

## 8 Myndigheter som verkar i järnvägssektorn

Det finns ett antal myndigheter som i skiftande omfattning verkar i järnvägssektorn. I det följande presenteras de som enligt beslut av riksdagen och regeringen har ansvar för verksamheter med koppling till det uppdrag Järnvägsutredningen har. Beskrivningarna av de olika myndigheterna har hämtats från olika källor, bl.a. regleringsbrev och förordningar med instruktion för respektive myndighet. Beträffande länens trafikhuvudmän utgör lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik en källa. Information har även hämtats från myndigheternas och trafikhuvudmännens hemsidor på Internet.

I nedanstående presentationer har tyngdpunkten lagts på de delar av myndigheternas ansvar som har bäring på Järnvägsutredningens uppdrag.

För varje myndighet redogörs först nuvarande uppdrag och därefter förändringar som följer av mina förslag.

### 8.1 Banverket

#### Uppdrag

Banverket har två olika funktioner i järnvägssystemet, dels som infrastrukturförvaltare, dels som statlig myndighet. Banverket är den i särklass största förvaltaren av järnvägsinfrastruktur i Sverige.

Huvuddelen av det järnvägsnät som ägs av staten förvaltas av Banverket. Statligt ägda banor som inte förvaltas av Banverket är t.ex. Arlandabanan, Inlandsbanan och den svenska delen av den fasta förbindelsen över Öresund. Vidare äger Jernhusen, Green Cargo m.fl. statliga bolag järnvägsinfrastruktur. I rollen som infrastrukturförvaltare lyder Banverket under samma regelverk som

andra infrastrukturförvaltare, men har ändå en särställning på grund av verket ansvarar för den absoluta lejonparten av den svenska järnvägsinfrastrukturen och tillika den infrastruktur som binder samman andras järnvägsspår.

Som infrastrukturförvaltare lyder Banverket bl.a. under det regelverk som utgörs av järnvägslagen (2004:519), järnvägsförordningen (2004:526) samt föreskrifter som utges av Järnvägsstyrelsen. Dessa författningar ger besked om vad infrastrukturförvaltaren har att förhålla sig till exempelvis när det gäller kapacitetstilldelningsprocessen.

Banverkets andra betydelsefulla funktion i järnvägssystemet är dess roll som myndighet. I den rollen har Banverket det övergripande ansvaret, det s.k. sektorsansvaret för järnvägssystemet. Detta innebär bl.a. att verket ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Ytterligare beskrivningar av sektorsansvaret finns i förordning (2007:1027) med instruktion för Banverket, härafter kallad Banverkets instruktion. De delar av instruktionen som har störst relevans i detta sammanhang redovisas nedan.

Banverket ska i likhet med övriga trafikverk initiera, planera och följa upp handikappanpassningen av kollektivtrafik. Banverket har också några utpekade myndighetsuppgifter, bl.a. ska verket ansvara för tilldelning och tillsyn av statsbidrag till trafikhuvudmän och har mandat att, när det gäller handikappanpassning, meddela de föreskrifter som behövs om färdmedlens och terminalernas konstruktion, utrustning och drift.

Banverket ska i enlighet med instruktionen verka för att de transportpolitiska målen uppnås. I instruktionen specificeras ett antal uppgifter som Banverket ska verka för. Bland dessa finns följande som är av särskild relevans för denna utredning, nämligen att Banverket ska verka för att

- järnvägstransportsystemet är tillgängligt, trafiksäkert, framkomligt, effektivt och miljöanpassat,
- den spårbundna kollektivtrafikens konkurrenskraft stärks och att den lokala, regionala, interregionala och internationella järnvägstrafiken samordnas,
- hänsyn tas till funktionshindrade personers behov inom järnvägstransportsystemet,

- trafikinformationen före, under och efter en järnvägstransport förbättras, samt
- tillvarata Sveriges intressen i det internationella arbete som rör järnvägstransportssystemet.

I Banverkets instruktion specificeras även vad rollen som infrastrukturförvaltare innefattar, nämligen drift, förvaltning, kapacitetstilldelning och trafikledning. Kapacitet kan enligt järnvägslagen tilldelas i form av tågläge. Den som har tilldelats tågläge har också rätt att utnyttja infrastrukturen i enlighet med tilldelningsbeslutet och infrastrukturförvaltaren har därmed ansvar för att trafiken leds i enlighet med detta beslut. I trafikledningsansvaret ingår att informera järnvägsföretagen och andra som tilldelats kapacitet huruvida trafiken löper i enlighet med planen eller inte.

Banverket förvaltar även informationsanläggningar i form av högtalare och skyltar m.m. för skriftlig information. Eftersom Banverket dessutom är den aktör som kontinuerligt har uppsikt över trafikläget är verket också den som har den faktiska möjligheten att informera resenärer och allmänhet om det aktuella trafikläget på stationer och via andra kanaler som exempelvis Internet. Det är därför naturligt att Banverket har ett ansvar för att förmedla denna information, även om det inte explicit framgår av regelverket. Ansvar för att informera resenärer ombord på tåg ligger dock naturligt på järnvägsföretaget.

## Ändrade och tillkommande uppgifter

Banverket har under denna utrednings gång fått regeringens uppdrag att vidareutveckla den administrativa modellen för kapacitetstilldelning och genomföra nödvändig forskning för att utveckla modellen så att kravet på samhällsekonomisk effektivitet uppfylls. I utredningsarbetet har jag blivit uppmärksammad på att spår ofta används för uppställning av fordon på ett sätt som hindrar viktig verksamhet, bl.a. vid underhållsanläggningar. Vidare är det viktigt att terminalspår finns tillgängliga för att parkera fordon under en kortare tid mellan olika uppdrag. Jag vill därför poängtera vikten av att arbetet med att utveckla en kapacitetstilldelningsmodell inte bara gäller linjekapacitet utan även kapacitet på stationer och terminaler liksom andra anläggningar.

I mitt betänkande föreslår jag ett avskaffande av de statsbidrag till fordon som trafikhuvudmän kan få. Det åligger för närvarande Banverket att fördela dessa bidrag, en uppgift som alltså upphör. I gengäld föreslår jag att Banverket ska initiera ett särskilt program för infrastruktursatsningar av mindre omfattning som gynnar den regionala järnvägstrafiken. Några ändringar i Banverkets instruktion är inte nödvändiga med anledning av förslagen.

Jag föreslår även att Banverket ska upplåta mark för underhållsanläggningar. Det är en uppgift som kan anses ingå i det uppdrag Banverket har att förvalta statlig järnvägsinfrastruktur, men kan ändå behöva specificeras i instruktionen.

Järnvägens utveckling efter ytterligare avreglering ska följas upp och utvärderas. Banverket har i detta arbete en roll genom att lämna uppgifter till utvärderaren förutom om transportarbetets utveckling även avseende bl.a. tågens punktlighet och turtäthet. Dessutom ska Banverket upprätta kvalitativa beskrivningar av kapacitetstilldelningsprocessen.

Det bemyndigande Banverket har enligt förordningen om handikappanpassad kollektivtrafik att meddela föreskrifter om färdmedlens och terminalernas konstruktion, utrustning och drift bör flyttas över till annan myndighet.

## 8.2 Järnvägsstyrelsen

### Uppdrag

Järnvägsstyrelsen är tillsynsmyndighet inom järnvägssektorn och har till uppgift dels att verka för säkerheten inom järnvägssystemet, dels att verka för att järnvägsmarknaden fungerar effektivt med en sund konkurrens.

I likhet med Banverket ska Järnvägsstyrelsen verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Järnvägsstyrelsen ska även slita tvister mellan en infrastrukturförvaltare och ett järnvägsföretag, respektive mellan en infrastrukturförvaltare eller någon med auktorisation att organisera järnvägstrafik, om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Om parterna i ett trafikeringsavtal inte kan komma överens om villkoren i detta ska Järnvägsstyrelsen, på begäran av en

part, fastställa villkoren i den utsträckning detta är nödvändigt för att villkoren ska uppfylla bestämmelserna i järnvägslagen.

I sin tillsyn enligt järnvägslagen ska Järnvägsstyrelsen bland annat övervaka att

- avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur fastställs på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt,
- kapacitetstilldelning av järnvägsinfrastruktur och vissa järnvägsanknutna tjänster sker på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt, samt
- järnvägsföretags och infrastrukturförvaltares ekonomiska redovisning uppfyller kraven i järnvägslagen och i föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

Järnvägslagen kräver bl.a. att offentligt stöd som utbetalas till verksamhet som avser persontransport ska redovisas separat i den verksamheten.

I sin tillsyn enligt järnvägslagen ska Järnvägsstyrelsen samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor. Utöver tillsyn enligt järnvägslagen ska Järnvägsstyrelsen övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv och anmäla missförhållanden till Konkurrensverket.

Järnvägsstyrelsen ska, i likhet med Banverket, verka för att tillvarata Sveriges intressen i det internationella arbetet som rör järnvägstransportsystemet. Myndigheten medverkar bl.a. i det europeiska harmoniseringsarbetet inom järnvägen. Det innebär exempelvis att Järnvägsstyrelsen deltar i utarbetandet av s.k. tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD). Detta är av relevans för Järnvägsutredningen när det gäller frågor om funktionshindrades rättigheter samt om information, bokning och biljettering, då dessa frågor enligt EG-förordningen om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter ska regleras i form av TSD.

Transportstyrelseutredningen föreslår i sitt delbetänkande Transportinspektionen – En myndighet för all trafik (SOU2008:9) att verksamheten vid Järnvägsstyrelsen i sin helhet förs över till den föreslagna nya myndigheten Transportinspektionen. Regeringen har även fattat beslut i enlighet med detta förslag, dock med den ändringen att myndigheten ska heta Transportstyrelsen. Detta innebär att Järnvägsstyrelsen kommer att avvecklas och att dess

uppdrag kommer att övertas av Transportstyrelsen. Det medför även att Transportstyrelsen kommer att bli ansvarig för att utföra ett antal uppdrag som följer av mina förslag.

### **Ändrade och tillkommande uppgifter (Järnvägsstyrelsen/Transportstyrelsen)**

I det uppdrag regeringen har givit Banverket att vidareutveckla den administrativa modellen för kapacitetstilldelning ska samråd ske med Järnvägsstyrelsen/Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen får i och med ikraftträdandet av marknadsöppningsdirektivet ett antal relativt omfattande och betungande uppgifter. Det handlar t.ex. om att avgöra om det huvudsakliga syftet med trafik som hävdas vara internationell persontrafik är att befordra passagerare mellan stationer i olika länder. Transportstyrelsen ska också avgöra om vissa begränsningar ska göras i tillträdesrätten för internationell persontrafik. Vidare ska Transportstyrelsen ta emot och vidarebefordra information när någon avser att ansöka om infrastrukturkapacitet för internationell persontrafik. Instruktionen kompletteras med de nya uppgifter som läggs Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen ska enligt mitt förslag pröva om en trafikhuvudman ska ha rätt att bedriva trafik utanför det egna länet. Likaså ska Transportstyrelsen pröva ansökningar från flera trafikhuvudmän att driva trafik i samverkan. Sådana prövningar görs enligt nu gällande regler av regeringen. Jag föreslår även att tydligare kriterier ska ligga till grund för besluten och att dessa ska grundas på en samhällsekonomisk bedömning. Dessa kriterier behöver utvecklas av Transportstyrelsen efter samråd med branschen och meddelas i föreskrift. Förändringar i omvärlden och utveckling av praxis medför att föreskrifterna återkommande behöver uppdateras.

Jag föreslår även att Transportstyrelsen vid fordonsgodkännande tar hänsyn till fordonens arbetsmiljö och att detta sker i samråd med Arbetsmiljöverket.

Huvudansvaret för det uppföljnings- och utvärderingsarbete som ska utföras efter den marknadsöppning som betänkandet syftar till bör ligga på Transportstyrelsen. Detta innebär utökade uppgifter jämfört med de som Järnvägsstyrelsen har. Förutom att samlas in uppgifter från ett antal myndigheter och andra organ ska

Transportstyrelsen även ansvarar för att mäta kundnöjdhet. Transportstyrelsen får också ansvaret för att utvärdering genomförs vid lämpliga kontrollstationer

Vidare ska enligt mitt förslag Transportstyrelsen tillsammans med Konkurrensverket utreda behovet av och omfattningen av en särslagstiftning gällande biljettsystem.

## 8.3 Konkurrensverket

### Uppdrag

Konkurrensverket ska verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.

Konkurrensverket övervakar att företagen inte överträder något av förbuden mot konkurrensbegränsande beteenden i konkurrenslagen<sup>1</sup> respektive EG-fördraget<sup>2</sup>. Konkurrenslagen syftar till att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Konkurrensverket ska ingripa mot allvarliga konkurrensbegränsningar särskilt inom områden med fåtalsdominans och svag konkurrens. Konkurrensverket kan på eget initiativ eller efter anmälningar från företag och allmänhet ingripa mot konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag och mot företag som missbrukar sin dominerande ställning på marknaden. I konkurrenslagen finns också regler om kontroll av företagskoncentrationer<sup>3</sup>. Konkurrensverket ska även bidra till en effektiv konkurrens genom att ge förslag till regeländringar och andra åtgärder för att undanröja existerande konkurrenshinder.

Sedan 1 september 2007 ansvarar Konkurrensverket för tillämpningen av lagarna gällande offentlig upphandling – dels lagen om offentlig upphandling (LOU) och dels de bestämmelser som gäller upphandling inom de s.k. försörjningssektorerna, lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och post-

---

<sup>1</sup> Konkurrenslagen (1993:20), 6 § och 19 §.

<sup>2</sup> Artiklarna 81 och 82.

<sup>3</sup> 34–44 §§.

tjänster (LUF).<sup>4</sup> För verksamheter inom försörjningssektorerna är upphandlingsreglerna något flexibla. Konkurrensverket ska verka för en effektiv offentlig upphandling. Tillsynsverksamheten ska prioriteras och verket ska främst uppmärksamma regelöverträdelser av större betydelse eller av principiellt intresse. Tillsyn sker bland annat genom egna initiativ, utredning av inkomna klagomål och kontakter med revisorer och andra berörda aktörer inom upphandlingsområdet.

Flera myndigheter, kommittéer m.fl. har samrådsskyldigheter med Konkurrensverket i enlighet med instruktioner, regleringsbrev m.m. Inom järnvägsmarknaden har som framgår ovan Järnvägsstyrelsen tillsyns- och övervakningsuppdrag som bl.a. inbegriper en samrådsskyldighet med Konkurrensverket i konkurrensfrågor.

## Ändrade och tillkommande uppgifter

Jag föreslår att Konkurrensverket tillsammans med Transportstyrelsen ska utreda behovet och omfattningen av en särlagstiftning gällande biljettsystem.

Vidare ska Konkurrensverket lämna relevant statistik över inkomna klagomål till Transportstyrelsen.

## 8.4 Konsumentverket

### Uppdrag

Konsumentverket ansvarar för tillsyn av att konsumentskyddande regler följs. En stor del av arbetet är förebyggande genom att verket träffar överenskommelser med näringslivet om marknadsföring och utformning av avtalsvillkor. Konsumentverket får även meddela föreskrifter om verkställighet av lag enligt särskilda bemyndiganden samt genom allmänna råd och uttalanden verka för lagenligheten, följdriktigheten och enhetligheten inom sitt verksamhetsområde.

---

<sup>4</sup> Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). För upphandling inom försörjningssektorerna gäller en separat lag, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Lagarna bygger i huvudsak på EG-direktiven 2004/18/EG och 2004/17/EG.



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

## 8.5 Glesbygdsverket

### Uppdrag

Glesbygdsverkets uppdrag är att genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen i olika delar av landet med tyngdpunkten i skogslänens inre delar samt i skärgårdsområdena.

Verket har till uppgift att tillföra kunskap om de speciella utvecklingsförutsättningar som råder i glesbygds-, landsbygds-, och skärgårdskommuner när det gäller befolkning, arbetsmarknad, utbildning, infrastruktur och service. Ett mål för Glesbygdsverket är att dess medverkan och nyttjande av verkets kompetens i lokala och regionala program och processer ska ge stöd i det regionala och lokala utvecklingsarbetet för en hållbar regional utveckling i glesbygd och landsbygd.

Regeringen föreslog i mars 2008<sup>5</sup> att två nya myndigheter skulle bildas och att bl.a. verksamheten vid Glesbygdsverket skulle föras över till dessa myndigheter. Som skäl angavs skapandet av en tydligare och effektivare myndighetsstruktur. Detta åstadkoms genom att integrera gles- och landsbygdsfrågorna i större utsträckning i tillväxtarbetet och att de nya myndigheterna får skilda roller. Glesbygdsverket föreslogs avvecklas i samband med bildandet av de nya myndigheterna. Riksdagen beslutade i juni 2008 att Glesbygdsverket ska avvecklas den 1 april 2009.

---

<sup>5</sup> Prop. 2007/08:78 En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft.

## 8.6 Rikstrafiken

### Uppdrag

Rikstrafikens uppdrag kan kort sammanfattas i att se till att medborgarnas och näringslivets grundläggande behov av interregionala kollektivresor i alla delar av landet tillgodoses. I samverkan med trafikhuvudmän, länsstyrelser, övriga myndigheter och operatörer ska Rikstrafiken verka för att åstadkomma ett samverkande interregionalt kollektivt persontransportsystem. Rikstrafikens uppdrag består i två huvuduppgifter. Det gäller för det första utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken samt att följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala kollektiva persontrafiken. Den andra huvuduppgiften består i att upphandla trafik för statens räkning. På det järnvägsnät som förvaltas av staten har Rikstrafiken rätt att organisera järnvägstrafik som upphandlas.

I rollen som upphandlare ansvarar Rikstrafiken för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Därtill får Rikstrafiken svara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad internationell persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Rikstrafiken upphandlar inte bara järnvägstrafik, utan även viss flyg- och buss- trafik. Dessutom ansvarar Rikstrafiken för statens avtal om linjesjöfart till Gotland.

Rikstrafiken ska vidare i enlighet med förordning (2007:1026) med instruktion för Rikstrafiken

- genom överläggningar med övriga berörda parter främja frivilliga samverkanslösningar,
- verka för att information, tidtabeller och biljettsystem för kollektiv persontrafik samordnas,
- verka för att handikappanpassningen av kollektiva färdmedel samordnas mellan samtliga trafikslag, samt
- verka för att jämställdhetsaspekter beaktas inom kollektivtrafikområdet.

## Ändrade och tillkommande uppgifter

I enlighet med mitt förslag ska Rikstrafiken upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram. Dessa program ska annonseras på lämpligt sätt för att transportföretag ska få en uppfattning om samhällets önskemål avseende persontrafik, och att de därmed också ska ha möjlighet att anmäla sitt intresse av att driva trafiken. Det ska också tillkännages att om det inte finns något intresse av att driva denna trafik på kommersiell basis kan trafiken komma att upphandlas.

Rikstrafiken ska i enlighet med mitt förslag även ha en samordnande funktion när det gäller de trafikförsörjningsprogram som trafikhuvudmännen ska utarbeta och publicera. I detta ingår att följa upp och rapportera till regeringen eventuella brister i programmen och deras tillämpning

Jag föreslår även att Rikstrafiken ska överta de fordon som Statens järnvägar för närvarande förvaltar. När fordonen inte längre behövs i den trafik som upphandlas av Rikstrafiken ska de säljas på marknaden. Rikstrafiken ska samråda med Transitio i frågor om fordonsförvaltning.

För uppföljning och utvärdering av avregleringens effekter ska Rikstrafiken lämna statistik över trafikering, linjer och avtal samt över antal anbud och priser till Transportstyrelsen.

## 8.7 SIKA

### Uppdrag

Den huvudsakliga uppgiften för Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) är att ansvara för övergripande analyser inom kommunikationssystem och för analyser av effekter av åtgärder inom transportsystemen i syfte att uppnå det transportpolitiska målet.

Dessutom ska SIKA bl.a. utveckla metoder för prognoser och planering, för konsekvensbedömningar samt för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet. Vidare ska SIKA göra regelbundna beskrivningar av nuläge och prognoser över utvecklingen av transporter samt samordna riksomfattande undersökningar av transporter.

Mera konkret betyder det att SIKA ska samla in, sammanställa, analysera och sprida sådant planerings- och beslutsunderlag som

behövs för att uppfylla de mål som statsmakterna har lagt fast för transportsektorns utveckling. SIKÄ ska också utveckla planerings- och beslutsunderlag inkluderande olika analysmetoder som behövs för att bättre kunna belysa hur de mål som statsmakterna har lagt fast för utvecklingen inom transportområdet ska kunna uppfyllas. SIKÄ ansvarar för den officiella statistiken inom området transporter och kommunikationer och ska verka för att samhällets behov av grundläggande statistik om transporter och kommunikationer tillgodoses på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt samt göra statistiken tillgänglig för olika användare.

Transportstyrelseutredningen föreslår att ansvaret för den officiella statistiken ska ligga kvar hos SIKÄ, men att Transportinspektionen ska ansvara för att sammanställa underlaget i de delar som berör normgivning, tillsyn och tillstånd inom inspektionens verksamhetsområden. Transportinspektionens tillkomst tycks alltså inte innebära några förändringar i sak för SIKÄ.

## 8.8 Trafikhuvudmän

### Uppdrag

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

Trafikhuvudmannen ska årligen efter samråd med dem som är länstrafikansvariga anta en trafikförsörjningsplan. Denna ska ange

- omfattningen av den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter,
- grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik,
- åtgärder för handikappanpassning av trafiken,
- miljöskyddande åtgärder.

På det järnvägsnät som förvaltas av staten har trafik huvudmannen rätt att inom länet utföra och organisera lokal och regional persontrafik. Efter beslut av regeringen får en trafik huvudman utföra och

organisera persontrafik i angränsande län om det kan antas dels att den lokala och regionala trafiken därigenom skulle förbättras för resenärerna, dels att detta inte leder till ett mindre effektivt totalt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen. Regeringen kan även besluta att trafikhuvudmän i olika län som samverkar i fråga om persontrafik inom länen ska ha gemensam rätt att utföra och organisera denna trafik.

Ett villkor för ett sådant medgivande är att förutsättningarna för att bedriva kommersiell persontrafik eller trafik som har upphandlats av staten inte väsentligen påverkas.

En trafikhuvudman, ett landsting eller en kommun får begära att regeringen meddelar föreskrifter om samverkan i fråga om trafik mellan trafikhuvudmän i olika län.

### **Ändrade och tillkommande uppgifter**

Trafikhuvudmännen ska upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram. Dessa program ska publiceras på lämpligt sätt för att transportföretag ska få en uppfattning om samhällets önskemål avseende persontrafik, och att de därmed också ska ha möjlighet att anmäla sitt intresse av att driva trafiken. Innan upphandling av trafik görs ska trafikhuvudmännen undersöka om det finns intresse för att driva trafiken utan ingripande från samhället. Upphandling ska inte göras om tillräcklig trafikförsörjning kan åstadkommas utan ingripande från samhällets sida.

