen. En särskilt tillsatt fordonsgrupp har under min ledning arbetat med att undersöka möjligheter till nära samarbete mellan vagnbolagen Transitio och Statens järnvägar.

Dessutom har jag haft ett antal möten med och besökt

- politikergrupper,
- samtliga trafikhuvudmän samt företrädare för Norrtåg AB, Tåg i Mälardalen (TiM), Tåg i Bergslagen (TiB) samt Mälardalsrådet,
- järnvägsmyndigheter i Danmark,
- representanter från näringsdepartementet,
- samtliga berörda myndigheter, företag och andra organisationer,
- utredarna för i sak näraliggande utredningar, ("Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet", "Översyn av lagstiftningen på kollektivtrafikområdet" samt en av författarna till rapporten "Vem får köra var?", Magnus Persson),
- teknikföreträdare (forskare vid Lunds Tekniska Högskola samt representanter från Bombardier AB),
- två utländska vagnbolag, samt
- finansbolag.



Dessutom har jag medverkat bl.a. vid

- AB Samtrafikens ledningsmöte,
- möten med vd-gruppen för SLTF, numera Svensk Kollektivtrafik, samt
- seminarium om järnvägsfrågor som Miljöpartiet anordnade.

Jag har arrangerat

- ett seminarium om kapacitetstilldelning och
- ett seminarium om biljettsystem.

Som en grund för mina överväganden har jag låtit Handelshögskolan i Stockholm analysera förutsättningarna för konkurrens på persontrafikmarknaden.<sup>2</sup> Analysen beskriver utvecklingen av marknaden samt belyser villkoren för en fungerande konkurrens mellan marknadens olika aktörer. Vidare har Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) för Järnvägsutredningens räkning analyserat motiven för ett offentligt åtagande i trafiken.<sup>3</sup>

Statskontoret har på uppdrag av mig utrett förutsättningarna för ett operatörs- och konkurrensneutralt informations- och biljettsystem för persontrafik på järnväg.<sup>4</sup> Denna analys har legat till grund för utformningen av förslag till åtgärder för att åstadkomma ett sådant system.

Konsultföretaget Econ Pöyry<sup>5</sup> har på mitt uppdrag upprättat en rapport om hur uppföljning och utvärdering av järnvägsmarknaden efter en avreglering kan utformas. Rapporten har varit vägledande för mig i kapitel 10, Uppföljning och utvärdering.

Jag har gett Banverket i uppdrag att beskriva erfarenheterna av konkurrensutsatt persontrafik i några länder inom EU. Banverket har i sin tur anlitat Transportforskningsgruppen i Borlänge (TFK) för att utföra uppdraget.<sup>6</sup> I uppdraget ingick att välja ut de länder som haft en sådan utveckling att utredningen skulle kunna dra nytta av erfarenheterna. Iakttagelserna från TFK framgår i

---

<sup>2</sup> Alexandersson, G. och Hultén, S. Marknadsanalys av förutsättningarna för en fortsatt avreglering av järnvägens persontrafik, Handelshögskolan i Stockholm/MTC, 2008.

<sup>3</sup> Pyddoke, R. Reglering av ett offentligt åtagande i interregional persontrafik på järnväg, VTI, 2008.

<sup>4</sup> Statskontoret. Hela vägen med en biljett Förutsättningar för ett operatörs- och konkurrensneutralt informations- och biljettsystem för persontrafik på järnväg, Rapport 2008:13.

<sup>5</sup> Pöyry AB. Konkurrensen på spåret – Uppföljning och utvärdering av järnvägsmarknaden – Delrapport 1, 2008.

<sup>6</sup> Wärnfeldt, Y. Internationell kartläggning. Promemorior maj och augusti 2008, TFK.

kapitlen 3, 5 och 6. Banverket har också redogjort för utveckling av transportarbetet på persontrafikmarknaden under de senaste åren, vilket finns beskrivet i kapitel 3.

Slutligen kan nämnas inläsning av tidigare rapporter och utredningar samt annat relevant faktaunderlag.

### *Disposition av betänkandet*

I del I har de inledande kapitlen 2 och 3 en beskrivande karaktär. I dessa beskrivs järnvägens avregleringsprocess ur ett historiskt perspektiv samt hur marknaden för persontrafik på järnväg är organiserad och hur den fungerar. Dessutom beskrivs i kapitel 3 också kortfattat hur den internationella persontrafikmarknaden fungerar.

I del II redogör jag ingående för mina överväganden och förslag i avgörande frågor för att konkurrensutsättning av persontrafiken på järnväg ska kunna fungera nämligen

- kapacitetstilldelningen,
- konkurrensen på den framtida persontrafikmarknaden,
- järnvägsfordonen och underhåll av dessa,
- biljettsystem, samt
- genomförande.

Kapacitetstilldelningen, som behandlas i kapitel 7, är en mycket central fråga för hur framgångsrik den kommande avregleringen inom persontrafik på järnväg ska bli. Granskningen av arbetet med att utveckla en modell för en effektiv och konkurrensneutral kapacitetstilldelning har på olika sätt behandlats i utredningen. Här kan nämnas ett seminarium i februari, där bl.a. Banverket och Järnvägsstyrelsen aktivt medverkade. Jag har också diskuterat denna fråga vid möte med de nämnda verkens generaldirektörer. Banverket och Järnvägsstyrelsen har även givits möjligheter att skriftligen, tillsammans och var för sig, påtala vilka legala åtgärder som verken ansåg behövde vidtas. Frågan om kapacitetstilldelning har också återkommande diskuterats vid ett antal expertmöten.

Jag föreslog att Banverket skulle, tillsammans med berörda aktörer inom sektorn, dels vidareutveckla den administrativa modellen för kapacitetstilldelning, dels genomföra den forskning som är nödvändig för att utveckla modellen för kapacitetstilldelning så att kravet på samhällsekonomisk effektivitet uppfylls.

Jag informerade muntligen statssekreteraren Leif Zetterberg om mitt samlade övervägande kring frågan om kapacitetstilldelning. Banverket har därefter genom regleringsbrev från regeringen fått instruktioner i ärendet.

I kapitel 4 framgår hur konkurrensen på den framtida persontrafikmarknaden ska gå till. Här diskuteras förutsättningar för utveckling av den kommersiella trafiken och alternativa lösningar för att öppna persontrafikmarknaden. Vidare behandlas den viktiga frågan om samspel och avgränsning mellan kommersiell och samhällsköpt trafik. Avslutningsvis i kapitlet lämnar jag förslag till modell för marknadstillträdet samt hur ett önskvärt utbud kan säkerställas.

Kapitel 5 innehåller dels en beskrivning om hur den svenska och kortfattat den internationella marknaden för järnvägsfordon på personmarknaden ser ut idag och beräknas komma att utvecklas. Jag beskriver också bristen på konkurrens som råder på marknaden för fordonsunderhåll.

En nyckelfråga som avhandlas är hur operatörer som vill etablera sig på den kommersiella persontrafikmarknaden men som saknar egna fordon kan få tillgång till nödvändiga fordon utan allt för höga kostnader.

Biljettsystem är ytterligare än central fråga för att avregleringen av persontrafiken ska fungera på ett bra sätt. I kapitel 6 drar jag slutsatsen att dagens gemensamma informationssystem Resplus fungerar bra. Det återstår dock en del. Många resenärers önskemål om att kunna få en samlad aktuell bild av reseutbud och priser för persontrafik på järnväg samt kunna boka en genomgående biljett bör förhoppningsvis bli en realitet. Jag noterar även att SJ AB har ett betydande ägarinflytande inom företagen som styr eller administrerar det nuvarande biljettsystemet. För att komma till rätta med detta maktinflytande föreslår jag ett antal åtgärder som kan sprida detta till samtliga aktuella aktörer.

I de avslutande kapitlen beskriver jag kort i kapitel 8 verksamheten för myndigheterna som har uppgifter inom järnvägssektorn samt vilka förändringar som myndigheterna berörs av till följd av mina förslag. I kapitel 9 föreslår jag behovet av lagändring till följd av mitt förslag och följderna av EG:s lagstiftning för svensk persontrafik på järnväg.

Jag beskriver hur uppföljningen och utvärderingen av avregleringen bör utvecklas i kapitel 10, presenterar planen för genomförande i kapitel 11 samt redogör slutligen för konsekvenserna av mina förslag i kapitel 12.

## 2 Den svenska järnvägens avregleringsprocess

I det följande görs en kortfattad genomgång av avregleringen av den svenska järnvägssektorn, vars start vanligen dateras till 1988. Genomgången inleds med en beskrivning av avregleringar i allmänhet, därefter följer en redovisning av viktigare politiska beslut. Kapitlet avslutas med dels en sammanfattning av utgångsläget inför avregleringens början 1988, dels en analys av motiv för och resultat av avregleringen därefter.

### 2.1 Allmänt om avreglering

De senaste decennierna har inom ett flertal sektorer reformer genomförts i syfte att öppna för nya aktörer inom branscher som tidigare varit offentliga monopol eller där tillträdet på annat sätt varit starkt reglerat. Denna utveckling uppträder på såväl internationell som nationell och regional nivå och brukar vanligen benämnas avreglering. I det följande använder jag detta uttryck för denna process, trots att omreglering är ett mera adekvat begrepp. Det är nämligen högst nödvändigt att det även på marknader som öppnas för nya aktörer finns ett tydligt regelverk som styr hur aktörerna får agera.

Avreglering är en interaktiv process mellan politiska beslut och marknadsaktörernas reaktioner på dessa. Det är många gånger svårt att förutse vilka effekterna blir när ändringar görs i sedan länge etablerade strukturer. Det gäller särskilt i en sektor såsom järnvägssektorn vilken har så stor påverkan på och påverkas av så många andra områden i samhället. Justeringar i regelverket blir nödvändigt när marknaden reagerar på annat sätt än vad lagstiftningen avsåg när den infördes. Likaså kan politiska svängningar medföra att reglerna måste ändras.

## 2.2 Järnvägens avreglering

Nedan redovisas i korthet de viktigare politiska besluten i järnvägens avregleringsprocess. Redovisningen bygger delvis på rapporten *Marknadsanalys av förutsättningarna för en fortsatt avreglering av järnvägens persontrafik* som Handelshögskolan i Stockholm/MTC har upprättat för utredningen. Besluten och de propositioner som ligger till grund för dessa har föregåtts av mycket omfattande utredningsarbeten, vilka i varierande grad har beaktats. För en närmare redogörelse av svenska utredningar hänvisas till kapitel 2 i den nämnda rapporten.

### *Vertikal separation mellan infrastruktur och trafik*

När det gäller avreglering av den svenska järnvägssektorn brukar 1988 års transportpolitiska beslut<sup>1</sup> anses göra startpunkten. SJ var vid den tiden ett affärsverk vars verksamhet genom åren hade blivit allt mer vidlyftig, inkluderande vissa myndighetsuppgifter. I grova drag innebar beslutet 1988 att den tidigare banavdelningen inom SJ bildade Banverket för att förvalta den statliga järnvägsinfrastrukturen, medan övriga delar av SJ skulle handha trafikverksamheten. De ursprungliga avsikterna med de genomgripande förändringarna som regeringen föreslog i propositionen var dock inte en avreglering av järnvägsmarknaden, vilket jag återkommer till nedan.

Den vertikala separationen mellan infrastruktur och trafik som genomfördes 1988 var inte total. Viss järnvägsinfrastruktur, liksom "funktioner av infrastrukturliknande karaktär", skulle finnas kvar hos SJ. Detta motiverades med att vissa anläggningar hade ett direkt samband med SJ:s produktutformning. Av finansiella skäl kom även fastigheterna att bli kvar hos SJ. Tanken var att genom kommersialisering eller försäljning av fastigheter skulle kapital kunna frigöras för att användas i trafikverksamheten. På så sätt behövde inte kapital tillföras över statsbudgeten.

I 1988 års beslut ingick även att trafikhuvudmännens ansvar för den lokala och regionala trafiken utökades till att från 1990 även gälla järnvägstrafik. Trafikhuvudmännen tilldelades trafikeringsrätten på länsjärnvägarna, dvs. linjer med i huvudsak lokalt och regionalt resande, medan SJ fick trafikeringsrätten på stamnätet där trafiken ansågs vara av nationell och internationell betydelse. Trafik-

---

<sup>1</sup> Prop. 1987/88:50 Trafikpolitiken inför 1990-talet.

huvudmännen kunde även tilldelas trafikeringsrätt på stomjärnvägarna i länet efter beslut av regeringen. På motsvarande sätt kunde SJ, efter beslut av Banverket, ges rätt att trafikera länsjärnvägar.

Trafikhuvudmännen fick under 10 år cirka 200 miljoner kronor per år i statligt bidrag, vilket motsvarade SJ:s underskott för trafiken. Bidraget var inte knutet till järnvägstrafik, utan utgick även om tågen ersattes med buss. Dessutom fick trafikhuvudmännen vederlagsfritt överta de fordon som SJ hade använt för järnvägstrafiken i länen för det fall de valde att fortsätta med järnvägstrafik.

I och med att trafikhuvudmännen gavs ansvaret för järnvägstrafiken fick de också möjlighet att upphandla trafiken från andra operatörer än SJ. Vid den första upphandlingen av tågtrafik i Småland, med trafikstart 1990, kom SJ:s monopol på tågtrafik att brytas, och ett fyraårigt avtal tecknades med BK Tåg. 1991 ansökte trafikhuvudmannen i Jönköpings län om trafikeringsrätt på stomjärnvägen mellan Nässjö och Jönköping, efter det att SJ meddelat att man tänkte minska sitt trafikutbud på sträckan. Regeringen beviljade ansökan och BK Tåg vann även denna upphandling.

I 1988 års beslut ingick även att staten skulle fortsätta att köpa sådan persontrafik på stamnätet som var regionalpolitiskt önskvärd men som inte kunde komma till stånd på företagsekonomiska grunder. Mer strikta rutiner för statens upphandling skulle införas, så att det tydligare skulle framgå vilka tjänster staten köper och vilken ersättning som utgår för olika typer av trafik.

Som jag tidigare nämnt var avsikten med reformen 1988 inte avreglering utan att skapa bestående förutsättningar för SJ att driva trafik utan nya statliga räddningsinsatser. Vidare avsågs att jämställa transporter på järnväg med transporter på väg. Något uttalat syfte att utsätta SJ för konkurrens går inte att uttyda. Däremot skapades genom reformen förutsättningar för konkurrens beträffande den regionala järnvägstrafiken, då trafikhuvudmännen fick inte bara ansvaret för denna trafik, utan även fordon och pengar för att upphandla trafiken.

*Upphandling av interregional trafik i konkurrens*

I enlighet med regeringens förslag<sup>2</sup> började från och med trafikåret juni 1993 – juni 1994 statens köp av de företagsekonomiskt olönsamma interregionala persontransporterna upphandlas i konkurrens i stället för genom omförhandlingar av avtalen med SJ. Förändringen motiverades av den ”olämpliga kombinationen” av SJ:s ensamrätt och en i förväg beslutad köpesumma för olönsam interregional trafik. Avsikten var att öka kostnadseffektiviteten och övergången till upphandling kom också att leda till att SJ kraftigt sänkte sina ekonomiska krav för att utföra trafiken. Inte förrän det trafikår som startade i januari 2000 kom andra tågoperatörer att lägga bättre anbud än SJ. Den upphandlingsomgången innebar ytterligare stora kostnadssänkningar och Tågkompaniet vann den prestigefyllda nattrafiken på övre Norrland, medan Sydvästen började trafikera Väst kustbanan och BSM Järnväg sträckan Töreboda – Falköping – Nässjö.

