

## 4 Konkurrensen på den framtida persontrafikmarknaden

### Förslag

Inga ensamrätter ska gälla. Alla som uppfyller grundläggande villkor får ansöka om tåglägen.

- Rikstrafiken och trafikhuvudmännen ska ta fram långsiktiga trafikförsörjningsprogram innehållande samhällets minimikrav och ambitioner för den trafik som bör finnas för medborgarna. Programmen ska utvecklas efter samråd med behöriga myndigheter och järnvägsföretag och offentliggöras. Programmen bör omfatta en period av cirka tio år med lämpliga revideringstillfällen.
- Ett annonseringsförfarande för att undersöka marknadens intresse ska föregå all upphandling av trafik (enligt förebild från flyget och EG:s marknadstillträdesförordning). Upphandling av trafik ska endast genomföras där marknadens intresse uteblir.
- Dagens lagreglering av samhällsköpt trafik bibehålls men kopplas till en förtydligad och transparent prövning av utvidgad trafikeringsrätt enligt i förväg kända kriterier och tumregler.
- Rikstrafiken ska således ha rätt att organisera transportpolitiskt motiverad interregional trafik, trafikhuvudmännen ska ha trafikeringsrätt inom länet/regionen och möjlighet ska finnas för trafikhuvudmännen att få utvidgad trafikeringsrätt över länsgräns om man kan erbjuda en bättre trafikförsörjning än vad marknaden kan åstadkomma.

- Transportstyrelsen får ansvaret för att pröva ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt och fatta beslut med närmare villkor för sådan trafik.
- Överprövning av besluten ska kunna ske i domstol.
- Möjligheter till samverkan mellan kommersiell och samhällsköpt trafik genom köp av platser i befintliga tåg kvarstår.

## 4.1 Utgångspunkter

Jag har enligt mina direktiv i uppgift att utreda hur ökad konkurrens mellan kommersiella aktörer ska kunna åstadkommas samtidigt som resenärernas önskemål om kvalitet och tillgänglighet tillgodoses. Nyttan ska med andra ord öka för resenärerna och samhället genom ökad valfrihet, prisvärda resor till önskad kvalitet samt möjligheter till ett ökat utbud genom ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser.

Olika alternativ för att direkt eller stegvis öppna persontrafikmarknaden ska belysas. I detta kapitel diskuteras hur en modell för marknadstillträdet kan se ut på den framtida järnvägsmarknaden, dvs. regler och process för att få trafikeringsrätt för att organisera eller utföra persontrafik på järnvägen<sup>1</sup>.

Utgångspunkten ska enligt mitt uppdrag vara att SJ AB:s exklusiva trafikeringsrätt avskaffas. Inga monopol eller ensamrätter ska finnas vare sig i operatörs- eller organisatörsled. Den interregionala trafiken ska i mesta möjliga utsträckning ske på marknadens villkor och kommersiellt lönsam trafik ska inte subventioneras och utföras av samhället.

Alternativen ska bedömas med och utan rätt för regionala aktörer att organisera trafiken i flera län. De två modeller som råder på persontrafikmarknaden i dag, en kommersiell marknad och en marknad där trafiken upphandlas av samhället i konkurrens mellan operatörer, ska fortsatt ges förutsättningar för att kunna utvecklas var för sig och i samverkan. För att det ska finnas utrymme på spåren för den kommersiella trafiken inkl. godstrafiken att utvecklas kan det dock vara nödvändigt att begränsa viss av samhället subventionerad trafik. Jag ska därför också föreslå principer och

---

<sup>1</sup> Där inget annat anges används i det fortsatta begreppet operatörer för dem som utför persontrafik på järnväg. Organisatörer av trafik är huvudsakligen trafikhuvudmän och Rikstrafiken men även andra aktörer kan få auktorisation för att organisera trafik.

kriterier till grund för att reglera och hantera konkurrens från den upphandlade gentemot den kommersiella trafiken. Marknadstillträdet bör regleras genom en enkel och tydlig lagreglering och ett transparent och rättssäkert prövningsförfarande.

Men behovet av att reglera och styra marknadstillträdet handlar inte bara om gränserna mellan samhällsköpt och kommersiell trafik<sup>2</sup>. Tillgången till spåren kommer alltid att vara mer eller mindre begränsad, oberoende av hur många aktörerna är och även med de utbyggnader av infrastrukturen som nu sker eller planeras ske. Den trafik som bedrivs på de befintliga spåren ska som jag redan nämnt vara den som ger största möjliga nytta för resenärerna och för samhället. För vid varje tillfälle given tillgång till infrastruktur måste därför den bästa sammansättningen ske av tågtrafiken. Fördelningen ska göras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv och med beaktande av de transportpolitiska målen. Med hänsyn till att alla slag av tågtrafik har en stark trafikökningspotential så torde långtgående kompromisser och avsteg behöva göras från önskemål om tåglägen från de olika trafikoperatörerna.

Uppdraget ska ta sin utgångspunkt i tidigare utredningar.

## Tidigare förslag

I mitt betänkande *Järnväg för resenärer och gods*<sup>3</sup> (Järnvägsutredningen 1) föreslog jag att tillträdet för järnvägens persontrafikmarknad skulle ske genom en blandad modell där ökad konkurrens om resenärerna kan kombineras med ett av samhället garanterat och styrt utbud. Modellen innebar i korthet att licensierade järnvägsföretag, dvs. de som uppfyller de grundläggande villkoren i järnvägslagstiftningen, skulle tillåtas bedriva kommersiell persontrafik i konkurrens över hela det svenska järnvägsnätet. Det skulle således inte råda något monopol vare sig i operatörsledet eller i organisatörsledet. För den linjebundna persontrafiken borde denna organiseringsrätt dock regleras och kontrolleras genom ett tillståndsförfarande.

En trafikutöväre som ansåg sig lida skada av att ny trafik etableras skulle vidare enligt förslaget kunna påkalla s.k. skadlighets-

---

<sup>2</sup> Med *samhällsköpt trafik* avses här av samhället, dvs. stat eller kommun, upphandlad och kontrakterad trafik mot finansiell ersättning eller annan typ av kompensation. Med *kommersiell trafik* avses trafik som bär sina kostnader genom biljettintäkter och utan inslag av subventioner eller annan kompensation från samhället.

<sup>3</sup> SOU 2003:104.

prövning. Bevisbördan för att visa på sådan skada skulle ligga på den befintliga utövaren. Oavsett om sådan skada kunde påvisas skulle trafikeringsstillstånd alltid ges om den nya trafiken ledde till en avsevärt bättre trafikförsörjning. Den som bedrev kommersiell trafik skulle dock inte kunna påkalla en skadlighetsprövning gentemot annan kommersiell trafik.

I rapporten *Vem får köra var?*<sup>4</sup> föreslog Magnus Persson och Ragnvald Paulsson att liberaliseringen av persontrafikmarknaden skulle ske stegvis, med sikte på 2010, och utifrån en segmentering av marknaden. Som ett första steg skulle charter- och nattågsmarknaden öppnas för konkurrens, vilket också formellt genomförts från våren 2007. Andra segment som pekades ut var daglig storregional arbetspendling, för vilken trafik trafikhuvudmännen föreslogs få ett ökat ansvar, samt långväga resande. Persson och Paulsson föreslog vidare ett tillståndsförfarande för trafik över mer än en länsgräns och att kriterier skulle utformas för att förhindra konkurrens i alltför hög grad mellan storregional trafik och långväga kommersiell trafik. För trafik över en länsgräns skulle det räcka med ett anmälningsförfarande. Staten, genom SJ AB och Rikstrafiken, skulle emellertid även framöver ansvara för den långväga persontrafiken.

### Rikstrafikens och trafikhuvudmännens roll

Rikstrafikens och trafikhuvudmannens roll skulle enligt den föreslagna modellen i Järnvägsutredningen 1 vara att planera och skapa förutsättningar för att det trafikutbud med villkor som samhället vill se och garantera kommer till stånd. Rikstrafiken och trafikhuvudmännen skulle beskriva och motivera det önskade utbudet i långsiktiga trafikförsörjningsprogram. Kommersiell trafik kunde vara en del av detta utbud men Rikstrafiken och trafikhuvudmännen kunde också välja att skapa förutsättningar för utbudet genom bidrag eller upphandling av trafik eller genom andra stimulansåtgärder. Upphandling av trafik borde göras när de kommersiella aktörerna inte bedömdes kunna åstadkomma ett i tiden hållbart utbud som ligger i linje med resenärs- och medborgarintresset. Ansvaret för att organisera och i förekommande fall upphandla sådan trafik skulle enligt förslaget liksom idag åvila Rikstrafiken och trafikhuvudmännen.

---

<sup>4</sup> Persson, M och Paulson, R, 2004.

Av det principiella förslag som presenterades av Järnvägsutredningen 1 framgick emellertid inte hur den närmare avgränsningen mellan den kommersiella och den samhällsköpta trafiken skulle ske. Inte heller utvecklades närmare hur planeringen och upphandlingen av kompletterande trafik rent praktiskt och tidsmässigt skulle ske för att ett totalt sett från samhällets synpunkt tillfredsställande utbud skulle kunna säkerställas. I det fortsatta återkommer jag till dessa frågor.

## Planering av den samhällsköpta trafiken

Beslut om vilken trafik som trafikhuvudmännen ska ansvara för och upphandla bygger på trafikeringsplaner fattade utifrån kommunala politiska beslut och ambitioner för kollektivtrafiken i länet. Det förslag om långsiktiga trafikförsörjningsprogram som jag varit inne på tidigare och som jag återkommer till nu, ska inte förväxlas med de trafikförsörjningsplaner som trafikhuvudmännen redan idag har att ta fram enligt trafikhuvudmannalagen<sup>5</sup>. Lagen anger inte hur planerna ska omhändertas eller följas upp. Trafikplanerna används av ansvariga på kommunal nivå bl.a. som budgetunderlag och presenterar den framtida trafiken mer i termer av visioner om vad huvudmannen önskar åstadkomma. Därigenom saknas i dagens planer ett underlag för att bedöma hur trafiken i konkreta ordalag kommer att se ut med linjer och linjedragning, tidtabeller och priser, kostnader och lönsamhet – alternativt behov av samhälleliga insatser.

Normalt går planeringen till så att de trafikhuvudmännen var och en fattar beslut om ambitioner för trafikens omfattning inom sitt län, till synes oberoende av varandra. I allt större utsträckning och omfattning sker dock inom vissa regioner trafikplanering och upphandling i samverkan med andra trafikhuvudmän inom ramen för olika samverkansformer. För den regionala trafiken finns inte några tydliga gemensamma utgångspunkter eller politiska mål, annat än de som bestäms av den nationella styrningen genom järnvägslagstiftningen och den gemensamma processen för kapacitetstilldelning. Jag konstaterar också att mycket av planeringen bygger på kraftig utbyggnad av infrastrukturen, dock utan att åtföljas av en

---

<sup>5</sup> Enligt 6 § lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik ska omfattning och grunder för prissättningen av länstrafikansvarigas trafik anges i en trafikförsörjningsplan som trafikhuvudmannen årligen antar efter samråd med dem som är länstrafikansvariga. Planen ska även omfatta åtgärder för handikappanpassning samt miljöskyddande åtgärder.

riskanalys för att hantera den situation att denna utbyggnad inte kommer till stånd.

Det faktum att stora delar av såväl anslutande som i länet genomgående trafik redan idag bedrivs på rent kommersiella villkor och inte upphandlas återspeglas normalt inte i trafikhuvudmännens planer. Därför går inte att i planerna närmare utläsa trafikhuvudmännens åtagande och roll i förhållandet till sådan kommersiell trafik. Inte heller kan dessa dokument i någon större utsträckning tjäna som planeringsunderlag för kommersiella och andra utövare av järnvägstrafik.

Rikstrafikens planering för den interregionala tågtrafiken utgår från myndighetens uppgift att avtala om sådan trafik som inte bedrivs av trafikhuvudmän eller av järnvägsföretag på kommersiell grund men som är transportpolitiskt motiverad. Inom ramen för sitt åtagande att avtala om sådan trafik har Rikstrafiken tagit fram en bedömningsmodell bestående av åtta kriterier för när avtal kan aktualiseras.<sup>6</sup>

1. Trafiken kan inte bedrivas på kommersiella grunder, dvs. kan inte upprätthållas utan subvention från det offentliga.
2. Trafiken upprätthålls inte av trafikhuvudman.
3. En betydande andel av resandet är interregionalt<sup>7</sup>.
4. Resandet har inte karaktären av daglig pendling.
5. Trafiken är transportpolitiskt motiverad.
6. Trafiken har en interregional karaktär.
7. Trafiken är prioriterad enligt Rikstrafikens tillgänglighetsstudier.
8. Kostnaden för trafiken inryms i Rikstrafikens upphandlingsanslag.

I Rikstrafikens tillgänglighetsstudier har beräkningar gjorts över hur möjligt det är att med kollektivtrafik ta sig till och från kommunhuvudorten i olika ärenden. Givet antaganden om vad som kan ses som en god tillgänglighet till olika resmål i form av restid, ankomsttid, tid för återresa och vistelsetid, hur många dagar i veckan det ska vara möjligt att resa etc. har följande s.k. tillgänglighetskriterier tagits fram.

---

<sup>6</sup> Rikstrafiken, Kriterier för grundläggande transportbehov (RT 2005-156/40).

<sup>7</sup> Interregionala resor har Rikstrafiken definierat som resor på minst 10 mil vilka passerar minst en länsgräns eller två kommungränser.

- Tillgängligheten till Stockholm,
- tillgängligheten från Stockholm,
- tillgängligheten till högre utbildning,
- tillgängligheten till sjukvård,
- tillgängligheten till kultur, service och inköp,
- tillgängligheten till internationella resor, samt
- tillgängligheten till s.k. alternativa målpunkter i angränsande län.

Myndigheten har vidare slagit fast att målet med Rikstrafikens avtal bör vara att åstadkomma en grundläggande interregional tillgänglighet i form av en "basstandard" i alla delar av landet. Denna kommer att se olika ut i olika delar av landet beroende på befolkningsunderlag, andel interregionala resenärer och total trafikvolym. Behovet av insatser påverkas också av vilka alternativa resmöjligheter som finns.

Till skillnad från trafikhuvudmannatrafiken har trafik som avtalas av Rikstrafiken en tydligare prägel av kompletterande trafik. Trafikhuvudmannatrafiken har däremot en mer samordnande roll. Det betyder dock inte att trafikens gränser och omfattning gentemot den kommersiella trafiken är utan betydelse utan kanske snarare tvärtom.

Jag har i mina möten med trafikhuvudmän, järnvägsföretag och andra intressenter i den samhällsköpta trafiken erfarit att Rikstrafikens bedömningsmodell varit uppskattad på så vis att den tydliggjort ambitioner och gränser för det statliga ingripandet i persontrafiken. De som berörs av Rikstrafikens avtal har kunnat anpassa sina förväntningar till grund för den egna planeringen, oavsett om det gäller trafikhuvudmän eller marknadens aktörer.

Det faktum att motsvarande tydlighet saknas från trafikhuvudmännens sida är däremot bekymmersamt och gynnar knappast vare sig samverkan mellan berörda parter eller ger förutsättningar för konkurrens i den kommersiella trafiken. Jag anser att en sådan tydlighet måste tillskapas.

Rikstrafikens kriterier bör enligt min mening kunna användas som utgångspunkt och inspirationskälla för att utveckla en motsvarande anpassad bedömningsmodell när det gäller det offentliga åtagandet i trafikhuvudmannatrafiken. Trafikhuvudmännen bör vidare på motsvarande sätt lägga bedömningar om tillgängligheten och analysera alternativa resmöjligheter inom det trafikområde man ansvarar för till grund för trafikplaneringen. Sådana bedömningar

och analyser bör göras i ett trafikslagsövergripande perspektiv och framgå av de långsiktiga trafikförsörjningsprogram som jag föreslår att såväl trafikhuvudmännen som Rikstrafiken ska utarbeta. Trafikförsörjningsprogrammen ska innehålla samhällets minimikrav och ambitioner för den trafik, såväl järnvägstrafik som andra former av persontrafik, som bör finnas för medborgarna. Jag återkommer till och utvecklar detta förslag närmare längre fram i kapitlet.

## 4.2 Utveckling av den kommersiella trafiken

Som jag påpekat i mitt förra betänkande bör järnvägen fortsätta att utvecklas mot ett i alla avseenden allt öppnare system. Samhällets roll som företrädare för ett medborgarperspektiv ska vara att utveckla förutsättningarna för att bedriva järnvägstrafik inom ramen för befintlig infrastruktur och formulera villkor för att utnyttja den. Marknadens aktörer bör däremot ges frihet att utveckla trafiken så att den tillgodoser kundernas behov och samhällets intressen.

Enligt den gällande transportpolitiken ska den länsgränsöverskridande persontrafiken med järnväg i första hand ske genom trafik som sker på kommersiella villkor. Direktiven till utredningen pekar vidare på att en väl fungerande marknad för persontrafik med järnväg bidrar till att tillgodose resenärernas och samhällets krav på ett attraktivt, effektivt och långsiktigt hållbart trafikutbud av god kvalitet. I sin tur kan det ge upphov till ett ökat järnvägsresande till förmån för tillväxt, sysselsättning, tillgänglighet och miljö.

Konkurrens mellan kommersiella operatörer ger vidare utrymme för ett mer varierat utbud och erbjuder resenärerna en ökad valfrihet när det gäller sättet att resa med järnväg. Även om låga priser och hög kvalitet givetvis är eftersträvansvärt är kanske än viktigare att tågoperatörerna förmår att tillgodose resenärernas individuella krav. Inte alla resenärer premierar den snabbaste resan eller en resa till lägsta pris. Minst lika viktigt kan vara service, komfort och bekvämlighet för vilket man kan vara beredd att betala mer alternativt en långsammare resa med en lägre servicegrad för vilken man sannolikt förväntar sig att bli kompenserad genom ett lägre pris.



## Vilka förutsättningar finns för att bedriva trafik med kommersiell lönsamhet?

Att för en utomstående skilja den trafik som är kommersiellt lönsam från annan trafik låter sig inte lätt göras. Det är i princip endast det enskilda företaget som utifrån sitt speciella upplägg kan avgöra vad som är lönsamt eller inte.

Inom ramen för arbetet i Järnvägsutredningen 1 gav jag SIKA i uppdrag att kalkylera och prognostisera järnvägens företagsekonomiska lönsamhet som den såg ut då, med 1997 som basår, och fram till 2010. Beräkningar gjordes med utgångspunkt i främst SJ AB:s s.k. egentrafik, dvs. den trafik som bolaget betecknar som kommersiellt lönsam. Huvudsakligen var det långväga, interregional trafik men i underlaget ingick också viss trafikhuvudmannatrafik av mer regional karaktär som till följd av ett stort resandeunderlag bedömdes ha förutsättningar för att vara kommersiellt lönsam. Beräkningarna visade att vid detta tillfälle var det i stort sett endast trafiken på Västra stambanan mellan Stockholm och Göteborg som var företagsekonomiskt lönsam.

Prognoserna över den framtida utvecklingen och förutsättningarna för att driva järnvägstrafik med lönsamhet pekade dock på en klar förbättring. Fram till år 2010 beräknades resandet öka och kostnaderna per producerad enhet sjunka. Förutom trafiken på Västra stambanan visade nu också trafiken på Södra stambanan och Ostkustbanan på en klar lönsamhet. Av trafiken på dessa tre stråk består cirka 90 procent av långväga trafik. Och även om lönsamheten för de övriga stråken fortfarande var negativ var det sammanräknade nettot positivt för de totalt tio stråk som ingick i studien. Huvudsakligen förklarades detta av att persontransportarbetet på de tre lönsamma stråken stod för merparten, eller två tredjedelar av trafiken på de tio stråken. Av detta drog SIKA den slutsatsen att det inte var omöjligt att man i framtiden skulle kunna trafikera samtliga tio stråk med ett positivt netto.<sup>8</sup>

Senare kalkyler över lönsamheten i persontrafiken tycks bekräfta den uppåtgående trend som SIKA identifierade i sin studie. Man skulle till och med kunna säga att den har vida överträffats. Detta förklaras främst av en fortsatt ökande resandevolym särskilt i den kortväga trafiken men även det långväga resandet visar

---

<sup>8</sup> SIKA, 2003, Lönsam persontrafik på järnväg. Analyser för Järnvägsutredningen. SIKA Rapport 2003:7

under senare år på en allt större ökning. (Se vidare avsnitt 3.2 om transportarbetets utveckling.)

Av beräkningar<sup>9</sup> avseende trafikens intäkter och kostnader till grund för Banverkets investeringskalkyler (med basåret 2006) framgår t.ex. att endast omkring hälften av linjerna i den interregionala trafiken går med underskott. För flertalet av dessa är underskottet relativt litet eller nära noll och fler än tidigare visar på en viss vinst. Om man på motsvarande sätt skulle dela in den interregionala trafiken i stråk som gjorts i SIKAs studie framgår att flera stråk än tidigare nu uppvisar vinst.

Enligt Banverkets kalkyler går dock den regionala trafiken fortfarande till övervägande del med underskott men det finns också linjer där trafiken går med vinst.

I beräkningarna har en framskrivning av utvecklingen gjorts från 2006 till 2020. Av dessa framgår att med fortsatt utveckling av resandet kommer allt fler linjer och stråk i den interregionala trafiken kunna uppvisa lönsamhet. I den regionala trafiken kan man dock ana en viss tillbakagång i denna utveckling (endast någon enstaka linje visar nu på lönsamhet). Det bör dock påpekas att resultatet av Banverkets kalkyler och beräkningar måste tolkas med stor försiktighet. Det gäller särskilt slutsatser om nätfördelningen och om enskilda trafiklinjer. Resultatet kan dock ge en indikation om riktningen på trafikens utveckling i stort och stråkvis liksom om de framtida förutsättningarna för att driva trafiken med lönsamhet.

### **Skattefinansierad korssubventionering bör ej tillåtas hämma marknadens utveckling**

För att nya järnvägsaktörer ska vara villiga att etablera sig krävs att de möter samma villkor som andra aktörer på marknaden. Inslag av subventioner och möjlighet för aktörer med tillgång till skattemedel att späda på inkomster på annat sätt än genom biljettintäkter måste ses som klart hämmande inslag på en öppen konkurrensutsatt marknad. Möjligheten att slippa skattefinansiera sådan persontrafik på järnväg som är kommersiellt lönsam anser jag vara viktig att värna. Det gäller inte bara den långväga trafik som redan idag bedrivs på kommersiella villkor. Utöver den positiva trend vad gäller järnvägens kommersiella utveckling som beskrivits ovan har

---

<sup>9</sup> Banverkets Sampers/Samkalk-körning för 2006 (verklig trafik 2006 och omvärld 2006).

jag även under utredningens gång stött på exempel från mera regionala upplägg som visar på en kommersiell potential. Mot denna bakgrund framstår det som än mer viktigt att inte i onödan begränsa möjligheten att den kommersiella trafiken kan ta marknadsandelar också i de mer kortväga relationerna.

Korssubventionering på en fungerande konkurrensmarknad är både en naturlig och tillåten företeelse och det står givetvis enskilda företag fritt att bedriva verksamhet utan full kostnadstäckning finansierat med vinster från andra delar av verksamheten. Kors- subventionering från en dominerande aktör, normalt i form av underprissättning av en viss vara eller tjänst, och som görs i syfte eller får till effekt att konkurrenter trängs undan är däremot ett förbjudet missbruk av dominerande ställning enligt konkurrensreglerna. Men även underprissättning genom korssubventionering som görs av en icke dominerande aktör, och som därför inte träffas av konkurrensreglernas förbud, kan naturligtvis ge motsvarande undanträngande effekt. Det avgörande är här att den som kors- subventionerar genom sin särställning eller unika position kan låta en verksamhet långvarigt fortgå med underskott genom andra intäkter än de man vunnit i konkurrens med andra. Inom konkurrensrätten utgår dominansbegreppet från den ställning och de marknadsandelar ett företag har på den eller de s.k. relevanta marknaderna i ärendet. En trafikhuvudman eller annan offentlig aktör behöver dock inte vara särskilt stor i termer av marknadsandelar för att korssubventionering med hjälp av skattemedel ska leda till skadliga effekter på marknaden. Beroende på marknads- avgränsningen i det aktuella fallet omfattas inte heller sådan kors- subventionering nödvändigtvis av konkurrensreglernas förbud.

I avsaknad av en mer generellt verkande lagreglering krävs därför särskilda åtgärder för att stävja konkurrenshämmande effekter från skattesubventionering i den konkurrensutsatta trafiken. Ett sätt att göra detta är genom att en så strikt åtskillnad skapas att de två trafiktyperna aldrig kommer att mötas på samma marknads- arena. Med järnvägens nätverksegenskaper och utifrån kravet om att den samhällsköpta trafiken ska kunna samverka med den kommersiella förefaller det emellertid vara en mindre praktisk och ändamålsenlig lösning.

Enligt min mening bör det inte finnas möjlighet för huvudmän att organisera och bedriva trafik som är kommersiellt lönsam samtidigt som man inom samma verksamhet driver trafik finansierad med skattemedel. Ett krav på bokföringsmässig åtskillnad mellan

trafik som bedrivs med kommersiell lönsamhet och sådan som kräver subventioner bör därför ställas på huvudmännen. På motsvarande sätt som för järnvägsföretagen bör järnvägslagstiftningens krav på särredovisning av offentliga medel vidare göras tillämplig även för trafik som organiseras av berörda myndigheter. En sådan särredovisning bör också vara ett krav och utgöra underlag för bedömningar om utvidgad trafikeringsrätt. Jag återkommer till denna fråga längre fram i betänkandet.

### **Avveckling av monolet och ett tydligt gränssnitt mot samhällsköpt trafik**

Som nämnts ovan är en utgångspunkt i mina direktiv att inga ensamrätter ska finnas för att organisera och utföra persontrafik på järnväg. SJ AB:s monopol bör därför avvecklas och förutsättningar och gränser för den samhällsköpta trafiken preciseras och förtydligas. Alla aktörer som uppfyller grundläggande krav för marknadstillträde bör ges möjlighet att på kommersiella villkor utveckla egna trafiklösningar. Detta till gagn för att öka resenärernas inflytande och möjligheter att själva välja var, när och hur man vill resa med järnväg. Genom den dynamik och möjlighet till utveckling som kännetecknar en fungerande marknad kan kreativa lösningar och trafikupplägg också bidra till att järnvägens infrastruktur kan utnyttjas på ett optimalt sätt. Som jag tidigare varit inne på förutsätter detta dock att det finns en effektiv fördelningsmodell för att tilldela plats på spåren.

Utöver en konkurrensneutral järnvägslagstiftning och en avveckling av SJ AB:s ensamrätt kräver främjandet av en utveckling mot konkurrens om den kommersiella trafiken givetvis en rad andra åtgärder. Främst tänker jag på behovet av att tydligt definiera och avskilja den samhällsköpta trafiken från den kommersiella trafiken. De skattesubventioner som denna trafik normalt förutsätter riskerar annars att snedvrider konkurrensen på den kommersiella marknaden. Ett tydligt och transparent gränssnitt mot den samhällsköpta trafiken bör därför tillskapas. För att öka marknads transparensen bör som nämnts det offentliga åtagandet tydliggöras i långsiktiga trafikförsörjningsprogram. Vidare bör i samma syfte ske en utveckling ske av klagörande bedömnings- och tillståndskriterier. Jag återkommer till detta längre fram i betänkandet.

Därtill krävs också att andra mått och steg övervägs för att t.ex. stimulera till en fungerande fordonsförsörjning tillika tillgång till nödvändigt underhåll och service, en konkurrensneutral funktion för trafikantinformation och biljettbokningssystem m.m. Jag återkommer även till dessa frågor längre fram i betänkandet.

### 4.3 Alternativ för att öppna persontrafikmarknaden för konkurrens

Enligt mina direktiv ska jag utreda olika alternativ för att direkt eller stegvis öppna persontrafikmarknaden för konkurrens. Effekterna för resenärer och operatörer m.fl. ska belysas och alternativen bedömas med och utan rätt för regionala aktörer att organisera trafiken i flera län. Inom ramen för utredningens arbete har ett flertal alternativ diskuterats, allt ifrån att trafikhuvudmännen fritt får handla upp all trafik utan restriktioner, att trafiken utförs av kommersiella företag på kommersiella grunder med stöd av ett generellt offentligt driftsbidrag till en helt kommersiell marknad utan inslag av trafikhuvudmannastyrd trafik.

Mot bakgrund av de förutsättningar som anges i direktiven och som ett resultat av diskussioner inom utredningens expertgrupp har emellertid alternativ som dessa inte bedömts vara realiserbara och därför avfärdats. Jag har istället valt att utveckla och närmare diskutera främst två andra alternativa sätt, konkurrensmodeller, för hur det framtida marknadsstillträdet skulle kunna utformas. Den ena konkurrensmodellen (*marknadsstråk*) har tagits fram på initiativ av SJ AB, den andra (*kommersiell trafik med kompletteringsupphandling*) har utvecklats inom utredningens sekretariat. Båda modellerna har därefter diskuterats i utredningens expertgrupp. Gemensamt för bägge modeller är att de syftar till att skapa förutsättningar för största möjliga valfrihet för resenärerna och öppna för en ökad konkurrens mellan kommersiella aktörer. Här presenteras kort de båda modellerna.

#### Marknadsstråk

Modellen med fredade marknadsstråk för den kommersiella trafiken syftar till att anvisa regler för en marknadsuppdelning som inte leder till konkurrens om samma marknader mellan samhällsköpt

och kommersiell trafik. Sådan konkurrens uppkommer om trafik-huvudmän organiserar regionalstågtrafik med restider, uppehållsmönster, komfort och service som blir jämförbar med vad kommersiell fjärrstågtrafik kan erbjuda men till likvärdiga eller lägre biljettpriser. Traditionell lokaltågtrafik är däremot inte att anse som konkurrerande mot den fjärrtrafik som i normalfall kan utföras på kommersiell bas. Modellen med marknadsstråk innebär därför en minimireglering av tillträdet till persontrafikmarknaden på järnväg indelad efter geografiska marknadssegment. Modellen behandlar inte trafiken utanför marknadsstråken.

Modellen innebär att alla järnvägsföretag som uppfyller järnvägs-lagsstiftningens grundläggande villkor får ansöka om trafikeringsrätt för kommersiell trafik på hela det av staten förvaltade järnvägsnätet. SJ AB:s återstående monopol på lönsam fjärrtrafik upphör. Inga lagstadgade ensamrätter ska således få förekomma mellan företagen i den kommersiella trafiken.

Särskilda marknadsstråk<sup>10</sup> avdelade för viss kommersiell trafik fastställs inför varje tågplan efter beslut av Rikstrafiken på förslag från Branschföreningen Tågoperatörerna och Svensk kollektivtrafik samt på förslag från vilket kommersiellt järnvägsföretag med persontrafik som helst, enskilt eller i samverkan. Antalet marknadsstråk ska vara begränsat och utgöras av ett antal större nationella fjärrtågsmarknader med goda förutsättningar för trafik på företags-ekonomiska villkor.

På de delar av järnvägsnätet som inte omfattas av fastställda marknadsstråk enligt ovan kan vilket järnvägsföretag som helst med erforderliga tillstånd ansöka om tåg-lägen utan prekvalificeringsförfarande (se nedan). I likhet med myndighetsbeslut i allmänhet ska indelningen i marknadsstråk kunna överklagas till förvaltningsdomstol.

Begreppet trafikeringsrätt bibehålls men ges ett förändrat innehåll. Trafikeringsrätt för kommersiell linjetrafik ska tilldelas av Transportstyrelsen efter en prekvalificering där den sökande ska uppvisa erforderliga tillstånd samt en bindande avsiktsförklaring omfattande minst två, men högst tre, tågplaner i sänder. Detta för att åstadkomma stabilitet i utbudet. Ansökan för prekvalificering med avsiktsförklaring ska göras till Transportstyrelsen minst

---

<sup>10</sup> Ett marknadsstråk utgörs av tågtrafikmarknaden mellan två områden definierade av två grupper av järnvägsstationer. Varje grupp av stationer utgör en sammanhängande bansträcka och omfattar alla stationer på den sträckan. (För en närmare beskrivning av modellen se bilaga 4.)

10 månader före första trafikdatum. Avsiktsförklaringen ska innefatta principitidtabeller, plan för fordonsanvändning och tilltänkta maximala biljettpriser. Om trafiken i en avsiktsförklaring inte bedöms få någon betydelse från trafikförsörjningssynpunkt ska ansökan om trafikeringsrätt avslås.

Tilldelad trafikeringsrätt ska maximalt gälla för den tidsperiod företagets avsiktsförklaring omfattar. Fler än ett kommersiellt järnvägsföretag ska parallellt kunna beviljas trafikeringsrätt och därmed kunna konkurrera i ett marknadsstråk. Tågtrafik inom marknadsstråk får endast upplåtas för kommersiella järnvägsföretag<sup>11</sup>. Alla kommersiella tåg företag som har beviljats trafikeringsrätt enligt prekvalificeringsprocessen har rätt att ansöka hos Banverket om tåglägen inom marknadsstråken.

Trafikhuvudmän ska vara oförhindrade att på affärsmässiga villkor köpa trafiktjänster från kommersiella järnvägsföretag även beträffande trafik inom marknadsstråk, exempelvis biljettgiltighet på vissa tåg eller kompletterande utbud. Rikstrafiken har rätt (men inte skyldighet) att organisera trafik på definierade marknadsstråk i den utsträckning trafik inte har kommit till stånd genom kommersiellt initiativ. Se utredningens förslag angående trafikplikt i avsnitt 4.6.