Trafikhuvudmännen ska till Transportstyrelsen lämna uppgifter för utvärdering. Uppgifterna ska avse statistik över trafikeringslinjer och avtal samt antal anbud och priser. Därtill behöver Transportstyrelsen få resultatet av de kundnöjdhetsmätningar trafikhuvudmännen låter utföra.

Trafikhuvudmännen ska slutligen i en ansökan om utvidgad trafikeringsrätt bl.a. särelevanta kostnader för trafiken till underlag för Transportstyrelsens prövning.

# 9 Behov av regeländringar

## 9.1 Utredningsuppdraget

I mitt uppdrag ingår att föreslå de förändringar av lagstiftningen som följer av mina egna förslag, EG:s direktiv om öppning av marknaden för internationell persontrafik samt EG:s förordning om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter. De senare ingår båda i det s.k. tredje järnvägspaketet och som jag beskriver närmare nedan.

Infrastrukturförvaltares rätt att själva bestämma vem som får trafikera det nät förvaltaren råder över har med tiden allt mer beskrivits genom olika beslut i EU. Sedan många år har sammanslutningar med järnvägsföretag tillåtit transportera resenärer mellan de länder där företagen har sitt säte och därmed också haft rätt att transitera genom medlemsstater, dock utan rättighet att ta upp och lämna av passagerare i transitländerna. 2007 öppnades marknaden helt för godstrafik på järnväg. Vad gäller persontrafik sker en viss ytterligare öppning på alla järnvägsnät genom att bestämmelserna i direktiv 2007/58/EG träder i kraft den 1 januari 2010. I och med detta ges alla järnvägsföretag rätt att bedriva internationell persontrafik på i princip alla järnvägsnät inom EU. Jag återkommer nedan till vad som avses med internationell persontrafik och vilka begränsningar i tillträdesrätten som får göras.

De skyldigheter som infrastrukturförvaltare har att ställa sina anläggningar till förfogande för järnvägstrafik måste enligt svensk rättsordning anges i lag. Med undantag för den tillträdesrätt lagen ger järnvägsföretag avgör varje infrastrukturförvaltare vem som får trafikera det nät förvaltaren råder över. Beträffande det nät staten förvaltar har regeringen enligt järnvägslagen rätt att bestämma vem som får trafikera det nät staten förvaltar. Riksdagen beslutar dock om ramar för regeringens rätt att själv bestämma. Exempelvis har

riksdagen beslutat att interregional persontrafik som går att driva kommersiellt ska bedrivas av SJ AB.

Medan den öppning av persontrafikmarknaden som ska gälla i hela EU avser i princip alla järnvägar gäller den mera långtgående öppningen av marknaden för persontrafik jag föreslår enbart det järnvägsnät som förvaltas av staten. Detta innebär att mina förslag leder till ett fåtal ändringar i järnvägslagen. Utöver dessa ändringar krävs ändringar i lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik. De ändringarna föranleds av att trafikhuvudmännen enligt mitt förslag åläggs att upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram och att de inte ska få upphandla sådan trafik som kan komma att utföras på kommersiell basis. I övrigt behöver ett antal ändringar i järnvägsförordningen samt vissa andra förordningar göras. Till detta kommer att regeringen kan behöva fatta särskilda beslut i vissa frågor.

I det följande beskriver jag först EU:s tredje järnvägspaket och de rättsakter som ingår i detta, samt vilka ändringar i den svenska lagstiftningen jag anser behöver göras med anledning av paketet. Därefter redovisar jag vilka förändringar i regelverket som mina förslag kan innebära. Slutligen följer konkreta förslag till ändringar i lagtexter.

## 9.2 Regeländringar till följd av EG:s lagstiftning

Redan innan andra järnvägspaketet hade antagits fanns ett förslag från Kommissionen om ett tredje paket. Från början fanns förslag på två direktiv och två förordningar. Ganska snart stod det klart att marknaden inte var intresserad av en lagreglering om kvalitetskrav i avtal mellan järnvägsföretag och godskunder. Till skillnad från Kommissionen ansåg järnvägssektorn att järnvägens konkurrenskraft snarare skulle försämrats än förbättras med en sådan lag. De föreslagna ersättningarna vid skada och försening skulle medföra stora kostnader. Villkoren borde hellre anpassas till de individuella avtalen. Då motståndet mot en lagreglering av avtalsvillkor var så starkt föll förslaget.

De återstående rättsakterna i tredje paketet antogs den 23 oktober 2007. I paketet ingår förordning (EG) nr 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (passagerarförordningen)<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

direktiv 2007/58/EG som avser att öppna marknaden för internationell persontrafik (marknadsöppningsdirektivet)<sup>2</sup> samt direktiv 2007/59/EG som gäller behörighetsprövning av lokförare (lokförardirektivet)<sup>3</sup>.

## Marknadsöppningsdirektivet

### Bakgrund

Genom direktiv 2007/58/EG genomförs ändringar i direktiv 91/440/EG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur. Direktivet har tillkommit bl.a. som en följd av vitboken Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden. I vitboken meddelade kommissionen sin avsikt att fortsätta att förverkliga den inre marknaden för järnvägstrafik genom att föreslå att marknaden för internationell persontrafik skulle öppnas för konkurrens.

I direktivet konstateras att fjärrtågen, t.ex. nattåg, har stora problem och trafiken på flera linjer har lagts ned för att begränsa förlusterna. Samtidigt har den internationella snabbtågstrafiken ökat kraftigt och denna ökning väntas hålla i sig i och med utbyggnaden och sammankopplingen av det transeuropeiska snabbtågsnätet till år 2010. I båda fallen är dock konkurrensen från lågprisflygbolagen hård. Det framhålls att det därför är absolut nödvändigt att stimulera till nya initiativ genom att främja konkurrensen mellan järnvägsföretagen.

Det poängteras att det inte är möjligt att öppna marknaden för internationell persontrafik utan att i detalj reglera tillträdet till infrastrukturen, väsentligt förbättra driftskompatibiliteten och fastställa stränga säkerhetsregler för järnvägstrafiken på nationell och europeisk nivå. Allt detta har gjorts i och med införandet av direktiven 2001/12/EG, 2004/51/EG, 2001/13/EG, 2001/14/EG och 2004/49/EG. Det är nödvändigt att denna nya rättsliga ram stöds av etablerad, konsoliderad praxis vid den tidpunkt som före-

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/58/EG av den 23 oktober 2007 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur.

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/59/EG av den 23 oktober 2007 om behörighetsprövning av lokförare som framför lok och tåg på järnvägssystemet i gemenskapen.



slås för öppnandet av marknaden för internationell persontrafik. Då detta kräver en viss tid är målsättningen att marknaden ska öppnas den 1 januari 2010 med undantag för medlemsstater i vilka järnvägsföretagen i huvudsak utför internationella persontransporter.

Direktivets bestämmelser medför även att marknaden för inhemska persontransporter till viss del öppnas. Det motiveras med att det finns mycket få direkta järnvägsförbindelser där tåget inte stannar någonstans längs sträckan. Nya marknadsaktörer måste tillåtas ta upp och lämna av passagerare längs linjen för att garantera att verksamheten får en realistisk möjlighet att bli ekonomiskt bärkraftig och för att potentiella konkurrenter inte ska missgynnas i förhållande till de befintliga järnvägsföretag som har rätt att ta upp och lämna av passagerare längs sträckan.

Nedan följer en redogörelse för de ändringar i direktiven 91/440/EEG och 2001/14/EG som genomförs genom marknadsöppningsdirektivet.

## Ändring av direktiv 91/440/EEG

### *Marknadsöppning för internationell persontrafik*

Den modell för marknadsöppning jag föreslår innebär att marknaden för persontrafik ska öppnas generellt från den 1 januari 2010, alltså vid samma tidpunkt som öppningen för den internationella persontrafiken enligt marknadsöppningsdirektivet ska ske. Trots att den öppning jag föreslår är mera omfattande än enbart för den internationella persontrafiken måste vissa av bestämmelserna i marknadsöppningsdirektivet införlivas i svensk lagstiftning. Detta har två orsaker. För det första ska den generella öppning jag föreslår gälla enbart på det järnvägsnät som förvaltas av staten, medan den öppning som ska göras enligt EG:s lagstiftning, med några få undantag, gäller hela järnvägsnätet. Den andra orsaken är att det finns övergångsbestämmelser i mitt förslag som eventuellt kan komma i konflikt med marknadsöppningsdirektivet.

Som huvudregel gäller att infrastrukturförvaltaren får bestämma vem som får trafikera de spår som förvaltaren råder över. När det gäller den järnvägsinfrastruktur staten råder över är det regeringen som bestämmer vem som får organisera och utföra persontrafik. Som jag ovan har varit inne på ger emellertid marknadsöppningsdirektivet alla järnvägsföretag tillträde till infrastrukturen för inter-

nationell persontrafik. Denna rätt gäller all järnvägsinfrastruktur som kan komma i fråga för sådan trafik.

Den infrastruktur av någon nämnvärd betydelse som inte förvaltas av staten men som omfattas av bestämmelserna i marknadsöppningsdirektivet är Arlandabanan som förvaltas av A-train AB, Inlandsbanan som förvaltas av Inlandsbanan AB (IBAB) och den svenska delen av den fasta förbindelsen över Öresund, vilken förvaltas av Öresundsbro Konsortiet.

Marknadsöppningsdirektivet föreskriver att alla järnvägsföretag som uppfyller grundläggande krav ska beviljas rätt till tillträde till infrastrukturen i samtliga järnvägsländer för att bedriva internationell persontrafik. Öppningen gäller även cabotage, dvs. rätten att både ta upp och lämna av passagerare utan att dessa behöver passera nationsgräns. En ny regel behöver införas i 5 kapitlet i järnvägslagen. Regeln kan lämpligen ersätta nu gällande 2 § eftersom bestämmelserna i denna täcks av den nya regeln.

Att marknaden ska öppnas för internationell persontrafik är tvingande. Samtidigt finns möjligheter för medlemsstaterna att på olika sätt ge befintlig trafik, främst av samhället upphandlad trafik visst skydd mot tillkommande internationell trafik. Jag återkommer i det följande till vilka dessa åtgärder är och i vilken mån de bör utnyttjas i Sverige.

#### *Vad avses med internationell persontrafik?*

Med internationell persontrafik avses trafik där tåget passerar minst en nationsgräns och vars främsta syfte är att befördra passagerare mellan stationer i skilda medlemsstater. Tåget får kopplas ihop och/eller isär och olika sektioner får ha olika ursprung och olika destinationer, förutsatt att alla vagnar passerar minst en gräns. Definitionen av internationell persontrafik behöver införas i 1 kap. 4 § järnvägslagen. Huruvida det huvudsakliga syftet med trafiken är det ovan nämnda ska avgöras av det eller de regleringsorgan som avses i artikel 30 i direktiv 2001/14/EG, på begäran av de berörda behöriga myndigheterna och/eller järnvägsföretagen. Direktivet innehåller inte någon definition av "behörig myndighet", men i artikel 10.3b används uttrycket dels om organ som tilldelar avtal om allmänna tjänster, dels om varje annan behörig myndighet med rätt att begränsa tillträde. Definitionen behöver enligt min mening inte föras in i järnvägslagen. Det kan vara värt att uppmärksamma

att direktivet inte ger infrastrukturförvaltaren rätt att begära syftesprövning. Det finns dock motiv för att även infrastrukturförvaltaren ska kunna få syftet prövat, vilket jag återkommer till senare.

Berörda järnvägsföretag kan således begära att tillsynsmyndigheten prövar huruvida den sökta trafiken är att anse som internationell persontrafik enligt definitionen. I och med att marknaden generellt öppnas även för sådan trafik som inte är att anse som internationell persontrafik finns i Sverige inget behov av att låta järnvägsföretag få trafiken prövad. Tanken bakom den svenska avregleringen är tvärtom att järnvägsföretagen ska utsättas för konkurrens. Däremot bör andra infrastrukturförvaltare än staten kunna få syftet med trafiken prövat, trots att direktivet inte ger en sådan rätt. Huvudregeln är att infrastrukturförvaltare själva bestämmer vem som får trafikera de spår de råder över. Från denna huvudregel finns alltså vissa undantag, såsom internationell persontrafik. Därför bör även en infrastrukturförvaltare kunna få prövat om viss trafik är internationell persontrafik.

Direktivet stadgar alltså att trafikens syfte ska avgöras av det eller de regleringsorgan som avses i artikel 30 i direktiv 2001/14/EG. Eftersom frågan rör internationell trafik är det möjligt att få den prövad hos minst två regleringsorgan. Huruvida de berörda myndigheterna och järnvägsföretagen får begära prövning hos regleringsorgan i andra länder än det som finns i det egna landet framgår inte av direktivet. Direktivet ger inte heller något svar på hur man löser den konflikt som uppstår om regleringsorgan i olika stater kommer till olika svar på frågan om trafiken kan definieras som internationell eller inte. Den enda rimliga lösningen torde dock vara att ett regleringsorgan som anser att trafiken inte fyller kraven därmed också kan förhindra trafiken. Det krävs alltså en samstämmighet bland samtliga berörda regleringsorgan att de bedömer att trafiken är internationell i direktivets mening för att trafiken ska bedrivas med stöd av artikel 10.3a. Detta hindrar naturligtvis inte att medlemsstater av annan anledning väljer att i högre eller lägre grad öppna marknaden för persontrafik på järnväg utöver direktivets krav.

I järnvägslagen bör anges att tillsynsmyndigheten ska avgöra huruvida viss trafik är internationell persontrafik enligt definitionen.

Marknadsöppningsdirektivet stipulerar inte att direktiv 91/440/EEG ska kompletteras med kriterier som regleringsorganen ska beakta

för att avgöra om det huvudsakliga syftet med förbindelsen är att befordra passagerare på internationell resa. Den enda ledning som finns är att i skäl 8 till marknadsöppningsdirektivet anges några exempel, såsom den andel av omsättning och volym som härrör från inrikes och internationell befordran av passagerare samt förbindelsens längd. Kriterierna finns alltså bara i den oförbindande ingressen till detta direktiv och förs således inte in i grunddirektivet 91/440/EEG. Vidare är uppräknningen inte uttömmande och det anges inte vilken vikt som ska läggas på de enskilda kriterierna för det fall de skulle nyttjas. Det finns alltså stor frihet för medlemsstaterna att fastställa kriterier för bedömningen, vilket ökar risken för olika bedömningar hos regleringsorgan i olika länder. Detta innebär stor osäkerhet, inte bara hos den som ämnar starta trafik, utan även hos andra som berörs av tillkommande trafik. Det informationsutbyte mellan regleringsorgan i olika stater som stadgas i artikel 31 i direktiv 2001/14/EG behöver därför utvecklas.

Trots den rättsosäkerhet som följer av att flera länders regleringsorgan ska ta ställning till samma ansökan är det viktigt att skapa en så enhetlig bedömning som möjligt från svensk sida. Därför behöver i det svenska regelverket anges vilka bedömningsgrunder tillsynsorganet ska tillämpa. Direktivet anger uttryckligen att det är det regleringsorgan som avses i artikel 30 i direktiv 2001/14/EG som avgör om det huvudsakliga syftet med trafiken är att befordra passagerare mellan stationer i olika medlemsstater. Anledningen till att regleringsorganet utpekas är att detta har en självständig ställning. Ansvar för att EG-lagstiftningen följs ligger dock på respektive medlemsstat. Detta hindrar inte att regleringsorganet ges mandat att sätta upp vilka kriterier som ska beaktas i bedömningen. De kriterier som anges i ingressen i marknadsöppningsdirektivet utgör enligt min mening en bra utgångspunkt. De behöver dock preciseras och eventuellt kompletteras, vilket lämpligen kan göras i tillsynsmyndighetens föreskrifter.

I järnvägslagen behöver därför införas ett bemyndigande till regeringen med möjlighet till subdelegation att meddela föreskrifter om bedömning av huruvida viss trafik är internationell persontrafik. Regeringen bör i järnvägsförordningen, förslagsvis i 1 kapitlet 5 § bemyndiga Transportstyrelsen att meddela föreskrifterna.

*Möjligheter att skydda befintlig trafik*

Som jag tidigare har nämnt ger direktivet medlemsstaterna möjligheter att på olika sätt skydda befintlig trafik mot tillkommande internationell trafik. En möjlighet som respektive stat har är att göra inskränkningar i rätten att bedriva trafik vid platser där det förekommer upphandlad trafik. Vidare har staterna rätt att under en övergångsperiod begränsa rätten att ta upp och lämna av passagerare vid stationer mellan vilka järnvägsföretag har exklusiv rätt att befordra passagerare. Medlemsstaterna kan även medge myndigheter som ansvarar för persontrafik på järnväg att ta ut en avgift av de järnvägsföretag som bedriver trafik på linjer som omfattas av myndigheternas ansvar. De förutsättningar som måste vara för handen för att medlemsstaterna ska kunna införa skydd för befintlig trafik som jag här i korthet har berört beskriver jag närmare nedan. I samband med beskrivningarna redovisar jag även huruvida jag anser att Sverige bör utnyttja möjligheterna att införa skydden.

*Begränsning av tillträdesrätten när avtal om allmänna tjänster finns*

Medlemsstaterna har rätt att begränsa tillträdesrätten mellan två platser som omfattas av ett eller flera avtal om allmänna tjänster som överensstämmer med gällande gemenskapslagstiftning. Begränsningen får dock inte leda till en inskränkning att ta upp passagerare vid varje station utmed en internationell sträcka och lämna av dem vid en annan, inbegripet stationer som ligger i samma medlemsstat, såvida den rätten inte leder till att den ekonomiska jämvikten i ett avtal om allmänna tjänster äventyras.

Som huvudregel gäller att ett järnvägsföretag har rätt att bedriva trafik mellan två platser i olika länder. En medlemsstat ska inte kunna inskränka den rätten, däremot kan en annan färdväg anvisas än den där det förekommer trafik enligt avtal om allmänna tjänster. För att ett järnvägsföretag ska nekas rätten att ta upp och lämna av passagerare, oavsett vilken väg tåget går, måste det dock visas att den ekonomiska jämvikten i avtalet äventyras om den rätten skulle utnyttjas.

Som jag flera gånger har varit inne på ska utgångspunkten vara att trafiken så långt möjligt ska bedrivas utan samhälleligt ingripande. I den mån kommersiell trafik inte räcker för att till-

fredsställa de behov som samhället därutöver vill ska fyllas, kan samhället göra ingripanden. Att se till att villkoren för kommersiell trafik inte onödigtvis försämras är därför lika viktigt som att den av samhället stödda trafiken skyddas på bekostnad av den kommersiella trafikens förutsättningar att verka. Denna princip utgör en grundval i svensk transportpolitik.

Det faktum att marknadsöppningen enligt marknadsöppningsdirektivet enbart gäller trafik vars främsta syfte är att transportera passagerare över nationsgräns ger anledning att anta att trafiken knappast i något fall skulle kunna vara av den omfattningen att den i betydande grad kan påverka trafik som utförs enligt avtal om allmänna tjänster. Det är också värt att peka på att en stor del av den trafik som länens trafikhuvudmän ansvarar för utförs enligt bruttoavtal, vilket innebär att de inte omfattas av bestämmelsen.

Detta talar för att denna bestämmelse i det närmaste helt och hållet saknar relevans i Sverige och att det från svensk sida inte finns någon orsak att begränsa tillträdesrätten för internationell trafik. Jag menar därför att Sverige inte ska utnyttja möjligheten att föra in den ifrågakvarande regeln i den svenska lagstiftningen.

#### *Begränsning av tillträdesrätten när koncessionsavtal finns*

I enlighet med artikel 10.3c har en medlemsstat även rätt att begränsa rätten till cabotage längs en sträcka med internationell persontrafik där en exklusiv rätt har beviljats enligt koncessionsavtal som har tilldelats genom ett rättvist konkurrensutsatt anbuds-förfarande och i överensstämmelse med tillämpliga principer i gemenskapslagstiftningen före den 4 december 2007. Begränsningen får gälla under avtalets ursprungliga giltighetstid eller i 15 år, beroende på vilket som är kortast. Att begränsningen skulle vara villkorad av att ny, internationell trafik skulle orsaka ekonomisk eller annan skada föreskrivs inte. Det är därför rimligt att anta att ett beslut enligt denna artikel förutsätts fattas oberoende av om någon sökande har tillkännagivit en avsikt att bedriva internationell trafik eller inte. Direktivet föreskriver att medlemsstatens beslut ska kunna bli föremål för rättslig prövning. Det innebär att riksdagen eller regeringen inte kan fatta beslutet, utan det krävs ett bemyndigande i järnvägslagen till någon myndighet, lämpligen Transportstyrelsen. I bemyndigandet bör de villkor som direktivet anger återges för ett korrekt införande.

Samtidigt kan värdet av möjligheten till en domstolsprövning ifrågasättas. Beslutet om eventuell begränsning i tillträdesrätten fattas lämpligen av det organ staten har utsett utan att någon part begärt det och innan några planer på att starta internationell persontrafik har tillkännagivits. Det finns alltså ingen part som kan begära domstolsprövning. Mitt förslag utgår alltså från att direktivets krav ska uppfyllas. Ett alternativ är att riksdagen eller regeringen fattar beslut om begränsning, men det betyder alltså en avvikelse från direktivet, då ett sådant beslut inte kan bli föremål för domstolsprövning.

SJ AB har monopol på långväga trafik på större delen av det svenska järnvägsnätet, men rätten har tilldelats utan anbudsförfarande. Begränsningsregeln är alltså inte tillämplig vad avser SJ AB:s trafik. Vad gäller A-train AB kan detta företag anses ha koncession för sin trafik som tilldelats efter ett rättvist konkurrensutsatt anbudsförfarande. Med tanke på att det huvudsakliga syftet med internationell trafik ska vara att befordra passagerare mellan olika stater är sannolikheten inte särskilt stor att internationella tåg i någon nämnvärd omfattning skulle komma att trafikera Arlandabanan. Än mindre betydelse än trafiken på spåren torde själva transporterna av passagerare med eventuella internationella tåg ha.

Trots den ytterst ringa inverkan internationell persontrafik skulle komma att få för Arlandabanan kan det finnas skäl att införa en begränsning när det gäller rätt att ta upp och lämna av passagerare vid Arlandas tre stationer. Ett sådant beslut ska givetvis inte hindra A-train AB att själv kunna besluta om att ge tillträde till den infrastruktur man råder över. Begränsningen kan dock som jag nämnt gälla i högst 15 år. Vid den tidpunkten gäller dock statens avtal med A-train i ytterligare 15 år.