*Långtgående avreglering som kom av sig*

1994 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens avregleringsproposition<sup>3</sup> att SJ:s och trafikhuvudmännens respektive ensamrätter skulle avskaffas fr.o.m. 1 januari 1995. Alla som hade ekonomiska förutsättningar att upprätthålla trafik i enlighet med det sökta upplägget skulle kunna tilldelas tåglägen. En myndighet för marknadstillsyn och tilldelning av infrastrukturkapacitet skulle etableras, men SJ skulle under en övergångsperiod fortsätta att ansvara för trafikledning och ha företrädesrätt vid planering av trafik-tjänster. Trafikledningsbesluten skulle kunna överklagas till tillsynsmyndigheten.

Beträffande fordon skulle grundprincipen vara att varje trafikintressent skulle äga eller hyra sin egen materiel. Sådana fordon som SJ själv inte behövde skulle säljas till marknadspris. Gemensamma funktioner skulle finnas kvar hos SJ, men de skulle göras tillgängliga för övriga intressenter. För sådana funktioner som trafikledning, stationer samt biljett- och informationssystem skulle SJ ta ut självkostnadspris, medan mindre rangerbangårdar, depåer,

---

<sup>2</sup> Prop. 1991/92:130 Ökad konkurrens inom den kollektiva persontrafiken.

<sup>3</sup> Prop. 1993/94:166 Avreglering av järnvägstrafiken och riktlinjer m.m. för SJ:s verksamhet under åren 1994–1996.



gods- och kombiterminaler samt verkstäder skulle upplåtas till marknadspris.

Motiven för avregleringen var att de delar av järnvägssystemet där konkurrens hade införts hade givit positiva resultat i form av minskade kostnader. En öppen järnvägsmarknad ansågs öka förutsättningarna för SJ att möta konkurrensen från andra trafikslag. Även de investeringar som gjorts i järnväg utgjorde en bakgrund till reformen. En konkurrenskraftig järnvägssektor ansågs vara angelägen, bl.a. för att minska Sveriges avståndshandikapp i förhållande till den europeiska marknaden samt medverka till en stärkt ställning för miljövänligare transporter. I propositionen såg man inte någon risk för att järnvägens ekonomi skulle försvagas på grund av raserade stordriftsfördelar, eftersom det naturliga monopoliet fanns inom infrastrukturen och stordriftsfördelar i driften främst inom gemensamma funktioner. Nyetableringarna förväntades inledningsvis inte bli särskilt omvälvande. Det var främst den upphandlade trafiken och systemtågen som förväntades påverkas av ökad konkurrens.

Efter regeringsskiftet hösten samma år revs beslutet om avreglering upp.<sup>4</sup> Motiveringen var att det tidigare beslutet grundades på otillfredsställande beslutsunderlag. Det saknades en analys av vilka effekter en total avreglering skulle få på järnvägstrafiken och samhällsekonomin.

### *Trafikledning och andra funktioner överförs från SJ*

Ett år senare presenterade regeringen förslag<sup>5</sup> på förändringar i regelverket, men av mindre genomgripande omfattning än enligt den tidigare regeringens förslag. Det förslag som lades fram och som även kom att bli riksdagens beslut innebar i korthet bl.a. följande.

Trafikhuvudmännens ansvar för den lokala och regionala trafiken inom sitt län motiverade att deras trafikeringsrätt skulle utvidgas till att gälla även stornätet i länet. Efter regeringens medgivande skulle de kunna få trafikeringsrätt även i angränsande län om syftet var att utveckla den lokala eller regionala trafiken i det egna länet.

---

<sup>4</sup> Prop. 1994/95:72 Omprövning av beslutet om avreglering av järnvägstrafiken.

<sup>5</sup> Prop. 1995/96:92 Nya förutsättningar för järnvägstrafiken.

Beträffande konkurrens inom persontrafiken konstateras i propositionen att även andra operatörer kan utföra sådan trafik som upphandlas. En fullständig konkurrensutsättning av den interregionala persontrafiken bedömdes få så negativa effekter för landets totala persontrafikförsörjning att det då inte var lämpligt att förändra villkoren för den interregionala persontrafiken.

Tilldelningen av kapacitet skulle, i likhet med föregående regerings förslag, överföras från SJ. Denna funktion skulle enligt de nya förslaget även handha den operativa trafikledningen, och skulle inrättas som en självständig enhet administrativt inordnad i Banverket. I valet mellan en administrativ och en efterfrågebaserad och därigenom prisstyrd modell för kapacitetstilldelning förespråkades den administrativa modellen.

Regeringens uppfattning var att en ökad konkurrens för gods-transporter på järnväg var en viktig förutsättning för att järnvägssektorn skulle öka sin marknadsandel. Redan det förhållandet att det finns en möjlighet för nya aktörer att komma in på marknaden skulle stimulera såväl nya aktörer som SJ till ökad effektivitet, nytänkande och kundanpassning. Tanken var dock att nya företag främst skulle verka som matarbolag som i samverkan med SJ skulle erbjuda småskaliga trafiklösningar.

Beträffande godstrafik öppnades hela det statliga järnvägsnätet för alla järnvägsföretag med säte i Sverige som uppfyllde kraven på säkerhet m.m. Denna grundregel var dock förenad med omfattande undantag till skydd för SJ:s godstrafik. Motivet för denna begränsning i marknadsöppningen var att bibehålla järnvägstrafikens konkurrenskraft och stordriftsfördelar.

Skyddet för SJ:s godstrafik bestod i att på sträckor med betydande godsflöden, enligt propositionen "ett avgränsat bannät" men i praktiken nästan alla linjer av någon betydelse, skulle nya operatörer tillåtas endast om den nya trafiken inte innebar en påtaglig försämring för redan etablerad trafik. Därtill kom SJ till följd av det EG-direktiv som nämns nedan att skyddas av prioriteringsregeln som gav möjlighet att låta "gamla" tåglägen ha företräde framför nya ansökningar.

I propositionen framhölls vikten av att alla operatörer skulle få tillträde till gemensamma funktioner som stationer, biljettsystem, terminaler och rangerbangårdar på samma villkor som SJ:s tågtrafikrörelse. Det ansågs dock inte finnas någon anledning att bryta ut dessa från SJ, men detta ställningstagande skulle utvärderas och omprövas.

Det var regeringens grundläggande uppfattning att de operatörer som avsåg att starta trafik skulle göra detta med fordon som de själva ägde eller leasade. Regeringen var inte beredd att vidta åtgärder som innebar att SJ skulle ställa fordon till marknadens förfogande. Däremot kunde SJ utifrån affärsmässiga bedömningar göra de dispositioner av fordonen som man fann lämpliga.

### *EU-inträdet börjar inverka på svenska regler*

Redan 1991 hade i EU tagits beslut om ett direktiv<sup>6</sup> vars syfte var att underlätta anpassningen av gemenskapens järnvägar till den enhetliga marknadens behov och öka deras effektivitet. Till följd av Sveriges inträde i EU var det nödvändigt att införa några bestämmelser som i praktiken haft mycket begränsad betydelse. Det gäller rätten för s.k. internationella sammanslutningar att bedriva transittrafik, utan rätt till cabotage, genom och mellan olika medlemsstater och rätten att utföra internationella kombinerade godstransporter. I direktivet föreskrivs även att räkenskaperna för de olika verksamheterna transporter och infrastrukturförvaltning ska hållas åtskilda. Detta krav hade uppfyllts mer än väl genom delningen av SJ 1988, en åtgärd som kan förmodas ha påverkat såväl EG-lagstiftningen som den mycket omfattande järnvägsreform som kom att genomföras i Storbritannien.

Regeringen beslutade senare i förordning (1996:734) om statens spåranläggningar om principer för tilldelning av kapacitet på spåren. Dessa principer grundas på ett EG-direktiv<sup>7</sup>. Kapacitet skulle tilldelas med utgångspunkt i ett effektivt utnyttjande av statens spåranläggningar. Tilldelningen skulle ske på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Det fanns möjlighet att ge företräde till viss trafik, nämligen:

1. Persontrafik upphandlad av staten.
2. Trafik som möjliggjorde finansiering av ny infrastruktur.
3. Tågläge som tilldelats och utnyttjats under föregående tidtabellsperiod.

---

<sup>6</sup> Direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.

<sup>7</sup> Direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter.

EU beslutade 1995 även om ett direktiv<sup>8</sup> vars syfte var att säkerställa att tillträdesrätten för den internationella järnvägstrafik som det ovan nämnda direktivet från 1991 föreskrev tillämpades på ett enhetligt och icke-diskriminerande sätt. Inom gemenskapen ska gälla vissa gemensamma baskrav avseende yrkesmässig lämplighet och tillräckliga försäkringar. Dessa kompletteras med nationella krav avseende t.ex. säkerhet. Till följd av detta beslutades om ett antal ändringar i järnvägssäkerhetslagen.<sup>9</sup> Även dessa regeländringar kan anses ha haft mycket begränsad betydelse för att åstadkomma en öppnare järnvägsmarknad.

### *Gemensamma anläggningar överförs från SJ*

I och med den transportpolitiska propositionen 1998<sup>10</sup> ersätts begreppet trafikpolitik mot transportpolitik. Regeringens avsikt med detta var att markera en vidgad syn på transporternas funktion i samhället. Riksdagens beslut att godkänna regeringens förslag innebar, av intresse i detta sammanhang, följande.

SJ skulle enligt förslaget fokusera på kärnaffären järnvägstrafik och även söka utvidga verksamheten till andra länder i Sveriges närhet. Banverket skulle ta över vissa gemensamma anläggningar från SJ. Sålunda kom ansvaret för trafikantinformationssystem, anläggningar på plattformar och planskilda plattformsförbindelser att föras över till Banverket från SJ. Likaså överfördes vissa delar av det kapillära bannätet till Banverket och det beslutades även att Banverket skulle ta ett större finansiellt ansvar för växlar som ansluter andras spår till statens spåranläggningar.

En ny myndighet – Rikstrafiken – med uppgift att utveckla den interregionala kollektivtrafiken inrättades. Rikstrafiken huvuduppgift skulle enligt förslaget vara att utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv verka för att åstadkomma ett samverkande kollektivtrafiksystem som bidrar till uppfyllandet av de transportpolitiska målen om tillgänglighet och regional utveckling. Detta skulle uppnås dels genom förhandlingar för att skapa samverkanslösningar på frivillig grund, dels genom upphandling av viss transportpolitiskt motiverad interregional persontrafik. Huvuddelen av den upp-

---

<sup>8</sup> Direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag.

<sup>9</sup> SFS 1990:1157, Prop. 1995/96:192 Tillstånd för internationell järnvägstrafik.

<sup>10</sup> Prop. 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling.

handlade trafiken var järnvägstrafik, men Rikstrafiken gavs frihet att upphandla även annan trafik.

I propositionen konstateras att de höga kostnaderna för rullande materiel och förhållandevis korta upphandlingar utgör hinder för nya operatörer att komma in på marknaden. Regeringen ansåg ändå att fordon bör trafikintressenterna själva ansvara för och de skulle således inte ses som en gemensam funktion. För att stärka konkurrensen vid upphandling av trafik avsåg regeringen att ge Rikstrafiken i uppgift att analysera behovet av åtgärder för att säkerställa tillgången till fordon vid upphandling av järnvägstrafik. Utgångspunkten var att ett statligt vagnbolag eller liknande inte skulle inrättas.

Regeringen föreslog även att den långväga busstrafiken skulle avregleras. Före 1993 hade den som ville starta busstrafik varit tvungen att visa att busstrafiken inte skadade befintlig järnvägstrafik. 1993 flyttades bevisbördan över på SJ och trafikhuvudmännen så att dessa hade att bevisa att busstrafiken skulle inverka skadligt på deras verksamhet. I enlighet med propositionen avskaffades skadeprovningen fr.o.m. januari 1999.

#### *Affärsverket Statens järnvägar bolagiseras*

Ytterligare ett steg i svensk järnvägshistoria togs då Riksdagen godkände regeringens bolagiseringsproposition<sup>11</sup>. I och med detta beslutades att verksamheten i affärsverket Statens järnvägar vid årsskiftet 2000-2001 skulle överföras till ett eller flera aktiebolag. Genom bolagiseringen skulle SJ ges lika förutsättningar som sina konkurrenter och bättre kunna tillgodose kundernas krav på service. Bolagiseringen skulle underlätta rationalisering och effektivisering och anpassning till en internationalisering av marknaden. Staten skulle äga alla aktier i det eller de bolag där kärnverksamheten bedrivs. Av olika skäl var det lämpligt att vissa funktioner fanns kvar i affärsverket Statens järnvägar. Bland de viktigaste är att förvalta leasingavtal om fordon som ingicks på 1990-talet samt de leasade fordonen.

---

<sup>11</sup> Prop. 1999/2000:78 Ändrad verksamhetsform för SJ m.m.

SJ:s fastighetsinnehav ansågs höra till de mer komplexa frågorna och det framhölls att bolagiseringen skulle ske på ett sätt som både säkerställde operatörernas tillgång till och användning av de gemensamma funktionerna samtidigt som de kommersiella utvecklingsmöjligheterna skulle kunna tas till vara.

Det anfördes att med anledning av att SJ hade oinskränkt trafikeringsrätt på stomnätet fanns en stor osäkerhet hos operatörer som avsåg att göra satsningar och sådana som redan bedrev trafik som upphandlats av staten. Anledningen var att SJ dels direkt kunde bedriva parallell trafik som konkurrerade med den upphandlade trafiken, dels efter en period av upphandling kunde hävda att en linje åter var lönsam och att SJ därför skulle återuppta trafiken. Därför föreslogs att regeringen skulle kunna inskränka SJ:s trafikeringsrätt om SJ:s trafik konkurrerar med den trafik som har upphandlats av staten. Denna bestämmelse infördes sedermera, men har mig veterligt aldrig tillämpats. Vidare ska staten, i enlighet med propositionen, göra en bedömning av om trafiken ska fortsätta att upphandlas när tiden för att avtal om trafik som upphandlats av staten löper ut.

Trafikhuvudmän som samverkar om trafik skulle kunna ges gemensam trafikeringsrätt. Trafikhuvudmännen hade redan tidigare rätt att efter regeringens medgivande bedriva trafik på stomjärnväg utanför länet. De ansökningar som hade gjorts för sådant medgivande hade inte mötts av några invändningar av berörda parter. Därför ansågs denna reform i praktiken endast innebära en förenkling av den administrativa hanteringen och inte medföra någon reell utvidgning av trafikhuvudmännens eller inskränkning i SJ:s trafikeringsrätt. Ett exempel på tillämpning av denna regel är beslutet i december 2007 angående Öresundstågen (se nedan). Den rättsliga grunden för den trafik som trafikhuvudmännen i Örebro, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län gemensamt driver inom ramen för Tåg i Bergslagen är dock den sedan 1996 gällande regeln om en trafikhuvudmans rätt att efter regeringens medgivande bedriva trafik i angränsande län.

Regeringen ansåg att problemen med fordonsförsörjning i allt väsentligt var lösta då ett antal trafikhuvudmän hade övertagit aktierna i Transitio AB. Beträffande den av staten upphandlade trafiken skulle SJ även fortsättningsvis åläggas att mot ersättning ställa rullande materiel till förfogande till dess att tillgången på begagnad materiel ökat till en tillfredsställande nivå.