Ett av Rikstrafiken årligen fastställt interregionalt trafikförsörjningsprogram ska ligga till grund för Transportstyrelsens bedömning av vilken trafikering som erfordras för att uppfylla ”tillfredsställande trafikförsörjning” och därmed vara ett av villkoren för prekvalificering och beviljande av trafikeringsrätt inom marknadsstråk. Således är det fastställda interregionala trafikförsörjningsprogrammet samhällets bedömning av vilket utbud som utgör minimum för en godtagbar transportförsörjning. Därutöver är programmet, i en konkurrensmodell med marknadsstråk, Transportstyrelsens underlag för att i samband med prekvalificeringen bedöma vilka avsiktsförklaringar som har ett acceptabelt innehåll med hänsyn till minimum för en godtagbar transportförsörjning.

---

<sup>11</sup> Ett kommersiellt järnvägsföretag bedriver tågtrafik och/eller säljer trafiktjänster på uteslutande företagsekonomisk grund med huvudsyftet att generera ett ekonomiskt överskott till sina ägare.

Det är självfallet möjligt att tillämpa en konkurrensmodell med marknadsstråk utan genomförande av prekvalificering enligt ovan. Den nackdel som uppkommer är att samhället då kan komma i efterhand när det gäller bedömning av transportförsörjningen och att beviljande av tåglägen kommer att ske utan förprovning och därför med oklarare samhällsekonomisk bedömningsgrund.

### Kort om för- och nackdelar

- + Gränser mellan kommersiell och samhällsköpt trafik blir fasta och förhindrar risken för att subventionerad trafik tränger undan den kommersiella. Rätt utvalda blir marknadsstråken få och stabila över tiden.
- + Det blir tydligt för kommersiella järnvägsföretag var de kan planera för sin trafik.
- + Rikstrafikens trafikförsörjningsprogram ger möjligheter för kommersiella järnvägsföretag att bedöma hur deras ansökningar kommer att hanteras.
- + för utveckling av trafiken inom marknadsstråken med nya Konkurrens mellan kommersiella företag skapar förutsättningar trafiklösningar, ökad valfrihet och prisvärda resor till bättre anpassad service och kvalitet.
- + Samverkan kan ske mellan kommersiell och samhällsköpt trafik med möjlighet att tillvarata nätverkseffekter.
- Minimiregleringen av tillträdet till persontrafikmarknaden indelad efter geografiska marknadssegment öppnar inte tillräckligt möjligheterna för den kommersiella trafiken att växa över hela järnvägsnätet i en för resenärerna och samhället önskvärd riktning.
- Fastställandet av stabila marknadsstråk och trafikområden riskerar att bli byråkratiskt och odynamiskt, särskilt på sikt. Risken finns att beslut om nya eller förändrade marknadsstråk inte kan fattas tillräckligt ofta för att följa och understödja utvecklingen.
- Utbudet i den kommersiella trafiken, linjedragning, omfattning och inriktning, kommer i stor utsträckning att avgöras av myndighetsbeslut. Dels genom fastställandet av marknadsstråk, dels genom prekvalificeringsförfarandet.



- Prekvalificeringsförfarandet är ytterligare en procedur i en administrativ process som redan är utdragen i tiden.
- Det finns risk för att Transportstyrelsen får svårt att utkräva ansvar för bindande avsiktsförklaringar i de fall där den som inte får tåglägen i rimlig anslutning till innehållet i sin avsiktsförklaring. Tolkning av ”rimlig anslutning” är svår att lägga på någon annan än det ansökande järnvägsföretaget.
- Det kan bli svårt för järnvägsföretag att utifrån trafikförsörjningsprogrammet uttolka och förutsäga vilka enskilda trafikupplägg som uppfyller kravet på en tillfredsställande trafikförsörjning och vilka som inte gör det.

### **Kommersiell trafik med kompletteringsupphandling**

Modellen kommersiell trafik med kompletteringsupphandling hanterar trafik och regler för marknadstillträdet över hela persontrafikmarknaden med järnväg. Liksom i föregående modell ska ensamrätten i den kommersiella trafiken (SJ AB:s monopol) avvecklas. Alla järnvägsföretag som uppfyller järnvägslagstiftningens grundläggande villkor får rätt att etablera sig och ansöka om tåglägen för kommersiell trafik var som helst på hela järnvägsnätet. Trafikhuvudmännens liksom Rikstrafikens roll avgränsas och förtydligas till att avse en möjlighet (rätt) att kompletteringsupphandla trafik som inte kommer till stånd på marknadens villkor. Samhällsköpt trafik blir ett komplement till den kommersiella trafiken och upphandlas i enlighet med av trafikhuvudmännen respektive Rikstrafiken utformade långsiktiga trafikförsörjningsprogram först efter dialog med marknadens aktörer genom ett annonseringsförfarande.

Den kommersiella trafiken bedrivs parallellt, åtskild eller i samverkan, med samhällsköpt trafik upphandlad av trafikhuvudmän eller Rikstrafiken. Länsgränsen blir fortsatt den gräns som rättsligt begränsar trafikhuvudmännens trafikeringsrätt. Rikstrafikens rätt att organisera (men inte utöva) trafik som ska upphandlas bibehålls oförändrad i lag.

Möjligheten för trafikhuvudmännen att ansöka om undantag för länsgränsöverskridande trafik bibehålls. Prövningsprocessen för att bevilja undantag utvecklas, förtydligas och sker enligt samhälls-ekonomiska principer. Enligt denna bör en samhällsekonomisk

bedömning (kalkyl) göras i varje enskilt fall. Till grund och kompletterande vägledning för bedömningen läggs praktiska riktlinjer och kriterier (tumregler).

För att säkerställa att samhällets insatser inte hamnar i konflikt med kommersiell trafik används ett annonseringsförfarande enligt modell från flyget. Samhällets önskemål och krav på trafikutbudet såsom det anges i trafikförsörjningsprogrammen ligger till grund för att utröna marknadens intresse av att driva sådan trafik. Endast den trafik som inte kommer till stånd på kommersiella villkor blir sedan föremål för offentlig upphandling.

Långsiktiga trafikförsörjningsprogram bör också ligga till grund för ansökan hos Banverket om tåglägen för all samhällsköpt trafik.

### Kort om för- och nackdelar

- + Konkurrens och avsaknad av monopol skapar förutsättningar för utveckling av trafiken med nya trafiklösningar, ökad valfrihet och prisvärda resor till bättre anpassad service och kvalitet.
- + Avsaknad av monopolrättigheter gör systemet flexibelt och öppnar för möjlighet att den kommersiella trafiken kan växa och minska behovet av skattesubventioner till trafiken från stat och kommun.
- + Samverkan kan ske mellan kommersiell och samhällsköpt trafik med möjlighet att tillvarata nätverkseffekter.
- + Tydliga och i förväg kända prövningskriterier i den samhällsköpta trafiken tillsammans med långsiktiga trafikförsörjningsprogram skapar marknadstransparens och möjligheter till planering och bedömning av affärsmöjligheter för kommersiell trafik.
- Förekomst av konkurrens från samhällsköpt trafik med risk för undanträngning av kommersiell trafik kan inte uteslutas.
- Risk för ökade administrativa kostnader för upphandlade myndigheter till följd av ökade och mer omfattande upphandlingsförberedelser.

## Slutsatser

Sammanfattningsvis konstaterar jag att ingen av modellerna är fri från invändningar. Mot bakgrund av ibland något motsägelsefulla krav som ställs på den framtida marknaden är det kanske inte helt förvånande. Det är t.ex. så att om samhällsköpt trafik och kommersiell trafik ska kunna både konkurrera och samverka med varandra kan gränserna mellan de både inte göras för skarpa. Samtidigt är en viktig förutsättning för att konkurrensen ska fungera på en kommersiell marknad att inslag av konkurrensnedvridande subventioner kan hållas borta och att gränserna därför bör vara så skarpa som möjligt. Jag kan därför också konstatera att det inte har varit en helt enkel uppgift att finna en modell som till fullo tillgodoser kraven.

Av sammanställningen ovan framgår att modellen *Marknadsstråk*, trots sina fördelar med en tydlig gräns mellan kommersiell och subventionerad trafik, endast i begränsad utsträckning öppnar möjligheter för att den kommersiella trafiken på sikt ska kunna utvecklas, och växa, i en för resenärerna och samhället önskvärd riktning. Min huvudinvändning är dock att modellen förutsätter att det är samhället och en myndighet som ska ange områden och gränser för var den kommersiella trafiken lämpligen bör gå fram. En myndighet, och inte marknaden, ska vidare, utöver den prövning som av knapphetsskäl oundgängligen måste göras av Banverket, avgöra vilken trafik som ska erbjudas resenärerna. Enligt min mening innebär det att hela poängen med att införa konkurrens på spåret försvagas kraftigt. Visserligen anges att prekvalificeringen skulle kunna utgå, men som man måste förstå förslaget framstår denna som ett huvudinslag i hela modellen.

Därutöver är det främst följande invändningar som gör att jag bedömer att modellen inte förmår att tillgodose uppdraget i mina direktiv.

Jag kan inte se att den geografiska marknadsavgränsningen och indelningen i stabila och fredade marknadsstråk skulle stimulera till en dynamisk marknadsutveckling över var och hur framtida trafik och trafikkoncept kan komma att uppstå. I avsaknad av närmare reglering eller särskilda åtgärder för att begränsa den samhällsköpta trafiken utanför marknadsstråken är det mindre troligt att kommersiella järnvägsföretag är benägna att etablera sig på denna del av marknaden. Därigenom är det också mindre sannolikt att den kommersiella trafiken kommer att kunna avlasta trafikerings- och

finansieringsbördan från stat och kommun i trafik utanför marknadsstråken men som också skulle kunna vara kommersiellt lönsam. Marknadsöppningen för den kommersiella trafiken riskerar med denna modell med andra ord att bli mindre än nödvändigt.

Jag drar därför den slutsatsen att av de två modellerna är det den andra, *Kommersiell trafik med kompletteringsupphandling*, som trots vissa nackdelar sammantaget ger bästa förutsättningar för att uppfylla ställda krav.

I det fortsatta redogör jag för mina närmare överväganden kring en lämplig konkurrensmodell för den framtida persontrafikmarknaden på järnväg. Inledningsvis diskuterar jag den något motstridiga frågan om å ena sidan behovet av att kunna samverka mellan samhällsköpt och kommersiell järnvägstrafik och å andra sidan konkurrensmarknadens krav på tydliga gränser för det offentliga åtagandet.

#### **4.4 Samspel och avgränsning mellan kommersiell och samhällsköpt trafik**

##### **Nätverkseffekter och samspel mellan kommersiell och samhällsköpt trafik**

Järnvägstrafik, likt kanske inget annat trafikslag, karaktäriseras i hög grad av det som brukar kallas nätverkseffekter. Forskning kring nätverkseffekter visar bl.a. på att ett sammanhållet nätverk kan leda till att den samhällsekonomiska nyttan maximeras. En ensam operatör kan antas ha full kontroll över att planera sitt utbud och utnyttja det faktum att olika tåg antingen kan komplettera eller konkurrera med varandra. I ett offentligt monopol styrt av samhälleliga intressen kommer nätverksvinsten att tillfalla och gynna resenärskollektivet och samhället. I ett privat vinstmaximerande monopol ligger det istället i uppdraget att maximera intäkterna, vilket inte lika givet leder till att nyttan ökar vare sig för resenärerna eller för samhället. Utfallet kan dock vara det samma i de båda fallen beroende på att även en operatör med kommersiella avkastningskrav måste kunna erbjuda ett attraktivt reseutbud för att locka till sig resenärer och intäkter.

I ett system med flera som organiserar och utför trafik (i det fortsatta för enkelhetens skull och där inget annat anges kallat trafikaktörer) är det svårare att uttala sig om huruvida ytterligare

en avgång eller linje kommer att öka den totala nyttan, även om just den linjen eller avgången är lönsam. Även i detta fall har dock trafikaktörerna anledning att samarbeta i den mån det kan öka attraktiviteten i deras erbjudanden. Samtidigt ger givetvis ett system med flera trafikaktörer incitament till att konkurrera om resenärerna.

Beroende på omständigheterna i de enskilda fallen (tillgång till spår, resenärsunderlag, möjlighet att identifiera och nischa nya produkter) kan trafikaktörer därför antingen välja att erbjuda rese-tjänster som till större del vilar på att ansluta till och komplettera det befintliga utbudet eller välja att utveckla och satsa på koncept som kan fungera mer självständigt i järnvägssystemet.

Oberoende av hur en framtida konkurrens kan komma att utvecklas kvarstår emellertid främst två omständigheter som gör att trafikaktörerna i järnvägssystemet måste kunna samverka.

- Många järnvägsresor görs med byten och övergångarna måste stämma överens.

Bytesresor är i synnerhet vanligt i den långväga trafiken, på de mest trafikerade stråken är andelen 30–50 procent.<sup>12</sup> Nätverkseffekter inom tågtrafiken finns i första hand inom denna grupp av resor. Det är emellertid omöjligt att säkert uttala sig om nätverkseffekternas storlek eller i vilken riktning de verkar. Forskningen pekar här åt olika håll. Om nätverkseffekterna är starka kommer detta att påverka förutsättningarna för nya trafikaktörer att etablera sig i långväga trafik och minska möjligheterna att konkurrera med SJ AB och andra redan etablerade aktörer om trafiken. Incitamenten att samverka blir istället mer framträdande.

- Vid störningar i trafiken måste resenärer kunna åka andra vägar och utnyttja såväl andra tåg som alternativa kollektiva transportmedel.

Om samverkan om bytesresor och vid störningar i trafiken inte kommer till stånd på trafikaktörernas eget initiativ kan det finnas anledning att överväga åtgärder för att antingen tvinga till eller stimulera till detta. Här skulle man givetvis kunna resonera på samma sätt som när det gäller de överväganden och förslag kring en obligatorisk samordning av trafikantinformation som jag presenterar i kapitel 6.

---

<sup>12</sup> Wieweg, L, 2004, Konkurrens inom långväga persontrafik på järnväg, Banverket.

Kravet på en samlad information om tidtabeller etc. på ett och samma ställe är dock motiverat av att det är en förutsättning för att resenärerna på ett enkelt sätt ska få en överblick över järnvägssystemets totala utbud, oberoende av hur tågoperatörerna har valt att boka och sälja biljetter. Att däremot ställa krav på samverkan i försäljningsledet har jag inte sett som nödvändigt. Den standardisering av utbud och den reglering av priser och försäljningsvillkor som detta förutsätter riskerar enligt min bedömning att tvärtom hämma utveckling mot olika former och typer av reserbjudande på ett sätt som knappast gynnar resenärerna. Däremot tror jag att, såsom redan sker i dag, många företag ändå kommer att vilja sluta överenskommelser och gå samman om att kunna erbjuda genomgående biljetter i ett gemensamt system. På motsvarande sätt är jag övertygad om att det ligger tillräckliga incitament i den affär och det nätverk som järnvägssystemet utgör för att göra ytterligare reglering av samverkan om bytesresor m.m. överflödig. Om aktörerna i järnvägssystemet inte förmår att utforma sina reseerbjudanden på ett sådant sätt att byten och övergångar mellan olika tåg och tågoperatörer fungerar kommer nämligen såväl enskilda aktörer som järnvägen som helhet att förlora i konkurrenskraft. Därmed äventyras också den kommersiella lönsamheten.

### Gränser för det offentliga åtagandet

Till underlag för överväganden kring en lämplig konkurrensmodell har Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) på mitt uppdrag analyserat motiven för ett offentligt åtagande i samhällsköpt trafik. I det följande redovisas VTI:s slutsatser helt kort. För en utförligare redogörelse hänvisas till VTI:s rapport<sup>13</sup>. VTI konstaterar inledningsvis att flera operatörer och avskaffat monopol tillsammans med en begränsad bankapacitet riskerar att i ett inledningskede leda till framförallt vissa nätverksförluster. Å andra sidan framhåller VTI att en avreglering kan leda till ökad effektivitet främst i form av teknisk utveckling och vinster från ny teknik.

De principiella skälen till att trafik kan vara samhällsekonomiskt motiverad för ett offentligt åtagande kan främst sökas i förekomsten av s.k. marknadsmisslyckanden. Till exempel kan naturliga monopol och stordriftsfördelar eller olika former av externa effekter, dvs. icke internaliserade värderingar av miljöpåverkan,

---

<sup>13</sup> Pyddoke, R., 2008.

olyckor eller trängsel m.m., göra att sådana trafiktjänster antingen inte erbjuds i tillräcklig omfattning av marknaden eller till ett pris som gör att efterfrågan hämmas eller uteblir. Möjligheten att genom ökad järnvägstrafik tillgodogöra sig tidsvinster och bättre tillgänglighet, miljö- och säkerhetsvinster eller positiva effekter på tillväxt och näringsliv talar i dessa fall för att samhället bör åta sig ansvaret för trafiken. Av samma skäl kan det också vara motiverat att samhället ansvarar för trafik som ger upphov till utökad trafik utöver den trafik som bedrivs på kommersiella villkor.

Utifrån samma principiella resonemang kan sägas att det saknas motiv för att stat eller kommun ska engagera sig i och upphandla eller driva trafik som är kommersiellt lönsam och som kan utföras på en fungerande marknad och på marknadens villkor.

Beträffande möjligheterna att identifiera samhällsekonomiskt motiverad trafik konstaterar VTI vidare att kommersiellt lönsam järnvägstrafik ofta, men inte alltid, också är samhällsekonomiskt lönsam. Om trafiken är kommersiellt lönsam kan man således anta att den är mer samhällsekonomiskt lönsam än vad trafik i allmänhet kan vara. Det beror på att för kommersiell trafik finns en dokumenterad betalningsvilja som motsvarar trafikens fulla värde som inte finns för samhällsekonomiskt motiverad men kommersiellt olönsam trafik.

I VTI:s uppdrag ingick att särskilt analysera möjligheterna att försöka identifiera en gräns för det offentliga åtagandet i persontrafiken på järnväg. Frågan ställs mot bakgrund av behovet av att i förväg och helst i lag kunna tydliggöra var samhällets ansvar för trafiken slutar och marknaden istället har möjlighet att utvecklas. Otydliga gränser mellan upphandlad och kommersiell trafik riskerar annars att ge för litet utrymme för den kommersiella trafikens utveckling. Med erfarenheter från t.ex. telemarknaden och elmarknaden ger vidare otydlig lagstiftning lätt upphov till att aktörerna tvingas engagera sig i omfattande och tidsödande rättstvister. En följd härav är att marknadens utveckling kan låsas upp eller stanna av.

En reglering för att ange var och hur samhällsköpt trafik får bedrivs bör därför vara entydig och lättfattlig för att undvika gränsdragningsproblem och godtycke. VTI pekar här på möjligheten att genom enkla tumregler sätta gränser eller minivärden för t.ex. hur låg subventionsgraden får vara i den samhällsköpta trafiken för att det fortfarande ska finnas ett motiv för ett offentligt åtagande.

VTI konstaterar samtidigt att det är svårt att i lag formulera sådana enkla och entydiga gränser. De är vidare svåra att tillämpa mer generellt och de måste därför tolkas för det enskilda fallet. Tolkningen skapar risk för godtycke och ger inte tillräcklig rätts-säkerhet och förutsägbarhet för att det ska vara möjligt att formulera en i lag bindande reglering. Hur hög kan t.ex. subventionsgraden tillåtas vara innan konkurrensförutsättningarna hämmas för den kommersiella trafiken?

Däremot pekar VTI på att det finns verktyg i form av efterfrågemodeller och samhällsekonomiska kalkyler för att pröva om motiven för ett offentligt åtagande är uppfyllda till grund för att bedöma gränser för den samhällsköpta trafiken. Också detta kräver en särskild prövning i varje enskilt fall.

Samhällsekonomiska kalkyler används bl.a. som ett hjälpmedel för att prioritera mellan olika åtgärder och investeringar i transportsystemet. Kalkyler innehållande trafikeringskostnader, resenärers värderingar av tid, utsläpp och andra effekter på miljö och säkerhet m.m. ger en indikation på olika åtgärders relativa kostnadseffektivitet. Kalkylerna utgår från antaganden om befolkningsutveckling, ekonomisk utveckling, bränsle- och biljettpriser m.m. och kompletteras med kvalitativa värderingar och bedömningar av sådana effekter som kalkylerna inte kan fånga upp. I sin åtgärdsplanering använder trafikverken t.ex. prognosverktyget Sampers (data och statistik över trafiken) för att prognostisera efterfrågan och dess utveckling i kombination med Samkalk innehållande kalkyler över objektens nyttor och kostnader. De samhällsekonomiska kalkylerna kan därmed komplettera annat beslutsunderlag och ger grund för att analysera möjligheter och risker förknippade med olika beslut.

## 4.5 Överväganden och förslag till konkurrensmodell

En av de mer avgörande förutsättningarna i mina överväganden kring en framtida modell för marknadstillträdet, liksom eventuella avgränsningar av rätten att bedriva trafik, är att modellen ska tillåta att såväl samhället som olika kommersiella aktörer organiserar eller kör trafik.

En viktig utgångspunkt är givetvis vidare de transportpolitiska målen enligt vilka den interregionala kollektivtrafiken så långt som möjligt bör drivas på kommersiella villkor (prop. 1997/98:56).



Enligt såväl svensk transportpolitik som den som återspeglas i EG:s rättsakter ska samhället inte ingripa där en tillräcklig trafik kan upprätthållas på kommersiella villkor.

För den av samhället köpta och genom skatter subventionerade trafiken bör ställas krav på att trafiken innebär en bättre trafikförsörjning än vad marknaden annars kan tillgodose. Begreppet ”bättre trafikförsörjning” bör ses ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.<sup>14</sup>

Att tydligt och enkelt, transparent och förutsägbart tillika rättsäkert sätt bör sökas för att i lag definiera och reglera gränser mellan samhällsköpt och kommersiell trafik och dess rättsliga villkor och utrymme.

### Länsgränsen bör fortsatt utgöra huvudsaklig gräns

Jag bedömer att en sådan avgränsning inte är möjlig att göra med ”tumregler” som fastställs i lag. (Däremot bör praktiska tumregler kunna användas till vägledning för en prövning i det enskilda fallet.) Att t.ex. definiera skillnader i termer av turtäthet eller uppehållsmönster, avstånd, restider eller biljettpriser riskerar alla att dels vara oprecisa och flytande begrepp, dels variera med geografiska skillnader och förändras i takt med teknisk utveckling, förändringar i resandemönster eller med annan omvärldsförändring. En timmes pendlingsresa med ett tåg i dag kan vara en halvtimmes resa med morgondagens tåg. En timmes resa i södra Sverige tar dig lätt mellan tätorter och arbetsplatser men räcker kanske inte ens till granngården eller länsgränsen i norra Sverige.

Krav om att hålla en viss subventionsgrad innebär i praktiken en reglering av biljettpriser, med därtill följande svårigheter för lagstiftaren att bestämma vad som är ”rätt” pris i förhållande till kostnader, gällande efterfrågesituation etc. De gränsdragningsproblem

<sup>14</sup> ”Bättre trafikförsörjning” kan härledas från begreppet ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” i EG-fördraget och den betydelse begreppet har för EU:s gemensamma värderingar. EG:s konkurrensbestämmelser ställs här mot medlemsstaternas rätt att tilldela (offentliga och privata) företag särskilda eller exklusiva rättigheter för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (exv. allmän trafikplikt enligt EG:s s.k. PSO-förordning [Public Service Obligation], Förordning (EG) nr 1370/2007). Sådana monopolrättigheter måste dock enligt EG-fördragets konkurrensregler (artikel 86) vara proportionerliga och får inte ges utöver vad som är nödvändigt för att tjänsterna/uppgifterna ska kunna utföras. Enligt den s.k. proportionalitetsprincipen ska medlemsstaterna med andra ord inte ingripa om marknaden kan erbjuda tjänster på kommersiella villkor i tillräcklig omfattning. Företag med monopolrättigheter ska lyda under konkurrensbestämmelserna och utvecklingen av den gränsöverskridande handeln får inte påverkas i sådan omfattning att den strider mot gemenskapens intresse.

som oundvikligen uppstår om man lagvägen söker sätta gränser för hur många hållplatsstopp eller hur många avgångar trafiken får ha kan vidare lätt leda in i orimliga eller rentav löjväckande situationer. Ska t.ex. resenärerna om det finns plats på spåret nekas att få åka med en viss tur enbart av det skälet att den överskrider en lagreglerad gräns för med vilken turtäthet samhällsköpta tåg får gå? Eller ska en station tvingas öppna bara för att antalet hållplatser annars blir för litet?

Dessutom ställer enkla, i praktiken fotade tumregler stora krav på lagstiftarens förmåga att förutspå såväl krav som utseende på det framtida resandet. Sannolikt skulle en sådan detaljreglering allvarligt komma att hämma utvecklingen av nya trafiklösningar.

En metod som jag och andra tidigare berört har varit att söka definiera olika typer av resande efter resans ändamål, s.k. trafik-koncept, till exempel arbetspendling, fritidsresor, tjänsteresor, serviceresor, charter- eller upplevelseresor. Ett sätt att skilja ut pendlingstrafiken skulle kunna vara att knyta och villkora resandet till ett periodkort. Det skulle sätta en tydlig gräns och i stort sett ta bort konkurrensytorna mot kommersiella trafikkoncept. Eftersom periodkortet alltid innebär en viss mängdrabatt blir det för de flesta pendlare ointressant att istället välja att åka med andra tåg till fullt pris. Nackdelen är givetvis att ett krav om att endast pendlings- trafikerna ska kunna ske med periodkort, i praktiken att jämföra med en prisreglering, ytterligare minskar kommersiella tågs möjligheter att ta marknadsandelar och priskonkurrera med motsvarande mängdrabatter. Även kommersiella företag måste givetvis kunna erbjuda sina tjänster med olika periodkort eller andra former av mängdrabatter.

Om avgränsningen vidare görs alltför strikt eller snäv försämras utsikterna att utvecklingen av kommersiell trafik ska kunna bidra till ett minskat behov av samhällsköpt trafik. Sannolikt blir det också svårare för trafikhuvudmän och kommersiella trafikoperatörer att samverka. Trafikhuvudmän skulle dock fortsatt kunna köpa in enstaka platser i parallellgående kommersiella tåg och på så sätt avlasta den samhällsköpta pendlingstrafiken.

Frågan kompliceras ytterligare av att idag finns många typer av periodkort inom och mellan län med olika lösningar och villkor för när, var och i vilka kombinationer de får användas. En annan fråga som står obesvarad i en sådan lösning är hur ”ströpendlare” ska klara sina resebehov. Risken att många istället tar bilen är uppenbar.

Ett sätt att pröva möjligheterna att separera och utforma en reglering av olika marknadssegment är att titta på hur regleringen utformats i tidigare avregleringssteg.<sup>15</sup> Hittills gjorda erfarenheter från t.ex. chartertågtrafiken visar på svårigheter att i praktiken tillämpa de gränser som är satta för dessa tågtyper. Av vilken typ och omfattning måste t.ex. den attraktion eller den händelse vara som gör tåget till ett chartertåg? Räcker det med att skicka med en inträdesbiljett till Liseberg på en tågresan från Stockholm till Göteborg för att tåget ska vara ett chartertåg? Om man istället ställer krav på att evenemanget prismässigt måste överstiga priset för tågresan räcker det då med att rabattera priset på tågbiljetten till strax under priset på Lisebergsinträdet?

Ett annat exempel på hur en avgränsning kan göras gäller flygtågtrafiken på Arlandabanan. Villkor ställda i trafikeringssavtalet (mellan infrastrukturförvaltaren A-Train och trafikutövarna) skyddar A-Trains trafik från konkurrens från andra tågföretag. Endast sådana tåg som inte direkt konkurrerar om trafiken mellan Stockholm och Arlanda tillåts trafikera (stanna för att släppa av och ta upp passagerare) stationer på Arlanda. Dock är en sådan konstruktion av en avgränsning givetvis bara möjlig på infrastruktur som inte förvaltas av staten.

Den största svårigheten med att i lag söka definiera gränser med hjälp av resans ändamål måste dock vara det faktum att sannolikt mycket få, om ens några trafikupplägg, har förutsättningar att fylla tåget till en sådan grad att de kan nå kommersiell lönsamhet om endast en resandekategori får åka med. Tågets goda egenskaper att samtidigt kunna transportera många resenärer i olika ärenden och med olika resmål riskerar istället, med en sådan lagreglerad definition och avgränsning, att vändas till dess nackdel. Som jag flera gånger varit inne på hindrar det dock inte att trafikupplägg eller andra former av praktiska tumregler kan användas som vägledning för att pröva ansökningar om trafikeringstillstånd i det enskilda fallet. Jag återkommer till detta längre fram.

Genomgången och analysen ovan leder mig till slutsatsen att de enda enkla och otvetydiga gränser som finns att tillgå för en lagreglering är vad som gäller idag, nämligen länsgränsen. Fördelen med denna gräns är att den är geografiskt väl definierad och etablerad med hänsyn till geografiska och lokala skillnader.

---

<sup>15</sup> Järnvägsföretag har från april 2007 rätt att utföra och organisera nattågs- eller chartertrafik som bedrivs på kommersiella villkor på järnvägsnät som förvaltas av staten. 4 kap. 1a § järnvägsförordningen (2004:526).

Länsgränsen som gräns för kommunernas och landstingens verksamhet är vidare relevant mot bakgrund av kommunallagens (1991:900) bestämmelser enligt vilken kommuner och landsting (primär- och sekundärkommuner) endast får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Den kommunala kompetensen bestäms vidare av de s.k. kommunala rättsprinciperna; lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen. Kommuner är vidare förhindrade att bedriva näringsverksamhet om verksamheten bedrivs i syfte att göra vinst.<sup>16</sup>

Sammantaget innebär de kommunala rättsprinciperna att den kommunala kompetensen är avgränsad till den verksamhet som berör och endast kommer de egna kommuninvånarna till del. De angelägenheter kommunen engagerar sig i och de resurser de använder för detta ska gå tillbaka till och ge nytta för de egna kommuninvånarna och inga andra.

I detta sammanhang har från olika håll, och i sammanhang som långt ifrån är avgränsat till järnvägsverksamhet, påpekats att ett konkurrensproblem snarare rör den skada som kommunal verksamhet kan göra när syftet inte är att gå med vinst. Jag kan bara instämma i detta men kan samtidigt konstatera att ett arbete pågår för att åtgärda problemet. Bland annat bereds för närvarande inom Regeringskansliet ett förslag till lagstiftning som syftar till att begränsa effekterna av offentlig säljverksamhet på marknaden.<sup>17</sup>

Det faktum att den kommunala kompetensen i lag och rättspraxis är bestämd till kommunens eller landstingskommunens område medför vidare att det blir svårt att utkräva ansvar för den verksamhet som kommunen eller landstinget i fråga engagerar sig i utanför denna gräns. Om verksamheten inom ett trafikområde som inte baseras på en administrativ länsgräns inte kan förläggas till ett annat (statligt) organ kommer det rättsligt och i praktiken saknas en juridisk person att lägga ansvaret på.

---

<sup>16</sup> *Lokaliseringsprincipen* innebär att en angelägenhet måste bäras upp av ett till kommunen knutet intresse för att kunna bli föremål för kommunens omvårdnad. *Likställighetsprincipen* föreskriver att kommuner och landsting ska behandla sina kommunmedlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Kommunen får därmed inte särbehandla kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. *Självkostnadsprincipen* innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som tillhandahålls. (Ur Näringsdepartementets promemoria *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden*, juni 2008).

<sup>17</sup> Näringsdepartementet 2008.

En viktig invändning mot att fortsatt använda länsgränsen som gräns är dock att dagens länsgränser med tiden kommit att få allt mindre praktisk betydelse som gräns för resande- och pendlingsmönster. Den gradvisa utveckling som nu pågår i regionsammanhang liksom diskussioner och förslag från t.ex. Ansvarskommittén<sup>18</sup> tyder på att dagens (administrativa) indelning i län kan komma att bytas mot större och mer utvecklade regioner för arbete, studier, näringsliv m.m.

Man kan givetvis också fråga sig om länsgränsen som enda i lag formulerad restriktion räcker som avgränsning mot den kommersiella trafiken. Under utredningens gång har farhågor ventilerats om att, i ett framtida scenario med större regioner som ersätter dagens län, trafikhuvudmännens trafik kommer att expandera in på den kommersiellt lönsamma delen av marknaden och bromsa utvecklingen av den kommersiella trafiken. Detta är givetvis ett fullt tänkbart scenario.

### Rikstrafikens och trafikhuvudmännens ansvar bör förtydligas

Vid större regioner borde emellertid efterfrågan också på sådan mer långväga trafik som har förutsättningar att bli kommersiellt lönsam växa. Den trafiken bör givetvis inte ingå varken i trafikhuvudmännens utbud eller i Rikstrafikens avtal. Också av detta skäl är det enligt min mening viktigt att Rikstrafikens och trafikhuvudmännens ansvar kan förtydligas till att endast och uteslutande avse sådan trafik som inte kan bedrivas av marknaden. Prövning av eventuella ansökningar från trafikhuvudmännen om att bedriva länsgränsöverskridande trafik bör vidare baseras på en samhälls-ekonomisk bedömning. Det är trafikhuvudmännen själva som måste kunna lägga fram underlaget för denna bedömning. Om en trafikhuvudman t.ex. inte kan visa att trafiken måste subventioneras av samhället utan lika gärna skulle kunna bedrivas kommersiellt ska tillstånd inte ges. Som motiv för ett offentligt åtagande räcker det heller inte med att samhället kan erbjuda *mer trafik* utan att den måste vara *bättre*, dvs. utifrån en samhälls-ekonomisk bedömning mer nyttig för resenärerna och samhället än den som marknaden kan erbjuda.