### *Reciprocitet*

Det kan finnas medlemsstater som före den 1 januari 2010 har öppnat marknaden för internationell persontrafik med cabotage. Dessa stater behöver inte före detta datum öppna marknaden för järnvägsföretag och deras indirekt eller direkt kontrollerade dotterföretag med tillstånd i en medlemsstat där liknande tillträdesrätt inte har genomförts. Frågan torde sakna betydelse då det, särskilt med tanke på den långa procedur som föregår kapacitetstilldelningsprocessen, i praktiken inte är möjligt att åstadkomma en

marknadsöppning före den 1 januari 2010. Någon lagstiftningsåtgärd avseende reciprocitet är därför inte nödvändig.

*Avgifter för att trafikera linjer som omfattas av avtal om allmänna tjänster*

I enlighet med artikel 10.3f får medlemsstaterna även tillåta den myndighet som ansvarar för persontrafik på järnväg att ta ut en avgift av de järnvägsföretag som bedriver persontrafik på linjer som faller under den myndighetens behörighet och som utförs mellan två stationer i denna medlemsstat. Järnvägsföretag som bedriver inrikes eller internationell persontrafik på järnväg ska omfattas av samma avgift för trafikering av linjer som faller under myndighetens behörighet.

Avgiften är avsedd att kompensera myndigheten för skyldigheten att tillhandahålla allmänna tjänster som fastställts i avtal om allmänna tjänster. Intäkterna från avgiften får inte överstiga kostnaden i samband med skyldigheten att tillhandahålla allmänna tjänster inklusive en rimlig vinst. De totala avgifterna får inte heller vara så höga att de äventyrar den ekonomiska bärkraften för den trafik de tas ut på.

Dessutom föreskrivs att avgiften ska vara förenlig med gemenskapsrätten och principerna om rättvisa, icke-diskriminering och proportionalitet, särskilt vad gäller förhållandet mellan tjänstens genomsnittliga pris för passageraren och avgiftsnivån.

Direktivet öppnar alltså för att de behöriga myndigheterna kan tillåtas ta ut avgifter av all kommersiell persontrafik på järnväg, således inte bara internationell trafik. Bestämmelsen skyddar alltså upphandlad trafik i förhållande till kommersiell trafik. Den svenska inställningen är att trafiken i möjligaste mån ska ske på kommersiella villkor och att på de sträckor med potential för god lönsamhet ska priserna hållas nere tack vare den konkurrens som marknadsöppningen leder till. Att svenska behöriga myndigheter som ansvarar för persontrafik på järnväg skulle tillåtas införa avgifter enligt denna artikel ser jag således som uteslutet.



### *Rättslig prövning*

Medlemsstaten ska vidta de åtgärder som behövs för att se till att beslut angående eventuella begränsningar i tillträdesrätten ska kunna bli föremål för rättslig prövning. För att Sverige ska leva upp till direktivets krav är det som jag ovan har redogjort för lämpligt att rätten att fatta sådana beslut delegeras till tillsynsmyndigheten eller annan myndighet. Järnvägsstyrelsen är inrättad för att fatta den sortens beslut och dess beslut kan redan enligt gällande regler prövas av förvaltningsdomstol. Transportstyrelsen, som kommer att överta Järnvägsstyrelsens uppgifter, förutsätts få motsvarande mandat att fatta beslut. Likaså förutsätts att besluten kan prövas i förvaltningsdomstol i enlighet med vad som gäller för Järnvägsstyrelsens beslut. Detta bör beaktas i förordningen med instruktion för Transportstyrelsen.

När det gäller övriga ändringar av direktiv 91/440/EEG avses bestämmelser för hur kommissionen ska övervaka genomförande av direktivet och marknadsutvecklingen samt vissa procedurfrågor. De föranleder därmed inte några ändringar i svensk lagstiftning.

## **Ändring av direktiv 2001/14**

### *Undantag för viss trafik*

I artikel 1.3 har ett undantag från direktivets tillämpningsområde lagts till. I enlighet med detta tillägg får medlemsstaterna undanta även järnvägstransporter som transiterar genom gemenskapen. Med transit avses enligt en ny artikel 2 n) passage genom gemenskapens territorium utan att lasta eller lossa gods och/eller utan att ta upp eller lämna av passagerare på gemenskapens territorium. Att sådan trafik skulle förekomma genom Sverige får anses som uteslutet, särskilt om Norge i dessa sammanhang jämföras med EU:s medlemsstater. Det finns därför ingen anledning att införa något undantag i den svenska lagstiftningen.

### *Begäran om infrastrukturkapacitet*

Tidigare gällande procedurregler vid tilldelning av kapacitet behålls och en ny artikel 13.4 tillkommer. Enligt denna nya bestämmelse ska en sökande som avser att begära infrastrukturkapacitet för att

bedriva internationell persontrafik informera de berörda infrastrukturförvaltarna och regleringsorganen om detta. En sökande ska alltså innan en ansökan/begäran om kapacitet lämnas förvarna om denna avsikt.

Regleringsorganet ska vidarebefordra informationen från den sökande till dem som har rätt att begära prövning av syftet med trafiken samt prövning av huruvida den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmänna tjänster äventyras. Som jag tidigare varit inne på innebär den rätt som infrastrukturförvaltare har att själva bestämma över vem som får trafikera det nät förvaltaren råder över att även denne har intresse av att få syftet med trafiken prövad. Som framgår av avsnitt 11.2 föreslår jag att trafikhuvudmannen ska kunna begära att kommersiella tåg inte ska få ta upp och lämna av passagerare vid stationer där SJ AB inte tidigare haft trafikutbyte. Detta kan innebära att såväl en syftesprövning som en prövning av effekterna på avtal om allmänna tjänster behöver göras. Om trafiken efter prövning anses vara internationell persontrafik gäller att den har särskilda rättigheter som innebär att den i högre grad än annan trafik är skyddad från begränsningar i tillträdesrätten.

Regleringsorganet, vilket i Sverige är tillsynsmyndigheten, måste ta hänsyn till att den sökande kan ha berättigade anspråk på att vissa upplysningar inte avslöjas för konkurrenter. Särskilt viktigt är detta då detta handlar om förhandsinformation som lämnas innan själva ansökningarna om kapacitet lämnas. Enbart sådana fakta som är nödvändiga för att kunna ta ställning till om en prövning behöver göras ska alltså vidarebefordras. Tänkt tidtabell och uppehåll är relevanta fakta, medan det som regel är betydelselöst vilket företag som avser att starta trafik.

Direktiv 2001/14/EG innehåller bestämmelser om att regleringsorgan i olika länder ska utbyta information för att i hela gemenskapen samordna sina principer för beslutsfattande. De nya uppgifterna som regleringsorganen tilldelas genom marknadsöppningsdirektivet är sådana som bör hanteras i detta samordningsarbete, vilket sker på Kommissionens initiativ. Det är i synnerhet viktigt att komma fram till gemensamma grunder för att avgöra om det huvudsakliga syftet med viss trafik är att befordra passagerarna mellan stationer i olika medlemsstater.

*Ramavtal*

Den tidigare gällande huvudregeln i artikel 17.5 att ramavtalens längd i princip ska omfatta fem år kvarstår. Längre perioder än fem år ska motiveras av att affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker föreligger. Enligt ändringsdirektivet ska ramavtal kunna förnyas i perioder av samma längd som det ursprungliga. Någon gräns för hur många gånger en förnyelse kan göras finns inte.

I enlighet med en ny artikel får, för trafik som utnyttjar särskild infrastruktur vilken kräver omfattande och långsiktiga investeringar, ramavtal tecknas för en period om 15 år. I exceptionella fall, och i synnerhet när det gäller omfattande investeringar och särskilt när dessa omfattas av åtaganden i avtal, däribland en flerårig amorteringsplan, får avtal tecknas för ännu längre tid. För närvarande gäller att endast i exceptionella fall och i synnerhet då det finns åtaganden avseende investeringar får avtalslängderna överstiga tio år. Avsikten med den förlängda avtalstiden är att uppmuntra investeringar när det gäller tjänster som använder sådan speciell infrastruktur, såsom höghastighetslinjer.

Enligt den nya artikeln kan sökandens krav i sådana fall nödvändiggöra en ingående beskrivning av de kvalitetsegenskaper som ska tillhandahållas under ramavtalets löptid. Bland sådana egenskaper nämns turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet. Om trafiken inte uppgår till en tröskelkvot som anges i järnvägsnätsbeskrivningen får infrastrukturförvaltaren minska den reserverade kapaciteten. I övrigt kvarstår de tidigare bestämmelserna om ramavtal, bl.a. att tåglägen inte ska anges i detalj och att ramavtal inte får utformas så att det hindrar andra sökande eller trafik tjänster från att använda infrastrukturen.

Järnvägslagens reglering av ramavtal inskränker sig till att återge direktivets förbud för främst infrastrukturförvaltaren att under återopande av avtalet begränsa andra sökandes rätt till infrastrukturen. Inför införlivandet av direktivet i svensk lagstiftning anförde föredragande statsrådet att övriga skrivningar i direktivet får betraktas som rekommendationer om hur avtalen bör utformas, se prop. 2003/04:123, s. 126. De nu aktuella ändringarna i artikel 17 i direktiv 2001/14/EG är inte av sådan art att de föranleder ett annat synsätt, utan de får anses vara rekommendationer som inte behöver anges i lagen.

## Passagerarförordningen

### Bakgrund

Det bakomliggande motivet till förordningen om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer anges vara att järnvägstransporternas andel i förhållande till andra transportsätt bör öka. Ett medel för detta är att slå vakt om tågresenärernas rättigheter och förbättra kvaliteten och effektiviteten hos persontrafiken. Eftersom tågresenären är den svagare parten i ett transportavtal bör man slå vakt om resenärens rättigheter. Förordningen är tvingande till resenärernas fördel, men järnvägsföretagen får erbjuda bättre villkor än de som föreskrivs i förordningen.

Förordningen träder i kraft den 3 december 2009 och ska tillämpas på såväl inrikes som internationella resor, men med möjligheter för medlemsstaterna att för vissa inrikes transporter göra undantag från några av bestämmelserna.

Regleringen i förordningen bygger till stor del på de rättsregler som har fastställts i fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF<sup>4</sup>), närmare bestämt i det till fördraget hörande bihang A – enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg (CIV).

### Förordningens syfte och tillämpningsområde

Förordningen avser att tillförsäkra resenärer likvärdigt grundläggande skydd i hela gemenskapen oavsett om det rör sig om inrikes eller internationella resor. Kommissionens ursprungliga förslag till reglering avsåg enbart internationella resor, men Parlamentet ansåg det vara önskvärt att utvidga omfattningen till att skydda resenärer inte endast i internationell trafik utan även i inrikes trafik. Flera medlemsstater, däribland Sverige, motsatte sig detta vidgade tillämpningsområde, främst mot bakgrund av att någon bedömning av de ekonomiska konsekvenserna inte hade gjorts.

För inrikes trafik finns dock möjligheter för medlemsstaterna att göra undantag från de flesta bestämmelserna. Sålunda kan medlemsstaterna dels ge dispens för all inhemsk trafik under maximalt fem år, med möjlighet att förnya dispensen två gånger med högst

---

<sup>4</sup> Fördraget om internationell järnvägstrafik av den 9 maj 1980, ändrat genom protokollet om ändring av fördraget om internationell järnvägstrafik av den 3 juni 1999 (Vilniusprotokollet).

fem år vid varje tillfälle, dels undanta stads-, förorts- och regionaltrafik utan begränsning i tiden. Detta motiveras med att järnvägsföretag i vissa medlemsstater möjligen kan finna det svårt att tillämpa samtliga bestämmelser redan när den träder i kraft respektive att stads-, förorts-, och regionaltrafik skiljer sig från fjärrtrafik.

### **Behov av nationell lagstiftning**

En EG-förordning är i enlighet med artikel 249 i EG-fördraget till alla delar direkt tillämplig i alla medlemsstater. Enskilda kan härleda rättigheter direkt ur förordningen såväl mot staten som mot enskilda. Domstolar och myndigheter ska tillämpa förordningarna i sin EG-rättsliga form, vilket innebär att medlemsstaterna som utgångspunkt inte ska utfärda nationella genomförandeåtgärder, såvida det inte förutsätts i förordningen att detta görs. När det gäller förordning 1371/2007 finns behov av kompletterande nationell regelgivning, då detta uttryckligen anges i förordningen.

I mitt uppdrag ingår att föreslå förändringar av lagstiftningen som följer av förordningen. Frågor gällande nödvändig nationell reglering med anledning av förordningen, liksom frågan om eventuella undantag från tillämpningen av vissa av bestämmelserna bereds inom Justitiedepartementet. Några lagstiftningsåtgärder utöver dessa är inte nödvändiga. Det finns dock några områden som inte direkt följer av förordningen men som har anknytning till förordningens bestämmelser som kräver överväganden. Jag syftar då på skyldigheten att tillhandahålla information, bokningar och biljetter samt rätten till assistans för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet.

### **Överväganden gällande frågor med anknytning till förordningen**

Beträffande reseinformation och biljettsystem finns i förordning (EG) nr 1371/2007 ett antal bestämmelser som ställer krav på järnvägsföretag och biljettutfärdare. Som komplement till dessa bestämmelser föreslår jag ett obligatorium för järnvägsföretag att till en gemensam databas rapportera viss information om den reguljära persontrafik man utför. I övrigt ska det vara frivilligt att delta i informations- och biljettsamarbete, om inte förordningen

kräver annat. Mina överväganden gällande information och biljetter återfinns i avsnitt 6.7.

I direktivet anges ibland flera ansvariga för olika åtgärder. Trots detta kan fördelningen av ansvaret oftast fördelas relativt lätt, även om vissa problem att i praktiken bestämma det exakta gränssnittet kan uppstå. Även i de fall förordningen otvetydigt pekar ut ansvarig part kan för svenskt vidkommande tillämpningssvårigheter förväntas uppkomma när det gäller det ansvar som enligt förordningen åvilar stationsförvaltaren. Stationerna vid huvuddelen av det svenska järnvägsnätet har som regel två stationsförvaltare. Perronger och plattformsovergångar på stationer och andra platser där resande kan stiga på och av tåg förvaltas av Banverket. När det gäller övriga delar av stationshus är andra aktörer förvaltare, varav den största och viktigaste är Jernhusen.

Ur resenärens perspektiv bör det finnas endast ett organ som uppfyller de plikter som vilar på en stationsförvaltare. Den ansvarsuppdelning i juridisk mening som finns i en station ska inte vara synlig för resenären. Inte heller ska resenären behöva märka att den station där resenären börjar sin resa kan ha en annan förvaltare än den station där resan slutar eller där tågbyte sker. Eftersom det finns minst två stationsförvaltare på de flesta stationer i Sverige, i vart fall på platser för trafikutbyte där det finns stationshus som fyller en funktion i järnvägssystemet, är det nödvändigt med samordning och att det är en av parterna som utåt är ansvarig. När det gäller ansvaret för att den fysiska utformningen görs enligt de tekniska specifikationerna för driftskompatibilitet torde inga tveksamheter behöva uppstå.

Den ansvarsfördelning som gjorts i Sverige innebär oklara gränssnitt som behöver regleras. Ett exempel på ett gränssnitt som kan behöva förtydligas är information och informationsanläggningar. I en del av en station kan Jernhusen vara stationsförvaltare medan Banverket har ansvaret för informationsanläggningarna och har som regel också kontroll över själva informationen. Det innebär att den som har ansvar för att förmedla information, dvs. Jernhusen, ofta inte själv har direkttillgång till denna.

Vad avser assistans till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet finns i passagerarförordningen krav på stationsförvaltare och järnvägsföretag. Kraven gäller dels utformning av olika inrättningar som exempelvis fordon och stationer, dels assistans på stationer och i tåg. Förordningen anger också vilka aktörer som har ansvar för att uppfylla kraven. Det finns alltså

ingen möjlighet att i svensk lagstiftning peka ut någon organisation, myndighet eller annat organ som ansvarig. Den som är ansvarig har däremot rätt att överlåta det praktiska utförandet på någon annan.

De olika aktörerna har alltså ett stort ansvar för att funktionshindrade får del av de rättigheter de har enligt förordningen. För att det ska fungera är det nödvändigt att de samarbetar. Den aktuella förordningen gäller enbart tågresenärer, men motsvarande rättigheter bör tillförsäkras även inom andra transportslag. Inom Näringsdepartementet pågår ett arbete för att påskynda handikappanpassning av kollektivtrafiken då det mål som satts upp, att kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning senast år 2010, inte tycks kunna uppnås. Bland annat ska den pågående översynen av lagstiftningen på kollektivtrafikområdet enligt sina direktiv överväga om lagstiftningen ska vara transportslagsövergripande eller om varje transportslag ska regleras var för sig.<sup>5</sup>

Mot bakgrund av att det för närvarande utreds huruvida det ska finnas en särslagstiftning för tågresenärer eller inte samt att funktionshindrade kan återopa passagerarförordningen bedömer jag att det inte finns något omedelbart behov av lagstiftning inom detta område. Om det visar sig att aktörerna på marknaden inte förmår samordna sig på ett nöjaktigt sätt kan lagstiftning visa sig vara nödvändigt. Huruvida detta i så fall ska göras särskilt för järnvägssektorn är alltså under utredning.

Sammanfattningsvis gäller att förordning (EG) nr 1371/2007 inte föranleder mig att lämna några förslag på ändrad lagstiftning, då frågor rörande nödvändiga kompletteringar och eventuella undantag från tillämpningen som förordningen medger bereds inom Justitiedepartementet.

## Lokförardirektivet

Direktivet behörighetsprövning av lokförare har ingen bäring på min utredning, varför jag bara i några korta ordalag redogör för direktivet. Syftet med direktivet är främst att göra det lättare för lokförare att flytta mellan olika medlemsstater, men också att underlätta för dem att flytta mellan olika järnvägsföretag. Direktivet innehåller krav på minimiålder, utbildning, fysisk och yrkes-

---

<sup>5</sup> N 2008:03, kommittédirektiv 2008:55.

mässig psykisk lämplighet samt allmänna yrkeskvalifikationer. Den som uppfyller de kraven kan beviljas förarbevis som är giltigt inom hela gemenskapen. Förarbeviset måste kompletteras med ett intyg som gäller endast för den infrastruktur och den rullande materiel som anges i intyget. Hur lokförardirektiv ska införlivas i svensk lagstiftning bereds för närvarande inom Näringsdepartementet.

## Sammanfattning

De regeländringar som bör göras till följd av tredje järnvägspaketet och som jag har redogjort för ovan är i korthet följande.

- I järnvägslagen införs en regel som innebär att järnvägsnätet öppnas för internationell persontrafik, samt en definition av vad som avses med internationell persontrafik.
- Vidare bör i lagen anges att tillsynsmyndigheten avgör huruvida viss trafik är internationell persontrafik.
- Regeringen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om bedömning av om viss trafik är internationell persontrafik. Bemyndigandet bör ge regeringen rätt att delegera föreskriftsrätten till en myndighet.
- I järnvägslagen bör även anges att tillsynsmyndigheten har rätt att, i enlighet med villkoren i marknadsöppningsdirektivet, begränsa tillträdet till stationer längs en sträcka där ett järnvägsföretag har ensamrätt enligt tilldelad koncession.
- Ordningsregler för hur ansökan om internationell persontrafik ska gå till, inklusive tillsynsmyndighetens uppgifter behöver också föreskrivas i järnvägslagen.

## 9.3 Ändringar i lagstiftningen till följd av mina förslag

I det följande redovisar jag vilka ändringar i regelverket som mina förslag orsakar. Som jag tidigare har nämnt gäller den marknadsöppning jag föreslår på det järnvägsnät som förvaltas av staten. Det innebär ett begränsat behov av ändringar i järnvägslagen, medan ett antal ändringar behöver göras i järnvägsförordningen. Vidare krävs ändringar i lagen om ansvar för viss kollektivtrafik samt i vissa



andra förordningar, främst förordningar med instruktioner för olika myndigheter.

### **Järnvägslag (2004:519)**

I järnvägslagen behöver skyldigheten för den som utför eller organiserar järnvägstrafik att lämna uppgifter till en gemensam databas regleras. Regeringen bör därtill bemyndigas att meddela föreskrifter om detta gemensamma system, med rätt att subdelegera detta bemyndigande till den myndighet regeringen bestämmer. Föreskrifterna bör avse dels gränssnitt mot anslutande informationssystem, dels vilka uppgifter som obligatoriskt ska lämnas.

### **Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik**

Lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik behöver kompletteras med en bestämmelse enligt viken trafikhuvudmännen är skyldiga att upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram.

Regeringen bör i lagen bemyndigas att meddela föreskrifter om trafikförsörjningsprogrammen, med möjlighet att subdelegera föreskrifträtten till den myndighet regeringen bestämmer, förslagsvis Transportstyrelsen. Dessa föreskrifter och/eller bemyndigande till myndighet bör meddelas i förordning.

Att trafikhuvudmännen ska vara skyldiga att ta reda på om det finns ett kommersiellt intresse av att driva viss trafik, och att den trafiken i så fall inte får upphandlas behöver också lagfästas.

### **Järnvägsförordning (2004:526)**

*2 kap.*

I andra kapitlet i järnvägsförordningen bör införas att när Transportstyrelsen godkänner fordon bör hänsyn tas till fordonens arbetsmiljö i den mån gemenskapslagstiftningen tillåter detta. Det bör även anges att beslut om godkännande ska ske i samråd med Arbetsmiljöverket.

*4 kap. 1 §*

De trafikeringsrätter och möjligheter till inskränkningar som anges i den nu gällande regeln i 4 kap. 1 § förändras helt och hållet genom mitt förslag. Samtliga järnvägsföretag ska ha rätt att utföra och organisera persontrafik på det järnvägsnät som förvaltas av staten, vilket innebär att 4 kap. 1 och 1 a §§ behöver ändras i enlighet med detta. Vidare ska den som har auktorisation enligt 3 kap. 5 § järnvägslagen ha rätt att organisera persontrafik på det statligt förvaltade järnvägsnätet, vilket även det bör anges i 1 §.

För att organisera utan att själv utföra järnvägstrafik krävs auktorisation. Detta gäller även trafikhuvudmän, men deras rätt att utföra och organisera persontrafik är som huvudregel begränsad till att gälla inom det egna länet, vilket anges i 3 §. I denna paragraf preciseras även vilka möjligheter till utvidgad trafikeringsrätt som finns. Därför behöver i 1 § anges att trafikhuvudman enbart har rätt att utföra och organisera persontrafik i enlighet med 3 §.

