

Kommittédirektiv



Ökad konkurrens på marknaden för persontransport på järnväg

Dir.
2007:145

Beslut vid regeringssammanträde den 8 november 2007.

Sammanfattning av uppdraget

En utredare får i uppdrag att föreslå

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

Utredaren ska vidare analysera förslagets konsekvenser, inklusive omställningseffekter och i förekommande fall föreslå finansiering. Utredaren ska överväga om förslagen kräver förändringar av de statliga myndigheternas eller trafikhuvudmännens ansvar och uppgifter.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2008.

Politiska utgångspunkter

En ökad konkurrens på en väl fungerande marknad för persontransport på järnväg bidrar till att tillgodose resenärernas och samhällets krav på ett attraktivt, effektivt och långsiktigt hållbart trafikutbud av god kvalitet. Det bidrar i sin tur till ökat resande på järnväg till förmån för tillväxt, sysselsättning, regional utveckling, tillgänglighet och miljö.

Godstrafiken på järnväg har avreglerats, vilket har medfört att fler tågoperatörer kunnat komma in på marknaden. På persontrafiksidan har det gått långsammare att öppna marknaden. Det har dock skett en utveckling mot fler operatörer i den upphandlade trafiken. Regeringen ser positivt på detta och anser att det långsiktiga målet bör vara en öppen och väl fungerande marknad för all persontrafik på järnväg. Det förutsätter en avveckling av SJ AB:s exklusiva trafikeringsrätt.

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) uttalade regeringen att det långsiktiga målet bör vara en avreglerad persontrafikmarknad. För att öka järnvägstrafikens konkurrenskraft är det nödvändigt att höja dess kvalitet och tillgänglighet. Samordnade system för biljettbokning och information liksom attraktiva och tillgängliga bytespunkter lyfts också fram.

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1) aviserade regeringen detta utredningsuppdrag liksom ambitionen att återkomma till riksdagen med förslag till ny lagstiftning under riksmötet 2008/09. I propositionen uttalades även att ett ytterligare stärkt lokalt och regionalt inflytande och ansvarstagande över transportsystemet är eftersträvänsvärt och betydelsefullt för väl fungerande kommunikationer över hela landet.

Den svenska marknaden för persontrafik på järnväg består i huvudsak av den interregionala s.k. kommersiella marknaden där SJ AB har en exklusiv trafikeringsrätt, samt av den lokala/regionala marknaden där trafiken upphandlas av trafikhuvudmännen i länen under konkurrens mellan anbudsgivande operatörer. Dessa marknader är i huvudsak komplementära, men även överlappande inom länen.

Det är angeläget att öka konkurrensen på marknaden för persontrafik på järnväg för att tillgodogöra sig den dynamik och utveckling som kännetecknar en väl fungerande marknad. Förändrade pendlingsmönster och ökad samverkan mellan närliggande regioner, dvs. regionförstoring, kräver att även de regionala trafik-

systemen utvecklas och anpassas till dessa förändringar. Båda marknadsmodellerna bör därför ges förutsättningar och utrymme att utnyttja sina möjligheter till utveckling, både var för sig och i samverkan med varandra.

Samverkan mellan kommersiell och upphandlad trafik utövas regelmässigt inom de flesta län. Det finns även utvecklings- och samverkansmöjligheter mellan upphandlad och kommersiell trafik vid ett utökat regionalt engagemang i storregionala tågssystem, t.ex. där dessa kan fungera som matarsystem till snabbtågstrafiken.

Man kan dock inte utesluta att det i vissa fall kan uppstå en sådan konkurrens om resenärerna mellan kommersiell och upphandlad trafik att förutsättningarna för att bedriva kommersiell trafik försämras. Det har sin grund i att den ena modellen kännetecknas av att offentliga organ delvis skapar sin marknad via skattemedel, medan den andra modellen bygger på att kommersiella aktörer finansierar sin verksamhet via biljettintäkter.

En utgångspunkt bör vara att det inte ska förekomma några monopol vare sig på operatörs- eller organisatörsnivå. En annan bör vara att upphandlad trafik inte ska tillåtas konkurrera ut kommersiell trafik om det inte kan påvisas att detta leder till ökad samhällsnytta.

Det är därför angeläget att formulera principer, kriterier och process för effektiv reglering av gränssnittet mellan de två modellerna, deras utbredning och inbördes förhållande, så att bägge ges goda utvecklingsförutsättningar och att resenärernas nytta av utbudet blir så stort som möjligt. En ny effektiv reglering kräver sannolikt också förändringar i en del statliga myndigheters ansvar och uppgifter.

Tidigare utredningar

Konkurrens på järnvägsområdet har behandlats av flera utredningar.