---

<sup>18</sup> SOU 2007:10, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.

Om en reform mot större regioner ligger i en nära framtid eller utvecklingen dröjer kan jag omöjligt uttala mig om. Men argumenten för att, när det gäller att sätta gränser för trafikhuvudmännens trafikeringsrätt- och ansvar, fortsatt hålla sig till en geografisk (administrativ) gräns kvarstår. Även andra har varit inne på att regleringen fortsatt ska bygga på länsgränser men att trafikhuvudmännens trafikeringsrätt vidgas genom att låta den sträcka sig över både en och två länsgränser.

Med Ansvarskommitténs föreslagna regionindelning, som bland annat är baserad på behovet av kollektivtrafik i regionen, skulle det innebära att den samhällsköpta regionala trafiken skulle sträcka sig över längre, ibland mycket längre avstånd än idag. Även om det betyder att den kommersiella trafikens rörelseutrymme riskerar att inskränkas i viss mån skulle, enligt min mening, en reglering baserad på läns- eller regiongräns dock vara en möjlig lösning även för framtiden. De farhågor och invändningar man kan ha emot detta bör som jag har berört ovan hanteras genom ett förtydligt ansvar till upphandlande myndigheter och genom en striktare undantagsprövning.

Att däremot, som andra har föreslagit, låta trafikhuvudmannatrafik överskrida både en och två länsgränser skulle i ett storregionalt perspektiv medföra att trafiken närmast är att jämställa med fjärrtrafik varvid en reglering av den samhällsköpta trafiken framstår som rätt meningslös. Trafikhuvudmännens generella trafikeringsrätt bör därför som huvudprincip enligt min mening också av detta skäl stanna vid länsgränsen. Som tillägg till den generella regeln bör däremot särskilda villkor för undantag utvecklas och prövningsprocessen i anslutning till denna förtydligas. Jag återkommer till detta i nästa avsnitt.

### **Rikstrafiken och trafikhuvudmännen bör ta fram långsiktiga trafikförsörjningsprogram**

Motiven för det offentliga åtagandet i den samhällsköpta trafiken bör som jag utvecklat ovan vara tydliga och transparenta för samtliga berörda aktörer. Detta till vägledning för potentiella aktörer som vill etablera sig på den kommersiella marknaden och som till grund för ett sådant beslut behöver ta ställning till möjligheter och risker i sin satsning. Trafikhuvudmännen och Rikstrafiken bör därför, som tidigare nämnts, åläggas en formell skyldighet att

utforma och offentliggöra långsiktiga trafikförsörjningsprogram innehållande samhällets minimikrav och ambitioner för den kollektivtrafik som bör finnas för medborgarna. Programmen bör dokumenteras och offentliggöras på lämpligt sätt, bl.a. i Europeiska unionens officiella tidning.

Programmen bör klart och tydligt särskilt ange samhällets behov av persontrafik med järnväg och motiven för dessa i ett trafikslagsövergripande perspektiv relaterat till gällande transportpolitik. Av programmen bör bl.a. framgå vilka uppgifter trafiken avses fylla, dvs. vilka olika typer av resebehov trafiken syftar till att tillgodose, var och till vilken servicenivå. Vidare bör programmen innehålla motiv för och en bedömning av vilken trafik, dvs. vilka av de utpekade uppgifterna och resenärsbehoven, som samhället på olika sätt tror sig behöva ta ett ansvar för. De särskilda insatser, t.ex. i form av subventioner, upphandling av trafik eller andra reglerande eller stimulerande åtgärder för att styra trafikutbudet i önskad riktning bör beskrivas och motiveras i förhållande till de transportpolitiska målen. Trafikförsörjningsprogrammen bör omfatta en period av cirka tio år med lämpliga revideringstillfällen.

Det utbud som beskrivs i trafikförsörjningsprogrammen kan således bestå av: a) trafik som kan etableras på kommersiella villkor och b) trafik som inte kommer till stånd på kommersiella villkor eller trafik som man av särskilda skäl från samhällets sida vill garantera ett utbud av enligt de klagörande motiv som fastställts i trafikförsörjningsprogrammet.

### **Förtydligad prövningsgrund för utvidgad trafikeringsrätt**

Med länsgräns (eller regiongräns) som avgränsning för trafikhuvudmännens trafikeringsrätt kommer även i framtiden finnas kommersiellt olönsam men för samhället angelägen trafik som inte hör till vare sig Rikstrafikens fögderi (av interregional karaktär) eller kan bedrivas inom länets gränser. För sådan trafik ska trafikhuvudmännen liksom idag kunna ansöka om särskild trafikeringsrätt, i det fortsatta kallad utvidgad trafikeringsrätt. Till skillnad från dagens regler anser jag att det i fortsättningen bör vara Transportstyrelsen som prövar ansökningar och beviljar ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt. Detta bör kompletteras med en möjlighet till överprövning av Transportstyrelsens beslut i domstol.

Ansökningsförfarandet liksom prövningsprocessen bör dock som jag tidigare framhållit ges ökad tydlighet. Ansökan ska förenas med samhällsekonomiska motiv och beviljande av sådan trafikeringsrätt ska föregås av en samhällsekonomisk prövning av nyttan med trafiken.<sup>19</sup>

I 4 kap. 3 § järnvägsförordningen formuleras dessa undantagsbestämmelser enligt följande.

Regeringen får besluta att en trafik huvudman även får utföra och organisera persontrafik i angränsande län om det kan antas dels att den lokala och regionala trafiken därigenom skulle förbättras för trafikanterna, dels att detta inte skulle leda till ett mindre effektivt totalt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.

Om förutsättningarna för att bedriva kommersiell persontrafik eller av staten upphandlad trafik inte väsentligen påverkas kan regeringen besluta att trafik huvudmän i olika län som samverkar i fråga om persontrafik inom länen skall ha gemensam rätt att utföra och organisera denna trafik.

I första stycket ges således möjlighet att få utvidgad trafikeringsrätt om den nya trafiken bedöms vara bättre än vad marknaden eller trafik huvudmän inom länen kan åstadkomma. Till skillnad från i första stycket tar undantag enligt andra stycket hänsyn till i vilken mån en utvidgad trafikeringsrätt för trafik huvudmännen påverkar befintlig trafik. Även i detta fall förutsätts dock att trafiken bedöms vara bättre (ur en samhällsekonomisk synvinkel) än den befintliga även om så uttryckligen inte står i bestämmelsen.

### **Förtydliganden om prövningsgrund bör föras in i järnvägsförordningen**

Principen för att en ansökan om trafikeringsrätt ska kunna beviljas bör således vara att den ska ge upphov till en bättre trafikförsörjning ur ett samhällsekonomiskt perspektiv än vad som kan åstadkommas utifrån en företagsekonomisk lönsamhetsbedömning, dvs. av marknaden. Som jag har berört tidigare innebär det bl.a. att

---

<sup>19</sup> I en samhällsekonomisk bedömning ska alla effekter som berörda parter tillmäter något värde beaktas. Effekterna värderas i kronor utifrån individernas egna värderingar; positivt värde för vinster och förbättringar, negativt för kostnader och försämringar. Ingående värden i en sådan prövning kan t.ex. vara värdet av en tidsvinst, minskad miljöpåverkan, ökad säkerhet. På kostnadssidan finns driftskostnader, intrång i landskapet, ökat buller, ökat slitage etc. Värderingarna av de effekter som den tillkommande trafiken ger upphov till summeras och kan ställas mot den trafiklösning som annars skulle bli fallet. Det alternativ som ger den största sammanlagda nyttan är enligt en samhällsekonomisk bedömning bäst.



samhället endast bör ingripa i marknaden i den mån marknaden själv inte förmår leverera efterfrågade lösningar. Nödvändiga förtydliganden i dessa avseenden bör föras in i järnvägsförordningen. Bland annat bör förtydligas att prövningen bör baseras på en samhällsekonomisk bedömning och att trafikupplägget inte kan åstadkommas på marknads villkor. Processen bör i övrigt förtydligas enligt de riktlinjer och rekommendationer som anges i detta betänkande.

### **Praktiska tumregler bör utvecklas till vägledning i prövningen**

Till grund och vägledning för en sådan prövning kan också, som jag varit inne på tidigare, läggas olika former av tumregler som syftar till att mer kvalitativt komplettera den samhällsekonomiska bedömningen. Genom att söka bedöma tågets särart och i vilken mån det från resenärernas synvinkel finns en utbytbarhet mellan den nya trafiken och den redan befintliga trafiken kan slutsatser dras om trafikens tillkommande nytta i förhållande till dess eventuella skadliga inverkan på befintlig trafik. Andra tumregler om en viss turtäthet, ett visst uppehållsmönster, biljettpriser eller längd på resan kan syfta till att definiera vilken typ av resandekategori trafiken vänder sig till. Genom att titta på i vilken mån det finns andra substitut till den aktuella tågtrafiken kan man vidare få en uppfattning om angelägenhetsgraden och nyttan av trafiken.

En uppsättning av tillståndskriterier skulle således, utöver den samhällsekonomiska bedömningen om trafikens nyttor och kostnader, kunna tjäna som vägledning för att bestämma när det är motiverat att bevilja undantag från länsgränsregeln. Med utgångspunkt i bl.a. de bedömningskriterier som Rikstrafiken utvecklat skulle sådan utvidgad trafikeringsrätt kunna vara aktuell att bevilja då t.ex. något, några eller alla av följande kriterier är uppfyllda.

1. trafiken upprätthålls inte av kommersiell aktör
2. trafiken kan inte bedrivas på kommersiella grunder utan kräver subventioner från det offentliga i någon form t.ex.
  - direkta subventioner till operatör
  - subventioner för fordon
  - subventioner till resenärer i form av icke prestationsrelaterade rabatter eller rabatter på annan icke objektiv grund

3. en betydande andel av resandet är regionalt
  - resans längd överstiger inte ett avstånd i storleksordningen 10 mil
  - restiden överstiger inte på ett ungefär en timme
4. resandet har karaktären av daglig pendling
5. trafiken sker enligt en viss turtäthet eller med uppehåll vid alla tårtorter över en viss minsta storlek där det finns hållplatser.

Ett första villkor för att ansökan ska prövas mot kriterier som dessa är dock att trafiken kan betecknas vara av *lokal eller regional karaktär*.

### **Trafikhuvudmännen bör särredovisa kostnader till underlag för prövningen**

Ett krav för att ansökan ska prövas är också att trafikhuvudmannen lämnar nödvändigt underlag för att kunna genomföra prövningen. Trafikhuvudmannen ska kunna presentera en ekonomisk (sär)redovisning för den aktuella trafikens kostnader och intäkter skild från annan trafik (t.ex. buss) samt annat underlag som ger möjlighet att bedöma motiven i ansökan.

Ytterligare ett krav är att trafiken inte får subventioneras av trafikhuvudmännen i så hög grad att de i praktiken kan anklagas för vad som enligt presumtion är förbjuden underprissättning enligt konkurrenslagen.

### **Transportstyrelsen bör pröva ansökningar**

Mitt förslag att Transportstyrelsen ska pröva ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt med möjlighet till överprövning i domstol är en dynamisk process och kommer med tiden att leda till en utveckling av nödvändig rättspraxis till ledning för marknadsaktörernas beslut. Den dynamiska processen innebär vidare att Transportstyrelsen kommer att behöva utveckla tillståndskriterierna i takt med att erfarenheter och praxis formerar sig. I utvecklingsarbetet bör

Transportstyrelsen samråda med branschen. Av förslaget följer också att processen kräver en successiv uppbyggnad och utveckling

av berörda myndigheters resurser och kompetens på området. Jag återkommer närmare om detta längre fram i betänkandet.

#### **4.6 Hur säkerställs ett för samhället önskvärt utbud?**

För resenärerna är det givetvis av yttersta vikt att trafiken kan bedrivas långsiktigt och med mesta möjliga stabilitet och förutsägbarhet i utbudet. En viktig förutsättning för att en konkurrensutsatt marknad ska kunna fungera och leverera effektiva trafiklösningar är dock att såväl nya företag kan träda in som att redan etablerade företag har en möjlighet att utan onödiga trösklar och restriktioner träda ut från marknaden. Att reglera krav på att kommersiella järnvägsoperatörer måste upprätthålla trafik som inte längre är kommersiellt lönsam eller av andra skäl är möjlig att bedriva ser jag inte som en framkomlig väg. Däremot bör samhället på bästa möjliga sätt kunna gripa in för att undvika att utebliven eller nedlagd trafik i onödan drabbar resenärerna. Detta ställer i sin tur krav på att kompletteringar från samhällets sida och övergångar från den ena trafikoperatören till den andra kan fungera så smidigt som möjligt utan ryckighet och onödiga avbrott i trafiken. I följande avsnitt skissar jag på ett sätt att hantera uppkomsten av sådana situationer.

#### **De långsiktiga trafikförsörjningsprogrammets roll**

Jag har tidigare redovisat mitt förslag att de behöriga myndigheterna Rikstrafiken och trafikhuvudmännen ska upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram. I dessa ska myndigheterna göra bedömningar av det samhällsmotiverade utbudet, dvs. vilka persontransporter samhället oundgängligen behöver och, mera specifikt, vilka transporter som bör utföras på järnväg. Utifrån dessa bedömningar formuleras transportuppdrag med angivande av turtäthet, uppehållsmönster, olika kvalitetskrav m.m.

För att i största möjliga mån undvika onödigt arbete bör nära och fortlöpande kontakter hållas mellan å ena sidan Rikstrafiken och trafikhuvudmännen och å andra sidan mellan de behöriga myndigheterna och järnvägsföretag när trafikförsörjningsprogrammen utarbetas. På så sätt bör det vara möjligt att på ett tidigt stadium utröna vilken trafik som inte kommer att behöva upp-

handlas. För övrig, av samhället önskvärd, trafik bör ett villkorat anbudsförfarande tillämpas. Rent praktiskt kan det gå till på så sätt att det i anbudsunderlaget framgår att upphandlingen fullföljs endast om ingen anmälan om kommersiell trafik inkommer. Det kan också gå till på så sätt att en behörig myndighet i särskild ordning notifierar sin avsikt att upphandla trafik, dvs. innan något anbudsunderlag har offentliggjorts.

I den mån det finns ett kommersiellt intresse bland en eller flera konkurrerande operatörer att bedriva den berörda trafiken genomförs således ingen upphandling. I annat fall kan upphandlingsförfarandet fortskrida. Sannolikt kommer åtminstone inledningsvis intresset att bedriva trafik som bedöms ha hög kommersiell risk inte bli särskilt stort om alternativet är att kunna minska risken genom finansiellt stöd och ersättning i avtal. Mot bakgrund av erfarenheter från flyget är det emellertid inte uteslutet att i takt med att marknaden och konkurrensen utvecklas, fler aktörer kommer att vilja vara med och diskutera villkoren för att bedriva sådan trafik.

Även fortsättningsvis bör det givetvis stå ansvariga huvudmän/behöriga myndigheter fritt att välja mellan att anlita järnvägsoperatörer på entreprenadavtal eller att köpa in enstaka platser i kommersiella aktörers tåg. Med fler än en trafikaktör på spåren bör säkerställas att sådan betalning tilldelas och utgår i enlighet med EU-principerna om proportionalitet, öppenhet och lika behandling. Liksom vid upphandling av trafik bör även avtal om enstaka platser träffas efter ett anbudsförfarande och i konkurrens mellan marknadens aktörer.

### **Effektiv järnvägstrafik fordrar lång förberedelsestid**

Järnvägsbranschen karakteriseras av höga kapitalkostnader och långa planeringstider. Dessa faktorer innebär en tröghet i systemet, särskilt för nya aktörer att komma in på marknaden. Detta medför att de luckor som uppstår på grund av att en aktör minskar eller upphör med sin verksamhet kan ta lång tid för någon annan att fylla. Det gäller särskilt om marknadsaktörerna anser att lönsamheten är så låg eller osäker att ingen vågar ta risken att träda in och när detta resulterar i att samhället väljer att gripa in med åtgärder. Ett sådant samhälleligt ingripande är normalt förknippat med en upphandling, vilket är tidskrävande.

Till de mer tidskrävande förberedelserna inför trafikstart hör också planering och procedurer i samband med tågplanarbetet, dvs. den process med ansökningar och tidtabellsplanering som under Banverkets ledning ska resultera i en tågplan som är utformad så att utrymmet på spåren fördelas på bästa möjliga sätt.

Innan den faktiska processen att tilldela kapacitet startar krävs att den sökande når upp till vissa grundläggande förutsättningar. En sådan förutsättning är att den sökande har trafikeringsrätt. En annan nödvändig förutsättning är att den sökande har tillsynsmyndighetens tillstånd att utföra eller organisera trafik. Om dessa villkor är uppfyllda ska infrastrukturförvaltaren tilldela kapacitet på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt.

Järnvägstrafik kräver alltså lång förberedelsestid från ett beslut till dess att den rent faktiskt kan starta. För etablerade företag är ett år en realistisk tid för ett nytt trafikupplägg, men för nya företag utan större erfarenhet bör ytterligare några månader läggas till. Till detta kommer att om trafiken ska upphandlas behövs uppskattningsvis tre månader för att utvärdera de inkomna anbuden. Dessförinnan måste naturligtvis anbudsunderlag ha utarbetats, upphandlingen annonserats och järnvägsföretagen kunnat räkna fram sina anbud.

### **Modell för att säkerställa önskvärd trafik med tveksam lönsamhet**

Vissa järnvägslinjer har ett så pass stort resandeunderlag att det är möjligt att driva persontrafik med företagsekonomisk lönsamhet, medan andra linjer inte går att driva kommersiellt. Däremellan finns ett antal linjer vars företagsekonomiska lönsamhet är osäker, men som det kan vara samhällsekonomiskt motiverat att driva trafik på. I fall trafik i tillräcklig omfattning och med den kvalitet samhället önskar inte kommer att bedrivas på kommersiell grund kan som jag tidigare beskrivit länens trafikhuvudmän och Riks- trafikens ombesörja att sådan trafik ändå kommer till stånd. Där inget annat anges används i det följande det sammanfattande begreppet behöriga myndigheter för trafikhuvudmän och Riks- trafikens.

Med undantag för upphandlad trafik som SJ AB utför på uppdrag av behöriga myndigheter har företaget ingen skyldighet att bedriva trafik och kan när som helst meddela att viss trafik kommer

att minska eller helt upphöra. Erfarenheter visar att i de fall SJ/SJ AB har dragit ner på sitt trafikutbud har detta meddelats i så god tid att upphandlingar har hunnit göras så att avbrott i utbudet inte har uppstått.

I nuvarande situation finns alltså ett företag som har en totalbild av marknaden och med möjlighet att se trender i marknadsutvecklingen över lång tid. Med detta enda företag på den rent kommersiella marknaden är förutsättningarna att planera på lång sikt bättre än i ett läge med flera företag som inte har samma överblick. Man kan därför hysa farhågor för att i en marknad med flera aktörer som inte har den översikt som dagens SJ AB har kommer snabbare omsvängningar att ske när det gäller trafikering av banor med svag eller ingen lönsamhet.

Som jag flera gånger tidigare varit inne på kan samhället vilja upprätthålla trafik även om järnvägsföretag inte anser vara den företagsekonomiskt lönsam eller åtminstone inte är så övertygade om detta att de vågar göra den satsningen. Å andra sidan ska samhället inte upphandla trafik som kan bedrivas kommersiellt.

Det ärorealistiskt att behöriga myndigheter i tillräckligt god tid ska kunna förutse huruvida viss trafik kommer att bedrivas kommersiellt eller inte, särskilt med de långa framförhållningstider som är nödvändiga i järnvägssektorn. Det bör undvikas både att samhället upphandlar trafik om denna ändå kommer att utföras på kommersiell basis och att avbrott i samhällsekonomiskt effektiv trafik uppstår på grund av uteblivna samhällsingripanden. Därför är det nödvändigt att skapa ett system så att myndigheterna kan bedöma om åtgärder behöver vidtas. Rikstrafiken och trafikhuvudmännen behöver därför i trafikförsörjningsprogrammen beakta att upphandling kan bli nödvändig och göra förberedelser för sådana. De måste dock även kunna avbryta ett förfarande som förberetts om trafiken ändå kommer till stånd.

Som framgår ovan är det inte tänkbart att behöriga myndigheter ska kunna starta en upphandlingsprocess efter det att järnvägsföretagen har ansökt om tåglägen. Enligt min mening bör därför den metod som Rikstrafiken tillämpar vid upphandling av flygtrafik kunna användas även beträffande järnvägstrafik. Metoden beskrivs kortfattat nedan.

## Regler för upphandling av flygtrafik

Regler för hur behöriga myndigheter ska agera när samhället avser att ingripa för att säkerställa en tillfredsställande trafikförsörjning med flyg finns i förordning (EEG) nr 2408/92 om lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen. I denna föreskrivs att medlemsstaterna får besluta om allmän trafikplikt med avseende på regelbunden lufttrafik till ett ytterområde eller ett utvecklingsområde eller på en flyglinje med låg trafikintensitet till en regional flygplats, om flyglinjen anses väsentlig för den ekonomiska utvecklingen i den region där flygplatsen är belägen. I Sverige definieras alla flygplatser utom flygplatssystemet i Stockholm, dvs. Arlanda/Bromma, som regionala.

Införandet av trafikplikt får göras i den utsträckning som är nödvändig för att på denna flyglinje säkerställa ett adekvat utbud av regelbunden lufttrafik som uppfyller fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, kapacitet och prissättning, normer som lufttrafikföretagen inte skulle uppfylla om de enbart tog hänsyn till sina kommersiella intressen. Införandet av allmän trafikplikt på en flyglinje innebär att samhället på förhand tydliggör vilka minimikrav som ska gälla för rätten att utföra regelbunden trafik på linjen. Däremot begränsar inte åtgärden som sådan tillträdet till flyglinjen och innebär inte heller nödvändigtvis att samhället upphandlar någon trafik där. Införandet utgör istället en förutsättning för samhällets rätt att ingripa på marknaden genom sådana åtgärder.

Om inget lufttrafikföretag utövar eller står i begrepp att utöva regelbunden lufttrafik i enlighet med kraven på den allmänna trafikplikt som gäller på linjen får myndigheterna ge ett företag ensamrätt under högst tre år. Rättigheten att utöva flygtrafik på linjer med ensamrätt ska erbjudas genom ett offentligt anbuds-förfarande. Regeln innebär rent praktiskt att medlemsstaten genom ett tillkännagivande i Europeiska unionens officiella tidning annonserar att om inget företag anmäler att det avser att bedriva flygtrafik enligt kraven kommer anbud att infordras.

I enlighet med detta ger förordningen även medlemsstaterna rätt att under vissa förutsättningar låta den allmänna trafikplikten omfatta ett krav på att alla flygtrafikföretag som avser att utöva trafik på flyglinjen garanterar att de kommer att göra detta under en viss period.

## Allmän trafikplikt på järnväg

När det gäller järnvägstrafik finns regler om åtgärder i fråga om allmän trafikplikt i förordning (EEG) nr 1191/69 och regler om stöd till transporter på bl.a. järnväg i förordning (EEG) nr 1107/70. Eftersom dessa båda förordningar upphör att gälla den 3 december 2009 då bestämmelserna i förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg träder i kraft är det den senare förordningen som är av intresse för denna utredning.

Reglerna om allmän trafikplikt på väg och järnväg respektive i luftfart är olika i de förordningar som gäller för de olika transportformerna. Det beror på att marknaden för flygtrafik öppnades för konkurrens på ett för hela gemenskapen enhetligt sätt 1992. Genom utformningen av lagstiftningen på flygområdet har lagstiftaren tydligt markerat att kommersiell flygtrafik är huvudregeln och att upphandlad trafik utgör ett komplement. Bestämmelserna om att lufttrafikföretag kan anmäla att de avser att bedriva trafik i enlighet med de behöriga myndigheternas krav saknar motsvarighet i förordning 1370/2007.

Det finns enligt min mening inte någon anledning att tolka avsaknaden av sådana bestämmelser i förordning 1370/2007 som att det skulle vara förbjudet att på motsvarande sätt villkora en upphandling. Förordningen ger tvärtom stora friheter när det gäller tilldelning av avtal på järnväg. Avtal om allmän trafik på järnväg kan till skillnad mot väg-, tunnelbane- och spårvagnstrafik direkt tilldelas, dvs. tilldelas utan konkurrensutsatt anbudsförfarande. Förordningen lämnar dock öppet för att i nationell lagstiftning förbjuda ett sådant tillvägagångssätt.

En förklaring till skillnaden i reglering kan, som jag tidigare varit inne på, sökas i att järnvägstrafik inte alls är avreglerad i samma omfattning som annan trafik. För att ta flygsidan som exempel finns i Europa ett stort antal flygtrafikföretag med rätt att bedriva kommersiell trafik inom gemenskapen. Dessa har goda möjligheter att hyra flygplan eller köpa sådana på andrahandsmarknaden, något som inte är lika lätt när det gäller fordon för persontrafik på järnväg. I kontrast mot järnvägens långa planeringsprocesser och de utifrån dessa resulterande tågplaner, som i stort sett är låsta i ett år, finns möjligheter att med kort varsel få slots för nya eller ändrade flygturer.



Förordning 1370/2007 reglerar bl.a. avtalsvillkor, avtalstider, beräkning av ersättningar m.m. när samhället har valt att göra ingripanden på kollektivtrafikmarknaden. Däremot föreskrivs inte närmare de grundläggande förutsättningarna för att samhälleliga ingripanden över huvud taget ska få göras. I artikel 1 punkt 1 anges mera allmänt att förordningens syfte är att fastställa hur de behöriga myndigheterna, dvs. de organ som har befogenhet att ingripa på kollektivtrafikmarknaden, kan ingripa för att se till att det tillhandahålls tjänster som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden kan erbjuda.

Den formuleringen kan anses spegla den allmängiltiga proportionalitetsprincipen, dvs. att samhället inte ska göra större ingripanden än nödvändigt. När den fria marknaden inte klarar av att täcka de behov samhället kräver kan myndigheterna ingripa, men endast då. Enligt svensk transportpolitik ska samhället inte ingripa där en tillräcklig trafik kan upprätthållas på kommersiella villkor, något som också ingår som en del i proportionalitetsprincipen.

### **Annonseringsförfarande före upphandling för att utröna marknadens intresse**

Som tidigare nämnts ställer förordning 1370/2007 inte krav på att järnvägstrafik ska upphandlas i konkurrens. Däremot regleras hur ersättningen för sådan trafik ska beräknas, likaså finns begränsningar i hur långa avtalen får vara. Den omständigheten att myndigheterna är mycket fria när det gäller tilldelningen av avtal om järnvägstrafik talar för att upphandlingar kan villkoras på samma sätt som upphandlingar av flygtrafik.

Mitt förslag om långsiktiga trafikförsörjningsprogram innebär att de krav på järnvägstransporter som behöriga myndigheter definierar i programmen ska tillkännages i Europeiska unionens officiella tidning. I de fall där inte något företag meddelar att det avser att bedriva trafik som motsvarar de behov och krav som behöriga myndigheter anger i programmen kan en upphandling behöva göras.

Detta tillvägagångssätt innebär att alla uppdrag som eventuellt kan bli föremål för upphandling behöver tillkännages. Först om marknadens intresse utblir bör upphandlingen genomföras. I annat fall går det inte att med säkerhet avgöra om samhället, i enlighet

med proportionalitetsprincipen, får ingripa eller inte. Även på linjer där det med all sannolikhet kommer att finnas rent kommersiell persontrafik kan det vara nödvändigt att undersöka intresset, då den trafik som järnvägsföretag bedömer som kommersiellt intressant inte når upp till de krav samhället ställer.

Jag föreslår därför att ett krav förs in i Rikstrafikens instruktion om att myndigheten, innan upphandling av trafik startar, ska tillkännage alla sådana uppdrag genom ett annonseringsförfarande. I annonsen bör även anges att en upphandling kommer att göras för specificerade linjer om inget företag anmäler intresse att driva trafik som motsvarar kraven. Om något företag anmäler sitt intresse får således inte upphandlingen starta. Ett motsvarande krav bör formuleras för trafikhuvudmännens upphandling av kollektivtrafik. Omfattningen och utformningen av en sådan bestämmelse bör utredas närmare av den pågående Utredningen om en ny kollektivtrafiklag (N2008:03) med uppgift att bl.a. se över trafikhuvudmannalagen.

Förfarandet förutsätter en relativt lång framförhållningstid, men detta är nödvändigt för att hinna genomföra en eventuell upphandling. Det är också nödvändigt för att bereda järnvägsföretag tillräckligt med tid för att ta ställning till om de krav som behöriga myndigheter har uppställt kan uppfyllas kommersiellt eller inte.

Vilka upphandlingar som ska göras har hittills ofta bestämts utifrån tidigare erfarenheter vilket lett till att man upphandlat samma trafik period efter period. Det förfaringsätt jag föreslår bör med fördel kunna användas för att ompröva det offentliga åtagandet i trafiken för att, i dialog med marknaden, utröna om det verkligen är nödvändigt att fortsätta upphandla viss trafik. Härigenom kommer behöriga myndigheter också automatiskt att ta hänsyn till det faktum att marknadsförutsättningarna förändras över tid.

Om något eller några järnvägsföretag anmäler att det eller de avser att driva trafik ska upphandlingen alltså inte genomföras. I sådana fall bör behöriga myndigheter komma överens med järnvägsföretaget och/eller järnvägsföretagen om att trafiken enligt kraven kommer att upprätthållas under viss tid. En sådan överenskommelse får dock inte resultera i att ett järnvägsföretag ges ensamrätt att driva trafiken. EG:s regler ger möjlighet att tillämpa ett förenklat förfarande i fall järnvägsföretag kommer på obestånd, eller av annan anledning, t.ex. indraget säkerhetsintyg, tvingas avbryta verksamheten vilket bör utnyttjas om det blir aktuellt.

Redan planerade trafikupplägg kräver inte heller någon omfattande ny planering.

### Upphandling av trafik som med säkerhet är olönsam

Ett alternativ till ovanstående förslag är att behöriga myndigheter inforrdrar anbud enbart på sådan trafik som man med säkerhet vet inte kommer att bedrivas utan kompensation. Eftersom det inte är realistiskt att i förväg göra en fullständigt korrekt bedömning av vilken trafik som kommer att utföras på helt kommersiell basis måste en viss säkerhetsmarginal finnas så att behöriga myndigheter uppfyller kraven enligt proportionalitetsprincipen. Därför måste behöriga myndigheter avstå från att upphandla trafik som möjligen kommer att utföras utan krav på kompensation.

Detta kommer dock med största sannolikhet att innebära att viss, för samhället betydelsefull, järnvägstrafik inte kommer till stånd. Som jag tidigare beskrivit innebär den utdragna planeringsprocessen och ettåriga tågplaner att det kan dröja mycket lång tid, två år eller mer, innan upphandlad trafik kan komma igång. Konsekvensen av att ingen vill bedriva trafik helt på kommersiella villkor och att inte heller behöriga myndigheter upphandlar trafiken blir att persontrafik på järnväg kan komma att minska till en nivå som understiger den samhället vill ha och i vissa fall helt upphöra. Trafiken skulle då behöva ersättas med något annat transportslag, företrädesvis buss.

## 4.7 Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel

- Järnvägsförordningen bör ändras så att alla järnvägsföretag har rätt att utföra och organisera trafik på det statligt förvaldade järnvägsnätet.
- Järnvägsförordningen bör också ändras så att Transportstyrelsen får besluta om gemensam eller utvidgad trafikeringsrätt för trafikhuvudmän. Prövningen ska grundas på samhällsekonomisk effektivitet och en bättre trafikförsörjning än vad marknaden kan åstadkomma.

- Järnvägslagens krav om särredovisning bör förtydligas med hänsyn till kraven om att upphandlande myndigheter ska kunna särredovisa den upphandlade trafiken och att trafikhuvudmännen i ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt ska kunna särredovisa kostnaderna för den ansökta trafiken.
- Krav på att trafikhuvudmännen ska upprätta trafikförsörjningsprogram bör införas genom en komplettering av trafikhuvudmannalagen. Regeringen bör i lagen bemyndigas att meddela föreskrifter om trafikförsörjningsprogrammen, med möjlighet att subdelegera föreskriftsrätten till en myndighet, förslagsvis Transportstyrelsen.
- Krav på att Rikstrafiken ska upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram bör föras in i Rikstrafikens instruktion.
- Krav på att trafikhuvudmännen ska vara skyldiga att genom ett annonseringsförfarande ta reda på om det finns ett kommersiellt intresse att driva viss trafik bör föras in i lag.
- Krav på ett motsvarande annonseringsförfarande för Rikstrafiken bör föras in i myndighetens instruktion.

## 5 Fordon

### Förslag

- SJ AB behåller sina nuvarande fordon, egna som leasade.
- Genom ägardirektiv till SJ AB och Statens järnvägar gäller att överblivna fordon inte får skrotas eller hyras ut förrän de har auktionerats ut för försäljning. Lägsta pris bör sättas av oberoende värderingsman.
- För att markera att staten inte avser att inrätta ett vagnbolag, ska de statliga fordon som används för den statligt upphandlade persontrafiken på sikt avvecklas.
- Under avvecklingsperioden bör Rikstrafiken förutom upphandling av trafik även svara för förvaltning av fordonen. Avveckling av fordon ska ske efter samma principer som gäller för SJ AB. Ett utökat samarbete genomförs mellan Transitio och den statliga upphandlaren, när det gäller fordonsförvaltning.
- Leasingavtalen som Statens järnvägar för närvarande förvaltar kan överföras med bibehållande av Statens järnvägar som leasingtagare till Riksgälden. Riksgälden blir därmed värdmyndighet för leasingavtalen.
- Det statliga fordonsbidraget bör avskaffas och ersättas med bidrag till infrastruktursatsningar som främst underlättar för den regionala trafiken. Banverket bör därför få i uppdrag från regeringen, och efter samråd med trafikhuvudmännen, att initiera ett särskilt program för infrastruktursatsningar i form av punktinsatser som gynnar den regionala järnvägstrafiken.
- De av Banverket fattade besluten eller meddelade principbesluten om statsbidrag bör utbetalas. I övrigt bör inga bidrag utbetalas.