Nuvarande 1 § innehåller en möjlighet för regeringen att göra inskränkningar i SJ AB:s trafikeringsrätt. Denna regel faller med mitt förslag. Det kan däremot vara lämpligt att i samma paragraf införa en rätt för regeringen att göra vissa begränsningar i tillträdesrätten. Mitt förslag att öppna marknaden för persontrafik inbegriper nämligen en möjlighet att under en övergångstid begränsa tillträdet till vissa stationer. Järnvägsföretag som har nettoavtal eller avtal med motsvarande innebörd med en trafikhuvudman kan hävda att förutsättningarna ändras genom de nya tillträdesreglerna. Det kan inträffa om ett järnvägsföretag i och med den öppnade marknaden önskar ha trafikutbyte på stationer där SJ AB inte tidigare har bedrivit egen kommersiell trafik. Jag föreslår därför, som framgår av avsnitt 11.2, att regeringen, efter framställan från trafikhuvudman, ska kunna pröva om en inskränkning i rätten att ta upp och lämna av passagerare vid stationer som trafikeras enligt avtal med trafikhuvudmannen, ska införas. Detta gäller enbart sådana avtal som trafikhuvudman tecknat senast den 8 november 2007. Det ska också poängteras att en prövning ska göras i varje enskilt fall. Internationell persontrafik tillförsäkras genom direktiv 91/440/EEG särskilda rättigheter som nationell trafik inte har. Mitt förslag om begränsning kan stå i strid med denna rätt, varför det kan vara lämpligt att framhålla att vid regeringens prövning ska hänsyn tas till de rättigheter som trafik som uppfyller kraven på

internationell persontrafik har från och med 1 januari 2010 i enlighet nämnda direktiv.

#### *4 kap. 3 §*

Huvudregeln om att trafikhuvudmän har rätt att utföra och organisera persontrafik i det egna länet kvarstår oförändrad. Liksom tidigare ska en trafikhuvudman kunna ges trafikeringsrätt även utanför länet. Likaså ska trafikhuvudmän som samverkar om trafik inom länen kunna ges gemensam trafikeringsrätt. Beslut om utvidgad trafikeringsrätt ska dock, enligt mitt förslag, fattas av Transportstyrelsen och inte av regeringen, som nu är fallet.

Det är enligt nu gällande regler olika bedömningsgrunder som ska beaktas om ansökan gäller en ensam trafikhuvudmans ansökan avseende trafik utanför länet eller om det rör sig om gemensam trafikeringsrätt för flera trafikhuvudmän. Samtliga de bedömningsgrunder som anges i nuvarande 3 § bör gälla oavsett om ansökan gäller trafik utanför eget län eller gemensam trafikeringsrätt inom länen. Det bör klargöras att ett villkor för att ansökan ska beviljas är att sökt trafikupplägg innebär en för resenärerna bättre trafikförsörjning än marknaden kan erbjuda. Vidare bör det tydliggöras i järnvägsförordningen att besluten ska grundas på samhällsekonomisk bedömning.

#### *6 kap. 2 §*

Nu gällande bestämmelse i 6 kap. 2 § säger att Banverket får ta ut avgifter enligt 7 kap. järnvägslagen. Detta är en något missvisande regel då infrastrukturförvaltaren enligt lagen ska ta ut en avgift som specificeras närmare i lagen. Järnvägslagen gäller alla infrastrukturförvaltare, inklusive Banverket, och något undantag finns inte angivet i lagen, varför stadgandet i förordningen tycks något omotiverat.

Det har däremot visat sig att de avgifter som Banverket tar ut och som, i vart fall efter de senaste justeringarna, får antas vara i överensstämmelse med lagens bestämmelser inte har den styrande effekt som är önskvärd. Det gäller bl.a. spår i anslutning till underhållsanläggningar som i viss utsträckning används för uppställning av fordon, utan att uppställningen har någon anknytning till

underhåll på fordonen. Sådan uppställning leder till onödiga störningar i verksamheten. Nuvarande regel i järnvägsförordningen bör därför bytas ut mot en regel som anmodar Banverket att ta ut avgifter som medför ett effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.

### *6 kap.*

En ny bestämmelse i vilken regeringen anger riktlinjer för det gemensamma informationshanteringssystem som jag har redogjort för i kapitel 6 behöver föras in, förslagsvis som 6 kap. 11 § i järnvägsförordningen. Skyldigheten att lämna uppgifter till systemet bör regleras i järnvägslagen. De närmare föreskrifterna kan regeringen lämpligen bemyndiga Transportstyrelsen att meddela. Det informationshanteringssystem jag avser ska inte förväxlas med det system som finns hos Banverket, vilket möjligen kan föranleda att ett annat begrepp används.

### **Förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik**

Bemyndigandet till Banverket i 4 § andra stycket förordningen om handikappanpassad kollektivtrafik att meddela föreskrifter avseende färdmedlens och terminalernas konstruktion, utrustning och drift bör överföras till annan myndighet, exempelvis Transportstyrelsen.

### **Förordning (1998:1392) med instruktion för Banverket**

Jag har även föreslagit att Banverket ska upplåta mark för anläggningar för fordonsunderhåll. I den mån Banverket förvaltar mark som är lämplig att utnyttja för olika verksamheter som främjar järnvägstransportsystemet bör Banverket se till att marken upplåts för sådan verksamhet. Detta kan behöva tydliggöras i instruktionen.

I instruktionen bör även tydliggöras att Banverket ska lämna uppgifter till det organ som utses att följa upp och utvärdera järnvägens utveckling. Särskilt ska Banverket upprätta kvalitativa beskrivningar av kapacitetstilldelningsprocessen.

## **Förordning med instruktion för Transportstyrelsen**

I förordningen med instruktion för Transportstyrelsen behöver anges att myndigheten ska pröva ansökningar från trafikhuvudmän om utvidgad rätt att utföra och organisera trafik. Det gäller dels en ensam trafikhuvudmans ansökan om att utföra eller organisera trafik utanför det egna länet, dels när flera trafikhuvudmän ansöker om att utföra eller organisera trafik i samverkan. Jag föreslår att dessa beslut ska fattas utifrån nya bedömningsgrunder, vilka Transportstyrelsen bör utarbeta och föreskriva om. Detta behöver dock inte specificeras i instruktionen, men bör innefattas i någon relevant bestämmelse.

Jag föreslår att huvudansvaret för uppföljning och utvärdering av effekterna av den fortsatta avregleringen ska vila på Transportstyrelsen. Förutom att samla in uppgifter från ett antal myndigheter och organ ska Transportstyrelsen mäta kundnöjdhet. Ansvaret för uppföljning och utvärdering behöver anges i instruktionen.

## **Förordning (2007:1026) med instruktion för Rikstrafiken**

Jag föreslår att Rikstrafiken ska överta de fordon som för närvarande förvaltas av Statens järnvägar. I instruktionen bör därför anges att Rikstrafiken ska förvalta fordon och avveckla dessa när de inte längre behövs.

Rikstrafiken ska upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram och offentliggöra dessa. Rikstrafiken ska kungöra trafikförsörjningsprogrammen i EUT. Likaså ska Rikstrafiken meddela i EUT vilken trafikplikt som ska gälla och inbjuda järnvägsföretag att anmäla sitt intresse av att driva den trafik som avses enligt beslutet om trafikplikt. Endast om trafiken inte kommer till stånd utan Rikstrafikens ingripande får Rikstrafiken upphandla trafiken eller gripa in på annat sätt. Dessa förhållningsregler anges i instruktionen.

Vidare ska Rikstrafiken medverka i trafikhuvudmännens arbete med de trafikförsörjningsprogram dessa enligt mitt förslag är skyldiga att upprätta. Rikstrafiken bör även följa upp såväl hur programmen utformas som hur de följs och rapportera till regeringen. Detta bör anges i instruktionen.

Rikstrafiken ska även lämna statistik över trafikering, linjer och avtal samt över anbud och priser till Transportstyrelsen för dess uppföljning och utvärdering av järnvägens utveckling.

### **Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket**

I instruktionen för Konkurrensverket kan lämpligen anges att verket ska lämna relevant statistik för Transportstyrelsens arbete med uppföljning och utvärdering av utvecklingen inom järnvägssektorn.

### **Förordning (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.**

Med anledning av att bidraget till fordon för regional kollektivtrafik föreslås upphöra behöver ett antal bestämmelser i förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. justeras.

### **Övrigt**

Jag föreslår att Transportstyrelsen tillsammans med Konkurrensverket utreder behovet och omfattningen av en särlagstiftning gällande biljettsystem. Regeringen bör fatta beslut om en sådan utredning.

## 9.4 Förslag till lagtext med kommentarer

### Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

Härigenom föreskrivs i fråga om järnvägslagen (2004:519)  
*dels* att 1 kap. 4 och 5 §§, 4 kap. 1 §, 5 kap. 2 § samt 8 kap. 9 §  
 ska ha följande lydelse,

*dels* att i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 5 kap. 2a och 5 §§  
 samt 6 kap. 7a och 7b §§ av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**1 kap.**  
 4 §

I denna lag och i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen  
 förstås med

-

*internationell persontrafik:  
 Persontrafik mellan Sverige och  
 annan stat med tåg vars samtliga  
 vagnar passerar den svenska  
 nationsgränsen och vars främsta  
 syfte är att befordra passagerare  
 mellan Sverige och annan stat.*

### Kommentar

Genom införande av den första definitionen genomförs artikel 1 3.  
 i direktiv 2007/58/EG om komplettering av artikel 3 i direktiv  
 91/440/EEG.

## 1 kap.

### 5 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om vilka fordon som är arbetsfordon, vilka fordon som är museijärnvägsfordon och om att vissa spåranläggningar inte anses som järnvägsinfrastruktur.

*Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela kompletterande föreskrifter om vilken trafik som är internationell persontrafik*

### Kommentar

Lagens definition av internationell järnvägstrafik, vilken överensstämmer med den definition som genom direktiv 2007/58/EG införs i direktiv 91/440/EEG är i sig inte tillräckligt klagörande för att kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt. I direktivet 2007/58/EG anges ett antal kriterier som föreslås användas för att avgöra om trafikens huvudsakliga syfte är att befordra passagerare mellan olika medlemsstater i EU. Däremot införs inga kriterier i grunddirektivet 91/440. Det är inte lämpligt att i järnvägslagen ange kriterier och hur de ska användas. Därför behövs ett bemyndigande till regeringen med möjlighet att överlåta till tillsynsmyndigheten att närmare föreskriva om hur syftesprövningen ska göras.



## 4 kap.

### 1 §

Järnvägsföretag skall i förekommande fall särredovisa verksamhet som avser godstransporter och förvaltning av järnvägsinfrastruktur.

Infrastrukturförvaltare skall i förekommande fall särredovisa tillhandahållande av transporttjänster.

Offentligt stöd som betalas ut till en av dessa verksamheter får endast användas i den verksamheten. Offentligt stöd som utbetalas till verksamhet som avser persontransport skall redovisas separat i den verksamheten.

*Den som utför eller organiserar persontrafik på järnväg samt berörda myndigheter ska lämna uppgifter som är nödvändiga för uppföljning och utvärdering av persontrafikmarknaden på järnväg.*

### Kommentar

Det är viktigt att effekterna av den ökade konkurrensen på persontrafikmarknaden på järnväg följs upp och utvärderas. Genom den nya regeln införs skyldighet för den som utför eller organiserar persontrafik på järnväg att lämna de uppgifter som behövs för sådan uppföljning och utvärdering. Bemyndigande att meddela föreskrifter följer av gällande 3 §. Föreskrifterna ska utformas så att i möjligaste mån sådana uppgifter som de berörda behöver i sin egen verksamhet eller framställer för andra syften kan användas. Överväganden finns i avsnitt 11.2.

Kravet om särredovisning i enligt 4 kap 1 § järnvägslagen kan därutöver eventuellt behöva förtydligas med anledning av mitt förslag dels om att upphandlande myndigheter ska kunna särredovisa den upphandlade trafiken, dels om att trafikhuvudmän i ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt ska kunna särredovisa kostnaderna för den ansökta trafiken. I avvaktan på dom i det kammarrättsärende rörande dessa särredovisningsbestämmelser som för närvarande är under prövning lämnar jag dock inte här något mer utvecklat förslag i denna del. Överväganden finns i avsnitt 4.2 samt 4.5.

## 5 kap.

## 2 §

En internationell sammanslutning av järnvägsföretag med säte i olika stater inom EES jämte Schweiz, med ändamål att utföra internationella transporter mellan medlemsstaterna, får utföra genomgående persontrafik på svenska järnvägsnät, om trafiken sker mellan de stater inom EES jämte Schweiz där företagen har sitt säte. Om ett företag i sammanslutningen har sitt säte i Sverige, har det även rätt utföra trafik mellan Sverige och annan stat inom EES jämte Schweiz, där ett företag i sammanslutningen har sitt säte.

*Ett järnvägsföretag med säte inom EES eller i Schweiz har rätt att utföra persontrafik i Sverige med tåg i internationell persontrafik.*

*Tillsynsmyndigheten får begränsa rätten att ta upp och lämna av passagerare vid stationer längs en sträcka med internationell persontrafik, där en exklusiv rätt att befordra passagerare mellan dessa stationer har beviljats enligt ett koncessionsavtal som tilldelats genom ett rättvist konkurrensutsatt anbuds-förfarande och i överensstämmelse med tillämpliga principer i den europeiska gemenskapens lagstiftning före den 4 december 2007. Denna begränsning får gälla under avtalets ursprungliga giltighetstid dock längst till och med den 31 december 2024.*

## Kommentar

Genom den nya regeln i första stycket genomförs delvis artikel 10.3a. i direktiv 91/440/EEG. Övriga för Sverige relevanta delar införs i 7b §. Den tillträdesrätt som innefattas i nuvarande lydelse av paragrafen täcks av den föreslagna nya formuleringen varför den tidigare kan slopas.

Den nya bestämmelsen i andra stycket införs med stöd av artikel 10.3c i direktiv 91/440/EEG. Ett beslut om begränsning i den tillträdesrätt som direktivet avser att tillförsäkra är i och för sig så ingripande att det lämpligen borde fattas av riksdagen. För att uppfylla kravet i artikel 10.3e i direktivet, vilken föreskriver att beslutet ska kunna prövas rättsligt är det dock inte möjligt att låta riksdagen eller regeringen fatta beslutet, utan detta måste delegeras till en myndighet. Lagregeln innehåller samtliga kriterier för prövning som direktivet anger.

### 5 kap.

#### 2a §

*Den som utför eller organiserar persontrafik på järnväg ska lämna uppgifter om sitt trafikutbud till ett gemensamt informationshanteringssystem.*

## Kommentar

För att presumtiva resenärer ska kunna få information om olika resmöjligheter ska järnvägsföretag, trafikhuvudmän och andra som organiserar persontrafik på järnväg lämna vissa elementära uppgifter om sitt trafikutbud till en gemensam databas. De uppgifter som åsyftas är främst tidtabeller, vagntyper (sov-, ligg- eller sittvagnar), etc. Bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas införs i 5 §.

### 5 kap.

#### 5 §

-

*Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om det informationshanteringssystem som avses i 2a § och de uppgifter som ska lämnas till detta system.*

## Kommentar

Närmare beskrivning av den gemensamma databas som organisatörer och utförare av järnvägstrafik ska lämna uppgifter till utformas av regeringen eller någon myndighet, t.ex. Transportstyrelsen. Till detta hör att precisera databasens gränssnitt mot de olika informations- och bokningssystemen. Vidare bör regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriva om vilken information som obligatoriskt ska lämnas. Överväganden finns i avsnitt 6.7.

### 6 kap.

#### 7a §

*Den som avser att ansöka om infrastrukturkapacitet för internationell persontrafik ska meddela denna avsikt till berörda infrastrukturförvaltare och tillsynsmyndigheten.*

*Tillsynsmyndigheten ska informera berörda behöriga myndigheter om att meddelande enligt ovan har mottagits. Den information tillsynsmyndigheten därvid lämnar ska omfatta sådana uppgifter som är nödvändiga för att möjliggöra för de berörda behöriga myndigheterna att avgöra om en prövning ska begäras hos tillsynsmyndigheten avseende syftet med trafiken.*

## Kommentar

Denna bestämmelse genomför delvis de ordningsregler som enligt artikel 13 punkt 4 i direktiv 2001/14/EG ska tillämpas vid ansökan om infrastrukturkapacitet för internationell persontrafik. Det bör poängteras att tillsynsorganet när det vidarebefordrar information till de behöriga myndigheterna inte onödigtvis avslöjar den sökandes drifts- och affärsförhållanden. Informationen bör därför begränsas till vad som är nödvändigt för att myndigheter ska kunna göra sina bedömningar. I och med att det statligt förvaltade järn-

vägsnätet generellt öppnas för persontrafik har inte något järnvägsföretag någon anledning att få andra sökandes ansökningar prövade, varför detta inte behöver anges i svensk lag.

## 6 kap.

### 7b §

*Tillsynsmyndigheten ska på begäran av infrastrukturförvaltaren eller berörd behörig myndighet pröva det främsta syftet med den trafik som tillsynsmyndigheten fått meddelande om enligt 7 §.*

## Kommentar

Bestämmelsen genomför artikel 10.3a tredje stycket i direktiv 91/440/EEG. Där föreskrivs att eventuell prövning huruvida det huvudsakliga syftet med den trafik någon har anmält att den avser att bedriva är att befordra passagerare mellan stationer i olika medlemsstater ska göras av det eller de regleringsorgan som avses i artikel 30 i direktiv 2001/14/EG. I lagen bör därför anges att tillsynsorganet ska göra prövningen.

Direktiv 91/440/EEG anger att berörda behöriga myndigheter och järnvägsföretag kan begära prövning, däremot anges inte att infrastrukturförvaltaren har en sådan rätt. Eftersom alla ensamrätter på det statligt förvaltade järnvägsnätet föreslås tas bort samtidigt som de nya bestämmelserna i direktiv 91/440/EEG träder i kraft kommer dessa bestämmelser i huvudsak gälla de järnvägsnät som inte förvaltas av staten. Infrastrukturförvaltaren bestämmer själv vem som får bedriva persontrafik, med undantag för internationell persontrafik. Denne har därför intresse av att få fastställt huruvida viss påstådd trafik är att anse som internationell persontrafik, och bör därför ha rätt att påkalla prövning, vilket förs in i järnvägslagen. Däremot behöver järnvägsföretag inte informeras då dessa inte har någon anledning att påkalla prövning.

## 8 kap.

## 9 §

Ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare eller den som har auktorisation för att organisera järnvägstrafik får till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut enligt denna lag står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndigheten skall så snart som möjligt besluta i de frågor som tvisten gäller. Beslutet bör meddelas senast inom två månader från det att all relevant information i tvisten lämnats in.

Kan parterna inte komma överens om villkoren i ett trafikeringsavtal, får tillsynsmyndigheten på begäran av en part fastställa de administrativa, tekniska och ekonomiska villkor som skall gälla för den aktuella trafiken i den utsträckning det är nödvändigt för att villkoren skall uppfylla bestämmelserna i denna lag.

*Ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare eller den som har auktorisation för att organisera järnvägstrafik får till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister avseende en infrastrukturförvaltares beslut enligt denna lag eller villkor i trafikeringsavtal. Tillsynsmyndigheten ska så snart som möjligt besluta i de frågor tvisten gäller.*

*Om tillsynsmyndigheten finner att en infrastrukturförvaltares beslut enligt denna lag inte står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska tillsynsmyndigheten ange riktlinjer för nytt beslut av infrastrukturförvaltaren. Beslutet bör meddelas senast inom två månader från det att all relevant information i tvisten lämnats in.*

*Gäller tvisten villkoren i ett trafikeringsavtal, får tillsynsmyndigheten på begäran av en part dock fastställa de administrativa, tekniska och ekonomiska villkor som ska gälla för den aktuella trafiken i den utsträckning det är nödvändigt för att villkoren ska uppfylla bestämmelserna i denna lag.*

### **Kommentar**

Det har visat sig att gällande regelverk inte är tydligt vad avser tillsynsorganets mandat att åstadkomma rättelse i infrastrukturförvaltares beslut som enligt tillsynsorganet är felaktigt. Det behöver därför klargöras att tillsynsorganet inte ska sätta ett nytt beslut i stället för det underkända såvida inte tvisten gäller villkor i trafikeringsavtal.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

## Förslag till lag om ändring i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik

Härigenom föreskrivs att i lagen (1997:734) om viss kollektivtrafik ska införas två nya paragrafer, 5a § och 6a § av följande lydelse.

### *5a §*

*Trafikhuvudmannen ska i trafikförsörjningsprogram beskriva det långsiktiga behovet av sådan trafik som avses i 1 § första stycket. Programmen ska offentliggöras på lämpligt sätt.*

*Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om trafikförsörjningsprogram.*

### **Kommentar**

Trafikförsörjningsprogram ska enligt mitt förslag omfatta en period av cirka tio år med lämpliga revideringstillfällen. Vidare ska trafikförsörjningsprogrammen enligt förslaget offentliggöras, bl.a. i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). Regeringen bör låta lämplig myndighet, förslagsvis Transportstyrelsen ge ut detaljerade föreskrifter avseende programmens innehåll, offentliggörande och uppdateringar. Överväganden finns i avsnitt 4.5.



## 6a §

*Trafikhuvudmannen ska offentliggöra hur tillräcklig trafikförsörjning enligt 1 § första stycket ska uppnås och i samband därmed erbjuda trafikföretag att tillhandahålla hela eller delar av denna trafik. Om inget trafikföretag anmäler att det utövar eller står i begrepp att utöva sådan trafik får trafikhuvudman upphandla denna trafik.*

*Offentliggörande enligt första stycket ska göras varje gång upphandling kan komma att göras.*

**Kommentar**

Genom den nya bestämmelsen regleras att i den mån en tillfredsställande trafikförsörjning kan åstadkommas på kommersiell grund ska trafikhuvudmännen inte upphandla sådan trafik. Överväganden finns i avsnitt 4.6.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

## 10 Uppföljning och utvärdering

### Förslag

- Uppföljning och utvärdering av persontrafikmarknaden bör göras med fokus på effekter för resenärerna, för marknaden och för samhället.
- Mått och indikatorer inom fyra särskilda bevakningsområden bör utgöra stomme i utvecklingen av en modell för uppföljning och utvärdering.
  - Resenärernas upplevelser och perspektiv mätt som kvantitet, kvalitet och kundnöjdhet.
  - Strukturen på hur marknaden förändras med fokus på marknadskoncentration, företagsrörlighet och marknadsmakt.
  - Utvecklingen av tillgång till nödvändiga gemensamma funktioner.
  - Utvecklingen i och omfattningen av den samhällsköpta trafiken.
- Transportstyrelsen bör ansvara för en sammanhållande funktion för uppföljning och utvärdering.
- Berörda myndigheter och järnvägsföretag bör vara skyldiga att leverera in uppgifter i den utsträckning det är nödvändigt. I möjligaste mån ska befintlig data och existerande rutiner utnyttjas.