I Järnvägsutredningens huvudbetänkande *Järnväg för resenärer och gods* (SOU 2003:104) föreslogs en blandad modell, där en ökad konkurrens om resenärerna kombineras med ett utbud som garanteras och styrs av samhället. Utredningen föreslog att licensierade järnvägsföretag skulle få bedriva kommersiell persontrafik i konkurrens över hela järnvägsnätet och att operatörs- eller organisatörsmonopol inte skulle tillåtas. Vidare föreslogs att rätten att

organisera linjebunden persontrafik ska regleras via ett tillståndsförfarande. En trafikutövare som anser sig lida skada av att ny trafik etableras ska kunna påkalla s.k. skadlighetsprövning.

Utredaren föreslog vidare att fordon bör tillhandahållas under likvärdiga villkor till alla operatörer på en successivt utvecklad marknad för nya och gamla fordon. Utredaren föreslog också att etablering av fordonsbolag med uppgift att tillhandahålla fordon och service bör uppmuntras och att fordonen bör utgöra ett konkurrensmedel gentemot resenärerna. För att stärka resenärens ställning och för att marknadsöppningen inte ska motverkas av att resenären möts av ett svåröverskådligt och splittrat utbud föreslogs en trafikslagsövergripande resevillkorlag. En sådan lag skulle garantera resenären lättillgänglig information om trafiken samt rätt till ersättning till följd av brister i kvaliteten. På uppdrag av Järnvägsutredningen gjorde Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) en prognos över den företagsekonomiska utvecklingen av persontransportmarknaden på järnväg. Tre stråk bedömdes lönsamma 2010, nämligen Stockholm–Göteborg, Stockholm–Malmö samt Stockholm–Sundsvall.

I Regelutredningens betänkande *Liberalisering, reglering och marknader* (SOU 2005:4) föreslogs bl.a. att SJ AB:s ensamrätt till lönsam persontrafik bör preciseras och villkoras och att kopplingen mellan investeringar och trafik bör stärkas. Ekonomiska incitament föreslås ingå i avtal som tecknas mellan Banverket och operatörerna.

I samband med arbetet med propositionen *Moderna transporter* (prop. 2005/06:160) gavs en utredare i uppdrag att utarbeta förslag till förändring av villkor för tillträde till marknaden för persontransport på järnväg. I rapporten *Vem får köra var?* (N2004/10080/TR) uttalade utredaren att det är för tidigt att släppa marknaden helt fri, eftersom funktioner som fordonsförsörjning och kriterier för prioritering vid fördelning av infrastrukturkapacitet inte var klara och att en konkurrens på lika villkor på nationella och internationella marknader måste säkerställas.

Utredaren föreslog att marknaden skulle öppnas stegvis med sikte på att öppna den svenska marknaden för konkurrens på spåret 2010, i samband med öppningen av marknaden för internationell persontrafik på järnväg inom EU. Som ett steg på vägen föreslogs att charter- och nattågsmarknaden skulle öppnas för konkurrens.

Utredaren anförde att en högre grad av förutsägbarhet och stabilitet bör skapas på de delmarknader som i dag trafikeras av

SJ AB och att det är orimligt med ensamrätt utan krav kopplade till de transportpolitiska målen. Rikstrafiken föreslogs få i uppdrag att träffa en trafikeringsöverenskommelse med SJ AB om ett basutbud av långväga trafik, i samråd med regionala intressenter. Som motprestation skulle SJ AB få behålla sin ensamrätt till dess marknaden öppnades för konkurrens.

Trafikhuvudmännen ansågs kunna ta ett ökat ansvar för sådan järnvägstrafik över länsgräns som tillgodoser daglig arbetspendling inom storregionala arbetsmarknadsregioner. Utredaren föreslog en segmentering av marknaderna för daglig storregional arbetspendling och långväga resande. Utredaren föreslog ett tillståndsförfarande för trafik över mer än en länsgräns och att kriterier skulle utformas som förhindrar att storregional trafik i för hög grad konkurrerar med långväga kommersiell trafik. En samordning med SJ AB:s och Rikstrafikens trafik ska vara ett villkor för att tillstånd ska ges.

Regeringen uppdrog åt Boston Consulting Group att utreda effekterna på SJ AB av förslagen ovan. Man drog slutsatsen att SJ AB:s ekonomi skulle påverkas kraftigt om trafikhuvudmännen gavs generellt tillstånd att trafikera över mer än en länsgräns. En trafikeringsöverenskommelse med Rikstrafiken, respektive en avreglering av charter- och nattågstrafik, bedömdes få mindre betydelse.

Riksdagen beslutade om avreglering av charter- och nattågstrafiken 2006. Avregleringen trädde i kraft den 30 april 2007 via en ändring i järnvägsförordningen (2004:526). Kommersiella operatörer kan nu konkurrera på denna marknad på hela järnvägsnätet.