- Transportstyrelsen ska i samband med godkännande av järnvägsfordon, även ta hänsyn till fordonens arbetsmiljö.
- Jernhusen bör även fortsättningsvis vara ägare av fastigheter där fordonsunderhåll utförs.
- Jernhusen bör åläggas att förutom avkastningskrav särskilt beakta de transportpolitiska målen vid uthyrning av underhållsfastigheterna till underhållsföretag, inklusive principerna om konkurrensneutralitet och icke-diskriminering. Detta bör ske genom ändrade ägardirektiv till Jernhusen från regeringen.
- Underhållsföretag, tågoperatörer och fordonsägare enskilt eller i samverkan ska, när så är lämpligt, ges möjligheter att få hyra mark med långtidskontrakt (20–40 år) av Jernhusen och/eller Banverket, för att kunna etablera egna anläggningar. Detta bör ske genom anbudsupphandling.
- Banverket bör även åsätta styrande avgifter för uppställnings-spår och därmed verka för att spår i anslutning till innevarande eller kommande underhållsanläggningar används för uppställning inför underhåll eller för angelägna trafikbetingade uppgifter.

## 5.1 Inledning

En kommande avreglerad persontrafik på järnväg förutsätter att det finns fordon att tillgå för nya aktörer.

I direktiven till denna utredning, framhålls att

- fordonsförsörjningen är strategiskt viktig för möjligheten att åstadkomma konkurrens på marknaden för persontransport på järnväg,
- fordonen är av yttersta betydelse för tågtrafikens utveckling och attraktivitet,
- tillgång på fordon kan vara ett betydelsefullt konkurrensmedel,
- fordonsförsörjningen är ett bekymmer och ett inträdeshinder för nya, framförallt små och medelstora aktörer,
- kapitalkostnaden för nya fordon är hög och avskrivningstiden är lång, och

- andrahandsmarknaden fungerar dåligt vilket medför hög restvärdesrisk.

Det är därför viktigt att få till stånd en konkurrensneutral och väl fungerande fordonsförsörjning.

Utredaren ska därför bedöma om staten ensam, t.ex. via affärsverket Statens järnvägar, eller i samverkan med andra aktörer, t.ex. Transitio, kan medverka till att det etableras en konkurrensneutral fordonsförsörjning. Utredaren ska även undersöka möjligheterna för operatörerna att leasa fordon på den internationella marknaden.<sup>1</sup>

De problem och förutsättningar samt övervägande och förslag som gäller för

- den nuvarande fordonsförsörjningen och antagande om hur det kommer att se ut i framtiden,
- finansiering av fordon,
- fordonsteknik,
- konsumentintressen,
- statliga och privata vagnbolag i Sverige,
- det nuvarande fordonsbidraget till trafikhuvudmännen, samt
- fordonsunderhållet kommer att behandlas i detta kapitel.

## 5.2 Den svenska fordonsmarknaden

Antalet järnvägsfordon för persontrafik i Sverige beräknas till cirka 950. I det följande redovisas innehav och uppgifter för offentliga och privata (inklusive SJ AB) aktörer.

### Statens fordonsinnehav

Statliga aktörer på fordonsmarknaden är affärsverket Statens järnvägar och Rikstrafiken.

---

<sup>1</sup> Kommittédirektiv 2007:146.

## Affärsverket Statens järnvägar

Statens järnvägar är ett affärsverk och rapporterar direkt till regeringen. Varje år utfärdas ett regleringsbrev baserat på riksdagens beslut som uttrycker det närmaste årets styrning. Statens järnvägar ledes sedan 1 april 2006 av en styrelse. Statens järnvägar är organiserat i tre verksamhetsgrenar<sup>2</sup>.

- Avveckling av verksamhet som inte fördes över till bolag 2000/2001 och som enligt regeringsbeslut inte längre ska bedrivas.
- Förvaltning av leasing och leaseholdåtaganden.
- Förvaltning av järnvägsfordon som används i statligt upphandlad trafik.

### *Förvaltning av leasing och leaseholdåtaganden*

Verksamheten består i att förvalta egendom under leasingavtal avseende rullande material och färjor. Huvuddelen av järnvägsfordonen hyrs ut till bolag som bildades ur Statens järnvägar vid bolagiseringen 2001.(SJ AB och Green Cargo). Under 1990-talet tecknade SJ två typer av leasingavtal med amerikanska motparter.

*Sale-lease-back.* Fordon såldes från SJ och leasades tillbaka. I detta fall går fordonen inte att skriva av men ger skattemässigt billiga lån

*Lease-hold eller lease-lease-back.* Fordon hyrdes ut till USA och leasades sedan tillbaka. SJ fick hela hyran på en gång som därefter successivt ska betalas tillbaka. Pengarna placerades i obligationer för att matcha återbetalningarna.

Båda dessa former av leasing förutsätter stora och långa affärer.

Vid bolagisering av SJ år 2001 övertog Statens järnvägar leasingavtalen. Det var inte aktuellt att flytta över avtalen på ett bolag, eftersom statliga garantier krävdes. Alternativet hade varit att skriva om avtalen, vilket i sin tur skulle ha medfört krav på nya garantier och fördyringar. Dessutom var avtalen inte fördelade på gods- respektive personfordon. Åtagandena per 1 januari 2008 omfattar totalt cirka 6 500 fordon

---

<sup>2</sup> Statens järnvägar, Årsredovisning 2007.



- 274 sittvagnar
- 32 liggvagnar
- 164 RC-lok
- 229 motorvagnar
- 89 diesellok
- 5708 godsvagnar

För dessa, med undantag av de fordon som används i av Rikstrafiken upphandlad trafik finns underuthyrningsavtal med SJ AB och Green Cargo. Leasingavtalen förfaller till betalning 2008–2021. Senast vid förfallodagen ska utestående lånebelopp återbetalas.

Statens järnvägar förvaltar de ovannämnda obligationerna. Obligationsportföljen har ett bokfört värde om 4375,7 miljoner kronor<sup>3</sup>. Utbetalningarna från obligationerna används huvudsakligen till att betala leasinggivarna vid transaktionernas sluttidpunkt

Den 22 maj 2008 gav regeringen Riksgäldskontoret i uppdrag att analysera olika handlingsalternativ beträffande obligationsportföljen hos Statens järnvägar. Uppdraget har redovisats den 1 augusti 2008<sup>4</sup>. Riksgälden föreslår att Statens järnvägar låter obligationsportföljen vara oförändrad, men att portföljens risker löpande värderas. Enligt Riksgälden finns det inga skäl till att flytta portföljen inom staten. I rapporten framhålls slutligen att regeringen bör ta ställning redan nu till hur eventuella framtida kreditförluster ska hanteras.

### *Förvaltning av järnvägsfordon som används i statligt upphandlad trafik*

I januari 2004 övertog Statens järnvägar från SJ AB en fordonsflotta om 121 fordon som skulle nyttjas i Rikstrafikens upphandlade trafik. Statens järnvägar hyr, om möjligt, ut de fordon som inte utnyttjas av Rikstrafikens operatörer till andra person- och gods- trafikoperatörer. Operatörerna ansvarar för det trafiknära lätta underhållet, Statens järnvägar för det tunga. Kostnaden för det tunga underhållet fördelas på operatörerna enligt ett separat avtal. Enligt uppgift från Statens järnvägar redovisades en total kostnad för förvaltningen av fordonen (förutom kostnader för avskrivning) till 15,1 miljoner kronor per år.

---

<sup>3</sup> Enligt årsredovisning 2007.

<sup>4</sup> Rapport 2008-08-01, Dnr 2008/1070.

I genomsnitt för år 2007 har 95 fordon varit i trafik varav 85 för Rikstrafikens disposition. Statens järnvägar står för restvärdesrisken, men genom regleringsbrev överförs kostnaden för detta direkt till Rikstrafiken genom ett gällande hyresavtal. Leasingåtagandena för de 96 fordonen som Statens järnvägar förfogar över löper ut enligt följande:

- 2007: 10 sittvagnar, 5 motorvagnar och 25 sovvagnar
- 2008: 4 motorvagnar
- 2011: 8 sittvagnar
- 2012: 1 sittvagn, 16 RC lok
- 2014: 19 liggvagnar, 7 sittvagnar
- 2015: 1 liggvagn

### Rikstrafiken

Rikstrafiken vare sig äger eller förvaltar fordon för uthyrning. Där emot har myndigheten – genom avtal med Statens järnvägar – tillgång till 85 fordon, varav 12 lok, som affärsverket förvaltar. Som redogjorts för i kapitel 3 ansvarar Rikstrafiken för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell trafik. Rikstrafiken gör detta på två sätt. Dels avtalar myndigheten om trafik direkt med operatörer efter anbudsfordrande (s.k. direktavtal), dels utbetalar Rikstrafiken, genom samverkansavtal, ekonomisk ersättning till trafikhuvudmännen. I det senare fallet ger Rikstrafiken endast ersättning för den interregionala trafiken inom respektive trafikhuvudmännens ansvarsområde.

År 2007 avtalade Rikstrafiken om järnvägstrafik genom direktavtal för 106 miljoner kronor och genom samarbetsavtal för 236 miljoner kronor<sup>5</sup>.

Samtliga upphandlingar är s.k. nettoavtal och avtalen förutsätter att operatören utnyttjar de fordon som Statens järnvägar tillhandahåller för Rikstrafikens räkning. På grund av att Rikstrafiken bär en hyresgaranti för fordonen visavi Statens järnvägar, har Rikstrafiken använt en värderingsmodell som innebär att anbud räknas upp med hyreskostnaden för det/de fordon som en anbudsgivare inte vill använda. Från konkurrenssynpunkt är det olyckligt att operatörer

---

<sup>5</sup> Järnvägssektorns utveckling Banverkets sektorrappport 2007.

som kan erbjuda egna fordon ”straffas”. Detta kan också missgynna resenärerna, eftersom en operatör med egna fordon kanske kan erbjuda både bättre kvalitet och komfort.

Förhållandet mellan operatör och Rikstrafiken regleras genom avtal. Det är Statens järnvägar som ansvarar för det tunga underhållet av fordonen. Detta regleras genom avtal. Å sin sida har Statens järnvägar i sin tur avtal med Euromaint när det gäller behov och omfattning av underhållet. Detta gör att operatörerna ibland får olika budskap som kan vara förvirrande.

## **Kommunernas och landstingens fordonsinnehav genom trafikhuvudmännen**

### **Transitio**

Trafikhuvudmännen har valt att samverka i ett gemensamt bolag, AB Transitio, vars uppgift är att anskaffa och förvalta järnvägsfordon på ett optimalt sätt genom att ta tillvara alla möjligheter till stordriftsfördelar och standardiseringar. För att få ett effektivt fordonsutnyttjande har Transitio också en mäklarroll när det gäller omfördelning av fordon mellan användare. För detta ändamål skapades Transitio i den nuvarande formen 1999. Ursprungligen bildades företaget av tillverkaren Bombardier för att stimulera till inköp av det nya motorvagnståget Regina.

Endast trafikhuvudman kan bli aktieägare i bolaget. Samtliga trafikhuvudmän i Sverige utom de på Gotland och i Södermanland, vilka saknar egen spårbunden verksamhet, är ägare av Transitio. AB Storstockholms Lokaltrafik (SL) innehar den största aktieposten, 44,5 procent av det totala aktieinnehavet. Fordonen hyrs ut till trafikhuvudman eller av denne anlita operatör. Uthyrningen kan avse såväl nya som gamla fordon. Transitio svarar för finansiering, tungt underhåll, reservfordon, högkostnadskomponenter, försäkring samt all administration förknippad med fordonsägandet. Trafikhuvudmän äger fordonen och står också för restvärdesrisken. Transitio äger dock två Reginatåg, som används som reservfordon.

Transitio förvaltar trafikhuvudmännens fordon vilka består av 56 företagsleasade Reginatåg, 2 Itino, 39 X10 pendeltåg, 10 Öresundståg samt 88 tunnelbanevagnar. Sedan 2001 har trafikhuvudmännen med hjälp av Transitio inkäffat cirka 200 nya fordon, huvudsakligen motorvagnar. SL leasar dock själv de nya pendeltågen X60.

Transitio anser att deras företag i större utsträckning skulle kunna samverka med Statens järnvägar, för att gynna svensk järnväg. Man anser att de båda organisationernas roller är klarlagda och att konkurrensliknande situationer kan hållas till ett minimum och behov av sekretess kan hanteras utan att äventyra konkurrens-situationen på marknaden. Samverkan kan handla om kunskapsutbyte om marknaden, olika fordonstyper och upphandlingsteknik, men också att tillsammans kanske kunna bygga upp gemensamma komponentpooler.

En annan viktig fråga som Transitio vill framhålla är den osäkerhet och ibland avsevärda fördyringar som nuvarande regler för arbetsmiljön skapar. Trots att fordonen är typbesiktigade och godkända av Transportstyrelsen, kan skyddsombud genom Arbetsmiljöverket när som helst kräva förändringar om man anser att det kan förorsaka fysiska eller psykiska problem hos berörd personal. Självklart ska akuta arbetsmiljöproblem åtgärdas, men Transitio efterlyser en bättre hantering vid typgodkännandet, exempelvis genom ett remissförfarande till Arbetsmiljöverket.

### **SJ AB:s fordonsinnehav**

SJ AB:s nuvarande fordonstillgång är totalt 680 fordon varav 113 RC-lok, 104 X2 motorvagnar och 463 olika typer av sittvagnar.

En viktig satsning för SJ AB, liksom för andra kommersiella järnvägsföretag, är att satsa på fordon med stor kapacitet. SJ AB kommer framöver i stor utsträckning satsa på motorvagnar med hög passagerarkapacitet.

SJ AB anser att restvärdesrisken inte har samma betydelse som tidigare. Den är mycket avhängig marknadsutvecklingen. Eftersom marknaden växer i såväl Sverige som i Norge minskar restvärdesrisken, särskilt när det gäller motorvagnar.

## Sammanställning av SJ AB:s, Statens järnvägar och trafikhuvudmännens nuvarande och framtida fordonsinnehav

### Det samlade fordonsinnehavet i för persontrafik i Sverige<sup>6</sup>

Fordon	Antal Statens järnvägar	Antal SJ AB	Antal trafikhuvudmän <sup>7</sup>	Totalt
Sittvagnar	26	300		326
Serveringsvagnar		18		18
Liggvagnar	20	55		75
Sovvagnar	25	56		81
RC lok	16	113 <sup>8</sup>		129
X1			30	30
X2 (tågsätt) X2000		41		41
X10 –serien (Pendeltåg)			52	52
X30- serien (Öresundståg)		7	10	17
X40- serien (Dubbedäckare)		42		42
X50- serien (Reginatåg)			58	58
X60- serien (nya pendeltåg)			71	71
Y30- serien (Itino)	9		2	11
Totalt motorvagnar	9	9	223	265
Totalt antal fordon	96	632	223	951

Under den närmaste femårsperioden beräknas 88 fordon av den totala fordonsflottan<sup>9</sup> avvecklas (78 pendeltåg modell X1 och 10 dieselmotorvagnar modell Y1) samtidigt som cirka 140 fordon beräknas bli anskaffade (75 pendeltåg modell X60 – 61, 16 motorvagnståg X31, 20 st med option för ytterligare 10 fjärrtrafik-anpassade tågsätt i X50-serien samt 5 dieselmotorvagnar Y31).

### Övrigt fordonsinnehav

I Sverige finns för närvarande endast marginellt andra fordonsinnehavare än Statens järnvägar, SJ AB och trafikhuvudmännen (egna eller genom Transitio). Tågkompaniet, Veolia Transport Sverige

<sup>6</sup> Enligt uppgifter från Statens järnvägar SJ AB och Transitio.

<sup>7</sup> Inklusive 2 Reginatåg ägda av Transitio.

<sup>8</sup> Varav 10 långtidsuthyrda.

<sup>9</sup> Enligt rapporten Framtida kapacitetsbehov av trafiknära underhåll, Interfleet 2008 samt samtal med SJ AB och Transitio juni–juli 2008.

och DSB Sverige AB är de företag idag verksamma i Sverige som har tillgång till egen fordonspark.

Tågkompaniet har förutom eget innehav genom sin ägare NSB tillgång till fordon som kan köras i Sverige.

Därtill finns bolag som DSB First och Arriva som är eller står i begrepp att starta trafik med till viss del egna fordon.

### 5.3 Fordonstillgång i några EU-länder

Från den kartläggning som TFK på uppdrag av Banverket har genomfört kan följande utläsas om tillgången på fordon i ett antal länder.<sup>10</sup>

#### Tyskland

I Tyskland bedrivs kommersiellt upphandlad trafik på fyra linjer av andra än statligt ägda Deutsche Bahn (DB).

För närvarande finns två större vagnbolag på den tyska arenan: Angel Trains och Ahaus Alstätter Eisenbahn AG. De största fordonstillverkarna är Siemens AG, Bombardier Transportation, Alstom och Vossloh AG.

Enligt den tyske regulatorn hyr de privata operatörerna sina fordon i likhet med DB från de två stora vagnbolagen Angel Trains och Ahaus Alstätter. Generellt råder för alla en brist på lok och vagnar.

Arriva som trafikerar några linjer enligt avtal uppger dock att man inte har några problem med att få tag på nya fordon om det finns tillräcklig med tid för att göra en bra upphandling.

I dagsläget är det inte möjligt att få tillgång till begagnade fordon från DB. De fordon som andra företag än DB använder köps eller hyrs men enbart av tredje part – inte av DB. Från lobbyorganisationen Allianz pro Schiene säger man att de privata operatörerna i ett inledningsskede hade problem med att få tag på fordon genom att DB inte sålde ut de fordon som de själva inte hade bruk för. De nya operatörerna på marknaden hade svårt att få tag på fordon och de var dyra att köpa oavsett om de var nya eller begagnade. I dag är det problemet mindre. En stor del av den tyska fordonsflottan har förnyats under senare år och nya fordon har

---

<sup>10</sup> Wärmfeldt, (2008a) och Wärmfeldt (2008b).

även levererats till privata operatörer. Det finns fler fordon på marknaden totalt sett men också fler företag som tillhandahåller fordon på leasingavtal även inom passagerartrafiken.

## Storbritannien

Huvuddelen av passagerartrafiken upphandlas av Department of Transport. Avtalen gäller 7–10 år.

På fordonsmarknaden finns för närvarande ett antal vagnbolag, s.k. ROLLing Stock COmpanies (ROSCO), som bildades genom en delning av British Rail i samband med avregleringen av den brittiska järnvägsmarknaden i början av 1990-talet. De tre största är Angel Trains Ltd, HSBC Rail Ltd och Porterbrook Leasing Company Ltd.

## Italien

Enligt den italienska representanten för resenärsorganisationen EPF finns i dagsläget ingen annan operatör än FS/Trenitalia som bedriver kommersiell persontrafik på järnväg. En ny privat aktör är dock på väg in på den italienska marknaden. I januari 2007 bildades NTV (Nuevo Trasporto Viaggiatori).

Det råder en viss brist på fordon i Italien. Bristen på fordon gäller dock för samtliga operatörer, såväl för de statliga som för de nya privata aktörerna som försöker ta sig in på marknaden. När det gäller den nya stora operatören NTV så är fordonsfrågan löst. NTV har beställt 25 stycken AGV tåg från Alstom med option på ytterligare 10 på ett kontrakt som ska löpa över en 30-årsperiod.

## Danmark

Danska statsbaner (DSB) äger och förvaltar merparten av samtliga fordon som används i persontrafiken för statens räkning. Ett undantag är en linje på Jylland där Arriva vunnit trafikeringen. I avtalet ingår, till skillnad från andra trafikeringsavtal, även att Arriva ska tillhandahålla fordon under den period som de innehar trafikeringen. Om Arriva förlorar vid nästa anbudstillfälle måste de emellertid, enligt riktlinjer från trafikministeriet, förmodligen vara

beredda att överlåta fordonen till DSB. SJ AB har tillstånd att trafikerera sträckan Malmö – Köpenhamn med egna fordon (X2).

## 5.4 Förutsättningar och problem kring ett antal områden som påverkar fordonsförsörjningen

I Järnvägsutredningen 1 behandlades fordonsförsörjningen förhållandevis ingående. Utgångspunkten var då, liksom nu, att en öppen och fungerande fordonsmarknad är en viktig förutsättning för persontrafikens utveckling. Grundtanken var att en fri konkurrens skapar en naturlig balans i fördelningen av fordon och ger incitament för investeringsbehov i nya fordon när gamla fordon ska ersättas.

Ett antal faktorer belystes i utredningen som utgjorde förutsättningar och begränsningar för fordonsförsörjningen. Här kan nämnas

- finansiering av fordon,
- fordonsteknik,
- konsumentintressen,
- statliga och privata vagnbolag i Sverige,
- utvecklingen av den upphandlade trafiken, samt
- det nuvarande fordonsbidraget till trafikhuvudmännen

Det kan finnas anledning att kort redovisa förutsättningarna som jag kom fram till i den tidigare järnvägsutredningen och därefter beskriva den nuvarande situationen, för att ge en grund till kommande åtgärdsförslag.

### Finansiering av fordon

Jag konstaterade i min förra utredning att förhållandevis små investeringar gjorts i fordon under de senaste årtiondena i förhållande till de relativt omfattande investeringar i infrastrukturen. Under 2000-talet hade dock kraftfulla satsningar att anskaffa nya järnvägsfordon genomförts. Detta gällde framförallt trafikhuvudmännen.

Då som nu utgör kostnaden för fordon en avsevärt stor del av järnvägsföretagens totala kostnader, cirka 20–30 procent. Jag bedömde en utveckling från järnvägsföretagens ägande eller finansiell leasing



av fordon till en operationell leasing och/eller korttidsuthyrning som högst trolig.

Jag konstaterade vidare att eftersom fordonens finansiärer strävar efter högsta avkastning och minimala risker, fanns det en stark drivkraft att koncentrera sig på ett fåtal fordonstyper och se till att fordonen blir användbara i så många länder som möjligt. Därmed förväntas andrahandsvärdet öka.

Jag pekade på finansiella lösningar som försvårar utveckling av en svensk konkurrenskraftig fordonsmarknad.

1. Statens järnvägars leasing. Denna leder till bindning av fordon ärvda från SJ före år 2001, finansiellt gynnsamma villkor till följd av den statliga garantin för SJ AB samt svårigheter att få tillgång till de fordon som SJ AB inte behöver i sin verksamhet.
2. Transitios verksamhet. Aktieägarna (trafikhuvudmännen) tecknar solidarisk borgen vilket innebär att räntekostnaderna kan hållas nere. Restvärdesrisken hanteras av trafikhuvudmännen. Sammantaget bedömde jag att Transitios upplägg ger sådana fördelar att det utgör ett hinder för kommersiellt verkande vagnbolag på den svenska marknaden.

För att en fordonsmarknad ska kunna etableras krävs att fordonen tillhandhålls under marknadsmässiga villkor. SJ AB och trafikhuvudmännen har konkurrensfördelar genom de egna fordonsinnehaven och en förhållandevis låg räntekostnad genom den offentliga garantin. Detta förhållande måste på ett eller annat sätt balanseras.

Det vore önskvärt att nya finansieringsformer kan tillskapas. Det borde vara möjligt att även privata vagnbolag ska kunna erbjuda leasingavgifter i närheten av den nivå som de offentliga leasingförmedlarna kan tillgodogöra sig, åtminstone på sikt.

Ett exempel på detta initiativ är den s.k. Kapstadskonventionen. Konventionen avser ursprungligen materiel som används i luftfart. Järnvägsmateriel har tillkommit senare i ett tilläggsprotokoll, som benämns Luxemburgprotokollet, eftersom det var i Luxemburg dess slutliga form förhandlades fram. Sverige har inte skrivit under protokollet. För långgivarna innebär konventionen en större säkerhet genom att fordonen registreras och de möjligheter detta ger att få panträtt i egendomen. Risken för att fordonen sjunker i värde torde ändå finnas kvar hos fordonsinnehavaren, så länge denne är solvent. Om innehavaren däremot blir insolvent är det långgivaren

som får ta förlusten. Förhoppningsvis kommer regelverket att skapa förutsättningar som kommer att positivt stimulera till en ökad privat finansiering genom att det blir lättare för ägarna att bevaka sin investering. På detta sätt skapas förutsättningar för en balans mellan offentlig-privat finansiering, som kommer att medföra fördelar för alla parter.

## Fordonsteknik

De tekniska förutsättningarna har stor betydelse för en fungerade fordonsmarknad i Sverige. I Sverige, liksom i övriga länder i Europa, har det nationella perspektivet varit det helt avgörande för såväl banans utformning som fordonsutvecklingen. SJ var fram till 1988 den enda aktören och avgjorde utifrån det egna behovet underhåll, investeringar, anskaffning och avveckling av fordon. Utvecklingen genomfördes av fordonstillverkare och efter riktlinjer från SJ.

Tidigare synsätt präglar fortfarande den svenska interregionala snabbtågstrafiken, vilket bl.a. innebär:

- Trafik på gemensamma spår (snabbtåg, lokaltåg, regionaltåg och godståg).
- Upprustning av befintliga banor för snabbtåg, på sträckorna Stockholm – Malmö, Stockholm – Göteborg samt Stockholm – Sundsvall.
- Införande av motorvagnståget X2 i början av 1990-talet, med en hastighet om 200 km/h, korglutning och mjuk boggie.

I den tidigare utredningen beskrev jag utvecklingen inom fordons-tillverkningsindustrin och fann då att den dominerades av de tre stora tillverkarna Bombardier, Alstom och Siemens. Vidare att den svenska tillverkningsindustrin troligen skulle komma att minska i betydelse samt få en mer specialinriktad karaktär.

I Europa finns idag ett flertal leverantörer av nya fordon. De tre största är fortfarande Bombardier Transportation, Alstom Transport och Siemens Transportation Systems. Utöver dessa finns det ett antal mindre fordonstillverkare som har industriellt samarbete med olika delsystem tillsammans med de stora leverantörerna. Exempel på mindre leverantörer är spanska Talgo, italienska Ansaldo Breda och schweiziska Stadler. Samtliga har order på eller har i senare tid

levererat fordon för de nordiska länderna. För vissa bolag dock enbart i liten omfattning.

Ytterligare faktorer som jag ansåg skulle ha betydelse för utvecklingen inom fordonstillverkningsindustrin var att

- utvecklingen skulle gå från detaljerade beställningar mot en relativt snabb standardisering av järnvägsmateriel,
- teknikutvecklingen och större serier av fordon skulle pressa priset på fordon,
- tillverkarna skulle försöka få kontroll på den s.k. eftermarknaden där den svenska och även den nordiska marknaden var för liten för att utgöra en egen marknad för fordonstillverkning, och
- de nordiska regeringarna i standardiseringsarbetet skulle driva på anpassning av fordonen för nordiska behov bl.a. beträffande klimatet.

Jag anser att mina tidigare slutsatser i stort sett gäller även i dag.

En grundförutsättning för en fungerande fordonsmarknad är någon form av teknisk standardisering, inte minst för att fordonen ska kunna användas i så många länder som möjligt. Därigenom skapas en fungerande andrahandsmarknad för fordon. Standardisering ökar dessutom kostnadseffektiviteten.

Ett antal specifikt svenska tekniska faktorer gör det svårt att, utan omfattande förändringar, kunna köra svenska tåg i andra länder. Här kan nämnas:<sup>11</sup>

- Lastprofilen. Den är avvikande från den som gäller i Europa, både vad avser bredd och höjd.
- Radialstyrningen, s.k. mjuka boggier förekommer normalt inte på utländska fordon.
- Höga insteg på X2. Korglutningen kräver en golvhöjd på drygt en meter.
- Unikt el- och signalsystem för Sverige. Alla europeiska länder har mer eller mindre nationella särlösningar för sina signalsystem och det finns varierande elsystem även inom många länder. De svenska standarderna tillhör inte de mest komplexa, men modifieringen av befintliga fordon är oftast i första hand en

---

<sup>11</sup> Statens järnvägar, 2006, Marknaden för järnvägsfordon i Sverige.

ekonomisk fråga. Kostnaden kan dock i vissa fall bli oöverstiglig.

De av EU beslutade järnvägspaketen bygger på grundtanken att de europeiska järnvägsföretagen så småningom ska kunna använda europeisk järnvägsinfrastruktur inom hela EES-området och i Schweiz för tillhandahållande av järnvägstransporter. Det har bl.a. lett till en större successiv teknisk harmonisering av fordon och järnvägsinfrastruktur, vilket i sin tur bl.a. har skapat ökade möjligheter för operatörer att hyra fordon under en relativt kort period. Det är angeläget att den pågående tekniska standardiseringen och harmoniseringen av järnvägssystem, bl.a. inom EU och industrin, utnyttjas även i Sverige för att skapa rationella och kostnadseffektiva fordonslösningar.

Industrin och beställarna har ett gemensamt intresse av att skapa produktstandardisering och stora leveransserier. Samverkan mellan beställare i olika länder kan vara ett medel för att få kostnadseffektiva lösningar. Det borde också kunna vara möjligt att ”efterbeställa” produkter som fordonsindustrin tagit fram i stora serier.

En utmaning för fordonsägarna och i förlängningen för operatörerna blir finansieringen av den kostsamma utrustningen när det gäller lok och motorvagnar för det kommande ERTMS systemet.

Bland några trender av betydelse kan nämnas Transitios satsning på inköp av Reginatåget för att få till stånd relativt långa serier och därmed pressa priserna och SJ AB:s liksom andra järnvägsföretags satsningar att höja kapaciteten på fordonen genom att öka antal sittplatser (inköp av dubbeldäckaren X40). Utvecklingen i Europa går mot fordon dimensionerade för 300–350 km/h, antingen motorvagnståg eller lokdrivna tåg med drivenhet i varje ända.

## Konsumentintressen

Regeringen har gett Banverket och Vägverket i uppdrag att ta fram ett handlingsprogram för kollektivtrafiken ”Koll framåt”. Den 15 maj 2008 presenterade gruppen sitt handlingsprogram. Den övergripande målsättningen är ”En kraftfull ökning av marknadsandelen för kollektivtrafik”.

När det gäller fordonen, har gruppen ansett att för att uppnå det ställda målet krävs att

- kollektivtrafiken kan erbjuda en god komfort, hög kvalitet och attraktiv design på fordonen,
- upphandlingar av fordon så långt som möjligt sker samordnat,
- man strävar efter standardisering och undviker speciella lösningar,
- upphandlingarna så långt möjligt koncentreras till väl beprövade konstruktioner i längre serier som visat sig fungera och är godkända för trafik,
- godkännande för trafikutövaren ska gälla oberoende av vem som är operatör,
- befintliga trafiknära verkstäder måste göras tillgängliga för den som ska underhålla fordonen,
- en långsiktigare planering av upphandling genomförs, samt
- upphandlingar endast ska ställa funktionskrav, inte detaljkrav.

### Statliga och privata vagnbolag i Sverige

Som framgått av det tidigare finns det för närvarande två vagnbolag i Sverige. Statens järnvägar som tillhandahåller fordon för den upphandlade statliga trafiken och Transitio som förvaltar och hyr ut fordon till trafikhuvudmännen. Inga privata vagnbolag har hittills visat intresse för den svenska marknaden, när det gäller persontrafik på järnväg. Däremot förekommer det inom godstrafiken.

Internationellt, främst i Tyskland, Storbritannien och Danmark, finns etablerade vagnbolag som på olika grunder hyr ut järnvägsfordon på kortare och längre tider.

På en avreglerad järnvägsmarknad för kommersiell trafik borde det finnas intresse för de största vagnbolagen att etablera sig även i Sverige. Utredningen har inbjudit ett antal vagnbolag för att utröna intresset hos dessa att etablera sig på den svenska marknaden. Utredningssekretariatet har därefter träffat representanter för två av dessa bolag.

Aktörerna är intresserade av att följa utvecklingen beträffande den svenska persontrafiken på järnväg mot en avreglering, bl.a. resultatet av denna utredning, och för att kunna ta ställning till om man ska etablera sig på den svenska marknaden.

Om det finns operatörer som är intresserade att hyra fordon är företagen naturligtvis villiga att medverka genom operationell leasing. Vagnbolagen kommer förmodligen inte att kunna erbjuda lika förmånliga villkor som trafikhuvudmännen och SJ AB åtnjuter genom sina fördelaktiga leasingavtal, men man kommer att bedöma och ta riskerna för uthyrning på affärsmässiga grunder och förväntar sig inga subventioner från den svenska staten.

Man framhåller dock vikten av att den långsiktiga planeringen av fordonsförsörjningen kan beskrivas på ett tydligt sätt och att nya förutsättningar kan skapa en önskvärd stabilitet. I detta sammanhang kan framhållas att en mer långsiktig och transparent trafikplanering som vagnbolagen önskar, kan komma att finnas i och med att de tidigare omnämnda trafikförsörjningsprogrammen blir en verklighet.

En annan möjlig utveckling kan vara att de dominerade fordonstillverkarna i Europa genom direktleasing kan ge förutsättningar för företag som inte förfogar över egna fordon, att etablera sig på den svenska persontrafikmarknaden.