I direktiven till denna utredning ingår att lämna förslag till lämpliga metoder och ansvar för uppföljning och utvärdering av marknadens utveckling efter ett genomförande av de förslag jag lämnar här. Jag har givit konsultföretaget Econ Pöyry i uppdrag att bistå mig i detta arbete. I sin rapport till utredningen analyserar Econ Pöyry

hur ett sådant arbete kan läggas upp och lämnar rekommendationer kring utformning av en uppföljning och utvärdering av persontrafikmarknaden.

Med utgångspunkt i Econ Pöyrys förslag skissar jag i detta kapitel på en modell med mått och indikatorer som är lämpliga att använda för att följa upp och utvärdera framtida förändringar på järnvägsmarknaden.

Metodmässigt bör utvärderingen delas in i tre olika faser; insamling, bearbetning och analys. Vid analysen sätts bearbetningsresultatet in i sitt sammanhang justerat med andra relevanta företeelser i samhället. Insamling av data hanteras brett och med hjälp av många olika parter. I bearbetningen av data avgörs informationsnivå och -innehåll genom att data kvalitetsgranskas, sammanställs och aggregeras som underlag för vidare bedömning. Först därefter vidtar analysen av vad data och prestationer står för och vilka resultat som kan utläsas därav. Data och resultat från löpande uppföljning är ofta en förutsättning för att kunna genomföra utvärdering av olika åtgärder.

En förutsättning för införandet av en fungerande modell för uppföljning och utvärdering är emellertid att det finns möjlighet att ta fram data och mått att följa upp samt att inför de förändrade marknadsförutsättningar även ange vilken information de berörda aktörerna är skyldiga att redovisa. I min modellskiss lämnar jag förslag till var uppgifterna bör hämtas och vem eller vilka som bör vara ansvariga för dessa. Ambitionen med mitt arbete i denna del har varit att utgå från och i möjligaste mån använda de mått, metoder och rutiner för statistikinsamling som redan används i dag. Även mina förslag om fördelningen av ansvaret för dessa uppgifter utgår från detta synsätt.

Det har inte inom ramen för denna utredning varit möjligt att i detalj utforma en färdig modell med metoder och arbetssätt för hur såväl insamling och bearbetning av data som analys inför utvärdering ska genomföras. Jag hoppas dock att den skiss som jag presenterar här ska kunna tjäna som tillräckligt underlag för att i nästa fas och inför ett genomförande av mina förslag bygga upp och utveckla en sådan modell. Angeläget är dock att berörda parter redan nu kan förbereda sig på att kunna redovisa de data och uppgifter som kommer att krävas för att kunna följa och utvärdera genomförda förändringar på persontrafikmarknaden.

Mitt förslag i denna del utgår därför främst från att skapa en sådan beredskap. I detta kapitel diskuterar jag främst vilken upp-

följning i form av data, mätpunkter och ansvar som måste till för att senare kunna utvärdera reformerna. Hur metoder för och arbetet med själva utvärderingen närmare ska utformas lämnar jag till en samlade funktion för uppföljning och utvärdering. Jag föreslår att Transportstyrelsen ska svara för denna funktion och återkommer till mina överväganden kring detta i slutet av kapitlet. I det fortsatta och där inget annat anges benämns denna funktion utvärderaren. Jag överlåter också till det fortsatta arbetet att närmare hantera hur de enskilda mått och indikatorer som diskuteras här kan utvecklas ytterligare till grund för tolkning och analys över utvecklingen.

Jag vill understryka att arbetet med att samla in uppgifter från företagen bör läggas upp på ett sådant sätt att möjligheterna till samverkan mellan ansvariga myndigheter kan tas tillvara. Företagen eller andra berörda ska inte behöva lämna uppgifter mer än en gång. Detta för att hålla nere företagens uppgiftslämnande till statliga myndigheter till ett minimum.

## 10.1 Om begreppen uppföljning och utvärdering

I en uppföljning mäter man vad som har hänt i form av data och prestationer och förändringar i omgivningen. Utvärdering, som görs med underlag från uppföljningen, syftar till att svara på varför det har hänt och vilka samband som finns mellan förändringarna och de åtgärder man gjort. En utvärdering kan t.ex. syfta till att beskriva måluppfyllelsen och att försöka förklara sambandet mellan prestationer, resultat och effekter. Huvudsyftet är inte att betygsätta eller ställa till ansvar utan att förstå och kunna bedöma en verksamhets förtjänster och brister för att därigenom kunna förbättra den. Uppföljning sker normalt löpande, t.ex. årligen eller per kvartal, medan utvärdering sker vid vissa tidpunkter exempelvis i form av en kontrollstation.

För att skilja uppföljning och utvärdering åt kan det vara lämpligt att dela in mått och indikatorer i två grupper. Dels mätpunkter och data som används vid en löpande uppföljning och som enbart ger en riktning på utvecklingen. Dels mer från uppföljningen sammansatta mått som indikerar effekter och som kan analyseras och ligga till grund för en utvärdering. Insamling och bearbetning av data för den genomgripande utvärderingen kommer att genomföras mer sällan.

Denna kan därmed, i avvägningen mellan informativitet och kostnad, lägga relativt mer vikt vid informativiteten och innehålla en mer detaljerad analys. Om någon information är särskilt känslig kan man välja att redovisa den endast vid detta tillfälle.

## 10.2 Effektiva mått

Mina överväganden kring mått och indikatorer bygger på en bedömning av måttens effektivitet. Hur informativa och effektiva är eller kan måtten göras i förhållande till kostnaderna för att samla in och bearbeta dem? I vilken utsträckning säger de något om det man vill mäta ställt mot ansträngningen att leverera uppgifterna?

I största möjliga utsträckning bör enligt min mening och som jag varit inne på tidigare sådana mått och indikatorer väljas som redan finns tillgängliga. Den rapporteringsskyldighet som en uppföljning och utvärdering nödvändigtvis kommer att kräva får inte innebära att företag eller andra åläggs en orimligt tung arbetsbörda. Om man exempelvis skulle ålägga operatörer mycket stora redovisningsskyldigheter finns det risk att potentiella aktörer blir mindre intresserade av att bedriva verksamhet, vilket försämrar konkurrenstrycket. Och alltför omfattande statistikansvar på myndigheterna riskerar att ta fokus från andra angelägna uppgifter i samband med avregleringen.

Kraven på att kunna följa marknaden och utvecklingen till följd av de här föreslagna förändringarna måste därför vägas mot kravet på att inte tynga företag och myndigheter i onödan med nya kostnads- och resurskrävande arbetsuppgifter. Vidare måste hänsyn tas till företagens behov av affärssekretess. För att undvika att företag tvingas röja sina affärshemligheter för konkurrenterna bör särskilda krav ställas på den eller de myndigheter som har att hantera uppgifterna. Det bör t.ex. vara möjligt att sekretessbelägga uppgifter på företagsnivå. I normalfallet finns heller ingen orsak att sprida eller publicera sådana uppgifter för att materialet ska kunna tjäna som underlag för att bedöma utvecklingen i stort.

På vissa områden, t.ex. vad gäller att följa trafikutvecklingen, finns redan utvecklade mått med samlade rutiner och ansvar för att samla in och bearbeta dem. Där kommer behovet att följa upp och utvärdera den nya ordningen knappast att märkas. På andra områden har utvecklingen inte hunnit lika långt och hanteringen är

inte lika samlad. Det gäller t.ex. resenärernas upplevelser och nytta av järnvägstrafiken.

På en så central punkt när det gäller konkurrensens effekter menar jag dock att man varken kan eller bör avstå från att skaffa sig nödvändig vetskap. Det är därför oundvikligt att kraven på uppgiftsinsamling inom vissa områden kan komma att öka.

### 10.3 Att mäta konkurrens

I regel finns inget enkelt sätt att mäta konkurrenstrycket. Olika typer av mått kan ge olika signaler beroende på särdrag hos marknaden eller de företag som agerar på den. Bedömningar av hur hårt företagen konkurrerar med varandra måste därför baseras på en sammanvägning av flera indikationer. Mått över marknadskoncentration, rörlighet in på och ut från marknaden samt företagens marknadsmakt och vinstmarginaler kan ge en bild av konkurrenstrycket på marknaden och hur styrkeförhållanden mellan marknadens aktörer utvecklas. Men eftersom information om de befintliga företagen inte nödvändigtvis ger hela bilden av konkurrenstrycket på marknaden finns även behov av att se till vilka möjligheter som finns för potentiella utmanare att ta sig in på marknaden. I detta sammanhang är t.ex. förekomsten av fasta kostnader intressant, särskilt vad gäller de strategiska gemensamma funktioner som uppmärksammas i mitt utredningsuppdrag: spårtilldelning, fordon och verkstäder, samt system för information och biljettbokning.

För att kunna göra en bedömning av effekterna på konkurrensen på en marknad är det givetvis också nödvändigt att inledningsvis diskutera vilken eller vilka marknader det rör sig om. Det kan ligga nära till hands att tala om den totala marknaden för persontrafik på järnväg i Sverige, men vid många bedömningar av konkurrensen är det en alltför vid definition. Om det exempelvis finns en operatör vardera på Västra, Södra och Norra Stambanorna är det inte säkert att de konkurrerar alls. Skulle det finnas en operatör som kör på dagen och en på natten är det heller inget säkert tecken på konkurrens. Följaktligen är det inte bara intressant att diskutera kring Sverige som helhet utan även att se närmare på enskilda sträckningar, t.ex. Stockholm – Göteborg, eller olika typer av trafiksegment, t.ex. budgetresor, charterresor eller pendlingsresor. Men även en uppdelning i kommersiell och upphandlad trafik är intressant att analysera.

Man kan också tala om huruvida järnvägsresor är utbytbara mot andra former av resande. Huvudsakligen rör mitt uppdrag persontrafik med järnväg men i vissa fall kan det vara motiverat att också göra jämförelser med och studera korseffekter mellan olika trafikslag.

## 10.4 Förslag till modell för uppföljning och utvärdering

Här sammanfattar jag mina överväganden och förslag till vad som kan utgöra lämpliga mått och indikatorer för att kunna studera effekterna av avregleringen och de förslag till åtgärder som jag lämnar här. I stora delar utgår modellen för uppföljning och utvärdering från de förslag som Econ Pöyry lämnar i sin rapport med vissa egna justeringar och tillägg. För en närmare beskrivning och diskussion kring mått och indikatorer hänvisar jag till Econ Pöyrys rapport. Vidare diskuterar jag översiktligt var uppgifterna kan och bör hämtas samt hur ansvaret för detta bör kunna fördelas. Som jag tidigare har nämnt har det inte varit möjligt att inom ramen för mitt uppdrag utforma en mer detaljerad modell utan mina förslag ska härvidlag ses som en skiss till en sådan för närmare utveckling.

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

1. *Effekterna från resenärernas perspektiv* bör följas noga. En viktig indikator är kvantitet, dvs. hur mycket resande som faktiskt sker. Även prisutvecklingen på tågresor bör följas. Därutöver bör man se närmare på de effekter konkurrensutsättningen kan komma att få på kvalitativa aspekter som berör kunderna. Kvaliteten kan mätas i form av punktlighet och turtäthet men även i form av andra aspekter som kundnöjdhet och tillgänglighet för funktionshindrade.

2. *Strukturen på hur marknaden förändras* bör följas med fokus på marknadskoncentration, företagsrörlighet och möjligheterna att utöva marknadsmakt. Härigenom blir det möjligt att skapa sig en bild av vilka företag som har vilken position på marknaden samt

även studera utvecklingen över tid genom att jämföra resultaten från de löpande uppföljningarna.

3. *Utvecklingen av tillgången till de nödvändiga gemensamma funktionerna* bör vara ett särskilt bevakningsområde. Om olika aktörer möter olika villkor riskerar man skapa inträdesbarriärer och konkurrenssnedvridande effekter på marknaden. Ett antal varianter på sådana funktioner och resurser som bör utvärderas är tillgången till spår på konkurrensneutrala villkor, tillgången till stationer, tågmateriel, service och personal med nödvändig kompetens samt tillgång till nödvändiga informations- och bokningssystem.

4. *Utvecklingen och omfattningen av den samhällsköpta trafiken* bör följas och utvecklingen mellan kommersiell och upphandlad trafik bör jämföras. Därutöver bör särskild uppföljning och utvärdering göras av hur konkurrensen utvecklas över tid i Rikstrafikens och trafikhuvudmännens upphandlingar rörande persontrafik med järnväg. Även de långsiktiga trafikförsörjningsprogrammen bör följas upp, varvid man bör se på i vilken utsträckning och på vilket sätt de givna signalerna avspeglar sig i de kommersiella aktörernas verksamhet.

I det fortsatta diskuterar och utvecklar jag valet av mått och indikatorer närmare.

## Effekter för resenärer

Av helt avgörande betydelse för genomförandet av en lyckad avreglering är givetvis resenärernas uppfattning och upplevelser av trafiken. Effekterna för resenärerna bör därför följas noga och mätas genom utvecklingen av pris, kvantitet och kvalitet mätt som punktlighet och turtäthet samt kundnöjdhet i andra aspekter. Därtill bör andra omständigheter som t.ex. utvecklingen av tillgängligheten för funktionshindrade noga följas.

## Pris

Ett viktigt kriterium för utvärderingen av reformer som ökar konkurrensen är hur konsumentpriserna utvecklas. Som jag utvecklat tidigare i mitt betänkande menar jag dock att lägre priser kanske inte är det enskilt viktigaste, kanske inte ens heller alltid det av



resenärerna mest önskade, inslaget till följd av avregleringen av monopolet. Däremot bör man enligt min mening kunna förvänta sig ett ökat inslag av prisvärda resor, vilken kan innebära såväl högre som lägre priser beroende på vilken typ av resa till vilket efterfrågat innehåll och kvalitet det gäller. Om priserna däremot entydigt stiger överlag är det tveksamt om förändringarna kan sägas gynna konsumenterna som grupp.

Att mäta priset på en tågresa är inte lika enkelt som det var för några decennier sedan. Den som vill samla in prisinformation i dag måste hantera närmast en oändlig räckvidd av tidpunkter, både för inköp och för resa, och biljettkategorier. Det är inte osannolikt att moderna prissättningsmekanismer har stora fördelar för att sätta mer optimala priser – både företagsekonomiskt och samhällsekonomiskt – men det försvårar enhetliga prisjämförelser. Econ Pöyry pekar emellertid i sin rapport på sätt att få fram jämförbara priser, t.ex. i form av ett stickprov av resor. Jag menar att man bör kunna använda sig av de metoder som Econ Pöyry föreslår för att skapa ett järnvägsindex tillräckligt för att kunna mäta prisutvecklingen. Ett komplement eller ett alternativ för att följa prisutveckling är den rapport som kontinuerligt framställs av KTH på uppdrag av Banverket<sup>1</sup>.

## Kvantitet

För att konkurrensen ska anses lyckad ur konsumenternas perspektiv krävs att tågresandet ökar, antingen för att det blivit billigare eller för att kvaliteten i restjänsten ökat. I någon mån är detta en av de mest centrala variablerna för att avgöra konkurrensens effekter för konsumenterna. En möjlig effektivitetsvinst med konkurrensen är att de sträckor och tidpunkter som körs optimeras bättre, vilket kan leda till att vissa sträckor och tidpunkter som i dag trafikeras mer än vad resenärernas betalningsvilja motiverar kommer att förlora trafik till andra, mer optimala, tåglägen. Därför kan aggregerade mått som passagerarkilometer på hela den konkurrensutsatta sträckan enligt min mening sannolikt vara en effektiv kvantitetsindikator.

---

<sup>1</sup> Rapporten Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige, Järnvägsgruppen vid KTH. Rapporten tas fram vartannat år med hjälp av en databas över utbud och priser på 56 järnvägslinjer i Sverige.

Vid kontrollstationer och i utvärderingar bör utvecklingen på de olika stäckningarna jämföras med situationen innan marknadsförutsättningarna förändrades. Härvid bör även antalet resor jämföras för att skapa en tydligare bild av hur resandet utvecklats.

Det finns även andra aspekter som kan vara intressant att belysa från ett kvantitativt perspektiv. En sådan aspekt är jämställdhet, dvs. om kvinnors och mäns resande utvecklas på olika sätt efter reformens genomförande. Därmed menar jag att man även bör följa hur dessa två grupper resande utvecklas över tid. Sådana uppgifter finns inte tillgängliga i dag utan bör samlas in vid kontrollstationer i samband med utvärderingar.

## Kvalitet

För att utvärdera konkurrensens effekter ur ett konsumentperspektiv behövs någon form av kvalitetsmått. Även om kvantiteter och priser skulle vara oförändrade på några års sikt kan tågens attraktivitet ha stigit genom att konkurrensen tvingat fram kvalitetshöjningar.

Jag föreslår att kvalitet först och främst följs upp genom två rimligt enkla och kvantifierbara mått nämligen punktlighet och turtäthet.

### *Punktlighet*

Punktligheten är en central del i hur kvalitet i resandet kan bedömas. Om konkurrensen leder till en ökad kvantitet finns risk att punktligheten kommer att sjunka. Det är dessutom fler operatörer som ska samordna sig. Om fördelningen av tåglägen däremot kan ske på ett effektivt sätt och konkurrensen gör att operatörerna optimerar trafiken bättre är det dock möjligt att försämringen kan minimeras. I en löpande uppföljning av punktlighet i järnvägs- trafikerna kan även fortsättningsvis, som görs i dag, andelen tåg som ankommer till slutstation tidigare än fem minuter efter utsatt tid användas som huvudsakligt mått för att beskriva utvecklingen. Ett mer ingående sätt att följa upp punktligheten är att mäta förseningen per resande. I och med att förseningar i systemet är starkt korrelerade kan det dock vara rimligt att mäta endast vid ett fåtal

stationer, i synnerhet start- och slutstationer, i syfte att hushålla med insamling och bearbetning av data.

Vid en genomgripande utvärdering kan det dock finnas skäl att utnyttja Banverkets mer detaljerade information till en djupare studie. Framför allt vore det intressant att göra jämförelser mellan olika sträckor och få en rikare bild över förseningarnas karaktär genom att se på fördelningen av ankomsttider för olika tidpunkter och olika sträckor.

### *Turtäthet*

En annan viktig kvalitetsindikator för tåget är hur ofta tågen går, det vill säga turtätheten. Efterfrågan skiljer sig kraftigt mellan olika intervall efter klockslag, veckodag och säsong. Med hänsyn till att samhällsekonomiska och företagsekonomiska intressen i huvudsak sammanfaller kan en löpande uppföljning begränsa sig till att se på turtätheten för viktigare linjer och sträckor på dygns- eller veckobasis, samt ett urval sträckor som är intressanta från ett regionalt perspektiv.

Vid en genomgripande utvärdering kan det dock finnas skäl att mer noggrant granska hur turtätheten på flera delsträckor över de konkurrensutsatta linjerna utvecklats.

### **Kundnöjdhet i andra aspekter**

De tidigare diskuterade kvalitetsmåten är som konstaterats i viss utsträckning kvantifierbara och objektivt mätbara. För att fånga mer subjektiva kvalitetsupplevelser menar jag att det även är intressant att studera hur kundnöjdhet utvecklar sig över tid mätt i ett antal andra aspekter. Denna lista ger några exempel.

- Enkelhet att hämta information om en resa.
- Enkelhet att boka en resa, både för Internetanvändare och för dem som inte använder Internet.
- Bekvämlighet under resan: på stationen, vid sittplats, i restaurangvagn, på toalett, vid byte och så vidare.
- Bemötande från personal.

- Hantering av förseningar, t.ex. störningsinformation.
- Hantering av klagomål.

I detta sammanhang är det också viktigt att fånga upp skillnader i mäns och kvinnors upplevelser av hur järnvägsresandet utvecklas.

I dag sker denna typ av undersökningar decentraliserat – av operatörer, av Rikstrafiken, av trafikhuvudmän och av Banverket, vilka naturligt nog fokuserar på olika aspekter av resandet. En undersökning av hur kundnöjdheten utvecklas på marknaden för persontrafik med järnväg efter en konkurrensutsättning bör ha ett perspektiv som omfattar hela resan.

Vid mätningarna bör särskild vikt läggas vid att göra mätningar jämförbara mellan olika tidpunkter och operatörer. Dessutom är det av vikt att jämförbara studier av subjektiva faktorer görs både före och efter konkurrensutsättningen.

Den löpande uppföljningen bör redovisa någon form av kundnöjdhetsindex, baserat på frågor som omfattar hela resan – från bokning till ankomst och eventuella klagomål i efterhand, liksom ett sammanfattande omdöme. Även jämställdhetsperspektivet bör belysas genom att jämföra hur kvinnor och män svarat på samma frågor.

Undersökningen bör göras på ett representativt urval och vara fullt jämförbar mellan olika tidpunkter.

Vid en genomgripande utvärdering kan det därutöver finnas skäl att se djupare på särskilda problemområden som framkommit i den löpande uppföljningen.

## Tillgänglighet för funktionshindrade

Det är inte otänkbart att ett högre konkurrenstryck kan få effekter på tillgängligheten för funktionshindrade. Också detta kan ses som en kvalitetsfaktor men skiljer sig genom att den också är ett absolut krav från samhällets sida. På så vis blir förmågan att kunna erbjuda resor med hög tillgänglighet för funktionshindrade inte ett konkurrensmedel på samma vis som andra kvalitetsfaktorer. Det hindrar givetvis inte att vissa järnvägsföretag kan vilja upprätthålla en högre nivå än vad lagen kräver och i större utsträckning än andra profilera sig mot denna målgrupp. Av flera skäl finns det därför anledning att bevaka utvecklingen av tillgängligheten för funktionshindrade efter en konkurrensutsättning.

I sin rapport hänvisar Econ Pöyry till undersökningar av tillgängligheten för funktionshindrade som tidigare gjorts för bland annat Banverkets räkning, men som har varit behäftade med vissa metodproblem. Vidare anges att inom Socialstyrelsen pågår i dag ett projekt för att kartlägga hur funktionshindrade uppfattar sin livssituation och därmed identifiera viktiga åtgärder för att förbättra funktionshindrades situation. Enligt planerna ska en pilotstudie genomföras under 2009, och den första rapporten publiceras under 2010, för att därefter följas av liknande undersökningar vartannat år. Med längre intervall kan särskilda områden djupstuderas. Projektledningen på Socialstyrelsen har till Econ Pöyry uppgett att man förutser att samarbete kommer att ske med berörda myndigheter och andra intresserade organisationer.

Den löpande uppföljningen bör rapportera utvecklingen av centrala mått för tillgängligheten, liksom utvecklingen av de tillfrågades faktiska resande. Jag instämmer med Econ Pöyry i att arbetet lämpligen bör samordnas med Socialstyrelsens undersökning, och frågorna formuleras efter samråd mellan utvärderaren och Socialstyrelsen. Uppgiftsinsamlandet bör kunna samordnas med de uppgifter som redan tas in om resande och kvantiteter. Vidare bör antalet fordon anpassade för rörelsehindrade följas upp. Om det behövs för att kunna utvärdera situationen före och efter reformernas genomförande kan det vara av intresse att inkludera åtminstone mer övergripande mått i Socialstyrelsens pilotstudie under 2009.