### *Fordonsbidrag till trafikhuvudmännen*

I enlighet med 2001 års infrastrukturproposition<sup>12</sup> beslutades en ökad planeringsram för investeringar i järnvägstrafik på 100 miljarder kronor. Erfarenheter från tidigare år visade att anskaffningen av fordon inte hade skett i samma takt som moderniseringen av järnvägssystemet. Man såg en risk att trafikeringen inte kunde nå upp till den ökande efterfrågan, något som innebar en avsevärd samhällsekonomisk förlust. Därför föreslogs att 4,5 miljarder kronor skulle ges till trafikhuvudmännens investeringar i spårfordon för regional kollektivtrafik.

### *EU:s järnvägspaket*

Den 1 juli 2004 trädde järnvägslagen<sup>13</sup> i kraft. Genom lagen genomfördes bl.a. EU:s s.k. järnvägspaket, vilket består av fyra EG-direktiv<sup>14</sup>. Detta var det första av hittills tre järnvägspaket och ett försök från EU att införa regler som skulle tvinga medlemsstaterna att öppna sina respektive järnvägsmarknader. Av förändringar av betydelse för svenskt vidkommande kan nämnas att konkurrensen på järnvägsmarknaden ska övervakas av ett regleringsorgan som är oberoende i förhållande till varje infrastrukturförvaltare, avgiftsorgan, organ som tilldelar infrastrukturkapacitet samt järnvägsföretag och andra som kan ansöka om infrastrukturkapacitet. Vidare gäller att tillstånd för järnvägsföretag ska vara giltigt i hela gemenskapen.

I syfte att förenkla för nya aktörer ska infrastrukturförvaltare publicera en beskrivning av sitt järnvägsnät och den information som är nödvändig för den som avser att bedriva järnvägstrafik. Avgifter ska tas ut för att täcka minst den kostnad som uppstår som en direkt följd av trafiken, vilket i Sverige har tolkats som kortsiktiga marginalkostnader. Det finns även möjlighet att ta ut högre avgifter. Rabatter kan i vissa fall medges, liksom möjligheter att införa ett system som ger kompensation för sådana kostnader som inte tas ut av konkurrerande transportslag.

---

<sup>12</sup> Prop. 2001/02:20 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem.

<sup>13</sup> SFS 2004:519, Prop. 2003/04:123 Järnvägslag.

<sup>14</sup> Direktiv 2001/12/EG om ändring av direktiv 91/440 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar, Direktiv 2001/13/EG om ändring av direktiv 95/18 om tillstånd för järnvägsföretag, Direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, samt Direktiv 2001/16/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg.

Den som ansöker om kapacitet på flera infrastrukturförvaltarens nät behöver lämna ansökan till bara en av dessa, vilken är skyldig att vidarebefordra ansökan till övriga berörda infrastrukturförvaltare. I svensk lagstiftning infördes rätten för sådana som organiserar men inte själva utför trafik att ansöka om och tilldelas infrastrukturkapacitet, under förutsättning att de är auktoriserade av regleringsorganet, dvs. tillsynsmyndigheten Järnvägsstyrelsen.

Om alla ansökningar inte kan tillgodoses ska infrastrukturförvaltaren utföra en kapacitetsanalys och upprätta en kapacitetsförstärkningsplan. Infrastrukturförvaltarens behov av kapacitet för underhållsarbeten ska inges samtidigt med andra ansökningar om kapacitet. Tillräcklig hänsyn ska tas till hur de sökande påverkas när kapacitet reserveras för planerat underhåll.

Sökande av kapacitet ska kunna begära prövning hos tillsynsmyndigheten av t.ex. beskrivningen av järnvägsnätet och kriterier i denna, tilldelningsförfarandet och dess resultat, avgiftssystemet samt nivå och struktur i fråga om avgifter. Tillsynsmyndighetens beslut ska kunna prövas i domstol.

Bestämmelserna om järnvägsmateriel harmoniseras, vilket på sikt får antas leda till att den gamla ordningen med vertikalt integrerade järnvägsförvaltningar som skapar sin egen standard ersätts med en marknad där aktörer ska kunna köpa materiel från konkurrerande säljare.

### *Första öppningen för rent kommersiell persontrafik*

I den transportpolitiska proposition som regeringen lade fram i mars 2006,<sup>15</sup> och som senare beslutades av riksdagen, skapades en liten öppning för andra järnvägsföretag än SJ AB<sup>16</sup> att bedriva persontrafik på rent kommersiella villkor. Från april 2007 är således det järnvägsnät som förvaltas av staten öppet för alla järnvägsföretag att bedriva trafik med chartertåg och nattåg. I övrigt hävdades i propositionen att genomgripande förändringar av reglerna för tillträde till järnvägsmarknaden bör göras först då föreslagna framtida EU-regler slutligt har antagits. Under tiden måste marknadsfunktioner och tillsynsfunktioner fortsätta att utvecklas och rutiner utformas för tillämpning av prioritetskriterier för tilldelning av spårkapacitet. Detta bör enligt propositionen göras i en stegvis

---

<sup>15</sup> Prop. 2005/06:160 Moderna transporter.

<sup>16</sup> SJ:s persontransportverksamhet fördes vid bolagiseringen 2001 till SJ AB.



modell som Banverket bör få ansvar för. Något sådant uppdrag gavs dock inte till Banverket. Efter den granskning som jag genomförde inom ramen för denna utredning har dock Banverket fått ett uppdrag avseende kapacitetstilldelning. Mer om detta finns i kapitel 7.

I syfte att öka förutsägbarheten och stabiliteten på sträckor som trafikeras av SJ AB och där det finns behov av trafik för pendlingsresor föreslogs Rikstrafiken få i uppdrag att tillsammans med regionala intressenter se över villkoren i den tidigare överenskommelsen med SJ AB om åtagande att utföra viss trafik. Vid behov skulle basutbudet av långväga trafik kunna utvidgas mot ersättning. Järnvägsstyrelsen skulle ges i uppdrag att övervaka att ersättningen är skälig och marknadsmässig. Inte heller i denna fråga har regeringen tilldelat myndigheterna de uppdrag som föreslås i propositionen.

Vidare föreslogs att trafik huvudmännen under en tioårig försöksperiod skulle få ensam trafikeringsrätt för dagtåg på järnvägsnätet mellan Ånge och Sundsvall och norr därom, inklusive Botniabanen. På regeringens uppdrag har Rikstrafiken därefter i enlighet med detta tecknat avtal med Norrtåg AB om rätten att bedriva persontrafik i de fyra nordligaste länen från november 2011 och tio år framåt. Norrtågsförsöket beskrivs närmare i kapitel 3.

En offentlighetslag om resenärers rättigheter avseende allmän reseinformation, information vid störningar samt ersättning vid störningar har också införts i enlighet med propositionens förslag.

### *EU:s andra järnvägspaket*

Ett antal ändringar i svensk lagstiftning<sup>17</sup> gjordes i juli 2007 till följd av att EU:s andra järnvägspaket, vilket består av en förordning och tre direktiv<sup>18</sup>, antogs i april 2004. Genom andra järnvägspaketet harmoniseras regler om säkerhet och teknisk utformning inom

---

<sup>17</sup> Se prop. 2006/07:45 Andra järnvägspaketet – fortsatt EU-harmonisering av järnvägs-lagstiftningen.

<sup>18</sup> Direktiv 2004/49/EG om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, Direktiv 2004/50/EG om ändring av direktiv 96/48/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg och Direktiv 2001/16/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg, samt Direktiv 2004/51/EG om ändring av direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.

gemenskapen med syftet att effektivisera internationell trafik och göra det enklare för järnvägsföretag att utföra sådan trafik. Därutöver föreskrevs tidigareläggning av en total marknadsöppning för godstrafik inklusive cabotage på alla järnvägslinjer. Andra järnvägspaketet och de svenska lagändringarna till följd av detta är principiellt betydelsefulla för en framgångsrik avreglering av järnvägen, särskilt för internationell trafik. Genom andra järnvägspaketet skapas förutsättningar, men några omedelbart märkbara konsekvenser går knappast att påvisa.

### *Trafikhuvudmän får bedriva storregional trafik*

I december 2007 fattade regeringen beslut om att ge trafikhuvudmännen i Sydsverige gemensam trafikeringsrätt för Öresundstågen på sträckorna Malmö – Göteborg och Malmö – Alvesta.<sup>19</sup> Trafikeringsrätten tilldelades på försök från och med 2009 till och med 2016 och är förknippad med ett antal villkor. Bland villkoren märks att trafiken i fråga ska samordnas med övrig tåg- och busstrafik och eventuell subvention ska vara riktad mot dagliga resor. Vidare ska en strategisk trafikförsörjningsplan tas fram vilken bl.a. ska innehålla en prognos för den kommersiella trafikens utveckling vid olika omfattning på den egna trafiken och beskriva regionens behov av och förväntningar på den kommersiella trafiken.

Regeringen bedömde att förutsättningarna för att bedriva kommersiell persontrafik inte påverkas av den planerade trafiken, vilket är en förutsättning enligt gällande regelverk för att regeringen ska kunna medge trafikeringsrätt i flera län för trafikhuvudmän i samverkan. Enligt regeringen är en ökad regional rådighet över trafiken en viktig förutsättning för samordning och andra förbättringar av trafiksystemen även på en storregional nivå till resenärernas bästa. Beslutet innebar att trafikhuvudmän kan organisera och upphandla trafik som tidigare varit förbehållen SJ AB.

Enligt villkoren har regeringen möjlighet att avbryta försöket om det visar sig att försöket leder till en försämring av den samlade interregionala trafikförsörjningen på berörda sträckor. Regeringen poängterar också att beslutet inte är prejudicerande. Se vidare om Skåneförsöket i kapitel 3.

---

<sup>19</sup> Regeringsbeslut 6 december 2007, dnr N2006/12020/TR.

### *EU:s tredje järnvägspaket*

I oktober 2007 beslutades EU:s tredje järnvägspaket.<sup>20</sup> Samtidigt beslutades även en förordning om kollektivtrafik på järnväg och väg.<sup>21</sup> Avsikten med tredje järnvägspaketet är att göra järnvägs-transporterna mer konkurrenskraftiga och attraktiva, bl.a. genom att lagstifta om att resenärerna ska ges vissa minimirättigheter, vilka ska vara harmoniserade inom gemenskapen. Genom gemensamma regler för lokförarens behörighet avses rörligheten över nationsgränserna förenklas. Kollektivtrafikförordningen har däremot uttryckligen inte till syfte att ytterligare öppna marknaden för järnvägstrafik.

Den åtgärd som torde få störst effekt är dock att marknaden för internationella tåg öppnas för alla järnvägsföretag. I detta inkluderas rätten till cabotage, dvs. att ett järnvägsföretag från ett EU-land har rätt att både ta upp och lämna av passagerare i ett annat land utan att dessa behöver passera en nationsgräns. Rättigheten ska börja gälla senast den 1 januari 2010. Det finns dock betydelsefulla begränsningar i marknadsöppningen, bl.a. gäller att trafikens huvudsakliga syfte ska vara att befordra passagerare mellan skilda medlemsstater. Vidare har medlemsstaterna rätt att begränsa tillträdesrätt och rätt till cabotage på sträckor som omfattas av avtal om allmänna tjänster eller där ett järnvägsföretag har beviljats exklusiv tillträdesrätt.

## **2.3 Sammanfattande beskrivning av utvecklingen**

### *Kort om utvecklingen före 1988*

När järnvägar började byggas i Sverige vid mitten av 1800-talet uppmuntrades privata järnvägar på olika sätt samtidigt som staten tog ansvar för stombanorna i landet. De privata järnvägarna stod vid tiden för första världskriget för två tredjedelar av det svenska järnvägsnätets banlängd. Med anledning av bilismens intåg och starka frammarsch kom järnvägen att få mindre betydelse som transportmedel och drabbas av ekonomiska problem, vilket särskilt gick ut

---

<sup>20</sup> Förordning (EG) nr 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer, Direktiv 2007/58/EG om ändring av direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och Direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur samt Direktiv 2007/59/EG om behörighetsprövning av lokförare som framför lok och tåg på järnvägssystemet i gemenskapen.

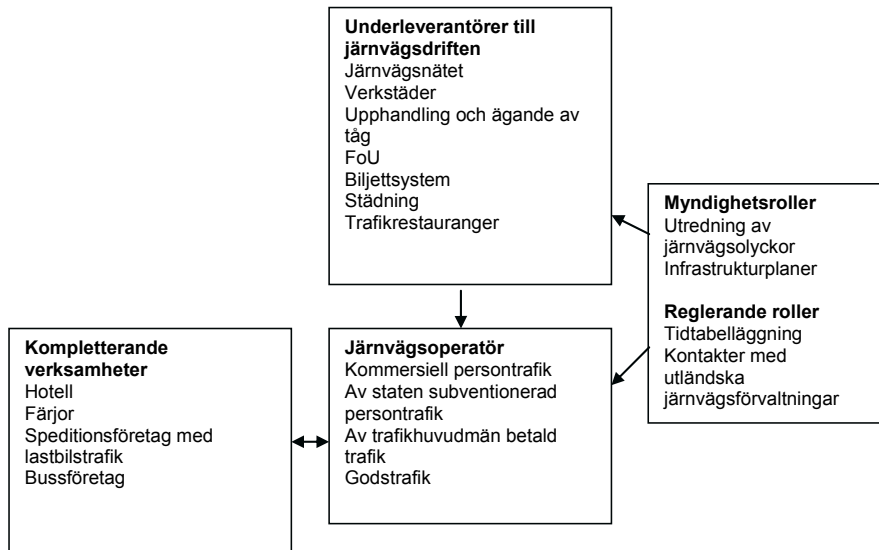
<sup>21</sup> Förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

över de mindre järnvägsförvaltningarna. 1939 var det statliga järnvägsnätet nästan lika stort som det som drevs i privat och kommunal regi.

För att bl.a. effektivisera järnvägsdriften beslutades 1939 om ett enhetliggörande, dvs. förstatligande av de svenska järnvägarna, vilket innebar att SJ skulle ta över de kvarvarande privata och kommunalägda järnvägsbolagen, vilka uppgick till ett antal av 94 i början av 1939. Beslutet innebar att SJ därefter fick monopol på trafiken på i stort sett hela det svenska järnvägsnätet. Med tiden kom SJ att ansvara för och kontrollera i stort sett alla aspekter av järnvägs trafik inklusive stödjande och kompletterande tjänster.

1988, när avregleringen kan anses de facto påbörjas var SJ ett statligt verk som, förutom att kontrollera såväl så gott som alla transporter på järnväg och dess infrastruktur, även var ägare eller delägare i verksamheter som färjetrafik, busstrafik, speditiönsföretag, hotell, restauranger m.m. Dessutom agerade SJ som myndighet och utredde själv större järnvägsolyckor. SJ kunde ställa långtgående krav på utförande och underhåll när exempelvis industrier ville bygga egna spår som skulle ansluta till SJ:s. En schematisk beskrivning av SJ-systemet före 1988 återfinns i figuren nedan.

#### SJ-systemet före 1988



Källa: Alexandersson och Hultén, 2008.

*Avregleringens resultat och motiv för avreglering*

Tjugo år senare har bilden radikalt förändrats. Verksamheter med svag koppling till järnvägstransporter har överförts till andra sektorer. De olika järnvägsverksamheterna utförs av ett stort antal aktörer, såväl statliga företag och myndigheter som privata företag, vilka till stor del är utlandsägda. Järnvägstransporterna har ökat kraftigt samtidigt som antalet anställda i sektorn har minskat, vilket visar på en stark produktivitetsförbättring.

Tempot i avregleringsprocessen har skiftat under åren. Det har sedan avregleringen påbörjats funnits förespråkare för en snabb avreglering, samtidigt som andra har förordat en långsammare process. Ett exempel på dessa motsatta uppfattningar visades tydligt, som framgår ovan, hösten 1994. Även bland dem som föredrar ett lugnare tempo i avregleringen har dock ofta fördelarna med att konkurrensutsätta det kvarvarande monopolet framhållits.