Ytterligare en möjlig väg att ge intresserade järnvägsföretag möjlighet att bedriva persontrafik är att tillskapa en andrahandsmarknad för fordonen. Detta kan ske genom att de statligt ägda fordonsinnehavarna åläggs att bjuda ut fordon som man inte har bruk för till försäljning.

Slutligen kan nämnas att en konkurrensutsatt marknad skapar innovativa lösningar. Ett exempel på detta är Hector Rail, vars köp av fyrströmslok gör att man kan köra loket utanför Sverige.

## Det statliga fordonsbidraget

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag<sup>12</sup> att bidrag ska kunna utbetalas för investeringar eller hyra av järnvägsfordon för regional persontrafik. Huvudsakligen motiverade regeringen detta med att det fanns risk för att fordonen annars inte skulle förnyas i tillräcklig omfattning. Banverket meddelar föreskrifter och

---

<sup>12</sup> Prop. 2001/02:20

betalar ut bidraget. Enligt Banverket<sup>13</sup> uppgår förslaget till tilldelning av statsbidrag för spårfordon enligt reviderad Framtidsplan totalt till 4,6 miljarder kronor (513 miljoner kronor till spårväg, 375 miljoner kronor till tunnelbana samt 3 709 miljoner kronor till järnväg). Av nämnda totala belopp för järnväg har 1 831 miljoner kronor redan utbetalats. Det finns principbeslut om tilldelning av bidrag med 687 miljoner kronor. För återstoden, 1 191 miljoner kronor, saknas beslut eller principbeslut.

Jag framförde redan i den förra utredningen ett starkt tvivel på om införandet av fordonsbidrag var ett lämpligt beslut. Följande skäl fick mig att komma till den slutsatsen.

- Genom begränsningar i riktlinjerna för utbetalning av bidraget kan trafikhuvudmännen inte få bidrag för att modernisera äldre men tekniskt fullgoda fordon.
- Fordonsbidraget leder till felaktiga avvägningar mellan nyanskaffning och reinvestering.
- Vissa trafikhuvudmän skjuter på anskaffning av fordon eller förnyelse av det rullande materialet för att komma i åtnjutande av bidraget.
- Fordonssubventionerna får snedvridande effekter på marknaden.

I stället borde samhället ge stöd till regional persontrafik på järnväg på ett mer generellt och konkurrensneutralt sätt.

## 5.5 Underhåll av fordon

Underhåll av järnvägsfordon brukar traditionellt delas upp i tungt och lätt underhåll. Det blir allt oftare svårt att dra gränser mellan dessa verksamheter. Till tungt underhåll räknas renoveringar och ombyggnader av fordon, liksom underhåll som kräver lyft av tungt materiel eller tillgänglighet på fordonen där det behövs specialkonstruktioner för att komma åt fordonens tak och strömvtagare.

---

<sup>13</sup> Redovisning av utbetalade och planerade statbidrag till spårfordon för regional persontrafik 2004–2015, från Banverket.

En annan indelning av underhållstyper<sup>14</sup> och som kan vara mer användbar, är följande:

- förebyggande underhåll,
- tillståndsbaserat underhåll (övervakning av komponenter)
- avhjälpande underhåll.

Ytterligare definition på begreppet fordonsunderhåll har följande innehåll<sup>15</sup>:

- förebyggande underhåll,
- löpande förebyggande underhåll,
- periodiskt förebyggande underhåll,
- avhjälpande underhåll,
- upprustning,
- komponenter,
- ombyggnader.

Underhållskostnaden beräknas liksom fordonskostnaden till cirka 20 procent vardera av operatörernas totala kostnad. Personalkostnaden beräknas normalt till 30 procent.

Inom branschen övergår man allt mer att tala om depåer. Förutom verkstad finns på en depå ett antal underhållsfunktioner. Avisning av lok och vagnar, sanering, tömning av vätskor, städning, in och utvändig tvätt är exempel på detta. För att göra underhållet effektivt gäller det att få till ett optimalt flöde inom depån. Redan innan fordonen åker in kan viss form av underhåll genomföras, främst städning och vissa komponentbyten.

Att underhålla fordon resurssnålt och med god kvalitet handlar mycket om planering och logistik. Operatörerna strävar efter att använda fordonen så mycket som möjligt i verksamheten och att undvika transporter med tomma tåg. Långa tomkörningar är kostsamma. Närheten till depåerna är därför viktig. Fungerande depåer bör vara placerade där fordonen tas ur bruk. Det kan vara i tågomloppets ändar, i närheten av stora stationer eller där flera tågflöden möts.

De flesta av branschens aktörer är överens om att tillgången på underhållsanläggningar i hela landet idag är större än behovet, men främst i Stockholm är det svårt att få tillgång till underhåll under dagtid. Generellt kan man se att behovet ökar, särskilt i storstads-

---

<sup>14</sup> Interfleet 2008.

<sup>15</sup> Interfleet 2008.



områdena. Tillgången på underhållsentreprenörer är god, men det är brist på underhållsverkstäder/depåer för det lätta underhållet. De kritiska/överbelastade depåerna är de i Stockholm (Hagalund), Göteborg (Olskroken) och Malmö.

Bra logistik i trafiken kräver överkapacitet i följande avseenden: Tillgång till fordon, depå eller personal. Ett bra exempel på detta är Arlanda Express. Förutom lönsamhet är punktlighet det viktigaste målet för företaget. I samband med etableringen litade A-Train, som förvaltar och driver anläggningen, inte på att de existerade underhållsanläggningarna skulle räcka till. Risk förelåg för att fordonen inte skulle kunna underhållas efter företagets behov, vilket i sin tur kunde betyda förseningar och störningar i Arlanda Express trafikupplägg. För att helt eliminera en sådan risk valde företaget då att bygga en egen verkstad.

## Underhållsmarknaden

Det totala utbudet av verkstäder och underhållsdepåer för fordon i persontrafik på järnväg<sup>16</sup> (inklusive lokaltåg i Stockholm) har följande utseende<sup>17</sup>:

Typ av underhåll	Antal	Total area (m <sup>2</sup> )
Verkstäder <sup>18</sup>	17	246 135
Depåer <sup>19</sup>	6	133 848
Underhållsverkstäder	6	413 753

Nedan anges andelen, i procent av den totala arean, för ägare av verkstäder och depåer:

Företag	Antal anläggningar	Andelar procent
Jernhusen	20	67
SL	6	17
Motala verkstad	1	7
Övriga (DSB, Bombardier, A-train, Tågäkeriet och SJT Fastigheter)	6	9

<sup>16</sup> I redovisningen ingår av SL drivna Saltsjöbanan, Lidingöbanan och Roslagsbanan.

<sup>17</sup> Uppgifter från Jernhusen, 2008-08-27.

<sup>18</sup> En verkstad placerad i Köpenhamn, avsedd för Öresundstågen

<sup>19</sup> Varav tre depåer med kombinerad verkstad.

Slutligen redovisas andelen underhållsföretag i procent av arean.

Företag	Antal anläggningar	Andelar procent
Euromaint	18	52
Euromaint/Trafficare	2	21
Motala verkstad	1	7
Övriga (DSB, Framtida Tvätt o städ Bombardier, Alstom Tågja/Veolia)	12	19

Som synes domineras underhållsmarknaden för fordon när det gäller persontrafik av tre aktörer, som har en stark ställning inom sina respektive verksamhetsområden.

Det är Jernhusen AB, ett helägt dotterbolag till holdingbolaget AB Swedcarrier som i sin tur är helägt av svenska staten. Jernhusen äger och förvaltar underhållsfastigheter i Sverige. Vidare Euromaint Rail AB, som utför tungt och lätt underhåll, och ISS Trafficare som utför lätt underhåll. Dessa senare är numera ägda av privatföretagen Ratos respektive ISS-group.

## Jernhusen

Jernhusen äger, förvaltar och utvecklar ett fastighetsbestånd av stationer, kontor och verkstäder längs den svenska järnvägen.

Merparten av fastigheterna utgörs av stationer och verkstäder. De flesta ligger i och kring de större städerna. Därutöver äger Jernhusen kontorsfastigheter, terminaler, råmark och andra fastigheter som används, eller har använts, för järnvägsändamål.

Jernhusen har sagt upp eller kommer att säga upp samtliga kontrakt där hyresgästen har besittningsrätt för hyresreglering och där det inte finns konkurrerande verksamhet. Enligt Jernhusen innebär detta att, i framtiden och när besluten är fastställda av hyresnämnder, man kan komma att hyra ut fastigheterna för längre eller kortare tid till underhållsföretag. Om det av olika skäl är lämpligt att ersätta det befintliga underhållsföretaget med annat företag kan ändringen genomföras på ett relativt enkelt sätt. Jernhusen hävdar att det i sin tur innebär att alla intresserade underhållsföretag därmed kan få tillgång till underhållsfastigheterna på lika villkor och att operatörerna fritt kan välja underhållsentreprenör bland intresserade företag.

## Euromaint Rail AB

Euromaint Rail utför verkstadsunderhåll, renovering och ombyggnad av järnvägsfordon samt materialservice. Euromaint finns representerad över hela landet, men tyngdpunkten av verksamheten ligger i storstadsområden; Hagalund i Stockholmsområdet, Olskroken i Göteborg och Malmö. Euromaint hyr som tidigare nämnts verkstadslokaler och andra underhållsfastigheter av Jernhusen.

## Trafficare AB

Trafficare utför lättare underhåll (städning, tvättning, klottersanering, yttre rengöring och avisning, lättare reparationer på plats, komponentbyten, växling och rangering inom terminalområdena) i hela landet. Liksom för Euromaint är de viktigaste underhållsdepåerna placerade i storstadsområdena. I samtliga fall äger Jernhusen fastigheterna och tillhörande spår och kontaktledningar.

Förutom de nämnda underhållsföretagen kan nämnas:

- Swemaint AB som svarar för underhåll av godsfordon.
- Fordonstillverkare med egna verkstäder (Bombardier och Alstom).
- Operatörsägda underhållsföretag (NSB och DSB).
- Tågäta AB som utför tungt och lätt underhåll företrädesvis på tunnelbanefordon.
- Renieriet AB utför lättare underhåll som städning, tvättning och dylikt.
- Tågäkeriet i Bergslagen är ett privatägt företag som erbjuder både tungt och lätt underhåll.
- Motala verkstad som utför tungt underhåll bl.a. åt Transitio.
- Den internationella tjänstekoncernen Sodexo, som numera är etablerad även på den svenska persontrafikmarknaden för skötsel av järnvägsfordon åt SJ Norrlandståg AB.

## Utveckling av fordonsunderhållet

Det finns goda grunder att anta att en avreglerad marknad kommer att skapa ett behov av en ökad depåkapacitet på grund av ett förhoppningsvis ökat antal operatörer. Att få till stånd en ökad konkurrens på underhållsmarknaden är den viktigaste åtgärden för att höja kvaliteten på underhållet och göra det effektivare samtidigt som kostnaderna kan reduceras. Ett exempel på bristande konkurrens och dess följder är följande.

Jag har informerats om att en dominant aktör inte tillåter ett annat underhållsföretag att utnyttja den underhållsverkstad som de hyr med besittningsskydd. Detta trots att underhållsverkstaden är speciellt anpassad för en speciell fordonstyp samt att det finns utrymme för aktuellt underhåll. Konsekvensen av detta har blivit en avsevärd kostnadsökning för operatörerna och underhållsföretaget, eftersom fordonen måste underhållas cirka 10 mil från det aktuella trafikeringsområdet.

Underhållsföretagen anser att det krävs påtagliga utvecklingsinsatser på kort såväl som på lång sikt. Angelägna logistiska förbättringar är att växelaneläggningarna från spår intill anläggningarna förläggs så att det underlättar effektiv in- och utfart. Det är viktigt, som många av underhållsföretagen omvittnat, att öka antalet uppställningsplatser i nära anslutning till depåerna så att så många förberedelser som möjligt kan genomföras inför underhållet.

Det är givetvis angeläget att den tekniska utveckling, som komponentbyten i ökad omfattning och investeringar i effektivare underhållsmetoder, prioriteras. Generella utformningar av byggnader är en annan viktig faktor främst när det gäller höjd och bredd, så att olika fordonstyper kan underhållas i samma lokal. Det är också viktigt att leverantörernas krav på underhållsintervaller av fordonen förlängs vilket skulle skapa ökat utrymme på verkstäderna för andra löpande underhållsåtgärder.

Framöver kommer det en period när det blir allt svårare att få tillgång till kompetent personal. Det gäller för underhållsföretagen att möta dessa utmaningar på ett konstruktivt sätt och planera för åtgärder som kan ge förutsättningar för ett långsiktigt bra underhåll.

Ett antal faktorer gör att personalförsörjningen kan bli problematisk.

- En förhållandevis stor andel av de anställda, 40-talisterna, kommer att pensioneras. De representerar en sammanlagd kompetens som är svår att ersätta, åtminstone på kort sikt.
- En tendens har länge varit att ungdomar inte prioriterar teknikinriktade utbildningar.
- Under några år kommer antalet i gymnasieklasserna minska vilket ytterligare späder på problematiken.

## 5.6 Överväganden

Utgångspunkt för min utredning är att all fordonsförsörjning ska, så långt möjligt, ske på kommersiella grunder.

En annan given förutsättning är att persontrafik på järnväg även fortsättningsvis kommer att bestå av två beståndsdelar nämligen kommersiell och upphandlad trafik. Dessa båda trafikformer ska också ges möjlighet till utveckling och samverkan.

Man kan anta att på den kommersiella marknaden kommer följande alternativ till fordonsförsörjning att förekomma:

- Fordonsleverantörer hyr ut fordon till operatörer.
- Operatören har eget (köpt eller leasat) fordonsinnehav.
- Vagnbolagen utomlands eller i Sverige anlitas för uthyrning.
- Andrahandsmarknad för fordon som SJ AB och Statens järnvägar inte behöver i sin verksamhet.

Fordonsleverantörernas förutsättningar har förändrats. Från att ha i stort sett en kund per nation är det idag och än mer i morgon operatörerna eller organisatörerna som är kunderna. Tidigare medverkade eller snarare detaljutformade det statliga bolaget fordonen i sin beställning. Nu får leverantörerna istället försöka se till mer generella behov. Som jag nämnde i Järnvägsutredningen 1, är det mycket viktigt att undvika inköp av fordon som väsentligt avviker från den europeiska standarden. Fordon med stor kapacitet, dvs. ökade antal platser per tåg, kommer att behövas (t.ex. SJ AB:s satsning på X 40). För att få avsättning för sina fordon är det inte

omöjligt att de stora tillverkningsföretagen kommer att erbjuda operatörer leasingalternativ.

Ett troligt scenario vid en avreglering är att operatörer med egna fordon relativt omgående kommer att etablera sig på marknaden. SJ AB kommer att ha stora fördelar genom sin befintliga fordonsflotta och djupa kunskaper om persontrafik på järnväg samt den förmånliga leasing som nämnts tidigare.

En möjlighet som jag har reflekterat över vore att de fordon som SJ AB förmånligt införskaffat skulle kunna säljas ut. Jag har emellertid övergivit den tanken. SJ AB:s konkurrenter, dvs. DB, DSB m.fl. statsägda företag har också liknande fördelar avseende fordonsinnehav. Den främsta orsaken till att SJ AB bör få behålla sina fordon är att resenärerna måste minst kunna få tillgång till den goda servicenivå som SJ AB i dag erbjuder genom sin vagnpark. Järnvägsoperatörer som vill konkurrera med SJ AB:s trafik, måste i och med detta åtminstone uppnå eller helst överstiga denna nivå.

Alternativ för de mindre järnvägsföretagen kan bli nischer och specialdesignad trafik. De mindre företagen kommer förmodligen att satsa på äldre fordon som är tillgängliga på marknaden och som eventuella kommande vagnbolag kan erbjuda. Det är dock inte otroligt att även de stora järnvägsoperatörerna, liksom i andra europeiska länder, kan komma att utnyttja vagnbolag för korttidsleasing.

Jag tycker att det är viktigt att det skapas en andrahandsmarknad för järnvägsfordon, inte minst för att förhindra att fungerande fordon skrotas i stället för att komma till användning på marknaden. Fordonen får inte användas som ett medel att tränga ut andra företag och därigenom förhindra konkurrens. Därför är det viktigt att fordon som SJ AB eller Statens järnvägar inte behöver för eget bruk vare sig skrotas eller hyrs ut, utan säljs på den öppna marknaden.

Som jag nämnt tidigare finns det idag inga privata vagnbolag i Sverige. Ett sätt att komma till rätta med detta vore att bilda ett statligt vagnbolag. Jag anser dock att ett statligt vagnbolag inte långsiktigt har fördelar för den kommersiella persontrafiken. En första åtgärd för att underlätta och stimulera till etablering av nya vagnbolag på den svenska marknaden menar jag ligger i en mer öppen, tydlig och långsiktig trafikplanering från samhällets sida. De långsiktiga trafikförsörjningsprogrammen som jag föreslagit att Rikstrafiken och trafikhuvudmännen ska ta fram fyller en viktig funktion även i detta sammanhang.

Det är vidare viktigt för trovärdigheten att den inriktningen, att fordonsinnehav inte bör vara ett statligt åtagande, klart framgår för omvärlden. Ett sätt att visa att staten inte har för avsikt att bilda ett vagnbolag, är att på sikt avveckla de fordon som för närvarande ägs och förvaltas av Statens järnvägar. Även de leasade fordonen, liksom fordon som inte används bör försäljas när tiden går ut. Det lämpligaste sättet att genomföra detta utan att det får negativa konsekvenser för den upphandlade trafiken, är att förvaltaren av fordonen får i uppgift av regeringen att genomföra dessa tankar.

Banverket skulle kunna vara en lämplig förvaltare av statens fordon under avvecklingsperioden, men eftersom man är ansvarig för tilldelning av tåglägen, skulle Banverket kunna hamna i en besvärlig trovärdighetssituation vid tilldelning när kapacitetsbrist föreligger. Jag anser därför att Banverket inte bör förvalta statens fordon.

Rikstrafiken har som en av sina huvuduppgifter att för statens räkning upphandla icke kommersiell trafik. Myndigheten har en god uppfattning om järnvägsmarknaden. Det är gynnsamt för den upphandlade operatören om affären och fordonsförvaltningen hamnar hos en och samma myndighet. Rikstrafiken saknar visserligen kompetens för fordonsförvaltning, men den kan överföras från Statens järnvägar. Jag anser därför att fordonsförvaltningen av statens fordon kan överföras till Rikstrafiken.

För närvarande har operationell leasing svårt att konkurrera med den finansiella. Det är olyckligt eftersom den operationella leasingen bl.a. tydligt visar samtliga kostnader. Leasingavtalen liksom den omnämnda obligationsportföljen som Statens järnvägar förvaltar för statens räkning bygger på stor kunskap och erfarenhet. Detta har Statens järnvägar skött med den äran. Det är dock inte tillfredställande och är förknippat med en stor risk att denna kunskap är koncentrerad till i huvudsak ett fåtal personer. Det ter sig därför naturligt för mig att se till alternativa lösningar på detta problem. Jag har för Riksgäldskontoret föreslagit att leasinghanteringen med nuvarande berörd personal övertas av Riksgälden, med bibehållande av Statens järnvägar som leasingstagare till Riksgälden. Det är viktigt för de nuvarande leasinggivarna att den statliga garantin består, vilket detta förslag garanterar. Riksgäldens verksamhet ligger väl i linje med leasingförvaltningen. Samtidigt skapas en eftersökt back up. Underhand har Riksgäldskontoret meddelat att man är positivt inställd till detta förfarande.

När det gäller det statliga fordonsbidraget till trafikhuvudmännen står jag fast vid min åsikt att det statliga fordonsbidraget bör avskaffas. Enligt min mening är det ett antal faktorer som talar emot detta bidrag.

- Bristande konkurrens, eftersom endast trafikhuvudmän kan ta emot bidraget.
- Tveksamt om gällande EU-lagstiftning tillåter denna typ av subvention.
- Risk för att bidraget används för fel syften eller att andra åtgärder, viktiga och nödvändiga för trafikens utveckling, kommer i skymundan på bekostnad av fordonsanskaffningen.

Jag anser att i stället bör bidraget ersättas med ekonomiskt stöd till infrastruktursatsningar som syftar till att underlätta för den regionala trafiken. Banverket bör därför, efter samråd med trafikhuvudmännen, få i uppdrag från regeringen att initiera ett särskilt program för punktinsatser inom infrastrukturen som gynnar i första hand den regionala järnvägstrafiken, exempelvis förlängda plattformar med tillhörande signalåtgärder, vilket medger längre tåg och därmed ökad kapacitet. Även andra insatser inom infrastrukturen, som växelbyggnadsåtgärder samt förbättrade signal-system kan vara lämpliga objekt. I de fall som Banverket fattat beslut eller principbeslut bör statsbidraget utbetalas. I övrigt bör inga fordonsbidrag utbetalas.

Tillämpningen av arbetsmiljöregler är ett specifikt problem som jag uppfångat. I samband med köp eller leasing av järnvägsfordon, svarar än så länge Järnvägsstyrelsen, men från och med 2009 Transportstyrelsen för typgodkännandet. I detta sammanhang beaktas inte utformningen av fordonet ur arbetsmiljösynpunkt. Det finns gott om exempel på att fordon efter en tid stoppas av skyddsombud och att företag tvingats till mycket kostsamma ombyggnader.

Det är självklart att dålig arbetsmiljö ska åtgärdas, men så långt möjligt måste detta uppmärksammas i samband med tillverkningen. Jag anser därför att Transportstyrelsen vid sitt godkännande även ska beakta fordonets arbetsmiljö. Lämpligast görs det genom samråd med Arbetsmiljöverket. Det vore också lämpligt att regeringen driver denna fråga i EU-sammanhang.



På en avreglerad marknad för persontrafik på järnväg är det viktigt att underhållet av fordonen fungerar för samtliga aktörer. I det läget är det viktigt att särskilt uppmärksamma sådant som för närvarande utgör ett hinder eller riskerar att bli det i en framtid. En särskild komplikation när det gäller underhåll av fordon är den ovan nämnda relationen mellan Jernhusen som äger merparten av underhållsfastigheterna och Euromaint Rail och ISS Trafficare som hyr dessa. Genom denna konstruktion är det uppenbart att konkurrenter till de två hyresgästerna har stora svårigheter att etablera sig på respektive område. Med den monopolliknande ställning som Jernhusen ändå har är det viktigt att dess möjligheter att utnyttja sin dominerade ställning styrs och begränsas.

En kompletterande lösning för att öka konkurrensen kan vara att depåutrymme hyrs ut till flera företag i form av ”verkstadshotell”. Olika företag delar då således på befintligt utrymme. Invändningar mot denna lösning har bl.a. varit att det blir för dyrt, eftersom de nuvarande byggnaderna förmodligen måste kompletteras, alternativt förstöras, för att det tidigare nämnda flödet ska kunna optimeras. Det har också framförts farhågor om svårigheter att bedriva arbetet i en delad verksamhet från arbetsmiljö- och säkerhetssynpunkt. Prioriteringsfrågor av allahanda slag har vidare framförts som ett problem. Visserligen kan kostnaden komma att öka vid tillämpning av denna modell och vissa andra komplikationer kan uppstå. Jag anser dock bl.a. efter att ha efterhört synpunkter om detta med Jernhusen, att detta inte kan få den omfattningen att det har en avgörande betydelse för den enskilde operatören eller underhållsföretaget. Jag tycker därför att idén om verkstadshotell verkar vara värd att prövas.

Brist på spårutrymme i omedelbar anslutning till depåerna är för närvarande ett inte oviktigt hinder. Problemet gäller även för trafikbetingad uppställning. Redan idag råder konkurrens om eftersökta spår mellan godstrafik, persontrafik, Banverkets fordon och övriga fordon. Vid en avreglering som förmodligen medför fler operatörer kommer problemet att accentueras.

Banverket upplåter uppställningsspåren till allehanda fordon av skiftande skäl, spår som skulle kunna utnyttjas på ett mer effektivt sätt. Vid förfrågan till Banverket<sup>20</sup> framkommer att lagstiftning om banavgifter tillkom 2006 och har tillämpats sedan 2007. I Underlag till Kapitel 6 i Banverkets järnvägsnätbeskrivning 2006<sup>21</sup> framgår att

---

<sup>20</sup> Samtal med Banverket 2008-08-04.

<sup>21</sup> Banverket 2006-12-09, diarienummer HK06-1756/SA10.

Banverket har rätt att ta ut avgifter för utnyttjande av alla spår, inklusive uppställningsspår. I kapitel 5.5. Bantillträdestjänster i nämnda dokument, framgår att avgiften för uppställningsspår för närvarande är 0 kronor. I Järnvägsnätbeskrivningen för 2009, framgår att avgift ska tas för uppställning som inte går att koppla till tågläge eller annan tillträdestjänst. Debiteringen sker med 5 kronor per påbörjat dygn och påbörjat 100-tal meter spår. Jag anser emellertid att det inte är tillräckligt högt belopp och föreslår därför att Banverket bör ta ut marknadsstyrande avgifter för uppställningsspår. Därigenom kan uppställningsspåren befrias från fordon som utnyttjar den alltför låga banavgiften och spåren kan i stället utnyttjas på ett bättre sätt av operatörerna.

De stora underhållsföretagen liksom eventuellt också fordons-tillverkare och operatörer skulle vilja ha möjligheter att bygga egna anläggningar. Det finns också behov av trafiknära verkstäder med långa spår. Det vore från konkurrenssynpunkt bra om det uppfördes underhållsanläggningar med annan ägare än Jernhusen. Huruvida det är realistiskt, beror på ett antal faktorer. Kan intresserade företag få tillåtelse att köpa eller långtidshyra mark i omedelbar anslutning till spår? Var i så fall ska de placeras? Hur ska ansvarsfördelningen mellan parterna se ut? Är det finansiellt möjligt? Hur tas övriga järnvägsintressen tillvara?

Det är viktigt att underhållsföretagen får möjligheter att utveckla sin verksamhet. Genom en ökad konkurrens kommer förmodligen mycket av detta att ske.

Jag tror också att en möjlighet för intresserade företag att bygga egna anläggningar på av Banverket eller Jernhusen ägd mark skulle verka i positiv riktning för branschens utveckling. Ett affärsmässigt perspektiv tvingar företagen att rationalisera sin verksamheten bl.a. genom förbättrade anläggningar som kan ge bättre förutsättningar för en god underhållsverksamhet.

Jernhusens dominerande ställning som ägare till underhållsfastigheterna kan naturligtvis ifrågasättas. Problemet ligger som jag påpekade i min förra utredning delvis i att Jernhusen har dels en transportpolitiskt betingad uppgift, dels omfattas av de generella ägarkraven att skapa ett aktievärde.

Banverket och Transitio har av några av marknadens aktörer framförts som alternativt möjliga ägare till Jernhusens nuvarande underhållsfastigheter. Det är dock enligt min mening inte lämpligt att en myndighet som Banverket driver affärsinriktad verksamhet. Transitio har en annan kärnverksamhet än underhållsfrågorna och

är dessutom genom sina statuter bundna till att enbart trafikhuvudmännen kan vara ägare till företaget.

För att åstadkomma en bättre fungerande underhållsmarknad föreslår jag att Jernhusen vid uthyrningar av lokaler ska ta hänsyn till konkurrensneutraliteten, vilket är ett av de trafikpolitiska målen. Det är ett bättre sätt än att överföra befintligt fastighetsbestånd till en annan ägare. Vid kontakter med Jernhusens ledning har jag kunnat konstatera att den liksom de operativa cheferna är positivt inställd till att vidta åtgärder som neutraliserar Euromaints och Trafficares konkurrensbegränsande fördelar. Som nämnts tidigare, visas det bl.a. genom att Jernhusen har sagt upp samtliga hyresavtal med besittningsrätt.

## **5.7 Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel**

- I järnvägsförordningen bör införas att när Transportstyrelsen godkänner järnvägsfordon ska godkännande ske i samråd med Arbetsmiljöverket.
- Nuvarande regel i järnvägsförordningen om att Banverket får ta ut avgifter enligt 7 kap. järnvägslagen bör bytas ut mot en regel som anmodar Banverket att ta ut avgifter som medför ett effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.
- I Banverkets instruktion bör tydliggöras att i den mån Banverket förvaltar mark som är lämplig att utnyttjas för olika verksamheter som främjar järnvägstransportsystemet bör Banverket se till att marken upplåts för sådan verksamhet.
- I Rikstrafikens instruktion bör anges att Rikstrafiken ska förvalta järnvägsfordon och avveckla dessa när de inte längre behövs.
- I förordning om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafik-anläggningar m.m. behöver ett antal bestämmelser justeras.

## 6 Biljettsystem

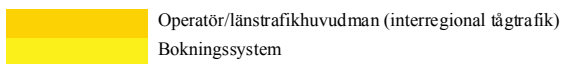
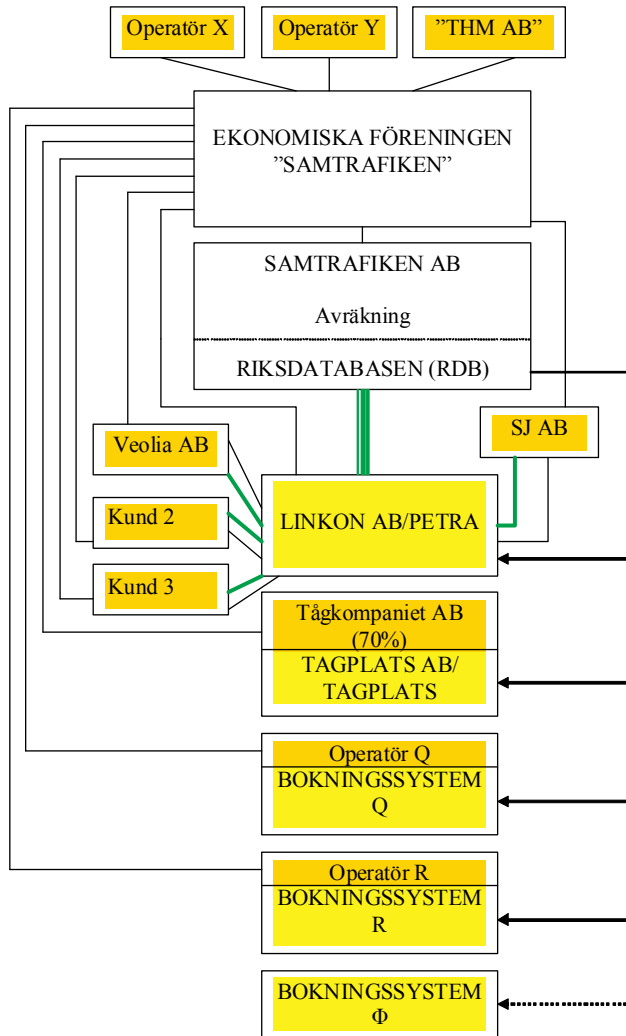
### Förslag

- En statlig förhandlingsman utses med uppgift att få till stånd en ekonomisk förening med marknadens parter som medlemmar. I stadgarna bör föreskrivas att regeringen utser föreningens ordförande. Den ekonomiska föreningen ska äga Samtrafiken.
- Samtrafiken ges i uppdrag att samordna och driva utvecklingen av ett gemensamt biljettsystem exklusive bokningssystem för persontrafiken på järnväg. Samtrafiken ska till Transportstyrelsen årligen redovisa hur resenärerna, operatörerna och organisatörerna upplever att det gemensamma biljettsystemet fungerar.
- Senast 2009 ska alla grundläggande krav på systemet från berörda parter, inklusive resenärerna, vara utvecklade så att systemet kan anses fungera fullt ut.
- Samtrafiken ska då även ha anpassat sina avtal och samverkansformer så att nya aktörer på järnvägsmarknaden på ett lätt och ickediskriminerande sätt kan delta i samverkan.
- Anslutning till det gemensamma systemet ska bygga på frivillighet.
- Samtrafiken tar över och blir huvudman för general-agentfunktionen. Det vill säga den roll som SJ AB genom Linkon utövar med nuvarande ensamrätt att, genom avtal med berörda, förmedla resor mellan resenär, reseagent och operatör, vilket även inbegriper avräkningsfunktionen.

- Samtrafiken bör genomföra upphandling av lämplig operatör för detta.
- Samtrafiken ska, som i dag, äga och ansvara för drift och utveckling av Riksdatabasen samt ansvara för att operatörer och organisatörer som ingår i det gemensamma systemet har ett gränssnitt som är kompatibelt mot Riksdatabasen.
- Samtliga operatörer och organisatörer som ingår i den ekonomiska föreningen bekostar det gemensamma biljettsystemet efter nyttan och användandet. Dagens former för avgifter till Samtrafiken kan med fördel användas.
- För att öka konkurrensen och minska nuvarande dominans från SJ AB i det Linkonbaserade systemet Petra, bör ägarstrukturen i Linkon ändras. Regeringen bör genom ägardirektiv till SJ AB klargöra att bolaget ska sälja ut aktier till andra operatörer och organisatörer. SJ AB bör dock inneha en aktiemajoritet för att genom ägardirektiv från regeringen kunna garantera ett konkurrensneutralt agerande. Vidare ska särskilt beaktas vikten av att SJ AB utövar sitt kommande delägarskap i Linkon AB, på sådant sätt att berörda intressenter ska uppfatta Linkon AB som en neutral aktör.
- Nuvarande bokningssystem fortsätter sin verksamhet. Alla godkända operatörer och organisatörer tillåts att driva verksamheten på den svenska järnvägen med egna bokningssystem. Operatörer utan egna bokningssystem kan därigenom välja att fritt på marknadsmässiga grunder ansluta sig till det bokningssystem som man finner mest fördelaktigt.
- Samtliga bokningssystem måste dock göra det möjligt att lämna nödvändiga uppgifter om vilken trafik som bedrivs till Riksdatabasen. Skyldigheten bör regleras i järnvägslagen.
- SJ AB får ägardirektiv från regeringen att Linkon AB under en övergångsperiod ska acceptera alla godkända operatörer eller organisatörer som vill ansluta sig till Petra mot en marknadsmässig ersättning.
- Dessa betalar för sin del av bokningssystemets drift- och utvecklingskostnader. En oberoende revisor bör få i uppdrag att gå igenom det i balansräkningen angivna värdet av bokningssystemet och därefter föreslå hur stor del av angivet värde som ska fördelas på nya medlemsföretag.