Aktuell regional utveckling

Allt fler kommunala och regionala aktörer efterfrågar gemensam trafikeringsrätt för tågtrafik som samordnas över flera län. Aktuella just nu är trafik i Norrland, runt Öresund samt trafiken i Mälardalen. Regeringen får i dag med stöd i järnvägsförordningen (2004:519) besluta att en trafikhuvudman får utföra och organisera persontrafik även i angränsande län. Regeringen får också besluta att ge trafikhuvudmän i olika län som samverkar gemensam rätt att utföra och organisera persontrafik.

Trafikhuvudmän m.fl. i intresseföreningen Norrtåg har ansökt om att få ta över och samordna all dagtågstrafik i Norrland, inklu-

sive trafik från Norrland till Stockholm. I propositionen Moderna transporter (prop. 2005/06:160) föreslogs i stället att trafikhuvudmännen skulle erbjudas att ta över ansvaret för all persontrafik på järnväg norr och väster om Sundsvall. Rikstrafiken har utrett villkor och genomförande av ett försök.

Skånetrafiken m.fl. trafikhuvudmän har ansökt om gemensam trafikeringsrätt för Öresundstågen från Malmö till Alvesta respektive Göteborg. SIKÅ, som utrett effekterna av ett bifall, samt flera remissinstanser anser att möjligheten att bedriva kommersiell persontrafik på järnväg kan försämrās men att fördelar kan ses för den regionala och kortväga interregionala trafiken i form av ett ökat utbud och något förbättrade möjligheter för pendling över länsgräns om ansökan bifalles.

I en tidigare avsiktsförklaring om medfinansiering av Citybanan genom Stockholm föreslogs att staten ska medverka till att ge trafikhuvudmännen i Mälardalen gemensam trafikeringsrätt för persontrafik på järnväg från Uppsala till Linköping och Örebro. Inom Mälardalsrådet pågår ett arbete med att bedöma om och hur en gemensam trafikhuvudman för Mälardalen skulle kunna utformas. Det är inte uteslutet att en så omfattande tågtrafik i trafikhuvudmannaregi kraftigt skulle påverka möjligheterna att bedriva kommersiell interregional persontrafik till och från regionen. Konsekvenserna av ett sådant upplägg är ännu inte utredda.

Uppdraget

En utredare får i uppdrag att föreslå

- åtgärder som skapar förutsättningar för konkurrens på den kommersiella marknaden för persontrafik på järnväg, och som tillgodoser samhällets och resenärernas krav på effektivitet och kvalitet m.m.,
- principer, kriterier och process för en effektiv reglering av konkurrens och samverkan mellan kommersiell och upphandlad persontrafik på järnväg,
- de förändringar av lagstiftningen som följer dels av utredarens egna förslag, dels av EG-direktivet om öppning av marknaden för internationell persontrafik på järnväg dels av regleringen av tillgång till biljetter och funktionshindrande resenärers rätt till

assistans i EG-förordningen om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter,

- lämpliga metoder och ansvar för uppföljning och utvärdering av marknadens utveckling efter ett genomförande av förslagen,
- en övergripande plan för genomförande av sina förslag.

Utredaren ska vidare analysera förslagets konsekvenser, inklusive omställningseffekter och i förekommande fall föreslå finansiering. Utredaren ska även överväga om förslagen kräver förändringar av de statliga myndigheternas eller trafikhuvudmännens ansvar och uppgifter.

Utredaren ska utreda förutsättningarna för och ge förslag på hur ökad konkurrens mellan kommersiella operatörer ska kunna åstadkommas samtidigt som resenärernas önskemål om kvalitet och tillgänglighet tillgodoses. Förslagen ska utgå ifrån principerna om konkurrensneutralitet och icke-diskriminering och EG:s statsstödsregler för att bidra till en konkurrens på lika villkor. I uppdraget ingår att utreda olika alternativ för att direkt eller stegvis öppna marknaden för persontrafik på järnväg för konkurrens. Utgångspunkten ska vara att SJ AB:s exklusiva trafikeringsrätt avskaffas. Utredaren ska analysera vilka effekter alternativen får för resenärer, operatörer och andra aktörer inom sektorn inklusive staten. Alternativen ska bedömas med och utan rätt för regionala aktörer att organisera persontrafik på järnväg i flera län.

Fordonsförsörjningen är strategiskt viktig för möjligheterna att åstadkomma en ökad konkurrens på marknaden för persontransport på järnväg. Fordonen är också av yttersta betydelse för tågtrafikens utveckling och attraktivitet. Tillgång till fordon kan även vara ett betydelsefullt konkurrensmedel. Fordonsförsörjningen är ett bekymmer och inträdeshinder för nya, framförallt små och medelstora, aktörer. Kapitalkostnaden för nya järnvägsfordon är hög och avskrivningstiden lång. Dessutom fungerar andrahandsmarknaden dåligt, vilket medför hög restvärdesrisk.