Det kan även konstateras att motiven för de olika stegen i avregleringsprocessen har varierat. Vissa beslut har varit nödvändiga för att uppfylla förpliktelserna gentemot EU, därmed inte sagt att de skulle stå i konflikt med svenska intressen. I övrigt kan fyra motiv urskiljas, nämligen vertikal delning, horisontell konkurrens, decentralisering och privatisering.

Den vertikala delningen av sektorn är ett viktigt motiv. Denna startade med att infrastrukturen 1988 skildes från trafikverksamheten och dess stödtjänster. Med tiden kom allt fler funktioner att flyttas från SJ till Banverket. Bolagiseringen av affärsverket Statens järnvägar var ytterligare ett stort steg i denna process, liksom de efterföljande utförsäljningarna från staten av flera av bolagen. Bildandet av Järnvägsstyrelsen och det mandat som denna tilldelades utgjorde viktiga moment för den vertikala desintegrationen. Den vertikala uppdelningen har haft två syften, dels att ge SJ:s trafikverksamhet bättre ekonomiska förutsättningar, dels att skapa konkurrensneutrala villkor för alla marknadsaktörer.

Konkurrens i det horisontella ledet möjliggjordes genom att trafikhuvudmännen gavs möjlighet att handla upp järnvägstrafik i konkurrens, även om detta inte var det huvudsakliga syftet med beslutet. Däremot hade beslutet att staten skulle upphandla interregional trafik i konkurrens detta syfte. Likaså innebär beslutet att ge trafikhuvudmännen i Sydsverige gemensam trafikeringrätt att SJ AB utsätts för konkurrens.

Privatisering av vissa funktioner som utgör stöd till kärnverksamheten var ett av skälen till bolagiseringen av Affärsverket. Decentralisering av ansvaret för den regionala trafiken till trafikhuvudmännen var ett av skälen för 1988 års reform. Även beslutet 2007 att ge trafikhuvudmännen i Sydsverige gemensam trafikeringsrätt för storregional trafik avsåg att decentralisera ansvaret för viss järnvägstrafik.

Även när det gäller avregleringen inom EU går det att uppfatta stora variationer i ambitionsnivån. Trots att första järnvägspaketet formellt är infört i alla medlemsstaters nationella lagstiftning finns stora brister i tillämpningen. Många länder har inte genomfört en fullständig uppdelning mellan infrastrukturförvaltning och trafik, utan dessa enheter ingår i samma holdingbolag. Detta leder inte sällan till att egna järnvägsföretag favoriseras vid kapacitetstilldelning, avgiftssättning etc.

Eftersom regleringsorganen i dessa länder dessutom i regel är mycket svaga går det inte att få rättelse. De nyligen beslutade rättsakterna i tredje järnvägspaketet och kollektivtrafikförordningen visar också att en öppning av järnvägsmarknaden just nu inte står särskilt högt på EU:s prioriteringslista.

# 3 Marknaden för persontrafik med järnväg

## 3.1 Olika sätt att dela in marknaden

I försök att beskriva trafikutvecklingen på persontrafikmarknaden brukar man traditionellt ofta dela in den efter det geografiska resandemönstret, dvs. över vilka gränser och vilka avstånd resenärer väljer att resa. Man talar dels om lokala och regionala (kortväga) resor upp till tio mil, dels om interregionalt (långväga) resande på längre sträckor. Till den senare gruppen hör också snabbtåg i fjärrtrafik och internationella resor med tåg. Vad gäller de internationella resorna har dessa än så länge och i avsaknad av en öppen internationell marknad hittills haft en relativt liten omfattning.

En annan mer finmaskig indelning men som också ansluter till ett mer traditionellt sätt att följa utvecklingen utgår från järnvägsnätets uppbyggnad och delar in marknaden i olika stråk. Stora stråk är t.ex. Västkustbanan, Ostkustbanan, Dalabanan, Mälärbanan, Svealandsbanan, Västra stambanan, Värmlandsbanan, Södra stambanan, Blekinge kustbana och Kust till kustbanan. Också här synliggörs skillnader i resandemönster beroende på befolkning och resandeunderlag.

I en funktionell indelning (Järnvägsgruppen KTH 2007) visas marknadssegment där järnvägens huvudsakliga funktion är styrande. Enligt denna stod långväga persontrafik med järnväg för 47 procent, storregional för 27 procent, lokal och regional trafik i tätbebyggelse respektive glesbygd för 19 och 7 procent. Dessa uppgifter är baserade på måttet personkilometer.

Trafiken i de olika segmenten beskrivs med följande ord. Långväga trafik knyter ihop landet och är alternativ till bil, buss och flyg, storregional trafik vidgar arbetsmarknader medan lokal regional trafik med tåg i tätbebyggelse är en del i kollektivtrafiken och avlastar vägnätet. Funktionen för den lokala och regionala tåg-

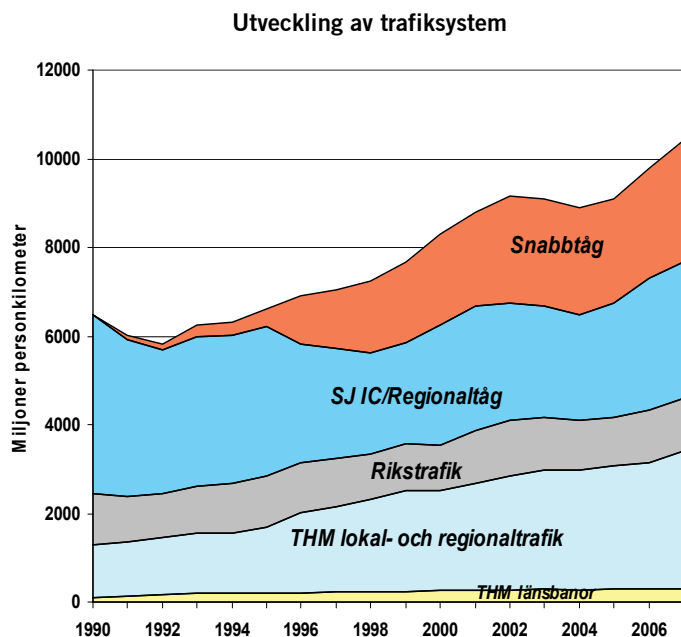
trafiken i glesbygd anges vara en "tillfredsställande" transportförsörjning.

KTH framhåller särskilt betydelsen och framväxten av den storregionala trafiken. Även om begreppet ofta används både av politiker och inom järnvägsbranschen finns ingen egentlig definition av storregional trafik. En enkel definition är trafik över länsgränser där det är möjligt att pendla över dagen flera gånger i veckan. Vanligtvis används begreppet för tågtrafik eftersom det är investeringar i snabbare järnvägar och tåg som möjliggjort pendling över större avstånd. Hastigheten har således stor betydelse men eftersom de flesta moderna regionaltåg givet framkomlighet på spåret går förhållandevis lika fort är det främst uppehållsmönster, servicen ombord och priset som skiljer tågen åt.

Man kan också välja att beskriva persontrafikmarknaden efter dess kommersiella förutsättningar och som också ligger i linje med hur dagens konkurrensmodell är utformad. Åtskillnad görs efter huvudmannaskap, hur trafiken finansieras och vilken typ av konkurrens som råder på marknaden. I en sådan beskrivning syns dels all trafik som subventioneras av samhället och konkurrensupphandlas av Rikstrafiken och trafikhuvudmännen, dels all kommersiellt lönsam trafik som bedrivs i monopol av SJ AB, s.k. egentrafik.



Nedan åskådliggörs utvecklingen i en sådan uppdelning.



Källa: Jakob Wajzman, Banverket.

Till den kommersiella trafiken ska också läggas den trafik som bedrivs av kommersiella operatörer med trafikeringsrätt för charter-, nattågs- eller nationsgränsöverskridande trafik inom internationella sammanslutningar och som inte ingår i SJ AB:s ensamrätt. Denna senare typ av trafik är än så länge av mycket blygsam omfattning. Charter- och nattågstrafiken avreglerades först 2007 medan den landsöverskridande trafiken i internationella sammanslutningar varit fri sedan 1996.

Med mera fokus på trafikens innehåll och resenärernas individuella önskemål vad gäller service och annat kan man istället välja andra sätt att dela in persontrafikmarknaden. SJ AB har t.ex. grovt delat in trafiken och trafikuppgifterna i olika varumärken: X2000, Intercity och trafikhuvudmannatrafik eller upphandlad trafik. På motsvarande sätt kan man i en mer ingående analys över varför och hur människor reser identifiera ytterligare sätt att dela in marknaden efter ändamålet för resan som t.ex. pendlingsresor till arbete

och utbildning, serviceresor för sjukvård eller shopping, tjänsteresor, fritidsresor i form av t.ex. event- eller charterresor.

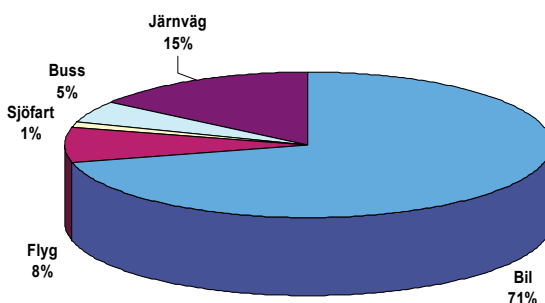
### 3.2 Transportarbetets utveckling<sup>1</sup>

#### *Samtliga transportmedel*

Utifrån en uppdelning i långväga och kortväga resor såg år 2007 resandet på den totala persontrafikmarknaden ut enligt följande.

*Det långväga transportarbetet* uppgick år 2007 preliminärt till 39,6 miljarder personkilometer, vilket är den högsta nivån någonsin och en ökning med 1,1 miljarder personkilometer vid en jämförelse med år 2006. Andelen bilresor uppgick till 71 procent. Nivån på andelen bilresor har legat på ungefär samma nivå de senaste fem åren.

Långväga transportarbete år 2007

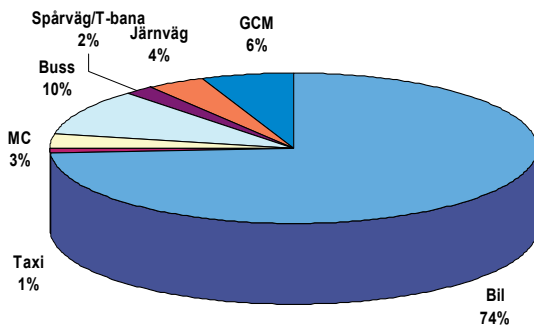


Källa: Banverket.

Det *kortväga transportarbetet* uppgick år 2007 preliminärt till 97,7 miljarder personkilometer, vilket är den högsta nivån någonsin och en ökning med 2,1 miljarder personkilometer vid en jämförelse med år 2006. Andelen bil- och motorcykelresor uppgick år 2007 till 77 procent. De kollektiva resornas andel uppgick till 17 procent. Gång-, cykel- och mopedtrafiken svarade för återstoden, dvs. 6 procent, vilket är samma fördelning som år 2006.

<sup>1</sup> Uppgifterna i avsnittet är huvudsakligen och där inget annat anges hämtade från Jakob Wajzman, Banverket.

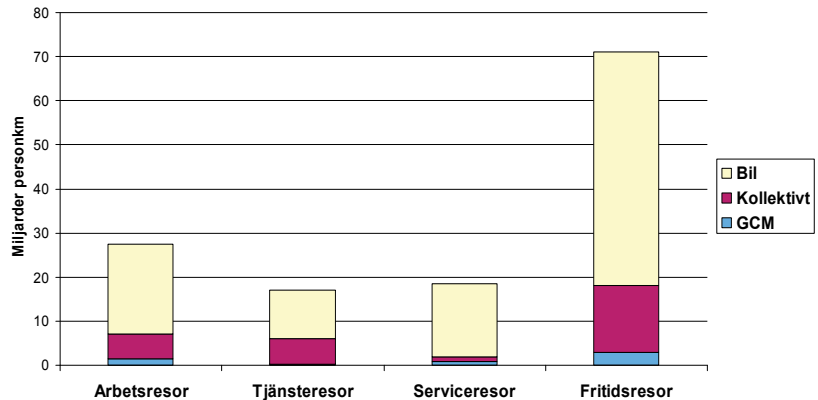
## Kortväga transportarbete år 2007



Källa: Banverket.

Om man istället fördelar resandet efter ärende eller ändamål för resan framkommer att arbetsresorna svarade för cirka 27,5 miljarder personkilometer. Bilen svarade för nästan tre fjärdedelar av dessa resor. Tjänsteresorna svarade för cirka 17 miljarder personkilometer. De kollektiva färdmedlen svarade för drygt en tredjedel av transportarbetet. Service- och fritidsresorna svarade tillsammans för två tredjedelar av transportarbetet och bilen var här mycket dominerande. Av transportarbetet med bil svarade tjänsteresorna för ungefär 10 procent. För transportarbetet med kollektiva färdmedel svarade tjänsteresorna för en dryg femtedel, vilket understryker bilens och de kollektiva färdmedlens användningsområden, se figuren nedan.

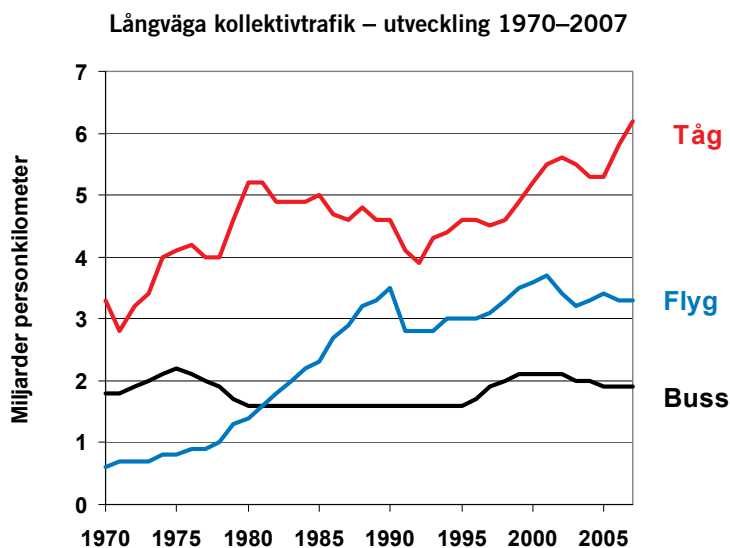
## Persontransporter år 2006



Källa: Banverket.

### Järnväg

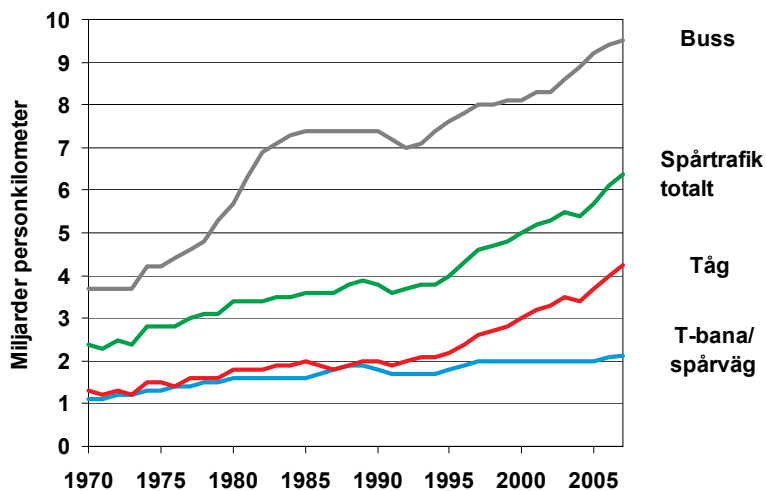
Järnvägens långväga transportarbete uppgick år 2007 preliminärt till 6,0 miljarder personkilometer, vilket är den högsta nivån någonsin och en ökning med 0,3 miljarder personkilometer vid en jämförelse med år 2006 och en ökning med 0,8 miljarder personkilometer vid en jämförelse med år 2005. Det har således varit en mycket stor ökning för den interregionala tågtrafiken. Av figuren nedan framgår tågtrafikens och övriga trafikslags utveckling 1970 till 2007.