- Inriktningen bör vara att tidigare icke relevanta nedlagda utvecklingskostnader som Linkon haft inte ska belasta kommande operatörer.
- Transportstyrelsen får i uppdrag att tillsammans med Konkurrensverket utreda behovet och omfattningen av en utökad sektorspecifik särslagstiftning med särskilda marknadskrav att ställas på aktörer med en särställning inom området.

Nedanstående bild (baserad på Statskontorets med egna justeringar) åskådliggör mitt samlade förslag.



## 6.1 Inledning

I kommittédirektiven till denna utredning framgår bl.a. att

- Det krävs samordnade system för information, bokning och biljettering som förenklar för resenären.
- Sådana system är av strategisk betydelse för att kunna öka konkurrensen utan att det samlade utbudet blir svåröverskådligt och svårhanterligt för konsumenterna.
- Det är nödvändigt att avväga nämnda önskemål mot önskemålen om en öppen marknad med en väl fungerande konkurrens.
- Det är angeläget att bedöma resenärernas behov och krav på längre sikt och hur det bör påverka utformningen av marknadsreglering och samverkan mellan olika aktörer.

”Utredaren ska därför utreda och föreslå utformning och organisation av ett operatörsneutralt system med sådana villkor och krav på organisatörer och operatörer att resenärerna kan garanteras åtminstone ett minimum av operatörsneutral och samlad information. Det är även viktigt att det finns system som möjliggör enkla köp av genomgående biljetter för resa med fler operatörer. I arbetet måste även hänsyn tas till den beslutade EG-förordningen om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter”.

För att bringa ordning i begreppen kommer jag i det fortsatta använda följande begrepp.

*Biljettsystem* är beteckningen för det regelverk innefattande information och gemensamma regler som möjliggör försäljning.

*Bokningssystem* är de system som innehåller operatörernas utbud och säkerställer försäljnings- och distributionslösningar mellan operatörer och återförsäljare.

*Bokning av biljett* eller beställning av resan sker genom en förmedling mellan operatör och återförsäljare.

*Biljettförsäljning* avser det tillfälle då resenären betalar för resan och får sin biljett.



*Betalsystem* är ett system för att administrera transaktioner mellan försäljningskanaler och resenären, genom betalning med bankkort eller specialkort, kontant, operatörens eget kort etc.

*Samtrafikgränssnittet* är ett dokument som definierar hur de olika bokningssystemen ska utbyta data för att säkerställa försäljning av olika operatörers utbud i olika försäljningskanaler.

*Avräkning* är den aktivitet som säkerställer att operatören i rätt tid får de likvida medel som respektive återförsäljare har erhållit i samband med försäljning av operatörens tjänst.

Inledningsvis kan konstateras att redan i dag finns ett biljettsystem som drivs av Samtrafiken. Detta kallas Resplus. I detta system ingår operatörer och organisationer för kollektiva persontransporter, med undantag för flygtransporter. Det är möjligt att köpa en genomgående biljett i detta system. Resplus omsätter i dag cirka 900 miljoner kronor. Det största nuvarande problemet är att informationen om systemet inte har nått resenärerna på ett tillfredställande sätt. Ett annat problem är det stora inflytandet som SJ AB har genom sitt betydande ägarskap. Jag återkommer närmare om det nuvarande systemets organisation och uppbyggnad och min bedömning om dess funktionalitet samt behov av marknadsreglering i den kommande redovisningen.

I min förra utredning berörde jag även frågan om biljett- och bokningssystem. Där betonade jag hur viktiga nämnda förutsättningar är, inte minst för att kunna stärka järnvägens konkurrenskraft. Sammanfattningsvis pekade jag också på ett antal andra väsentliga faktorer.

- En fungerande biljett är ett viktigt dokument för resenären vid utnyttjandet av reseerbjudanden.
- En samordning av biljett- och bokningssystem bör i största möjliga utsträckning bygga på frivilliga överenskommelser.
- Det är upp till varje operatör att välja sätt och system för att kunna lämna lämplig service till resenärerna.
- Samtliga operatörer ska ha tillgång på lika villkor till biljettsystem och andra gemensamma funktioner som behövs för att kunna tillgodose resenärens behov av en biljett för hela resan.

- Samarbetet mellan operatörerna får inte stå i strid med gällande konkurrenslagstiftning.
- Avräkningssystemet ska utformas på ett konkurrensneutralt sätt.

Slutligen föreslog jag att Rikstrafiken skulle initiera utvecklingen av kompatibla och kommunicerande biljettsystem, med Samtrafiken som en viktig samarbetspartner. Kostnaderna skulle fördelas mellan anslutna företag och därigenom på kunderna som utnyttjar servicen.

I mars 2008 gav jag i Statskontoret i uppdrag att närmare utreda utformning och organisation av ett operatörsneutralt biljettsystem för persontrafik på järnväg. Statskontoret har redovisat sitt uppdrag i rapporten "Hela vägen med en biljett", Statskontoret 2008:13. Den presenterades och diskuterades av ett antal företrädare inom branschen vid ett seminarium i juni 2008.

## 6.2 Nuvarande samarbete och system

Sedan föregående utredning har biljettsystemet utvecklats på annat sätt än jag hade förväntat mig. Samtrafiken AB har tillsammans med marknadens aktörer lyckats att skapa ett fungerande system som dock bör vidareutvecklas.

*Samtrafiken i Sverige AB (Samtrafiken)*<sup>1</sup> bildades år 1993 och ägs gemensamt av Arlanda Express, BT/Vänerbuss, Connex (Veolia), Destination Gotland, People travel group (Merresor och Flygbussarna), SJ AB, Tågkompaniet, Waxholmsbolaget och alla läns- och lokaltrafikföretag i Sverige. Alla operatörer, nya som gamla, har möjlighet att teckna en aktiepost om 30 aktier à 2 000 kronor, och därmed bli delägare. För närvarande består det totala ägarkapitalet av drygt 1 400 aktieposter.<sup>2</sup> SJ AB är den största ägaren, 38 procent av aktierna, resterande ägare innehar cirka 2 procent vardera. Samtrafiken finansieras på två sätt. Tågoperatörer med egen trafik eller som utför upphandlad trafik betalar 5 promille av företagets hela bruttointäkt för tågresor. Övriga företag, företrädesvis trafikhuvudmännen och Arlanda Express, betalar 5 procent av bruttointäkten för sin andel av de biljetter som sålts genom Resplus.

---

<sup>1</sup> Samtrafiken AB, hemsida 2008-04-18.

<sup>2</sup> Enligt Samtrafikens VD Gerhard Wennerstöm, 2008-08-15.

Samverkan som Samtrafiken svarar för sker inom följande områden.

- Resplus (f.d. Tågplus), en enhetlig samtrafikstaxa och genomgående biljetter som sammanbinder mer än 3 000 orter i alla kommuner i Sverige. Endast andra klassbiljetter kan bokas och ingen platsbokning.
- Samtrafikplanen, en gemensam plan för all tåg- och busstrafik inom Resplus angående regler för minsta bytestid, inväntningstider och trafikledningssamordning för 120 bytespunkter mellan fjärrtågtrafik och länstrafik.
- Överenskommelser mellan trafikföretagen att ge kundservice om förbindelsen bryts vid försening (t.ex. kost, alternativ förbindelse etc.).
- Resplustidtabellerna, dvs. samlad tidtabellsinformation med enhetliga begrepp för all tågtrafik, cirka 1000 busslinjer och cirka 75 båtlinjer. Resplustabellerna är fr.o.m. 16 juni 2002 uppdelad i tre publikationer, Tågtider, Buss- och Båttider och Kartor.
- Resplusguiden, söksystem på Internet och CD-version som ger information om snabbaste resväg mellan cirka 3 000 Resplus-orter. Man kan söka på önskad avresetid eller önskad ankomsttid.
- Expressbussguiden, söksystem på Internet på samma sätt som Resplusguiden. I systemet ingår all reguljär expressbusstrafik (elva företag).
- Riksdatabasen, dvs. databasen för Rikstidtabellen (samlad dokumentation och kartor över tåg-, buss- och båttider), Samtrafikplanen och Resplus.
- Tidtabellsamordning, bl.a. genom regionala samordningsmöten mellan tågtrafikföretagen och länstrafikföretagen.
- Annonseringskalendern, dvs. årligt beslut angående gemensamma dagar för skifte av tidtabell samt gemensam annonseringskalender för tågtrafikföretagen och länstrafikföretagen.
- Tidsplanen, dvs. årlig tidsplan för arbetet med den regionala tidtabellssamordningen mellan fjärrtågtrafik och länstrafik, samt

årlig tidsplan för leveranser av trafikdata och korrekturomgångar för Riksdatabas/Rikstidtabell.

Under de senaste åren har olika stödsystem utvecklats för att skapa en information om ”hela resan”. Den viktigaste funktionen är Riksdatabasen (RDB), vilken ägs och förvaltas av Samtrafiken. De övriga partnerföretagen kommunicerar genom de befintliga bokningssystemen. Där hämtas information om tider och priser. RDB är även kopplad till tillgängliga reseplanerare (sökmotorfunktion som finns bl.a. i Resplus).

Information krävs även mellan de existerande bokningssystem, bl.a. för att undvika dubbelbokning.

Kommunikation krävs därför i följande led för att biljettsystemet ska fungera:

- Information mellan bokningssystem och RDB.
- Kommunikation mellan samtliga fungerande bokningssystem.
- Fungerande betal- och avräkningssystem.
- Information om gemensamma regler vid bruten förbindelse.

### *Reseplanering*

Med reseplanerare avses en sökmotor med vilken man kan söka information om olika resor.<sup>3</sup>

*Hela Resan i Sverige*<sup>4</sup> bildades i september 2006 med Rese- och Turistnäringen i Sverige (RTS) som huvudman. Syftet med Hela Resan AB är att förse alla aktörer inom rese- och turistnäringen i Sverige med konkreta verktyg för att utveckla dess verksamheter. I ett första steg har RTS, tillsammans med Samtrafiken, lanserat reseplaneringssystemet ResRobot. ResRobot lämnar en samlad trafikinformation på ett och samma ställe genom tidtabeller för tåg, buss, båt och flyg samt vägkartor. Ett långsiktigt mål för sammanlutningen är att göra det möjligt att boka en sammanhållande resa där samtliga nämnda transportslag är involverade.

---

<sup>3</sup> Statskontoret, 2008.

<sup>4</sup> Rese- och Turistnäringen i Sverige (RTS) hemsida.

### *Bokning*

På den svenska persontrafikmarknaden finns för närvarande två bokningssystem, Petra som drivs och administreras av Linkon, ett bolag helt ägt av SJ AB samt Tågkompaniets system Tagplats. Dessa system tillhandahåller förutom enskilda operatörers utbud även Samtrafikens resplusutbud

*Petra* är ett avancerat bokningssystem som kan lagra och processa stora mängder information. Petra har flera olika kunder och svarar för den internationella bokningen mellan SJ AB och andra utländska operatörer.

*TagPlats* är Svenska Tågkompaniet AB:s eget utvecklade bokningssystem. Det är ett betydligt enklare system som kan hantera en mindre mängd information och passar för operatörer som kräver mindre avancerade funktioner.

### *Biljettförsäljning*

I dagsläget finns det ett antal kanaler för biljettförsäljning, exempelvis resebyråer, webbplatser, automater, telefonförsäljning, direktförsäljning ombord på tåg etc. Prissättningen kan vara dynamisk eller statisk. SJ AB tillämpar en dynamisk prissättning, vilket innebär att priset varierar beroende på efterfrågan. De övriga operatörerna har en statisk prissättning, vilket innebär att priset är fast och bestämt på förhand. Dessa olika prissättningar måste de gemensamma försäljningskanalerna kunna hantera om man vill ha ett gemensamt biljettsystem.

Linkon AB sköter på uppdrag av Samtrafikens produktutveckling och drift av Samtrafikens gränssnitt. SJ AB genom Linkon AB ansvarar även för generalagentfunktionen. Det vill säga att genom nuvarande ensamrätt ansvarar SJ AB genom Linkon för att ge återförsäljarna inom och utanför Sverige rätt att sälja operatörernas utbud inom Resplussarbetet, vilket för närvarande även inbegriper avräkningsfunktionen. Det är viktigt att operatörerna säkerställer att deras produkter finns säljbara i ett gemensamt utbud. Samtrafikens fungerar som en sammanhållande operatör för trafik-huvudmännen och de mindre tågoperatörerna.

Linkon ansvarar för att operatörerna får löpande uppgifter om att en resa är bokad. Vidare sker månadsvis en avräkning, så att respektive operatör får de belopp som bokats av reseagenterna hos

respektive operatör. Linkon garanterar också att operatörerna får sin betalning.

Resekortet i Norden AB,<sup>5</sup> som ägs till 60 procent av Resekortet i Sverige AB och 40 procent av Rejsekort A/S Danmark, driver frågan om ett samordnat betalsystem. Ägare av Resekortet Sverige AB är Svensk kollektivtrafik, ett antal trafikhuvudmän samt SJ AB. Tanken bakom resekortet är att resenär med Resekort utgivet av trafikhuvudman ska kunna företa en resa med Resekortet även hos annan trafikhuvudman. Resenären ska då erhålla ett lägre pris än vid kontant betalning.

Förväntningarna är höga både hos beslutsfattare och resenärer. Problemet är omfattande förseningar samt fördröjningar när det gäller leverans av fungerande system. Det finns redan ett antal fungerande betalsystem inom respektive län, senaste är ett som SL nyligen introducerat. Systemen har dock tagits fram av olika leverantörer vilket torde försvåra skapandet av ett gemensamt betalsystem. Enligt VD för Resekortet i Sverige AB bygger de dock på samma tekniska plattform, vilket gör det möjligt att utveckla Resekortet utan att ha ett i övrigt gemensamt betalsystem.

Resekortet i Sverige AB samarbetar med Samtrafiken, men det är än mer komplicerat att samordna trafikhuvudmännens fasta betalsystem med de kommersiella järnvägsföretagens mer flexibla betalsystem, varför tidsperspektivet för ett eventuellt sådant gemensamt betalsystem torde ligga långt fram i tiden.

### 6.3 Nuvarande regelverk

#### Svensk lagstiftning

Detaljerade bestämmelser som närmare reglerar biljettsystemet samt hur samverkan ska fungera i dessa frågor saknas i svensk lagstiftning.

I lagen (2006:1115) om information till passagerare m.m. framgår att operatören

- ska ha ett system för att lämna ersättning till passagerare vid försening,
- har en allmän skyldighet att lämna tydlig tillförlitlig information om sina transporttjänster och om sitt ersättningssystem,

---

<sup>5</sup> Sammanträffande med VD för Resekortet i Sverige, september 2008.

- ska lämna information till presumtiv resenär om resans pris, avgångs- och ankomsttid samt sitt ersättningsystem,
- vid behov ska lämna information om möjligheter för funktionshindrade att genomföra en viss resa, samt
- ska lämna information vid försening.

### *EG-regler*

Artiklarna 8–10 i förordning (EG) nr 1371/2007 reglerar järnvägsföretags och biljettutfärdares skyldigheter att lämna information om resor och att tillhandahålla biljetter. Närmare specifikation om vilken information som ska lämnas före respektive under resan anges i en bilaga till förordningen.

I förordningen framgår bl.a. att järnvägsföretag och biljettutfärdare ska erbjuda biljetter, direktbiljetter och bokningar när sådana finns att tillgå. Särskild hänsyn ska tas till personer med nedsatt syn eller hörsel.

Om järnvägsföretag samarbetar i så måtto att resenären kan ingå ett enda transportavtal för att genomföra en resa i vilken flera järnvägsföretag medverkar, har resenären också rätt att köpa en biljett som gäller för hela resan. Likaså är järnvägsföretag och biljettutfärdare skyldiga att sälja alla biljetter som de har tillgång till. Att biljetter m.m. ska erbjudas när sådana finns att tillgå bör tolkas som att det krävs att det finns biljetter tillgängliga i den servicenivå som kunden efterfrågar. Det finns således ingen skyldighet att t.ex. erbjuda biljetter i första klass till priset för andra klass om det skulle vara fullbokat i andra klass.

I den nämnda EG-förordningen föreskrivs även att järnvägsföretag och biljettutfärdare ska ansluta sig till ett datoriserat informations- och bokningssystem för järnvägstrafik (CIRSRT). Järnvägsföretagen ska anpassa sitt CIRSRT i enlighet med de krav som anges i TSD<sup>6</sup> och enligt en införandeplan som anges i denna TSD.

---

<sup>6</sup> Teknisk Specifikation för Driftskompatibilitet.

## 6.4 För- och nackdelar med dagens samarbete om biljettsystem

I direktiven till denna utredning framhåller regeringen som sagt att ett samordnat system för biljettbokning och information är nödvändig för att höja järnvägens konkurrenskraft. Resenärerna ska garanteras åtminstone ett minimum av operatörsneutral information och enkelt kunna köpa genomgående resa med fler operatörer.

För många resenärer är det viktigt att det är enkelt att få information om och kunna boka en sammanhållen resa, helst med ett minimum av byten. Dessutom ska det vara enkelt och prisvärt att åka med tåg. Är biljetten för dyr och/eller är det för krångligt att boka den, ökar intresset markant för att välja konkurrerande transportsätt. Informationen i befintliga reseplanerare är i mångt och mycket informativ och vägledande. Ett problem är dock att många resenärer inte känner till dess existens. En del resenärer kan störas av att prisuppgifter saknas i de reseplanerare som inte fungerar som säljande part. Samtrafiken avser att under hösten 2008 genomföra en undersökning om resenärernas uppfattning om biljettsystemet Resplus, vilket jag tycker är utmärkt.

Operatörerna är i stort sett nöjda med dagens biljettsystem. Man tycker att det är en fördel att kunna exponera sig och sina produkter, så ofta och i så många sammanhang som möjligt. På sikt tror man inom branschen att de flesta operatörerna, i en framtida avreglerad kommersiell persontrafikmarknad, kommer att på frivillig väg välja att ansluta sig till det gemensamma systemet.

Samtrafiken<sup>7</sup> anser att det gemensamma biljettsystemet i stort sett är tillräckligt utvecklat, så långt det nu går. Det ligger i sakens natur att gränssnittet mellan de enskilda företagens bokningssystem och Samtrafikgränssnittet ständigt förändras. När någon uppgift i bokningssystemen förändras, sker naturligtvis motsvarande ändring i Samtrafikgränssnittet. Operatörerna, särskilt när det gäller bokningssystemet Tag Plats, har varit missnöjda med att ändringarna i gränssnittet inte har tillräckligt testats innan de införts.

Samtrafiken har ansvar mot operatörerna om miniminivån av vad som ska finnas tillgängligt att sälja via Samtrafikgränssnittet. Operatörerna har ansvar mot Samtrafiken för att informera om förändringar i utbudet och gemensamt komma överens om huruvida det nya utbudet ska säljas via gränssnittet. Samtrafiken ansvarar

---

<sup>7</sup> Samtal med Samtrafikens VD Gerhard Wennerström, augusti och september 2008.



sedan för att förändringarna införs i Samtrafikgränssnittet och förändrar vid behov utseendet på detta protokoll.

Det återstår en viktig uppgift, att sprida kunskap om det gemensamma systemet till allmänheten. Samtrafiken anser att det behövs en nationell reseplanering, vilket bl.a. kräver att de enskilda företagen måste något ge avkall på att i alla lägen prioritera sina varumärken. Information måste även spridas om möjligheten till kollektivt resande på olika sökmotorer men även till olika försäljningsställen. I övrigt anser Samtrafiken att man måste se till att framtida generationer av systemet utvecklas med särskild koncentration på distributionsformer.

När det gäller att införa prisuppgifter i neutrala informationskanaler, anser Samtrafiken att det inte är önskvärt. Beroende på att företagen tillämpar olika typer av prissättning, statisk och dynamisk, kan det vara störande för resenärer som inte förstår varför priserna kan variera från dag till dag och inte finns tillgängligt för köp senare för vissa resor. Samtrafiken anser också att om man inför prisuppgifter i neutrala informationskanaler kan det strida emot operatörsneutraliteten beroende på vilken försäljares pris som visas och därmed till vem man ”ger kundförhållandet”. Den största nackdelen anser Samtrafiken är att respektive operatör kan välja att ange vilket pris de vill ska publiceras, brutto eller nettopris. Företagen kan således ange pris med eller utan bokningsavgift. Prissättningen är en viktig del i företagets marknadsföring. Länstrafikens priser är däremot bestämda av politiker och skiljer sig normalt inte åt mellan olika typer av resor.

Statskontoret tar i sin rapport upp dagens för- och nackdelar med samarbetet inom järnvägsbranschen när det gäller ett gemensamt biljettsystem för järnvägssektorn. fördelarna kan vara:

- Skalfördelar med flera företag som bidrar till utveckling inom en kostsam verksamhet.
- Ju fler som ansluter sig till det gemensamma systemet, desto lönsammare blir det för det enskilda företaget.

Nackdelarna som kan uppstå är att:

- Inte alla produkter som de enskilda företagen kan erbjuda kan redovisas i ett gemensamt system.
- Ansvaret gentemot kund kan bli otydligt.

- Operatörer som av olika anledningar inte vill medverka i systemet riskerar att få svårt att informera om sitt utbud. Det kan drabba resenären som har speciella önskemål (exempelvis, lågprisresor, charterresor, turistupplevelser där järnvägstrafik ingår m.m.). Det finns dock andra sätt att informera resenärer i dessa fall.
- Ägarna av systemet kan utestänga konkurrenter genom oskäliga eller diskriminerande villkor.
- Företag med egna system hindras genom att de inte erbjuds kompatibilitet med det dominerande systemet på marknaden.
- Man kan inte heller helt blunda för att det finns risk för kartellbildningar, som riskerar att påverka såväl biljettpris som konkurrenssituationen. Men som Statskontoret framför i sin utredning <sup>8</sup> ” Ju längre bort från kunden som samarbetet sker desto lägre torde risken vara att samarbetet påverkar konsumentpriset”.

## 6.5 Internationell jämförelse

Som tidigare nämnts har Transportforskningsgruppen i Borlänge, TFK genomfört en kartläggning av den internationella kommersiella persontrafiken.<sup>9</sup> TFK har gjort följande iakttagelser. Det bör dock observeras att inte i något fall som har refererats används biljettsystemen av operatörer som konkurrerar direkt med varandra.

### *Storbritannien*

The Ticketing Settlement Agreement (TSSA) ser till att det alltid finns minst ett biljettalternativ som redovisar kostnaden för hela sträckan (inter-available fare) oavsett antalet operatörer. I praktiken innebär dock detta ofta att kostnaderna redovisas per delsträcka/operatör. Åtgärden är egentligen inte ny utan mer status quo från tiden före öppningen av marknaden.

---

<sup>8</sup> Statskontoret, 2008.

<sup>9</sup> Wärmfeldt, (2008a) och Wärmfeldt (2008b).

Resenärerna har vunnit fördelar genom att konkurrensen tvingat fram billigare resor men viss kritik riktas ändå mot systemet då det uppfattas som komplext. Det är helt enkelt svårt att veta om man verkligen fått ”bästa pris” på sin resa.

När det gäller operatörerna så har dessa tagit till sig en del av kritiken om att resenärerna upplevt biljettsystemet som krångligt. Man har nyligen kommit överens om att se över detta för att åstadkomma ett system som ska vara lite enklare men som ändå tillåter prisjämförelser.

### *Tyskland*

DB Passenger Transport (DB Vertrieb) har ingått avtal med de flesta andra operatörer beträffande en gemensam distribution (Tarifkooperation) av biljetter. Detta innebär att resenären köper en eller flera biljetter som godtas och som känns igen av samtliga operatörer, som ingår i avtalet och som gäller för hela resan.

När det gäller internationella resor avser Railteam, en organisation av operatörer för europeiska höghastighetståg, att ge lättillgänglig information om tidtabell, priser och platstillgång, speciellt i avsikt att öka informationen om de resor där flera av alliansens operatörer medverkar. Man arbetar även för att utveckla möjligheten att kunna boka och köpa sin biljett hemifrån, även om resan går genom flera länder. Railteam bedömer att denna möjlighet ska vara i drift någon gång under mitten av 2009.

DB:s biljetter för den regionala upphandlade trafiken kan upgraderas till en biljett med DB:s fjärrtrafik, antingen på biljettkontoren eller ombord.

Enligt den tyska tillsynsmyndigheten finns i dag möjlighet att lösa och resa på en biljett som är gemensam för fler än en operatör. En möjlighet som uppges vara mycket uppskattad och användarvänlig av kunderna. Biljettintäkten för en sådan resa går till DB för att i ett senare skede fördelas proportionerligt mellan de olika företagen. Kritik har uttalats mot denna process då vissa operatörer anser att det tar för lång tid innan man får sina pengar och det hinner gå många månader innan pengarna fördelats och respektive operatör kan få betalt för sin del av resan.

Enligt resenärsorganisationen finns möjlighet att köpa genomgående biljetter men dagens situation har klara brister, främst för de privata operatörerna. Någon oberoende part som tillhandahåller

dessa biljetter finns inte i dag. DB uppges ha en form av monopol på området. Det är DB som sätter priserna och i slutänden blir det därför också DB som avgör hur mycket de privata operatörerna får ut för sin del av resan. De privata operatörerna har mycket liten eller ingen chans att påverka detta.

Enligt Arriva är alla som verkar inom den upphandlade trafiken tvingade att erbjuda genomgående biljetter, ett krav som skrivs in redan i anbudet vid upphandlingstillfällena. När det gäller Arrivas kommersiella trafik, Vogtlandexpressen, är förhållandet det omvända. Där tillhandahåller och tillåter Arriva enbart de egna biljetterna.

Enligt resenärsorganisationen är frågan om att kunna lösa en gemensam biljett för sin kombinerade resa en av två viktiga nyckelfrågor som helt enkelt måste lösas på ett bättre sätt än vad som är fallet i dag. Den andra frågan som man framhåller är vikten av att resenären kan få dörr – till – dörr-information. För bägge dessa frågor gäller att man inte enbart ser det som en nationell fråga. Frågorna måste även lösas på internationell basis.

### *Italien*

Enligt resenärsorganisationen EBF är möjligheten att kunna köpa genomgående biljetter näst intill försumbar i Italien i dag. Tidigare fanns möjlighet att köpa gemensam biljett för viss trafik som kördes inom den regionala trafiken men den möjligheten finns inte i dagsläget. Inte ens för resor med Trenitalia kan man i dag köpa en biljett för hela resan om den innehåller två eller fler olika tågtyper. En biljett krävs för varje tågtyp/tågservice och någon reducering av priset sker inte som en följd av att flera biljetter behövs för att hela resan ska kunna genomföras.

### *Danmark*

Som framgått av det tidigare driver Rejsekort A/S Danmark frågan om ett samordnat betalsystem. Med Rejsekort sker inga bokade resor utan endast check in- och check out. I Danmark kan man boka hela resan med en biljett utanför Rejsekort, oavsett om den sker med järnväg eller kombinerat med buss i ett eget system.

## 6.6 Statskontorets förslag

Statskontoret har i sin rapport lämnat två alternativa förslag på organisation och utformning av ett operatörs- och konkurrensneutralt informations- och biljettsystem. Man har däremot inte prioriterat något av alternativen. Gemensamt för de båda alternativen är att Samtrafiken även i framtiden kommer att ha en sammanhållande funktion. Dessutom anser man att de båda förslagen förutsätter att:

- En ny reglering införs i järnvägslagen med krav på järnvägsföretag och organisationer att tillgängliggöra sina största produkter (volymmässigt) i Riksdatabasen och delta genom teknisk samverkan i biljettsamverkan.
- Genom en avtalsmässig och teknisk eller organisatorisk separation överförs generalagentsfunktionen för respussortimentet från Petra/Linkon till Samtrafiken.
- Transportstyrelsen får en utökad marknadsövervakande uppgift att ställa krav på och ha tillsyn över aktörer med en särställning på boknings- och järnvägsmarknaden. Behov och utformning av en sådan särslagstiftning bör utredas av Transportstyrelsen tillsammans med Konkurrensverket.

**Alternativ 1** har i korthet följande innehåll:

- Linkon kvarstår som helägt dotterbolag i SJ-koncernen.
- Samarbetet i Samtrafiken regleras genom lagstiftning och ägar-direktiv.
- De lagstadgade kraven föreslås gälla kommunikation mellan systemen och möjlighet för nya aktörer till tillträde mot marknadsmässig ersättning.
- Ägarförhållandet i Samtrafiken avtalas på frivillig grund där lagstadgade villkor ska gälla. Ägarna bör ha lika aktieäggande
- I konsortialavtalet införs en skyldighet att ta emot nya aktörer i samarbetet.
- Inträdeskostnaderna, liksom drift- och utvecklingskostnaderna ska var skäliga.
- Samarbetsvillkoren utformas så att samarbetet är transparent och icke-diskriminerande.

- Skriftliga avtal ska finnas mellan berörda ägare om hur faktorer som påverkar samarbetet ska hanteras.
- I ägardirektiv till SJ AB kan regeringen styra mot en önskad utveckling.

**Alternativ 2** har i korthet följande innehåll:

- En ekonomisk förening bildas som i sin tur äger Samtrafiken.
- Bildandet sker på frivillig grund mellan parterna på marknaden under medverkan av en statlig förhandlingsman.
- Krav på kommunikation mellan medlemsföretagens bokningssystem blir naturlig.
- För att öka konkurrensen och minska nuvarande beroende av det Linkonbaserade systemet Petra, bör ägarstrukturen i Linkon ändras. Regeringen bör genom ägardirektiv till SJ AB klargöra att bolaget ska sälja ut aktier till andra tågoperatörer. Staten bör också gå in med ett direktäggande för att garantera ett konkurrensneutralt agerande.
- Majoriteten av aktierna ska ägas av staten och SJ AB tillsammans för att staten inte ska förlora sin möjlighet att påverka marknadsvillkoren.
- SJ AB ska också under en övergångsperiod garantera att järnvägsföretag som saknar eget bokningssystem får ansluta sig till Linkons bokningssystem mot marknadsmässig ersättning.

## 6.7 Överväganden

När det gäller det nuvarande biljettsystemet kan jag konstatera att en god grund har lagts. Detta har skett i samverkan mellan operatörerna och inom Samtrafiken på ett mycket kreativt sätt. Jag anser därför att det är viktigt att slå vakt om detta arbete, så att utvecklingen kan fortsätta i samma positiva anda. Samtliga operatörer och organisatörer omvittnar att samarbetet har fungerat väl.

Aktörerna upplever att systemet fungerar, men en del organisatörer saknar uppgifter om priser i neutrala informationskanaler. Huruvida prisuppgifter ska ingå kan diskuteras. Samtrafiken anser att de inte ska ingå med följande argument:

- Med olika typer av prissättning, statisk och dynamisk, kan det vara störande för resenärer som inte förstår varför priserna kan variera från dag till dag för vissa resor, men inte för andra.
- Prisuppgifter i reseplanerare kan strida emot operatörsneutraliteten beroende på vilken försäljares pris visas och därmed till vem man ”ger kundförhållandet”.
- Den största nackdelen anser Samtrafiken är att respektive operatör kan ange det pris de vill ska publiceras, antingen brutto- eller nettopris, dvs. pris med eller utan bokningsavgift.

Prissättningen är dessutom en viktig del i företagets marknadsföring. Att föra in priser skulle sannolikt medföra att man begränsade och reglerade möjligheterna att konkurrera med olika typer av priser och erbjudande.

Trafikhuvudmännens priser är däremot bestämda av politiker och fasta på ett annat sätt än vid konkurrenssättning. Deras priser är fortfarande ofta brutto, inklusive bokningsavgifter.

Jämförelse med flyget har i olika sammanhang förts fram. Inom detta transportområde finns det olika företag som anger flygresor med prisuppgifter. Det bör dock noteras att det är företag som vuxit fram allteftersom flygtransporterna avreglerades. Dessa bolag väljer fritt vilka som ska vara med och vilka som inte får det. Något auktoriserat företag som redogör för samtliga flygbolag och deras priser existerar inte.

Jag anser att det ligger en hel del i Samtrafikens argumentation och att det inte finns tillräckligt starka skäl för mig att i nuläget kräva att prisuppgifter ska ingå i neutrala informationskanaler. Enligt uppgifter från Samtrafiken medverkar man aktivt i projektet Hela Resan som nu vidareutvecklar ResRobot till en bokningsapplikation.

Samtrafiken bör i sitt kommande utvecklingsarbete i framtiden prioritera frågan om prisuppgifter i sina Reseplanerare. Detta torde vara ett starkt önskemål från resenärerna och kan även anses vara ett berättigat krav på ett fullgott biljettsystem. Detta under förutsättning att det inte omintetgör priskonkurrensen.