Vid en mer genomgripande utvärdering bör den ansvariga utvärderaren samordna en eventuell djupstudie med Socialstyrelsens fördjupade undersökningar.

## Mätpunkter och ansvar

Analysen av prisutvecklingen bör utgå från den statistik SCB samlar in för prisindex. Urvalet baseras på sekretessbelagda uppgifter om hur stor andel av omsättningen som härrör från olika sträckor och ungefärligen hur långt i förväg bokning sker. Med ett stort antal biljetter, vars exakta utformning är okänd för prissättaren, bör SCB:s data ge en tillräckligt god bild för den löpande uppföljningen. Därutöver bör redovisningen omfatta utvecklingen av priser för kommersiell trafik och upphandlad trafik då de trafikerar samma sträckor. Som ett alternativ eller ett komplement kan även i

fortsättningen den av Banverket beställda KTH-rapporten läggas till grund för att bedöma prisutvecklingen. Transportstyrelsen eller Banverket bör i så fall ansvara för att rapporten framställs.

För att både löpande och i utvärdering vid kontrollstationer kunna beakta den tekniska och ekonomiska utvecklingens effekter på resandet bör utvecklingen av resekostnader för järnvägsresor även relateras till utvecklingen av resekostnader för andra färdsätt.

De kvantiteter som i dag redovisas av SIKA med hjälp av Banverket är passagerarkilometer och antalet resor. Av affärssekretesskäl redovisas dock inte dessa uppdelade på sträckor eller på operatörer. Myndigheterna har dock information för varje operatör. Sammantaget ger utvecklingen av passagerarkilometer och antalet resor information om huruvida utvecklingen beror på förändringar i längd eller frekvens i resandet. Om detta redovisas separat för kommersiell och upphandlad trafik ges dessutom en indikator på i vilken mån de två konkurrerar med varandra. Redovisning av utvecklingen av den upphandlade trafiken bör åläggas Rikstrafiken och trafikhuvudmännen.

För att skilja effekterna av reformer på järnvägssidan från den allmänna utvecklingen i ekonomin och i trafiken bör även utvecklingen av transportarbetet på nationell nivå relateras till utvecklingen av resandet med andra färdsätt. Information om detta bör tillhandahållas av SIKA som statistikansvarig myndighet.

När det gäller mätningar av punktlighet och turtäthet, liksom uppföljning av jämställdhetsaspekterna, bör uppgifter kunna hämtas från Banverket som även i fortsättningen bör vara behjälplig i statistikproduktionen till underlag för utvärderingens mer genomgripande analys.

Rikstrafiken och trafikhuvudmännen bör även fortsättningsvis följa upp och utvärdera kundnöjdheten i den trafik de ansvarar för. Utvärderaren bör ansvara för att med underlag från bl.a. trafikoperatörernas egna mätningar sammanställa och redovisa kundnöjdhetsindex för den kommersiella trafiken. Operatörerna bör åläggas att lämna uppgifter till utvärderaren som underlag till denna redovisning. Uppgifter från resenärsorganisationer, klagomålsärenden från Konsumentverket m.fl. bör också kunna nyttjas som underlag i detta arbete.

Beträffande tillgängligheten för funktionshindrade bör Socialstyrelsens pilotstudie ligga till grund för mer genomgripande utvärdering tillsammans med utvärderaren.

## Effekter för marknadsaktörer

Konkurrensvillkoren och utvecklingen av konkurrensen på marknaden till följd av ett genomförande av mina förslag bör följas på särskilt två områden. Dels gäller det hur strukturen på marknaden förändras med fokus på marknadskoncentration, företagsrörlighet och möjligheter för befintliga aktörer att utöva sin marknadsakt. Dels gäller det hur tillgången till sådana nödvändiga gemensamma funktioner som t.ex. spår, fordon och biljettsystem utvecklas. Här gäller också att fästa särskild uppmärksamhet vid vilka möjligheter nya potentiella aktörer har att konkurrera med de redan etablerade företagen.

## Marknadskoncentration

Ett sätt att mäta konkurrenstrycket på en marknad är att se till antalet företag och deras storlek, den s.k. marknadskoncentrationen. För att mäta marknadskoncentrationen är det lämpligt att i den löpande uppföljningen använda det s.k. Hirschman-Herfindahl-indexet (HHI) där man ser på summan av alla aktörers kvadrerade andel av omsättningen. Höga värden på HHI indikerar att antalet aktiva aktörer är litet, vilket ökar risken både för lägre intensitet i konkurrensen och för otillåtna samarbeten som kan hämma konkurrensen. En förutsättning för att kunna använda måtten är dock att man avgränsar vilken/vilka marknader som är relevanta. (För en närmare beskrivning av HHI-måttet och dess användning se Econ Pöyrys rapport.) Jag menar att HHI över företagens omsättning bör kunna tjäna som en indikator över hur koncentrationen på marknaden ser ut och utvecklas. Det betyder inte att det bör vara det enda måttet utan slutsatser om utvecklingen bör givetvis kompletteras med mer kvalitativ analys.

Ett alternativ är att som i dag sker basera HHI på personkilometer. Ett sådant index tas i dag fram av Banverket på uppdrag av Järnvägsstyrelsen. Som detta index beräknas i dag ger det dock inte möjlighet att ta hänsyn till ägarstrukturer, vilket ger ett lägre och således inte helt rättvisande index än annars.

## Företagsrörlighet

En annan indikation på konkurrensintensiteten kan ges av hur stor andel av företagen som rör sig in på eller ut från en marknad under en given period. En hög rörlighet indikerar därvid att det är enkelt för utmanare att ta sig in på marknaden och att konkurrenstrycket slår ut de minst effektiva företagen. En låg rörlighet kan å andra sidan tyda på att det är svårt att utmana de befintliga marknadsaktörerna, och att de är skyddade från konkurrenstryck eller rentav har ingått ett otillåtet samarbete för att hålla konkurrensen borta.

På samma sätt som för mått på marknadskoncentration måste, som också Econ Pöyry påpekar, analysen av rörlighet basera sig på en definition av en relevant marknad. Mått på rörlighet anknyter nära till frågan om inträdeshinder för utmanare på marknaden. Jag återkommer till denna diskussion. Men genom att även se närmare på vilken typ av aktörer som träder in och ut ur marknaden kan man få kompletterande information om marknadsförutsättningarna.

## Marknadsmakt

Ett intressant mått på hur väl konkurrensen fungerar är företagens så kallade marknadsmakt, det vill säga deras förmåga att ta betalt över sina marginalkostnader. En övergripande bild kan erhållas genom att studera vinstmarginalerna (främst rörelsemarginalerna, det vill säga resultat efter avskrivningar dividerat med omsättning) i olika företag och branscher, men man måste hålla i minnet att skillnader kan bero på olika effektivitet, organisation eller redovisningsmetod likväl som på bristande konkurrens. Vinstmarginaler är därmed i viss mån ett trubbigt mått, eftersom bristande konkurrens inte är den enda orsaken till höga vinstmarginaler. Inte minst i en kapitalintensiv bransch som järnvägsindustrin kan det dessutom föreligga stora skillnader mellan olika företags kapitalkostnader beroende på om de hyr eller äger sin materiel, hur materielen avskrivs i redovisningen och hur deras finansieringsstrukturer ser ut. En mer djuplodande analys av vinstmarginalerna och marknadsmakten kan dock enligt min uppfattning vara användbar vid framtida utvärderingar och beslut om marknadsreglering.



## Höga fasta kostnader och andra inträdeshinder

I alla branscher gör höga fasta kostnader det svårare att ta sig in på marknaden för en utmanare. Är kostnaderna dessutom irreversibla, dvs. icke återvinningsbara, och det således saknas ett andrahandsvärde för den anläggning eller egendom man tvingas investera i blir inträdeströskeln än högre. Det gäller dock i mindre utsträckning företag som ingår i stora koncerner, eller på annat sätt har god tillgång till riskkapital. Generellt gör emellertid höga fasta, ibland irreversibla, kostnader det mer riskfyllt att göra en nyinvestering.

Redovisningsmått som tyder på höga fasta kostnader gör att en reglerare bör vara särskilt uppmärksam på sådana inträdeshinder. En bild av hur höga de fasta kostnaderna är ges av redovisningens kostnader för avskrivningar samt av finansiella kostnader som jag menar bör kunna användas för att skapa en indikator på hur pass utmaningsbar marknaden är. Även här bör man dock beakta att måtten påverkas av effektivitet, organisationsformer, finansieringsstrukturer och redovisningsregler. Avskrivningskostnaderna för ett företag som äger lok och vagnar kommer exempelvis att skilja sig avsevärt från dem för ett bolag som hyr sina fordon.

Förutom höga investeringskostnader kan även andra typer av barriärer påverka etableringen på marknaden. En uppföljning bör därför även ske av t.ex. konkurrensbegränsande regleringar, kontraktstider i den upphandlade trafiken eller andra faktorer som kan ha betydelse för etablering och konkurrensvillkoren på marknaden. Järnvägsstyrelsens årliga branschanalys omfattar redan i dag förhållanden som dessa och bör även i fortsättningen ligga till grund för att bedöma och utvärdera utvecklingen på marknaden.

## Tillgång till gemensamma funktioner

I en bransch som persontrafik på järnväg avgörs möjligheten att etablera sig, utöver ett formellt tillstånd att driva trafik, i hög utsträckning av tillgången till nödvändiga gemensamma funktioner eller flaskhalsar som spårkapacitet, fordon och fordonsservice eller, i tillämpliga fall, gemensamma system för information och biljettbokning.

### *Kapacitetstilldelning*

Tilldelningen av tåglägen kommer sannolikt, liksom nu, även i fortsättningen vara ett viktigt konkurrensmedel för aktörerna på den framtida persontrafikmarknaden. Att processen för tilldelning av spårkapacitet är transparent är därför centralt inte bara för de företag som redan finns på marknaden, utan i lika hög utsträckning för den aktör som överväger att ge sig in i konkurrensen. Denna transparens måste gälla både vid planering när tidtabellerna bestäms och för prioritering när oplanerade störningar har uppstått. Från konkurrenssynpunkt är det därmed av intresse att följa upp både vilka principer som används, hur de tillämpas samt föra statistik över t.ex. icke använda tåglägen i syfte att se om detta utgör ett faktiskt problem. Beskrivningen av såväl utvecklingen av kapacitetstilldelningsmodellen som tillämpningen av den lär i huvudsak bygga på Banverkets dokumentation.

En mer genomgripande utvärdering bör komplettera detta med en undersökning av hur både befintliga och potentiella aktörer ser på processen, dess transparens och möjlighet för utomstående att bli tilldelade attraktiva lägen och hur de behandlas vid oplanerade störningar. Det kan även vara intressant att närmare analysera orsakerna bakom eventuellt icke utnyttjade tåglägen i syfte att klarlägga om detta främst beror på systemets utformning eller företagens egna överväganden.

### *Tillgång till fordon och service samt kompetens*

Fordonsförsörjningen är central för att åstadkomma en fungerande konkurrens i såväl den kommersiella som i den upphandlade trafiken. Hur lätt det är för en utmanare att få tillgång till lok och vagnar är därmed ett viktigt mått på konkurrenstrycket. Detsamma gäller tillgången till underhållstjänster. Kvaliteten på dessa, i synnerhet vad gäller fordon, kan dessutom vara ett viktigt konkurrensmedel för nya operatörer. En ny aktör kan profilera sig genom att erbjuda särskild komfort eller snabbhet, eller genom att priskonkurrera med äldre vagnmateriel. Uppgifter om hur såväl den statligt som den privat ägda fordonsparken utvecklas och till vilka villkor den tillhandahålls bör således ligga till grund för att indikera tillståndet på fordonsmarknaden.

Till frågan om tillgång på fordon och service hör även tillgång till rätt kompetens för att driva en verksamhet på persontrafikmarknaden. En sådan verksamhet behöver tillgång till personal med flera olika kompetenser. Vad gäller underhåll och service behövs tekniker med rätt kompetens för att hantera den vagnpark som är avsedd för persontrafik. Vad gäller den dagliga driften behövs även tillgång till lokförare. Om tillgången på personal med rätt kompetens är bristfällig kan detta påverka konkurrensförhållandena på marknaden och försvåra nytillträde. Bland annat uppgifter om antal och lokalisering av verkstäder och depåer liksom tillgången till kompetens bör enligt min mening vara lämpliga och informativa mått för att bedöma utvecklingen på underhållsmarknaden. Dessa m.fl. bör ingå i en kvalitativ beskrivning av marknaden till grund för närmare analys och utvärdering.

### *Informations-, biljett- och bokningsystem*

Den fortsatta utvecklingen av ett gemensamt biljettsystem inom ramen för Samtrafiken liksom utformning och genomförandet av den nya styrorganisationen enligt mina förslag bör följas upp nog. Vidare bör verksamheten löpande följas för att se i vilken utsträckning nya aktörer får tillgång till dess resurser. Samtrafiken bör åläggas att dels rapportera från genomförandet (villkor kring anslutning etc.), dels löpande rapportera hur verksamheten fortskrider.

I samband med en utvärdering av genomförandet av den nya organisationen bör även befintliga och potentiella aktörer intervjus för att kartlägga deras erfarenheter av hur informations- och biljettsystemen fungerat i praktiken samt hur dessa system påverkar möjligheterna för nya aktörer att komma in på marknaden.

### **Tvister mellan marknadsaktörer**

Järnvägsstyrelsen, från den 1 januari 2009 Transportstyrelsen, hanterar bl.a. frågor som ger information om vilka problem som kan finnas inom persontrafiken med järnväg. Till uppgifterna hör bl.a. tvistlösning. Tvisterna kan exempelvis röra tilldelningen av kapacitet, avgifter eller tillhandahållandet av vissa tjänster. Härigenom samt genom övriga tillsynsuppgifter torde Transportstyrelsen få

information om hur företagen agerar på marknaden samt information om eventuella problem. Genom mitt förslag till marknads-tillträdesmodell är det vidare Transportstyrelsen som ska pröva ansökningar från trafikhuvudmännen om utvidgad trafikeringsrätt. Beslutet ska kunna överklagas till domstol. En sammanställning av relevanta ärenden hos Transportstyrelsen och i domstol kan ge viktig information om eventuella problemområden på den konkurrensutsatta marknaden för persontrafik.

## Mätpunkter och ansvar

Uppgifter om företag och deras finansiella förhållanden till grund för att mäta marknadskoncentration, marknadsmakt och företagsrörlighet bör kunna hämtas ur Transportstyrelsens företags- och tillståndsregister samt ur järnvägsföretagens bokslut och annan företagsredovisning. Operatörerna bör åläggas att rapportera in sådana uppgifter, utläst ur årsredovisningen för den svenska verksamheten, till utvärderaren. I detta sammanhang kan det vara lämpligt att den befintliga ekonomiska särredovisning som företagen är skyldiga att lämna till Järnvägsstyrelsen utvidgas för dessa syften. Företagens behov av sekretess bör dock beaktas vid redovisningen av resultat och tillgång till data, i linje med det resonemang om effektiva mått som jag fört ovan.

Beträffande marknadens tillgång till de här diskuterade gemensamma funktionerna bör såväl Banverket som Rikstrafiken få i uppgift att löpande avrapportera utvecklingen. Banverket bör fortsatt (utöver de uppgifter som formulerats i det särskilda regeringsuppdraget om utvecklingen av en kapacitetstilldelningsmodell) ställa samman och redovisa statistik från resultatet av den årliga tågplaneprocessen.

Tillståndet på såväl fordonsmarknaden som underhållsmarknaden bör följas noga av utvärderaren, bl.a. vad gäller företags-etablering och utveckling av konkurrensen. Jernhusen och Banverket bör få i uppdrag att löpande redovisa hur mark och anläggningar används. Rikstrafiken och Transitio bör föra statistik och redovisa användningen av den statliga respektive kommunala fordonsflottan. I övrigt bör uppgifter om utvecklingen av fordonsflottan på järnvägsmarknaden kunna hämtas ur relevanta fordonsregister.

Samtrafiken AB bör få i uppdrag att redovisa uppbyggnad och utveckling av det gemensamma informations- och biljettsystemet.

Utvärderaren bör få en sammanhållande uppgift i att med hjälp av underlag från berörda myndigheter och järnvägsoperatörer följa och beskriva samt analysera utvecklingen av järnvägsoperatörernas tillgång till spår, fordon och biljettsystem. Statistik och löpande rapporter från Banverket, Rikstrafiken m.fl. offentliga fordonsförvaltare samt från Samtrafiken bör utgöra underlag för analys och utvärdering. Utvärderingsarbetet kan därutöver formas kring kvalitativa bedömningar och intervjuer eller enkäter till företagen om vilken tillgång de har, och hur villkoren ser ut, till funktioner som dessa.

Transportstyrelsens och Konkurrensverkets klagomålsärenden och tvister mellan marknadsaktörer bör utgöra ytterligare underlag för att följa hur marknadsvillkoren utvecklas. De båda myndigheterna bör få i särskild uppgift att sammanställa statistik från denna ärendehantering till underlag för en mer genomgripande analys och utvärdering av förhållandena på marknaden.

### **Effekter för samhället**

Att införa konkurrens i den kommersiella trafiken kan ha effekter också på samhällets aktörer dvs. myndigheter och andra berörda organ med ansvar för den samhällsköpta trafiken. Även om den upphandlade trafiken redan är konkurrensutsatt kommer också denna att påverkas på olika sätt av att den kommersiella trafiken avregleras. Sannolikt påverkas omfattningen och inriktningen på den upphandlade trafiken av mina förslag liksom konkurrenssituationen i enskilda upphandlingar. Detta kan även leda till betydelsefulla indirekta effekter för konsumenterna i form av påverkan på pris, kvantitet och kvalitet.

Det förslag till ny marknadstillträdesmodell som jag lägger kommer självfallet vidare att ha effekter på Rikstrafikens och trafikhuvudmännens verksamhet. Ett område som kan komma att påverkas är budgetar och förutsättningarna för att finansiera upphandlad trafik. Exempelvis skulle ett eventuellt behov av att upphandla mer trafik leda till att kraven på dessa aktörer ökade. Men utvecklingen kan lika gärna gå åt andra hållet genom att den kommersiella marknaden växer och tar över sådan trafik som upphandlas i dag. Mina förslag om långsiktiga trafikförsörjningsprogram

och annonseringsförfarande kommer däremot utan tvekan att påverka upphandlingsprocessen och ställa ökade krav på berörda parter. Därutöver kan upphandlingssituationen även påverkas av att det finns flera aktörer inom den kommersiella persontrafiken.

Hur förhållandet mellan kommersiell och upphandlad trafik utvecklar sig är lämpligt att följa också för att kunna skapa sig en bild av hur trafikhuvudmännens verksamhet påverkas av konkurrensutsättningen. Därmed bör operatörerna åläggas att redovisa sitt transportarbete i den kommersiella trafiken och Rikstrafiken och trafikhuvudmännen ska redovisa den upphandlade trafiken.

Även de berörda myndigheterna och deras arbete med anledning av de föreslagna förändringarna bör givetvis också följas upp. Initiativet till sådan uppföljning och utvärdering bör dock ligga hos regering och riksdag och behandlas därför inte närmare i mina överväganden här.

## Mätpunkter och ansvar

Trafikhuvudmännens och Rikstrafikens upphandlingsdokumentation samt uppgifter och redovisning från Transportstyrelsen, Banverket med fler ansvariga myndigheter på järnvägsområdet bör ligga till grund för att mäta effekterna för samhällets aktörer. I dagsläget förefaller det däremot inte finnas någon sammanhållen statistik över hur konkurrensen i Rikstrafikens och trafikhuvudmännens upphandlingar inom järnvägstrafiken utvecklas över tid, varför en sådan sammanställning kommer att behöva göras i särskild ordning.

Den löpande uppföljningen bör redovisa mått över konkurrensen i den upphandlade järnvägstrafiken. Detta mått bör visa åtminstone antalet anbud, vinnande anbud och genomsnittligt anbud för de kontrakt som upphandlats. Dessa bör relateras till tidigare anbud för samma eller liknande avtal, varvid skillnaderna analyseras. Man bör även följa omfattningen av och inriktningen på upphandlad trafik. Vad gäller inriktning kan det bl.a. vara intressant att följa fördelningen mellan upphandling i form av entreprenader och i form av ett antal platser på kommersiellt drivna tåg.

Trafikhuvudmännens och Rikstrafikens långsiktiga trafikförsörjningsprogram kommer att resultera i ett gediget underlag för att bedöma utvecklingen av trafiken. Detta gäller särskilt den upphandlade trafiken men kan även ge grund för översiktliga bedöm-

ningar om konkurrensutrymmet på den kommersiella delen av marknaden. Här bör man se närmare på i vilken utsträckning och på vilket sätt de givna signalerna avspeglar sig i de kommersiella aktörernas verksamhet antingen inom den kommersiella trafiken eller inom den upphandlade trafiken. Berörda myndigheter bör åläggas att dokumentera och tillställa programmen till utvärderaren som får i uppgift att sammanställa informationen till grund för närmare analys och utvärdering.

Vidare bör en sammanställning göras av Transportstyrelsens ärenden inkl. eventuella överprövningar rörande utvidgad trafikeringsrätt. Konkurrensverket bör slutligen åläggas att dokumentera och redovisa klagomål gällande villkoren på marknaden som i upphandlingar. Berörda myndigheter bör årligen kunna sammanställa statistik över inkomna ärenden samt en sammanställning över de frågor som berörs i dessa klagomål.

### **Sammanfattningsvis**

I det följande sammanfattas en skiss över strukturen i mitt förslag till modell för uppföljning och utvärdering. Som redan nämnts utgår den i stora delar från Econ Pöyrys förslag men har kompletterats med egna tillägg och förslag.