Källa: Jakob Wajzman, Banverket.

Järnvägens kortväga transportarbete uppgick år 2007 till 4,4 miljarder personkilometer, vilket är den högsta nivån någonsin och en ökning med 0,4 miljarder personkilometer vid en jämförelse med år 2006 och med en miljard personkilometer vid en jämförelse med år 2004. Det har således, liksom för den interregionala trafiken, varit en mycket stor ökning för den regionala tågtrafiken. I nedanstående figur framgår denna utveckling.

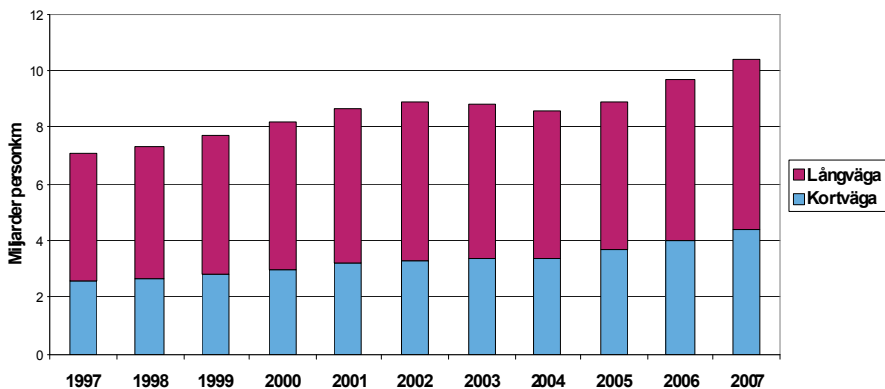
Kortväga kollektivtrafik – utveckling 1970–2007



Källa: Jakob Wajzman, Banverket.

Den sammanlagda fördelningen mellan det långväga och det kortväga resandet framgår av figuren nedan.

Transportarbete med järnväg



Källa Banverket.

Den totala efterfrågan på transporter har således ökat stadigt hittills och kommer sannolikt att göra så även framöver. Det är dock det kortväga resandet som har ökat mest. Ökningen beror i stor utsträckning på utvecklingen av Öresundstrafiken men även på utbyggnad av infrastruktur bl.a. norr om Stockholm och Uppsala, fler och längre tåg i Västsverige och i Stockholmsregionen samt bättre trafikplanering, ökat underhåll och vissa strategiska investeringar i infrastruktur i Mälardalen (kraftsamling Mälardalen).

Men även om senare års utveckling av persontrafiken givetvis är positiv för järnvägens framtid finns vissa tecken som visar på att trenden kan komma att brytas. En förutsättning för en fortsatt ökning är t.ex. att trängseln på spåren till följd av bristande kapacitet eller ineffektivt nyttjande på vissa viktiga sträckor kan hanteras. Den avmattande tillväxten i ekonomin som kunnat iaktas de senaste 4–5 åren kan vidare innebära att efterfrågan på kollektivtrafikresor och resor med järnvägen så småningom planar ut.

### 3.3 Järnvägsbranschens aktörer och deras roller<sup>2</sup>

#### Trafiken och trafikoperatörerna

Utifrån trafikens kommersiella förutsättningar kan sägas att persontrafik på järnväg består av två huvudsakliga delmarknader. Utöver den kommersiella marknaden, med trafik som SJ AB bedriver med ensamrätt och på helt kommersiella grunder finns marknaden för upphandlad och avtalad trafik med olika grad av subventioner i trafiken. Det är dels den av staten, via Rikstrafiken, upphandlade trafiken, dels den trafik som trafikhuvudmännen upphandlar.

Den grundläggande modellen för konkurrensen på persontågmarknaden är konkurrens om spåren via anbudsupphandling. När ett kontrakt tilldelats en operatör efter en upphandling blir denne ensam operatör för den specifika trafiken under avtalsperioden. Det finns två huvudtyper av kontrakt. För trafikhuvudmännens trafik används vanligen bruttoavtal. Operatören lämnar anbud som avser den lägsta nivån på bidrag som behövs för att täcka kostnaderna (inklusive en vinst) för att bedriva trafiken. Trafikhuvudmännen är ansvariga för att planera och marknadsföra trafiken och

---

<sup>2</sup> Avsnittet bygger huvudsakligen och där inget annat anges på Alexandersson och Hultén, 2008.

tar som regel alla intäkter från biljettförsäljningen under avtalsperioden. Ibland får operatören en andel av dessa intäkter i syfte att stimulera till förbättringar. Ersättningskrav kopplade till förseningar och inställda tåg är också vanliga.

Den andra huvudtypen av kontrakt utgörs av nettoavtal, som vanligen används av Rikstrafiken i avtalen om interregional upphandlad trafik. Anbudsgivaren måste då kalkylera både med kostnaderna och biljettintäkterna under avtalsperioden, och lämnar sedan ett bud som avser det bidrag som behövs för att täcka nettounderskottet. Under avtalsperioden säljer operatören biljetter och tar hand om intäkterna och har generellt en större frihet att påverka trafiken jämfört med i bruttoavtalen.

### Utvecklingen av konkurrensen 1990–2000

De första regelrätta upphandlingarna av persontrafik med tåg i Sverige startade 1989, som en följd av uppdelningen av SJ i ett banverk och en operatör, i kombination med att trafikhuvudmännen fick ökade befogenheter och resurser att bestämma över trafiken på länsbanorna. Det ledde till att BK Tåg som förste konkurrent till SJ vann ett kontrakt 1990 i Jönköpings län. Efter inträdet av BK Tåg fanns det tre järnvägsoperatörer i Sverige: SJ<sup>3</sup>, SL Tåg (på några lokalbanor i Stockholm) och BK Tåg.

Det var inledningsvis enbart i samband med trafikhuvudmännens upphandlingar som nyinträden ägde rum på marknaden. Efter pionjären BK Tågs inträde 1990 dröjde det hela fem år innan nästa nyinträde (Sydtåg) ägde rum, och sedan ytterligare tre år innan ett tredje företag (Linjebuss) etablerade sig. Samtidigt lyckades också SJ i flera fall ta tillbaka trafik i förnyade upphandlingar. Den av staten upphandlade trafiken hade varit utsatt för anbudskonkurrens i sex år innan något företag (Sydvästen) 1998 lyckades vinna ett kontrakt (med trafikstart år 2000). Delvis kan detta ha berott på att det var svårare att ta hänsyn också till intäktssidan, men också på väsentligt högre etableringshinder, exempelvis vad gäller tillgången till rullande materiel. Allt eftersom dessa etableringshinder lindrades blev det också lättare för nya operatörer att vinna kontrakt.

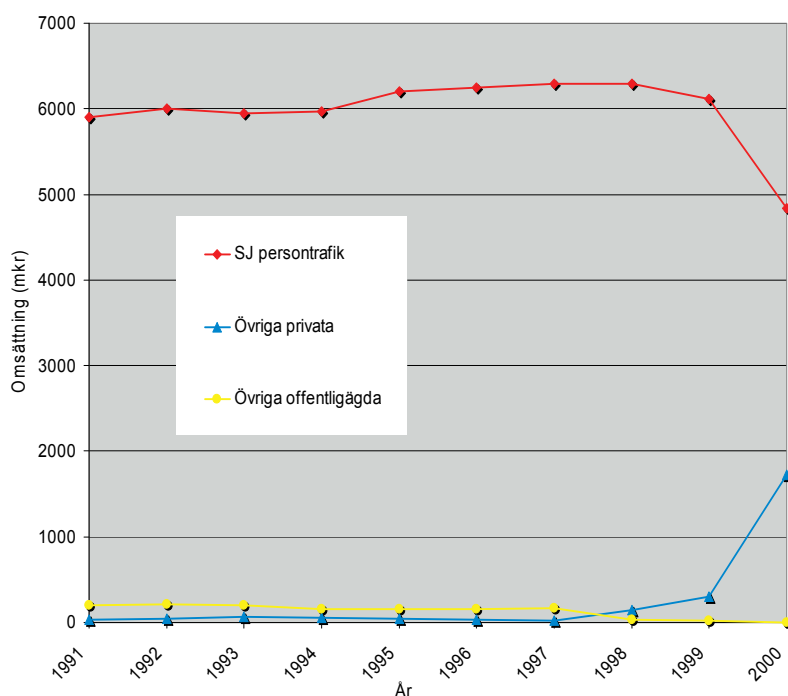
---

<sup>3</sup> Beteckningen SJ avser här det för trafikverksamheten sammanhållna affärsverket som var ett resultat av uppdelningen i Banverket och SJ och som fanns fram till bolagiseringen 2001. SJ AB avser det trafikbolag som bildades vid bolagiseringen 2001 medan Statens järnvägar är resultatet av och namnet på den verksamhet som inte flyttades över till något av de nybildade bolagen.



Från och med år 2000 fanns flera starka aktörer på persontrafikmarknaden, såväl för den av trafikhuvudmännen som för den av staten upphandlade trafiken. En översiktlig illustration av hur de nya operatörerna fått en allt starkare ställning under 1990-talet presenteras nedan baserat på den redovisade omsättningen från år till år för alla verksamma operatörer. Företagen har grupperats i privata företag och offentligägda företag eller affärsverk. För SJ har enbart affärsverkets persontrafikdel räknats.<sup>4</sup> Som framgår av figuren nedan inträffade genombrottet i form av högre marknadsandelsvinster för de nyinträdande privata aktörerna först under åren 1999–2000.

Omsättningsutveckling persontrafik med tåg 1991–2000



Källa: Alexandersson och Hultén, 2008.

<sup>4</sup> Som offentligägda räknas MTAB och SL:s dotterbolag. För de senare har enbart trafiken på Roslagsbanan och Saltsjöbanan räknats, dvs. inte tunnelbanan eller övrig spårvägstrafik. SJ:s persontrafik omfattar den trafik som utfördes av SJ Persontrafikdivision/SJ Resedivision.

Under 1999–2000 förlorade SJ marknadsandelar i den upphandlade trafiken, såväl i den trafik som upphandlats av trafikhuvudmännen som av staten. Samtidigt krympte omsättningsmässigt den icke konkurrensutsatta delen av marknaden i omfattning. År 2000 fördelade sig företagens marknadsandelar enligt följande.

**Tågoperatörernas andelar på olika delmarknader för persontrafik på järnväg år 2000**

Tågoperatör	Persontrafik upphandlad av trafikhuvudmän	Persontrafik upphandlad av staten	All upphandlad persontrafik	All persontrafik
SJ	14,2%	64,2%	46,6%	72,6%
Citypendeln/Sydvästen	68,0%	2,1%	25,3%	13,0%
A-train	-	15,3%	9,9%	5,1%
Tågkompaniet	0,7%	15,3%	10,1%	5,2%
BK Tåg/BSM Järnväg	4,5%	3,1%	3,6%	1,9%
Linjebuss/Connex	12,6%	-	4,4%	2,3%
Alla privata företag	85,8%	35,8%	53,4%	27,4%

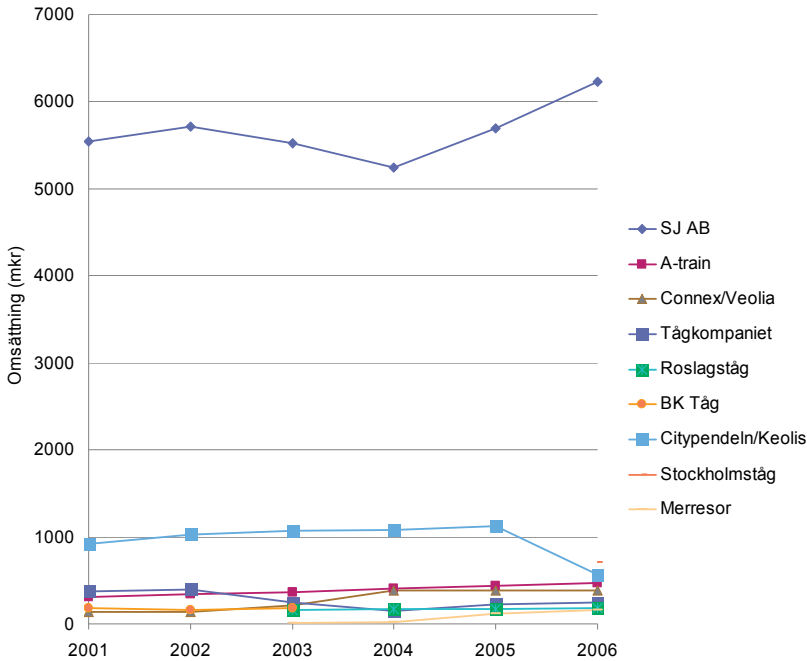
*Källa:* Alexandersson och Hultén, 2008.

### Utvecklingen efter år 2000

Perioden 2001–2008 kännetecknas av en förhållandevis intensiv konkurrens mellan operatörerna. En allt större andel av de regionala tågsystemen lämnades ut för upphandling. SJ AB förlorade flera större kontrakt och vann i några fall tillbaka trafiken efter några år. Nya aktörer trädde in på marknaden och flera utträden inträffade. De viktigaste inträderna var Arriva och DSB samt Connex' (numera Veolia) inbrytning på den statligt upphandlade marknaden. De viktigaste utträdena var BK Tåg genom företagets konkurs och Keolis efter att dess dotterbolag Citypendeln förlorat den nya upphandlingen av pendeltågen 2006.

Företagens storlek i termer av omsättningsutveckling 2001–2006 framgår av figuren nedan. Intressant att notera är att den övergripande trenden på senare år är att marknaden som helhet har vuxit.

Persontrafikoperatörernas omsättning 2001–2006



Källa: Alexandersson och Hultén, 2008.

För närvarande är åtta operatörer verksamma på den svenska marknaden för persontrafik på järnväg.<sup>5</sup> Statliga SJ AB fortsätter att vara den dominerande aktören, men möter konkurrens huvudsakligen från Veolia, Arriva och Tågkompaniet. Danske Statsbaner (DSB) är redan i dag verksamt genom sitt deläggande i Roslagståg men kommer att träda in på allvar först 2009 efter att ha vunnit upphandlingen av Öresundstrafiken. Keolis fortsätter att vara verksamt i upphandlingar av tågtrafik, men har ännu inte vunnit något nytt kontrakt efter förlusten av pendeltågstrafiken i Stockholm. Deutsche Bahn (DB) har också varit med och lagt anbud i flera upphandlingar. Merresor är ägt av SJ AB och Veolia och Stockholmståg är numera ett helägt dotterbolag till SJ AB. A-train har sedan Arlandabanan öppnades haft monopol på denna trafik.