Det finns dock problem med dagens system. Som jag förstått det, har ändringar i gränssnittet genomförts utan att grundfunktionaliteten har testats fullt ut. Det har skapat problem och det bör särskilt uppmärksammas i det fortsatta arbetet. Att säkra grundfunktionaliteten hos gränssnittet måste enligt min mening ges

högsta prioritet, då det är grundförutsättningen för biljettsamarbetet inom Samtrafiken AB.

Samtrafiken AB som driver och ansvarar för utveckling av systemet gör ett mycket gott arbete och bör därför även fortsättningsvis få förtroendet att förvalta och utveckla systemet. För resenärerna är det viktigt att kunna få en uppfattning om det totala reseutbudet samlat på ett och samma ställe. Som många inom branschen framfört finns det anledning att tro att det gemensamma biljettsystemet kommer att vara så pass attraktivt för järnvägsföretagen att de allra flesta kommer att delta i samverkan på frivillighetens grund. Därigenom borde resenärernas informationsbehov tillgodoses. Eftersom det gemensamma biljettsystemet tydligen inte är tillräckligt känt hos allmänheten, krävs att en informationsinsats genomförs, i första hand från Samtrafiken.

När det gäller utveckling av biljettsystem i Europa kan i detta sammanhang nämnas att Kommissionen nyligen har gått ut med ett offentligt samråd kring utvecklingen av system för gemensamma biljettsystem för tåg och flyg. Målet med samrådet är att undersöka vilket stöd det finns bland intressenter som flygbolag, järnvägsföretag, resebyråer, myndigheter och allmänheten att utveckla ett inom EU gemensamt biljettsystem.

Som tidigare nämnts finns i dag två bokningssystem (Petra och TagPlats). Statskontoret har i sin rapport analyserat olika alternativ för framtiden nämligen om det ska finnas ett gemensamt bokningssystem eller om operatörer i fortsättningen ska få verka på den svenska marknaden med sina egna bokningssystem. Statskontoret tar inte ställning i frågan.

Såvitt jag kan bedöma är det fördelaktigt att tillåta ett flertal bokningssystem på den svenska järnvägsmarknaden. Framförallt ges därmed operatörer utan egna bokningssystem en valmöjlighet. Många av de förmodade kommande konkurrenterna på spåret har egna bokningssystem och är troligen inte intresserade att ge upp dessa för ett gemensamt system. Gränssnittet mot bl.a. RDB (dvs. uppgifter om vilken trafik som utförs) måste dock under alla omständigheter vara öppet och standardiserat för att möjliggöra samarbeten i framtida gemensamma system. Skyldigheten att lämna nödvändiga uppgifter till RDB bör fastställas i järnvägslagen.

Statskontoret anser i sin rapport att det är nödvändigt att marknaden regleras på sådant sätt att det föreligger kommersiella skäl för en aktör att tillhandahålla operatörsöverskridande bokningsmöjligheter, givet kravet på att kunna boka och köpa biljetter.



Detta bör i varje fall vara möjligt under en begränsad inledningsperiod. Detta för att garantera operatörer utan egna bokningssystem möjligheten att kunna etablera sig på den kommersiella järnvägsmarknaden. Jag delar Statskontorets uppfattning.

För att ingen part ska drabbas på ett orättvist sätt, anser jag att en oberoende revisor bör få i uppdrag att gå igenom det i balansräkningen angivna värdet av bokningssystemet, och därefter föreslå hur stor del av angivet värde och på vilket sätt som detta ska fördelas på nya medlemsföretag.

För närvarande dominerar SJ AB på olika sätt det nuvarande biljettsystemet. Dels äger man en betydande del av Samtrafikens aktier, dels äger man Linkon AB, som är det dominerande företaget när det gäller bokning och andra tjänster som ingår i det gemensamma systemet. Det finns skäl att reducera SJ AB:s dominans. Risken är annars stor att eventuella framtida järnvägsoperatörer på grund av dessa skäl avstår från att träda in på den svenska marknaden.

Samtrafiken använder Linkon AB som generalagent och teknisk konsult. Linkon svarar exempelvis för det gemensamma avräkningssystemet. Jag anser att det inte är lyckat från konkurrenssynpunkt. Generalagentfunktionen, dvs. SJ AB:s genom Linkons förmedling av betalningar mellan återförsäljare och operatörer och därmed ansvar för avräkningsfunktionen, bör därför överföras till Samtrafiken, som i sin tur bör upphandla lämpligt företag som operativt kan utföra denna funktion.

SJ AB:s ägande av Linkon AB bör även via ägardirektiv från regeringen ses över. Det är viktigt att Linkon AB agerar på ett mot andra operatörer neutralt sätt, och som kan inge förtroende hos samtliga nuvarande och presumtiva operatörer. Därför bör SJ AB uppmanas att sälja ut delar av Linkon till intresserade operatörer samt genom ägardirektiv uppmanas att iaktta strikt neutralitet.

Frågan om anslutningen till det gemensamma biljettsystemet ska vara obligatorisk för alla operatörer eller frivillig har diskuterats bl.a. vid tidigare nämnda biljettseminarium. Ett antal faktorer talar för att så litet som möjligt bör regleras när det gäller utformning och samarbete kring biljettsystemet. Vid biljettseminariet underströk i stort sett samtliga deltagare att man önskade att anslutningen till systemet skulle ske på frivillig grund.

Statskontoret konstaterar i sin rapport att järnvägsföretagens skyldighet att distribuera biljetter enligt EG:s bestämmelser gäller endast företagens egna biljetter, inte andra företags biljetter. Stats-

kontoret anser dock att i syftet att sträva efter att uppfylla intentionerna i EU:s regelverk och att resenären ska ha en fortsatt möjlighet att kunna köpa alla resor i ett sammanhang, finns det skäl för att även nya företag på den svenska marknaden inträder i ett samarbete om distribution och försäljning av biljetter. Med företag avses både järnvägsföretag och organisationer av järnvägstrafik.

Det finns emellertid inte något uttryckligt krav i förordning (EG) nr 1371/2007 att järnvägsföretag ska tillhandahålla information om varandras tjänster eller sälja varandras biljetter. Däremot föreskrivs att i takt med att nya bokningssystem konstrueras och äldre system uppgraderas och moderniseras ska dessa göras kompatibla med varandra. Med tiden kommer därmed alla järnvägsföretags bokningssystem att kunna kopplas samman. I förordningen regleras således indirekt när ett gemensamt system ska vara i bruk. Likaså regleras vilken information som ska lämnas och vilka biljetter som ska tillhandahållas innan ett gemensamt system används. Då medlemsstaterna inte får utfärda nationella genomförandeåtgärder avseende sådant som är reglerat i en EG-förordning är det enligt min tolkning tveksamt om det är möjligt att i nationell lagstiftning införa ett särskilt obligatorium att delta i ett gemensamt biljettsystem.

Jag anser därför att anslutning till det gemensamma systemet ska vara frivilligt. Det är däremot viktigt att ingen godkänd operatör eller organisation får nekas att ansluta sig till systemet eller att villkoren för anslutning görs oskäligen.

Jag vill i detta sammanhang också poängtera vikten av att den myndighet som deltar i TSD-utvecklingen säkerställer att specifikationerna utformas så att svenska informations- och bokningssystem klarar kraven. Det är viktigt att de specifikationer som tas fram möjliggör samarbete mellan biljettsystem. De tekniska specifikationerna måste föreskriva öppna standardiserade kommunikationsgränssnitt för utbyte av information. I annat fall kan järnvägsföretag tvingas skaffa nya system. Detta skulle medföra stora kostnader och eventuellt omöjliggöra transportslagsövergripande bokningar. Det är därför mycket angeläget att TSD-arbetet stäms av med berörda aktörer.

På en avreglerad marknad är det angeläget att konsumenternas intresse tillvaratas. Viktigt är också att operatörernas möjligheter och skyldigheter när det gäller biljettsystem är tydliga och transparenta. För att garantera konkurrensneutraliteten på den avreglerade järnvägsmarknaden menar jag liksom Statskontoret att särskilda

krav och villkor bör kunna ställas på aktörer med en särställning inom området. Det kräver dock inrättandet av en marknadsövervakande funktion med speciella befogenheter i särskild lagstiftning, närmast att jämföras med den roll som Post- och telestyrelsen har på marknaden för elektronisk kommunikation. Jag anser att denna fråga bör närmare utredas.

Beträffande förslag på organisation och utformning av regelverk har Statskontoret i sin utredning föreslagit två alternativa lösningsförslag. Jag anser att det andra alternativet, med vissa egna justeringar, är det mest lämpliga förslaget.

Statskontoret har i sin utredning framfört följande argument.

Väljer man ägarformen *aktiebolag* förutsätter det att:

- Marknadsvillkor införs i järnvägslagen om anslutning till en biljettsamverkan.
- Transportstyrelsen har tillsyn över bolaget.
- Staten styr samarbetet i Samtrafiken med lagstadgade krav och ägardirektiv.
- Krav på fristående bokningssystem regleras i järnvägslagen.

Fördelarna med *en ekonomisk förening* är följande:

- Den verkar för en självreglerad struktur i stället för en detaljerad lagstiftning.
- Den visar på ett tydligt sätt (mer än aktiebolag) på en konkurrensneutral form för samarbete, särskilt viktigt för nya medlemsföretag.
- Krav på kommunikation mellan företagen blir en naturlig del i samarbetet.
- Den ger en större valmöjlighet att välja in- och utträde i föreningen utan omfattande formaliakrav.
- Den ger lika inflytande.
- Den kräver ingen ändring i ersättningssystemet, som även fortsättningsvis kan vara marknadsbaserat och avtalsreglerat.

Alternativet 2 som finns beskrivet ovan innebär bl.a. att en ekonomisk förening bildas.

Från några som ingår i expertgruppen har framförts funderingar om inte kommanditbolag kan vara ett bättre alternativ än en ekonomisk förening.

Statskontoret har efter en särskilt förfrågan från mig gett följande svar:

Kommanditbolag är en form av handelsbolag och regleras i lag (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag (3 kap.). Kommanditbolagen är egna juridiska personer men det måste finnas minst en huvudansvarig (med fullt personligt ansvar) för bolagets skulder etc. Skattemässigt innebär det för handelsbolag/kommanditbolag att resultatet ska deklarerars hos delägarna, medan en ekonomisk förening beskattas själv för sitt resultat. Vidare krävs för nyinträde godkännande från alla bolagsmän medan det i ekonomiska föreningar är så att man enbart måste uppfylla villkoren i stadgarna för att få bli medlem. Man kan säga att den ekonomiska föreningen till stor del delar fördelarna med ett aktiebolag i kombination med föreningsprinciper.

Jag anser att Statskontorets argumentering för att en ekonomisk förening bildas är övertygande.

## **6.8 Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel**

- Skyldigheten för samtliga bokningssystem, nuvarande liksom tillkommande, att lämna nödvändiga uppgifter till Riksdatabasen bör regleras i järnvägslagen.
- Transportstyrelsen och Konkurrensverket bör få i uppgift att utreda frågan om utökad sektorspecifik särslagstiftning för aktörer med särställning inom området.

## 7 Effektivt nyttjande av spåren på konkurrensneutrala villkor

### Förslag

- Järnvägslagen förtydligas så att det framgår att i de fall tillsynsmyndigheten efter prövning finner att infrastrukturförvaltaren har fattat ett beslut som inte är i överensstämmelse med järnvägslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska tillsynsmyndighetens beslut bestå i att ange riktlinjer för ett nytt beslut av infrastrukturförvaltaren.
- Banverket bör få i uppdrag att tillsammans med järnvägsföretag, trafikhuvudmän och andra med auktorisation att organisera järnvägstrafik samt andra 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.
- Godstrafikens berättigade krav på god tillgång till infrastrukturkapacitet ska beaktas.
- Under arbetets gång ska Banverket samråda med Järnvägsstyrelsen/Transportstyrelsen och andra berörda myndigheter.
- Banverket bör inrätta ett kapacitetstilldelningsråd med uppgift att vara rådgivande i principiella frågor som inte är tydligt reglerade. Rådet ska även kunna föreslå ändringar i regelverket om gällande regler anses vara olämpligt utformade.

Infrastrukturförvaltare är skyldiga att tilldela kapacitet i form av tågläge på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt till den som har rätt att utföra eller organisera järnvägstrafik. Hur till-

delningen av kapacitet på järnvägsinfrastrukturen görs är av avgörande betydelse för att transportsystemet ska fungera effektivt. Järnvägsföretag behöver kapacitet för att framföra tåg i enlighet med de behov och önskemål deras kunder, dvs. resenärer och köpare av godstransporter, har. Aktörer som inte själva utför men som organiserar järnvägstrafik, s.k. auktoriserade sökande, har rätt att ansöka om och tilldelas kapacitet. Detta ger möjlighet för aktörer som speditörer och stora industriföretag med behov av hela tåg för egna transporter, liksom för länens trafikhuvudmän och andra som organiserar persontransporter att få egna tåglägen. Dessa kan sedan upphandla trafiktjänsterna från järnvägsföretag. En väsentlig faktor att ta hänsyn till är att infrastrukturförvaltaren har behov av tider på spåret för att utveckla och underhålla banan. Infrastrukturförvaltarens behov av kapacitet för sådana arbeten måste vägas mot järnvägsföretags och andra sökandes önskemål om tåglägen.

## 7.1 Generella förutsättningar

### Villkor för att få utföra eller organisera järnvägstrafik

Det är av största betydelse att tilldelningen av kapacitet sker konkurrensneutralt och icke-diskriminerande, särskilt när flera sökande konkurrerar om samma kapacitet. Innan kapacitetstilldelningsprocessen har kommit så långt som till en bedömning av hur den tillgängliga kapaciteten ska tilldelas i konkurrens mellan olika ansökningar måste dock infrastrukturförvaltaren ta hänsyn till vem som har rätt att över huvudtaget kunna få ett tågläge tilldelat. I järnvägslagen finns bestämmelser som reglerar vem som har rätt att utföra eller organisera järnvägstrafik på svenska järnvägsnät. Järnvägsföretag har rätt att själva utföra järnvägstrafik och har också rätt att organisera järnvägstrafik som man anlitar andra järnvägsföretag att utföra. Även andra än järnvägsföretag kan tilldelas kapacitet för trafik man organiserar men inte själva utför.

Rätten att tilldelas tågläge villkoras alltså av att den sökande har rätt att utföra eller organisera järnvägstrafik. Det finns därmed begränsningar i rätten att nyttja järnvägsinfrastruktur. Dessa begränsningar kan sägas vara av två olika slag. Den första kategorin gäller att den som vill utföra eller organisera järnvägstrafik måste nå upp till vissa krav vad gäller säkerhet och förmåga i övrigt att utföra

eller organisera järnvägstrafik på ett ansvarsfullt sätt. För att få utföra eller organisera järnvägstrafik fordras därför tillstånd som efter ansökan ska utfärdas om de angivna kraven uppfylls.

Det andra slaget av begränsning består i rättigheten att få tillträde till järnvägsspår och rätten att utnyttja dessa. En utgångspunkt är att en innehavare av järnvägsinfrastruktur i kraft av sin äganderätt har makten att bestämma vem som får använda järnvägsspåren. Infrastrukturförvaltarens rätt att bestämma över tillträdet till infrastrukturen begränsas dock i någon mån av lagstiftningen, vilken i vissa fall tvingar infrastrukturförvaltarna att upplåta sin infrastruktur. Det är infrastrukturförvaltaren som ansvarar för att tåglägen tilldelas i enlighet med lagstiftningen, och det är inte tillåtet för den som har tilldelats ett tågläge att överlåta detta. När järnvägsföretag eller någon annan som har tilldelats tågläge anlitar annan för att enbart utföra trafiken anses det inte vara en överlåtelse av tågläget.

### **Tillstånd för att utföra järnvägstrafik**

Tillstånd att utföra eller organisera järnvägstrafik utfärdas för närvarande av Järnvägsstyrelsen och fr.o.m. 1 januari 2009 av Transportstyrelsen. Tillstånd att utföra järnvägstrafik kan utfärdas antingen som licens och säkerhetsintyg eller som särskilt tillstånd. För att anses vara ett järnvägsföretag i järnvägslagens mening krävs att antingen licens eller särskilt tillstånd har beviljats.

Särskilt tillstånd gäller bara för trafik inom landet och endast

1. persontrafik på lokal eller regional fristående järnvägsinfrastruktur,
2. regionala godstransporter,
3. trafik i samband med underhåll av järnvägsinfrastruktur, eller
4. till sin omfattning obetydlig trafik med museijärnvägsfordon eller annan liknande materiel.

Det är samma moment som ska bedömas oavsett om ansökan gäller särskilt tillstånd eller licens och säkerhetsintyg, men kraven kan givetvis sättas lägre när det gäller särskilt tillstånd. Kravnivån bestäms utifrån vilken verksamhet som avses bedrivas och hur omfattande verksamheten är.

Som framgår av ovanstående räcker det inte med särskilt tillstånd för att få utföra järnvägstrafik av någon betydande omfattning, utan det fordras ett tillstånd som består av både en licens och ett säkerhetsintyg. Licens eller motsvarande tillstånd som beviljats i en annan EES-stat eller i Schweiz gäller även i Sverige.

Ansökan om licens eller motsvarande ska sökas i det land där järnvägsföretaget har sitt säte och ska beviljas den som

1. avser att tillhandahålla dragkraft och utföra järnvägstrafik,
2. med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomisk förmåga och gott anseende anses vara lämplig att tillhandahålla dragkraft och utföra järnvägstrafik, samt
3. genom försäkring eller annat likvärdigt arrangemang täcker den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av järnvägstrafik. För ansökan i Sverige krävs alltså även att företaget har sitt säte i landet.

Vid bedömningen av yrkeskunnande enligt punkt 2 ovan beaktas företagets möjligheter att säkerställa en säker och effektiv ledning och övervakning och att en hög säkerhetsnivå kan upprätthållas när det gäller såväl personal och fordon som organisation.

Den ekonomiska förmågan anses inte uppfylld av den som varit föremål för konkursförfarande eller om personer i företagets ledning har dömts för allvarliga brott eller allvarliga överträdelser av lagstiftning gällande transporter. Likaså medför allvarlig eller upprepad underlåtenhet att uppfylla skyldigheter enligt social-, arbetsrätts- eller tullagstiftning att kraven på ekonomisk förmåga inte anses uppfylld.

Säkerhetsintyg består av en A-del och en B-del. B-delen av ett säkerhetsintyg är nationellt och gäller således bara i det land där denna del är utfärdad, medan A-delen av ett säkerhetsintyg som har utfärdats i en annan EES-stat eller Schweiz gäller i Sverige för samma typ av transporttjänster som har prövats i det intyget.

Beträffande A-delen görs en prövning av företagets säkerhetsstyrningssystem, dvs. organisation och förfaranden för att trygga en säker verksamhet. För B-delen prövas säkerheten vad gäller fordon och annan materiel, hur verksamheten säkerhetsmässigt är organiserad samt personalens kunskaper och hälsotillstånd m.m. av betydelse för säkerheten, inklusive krav på att personalen ska genomgå nödvändiga läkarundersökningar. Vidare måste den som



söker om säkerhetsintyg (del B) kunna visa att denne har försäkring eller på annat sätt kan täcka den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma på grund av den trafik som intyget gäller.

### **Tillstånd för att organisera järnvägstrafik**

För att organisera men inte själv utföra järnvägstrafik krävs tillstånd i form av auktorisation. Auktorisation ska beviljas den som

- har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att organisera järnvägstrafik, och
- med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomisk förmåga och gott anseende kan anses lämplig att organisera järnvägstrafik.

Medan Rikstrafiken är undantagen från kravet på auktorisation för att få organisera järnvägstrafik tillhör länens trafikhuvudmän de aktörer som ska vara auktoriserade. Även andra aktörer kan få auktorisation att organisera persontrafik. På godstrafiksidan kan stora industriföretag, speditörer m.fl. vara sådana som kan ha intresse av att bli tilldelade tåglägen som passar de egna transportbehoven. De som har auktorisation kan alltså ansöka om att bli tilldelade tåglägen. Därefter kan de upphandla själva transporterna från järnvägsföretag som får konkurrera om uppdragen.

### **Tillträdesrätt till infrastrukturen**

I detta avsnitt redogörs för gällande bestämmelser om tillträde till infrastrukturen. Som framgår av avsnitt 9.2 har EU beslutat om ändringar från och med januari 2010. Mina förslag till ändringar återfinns i kapitel 4.

När det gäller godstrafik är, med undantag av spår som används för transport av infrastrukturförvaltarens eget gods, denne skyldig att upplåta sina spår för alla järnvägsföretag. Beträffande persontrafik gäller, utom för vissa fristående järnvägsnät, att sammanslutningar av järnvägsföretag från olika stater inom EES jämte Schweiz får bedriva internationella transporter mellan de stater där företagen har sitt säte. I övrigt bestämmer infrastrukturförvaltaren vem som får nyttja spåren. I Sverige har regeringen givits mandat att, inom ramen för den transportpolitik som beslutats av riksdagen, besluta om vem som ska ha rätt att utföra och organisera person-

trafik på det järnvägsnät som förvaltas av staten. Det kan vara värt att erinra om att det finns statligt ägd järnvägsinfrastruktur som inte förvaltas av staten, t.ex. Arlandabanan. I detta sammanhang är det av föga intresse att se närmare på de regler som gäller för privata järnvägar eller andra järnvägsnät som inte förvaltas av staten.

Beroende av vilka jämförelser som görs kan tillträdet till det svenska järnvägsnätet under statlig förvaltning anses vara svagt eller starkt begränsat, eller omvänt, mer eller mindre öppet. I jämförelse med de flesta andra länder har Sverige ett öppet tillträde, medan tillträdet är mycket begränsat jämfört med väginfrastrukturen. Utan att gå in på orsakerna till och det berättigade i detta kan man ändå konstatera att Banverket, i sin roll som ansvarig för förvaltningen av huvuddelen av det järnvägsnät som ägs av staten, har att följa det regelverk som staten beslutar.

Riksdagen har fattat principbeslut om att SJ AB ska ha ensamrätt att bedriva långväga kommersiell persontrafik på järnväg. I enlighet med detta beslut har regeringen i järnvägsförordningen därför föreskrivit att SJ AB har rätt att utföra och organisera persontrafik på hela det nät som förvaltas av staten. Länens trafikhuvudmän får, bl.a. mot bakgrund av bestämmelserna i lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik, utföra och organisera viss persontrafik inom respektive län. A-banan har rätt att utföra och organisera trafik mellan Stockholms central och Rosersberg där den egentliga Arlandabanan tar vid. Rikstrafiken får organisera trafik som upphandlas av staten och den som trafiken har upphandlats från har rätt att utföra trafiken. Vidare har järnvägsföretag rätt att utföra nattågs- och chartertågstrafik. Järnvägsföretag har även, liksom s.k. auktoriserade sökande, rätt att organisera sådan trafik.

Förutom dessa generella bestämmelser kan beslut tas i enskilda fall. Regeringen får sålunda besluta om eventuell inskränkning i den rätt som SJ AB har och även ta beslut om att vid ansökan utsträcka en trafikhuvudmans rätt till att gälla utanför det egna länet eller att låta flera trafikhuvudmän samarbeta om länsöverskridande trafik. För det fall någon skulle vilja utföra eller organisera trafik på någon del av nätet där SJ AB eller trafikhuvudmännen inte vill köra får regeringen också besluta om att ge en sådan rätt. Banverkets mandat i denna fråga är begränsat till rätten att medge trafik av obetydlig omfattning. I övrigt ankommer det på Banverket att

bedöma om den trafik som ansökningarna gäller uppfyller de fordringar som framgår av regelverket.

## 7.2 Kapacitetstilldelningsprocessen

Av direktiv 2001/14/EG, som svensk lagstiftning måste följa, gäller enligt huvudregeln att tåglägen tilldelas för ett år i taget, med möjlighet att göra en eller flera ändringar av tågplanen under trafikåret. Varken direktivet eller den svenska järnvägslagen ger klart besked om i vilken omfattning ändringar kan göras mellan det årliga skiftet av tågplan, vilket sker i december. En ansökan om tågläge inom en redan gällande tågplan ska enligt järnvägslagen och direktiv 2001/14/EG besvaras av infrastrukturförvaltaren snarast och senast inom fem arbetsdagar. Att ansökan ska besvaras innebär att besked ska lämnas huruvida ansökan kan bifallas eller inte. Ett snabbt svar från infrastrukturförvaltaren är viktigt för att järnvägsföretagen i sin tur snabbt ska kunna ge besked till sina kunder om ett tänkt trafikupplägg. Fem dagar är ofta tillräckligt lång tid för att konstruera ett bra tågläge, men i komplicerade situationer kan tiden vara för kort. Ett sätt att formellt klara kravet är att infrastrukturförvaltaren helt enkelt svarar att ansökan inte kan tillmötesgå.

En mera konstruktiv lösning skulle kunna vara att det svar som lämnas inom fem dagar består i att definitivt besked lämnas inom ytterligare ett antal dagar. Om det är uppenbart att det tänkta tågläget inte kan beviljas ska detta givetvis meddelas så snart som möjligt. Jag ska dock inte bestämma hur lösningen ska se ut, utan det är upp till Banverket att i samråd med samtliga berörda aktörer och med beaktande av övriga europeiska infrastrukturförvaltares tillämpning utarbeta principer för hur ändringar i den årliga tågplanen ska genomföras. Om en nationell sär lösning för ansökningar som gäller enbart inrikes trafik medger en snabbare process bör europeisk harmonisering inte lägga hinder för detta.

Infrastrukturförvaltarna kan teckna ramavtal med järnvägsföretag och andra sökande med auktorisation för längre tid än ett år, normalt fem år, men sådana avtal får inte ange exakta tåglägen. Ramavtalet får inte heller vara utformat så att det på annat sätt utstänger andra sökande från att använda infrastrukturen. Principerna för vad ramavtal kan innehålla bör även de bestämmas av Banverket i samarbete med sektorns övriga aktörer.

Den process som föregår beslut om fördelning av infrastrukturkapacitet är noggrant reglerad i järnvägslagen, järnvägsförordningen samt föreskrifter meddelade av Järnvägsstyrelsen. Regleringen gäller exempelvis rättigheter för sökande att medverka i planeringsprocessen och tidsramar för olika steg i processen. Sålunda anges att senaste tidpunkt för att ansöka om kapacitet inte får infalla tidigare än tolv månader innan tågplanen börjar gälla. Inom fyra månader efter sista dag för ansökan om kapacitet ska infrastrukturförvaltaren utarbeta ett förslag till tågplan. Banverket redovisar sin plan cirka två och en halv månad efter sista ansökningdagen. Berörda parter ska därefter ha minst en månad på sig att yttra sig om förslaget. Infrastrukturförvaltaren ska genom samordning av ansökningarna söka lösa de eventuella intressekonflikter som uppstår vid kapacitetstilldelningen. Infrastrukturförvaltaren får därvid föreslå sökande annan infrastrukturkapacitet än den begärda. Om ansökningarna kan samordnas ska infrastrukturförvaltaren fastställa kapacitetstilldelningen i en tågplan.

Om en kapacitetskonflikt inte kan lösas ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett förfarande för skyndsamt tvistlösning. Infrastrukturförvaltaren har även rätt att ta ut en avgift för utnyttjande av överbelastad infrastruktur. Om denna möjlighet inte används eller inte leder till att det avgörs vilken sökande som ska tilldelas viss kapacitet ska infrastrukturförvaltaren tilldela kapacitet i enlighet med de kriterier som anges i den beskrivning av järnvägsnätet som infrastrukturförvaltaren har upprättat.

En sökande får hänskjuta tvister om huruvida infrastrukturförvaltarens beslut står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen till tillsynsmyndigheten. Denna ska så snart som möjligt besluta i de frågor som tvisten gäller. Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att järnvägslagen eller villkor som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas.

Lagstiftningen framhåller således mycket tydligt infrastrukturförvaltarens roll som ansvarig för att kapacitetstilldelningen görs i enlighet med reglerna. Vidare poängteras att de sökande ska ha rimlig tid att ta ställning till infrastrukturförvaltarens förslag och att det ska finnas möjlighet att samordna ansökningarna för att på så sätt lösa konflikter mellan ansökningar som konkurrerar om samma kapacitet.

Tillsynsmyndighetens uppgift är att övervaka att kapacitetstilldelningen görs i enlighet med regelverket och att, om så behövs,

vidta åtgärder för att rätta till felaktigheter. Sådana åtgärder kan alltså enligt järnvägslagen utgöras av förelägganden och förbud. Vad ett föreläggande kan bestå i framgår inte av lagen, vilket kan tolkas som att tillsynsmyndigheten kan ersätta ett beslut som infrastrukturförvaltaren fattat med ett annat beslut, dvs. att tillsynsmyndigheten ändrar den beslutade tågplanen.

I regel får även små ändringar i en tågplan konsekvenser för andra sökande. En ändring av en beslutad tågplan innebär att de regler som avser att se till att järnvägsföretag och andra sökande får möjlighet att lämna synpunkter på och påverka den slutliga tågplanen sätts ur spel. I och med att infrastrukturförvaltaren fastställer tågplanen börjar också järnvägsföretag och andra sökande att anpassa sin verksamhet till denna. Det gäller t.ex. tryckning av publika tidtabeller, planering av turlistor för personal och fordon m.m. Om tillsynsmyndigheten en tid efter beslutet gör ändringar i tågplanen innebär det som regel att järnvägsföretag, trafikhuvudmän och andra berörda måste göra om sin planering, ofta under tidspress och med höga kostnader som följd.

Ett villkor för att tillsynsmyndigheten ska kunna ersätta en beslutad tågplan med ett annat beslut måste alltså vara att ändringen inte på något sätt har någon inverkan på verksamheten för andra än den sökande som har begärt en ändring och infrastrukturförvaltaren. Därvid måste också hänsyn tas till att infrastrukturförvaltaren behöver kapacitet för att utföra underhållsarbeten. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan sådana anspråk berättiga till prioritet över tåglägen.

Sammanfattningsvis gäller att villkoren för att tillsynsmyndigheten ska kunna ändra en av infrastrukturförvaltaren beslutad tågplan i praktiken så gott som aldrig är uppfyllda. Då lagstiftningen är otydlig och kan tolkas olika bör ett förtydligande införas i järnvägslagen, innebärande att tillsynsmyndigheten anmodar infrastrukturförvaltaren att ändra beslutet i linje med tillsynsmyndighetens direktiv. Dessa direktiv får inte medföra att de sökandes rättigheter under kapacitetstilldelningsprocessen går förlorade.

### 7.3 Infrastrukturens fysiska begränsningar

Det svenska järnvägssystemet karakteriseras av två egenskaper som innebär att det är stora skillnader mellan infrastrukturens teoretiska prestanda och hur den rent praktiskt kan nyttjas. För det första

består järnvägsnätet i huvudsak av enkelspår och för det andra trafikerar tåg med olika hastigheter och uppehållsbilder samma spår. För att järnvägen ska kunna utgöra ett konkurrenskraftigt alternativ till andra transportslag är det nödvändigt att de nackdelar som följer av detta i görligaste mån minimeras oavsett om det råder konkurrens på järnvägen eller inte. Ett viktigt instrument för detta är en effektiv kapacitetstilldelning. Det är dessutom nödvändigt att göra kraftfulla satsningar på att bygga ut spårkapacitet och förbättra tekniska lösningar som signalteknik och informationsteknik.

På sträckor med dubbelspår kan tåg i motsatt riktning mötas var som helst på linjen. Under tider med låg trafik är det också möjligt att köra tåg i samma riktning på båda spåren. På linjer med enkelspår kan tåg däremot mötas eller passera varandra enbart på platser där det finns ytterligare ett eller flera spår. Att tåg kan mötas endast på vissa bestämda platser innebär starka begränsningar i hur tidtabeller för tåg kan konstrueras. Att tåg måste stå stilla på en mötesplats för att invänta mötande tåg är en ofrånkomlig olägenhet som medför längre gångtider på sträckor med endast ett spår jämfört med sådana där det finns dubbelspår eller ännu flera spår.

Både för att nyttja infrastrukturen så effektivt som möjligt och för att utgöra attraktiva transportalternativ för såväl passagerare som godstransportkunder bör tågen gå så snabbt som möjligt. Hastigheten begränsas dock av olika orsaker. En orsak är den begränsning som finns när tåg i olika riktningar måste mötas på en bana med enkelspår. En annan orsak är tågens olika transportuppgifter. Lokala och regionala persontåg har som regel många uppehåll för att ta upp och lämna av passagerare, vilket medför att medelhastigheten för dessa tåg är låg, samtidigt som hastigheten mellan de platser där tågen gör uppehåll kan vara hög. Godståg har i regel lägre hastighet än interregionala persontåg, men behöver oftast inga eller mycket få uppehåll mellan utgångs- och slutstation för att utföra sina transportuppdrag. Hastigheten begränsas också av en rad andra samverkande faktorer, exempelvis banans bärighet och lutning, tågets bromsegenskaper, den tekniska konstruktionen av de fordon som ingår i tåget och deras vikt.

Följden av att tågen rent praktiskt måste köras i olika hastigheter är att de hindrar varandra. Det är ett problem som finns på såväl enkelspår som dubbelspår. För att ett snabbare tåg ska kunna utföra sin transportuppgift på bästa sätt, dvs. hålla sin tidtabell, kan därför ett långsammare tåg behöva stanna på en station medan det snabbare passerar. Signal- och säkerhetssystemet är så konstruerat

att tågen inte kan köra tätt efter varandra, utan det behövs en relativt lång fri sträcka bakom ett tåg innan nästa tåg kan tillåtas följa. Med nuvarande teknik och med den teknik som kommer att användas inom överskådlig tid är detta nödvändigt.