Mätobjekt	Huvudsaklig indikator	Inrapporteringsansvar <sup>2</sup>
<b>Effekter för resenärer</b>		
Pris	Priser på ett urval	SCB eller Banverket
Kvantitet	Passagerarkilometer	Operatörerna
Punktlighet	Punktlighet	Banverket
Turtäthet	Turtäthet på viktigare sträckor	Banverket
Kundnöjdhet i övriga aspekter (bl.a. jämställhet)	Index i enkät över kundnöjdhet	Transportstyrelsen
Tillgänglighet för fuktionshindrade	Index i tillgänglighetsenkät samt faktiskt resande	Transportstyrelsen
<b>Effekter för marknadsaktörer</b>		
Marknadskoncentration	HHI över omsättning eller personkm	Operatörerna
Företagsrörlighet	Beskrivning av in- och utträde	Transportstyrelsen
Marknadsmakt	Rörelsemarginaler	Operatörerna
Höga fasta kostnader och andra inträdeshinder	Avskrivningar och finansiella kostnader	Operatörerna
<b>Tillgång till nödvändiga gemensamma funktioner</b>		
- Spårtilldelning	Kvalitativ beskrivning av processen	Banverket
- Tillgång till fordon och service, samt kompetens	Kvalitativ beskrivning av marknaden	Transportstyrelsen
- Informations- och bokningssystem	Kvalitativ beskrivning av utvecklingen i Samtrafiken och på marknaden	Transportstyrelsen
Klagomål	Statistik över inkomna ärenden	Transportstyrelsen och Konkurrensverket
<b>Effekter för samhället</b>		
Trafikförsörjningsprogram	Statistik över trafikering, linjer och avtal	Transportstyrelsen, trafikhuvudmän och Rikstrafiken
Utvidgad trafikeringsrätt	Statistik över inkomna ärenden	Transportstyrelsen
Anbud i upphandling	Statistik över antal anbud och priser	Rikstrafiken och trafikhuvudmännen

<sup>2</sup> Inrapporteringsansvaret avser den eller de som har i ansvar att leverera in uppgifter och analyser inom ramen för den löpande uppföljningen. Sådana uppgifter ligger sedan till grund för utvärderarens mer genomgripande analyser och utvärdering vid kontrollstationer.



Genomgående föreslår jag att mått och prestationer studeras och följs upp årligen. Vissa indikatorer är mer arbetskrävande och kan därför vara mer lämpade att använda vid mer genomgripande utvärderingar, t.ex. olika regelbundet, men inte årligen, återkommande kontrollstationer. De kan i vissa fall även anpassas till att omfatta mindre delar av marknaden eller vara mindre detaljerade under en löpande uppföljning än vid en kontrollstation. Som jag tidigare varit inne på bör de flesta måtten redovisas separat för kommersiell och upphandlad trafik.

För vissa indikatorer föreslår jag dock att information redovisas för den sammantagna marknaden, eller bara för den kommersiella. Av praktiska skäl är det dock möjligt att de upphandlande enheterna och utvärderaren vill samordna sitt arbete.

## 10.5 En sammanhållande uppföljnings- och utvärderingsfunktion

Utvärdering bör arbetsmässigt och ansvarsmässigt skiljas från uppföljning. Uppföljning görs i regel av den som har ansvaret för verksamheten medan utvärdering oftast bör göras av oberoende part för att resultatet inte skall ifrågasättas. Insamling och uppföljning av data och uppgifter från företagen bör skötas av för området eller uppgiften ansvarig myndighet. Ansvaret att samla och övergripande sammanställa och redovisa uppgifter från den löpande uppföljningen bör i förekommande fall åligga Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen bör också ha ansvaret för att de utvärderingar som ska göras vid olika tidpunkter och kontrollstationer kommer till stånd. I texten ovan benämns denna funktion, där inget annat anges, utvärderaren. Genomförandet av utvärderingarna kan Transportstyrelsen antingen göra i egen regi eller välja att anlita fristående utvärderingsorgan.

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

- I järnvägslagen bör föras in en bestämmelse om att den som utför eller organiserar persontrafik på järnväg samt berörda myndigheter ska lämna uppgifter som är nödvändiga för uppföljning och utvärdering av persontrafikmarknaden på järnväg.

- I Transportstyrelsens instruktion bör anges att myndigheten har huvudansvaret för uppföljning och utvärdering av järnvägens utveckling och effekterna av den fortsatta avregleringen.
- Det bör tydliggöras i Banverkets instruktion att myndigheten ska lämna uppgifter till Transportstyrelsen i dess sammanhållande funktion att ansvara för uppföljning och utvärdering. Särskilt ska Banverket upprätta kvalitativa beskrivningar av kapacitetstilldelningsprocessen.
- I Rikstrafikens instruktion bör föras in att myndigheten ska lämna statistik över trafikering, linjer och avtal samt över anbud och priser till Transportstyrelsen för dess arbete med uppföljning och utvärdering.
- I Konkurrensverkets instruktion bör föras in att verket ska lämna relevant statistik för Transportstyrelsens arbete med uppföljning och utvärdering.

# 11 Plan för genomförande

## Förslag

- Alla godkända järnvägsföretag ska ha trafikeringsrätt på det statligt förvaltade järnvägsnätet från och med den 1 januari 2010.
- Regeringen ska efter framställan kunna besluta om tillfällig inskränkning i trafikeringsrätten.

### 11.1 Beskrivning av nuläget

I dag har SJ AB generell trafikeringsrätt på hela det av staten förvaltade järnvägsnätet. A-train AB har i avtal rätt att trafikera en begränsad del av det statligt förvaltade nätet. Trafikhuvudmännen har trafikeringsrätt för lokal och regional trafik inom länet. Regeringen har beslutat om avsteg från detta bl.a. avseende trafik mellan Malmö och Göteborg samt mellan Malmö och Alvesta. Trafikföretag, som utför trafik upphandlad av Rikstrafiken, har trafikeringsrätt för denna trafik. Samtliga godkända järnvägsföretag har rätt att bedriva nattågstrafik och chartertrafik på det av staten förvaltade järnvägsnätet.

Den 1 januari 2010 öppnas järnvägsnätet för internationell persontrafik inklusive rätt att längs den internationella sträckan ta upp och lämna av passagerare utan att dessa behöver passera nationsgräns, s.k. cabotage. Alla persontåg mellan olika länder uppfyller dock inte definitionen av internationell persontrafik, utan en prövning måste göras för varje enskilt trafikupplägg.

Norrtåg AB, som är ett samverkansbolag för tågtrafik hos de fyra nordligaste trafikhuvudmännen, påbörjar 2011 enligt beslut av riksdag och regering trafik på Mittbanan Sundsvall – Östersund –

(Trondheim) och på vissa banor norr om denna. Trafiken sker i samverkan med Rikstrafiken.

Under utredningens gång har diskuterats om SJ AB:s trafikeringsrätt skulle avregleras successivt. Dels kan en geografisk uppdelning ske, dels en uppdelning på trafiksegmenten regional trafik, interregional trafik och den speciella interregionala trafik som kallas snabbtågstrafik.

En geografisk uppdelning kan ske på flera olika sätt men det är främst följande stråk som är aktuella.

Malmö – Göteborg  
Malmö – Stockholm  
Göteborg – Stockholm  
Stockholm - Karlstad – (Oslo)  
Stockholm – Sundsvall – Östersund  
Stockholm – Mora

Banor som ansluter till ovanstående stråk hänföres till något av dessa.

Speciell uppmärksamhet bör ägnas de problem, som kan uppstå med av trafikhuvudmännen upphandlad trafik, när allmän trafikeringsrätt införes. SJ AB har som ovan nämnts för närvarande trafikeringsrätt på hela det av staten förvaltade järnvägsnätet och utför trafik i den omfattning som SJ AB anser vara lönsamt. Trafikhuvudmännen eller Rikstrafiken handlar upp nödvändig trafik. SJ AB utför också trafik enligt avtal med trafikhuvudmän. Dessa upphandlingar har skett dels genom bruttoavtal dels genom nettoavtal. Det förekommer incitament i båda avtalsformerna vilket gör att många avtal i praktiken ligger mellan de båda avtalsformerna. Den trafik som för närvarande är upphandlad redovisas i bilaga 2.

Det sker en önskvärd snabb ökning av samtliga typer av tågtrafik. Detta har medfört en brist på infrastrukturkapacitet på en del järnvägssträckor, vilket kommer att bli alltmer besvärande trots stora investeringar i nya och förbättrade banor. Denna problematik har tidigare redovisats ingående i kapitel 7.

Det har framförts åsikter att ett slopande av SJ AB:s monopol till trafikeringsrätt skulle vara meningslös då inga nya tåg får plats på spåren under högtrafik kring storstadsområdena eller på en del linjesträckningar.

## 11.2 Överväganden

När SJ AB:s monopol på trafikeringsrätten upphör är det synnerligen viktigt att detta sker på ett sådant sätt att resenärerna upplever förändringen som positiv och inte tvärtom.

En successiv avreglering enligt ovanstående modeller skulle enligt min mening inte innebära några fördelar vid en avreglering. Båda modellerna innebär en process utdragen i tid under vilken osäkerhet gäller för vad som ska komma. Denna osäkerhet kommer utan tvivel att verka hämmande för nya trafikföretag att satsa fullt ut på nya trafikupplägg. Vid en successiv avreglering är det sannolikt nödvändigt att ålägga SJ AB restriktioner i konkurrensen med andra trafikföretag. I annat fall kan SJ AB bl.a. korssubventionera och kraftigt försvåra nya trafikföretags inträde. Servicenivån gentemot resenärerna kan befaras bli lägre i jämförelse med nuläget på de sträckor som avregleras. Svårigheter torde uppkomma både för SJ AB att nyttja sina stordriftsfördelar och nya aktörer att bygga upp egna.

Mina förslag, inte minst vad avser att SJ AB behåller sin fordonsflotta, innebär att SJ AB har en stark position då monopolen upphör. Min uppfattning, grundat på tidigare avregleringar inom järnvägssektorn och de upphandlingar som skett av trafik, är att SJ AB kommer att få en konkurrens som kommer att ske allt eftersom under de närmaste åren efter en avreglering. Nya operatörer måste överträffa det utbud av service som SJ AB erbjuder idag för att de ska kunna ta upp konkurrensen på de sträckor och marknadssegment SJ AB trafikerar. Därför kommer intåget av nya trafikoperatörer ske i en långsammare takt än vad som vore fallet om de hade kunnat lägga sig på en lägre servicenivå i konkurrensen.

Det är olyckligt för en allmänt önskad ökning av järnvägstrafiken att spårkapaciteten kommer att vara en begränsande faktor. Detta problem utgör dock enligt min mening inget hinder för en avreglering av trafikeringsrätten. Banverket har i sina beslut vad avser tilldelning av tåglägen att ta ställning till vilken samhällsnytta som är motivet för ett önskat tågläge. Banverket har således i uppgift att inom given bankapacitet släppa fram de mest angelägna tågen oberoende av vilket trafikföretag som söker kapacitet.

Jag finner att avregleringen av persontrafiken bör ske vid en och samma tidpunkt på hela det av staten förvaltade järnvägsnätet. Det har inte under utredningen kommit fram något som talar emot en snabb avreglering i tiden. Jag föreslår att avregleringen sker den

1 januari 2010. Det innebär att trafikoperatörer kan förbereda sig för att under april månad 2010 ansöka om tåglägen inför tågplansskiftet i december för trafik som i huvudsak kommer att utföras 2011. Tåglägen kan naturligtvis sökas på restkapacitet dessförinnan.

De problem som under en övergångstid kan uppkomma med den av trafikhuvudmän upphandlade trafiken är, på grund av de många olika avtalskonstruktionerna, svåra att beskriva och värdera. Ett uppenbart problem kan vara att ett kommersiellt trafikföretag börjar stanna på stationer där SJ AB inte tidigare har bedrivit egen kommersiell trafik. Då skulle ett trafikföretag som har ett nettoavtal, eller avtal med motsvarande innebörd, mot en trafikhuvudman kunna hävda att avtalets grundförutsättningar, t.ex. i form av en utfäst eller på goda grunder presumerad ensamrätt att trafikera dessa stationer, har rubbats och begära skadestånd. Jag föreslår att regeringen efter framställan från trafikhuvudmän ska pröva och i undantagsfall kunna inskränka rätten att ta upp och lämna av resenärer på sådana stationer. Det är främst vid nettoavtal som detta är aktuellt.

Förslaget är begränsat till att gälla avtal som är tecknade senast den dag kommittédirektiven för denna utredning tillkännagavs, dvs. den 8 november 2007. Avtalstid som ingår i optioner som eventuellt utlöses efter detta datum ska således inte omfattas av regeringens prövning av uppehållsbilden för andra tåg. Följaktligen bör trafikhuvudmän som väljer att utlösa optioner justera för eventuella utfästelser eller presumtioner om ensamrätt i avtalen.

Genom åren har regeringen beviljat ett antal ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt för trafikhuvudmän. Mitt förslag innebär en mera strikt bedömning av sådana ansökningar än den bedömning som har legat till grund för de beslut regeringen har fattat i sådana fall. Då trafikhuvudmännen sålunda den 1 januari 2010 och därefter möjligen skulle bedriva sådan trafik som de inte skulle ha rätt att driva enligt de nya bedömningsgrunderna kan det bli svårare att uppnå den effekt som jag eftersträvar med mina förslag.

De utvidgade trafikeringsrätter som regeringen har beviljat är som regel inte tidsbegränsade. För att den fortsatta avregleringen ska få avsedd effekt är det dock nödvändigt att de beviljade trafikeringsrätterna omprövas i enlighet med de nya bedömningsgrunderna. Omprövning av tidigare beviljade utvidgade trafikeringsrätter som gäller den 1 januari 2010 bör göras i enlighet med bedömningsgrunderna i mitt förslag och ska utföras av Transportstyrelsen.

Utgångspunkten ska vara att ingångna avtal som träffats mellan trafikhuvudman och trafikföretag och som gäller den 1 januari 2010 inte ska påverkas. För att detta ska fungera bör Transportstyrelsen åläggas att i god tid före avtalstidens utgång kontakta trafikhuvudmännen för att informera om att trafikeringsrätterna kommer att omprövas i enlighet med de nya reglerna. I fall omprövningen visar att trafiken inte uppfyller de nya kriterierna kommer trafikeringsrätten att upphöra, i normalfallet vid den tidpunkt avtal mellan trafikhuvudman och järnvägsföretag går ut.

# 12 Konsekvenser

## 12.1 Inledning

Jag ska enligt mitt uppdrag redovisa konsekvenserna av mina förslag samt i förekommande fall föreslå finansiering. Effekter för resenärer, operatörer och andra aktörer inom sektorn ska analyseras. I kapitel 8 har jag redogjort för de förändringar i ansvar och uppgifter för såväl statliga som kommunala myndigheter som krävs för att genomföra förslagen.

I det här kapitlet gör jag en bedömning av konsekvenserna av mina förslag till ändrade regler och villkor på persontrafikmarknaden för järnväg. Utöver effekter för resenärerna diskuteras de potentiella effekterna för olika aktörer såsom operatörer och upphandlade enheter samt för samhället i stort.

Till att börja med kan jag konstatera att det vid sidan av mina åtgärdsförslag finns en rad andra faktorer som ligger bortom frågan om en eventuell avreglering som kommer att bidra till att gynna tåget som transportmedel. Framst gäller det en fortsatt långsiktig ekonomisk tillväxt i kombination med höjda priser på fossilt bränsle, ökat medvetande om klimat- och miljöfrågor och begränsningar i möjligheten att bygga ut infrastrukturen för bil- och flygtrafik i storstadsområdena. Det gör det naturligtvis inte helt enkelt att bedöma effekterna av den avreglering jag föreslår här.

Svårigheterna att förutsäga den framtida utvecklingen pekar dock samtidigt på vikten av att förändringar för såväl marknaden och resenärerna som för samhället följs upp noga och på sätt som behandlats i föregående kapitel. Om utvecklingen visar sig gå i icke önskad riktning måste detta fångas upp i god tid och nödvändiga justeringar göras i reformen.



## 12.2 Resenärerna

### Förändringarna till nytta för resenärerna

Mitt uppdrag har huvudsakligen handlat om att påverka konkurrensvillkoren på marknaden och marknadsaktörernas möjligheter att konkurrera om att erbjuda attraktiva resor för resenärerna. De omedelbara effekterna och konsekvenserna av mina förslag kommer därmed i första hand att synas i utbudet av järnvägstrafik. Ytterst syftar dock avregleringen och åtgärderna för att påverka utbudet på marknaden till att förbättra järnvägstrafiken till nytta för resenärerna och för samhället. En av de stora vinsterna med att släppa fram flera aktörer som mitt förslag innebär är att konkurrensen tvingar fram en större lyhördhet för kundernas önskemål. Företag som konkurrerar blir i regel också bättre på att identifiera den komfort- och servicenivå kunderna är beredda att betala för. Möjligheterna att ta särskild hänsyn till de skilda behov och önskemål som olika typer av resenärer kan ha, t.ex. kvinnor jämfört med män eller studenter jämfört med affärsresenärer, ökar med flera aktörer på marknaden.

Avregleringen och förekomsten av konkurrens från olika håll öppnar således för större möjligheter för resenärerna att välja hur de vill resa, vart och till vilka priser. De åtgärder jag föreslår skapar förutsättningar för lägre priser och mer prisvärda resor som stimulerar resandet. Mina förslag om en fortsatt utveckling av ett gemensamt informations- och biljettsystem inom ramen för Samtrafiken kommer att bidra till enklare reseplanering och biljettköp till nytta för resenärerna. Genom att systemet även framöver får vila på frivillig bas skapas också förutsättningar för olika typer av aktörer med ett mer varierat utbud av resor utöver det reguljära resandet i linjetrafiken.

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

## Ett ökat resande?

Huruvida vi också kommer att kunna iaktta direkta förändringar i efterfrågan och människors resvanor i stort är däremot mer osäkert. Därtill ligger möjligheterna till ett avsevärt mycket större tågåkande än i dag minst lika mycket, kanske mer, i frågan om hur spårkapaciteten utnyttjas och hur infrastrukturen kommer att utvecklas framöver. Det i dag tydligt visade intresset för att nyttja det klimatvänliga transportslaget järnväg måste mötas upp med kraftfulla åtgärder för att öka infrastrukturkapaciteten. I annat fall kommer resandet på järnväg att stagnera.

Man kan emellertid inte blunda för risken att en konkurrensut-sättning kan leda till högre priser eller minskat resande. Det gäller dock endast i den utsträckning SJ AB i dag effektivt utnyttjar stordrifts- och nätverks fördelar och låter dem tillfalla resenärerna i form av låga priser och hög kvalitet. Den sammantagna effekten är heller inte entydig, inte minst kan det skilja sig mellan olika marknadssegment. Jag bedömer dock att de för resenärerna positiva utbudseffekterna kommer att överväga. Sannolikt kommer resenärerna att uppleva trafiken som mer prisvärd efter avregleringen.

### 12.3 Marknadsaktörerna

Persontrafikmarknaden för järnväg består redan i dag av olika marknadssegment med såväl stora och finansiellt starka aktörer som mindre och mer nischade företag. Därtill kommer att marknaden delas i kommersiellt lönsam och olönsam trafik. En bedömning av effekter på konkurrens och marknadsvillkor skiljer sig därför åt beroende på vilken del av marknaden, vilket marknadssegment, som avses.

#### Marknaden kan förväntas utvecklas olika i olika segment

Inom den kommersiella trafiken kommer marknaden för persontrafik med järnväg att gå från en marknad som domineras av ett företag till en alltmer utvecklad marknad med fler och fler företag. Då persontrafik inom järnväg åtminstone i viss mån präglas av stordriftsfördelar är det däremot inte troligt att den typ av trafik som SJ AB i dag bedriver på de kommersiellt gångbara sträckorna kommer att omfatta mer än en handfull aktörer. Sannolikt kommer

åtminstone någon av dessa aktörer att vara knutna till andra nationella järnvägsföretag, t.ex. tyska DB, danska DSB eller norska NSB. Företag med anknytning till utländska nationella järnvägsbolag deltar redan i dag med anbud till den upphandlade trafiken. Stora utländska aktörer har även stora tekniska, organisatoriska och finansiella resurser, vilket gör att de direkt kan konkurrera med SJ AB. SJ AB går dock enligt mitt förslag ut i konkurrensen med en fortsatt stark ställning och torde ha goda möjligheter att möta upp mot konkurrenterna.

Avregleringen avser dock även att tydliggöra om det finns andra kommersiellt intressanta delar av trafiken utöver de linjer som SJ AB i dag bedömt som lönsamma, t.ex. olika regionala linjer eller trafik av en typ och i ett utförande som inte finns idag. Varje företag gör en lönsamhetskalkyl utifrån sina egna förutsättningar. Jag menar därför att det inte är uteslutet, kanske rentav troligt, att det på en framtida avreglerad marknad kan komma att bedrivas kommersiell trafik på fler sträckor än de som SJ AB definierat som lönsamma. Till exempel är konkurrens från operatörer med särskilda marknadsnischer en möjlig konsekvens av en konkurrensutsättning av den kommersiella marknaden. Denna typ av konkurrens skapar också bättre förutsättningar för att resor med järnväg ska upplevas som mer attraktiva. Vidare öppnas genom den nya marknads-tillträdesmodellen möjligheter för att kommersiell trafik kan ta en större del av det regionala resandet.

Mitt förslag till avreglering av den kommersiella trafiken avser således att öppna möjligheter för nyetablering och nya aktörer kommer att vilja träda in på marknaden för att pröva sina affärs-möjligheter. Skilda typer av aktörer kommer dock att ha olika förutsättningar att ta sig snabbt in på den nya marknaden. Framförallt större aktörer och aktörer med tillgång till egna fordon och andra viktiga och nödvändiga funktioner kommer att kunna etablera sig relativt snabbt. För mindre aktörer som saknar sådana kommer inträdet troligen att ske mer successivt. De åtgärder jag föreslår för att öka tillgången till sådana kommer dock att bidra till att underlätta etableringen även för dessa.

När det gäller åtgärder för att stimulera till en marknadsöppning har jag valt att inte lämna förslag som skulle äventyra SJ AB:s möjligheter att konkurrera med högkvalitativa erbjudanden. Därmed menar jag att SJ AB fortsatt kommer att kunna stå starkt i konkurrensen med aktörer av motsvarande styrka som SJ AB. Samtidigt kommer konkurrensen om resenärerna inom berörda

marknadssegment att tvingas ske på en nivå som garanterar en fortsatt hög kvalitet i utbudet.

Särskilt i ett inledningsskede av en avreglering finns dock alltid en risk för att vissa nyetablerade aktörer har svårt att varaktigt hålla sig kvar. Detta är en naturlig konsekvens av att marknaden måste få pröva sina idéer mot konsumenternas önskemål och låta efterfrågan styra utbudet. Efter att reformerna samt eventuella senare kompletterande förändringar genomförts kan marknaden stabiliseras. Aktörerna kommer då att utgöras av dem som visat sig kunna driva en lönsam verksamhet. Härmed kommer den rörlighet som kan uppstå inledningsvis att sjunka.

### **Ökad tillgång till nödvändiga gemensamma funktioner**

Som jag berört ovan kan det åtminstone på kort sikt förefalla som att befintliga och förutsebara kapacitetsbegränsningar i viss mån kan komma att begränsa den effekt en konkurrensutsättning kan ha när det gäller att öka utbudet. Kapacitetsproblemen finns emellertid redan i dag och frågan om hur spåren ska nyttjas och spårkapacitet fördelas på ett effektivt sätt måste lösas oavsett om en konkurrensutsättning sker eller inte. Att vi idag inte har en mer utvecklad modell för att optimalt utnyttja spåren är en fråga bortom diskussionen om en avreglering. Enligt min mening kan dock en avreglering komma att skynda på en sådan en utveckling. Den ökade tydlighet och framförhållning som krävs i en tilldelningsmodell anpassad för en avreglerad marknad kommer enligt min mening att bidra till att den samlade spårkapaciteten kan komma att utnyttjas mer effektivt i framtiden.