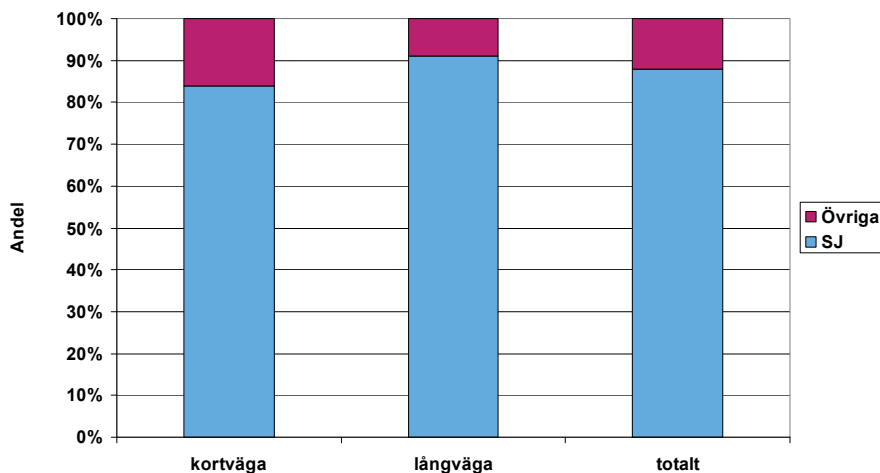
Under de första åren av 2000-talet var omsättningen för operatörerna på järnvägens persontrafikmarknad i stort sett oförändrad.

<sup>5</sup> En närmare förteckning över trafikföretag, ägarförhållanden och trafik finns i bilaga 2.

Därefter har marknaden under 2005 och 2006 vuxit med 10 procent per år. Under dessa år har SJ AB vuxit mest och hade under andra halvan av 2006 en marknadsandel på cirka 80 procent. Med undantag för Keolis/Citypendeln med en andel på cirka 15 procent hade övriga företag marknadsandelar på endast några få procent.

Även av Banverkets redovisning<sup>6</sup> framgår att privata operatörer under senare år minskat sina marknadsandelar. Det gäller i synnerhet i den kortväga, regionala trafiken. Av järnvägens kortväga transportarbete svarade år 2007 de privata järnvägsföretagen endast för 16 procent medan andelen år 2006 uppgick till 36 procent. Av järnvägens långväga transportarbete svarade de privata järnvägsföretagen för knappt 9 procent år 2007 och för drygt 9 procent år 2006.

Transportarbete med järnväg år 2007



Källa: Banverket, 2008.

Minskningen av andelen för de privata järnvägsföretagen i det kortväga resandet kan nästan uteslutande förklaras av att pendeltågstrafiken i Stockholm övergick från privatägda Citypendeln till ett dotterföretag till SJ AB vid halvårsskiftet 2006. Den minskade andelen för de privata företagen i det långväga resandet förklaras huvudsakligen av att den av Veolia bedrivna nattågstrafiken till och

<sup>6</sup> Jakob Wajzman, Banverket.

från Norrland inte ökat i samma omfattning som SJ AB:s inter-regionala trafik. Från 2008 har emellertid SJ AB övertagit också den upphandlade trafiken på Norrland.

Det bör noteras att i Banverkets redovisning visas andelarna, till skillnad från i Alexandersson och Hulténs uppgifter, baserat på transportarbete mätt i personkilometer. Uppdelningen mellan SJ AB och övriga järnvägsföretag bör också ses i perspektivet av att det i vissa trafikupplägg även förekommer ett samarbete dem emellan som inte fångas av statistiken. Trots de olika måtten torde dock storleksrelationerna mellan företagen inte väsentligen skilja sig åt.

### **Staten som ägare, infrastrukturhållare samt beställare och finansör**

Staten är en viktig aktör i järnvägssektorn och har på det järnvägs- och transportpolitiska området ett antal olika roller. Staten är ägare av SJ AB, Green Cargo och Jernhusen och har därmed ett ägaransvar som vilken annan ägare som helst. Staten är också ansvarig för utbyggnad av infrastruktur och underhåll genom Banverket samt för tillsyns-, säkerhets- och regleringsfrågor genom Järnvägsstyrelsen<sup>7</sup>. Statens roll som ägare ska förenas med att staten även är ansvarig för att formulera de grundläggande konkurrensvillkoren för att bedriva näringsverksamhet i samhället, i detta fall spelreglerna på järnvägsmarknaden. Staten är även ansvarig för att formulera principer och riktlinjer för den samhälleliga trafikpolitiken. En generell problemställning är hur staten ska se på sin ägarroll inom transportsektorn och hur denna ska förenas med rollerna att vara ansvarig för trafikpolitiken och att formulera de grundläggande konkurrenspolitiska villkoren.

Huvuddelen av det järnvägsnät som ägs av staten förvaltas av Banverket. Statligt ägda banor som inte förvaltas av Banverket är t.ex. Arlandabanan och den svenska delen av den fasta förbindelsen över Öresund. Trafikhuvudmän äger en del lokala järnvägar, främst

---

<sup>7</sup> Regeringen har den 29 april 2008 fattat beslut om inrättandet av en ny myndighet, Transportstyrelsen, från 1 januari 2009. Till Transportstyrelsen förs verksamheten vid Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen i sin helhet, delar av Sjöfartsverket (Sjöfartsinspektionen, Sjöfartsregistret och kustfartstillståndsfrågor) och Vägverket (Vägtrafikinspektionen, Trafikregistret och hela eller delar av de enheter som har normering, tillståndsgivning och tillsyn). Även viss verksamhet vid Banverket, Boverket och Tullverket förs över. Den 1 januari 2010 flyttas också länsstyrelsernas uppgifter inom körkort- och yrkestrafikområdet över.

i Stockholmsregionen, medan en del mindre järnvägar ägs av fabriksföretag och kommuner. Vidare äger Jernhusen, Green Cargo m.fl. statliga bolag järnvägsinfrastruktur. I rollen som infrastrukturförvaltare lyder Banverket under samma regelverk som andra infrastrukturförvaltare, men har ändå en särställning på grund av verket ansvarar för den absoluta lejonparten av den svenska järnvägsinfrastrukturen och tillika den infrastruktur som binder samman andras järnvägsspår.

### **Banverket**

Banverket har två olika funktioner i järnvägssystemet, dels som infrastrukturförvaltare, dels som statlig myndighet. Banverket är den i särklass största förvaltaren av järnvägsinfrastruktur i Sverige vari ingår drift, förvaltning, kapacitetstilldelning och trafikledning. I rollen som myndighet har Banverket det övergripande ansvaret, det s.k. sektorsansvaret för järnvägssystemet och ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Detta innebär bl.a. att verket ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Banverkets uppgifter och ansvar beskrivs närmare i kapitel 8.

### **Rikstrafiken**

Rikstrafikens uppdrag består i två huvuduppgifter. Den ena gäller utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken samt att följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala kollektiva persontrafiken. Den andra uppgiften består i att upphandla trafik för statens räkning. På det järnvägsnät som förvaltas av staten har Rikstrafiken rätt att organisera järnvägstrafik som upphandlas. Rikstrafiken köpte år 2007 järnvägstrafik genom direktavtal med järnvägsföretag för 106 miljoner kronor och genom samverkansavtal med trafikhuvudmännen för 236 miljoner kronor, sammanlagt 342 miljoner kronor.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Järnvägssektorns utveckling Banverkets sektorsrapport 2007.

En närmare beskrivning av Rikstrafikens uppgifter återfinns också i kapitel 8.

*Även kommuner och landsting har en viktig roll*

### **Trafikhuvudmän**

I varje län finns en trafikhuvudman, länstrafikhuvudman, som handhar de uppgifter som åligger de länstrafikansvariga, vilka normalt är landstingen och kommunerna i länet gemensamt. Trafikhuvudmännen har ansvar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. Trafikhuvudmannen ska även verka för att dessa transporter ska vara tillgängliga för funktionshindrade.

På det järnvägsnät som förvaltas av staten har trafikhuvudmannen rätt att inom länet utföra och organisera lokal och regional persontrafik. Efter beslut av regeringen får en trafikhuvudman utföra och organisera persontrafik i angränsande län om det kan antas dels att trafiken därigenom skulle förbättras för resenärerna, dels att detta inte skulle leda till ett mindre effektivt totalt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen. Regeringen kan även besluta att trafikhuvudmän i olika län som samverkar i fråga om persontrafik inom länen ska ha gemensam rätt att utföra och organisera denna trafik. Ett villkor för ett sådant medgivande är att förutsättningar saknas för att bedriva kommersiell persontrafik eller trafik som har upphandlats av staten.

Enligt uppskattningar från Banverket<sup>9</sup> uppgick trafikhuvudmannens samlade avtalstrafik år 2006 till närmare tre miljarder kronor. De erhöll detta år 639 miljoner kronor i statsbidrag via Banverket och 236 miljoner kronor via samverkansavtal om järnvägstrafik med Rikstrafiken. Biljettintäkter för kollektiv persontrafik uppgick till cirka 1950 miljoner kronor. Från kommunal nivå fick trafikhuvudmännen drygt 11 miljarder kronor i driftbidrag för kollektivtrafik.

---

<sup>9</sup> Järnvägssektorns utveckling Banverkets sektorsrapport 2007.

### *Reglerande och styrande myndigheter på järnvägsmarknaden*

Ett antal myndigheter har en viktig roll eller funktion att fylla på järnvägsmarknaden. Ovan har redan nämnts centrala myndigheter som Banverket, Rikstrafiken och trafikhuvudmän men även andra myndigheter påverkar, styr och på olika sätt avgör järnvägsmarknadens funktionssätt. Några av de viktigare presenteras kort nedan. En närmare beskrivning av alla myndigheter som verkar i järnvägssektorn ges i kapitel 8.

### **Järnvägsstyrelsen**

Järnvägsstyrelsen är tillsynsmyndighet inom järnvägssektorn och har till uppgift dels att verka för säkerheten inom järnvägssystemet, dels att verka för att järnvägsmarknaden fungerar effektivt med en sund konkurrens. Varje operatör som vill bedriva järnvägstrafik i Sverige måste först söka tillstånd hos Järnvägsstyrelsen.

Järnvägsstyrelsen ska även verka för ett effektivt utnyttjande av järnvägsnätet samtidigt som konkurrensneutralitet och icke-diskriminerande villkor upprätthålls. Detta inkluderar bl.a. infrastrukturavgifternas storlek och tilldelningen av järnvägskapacitet samt att slita tvister mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag och organisationer. I sin tillsyn enligt järnvägslagen ska Järnvägsstyrelsen samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor.

### **Konkurrensverket**

Konkurrensverket ska verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Konkurrensverket ska ingripa mot allvarliga konkurrensbegränsningar särskilt inom områden med fåtalsdominans och svag konkurrens. Inom järnvägsmarknaden har som framgår ovan även Järnvägsstyrelsen tillsyns- och övervakningsuppdrag som inbegriper konkurrensfrågor.



## Konsumentverket

Konsumentverket ansvarar för tillsyn av att konsumentskyddande regler följs. Vidare har verket ansvar för att konsumenter har tillgång till lättillgänglig och tillförlitlig information om konsumentskydd och konsumentlagstiftning. Konsumentverket har ett särskilt ansvar för handikappfrågor inom sitt verksamhetsområde och ska inom ramen för detta ansvar stödja samt vara samlade och pådrivande i förhållande till andra parter.

### *Övriga aktörer och funktioner*

Därutöver finns en rad andra aktörer och funktioner som på olika sätt har betydelse för och är med och påverkar utvecklingen av persontrafiken med järnväg. Bland annat intresseföreningar för branschaktörer som läns- och lokaltrafikens branschorganisation Svensk kollektivtrafik (f d Svenska lokaltrafikföreningen, SLTF) och Branschföreningen Tågoperatörerna. Kollektivresenärerna är bl.a. företrädna genom Resenärforum och genom den europeiska samarbetsorganisationen European Passengers' Federation (EPF). Trafikantinformation och biljettsystem för resor med kollektiva färdmedel (tåg, buss, båt, taxi) samordnas inom det av branschföretag gemensamt ägda Samtrafiken AB.

På forskningsidan arbetar förutom berörda myndigheter även forskningsinstitut som Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Handelshögskolan och Kungliga Tekniska högskolan (KTH) särskilt med forskning och utveckling inom järnvägssektorn.

## 3.4 Trafik i dag och i morgon

Som redan berörts ovan finns i dag flera olika sätt att definiera hur persontrafiken på järnväg är strukturerad och indelad. Ytterligare sätt att beskriva detta är att, som görs i Hulténs och Alexanderssons rapport, se till hur den är organiserad: a) med SJ AB som monopolist på av SJ AB identifierade lönsamma linjer, b) med statligt upphandlad trafik via Rikstrafiken där operatören bär intäktsrisken (nettoavtal), c) i blandavtal i vilka Rikstrafiken och trafikhusvudmän delar intäktsrisken med operatören, d) regionalt kontrakterad trafik där operatören bär intäktsrisken (nettoavtal) e) med

regionalt upphandlad trafik där trafikhuvudmän bär intäktsrisken (bruttoavtal), f) natt- och chartertrafik som drivs på kommersiella grunder, och g) med privata och offentliga monopol på linjer som Arlandabanan och Inlandsbanan. I det följande listas olika exempel på hur trafiken kan se ut.

### **Kommersiell trafik**

- SJ:s egentrafik, dvs. kommersiellt lönsam interregional trafik som SJ AB bedriver med ensamrätt och som inte är avreglerad.
- Från 1996 avreglerad internationell, gränsöverskridande kommersiellt lönsam trafik i internationella sammanslutningar utan rätt till cabotage.
- Från 1 april 2007 avreglerad charter- och nattågstrafik som är kommersiellt lönsam.
- Från 2010 avreglerad kommersiellt lönsam internationell trafik med rätt till cabotage (interregional trafik på sträcka i anslutning till internationell trafik) enligt EG:s tredje järnvägs paket.

### **Avtalstrafik**

- Rikstrafikens trafik, dvs. upphandlad interregional trafik i konkurrens.
- Trafikhuvudmannatrafik, dvs. upphandlad regional trafik inom länet (eller inom regioner t.ex. Västra Götaland) i konkurrens eller genom direktavtal.
- Gränsöverskridande regiontrafik, dvs. trafikhuvudmannatrafik som går över länsgränsen och som sker i samverkan mellan flera trafikhuvudmän eller som sker i samverkan mellan trafikhuvudmän och Rikstrafiken. Trafiken upphandlas av antingen trafikhuvudmän (på uppdrag av eller i samverkan med de andra) eller ett av trafikhuvudmännen gemensamt samverkansbolag. (t.ex. Mälardalstrafik/TIM-avtalet, Tåg i Bergslagen, Tåg i Väst.)
- Försökstrafik enligt särskilt beslut om utvidgad, gemensam trafikeringsrätt för trafikhuvudmän inom ett visst område.

## Försökstrafik

På senare tid har regeringen beslutat om att under en begränsad tid och på försök ge trafikhuvudmännen gemensam trafikeringsrätt att bedriva länsgränsöverskridande trafik inom två större områden. Det gäller dels dagtågstrafiken norr om Sundsvall, dels trafiken i Skåne- och Öresundsregionen. Nedan beskrivs dessa närmare.