Brist på spårkapacitet begränsar således även möjligheterna att utnyttja produktionsresurser effektivt. Den olägenheten förekommer oavsett om marknaden är sådan att järnvägsföretagen direkt konkurrerar med varandra eller inte. Persontåg och godståg konkurrerar givetvis inte om samma transporter, men däremot om plats på spåret. Det är därför av stor betydelse för respektive järnvägsföretag vilka tåglägen som tilldelas. Långa gångtider försämrar konkurrenskraften gentemot andra transportslag och medför högre kostnader för personal och fordon.

## **7.4 Positiv trafikutveckling för järnvägen medför än högre krav på tillgång till infrastrukturkapacitet**

Som redogjorts för i kapitel 3 har tågtrafiken i Sverige har under en följd av år stadigt ökat. Detta har flera förklaringar, bl.a. goda konjunkturer under flera år och det ökade miljömedvetandet och åtgärder som har vidtagits till följd av detta, som exempelvis koldioxidskatt, för att stimulera tågtrafik. En annan orsak är att trafikhuvudmännens trafikeringsrätt har utökats, såväl inom respektive län som över länsgränser. Vidare har järnvägsinfrastrukturen byggts ut på många håll vilket medgett utökad trafik, exempelvis på spåren runt Mälaren och Väst kustbanan

En annan viktig orsak till trafikökningen går att söka i att järnvägsmarknaden successivt har öppnats för konkurrens, något som har lett till attraktivare transportlösningar för resenärer och godstransportkunder. Sedan avregleringen av den svenska järnvägen startade för 20 år sedan har det antal företag som bedriver trafik på det statliga järnvägsnätet ökat kraftigt.

Även godstransportarbetet på järnväg har expanderat mycket kraftigt under en lång följd av år. Trots att huvuddelen av ökningarna av godstransporter i huvudsak består av transporter av högvärdigt gods, alltså sådant gods för vilket järnvägstransporter traditionellt har ansetts vara mindre lämpade, har järnvägen i stort lyckats behålla sin andel av den svenska godstransportmarknaden. Man måste då också beakta att i Sverige har järnvägen en mycket hög marknadsandel jämfört med andra europeiska länder. Detta

tyder på att de svenska järnvägsföretagen är flexibla och har lyckats anpassa sig till nya kundkrav.

Den i grunden positiva utvecklingen för järnvägen medför emellertid att den redan högt utnyttjade infrastrukturen blir ännu högre belastad. Fler tåg konkurrerar om den begränsade kapaciteten. Med fler resenärer på varje tåg behövs längre uppehållstider för att möjliggöra på- och avstigning. När järnvägsinfrastrukturen byggs ut utanför de större städerna och trafiken ökar, ökar också belastningen inne i städerna där infrastrukturen inte har byggts ut i samma takt. Under senare år har bristen på kapacitet spridit sig allt längre ut från storstadsregionerna. Fortfarande finns dock ett antal linjer där det ännu inte kan anses råda någon kapacitetsbrist ens under de tider på dygnet som banan är mest utnyttjad.

## **7.5 Konkurrens förstärker behovet av effektiv kapacitetstilldelning**

Det är naturligtvis inte praktiskt möjligt att genom utbyggd infrastruktur och bättre teknik låta alla sökande få exakt de tåglägen de önskar. Därför är det nödvändigt att det finns effektiva metoder för att prioritera mellan ansökningarna. På en järnvägsmarknad med ökad konkurrens ökar dessutom konflikterna när det gäller önskemål om tåglägen. Det gäller även tåg som framförs i samma hastighet i samma riktning. Det är t.ex. ett högst tänkbart scenario att två eller flera aktörer vill konkurrera om att transportera samma resenärer i samma relationer och vid samma tid. Det har också visat sig av den avreglering som hittills har skett på godstransportsidan att när det gäller spår på terminaler, har fler aktörer inneburit behov av mer kapacitet, även i situationer där transporterna inte ökat totalt. Detta visar på nödvändigheten av att utveckla teknik och metoder så att behovet av kapacitet inte ökar mer än transportarbetet, utan snarare tvärt om.

Ökad konkurrens kommer alltså att innebära högre krav när det gäller tilldelning av infrastrukturkapacitet. Resenärer och köpare av godstransporter ska erbjudas och kunna få snabba, säkra, tillförlitliga och miljövänliga transporter. Sverige är ett land där en förhållandevis hög andel av godstransportarbetet utförs på järnväg. Det kollektiva resandet är i hög grad beroende av att järnvägs-trafiken fungerar bra. En annan anledning till att kraven på en effektiv och ändamålsenlig kapacitetstilldelning ökar är att aktörer



som konkurrerar med varandra ska ges samma förutsättningar. Likaså är det viktigt att beakta att järnväg konkurrerar med andra transportslag, vilket innebär att järnvägstransporter behöver bra förutsättningar för att klara den konkurrensen. Det är också viktigt att vara uppmärksam på att politiska ställningstaganden kan ändra konkurrensförhållandena inom och mellan transportslagen från tid till annan.

I ett läge där all järnvägstrafik bedrivs av en enda aktör kan denne helt och hållet själv bestämma om hur prioriteringen mellan olika tåg ska göras. Innan SJ divisionaliserades och järnvägsmarknaden började liberaliseras prioriterades trafiken på det sätt som var bäst för SJ:s verksamhet. I det läge som nu råder med en mångfald av olika operatörer måste kapacitetstilldelningen göras på ett helt annat sätt som tar hänsyn till betydligt fler omständigheter. Perspektivet har förflyttats från trafik till transporter. I stället för att rent tekniskt skapa tidtabeller för att föra fram tåg i enlighet med SJ:s verksamhetsmål handlar det nu mera om att väga samman en mängd faktorer. Det gäller att på bästa sätt möjliggöra person- och godstransporter som fyller de många olika krav som medborgare och näringsliv ställer. Samtidigt ska kapacitetstilldelningen ta sin utgångspunkt i de ansökningar som de olika järnvägsföretagen och andra sökande lämnar.

Under senare år har som tidigare nämnts såväl person- som godstransporterna på järnväg ökat kraftigt. Detta är en utveckling som bl.a. av miljöskäl kan förväntas fortsätta. Ökade transporter medför att även behovet av att underhålla banan, och därmed tider för att utföra underhållet, ökar. Anspråk på kapacitet för banunderhåll konkurrerar ofta med önskemålen om kapacitet för att framföra tåg.

Inte minst viktigt är att inte bara infrastrukturen, utan alla resurser i form av fordon, personal, kringtjänster etc. ska användas på det mest effektiva sättet. Industrins behov av att transporterna kommer in rätt i produktionsprocessen är ofta av mycket stor betydelse, något som måste beaktas vid kapacitetstilldelningen. Ett annat skäl för att effektivisera kapacitetstilldelningsprocessen är som nämnts ovan att erfarenheterna hittills visar att behovet av kapacitet på terminaler ökar när antalet aktörer ökar.

I takt med att trafiken på järnväg har ökat har det blivit allt mer uppenbart att inte bara den begränsade linjekapaciteten är en hämmande faktor för att ytterligare utveckla järnvägens möjligheter. Kapaciteten på stationer och terminaler är också starkt begränsad.

Rangerbangårdar och andra tågbildningsplatser är särskilt viktiga för godstrafiken, men även persontåg kan behöva växlas isär och kopplas ihop, vilket innebär att det krävs spår för sådana fordonsrörelser. Tåg och vagnar behöver ställas upp för kortare eller längre tid mellan olika transportuppdrag och det kan då finnas behov av att koppla fordonen till tågvärmeposter med elektrisk ström. Vagnar behöver städas och fyllas med vatten, vakuumpoletter behöver tömmas, dieselfordon behöver tankas osv. Alla sådana tjänster kräver att det finns järnvägsinfrastruktur, vilken ska tilldelas enligt samma principer som de som gäller för järnvägslinjer mellan stationer och/eller terminaler. Lagstiftningen är otydlig i detta avseende och kan behöva omformuleras.

Det är angeläget att alla ansträngningar görs för att bereda kapacitet för uppställning och service på de stationer och terminaler som ligger bra till i förhållande till den trafik som utförs. Tåg bör t.ex. kunna parkeras, städas och underhållas på stationer där tågen har uppehåll mellan olika uppdrag och inte behöva köras till andra platser för sådana tjänster. Förflyttningar till andra platser kräver mer personalresurser och ger minskad tid för tjänster som ska utföras. Dessutom krävs linjekapacitet vilket kan späda på kapacitetsbristen ytterligare. Spårkapacitetsbrist på stationer är generellt enklare, snabbare och billigare att åtgärda än kapacitetsbrist på linjen mellan stationer.

För att kapacitet inte ska bindas upp i onödan, ska ett tågläge som inte utnyttjats i på förhand bestämd utsträckning lämnas tillbaka, om infrastrukturförvaltaren begär det. Lagen öppnar också för infrastrukturförvaltaren att ta ut avgifter för tilldelad kapacitet som inte används. Särskilt med tanke på att bristen på kapacitet blir allt större bör Banverket ägna uppmärksamhet åt att granska hur kapaciteten faktiskt används och utnyttja de möjligheter som lagen ger att kräva tillbaka outnyttjade tåglägen samt ta ut bokningsavgifter.

Jag vill i sammanhanget poängtera att den kapacitetstilldelning som görs i det planerande skedet självklart måste iaktas också i det operativa läget, om det inte finns skäl för annat. Avvikelse kan behöva göras vid störningar, då infrastrukturförvaltaren enligt järnvägslagen ska vidta åtgärder för att återställa trafiken till normala förhållanden. Vidare anges i lagen att infrastrukturförvaltaren har rätt att i en röjnings- eller nödsituation vidta åtgärder som inte är förenliga med tidigare beslut om kapacitetstilldelning.

I övrigt förutsätts att den som har tilldelats ett tågläge också kan räkna med att infrastrukturen upplåts i enlighet med det trafikeringsavtal som tecknas mellan parterna i samband med att tågläget tilldelas. Infrastrukturförvaltaren ska på motsvarande sätt kunna lita på att den sökande ser till att tåget kan avgå på de tider och hålla de hastigheter som denne har utlovat.

## **7.6 Samhällsekonomisk effektivitet som grund för prioritering vid kapacitetstilldelning**

Som jag redogjort för i kapitel 2 överfördes ansvaret för banfördelning och trafikledning 1996 från SJ till en särskild enhet administrativt inordnad i Banverket i enlighet med proposition 1995/96:92 och därpå följande riksdagsbeslut. Anledningen till överföringen var att i och med att flera trafikutövare kom att nyttja spåren var det inte längre ändamålsenligt att SJ ansvarade för kapacitetstilldelningen. Eftersom Banverket i sin verksamhet är beroende av att få tillgång till spåren för att utföra investerings- och underhållsarbeten ansågs det inte heller lämpligt att Banverket fick ansvaret för banfördelning och trafikledning. I beslutet ingick även att fördelningen av kapacitet skulle göras med hjälp av administrativa regler. I propositionen anfördes att det bör ankomma på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att närmare utforma de administrativa reglerna för banfördelning.

Till följd av riksdagsbeslutet kom förordning (1996:734) om statens spåranläggningar att ersätta den tidigare gällande förordningen. Av den nya förordningen framgick att den nya enheten för att ansvara för banfördelning och trafikledning kom att betecknas Tågtrafikledningen. I den situation som då rådde förutsattes att Banverket tillsammans med trafikutövarna tillsammans skulle kunna komma fram till ett gemensamt förslag om tågplan. Tågtrafikledningens roll var i första hand att fastställa tidtabellerna. Om trafikutövarna och Banverket inte lämnade ett gemensamt förslag till tidtabell skulle Tågtrafikledningen besluta hur tidtabellen skulle utformas. Tågtrafikledningen skulle också besluta i fall ett gemensamt förslag lämnades men detta förslag inte medgav ett från samhällsekonomisk synpunkt effektivt utnyttjande av spåranläggningarna.

Att samhällsekonomisk effektivitet skulle utgöra grunden för tilldelning av kapacitet var som princip inget nytt. Samhällsekon-

miska värderingar har under lång tid varit vägledande i svensk trafik- och transportpolitik. Beträffande tilldelning av kapacitet på den järnvägsinfrastruktur som förvaltas av staten har denna princip explicit varit den gällande sedan den 1 juli 1996 då den nya förordningen om statens spåranläggningar trädde i kraft. Jag kan konstatera att det nu tolv år senare inte finns några allmänt vedertagna riktlinjer för hur den samhällsekonomiska effektiviteten ska kunna bedömas när det gäller tilldelning av kapacitet. Varken för planeringsskedet eller för det operativa skedet, när det gäller att fatta korrekta beslut i störningssituationer då trafiken inte löper enligt tågplanen, har några transparenta och konkret tillämpbara regler eller riktlinjer utarbetats.

Detta faktum kan delvis förklaras med att samhällsekonomisk effektivitet är ett kriterium som av olika skäl är svårt att tillämpa i praktiken. I betänkandet Rätt på spåret<sup>1</sup> förordade jag trots detta att den samhällsekonomiska effektiviteten ska utgöra utgångspunkten för kapacitetstilldelningen. Detta blev också regeringens förslag till lagstiftning.

I proposition 2003/04:123 Järnvägslag anfördes sålunda i specialmotiveringen till 6 kap. 3 §.

Prioriteringskriterierna kan innebära att infrastrukturförvaltaren vid kapacitetskonflikter t.ex. prioriterar allmännyttiga tjänster eller gods-transporter. Kriterierna måste vara utformade på ett sätt som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen, dvs. att den trafik som representerar det minsta samhällsekonomiska nytto-bortfallet bör vara den som får träda tillbaka när samtliga önskemål inte kan tillgodoses. En förutsättning är alltså att tilldelningen sker på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt.

Det är värt att beakta att Järnvägsstyrelsen nu ifrågasätter om samhällsekonomisk effektivitet ska vara grunden för prioritering mellan konkurrerande ansökningar, då det ställer stora och svåra krav på infrastrukturförvaltaren. Som alternativ föreslås konkreta målsättningar eller kriterier som utformas med utgångspunkt i de transportpolitiska delmålen. Även Banverket ifrågasätter om det är lämpligt att prioriteringskriterierna bygger på samhällsekonomisk effektivitet.

I 2006 års transportpolitiska proposition Moderna transporter (prop. 2005/06:160) upprepade regeringen att det övergripande målet för transportpolitiken även i fortsättningen ska vara att

---

<sup>1</sup> SOU 2002:48.

säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet. Då de transportpolitiska delmålen utgår från det övergripande målet följer att även delmålen bygger på samhällsekonomisk effektivitet. Järnvägsstyrelsens och Banverkets skepsis till att utgå från samhällsekonomisk effektivitet bör ses mot bakgrund av att, så vitt jag har erfärit, något forskningsarbete av betydelse med syftet att värdera samhällsekonomisk effektivitet vid kapacitetstilldelning inte har utförts.

## 7.7 Behov av att utveckla prioriteringskriterier

Lagstiftningen är tydlig på att ansvaret för att tilldelning av kapacitet ska utgå från de ansökningar som järnvägsföretag och andra som har rätt att söka kapacitet lämnar. Likaså är det klart angivet i lagen att infrastrukturförvaltaren är ansvarig för att tilldela kapacitet i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen när ansökningarna inte är förenliga med varandra. Infrastrukturförvaltaren är ansvarig för att formulera dessa prioriteringskriterier. Även infrastrukturförvaltarens behov av kapacitet som denne själv behöver för att underhålla banan ingår i prioriteringen i den mån dessa behov inte anges som planerade större banarbeten och som sådana utgör begränsningar i den kapacitet som kan tilldelas. Dessa större planerade arbeten ska anges i infrastrukturförvaltarens beskrivning av det järnvägsnät som den råder över.

I Järnvägsutredningen 1 föreslog jag att Banverket skulle fortsätta det arbete som man då drev tillsammans med trafikintressenterna för att utveckla kriterier eller nyckeltal att lägga till grund för fördelning av infrastrukturkapacitet. Vidare föreslog jag att Banverket skulle ges i uppdrag att utveckla och pröva användbarheten av kapacitetstilldelningsmodeller där ekonomiska styrmedel används, antingen i form av förutbestämda avgifter eller inom ramen för en budgivningsprocess som tillåter trafikorganisationsföretagen att själva utforma och värdera framkomlighetsförslag.

I remisshanteringen av Järnvägsutredningen 1 framkom att det rådde enighet bland remissinstanserna om att Banverket borde fortsätta sitt utvecklingsarbete rörande kapacitetstilldelningen. Några av instanserna avstyrkte dock användandet av ekonomiska styrmedel. Banverket ställde sig i sitt remissvar positivt till att fortsätta

utreda, utveckla och pröva olika modeller för att hitta fram till en användbar, transparent tilldelningsmodell som leder till ett effektivt utnyttjande av banan. Banverket instämde också i att även användning av avgifter bör undersökas närmare. Däremot ifrågasatte Banverket användandet av en iterativ budgivningsprocess då den kan förväntas förlänga tilldelningsprocessen samt att utredningen inte hade analyserat metodens komplexitet och kostnader.

De prioriteringskriterier som Banverket anger i sin beskrivning av järnvägsnätet är ett resultat av det ovan nämnda arbetet tillsammans med övriga intressenter. Utifrån en schablonmässig bedömning av respektive samhällsekonomisk nytta har tåg med olika transportuppgifter kategoriserats i 17 tåglägesprodukter. Dessa är i sin tur placerade i fyra olika prioritetsklasser. Inom varje klass är tågen inte rangordnade. Som ytterligare stöd för att bedöma den samhällsekonomiska nyttan tas hänsyn till associationer, dvs. att exempelvis fordon, passagerare eller personal ska fortsätta i ett annat tåg eller med annat transportmedel. Därtill kommer att vissa banor har byggts, utvecklats och utrustats med inriktning på en särskild typ av trafik, som exempelvis godståg, snabbtåg eller regionaltåg. På sådana banor har därför antingen godståg generellt högre prioritet än persontåg eller vice versa under hela eller delar av dygnet. Dessutom beaktas naturligtvis skillnaden mellan ansökt och föreslagen tidtabell.

Inom respektive prioritetsklass är inte de olika tåglägesprodukterna rangordnade, vilket innebär att de inte kan användas för att lösa konflikter mellan tåg i samma prioritetsklass.

De olika tåglägesprodukterna har inte heller åsatts några ekonomiska värden t.ex. för att tåget får längre gångtid på grund av att det måste vänta på andra tåg. Det går därför inte att avgöra om det är samhällsekonomiskt motiverat att t.ex. låta ett tåg i prioritetsklass B vänta på ett mötande A-klassat tåg i åtta minuter i stället för att tåget i klass A väntar på en annan station i två minuter på att möta det B-klassade tåget.

Kriterierna kan enligt Banverket inte användas för att hantera en enskild konflikt mellan två tåg, utan för att jämföra ett förslag till lösning med ett annat förslag. När prioriteringskriterierna används för att söka lösning på en konflikt ska dessutom sekundära effekter som inte omfattas av kriterierna beaktas.

Järnvägsstyrelsen har riktat kritik mot Banverkets prioriteringskriterier och anser att de inte uppfyller järnvägslagens krav. Kritiken består i att Banverket inte har tagit hänsyn till samhälls-

ekonomisk effektivitet när prioriteringskriterierna tagits fram. Järnvägsstyrelsen anser vidare att det är otillfredsställande att kriterierna inte kan hantera en konflikt mellan två tåg, då alla kapacitetsproblem ytterst handlar om att ge det ena eller andra järnvägsföretaget företräde. För järnvägsföretag och andra sökande är det svårt att förstå på vilket sätt de olika bedömningsgrunderna kommer att slå igenom i den slutliga prioriteringen mellan konkurrerande ansökningar.

## 7.8 Utredningsuppdraget

I kommittédirektivet för denna utredning står att läsa att Banverket har i uppdrag att utveckla metoderna för kapacitetstilldelning under tillsyn av Järnvägsstyrelsen. Regeringen anger i proposition 2005/06:10 Moderna transporter att Banverket bl.a. bör få ansvar för att utforma rutiner för tillämpning av prioritetskriterier för tilldelning av spårkapacitet. Vidare bör enligt propositionen Järnvägsstyrelsen få vissa närmare angivna uppdrag. Så vitt jag har kunnat utröna har dock regeringen inte formellt givit Banverket och Järnvägsstyrelsen några sådana uppdrag som nämns i kommittédirektivet. Skrivningarna i propositionen kan tolkas som att det inte utan särskilt uppdrag ingår i Banverkets uppgifter att utveckla metoderna för kapacitetstilldelning.

Min uppfattning är dock att detta, bl.a. mot bakgrund av järnvägslagens regler, är självklara arbetsuppgifter för infrastrukturförvaltare. I synnerhet gäller det Banverket som den helt dominerande infrastrukturförvaltaren, och som dessutom sedan 1996 har haft krav på sig att tilldela kapacitet med samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av infrastrukturen som mål. Banverkets positiva inställning i remissvaret avseende mitt förslag i Järnvägsutredningen 1 i denna fråga tyder också på att Banverket har ambitioner att gå vidare i utvecklingsarbetet.

Det är dock förklarligt om Banverket inledningsvis har inväntat särskilda direktiv från regeringen för ett fortsatt arbete med prioriteringskriterierna eftersom detta förutskickas i propositionen. Kapacitetstilldelningen är dock en central fråga för Banverket, både i dess roll som förvaltare av så gott som all statlig infrastruktur och som sektorsansvarig myndighet. I Banverkets ansvar ingår därför att utveckla kapacitetstilldelningen utan att något särskilt uppdrag ges. Till Järnvägsstyrelsens tillsynsuppgifter hör att övervaka att

kapacitetstilldelningen sker på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt, och Järnvägsstyrelsen har också riktat kritik mot Banverkets prioriteringskriterier och krävt att dessa ändras. Tillsynsmyndigheter ska inte bara pröva ärenden utan även följa processer. Järnvägsstyrelsen har därför ett ansvar att övervaka hur det förändringsarbete man ställer krav på löper. I annat fall riskeras att stora resurser och mycket tid läggs på ett arbete som inte ger ett tillfredsställande resultat.

I mitt uppdrag ingår att inhämta information från Banverket om kapacitetstilldelningen och arbetet med utveckling av metodik. Utifrån de upplysningar jag får ska jag bedöma om det krävs ytterligare förändringar av kapacitetstilldelningen för att säkerställa konkurrensneutralitet och icke-diskriminering.

För att ytterligare bredda mitt beslutsunderlag anordnade jag ett seminarium med deltagande av Banverket, Järnvägsstyrelsen samt järnvägsföretag och trafikhuvudmän. Banverket redovisade förutsättningarna för arbetet med kapacitetstilldelning och möjliga sätt att utveckla detta. Järnvägsstyrelsen gav sin uppfattning om hur tilldelningsprocessen hittills har fungerat och vad som behöver förbättras. Enligt Järnvägsstyrelsen är Banverkets kapacitetstilldelningsprocess inte tillräckligt tydlig och transparent. Banverket har enligt avgöranden av Järnvägsstyrelsen i några fall diskriminerat, inte agerat konkurrensneutralt, missbrukat sin dominerande ställning och inte beaktat den ekonomiska effekten på järnvägsföretagens verksamhet. Redovisningarna följdes av givande diskussioner i god och kreativ anda.

Grundproblemet och anledningen till att prioritering mellan olika ansökningar måste göras är bristen på infrastrukturkapacitet, ett problem som har spridits även utanför storstadsregionerna i och med den positiva utvecklingen för järnvägen under senare år. Bristen på kapacitet har också börjat märkas allt mer när det gäller tillgång till spår och tjänster på terminaler och stationer. Bland andra synpunkter som framfördes var att det lagstadgade kravet på att tåglågen kan tilldelas för högst ett år i taget medför en osäkerhet som särskilt kan hämma möjligheten för nya järnvägsföretag att komma in på marknaden. Samstämmighet rådde om att järnvägsmarknaden består av ett antal olika delprodukter som har olika behov. Exempelvis är viss trafik betjänt av att tågen går på fasta tider och att tidtabellen inte ändras från år till år, medan särskilt godstrafiken behöver stor flexibilitet och möjligheter att skapa nya



transportupplägg även vid andra tidpunkter än vid det årliga tågplaneskiftet.

Det framfördes även åsikter om att Banverket är för ambitiöst i sitt arbete att tillmötesgå ansökningar. Genom att bevilja ansökningar nära infrastrukturens teoretiska maximikapacitet skapas stor störningskänslighet och det tar lång tid att efter störningar återställa tågtrafiken så att den går enligt plan.

Ett betydelsefullt resultat av seminariet var att delegaterna utlovade att respektive organisation ställer resurser till förfogande för att medverka i det fortsatta utvecklingsarbetet om kapacitetstildelning under Banverkets ledning.

### **Granskning av Banverkets arbete**

I mitt utredningsuppdrag ingår, som tidigare nämnts, att utifrån den information jag får från Banverket bedöma om ytterligare förändringar av kapacitetstildelningen krävs för att säkerställa konkurrensneutralitet och icke-diskriminering. Som framgår ovan har jag inhämtat information även från andra aktörer för att bilda mig en uppfattning om vilka behov som finns i detta avseende. Jag kan konstatera att Banverket har arbetat med att ta fram kriterier som används för att prioritera mellan olika ansökningar om kapacitet. I detta arbete har även de största järnvägsföretagen deltagit. De framtagna kriterierna är dock i stora stycken bristfälliga, vilket jag kortfattat har redogjort för ovan. Kriterierna är mycket oprecisa och utgör endast ett av flera stöd för tågplanekonstruktörer. Detta innebär att det lämnas allt för stort utrymme för skönsmässiga bedömningar, något som medför att de sökande inte vet om deras ansökningar har behandlats korrekt. Banverket är medvetet om bristerna och startade förra året ett projekt att förfina och vidareutveckla kriterierna.

När det gäller forskning inom området stöttade Banverket i mitten av 1990-talet ett projekt vid Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) gällande framtagande av en ekonomisk modell för tilldelning av tåglägen. Metoden gick ut på att tåglägen skulle tilldelas utifrån resultatet av en iterativ budgivningsprocess. Projektet avslutades utan att någon användbar metod hade utvecklats och Banverket har inte stöttat någon ytterligare forskning med det perspektivet.

Banverket har redovisat andra forskningsprojekt som Banverket stöttar och som kan vara relevanta i detta sammanhang. Dessa projekt tar dock sikte på att fördela kapacitet på ett effektivt sätt rent tekniskt, antingen vid planeringen eller i den operativa trafikledningen. Jag kan inte från de beskrivningar av projekten som har presenterats för mig finna att de avser att öka kunskapen om eller ta hänsyn till samhällsekonomiska effekter i kapacitetstilldelningsprocessen. Det är i och för sig lovvärda projekt då de förhoppningsvis leder till att den begränsade infrastrukturkapaciteten kan utnyttjas mer effektivt, vilket i sin tur kan medföra att konflikt-situationerna mellan olika anspråk på kapacitet minskar. De kan möjligen också öka kunskapen om tekniker för att konstruera tågplaner och leda trafik så att de olika delmarknadernas behov bäst uppfylls.

## 7.9 Förslag till åtgärder

Det råder en total samstämmighet i sektorn, även hos Banverket, om att de kriterier som Banverket för närvarande tillämpar vid prioritering mellan olika ansökningar om infrastrukturkapacitet inte är tillfredsställande. Till detta kommer att kraven på ändamålsenliga kriterier kommer att höjas, dels på grund av att trafiken kommer att öka, vilket i sig ökar antalet konfliktsituationer samtidigt som underhållsbehovet stiger, dels på grund av ökad konkurrens mellan flera aktörer om samma infrastrukturkapacitet vilket kräver effektivare samordning.

Kunskaperna om att använda ett auktionsförfarande i kapacitetstilldelningen är ännu mycket bristfälliga och det krävs ett omfattande utvecklingsarbete för att kunna bedöma om det över huvud taget är en framkomlig väg. Av den anledningen bör Banverket i det korta perspektivet förbättra den administrativa modellen.

Banverket bör härutöver genomföra ett arbete för kunskapsuppbyggnad och metodutveckling i syfte att på sikt konstruera en ekonomisk modell för kapacitetstilldelning. Bland annat bör förutsättningarna för att använda styrande prismekanismer, t.ex. i form av ett auktionsförfarande, utredas vidare. Kunskapsuppbyggnad inom detta område bör även prioriteras i de långsiktiga forskningsprogram som utarbetas av Banverket. Det är Banverket som ansvarar för att fördela kapaciteten på det järnvägsnät som förvaltas av

staten. Skulle det vara ”dött lopp” i avvägningen mellan två kommersiella tågs samhällsnytta ska ett auktionsförfarande enligt min mening kunna tillgripas. Däremot är förutsättningarna för kommersiella och av samhället subventionerade tåg så skilda att ytterligare kunskap behövs för att det ska vara möjligt att avgöra om, och i så fall hur, ekonomiska styrmedel ska kunna tillämpas.

För att komma till rätta med bristerna föreslår jag att regeringen snarast ger Banverket i uppdrag att

- tillsammans med järnvägsföretag, trafikhuvudmän och andra som har auktorisation att organisera järnvägstrafik samt övriga berörda aktörer inom sektorn vidareutveckla den administrativa modellen för kapacitetstilldelning, och
- genomföra den forskning som är nödvändig för att utveckla modellen för kapacitetstilldelning så att kravet på samhälls-ekonomisk effektivitet uppfylls.

Det är viktigt att i det arbetet beakta godstrafikens berättigade krav på god tillgång till infrastrukturkapacitet. Under arbetets gång ska Banverket samråda med Järnvägsstyrelsen så länge denna myndighet finns kvar, och därefter med Transportstyrelsen samt med andra berörda myndigheter.

Förutom dessa primära frågor är det viktigt att Banverket tillsammans med övriga aktörer utarbetar principer för hur ändringar i den årliga tågplanen ska genomföras samt bestämma gränser för vad som kan avtalas i ramavtal.

I arbetet är det viktigt att dra nytta av de erfarenheter som hittills har vunnits. För sådan kapacitetstilldelning som kräver samverkan med andra infrastrukturförvaltare inom och utom landet ska i arbetet även tas hänsyn till hur dessa tillämpar regelverket.

Banverket har i sina synpunkter till utredningen listat ett antal principer som kan behöva särskilt genomlysas för att avgöra deras ändamålsenlighet. Det kan gälla t.ex.

- om samhällsekonomisk effektivitet ska utgöra grunden för prioritet,
- i vilken mån medfinansiering av infrastrukturkapacitet ske ge högre prioritet,
- avvägning mellan olika delprodukters behov av exakthet respektive flexibilitet,

- trafikeringsavtalens längd,
- ramavtalens detaljeringsgrad,
- grund för att förklara infrastrukturen överbelastad.

Under utredningens gång har jag blivit underrättad om att regeringen har givit Banverket i uppdrag att utarbeta en modell för kapacitetstilldelning som medför ett samhällsekonomiskt nyttjande av järnvägsinfrastrukturen. I uppdraget ingår att analysera hur ekonomiska styrmedel ska kunna användas i kapacitetstilldelningsprocessen. Jag har även fått information om att Banverket har initierat vissa forskningsuppdrag som ligger i linje med mitt förslag.

### **Kapacitetstilldelningsråd**

Det är i alla berörda parter intresse att regler för kapacitetstilldelning är så tydliga som möjligt. Prioriteringskriterier för att lösa konfliktsituationer då olika ansökningar konkurrerar om samma kapacitet ska i möjligaste mån ge klara besked om vilket tåg som ska ha prioritet framför ett annat. Likaså behöver prioriteten mellan banarbeten och tåg regleras på ett sätt som ger en tydlig och rättssäker vägledning. Banverkets uppdrag att i samverkan med andra aktörer utarbeta en modell för tilldelning av infrastrukturkapacitet som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen utgör ett element i arbetet med att skapa transparenta regler. Resultatet av detta arbete kommer att tjäna som utgångspunkt för det operativa arbetet i kapacitetstilldelningsprocessen.

Det är dock orealistiskt att i förväg kunna förutse alla situationer som kan uppkomma när infrastrukturkapacitet i praktiken ska tilldelas. Föreskrifter och prioriteringskriterier måste därför med nödvändighet vara allmänt hållna för att undvika att bli bunden av en reglering som visar sig vara olämplig i ett läge som man inte kunnat räkna med.

För att ge ledning i frågor av principiell karaktär, men som inte är tydligt reglerade i tillämpligt regelverk bör ett särskilt kapacitetstilldelningsråd inrättas. Avsikten är således att principfrågor ska behandlas i rådet. Rådet ska inte ha några beslutsbefogenheter utan har endast en rådgivande funktion. Detta följer av att infrastrukturförvaltaren är ensam ansvarig för att tilldelningsbesluten är

i enlighet med järnvägslagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Rådet kan med fördel diskutera tilldelningsbeslut som någon anser vara felaktigt eller olämpligt, oavsett om beslutet är föremål för tvist eller inte. En sådan diskussion i rådet kan ge Banverket anledning att ändra sina principer eller leda till förslag om ändrade regler. Rådet ska alltså även utgöra ett forum för att föreslå ändringar i ett i och för sig tydligt regelverk, men som av någon anledning anses vara olämpligt utformat.

I kapacitetstilldelningsrådet ska ingå företrädare för järnvägsföretag, trafikhuvudmän, andra s.k. auktoriserade sökande samt Banverket i dess roll som sökande av kapacitet för underhåll av infrastrukturen. Det är viktigt att de olika intressen som kan finnas när det gäller person- respektive godstransporter speglas i rådet. Likaså ska tillses att såväl stora som små aktörer är representerade. Ledamöterna utses av Banverkets styrelse och Banverkets generaldirektör bör vara rådets ordförande.