Det går emellertid inte att bortse från att ett ökat antal operatörer kan medföra en ökad risk för att företag som konkurrerar kan få svårigheter att samverka vid spårtilldelningsprocessen och vid oplanerade störningar. Samtidigt kan man dock förutsätta att aktörerna kommer att ha goda incitament för att samverka i lämplig utsträckning. Detta för att lösa eventuella problem i samband med oplanerade störningar, men även i tilldelningsprocessen, mot bakgrund av ett ömsesidigt behov av att kunna erbjuda tågresor som ett väl fungerande resealternativ. Den ökade samverkan mellan den kommersiella och den samhällsköpta trafiken som kraven om ökad transparens i planeringsprocessen öppnar för kan också leda till att

kapaciteten kommer att kunna utnyttjas på ett mer effektivt sätt än idag.

Även vad gäller fordon finns i dag tydliga kapacitetstak. För att det ska vara möjligt att öka antalet passagerare krävs därför antingen att fordonsmateriel tillförs eller utnyttjas bättre än vad som görs i dagsläget. Båda alternativen är möjliga och önskvärda följer av en ökad konkurrens. Om operatörerna bedömer att det är lönsamt kan ny materiel tillföras redan på kort sikt, dvs. relativt snart efter att avregleringen genomförts. Detta gäller i synnerhet för de stora aktörer som förutses inträda på marknaden.

Mina förslag avseende hanteringen av statligt ägda fordon tillsammans med förslaget att avskaffa det statliga fordonsbidraget kommer att stimulera till etableringen av en privat fordonsmarknad i Sverige. Redan idag hyr de större etablerade järnvägsoperatörerna sina fordon från utländska vagnbolag. Med avregleringen av den kommersiella trafiken och utan statlig närvaro på fordonsmarknaden ökar intresset från sådana företag att etablera sig i Sverige. Tillsammans skapar detta ökade förutsättningar för att också mindre nisch- och lågprisoperatörer ska få tillgång till fordon på den svenska marknaden. Med en bättre fungerande fordonstillgång öppnas för bättre möjligheter att utnyttja fordon som det konkurrensmedel det bör vara.

### **Positiva effekter även på den upphandlade trafiken**

När den kommersiella trafiken öppnas för fler aktörer kan man tänka sig två effekter för marknaden för upphandlad trafik. Å ena sidan kommer kommersiell järnvägstrafik i Sverige att bedrivas av flera operatörer, vilka därmed kan antas vara mer intresserade av att delta i upphandlingar än om de inte vore etablerade på den svenska marknaden. Å andra sidan kan operatörer som redan i dag agerar på den upphandlade marknaden eventuellt lägga mer fokus på den kommersiella sidan och mindre på den upphandlade trafiken. Det är givetvis svårt att uttala sig om vilken effekt som kommer att överväga och sannolikt kan det bli fråga om rörelser åt båda håll, beroende på omständigheter och konjunktur. Min bedömning är att de båda segmenten kommer att korsbefrukta varandra, till nytta för såväl resenärer som samhället.

Med ett ökat antal anbudsgivare i trafikupphandlingarna blir den sammantagna effekten sannolikt anbud med lägre priser eller högre

kvalitet. Till given kvalitet skulle därmed kostnaderna för den offentligt finansierade trafiken sjunka. I den mån fördelarna kommer resenärerna till godo och omständigheterna i övrigt så tillåter bör detta också leda till ett ökat resande med järnväg.

### **Nya möjligheter också för andra än operatörerna**

Avregleringen kommer enligt min mening att öppna affärsmöjligheter också för andra företag än järnvägsoperatörer. Framför allt kan det öka intresset hos fordonsleverantörer och vagnbolag att etablera sig på den svenska marknaden. Jag bedömer vidare att de nya direktiven till Jernhusen kan leda till att flera aktörer inom verkstad och underhåll väljer att etablera sig i Sverige. Med en ökad tillgång till mark för underhållsfastigheter för intresserade företag kommer också dominansen att minska på underhållsmarknaden.

## **12.4 Samhället och myndigheterna**

### **Bättre kapacitetsutnyttjande eller ökad trängsel?**

Spårkapaciteten är i dag hårt ansträngd, i synnerhet i storstadsområdena under högtrafik. Under arbetets gång har jag från olika håll mötts av reaktionen att avregleringen av den kommersiella trafiken inte skulle vara möjlig att genomföra, eller åtminstone inte ge någon effekt, på grund av de begränsningar som finns i infrastrukturen. Jag kan inte hålla med om detta. Givet dagens spårkapacitet är det visserligen svårt att se att så många fler tåg skulle kunna sättas in för de mest efterfrågade resorna. Konkurrens i den kommersiella trafiken kommer däremot öppna för att fler operatörer med en större variation i sitt utbud trafikerar såväl dessa sträckor som sträckor som inte trafikeras i dag. Kraven på ökad samverkan mellan kommersiell och samhällsköpt trafik kan sannolikt också bidra till ett bättre utnyttjande av den befintliga spårkapaciteten. Som jag har nämnt tidigare är dock en kraftfull utbyggnad av infrastrukturen nödvändig för att möta den önskvärda persontrafikökningen på järnväg.

Om spårtilldelningssystemet vidare kan utvecklas som avsett i riktning mot att bättre spegla samhällsekonomisk effektivitet och betalningsvilja öppnas vidare för att på ett mer optimalt sätt utnyttja den kapacitet som nu finns. Om utvecklingen av ett kapa-

citetstilldelningssystem som kan hantera den mångfald av aktörer både i person- och godstrafik, som redan finns idag och som blir fler imorgon, däremot inte fortskrider finns givetvis risken för försämringar som kommer att minska attraktiviteten i järnvägssystemet.

### **Kommer den samhällsköpta trafiken öka eller minska?**

Det är svårt att uttala sig om hur efterfrågan på upphandlad trafik kommer att påverkas av mina förslag. Men ett ökat antal kommersiella företag på den svenska persontrafikmarknaden ökar givetvis möjligheterna att fler kommer att delta också i konkurrensen om den upphandlade trafiken. Detta torde leda till att kostnaderna, givet bibehållet utbud, för de upphandlade enheterna kommer att sjunka i förhållande till vad som vore fallet utan mina förslag.

Det som kan tala för en minskad efterfrågan på upphandlad trafik är dels att trafik som skulle ha gått till upphandling fångas upp av kommersiella aktörer, dels att trafikhuvudmännens rätt att upphandla länsöverskridande trafik kommer att begränsas mer än i dag. En del av den trafik som SJ AB bedömer som olönsam och som därför i dag upphandlas kan ses som lönsam av andra kommersiella aktörer och kan därmed komma att inte behöva handlas upp av myndigheterna.

Det som talar för att efterfrågan på upphandlad trafik ökar är de eventuella minskningar i det kommersiella utbudet som kan ske på kort och lång sikt. På såväl kort som lång sikt kan SJ AB se sig tvunget att skärpa sitt kommersiella fokus och få svårare att kors-subsventionera mindre lönsamma linjer. Därigenom kan en del av den trafik som SJ AB i dag bedriver kommersiellt komma att gå till upphandling. I en situation då det finns många aktörer på marknaden kan det även komma att ställas politiska krav på att linjer som etablerats kommersiellt och sedan lagts ned ska ersättas av upphandlad trafik. En annan risk är att det kan uppstå ryckighet i linjer som är på gränsen till att vara kommersiellt lönsamma.

Inte desto mindre är en viktig poäng med att öppna för kommersiell trafik just att få reda på det företagsekonomiska – och därmed en stor del av det samhällsekonomiska – värdet av en viss linje. De åtgärder jag föreslår när det gäller planeringen och prövningen av den av samhället upphandlade trafiken kommer att öka framförhållningen och minska risken för sådan osäkerhet. Vidare

ökar transparensen på marknaden som ger förutsättningar för att den kommersiella trafiken ska kunna bedöma risker och möjligheter och finna sitt utrymme på marknaden.

### Effekter för upphandlande enheter

Att införa konkurrens i den kommersiella trafiken kommer, som diskuteras ovan, högst troligt ha effekter också på den upphandlade trafiken. Med fler aktörer på den kommersiella marknaden kan fler operatörer vara intresserade av att vara verksamma även inom den upphandlade trafiken. Om möjligheter till samordning i utnyttjande av personal och materiel, fördelar av att redan vara etablerade i Sverige m.m. är stora kan det göra att fler företag deltar i upphandlingarna. Som jag har diskuterat ovan borde detta i sin tur leda till en förbättrad anbuds konkurrens vilket kan vara till nytta för den upphandlande enheten. Detta kan därmed även leda till betydelsefulla indirekta effekter för resenärerna i form av påverkan på pris, kvantitet och kvalitet.

Skulle avregleringen, som diskuterats ovan, medföra att en del av den idag samhällsköpta trafiken ersätts av kommersiell trafik, kan det medföra att en del fordon blir överflödiga. Jag förutser dock att det inte kommer att medföra några negativa ekonomiska konsekvenser för upphandlande enheter med egna fordon. Detta eftersom dessa fordon torde ha god avsättning på marknaden.

Förslagen om en förtydligad planering av den samhällsköpta trafiken kan innebära administrativa merkostnader för Rikstrafiken eller trafikhuvudmännen. Dessa kostnader måste dock ställas i relation dels till kostnaderna för den trafik som riskerar att handlas upp i onödan, dvs. även om den skulle vara kommersiellt lönsam.

Det är således både tänkbart och önskvärt att en del av den trafik som i dag upphandlas i framtiden kommer att kunna drivas kommersiellt. Att analysera möjligheter och risker, och att med utgångspunkt från en sådan analys ta fram prioriteringar för den upphandlade trafiken, kommer att bli en av de viktigaste processerna i arbetet med de långsiktiga trafikförsörjningsprogrammen. I denna del kommer trafikhuvudmännen och Rikstrafiken att stå inför en viktig uppgift som kan få stora återverkningar på utvecklingen av kommersiell trafik både på regional och nationell basis.



## 12.5 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Ökad rörlighet under miljömässigt acceptabla former torde ha en positiv inverkan på sysselsättningen i landet. Omfattningen av denna effekt är dock med nuvarande kunskapsnivå svår att bedöma. Det är därför angeläget med forskning inom detta område. De klimatmässiga fördelarna med en övergång till järnväg från andra transportslag är betydande och har mycket stora samhällsekonomiska positiva konsekvenser

I övrigt bedömer jag att mina förslag inte kommer att ha några nämnvärda konsekvenser för samhället i övrigt såsom integration eller jämställdheten mellan kvinnor och män.

## 12.6 Finansiella konsekvenser och förslag till finansiering

### Kostnader och intäkter för staten

I föregående kapitel om myndigheterna och deras uppgifter och ansvar har jag som sagt redovisat de tillkommande uppgifter och förändringar i ansvar för myndigheterna som mina förslag föranleder. Jag återkommer nu till dessa med bedömningar av vilka finansiella konsekvenser dessa förändringar kan få för staten. Jag redovisar här översiktligt behovet av ökade anslag eller andra resurser i de fall där det kan vara aktuellt.

För Transportstyrelsen bedömer jag att uppgiften att svara för en sammanhållande funktion för uppföljning och utvärdering samt uppgiften att pröva och utveckla praxis för utvidgad trafikeringsrätt kommer att kräva ett tillskott av resurser. Järnvägsstyrelsen uppskattar detta tillkommande resursbehov till cirka tre årsarbetskrafter.

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

I övriga fall bedömer jag inte att de ändrade uppgifterna medför några ökade kostnader för staten. Antingen ger uppgifterna inte några finansiella konsekvenser eller så ryms de inom myndigheternas befintliga resursramar. I sammanställningen nedan sammanfattas mina bedömningar.

Ökat resursbehov av nya uppgifter	Finansiering
<i>Regeringen</i>	
Förhandlingsman	inom befintligt anslag
<i>Transportstyrelsen</i>	
Prövning av utvidgad trafikeringsrätt inkl. utveckling av kriterier och praxis	inom befintligt anslag
Uppföljnings- och utvärderingsfunktion	ökat statligt anslag
Hänsyn till arbetsmiljö i fordons-godkännande	inom befintligt anslag
Särskilt utredningsuppdrag	inom befintligt anslag
<i>Rikstrafiken</i>	
Upprätta trafikförsörjningsprogram	inom befintligt anslag
Annonseringsförfarande för att utröna marknadens intresse	inom befintligt anslag
Särskilt utredningsuppdrag	inom befintligt anslag
<i>Banverket</i>	
Utveckling av tilldelningsmodellen inkl. forskning	inom befintligt anslag
Utveckling av program	inom befintligt anslag
Särskilt utredningsuppdrag	inom befintligt anslag

## Kostnader och intäkter för kommuner och landsting

Trafikhuvudmännen kommer som också diskuterats i föregående kapitel få vissa utökade uppgifter i samband med planeringen och upphandlingen av den samhällsköpta trafiken. Det gäller dels uppgiften att upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram efter samråd med berörda myndigheter och andra aktörer, dels annonseringsförfarandet i syfte att utröna marknadens intresse inför upphandling. Redan idag planerar trafikhuvudmännen för den trafik som man avser att upphandla. En mer utvecklad och för omgivningen transparent planering inklusive dialogen med berörda myndigheter och aktörer bör dock enligt min uppfattning ligga inom

ramen för de uppgifter och ansvar de har redan idag. Likaså bör förberedelser för upphandling inklusive dialogen med marknaden ingå i detta ansvar. Det är emellertid oundvikligt att den utveckling av dessa uppgifter som mina förslag förutsätter kommer att ställa krav på ökade resurser och kompetens hos trafikhuvudmännen.

Båda dessa uppgifter bedömer jag emellertid bör kunna leda till förbättrad styrning av den samhällsköpta trafiken. I den mån det öppnar för att mer trafik kommer att kunna utföras på marknadens villkor bör kostnaderna för kommuner och landsting sjunka. Om förändringarna däremot leder till ökade krav på samhällsköpt trafik t.ex. i enlighet med organisationen Svensk kollektivtrafiks nyligen publicerade utredning så innebär det däremot helt naturligt ökade kostnader. Det är därför av stor vikt att utvecklingen i detta avseende noga följs upp. Om utvecklingen visar sig gå i en oönskad riktning bör justeringar göras i samband med utvärderingar vid bestämda kontrollstationer. (Se vidare förslag till modell för uppföljning och utvärdering i kapitel 10.)

# Särskilt yttrande

av Helena Leufstadius

Järnvägstrafik på företagsekonomiska villkor är känslig för läge och utveckling i omvärlden. Den avreglering av persontrafiken på järnväg som utredningens direktiv syftar till, föreslås av utredaren bli genomförd i en situation när tillgången på bankapacitet är och kan förväntas vara knapp under överskådlig tid, i synnerhet på de sträckor och i de tidslägen som kan förväntas vara av störst intresse för kommersiell trafik.

Parallellt med kapacitetsbristen växer den samhällsköpta trafiken. Kommersiell trafik och samhällsköpt trafik konkurrerar sen länge i stor utsträckning om samma spårutrymme.

En konkurrens om även samma marknad mellan kommersiella järnvägsföretag och samhällsköpt trafik leder obönhörligt till en tillbakagång för den förra. Det är inget önskvärt samhällsekonomiskt scenario. I sammanhanget bör även betänkas att samhällsköpt trafik ofta ges kraftfull politisk uppbackning, vilket har haft konsekvenser på inriktningen av utvecklingen för järnvägsnätet.

För att bestå, investera och utvecklas behöver kommersiell persontrafik således ett regelverk som ger ett långsiktigt och tillräckligt skydd mot offentligt finansierad konkurrens.

Utredaren ger en god beskrivning av problemområdet och föreslår en uppstramning av nuvarande tämligen svaga regelverk. Undertecknad bedömer dock att det som föreslås i regelhänseende möjligen är tillräckligt när det övergripande målet är att genomföra en snabb avreglering, men ställt inför verkligheten och på sikt är det otillräckligt för att ge marknaden det skydd för expanderande offentliga ambitioner som krävs för en livskraftig kommersiell persontrafik på järnväg.

Utredarens förslag om bevarande av länsgränser för samhällsköpt trafik kommer att ställas på sin spets om och när nuvarande länsindelning helt eller delvis ersätts av ett antal större regioner. Ett

av de motiv som brukar anges för denna reform är för övrigt kollektivtrafikens utveckling och då avses uppenbart inte den kommersiella trafiken. Av en formulering i betänkandet att döma är utredaren också beredd att i detta sammanhang ta vissa risker på den kommersiella trafikens bekostnad. Vid en omfattande länsreform är det min bedömning att utredarens förslag till konkurrensmodell kommer att kräva nya och väsentligt preciserade regler till skydd för den kommersiella trafiken.

Utredaren lämnar den praktiska prövningen av ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt för trafikhuvudmännen till ”en dynamisk process” utvecklad av Transportstyrelsen och berörd domstol. Självklart kan förfarandet utveckla en klar och lätt tillämpad restriktiv praxis, men tills dynamiken har gjort sitt är detta endast en förhoppning. Ett starkare regelverk från början vore att föredra.

Undertecknad och Sune Wahlén har utvecklat ett förslag till en alternativ konkurrensmodell med ett tänkt regelverk kring etablerandet av s k marknadsstråk, som syftar till att normera gränssnittet mellan den kommersiella och den samhällsköpta trafiken genom att på förhand avlysa ett antal specificerade trafikrelationer från samhällets köp. Förslaget skulle också i ett alternativ kunna fungera som en kvalificering inför kapacitetstilldelningen. Utredaren har avvisat förslaget om marknadsstråk på enligt vår uppfattning förhastade grunder. Merparten av de invändningar mot marknadsstråk, som nu anförs i betänkandet har inte med idén om marknadsstråk att göra. Min bedömning är att förslaget om marknadsstråk är både realistiskt och utvecklingsbart.

# Referenser

## Propositioner

- Regeringens proposition (1987/88:50) *Trafikpolitiken inför 1990-talet.*
- Regeringens proposition (1991/92:130) *Ökad konkurrens inom den kollektiva persontrafiken.*
- Regeringens proposition (1993/94:166) *Avreglering av järnvägstrafiken och riktlinjer m.m. för SJ:s verksamhet under åren 1994–1996.*
- Regeringens proposition (1994/95:72) *Omprövning av beslutet om avreglering av järnvägstrafiken.*
- Regeringens proposition (1995/96:92) *Nya förutsättningar för järnvägstrafiken.*
- Regeringens proposition (1995/96:192) *Tillstånd för internationell järnvägstrafik.*
- Regeringens proposition (1997/98:56) *Transportpolitik för en hållbar utveckling.*
- Regeringens proposition (1999/2000:78) *Ändrad verksamhetsform för SJ m.m.*
- Regeringens proposition (2001/02:20) *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem.*
- Regeringens proposition (2003/04:123) *Järnvägslag.*
- Regeringens proposition (2005/06:160) *Moderna transporter.*
- Regeringens proposition (2006/07:45) *Andra järnvägspaketet – fortsatt EU-harmonisering av järnvägslagstiftningen.*
- Regeringens proposition (2007/08:78) *En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft.*

## Regeringsbeslut m.m.

Regeringens beslut 6 december 2007, *Försök med regionalt ansvar för Öresundstågen*, N2006/12020/TR.

Regeringens beslut 11 september 2008, *Rätt för trafikhuvmän att utföra och organisera persontrafik på järnväg mellan län i Norrland*, N2008/4635/TR.

Kommittédirektiv 2008:55, *Översyn av lagstiftningen på kollektivtrafikområdet*, N 2008:03.

## EG-rättsakter

Rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.

Rådets förordning (EEG) nr 2408/92 om lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen.

Rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag.

Rådets direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG om ändring av rådets direktiv 91/440 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/13/EG om ändring av direktiv 95/18 om tillstånd för järnvägsföretag.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/51/EG om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/58/EG om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/59/EG om behörighetsprövning av lokförare som framför lok och tåg på järnvägs-systemet i gemenskapen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

### Statens offentliga utredningar

SOU 2002:48, *Rätt på spåret.*

SOU 2003:104, *Järnväg för resenärer och gods.*

SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*

### Rapporter m.m.

Alexandersson, G och Hultén, S. (2008) *Marknadsanalys av förutsättningarna för en fortsatt avreglering av järnvägens persontrafik, Handelshögskolan i Stockholm/MTC.*

Banverket, *Järnvägssektorns utveckling Banverkets sektorsrapport 2007.*

Econ Pöyry AB. (2008a) *Konkurrensen på spåret – Uppföljning och utvärdering av järnvägsmarknaden – Delrapport 1. 14 augusti 2008.*

Econ Pöyry AB. (2008b) *Konkurrensen på spåret – Utvärdering av utredningens förslag – Delrapport 2. 29 september 2008.*

IBM Global Business Services (2007) *Rail Liberalisation Index 2007, Market opening: comparison of the rail markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway.*

Interfleet (2008) *Framtida kapacitetsbehov av trafiknära underhåll.*

Näringsdepartementet (2008) *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden, promemoria juni 2008.*



- Persson, M, och Paulsson, R. (2004) *Vem får köra var? En idéskiss till förändrat marknadsstillträde till persontrafiken på järnväg*, promemoria 2004-12-17.
- Pyddoke, R. (2008), *Reglering av ett offentligt åtagande i inter-regional persontrafik på järnväg*, VTI.
- Rikstrafiken (2005) *Kriterier för grundläggande transportbehov*, RT 2005-156/40.
- SIKA 2003:7 *Lönsam persontrafik på järnväg. Analyser för Järnvägsutredningen*.
- Statens järnvägar, *Årsredovisning 2007*.
- Statens järnvägar (2006) *Marknaden för järnvägsfordon i Sverige*, rapport 2006-02-10.
- Statskontoret, 2008:13, *Hela vägen med en biljett Förutsättningar för ett operatörs- och konkurrensneutralt informations- och biljettsystem för persontrafik på järnväg*.
- Svensk Kollektivtrafik, *Trafikhuvmännens nuvarande järnvägs trafik och framtidsplaner*, september 2008.
- Wieweg, L. (2004) *Konkurrens inom långväga persontrafik på järnväg*, rapport 2004-10-15, Banverket.
- Wärnfeldt, Y. (2008a) *Internationell kartläggning – läget när det gäller öppning av marknaden för persontrafik på järnväg*, PM maj 2008, TFK.
- Wärnfeldt, Y. (2008b) *Internationell kartläggning av läget när det gäller öppning av marknaden för persontrafik på järnväg – kompletterande studie av Tyskland och Italien*, PM augusti 2008, TFK.