### *Norrtågsförsöket*

Riksdagen godkände 2006 ett försök med gemensam trafikeringsrätt för trafikhuvudmännen i Norrbotten, Västerbotten, Väster-norrland, Jämtland och Gävleborg att driva trafiken i Norrland på linjer norr om Sundsvall/Ånge. Därefter har regeringen givit dessa trafikhuvudmän gemensam rätt att utföra och organisera persontrafik med dagtåg på sträckan Sundsvall-Östersund-Storlien och på det som förvaltas av staten norr därom. Beslutet gäller tills vidare, dock längst till dess att försöksverksamheten enligt "Avtal om utvecklingsprojekt Norrtåg" avslutats.<sup>10</sup>

Försökstrafiken har organiserats i det av trafikhuvudmännen gemensamägda bolaget Norrtåg AB. Verksamhetsområdet begränsas till tågtrafik på följande fyra järnvägsstråk:

- Botniabanan/Ådalsbanan (Sundsvall-Umeå respektive Sundsvall-Långsele)
- Mittbanan (Sundsvall-Östersund-Trondheim)
- Stambanan genom övre Norrland (Bräcke-Långsele och Umeå-Haparanda)
- Malmbanan/Haparandabanan (Luleå-Narvik och Luleå-Haparanda)

Ett avtal om villkoren är tecknat mellan Rikstrafiken och Norrtåg för en försöksperiod från augusti 2011 till juli 2018 med möjlighet till förlängning till och med juli 2021. Enligt avtalet övertar Norrtåg Rikstrafikens samtliga åtaganden gällande Dagtagtrafiken i Norrland samt Mittnabotrafiken. Vidare ska Norrtåg överta samtliga fordon som används på av Rikstrafiken upphandlade interregionala linjer i Norrland. Parterna är överens om att gemensamt finansiera all ny trafik med lika delar upp till en överenskommen

<sup>10</sup> Transportpolitiska beslutet (prop. 2005/06:160, bet. 2005/06: TU5, rskr. 2005/06:308) samt regeringens beslut 11 september 2008 (N2008/4635/TR).

nivå. Norrtåg avser att anskaffa och hyra fordon via Transitio och upphandling av trafiken ska påbörjas under 2009. Trafiken beräknas starta i augusti 2011 då Botniabanan förväntas vara klar.

### *Skåneförsöket*

Gemensam trafikeringsrätt har också givits av regeringen till trafikhuvudmännen i Skåne, Västra Götaland och Halland för trafiken på sträckan Malmö - Göteborg samt till trafikhuvudmännen i Skåne och Kronoberg för trafiken på sträckan Malmö - Alvesta. Trafikeringsrätterna tilldelas på försök från och med den 1 januari 2009 till utgången av 2016. I villkoren för beslutet anges bl.a. att trafikhuvudmännen ska ta fram en strategisk trafikförsörjningsplan med en prognos för den kommersiella trafikens utveckling under försöket. Om den interregionala trafiken visar sig bli lidande kan regeringen stoppa försöket före den utsatta tidpunkten.<sup>11</sup>

Upphandling av trafiken i Öresundsregionen har koordinerats och gjorts av Skånetrafiken i samverkan med de sydsvenska grannlänerna på den svenska sidan och av Trafikstyrelsen på den danska. Öresundstrafiken AB resp. Kystbanen A/S, båda ägda av DSB och First Group, vann avtalet och trafiken kommer att drivas under det gemensamma namnet (varumärket) DSB First. I Danmark avser trafiken tågtrafiken på Kystbanen mellan Helsingör och Köpenhamn, vidare till Köpenhamns flygplats, Kastrup och landsgränsen mot Sverige på Öresundsbron. Trafikstart sker den 11 januari 2009 och avtalet gäller till 2015 med option på ytterligare 2 år.

Försöket innebär att Öresundstågtrafiken kommer att köras under eget affärsansvar och med ett gemensamt prissystem (Skånetaxa, Öresundstaxa, Sydtaxa). Som redan nämnts kommer trafiken att kopplas samman och förlängas på linjerna upp mot Göteborg och mot Alvesta.

---

<sup>11</sup> Regeringens beslut 6 december 2007 (N2006/12020/TR).

### 3.5 Stödtjänster och tjänsteleverantörer – drift, underhåll och andra järnvägsanknutna tjänster

Förutom själva järnvägsinfrastrukturen finns en rad andra funktioner eller stödjande tjänster som krävs för att persontrafik på järnväg ska kunna fungera och tågoperatörerna kunna erbjuda en komplett transporttjänst till resenärerna. Det gäller dels tekniska funktioner och installationer som t.ex. bana, signal- och säkerhetssystem, tåg inkl. underhåll, stationshus och andra anläggningar som gör att tågen kan rulla och resenärerna har någonstans att kliva på och av. Men det gäller också i hög grad mera mjuka och tjänsteinriktade funktioner för att kunna omgärda tågresandet med den service och det innehåll som resenärerna kan förvänta sig. I det fortsatta redogörs kort för några viktiga funktioner och som jag har haft att analysera närmare.

#### Infrastruktur

Det svenska järnvägsnätet omfattar drygt 11 000 km trafikerad bana, eller cirka 17 000 spårkm inklusive sidospår.<sup>12</sup> Som redan nämnts ägs största delen av järnvägsnätet av staten varav huvuddelen förvaltas av Banverket men det finns även kommunala och privata ägare av banor. Vid årsskiftet 2007/2008 fanns totalt 482 tillstånd för infrastrukturförvaltare i Sverige. Av dessa var 70 både infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag.

Förutom de banor som knyter samman de svenska järnvägsorterna ingår andra typer av spår i det svenska järnvägsnätet, t.ex. anslutningsspår till industrier, depåer, verkstäder och hamnar. Spår som dessa brukar benämnas det kapillära järnvägsnätet och står under statlig, kommunal eller privat förvaltning. Tillgång till sådana spår är ofta av lika stor betydelse för järnvägsdriften som tillgången till huvudstråken.

---

<sup>12</sup> Järnvägens utveckling 2007, Banverkets sektorsrapport.

Som också har nämnts tidigare är det Banverket som ansvarar för att fördela kapaciteten på statens spåranläggningar och samordna trafiken i en årlig tågplan. Banverket övervakar också alla järnvägsrörelser på det svenska järnvägsnätet och ansvarar för att erbjuda operatörerna goda möjligheter att köra sina tåg. Önskemålen från operatörerna koordineras med målet att hitta icke-diskriminerande lösningar som på ett optimalt sätt kan utnyttja utrymmet på järnvägsnätet.

### Fordon<sup>13</sup>

Innan avregleringen av den svenska järnvägen inleddes var SJ den primära ägaren av fordon för regional och interregional persontrafik med tåg i Sverige, och därmed också den enda egentliga köparen av nya fordon. En första förändring av detta skedde redan 1990, när trafikhuvudmännen fick ansvaret för trafiken på länsbanorna, och i samband med detta också fick överta fordon som användes på banorna (i huvudsak dieseldrivna korta motorvagnståg).<sup>14</sup>

Som fordonsägare kom trafikhuvudmännen snart att börja fundera på hur trafiken kunde utvecklas, med såväl ombyggda som nya fordon. Ett formaliserat samarbete för förvaltning och inköp av nya fordon åt trafikhuvudmännens trafik skedde i och med trafikhuvudmännens övertagande av vagnbolaget AB Transitio 1999 (som ursprungligen hade bildats av tillverkaren Bombardier som ett sätt att stimulera till inköp av det nya motorvagnståget Regina). Trafikhuvudmännen förser som regel sina kontrakterade operatörer med den rullande materiel som behövs för denna trafik. Alla trafikhuvudmän är i dag delägare i Transitio, med undantag för de i Gotlands och Södermanlands län. Sammantaget förvaltar Transitio i dag en stor del av de regionala persontågen.

För den interregionala persontågtrafik som Rikstrafiken upphandlar hyrs dessa normalt via Rikstrafiken från affärsverket Statens järnvägar som numera hanterar denna del av fordonsflottan. Den verksamhet som vid bolagiseringen av SJ inte flyttades över till något av de nya bolagen finns kvar i dagens Statens järnvägar. I

<sup>13</sup> Avsnittet bygger huvudsakligen på Alexandersson och Hultén, 2008. Frågorna om fordon och underhåll behandlas mer ingående i kapitel 5 i detta betänkande.

<sup>14</sup> I storstadsregionerna träffades även tidigare en del speciella avtal i samband med SJ:s investeringar i nya lokaltågsfordon, som innebar att trafikhuvudmannen (t.ex. SL) skulle få överta fordonen när de var avskrivna (efter 25 år).

Statens järnvägar finns också leasingkontrakten för en stor del av SJ AB:s fordon. Sammantaget gör detta att Statens järnvägar i dag i viss utsträckning fungerar som ett vagnbolag.

Utifrån denna beskrivning kan sägas att Transitio och Statens järnvägar är de enda verksamma vagnbolagen i Sverige och att det i dag saknas privata aktörer som tillhandahåller fordon på persontrafikmarknaden. Vissa utländska vagnbolag bedriver verksamhet gentemot godstrafiken och några har aviserat intresse för att etablera sig även på personsidan, men ännu finns ingen egentlig verksamhet etablerad på den svenska persontrafikmarknaden.

### **Depåanknutna reparationer, underhåll och service<sup>15</sup>**

Ett flertal både privata och statliga företag tillhandahåller olika typer av stödjande funktioner till operatörerna och andra organisationer på järnvägsmarknaden. En del av dessa härrör från bolagiseringen av SJ, andra avskiljdes tidigare och åter andra är nyinträdande företag utan ursprung i gamla SJ. Som ägare av SJ:s tidigare fastigheter är statligt ägda Jernhusen marknads största ägare av verkstäder och depåer som man hyr ut till underhållsföretag. Ett av de viktigaste företagen i den första kategorin är också EuroMaint Rail AB, som är det största företaget inom underhåll av järnvägsfordon. Företaget har drygt 50 procent av marknaden för underhållstjänster på spårtrafikområdet. Viktiga konkurrenter är operatörer som kombinerar sin trafikutövning med underhållsverksamhet, samt tåg tillverkare som Bombardier Transportation och Alstom. Alstom är en ny leverantör som etablerat sig i Sverige till följd av att företaget vunnit upphandlingar av nya tåg. En annan aktör på underhållsmarknaden är SweMaint AB, som främst underhåller godsvagnar. Företaget privatiserades liksom EuroMaint i slutet av 2007. Flera utländska företag ligger i startgroparna för att erbjuda underhållstjänster på den svenska marknaden.

De två företagen ISS Trafficare och Unigrig stammar från bolagiseringen av SJ. Det tidigare Unigrig verkar inom området IT-tjänster. ISS Trafficare tillhandahåller terminaltjänster som städning och växling. I samband med bolagiseringen av SJ fördes den s.k. växlingsfunktionen (för persontrafikvagnar) till bolaget

---

<sup>15</sup> Avsnittet bygger på Alexandersson och Hultén, 2008. En närmare beskrivning av underhållsmarknaden finns i kapitel 5.

TraffiCare. I dag utförs också växlingsarbeten av bl.a. SJ AB och Euromaint.

### *Stationer och stationsanknuten service*

Stationer och resecentrum fyller givetvis en avgörande funktion för att resenärerna ska kunna resa med kollektivtrafiken i allmänhet och tågtrafik i synnerhet. Därutöver fungerar stationerna ofta också för andra ändamål; som allmän mötesplats, som centrum för kommersiell service och handel m.m.

Det finns cirka 600 stationer i Sveriges järnvägsnät, de flesta dock av mindre storlek, i stor utsträckning obemannade och ofta trafikerade av endast ett järnvägsföretag. På cirka 30 stationer görs inga tåguppehåll alls för närvarande. På cirka 160 stationer bedrivs trafik av två eller flera järnvägsföretag.<sup>16</sup>

De flesta större stationer ägs av Jernhusen, det statliga bolaget som bildades ur SJ:s fastighetsdivision. I övrigt ägs stationer och hållplatser av Banverket eller, särskilt då det gäller stationer som används i regional och lokal trafik, av trafikhuvudmän eller enskilda kommuner. Många gånger är ägandet och förvaltningen av de olika delarna i en station delat mellan flera aktörer. Till exempel är det Banverket som äger spår, plattformar och plattformsutrustning (skyltar, rulltrappor och förbindelser till plattformar) medan vänt-salar och andra gemensamma utrymmen ägs av Jernhusen eller trafikhuvudman/kommun. Banverket äger också vanligtvis alla klockor, högtalare och informationstavlor som styrs från trafikledningen, oavsett var de är placerade på stationen. Utrymmet utanför stationen, t.ex. angöring för bussar och taxi, parkeringsplatser för bilar och cyklar etc. ägs däremot vanligen av kommunen och ingår i kommunens gatunät.

Styrning och utveckling av stationerna sker bl.a. via Statens Stationsråd bildat 2006. Medverkande i rådet är Banverket, Vägverket, Jernhusen och Rikstrafiken. Rådets mål är att bidra till en ökad andel kollektivtrafikresande i Sverige genom att i bred samverkan utveckla landets stationer och terminaler till attraktiva, trygga och väl fungerande bytespunkter. Enligt uppdraget ska Statens Stationsråd vara ett forum för samarbete och samordning mellan statliga aktörer och en samtalspart gentemot övriga aktörer. Rådet är en gemensam funktion, inte en myndighet, och beslut ska

---

<sup>16</sup> Järnvägssektorns utveckling Banverkets sektorsrapport 2007.



förankras och fattas inom respektive myndighet. Statens Stationsråds uppgift är att ta fram en riksomfattande plan gällande stationernas utveckling. Planen ska bl.a. innehålla en prioritering av stationerna samt en bedömning av behov av drift, underhåll och investeringar. Rådet ska också behandla stationernas organisation, planering och identifiera eventuellt behov av förändring i regelverk, t.ex. bestämmelser för statsbidrag.

Jernhusen är ett kommersiellt bolag och äger och förvaltar sina fastigheter på kommersiella villkor. Väntsalarna och gemensamma utrymmen på de stationer som ägs av Jernhusen hyrs ut till trafikoperatörer och trafikhuvudmän via dotterbolaget Svenska Reseterminaler AB (SRAB). Hyran betalas via en stationsavgift som förutom att täcka SRAB:s kostnader också ska täcka kostnader för vissa kringtjänster, t.ex. städning, bevakning och öppethållande. Jernhusen hyr också ut lokaler för olika former av service till resenärerna som biljettförsäljning, caféer och kiosker. På vissa stationer finns underlag för kommersiella butiker etc., vars ägare då hyr utrymmen från Jernhusen eller andra ägare.

Investeringar i stationer och resecentrum inom den regionala kollektivtrafiken kan också i viss mån finansieras av statsbidrag. Under 2007 betalade Banverket som nämnts ovan ut cirka 639 miljoner kronor i form av statsbidrag. Bidraget är 50 eller 75 procent av den bidragsgrundade kostnaden och har huvudsakligen gått till investeringar i (eller hyra av) fordon men har också använts för investeringar i resecentrum, ombyggnad av stationer, försäljningssystem och liknande.

### *Försäljning och information<sup>17</sup>*

Ur ett resenärsperspektiv är det givetvis av betydelse hur pass enkelt det är att planera och boka en tågresä. Resenärer som reser ofta och kanske pendlar dagligen på samma sträcka kommer naturligen snabbt att lära sig tider, priser och övriga villkor för att på bästa sätt kunna ta sig fram i systemet. Men resenärer som reser mindre ofta, till olika resmål och kanske på längre avstånd har givetvis större behov av tydlig och sammanhängande information för att kunna planera och boka sin resa. Samordnade system för information och bokning av biljetter förenklar på så vis för rese-

---

<sup>17</sup> Avsnittet bygger i huvudsak på Statskontoret 2008. Frågorna om informations- och biljettsystem behandlas även i kapitel 6 i detta betänkande.

närerna och ökar såväl tågets som kollektivtrafikens attraktionskraft. Givet att informationen presenteras på ett lättillgängligt sätt är det till fördel om resenären har möjlighet att få all information om restider, priser och övriga villkor från ett och samma ställe vid en och samma tidpunkt. Samtidigt är informationen och presentationen en viktig marknadsföringskanal för tågföretagen och utbudet av priser och resekombinationer och service ett viktigt och kanske avgörande konkurrensmedel på marknaden.

Samtrafiken i Sverige AB bildades på SJ AB:s initiativ år 1993 som ett icke vinstdrivande företag. Några år senare sjösattes med stöd av Vägverket den så kallade Riksdatabasen, en databas med aktuella tidtabells- och prisuppgifter för det resesortiment som ingår i det s.k. resplussarbetet.<sup>18</sup> Samtrafiken har i dagsläget förutom samtliga trafik huvudmän ett trettio-tal ägare bland tåg-, buss- eller båtföretag. SJ AB har den enskilt största aktieposten (38 procent) och övriga delägare har cirka 2 procent var. Därtill finns möjlighet att ingå i samarbetet utan att vara delägare.

Fram till i dag har samarbetet i Samtrafiken utvecklats så att en resenär som ska göra en regiongränsöverskridande resa vars delsträckor körs av olika operatörer nu kan köpa hela sträckan vid ett tillfälle och resa med en och samma biljett. Förutom samverkan om information och biljettsystem om fattar samarbetet även planering, stationssamverkan samt samverkan vid stört läge.

Kollektivtrafikbranschen har vidare tagit initiativ till att bygga upp en reseplanerare som omfattar all inrikes trafik och som även erbjuder möjlighet att boka och köpa en trafikslagsövergripande resa. Samarbetet har börjat och reseplaneraren kan förhoppningsvis lanseras under 2009.

### **3.6 Den internationella järnvägsmarknaden – erfarenheter från några länder i EU**

Järnvägens avreglering pågår samtidigt, men på olika sätt i ett antal länder. Det kan också konstateras att resandet med tåg ökar kraftigt i ett antal europeiska länder. EU har genom åren försökt att snabba på avregleringen och främja harmonisering för att skapa en gemensam marknad värd namnet även inom järnvägssektorn, bl.a.

---

<sup>18</sup> Med respluss avses möjligheten att köpa en genomgående biljett för en resa, dvs. göra bokning och köp vid ett enda tillfälle för en hel resa oberoende av vilket företag som bedriver trafik på delsträckan.

genom de tre s.k. järnvägspaketen. Därtill har ett antal andra rättsakter tillkommit liksom andra beslut i samma riktning. Hur snabbt avregleringen går och hur man går till väga varierar dock stort mellan länderna. I och med att metoderna skiftar och att olika länder söker olika vägar finns stora möjligheter att dra lärdom av hur andra länder har lyckats i olika avseenden. För att göra den fortsatta svenska avregleringen så effektiv som möjligt har jag därför låtit studera hur några andra europeiska länder har hanterat frågan om att konkurrensutsätta persontrafikmarknaden med järnväg.

I detta syfte gav jag Banverket i uppdrag att göra en nulägesbeskrivning av i vilken utsträckning och på vilket sätt järnvägen har avreglerats i övriga Europa samt analysera vilka effekterna har blivit inom de specifika områden som utredningen särskilt ska beakta. Banverket anlätade i sin tur Transportforskningsgruppen i Borlänge (TFK) för att utföra uppdraget. I uppdraget ingick att välja ut de länder som haft en sådan utveckling att utredningen skulle kunna dra nytta av erfarenheterna. De länder som valdes ut att närmare undersöka var Storbritannien, Tyskland, Nederländerna, Italien och Polen. De tre förstnämnda tillhör dem som jämte Sverige ligger i topp i den undersökning av järnvägens avreglering som IBM har låtit göra på uppdrag av Deutsche Bahn.<sup>19</sup> Italien och Polen ansågs uppvisa en intressant och stark utveckling på området vilket gjorde dem intressanta att studera.

I detta avsnitt beskrivs kortfattat bakgrund och hur läget är i de olika länderna. I nulägesbeskrivningarna har jag utgått från TFK:s rapport, vilken jag har kompletterat med ytterligare fakta för att förtydliga konkurrenssituationen. Vidare redovisas i korthet situationen i Danmark.

I avsnitt 5.3 och 6.5 beskriver jag mer utförligt hur fordonsförsörjning respektive informations- och biljettsystem fungerar i de länder som undersökts.

---

<sup>19</sup> IBM Global Business Services, Rail Liberalisation Index 2007, Market opening: comparison of the rail markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway.

*Storbritannien*

I Storbritannien genomfördes vid mitten av 1990-talet efter antagandet av the Railway Act 1993 en mycket genomgripande reform. Förutom att skilja trafiken från infrastrukturen enligt svensk modell fördelades de fordon som tidigare British Rail ägde på tre Rolling Stock Companies (ROSCOs). Syftet med detta var att de järnvägsföretag som skulle utföra trafiken skulle kunna hyra sina fordon på en marknad med fungerande konkurrens. Detta skapade ett oligopol som knappast befrämjade konkurrensen. Även infrastrukturen privatiserades, men efter ett antal svåra olyckor som visade sig bero på eftersatt underhåll av banan och några misslyckade investeringsprojekt ökade staten sin kontroll över infrastrukturen.

Trafiken på järnväg i Storbritannien utförs av ett tjugotal järnvägsföretag, Train Operating Companies (TOCs). Persontrafiken upphandlas av The Department for Transport i enlighet med mycket detaljerade krav på trafiken. Kraven fastställs av the Office of Rail Regulation (ORR). Det innebär att järnvägsföretagens frihet är mycket begränsad. Staten fastställer för varje upphandlad linje t.ex. antal tåg, lägsta servicenivå, biljettpriser etc. Beroende på lönsamheten för olika sträckor kan operatören få ekonomisk ersättning för att utföra trafiken eller betala en premie till staten för rätten att få utföra trafiken.

När det gäller persontrafik på järnväg är konkurrensen i stort begränsad till en konkurrens om spåren, medan konkurrens på spåren förekommer mycket sparsamt. Viss konkurrens uppkommer i och med att på vissa sträckor kan fjärrtrafiken konkurrera med trafik som bedrivs av en regional operatör. Däremot finns det endast tre företag som utför kommersiell trafik, dvs. trafik utöver den som är upphandlad. Detta är också helt i enlighet med intentionerna, då man från departementets sida är mycket tydlig på att konkurrens ska gälla om spåren.

Eftersom avtalstiderna är långa, vanligen 7–10 år, men även längre avtal förekommer kan operatörerna känna sig ganska trygga när de vunnit en anbudsupphandling. Tillsammans med de detaljerade kraven på hur trafiken ska utföras innebär detta att det finns få incitament att effektivisera trafiken.

Sammanfattningsvis gäller för Storbritannien att den reform som tog sin början i och med the Railway Act 1993 innebar att järnvägen privatiserades, men att staten behöll en stor del av

kontrollen över persontrafiken. Vilken trafik som skulle utföras, servicenivåer, priser etc. kom att finnas kvar hos statliga organ att bestämma. Marknadens aktörer tvingades att ingå avtal om samarbete och utrymmet för egen kreativitet är starkt begränsat. Konkurrensen mellan järnvägsföretagen sker vid upphandlingen, under löpande avtalsperioder är konkurrensen ytterst begränsad.

### *Tyskland*

Den avreglering av järnvägen som skett i Tyskland och den konkurrens som förekommer har kommit till stånd under starkt inflytande av Europeiska gemenskapens lagstiftning på området. I enlighet med EG-lagstiftningen har Tyskland genomfört vertikal separation mellan infrastruktur och trafik, men de olika verksamheterna finns kvar inom samma holdingbolag. Deutsche Bahn (DB) kontrollerar såväl spår som stationer, underhållsanläggningar och andra väsentliga faciliteter samtidigt som DB är helt dominerande operatör på såväl person- som godstransportmarknaden. Tyskland är ändå det land som har det största antalet privata järnvägsföretag, men det stora flertalet finns inom godstrafiken.

Liksom i Storbritannien är konkurrensen på spåren av mycket blygsam omfattning när det gäller persontrafik. Det är främst inom den upphandlade regionala trafiken som andra järnvägsföretag har möjlighet att konkurrera med DB. De största konkurrenterna är Veolia och Arriva. DB är dock fortfarande klart störst och utför närmare 85 procent av den regionala trafiken.

Eftersom DB är så dominerande på upphandlingsmarknaden är möjligheterna att konkurrera på den marknaden små. DB är inte bara den dominerande operatören utan kontrollerar även infrastruktur, stationer m.m. Dessutom äger DB depåer, vilka inte kan övertas av ett annat företag om detta skulle vinna en upphandling. Till detta kommer att de villkor som ställs när trafik upphandlas missgynnar mindre operatörer.

En viss öppning för andra än DB att driva rent kommersiell trafik har skapats då DB lagt ned trafiken, framför allt på linjer i det forna DDR. I och med detta har andra järnvägsföretag fått möjlighet att komma in på marknaden. Sedan DB avvecklat sin kommersiella trafik på dessa linjer har dock regionala myndigheter upphandlat trafik, med DB som operatör.

När det gäller konkurrens på spåren finns fyra linjer på vilka andra än DB driver rent kommersiell trafik, däribland nattåget Malmö – Berlin. Detta trafikupplägg är ett samarbete mellan SJ AB och, sedan DB hoppat av samarbetet, ett tyskt privat järnvägsföretag. Produkten som sådan är dock inte ny, utan nattåget och samarbetet mellan SJ och DB fanns etablerat långt innan järnvägens avreglering påbörjades, även om trafiken låg nere under en tid.

På sträckan Leipzig – Berlin konkurrerar två likartade produkter med varandra. Där slåss Veolias Interconnex med DB:s ICE-tåg om kunderna. Medan DB kör timmestrafik erbjuder Veolia två tågpar per dag. Veolias priser är dock mycket lägre. På sträckan mellan Berlin och Magdeburg kör det privata Harz-Express, som ägs av Veolia, totalt tre tåg i vardera riktningen per veckoslut, medan DB bedriver daglig timmestrafik på sträckan. Även Harz-Express konkurrerar genom betydligt lägre priser. Restiderna med DB är i båda fallen något kortare.

Sträckan Plauen – Berlin trafikeras av Vogtlandbahn med ett tågpar per dag. Övrig trafik på den sträckan består av regionaltåg med ett antal byten. Trots detta är Vogtlandtåget långsammare. Däremot är priset betydligt lägre.

Denna genomgång visar att det teoretiskt är möjligt att driva trafik som konkurrerar med DB. I praktiken är det dock mycket svårare. Även när det gäller den upphandlade trafiken har konkurrerande företag stora nackdelar. I fråga om rent kommersiell persontrafik är det endast ett ytterst fåtal tåg som i dag utgör alternativ till den trafik som DB bedriver. Restidernas längd och de tider på dygnet när tågen går är generellt sämre för de konkurrerande tågen, varför priset är det konkurrensmedel som återstår att tillgripa.

### *Italien*

Under Ferrovie dello Stato (FS) finns bl.a. Trenitalia som bedriver trafikverksamhet och Rete Ferroviaria Italiana (RFI) som förvaltar infrastruktur som spår och stationer. Den konkurrens som Trenitalia möter gäller upphandlad trafik. Det finns 16 företag, men deras sammanlagda andel av trafiken utgör endast 2 procent. Någon konkurrens på spåren finns för närvarande inte i Italien. När höghastighetslinjen mellan Milano och Rom öppnar, vilket planeras ske i december 2009, kan Trenitalia väntas få konkurrens

av ett privat bolag. Nuevo Trasporto Viaggiatori (NVT) som bildades 2007 planerar för timmestrafik med tolv tågpar per dag. Enligt uppgift har fordon redan upphandlats för denna trafik.

### *Nederländerna*

Trots att Nederländerna ligger i topp på IBM:s Liberalisation index finns ingen egentlig konkurrens mellan kommersiella aktörer utan persontrafiken bedrivs huvudsakligen av det inhemska statliga Nederlandse Spoorwegen (NS). Med snabbtåget Thalys, som ägs av de statliga järnvägsföretagen SNCB (Belgien), SNCF (Frankrike) och DB (Tyskland), bedrivs dock internationell persontrafik på de nederländska spåren.

### *Polen*

Att få information från Polen har visat sig vara förenat med stora svårigheter. Den konklusion som trots allt kan dras är att det knappast förekommer någon, i vart fall ingen nämnvärd konkurrens inom persontrafiken på de polska järnvägarna.

### *Danmark*

I huvudsak svarar Danske Statsbaner (DSB) för all persontrafik. Det finns ett fåtal undantag. På Jylland har Veolia fått i uppdrag att trafikera en bana. Även SJ AB kommer att få utföra regelbunden trafik mellan Malmö och Köpenhamn. Trafikministeriet har för avsikt att efter svensk modell undersöka förutsättningar för konkurrens på marknaden för persontrafik på järnväg. Denna utredning beräknas genomföras under 2009.

### *Sammanfattning*

Det finns i Europa för närvarande inte någon nämnvärd konkurrens på spåren inom persontrafiken. I Storbritannien har avregleringen på ett sätt varit mest radikal, i och med att British Rail delades upp på ett stort antal privata aktörer som skulle konkurrera med varandra. Samhället behöll dock makten att detaljstyra

över vilken järnvägstrafik som ska bedrivas och även att hårt reglera servicenivåer, samarbete mellan olika aktörer etc. Så gott som all persontrafik utförs enligt sådana detaljerade avtal mellan järnvägsföretag och det allmänna. De långa avtalstiderna innebär att incitamenten för järnvägsföretagen att under löpande avtalsperioder utveckla trafiken minskar. Det sägs uttryckligen från statsmakternas sida att man inte vill ha konkurrens på spåren, utan konkurrensen ska ske i anbud i upphandlingar.

I Tyskland behåller den statliga järnvägsförvaltningen kontrollen över såväl infrastruktur inklusive nödvändiga gemensamma funktioner som den absoluta huvuddelen av trafiken. Möjligheterna för andra järnvägsföretag att konkurrera med Deutsche Bahn är därmed starkt begränsad även när det gäller upphandlad trafik. Det är nästan enbart inom den upphandlade trafiken som nya aktörer har lyckats komma in på marknaden, men viss fri kommersiell trafik förekommer. Den rent kommersiella trafik som bedrivs av andra än DB är dock av mycket liten omfattning och utgör inget som helst hot mot DB. Inbrytarna tycks ha satsat på lägre priser som konkurrensmedel.

Även när det gäller övriga länder i Europa kan konstateras att någon persontrafik som konkurrerar med de statliga järnvägsföretagen knappt förekommer. I den mån andra järnvägsföretag driver persontrafik rör det sig om trafik som upphandlas av det allmänna.

Vi har i Sverige lång erfarenhet av att upphandla järnvägstrafik och avtalsformerna utvecklas ständigt för att passa de olika behoven, bl.a. vad gäller vilken frihet operatörerna ska ges att utveckla sin trafik. Genom olika former av incitament kan operatörerna förbättra trafiken för resenärerna och på så sätt även öka sina vinster. En viktig faktor vid upphandling är att alla anbudsgivare så långt möjligt bör ges samma förutsättningar.

När det gäller den framtida utvecklingen i Sverige, med ytterligare marknadsöppning för kommersiell trafik kan jag konstatera att förutsättningarna att lyckas är förhållandevis goda. Jämfört med Tyskland har järnvägsföretag som konkurrerar med det dominerande företaget betydligt större möjligheter att komma i åtnjutande av nödvändiga funktioner. SJ AB har dock ett avsevärt försprång och det krävs ett antal åtgärder för att underlätta för nya aktörer. Någon ledning för att finna ut vilka dessa åtgärder är, och hur vi i övrigt ska gå till väga går dock inte att finna i andra länder. Andra länder har valt andra, och enligt min mening sämre, sätt att avreglera, vilket innebär att vi inte har mycket att lära från dessa.