Inträdeshindren till denna marknad är således kraftiga, såväl vid konkurrens på som vid konkurrens om spåren. Vid konkurrens om spåren kan det bli nödvändigt med relativt långa koncessionstider för att den kommersiella risken, som är förknippad med anskaffning av fordon, ska vara hanterbar. Detta riskerar att hämma utvecklingen mot en väl fungerande konkurrens.

För att skapa en ökad konkurrens är det viktigt att fler operatörer ges möjlighet att etablera verksamhet på marknaden. Därför är det strategiskt viktigt att få till stånd en konkurrensneutral och väl fungerande fordonsförsörjning. En sådan behövs även för att driva på förnyelsen av fordonsparken på den svenska marknaden. Utredaren ska därför bedöma om staten ensam, t.ex. via affärsverket Statens järnvägar, eller i samverkan med andra aktörer, t.ex. Transitio, kan medverka till att det etableras en konkurrensneutral fordonsförsörjning. Utredaren ska även undersöka möjligheterna för operatörerna att leasa fordon på den internationella marknaden.

Från ett kundperspektiv är det önskvärt att tågtrafikutbudet med tillhörande tjänster uppfattas som en sammanhängande helhet med god kvalitet och tillgänglighet, även om konkurrensen och antalet operatörer ökar. Trafiken bör vara upplagd så att byten mellan tåg, trafikslag och transportörer underlättas. Särskild hänsyn måste tas till funktionshindrades rättigheter i den kommande EG-förordningen om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter. Samordnade system för information, bokning och biljettering förenklar för resenärerna. Sådana system är av strategisk betydelse för möjligheten att kunna öka konkurrensen utan att det samlade utbudet blir svåröverskådligt och svårhanterligt för konsumenterna. Det är dock nödvändigt att avväga dessa önskemål mot önskemålet om en öppen marknad med väl fungerande konkurrens, så att önskad dynamik och utveckling inte förhindras. Det är även angeläget att bedöma hur resenärernas behov och krav kan tänkas förändras på längre sikt, och hur det bör påverka utformningen av marknadsreglering och samverkan mellan olika aktörer.

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

I juni 2007 kom Europaparlamentet och rådet överens om ett direktiv om marknadsöppning för den internationella persontrafiken på järnväg, *Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 1991/440/EEG om utveckling av gemenskapens*

järnvägar. Direktivet reglerar villkoren för bedrivande av kommersiell internationell persontrafik på järnväg. Från och med 2010 kommer det att vara tillåtet att bedriva sådan trafik över och inom Sveriges gränser med rätt att ta ombord och släppa av samma passagerare inom landet, s.k. cabotage. Det kommer även att påverka konkurrensen på den svenska marknaden för persontransport på järnväg. Utredaren ska beakta detta direktiv vid bedömningen av möjligheterna att öka konkurrensen på den svenska marknaden, samt föreslå bestämmelser som införlivar ovan nämnda direktiv samt *Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg* i svensk rätt.

I uppdraget ingår även att utreda vilka effekterna skulle bli på järnvägsmarknaden och dess aktörer om länstrafikansvariga och deras trafikhuvudmän ges rätt att gemensamt organisera och samordna regional järnvägstrafik över flera län. Flera exempel på tänkbara storregionala tågtrafiksystem i trafikhuvudmannaregi bör analyseras, t.ex. för Mälardalsregionen. Utredaren ska även bedöma hur det framtida resandet kan påverkas av sådana förändringar på marknaden.

För att det ska finnas utrymme för kommersiell trafik är det sannolikt nödvändigt att staten vid behov ska kunna begränsa viss av samhället subventionerad trafik. Utredaren ska därför föreslå process och regelverk för hur konkurrens från upphandlad gentemot kommersiell persontrafik på järnväg ska kunna hanteras.

Här ingår att föreslå eventuella villkor för bifall till en ansökan om trafikeringsrätt. Ett sådant kan vara att de sökande ska redovisa ett långsiktig trafikförsörjningsprogram, som i huvudsak omfattar den upphandlade trafiken. I detta bör en prognos göras av den kommersiella trafikens potentiella utveckling vid olika omfattning på den upphandlade trafiken. Prognosen ska även innehålla en beskrivning av regionens behov av och förväntningar på den kommersiella trafiken. Programmet kan då fungera som vägvisare för operatörer om var det kan vara intressant att starta kommersiell trafik, vilket kan minska behovet av att upphandla trafik. Ett sådant program behövs även som grund för en prövning av om den föreslagna trafiken medför en bättre trafikförsörjning än om all trafik bedrivs av kommersiella operatörer. Utredaren ska även lämna förslag på en lämplig process, som anger hur och när en ansökan om trafikeringsrätt bör prövas. Utgångspunkten vid utformningen av processen ska vara att den ska innehålla en rimligt allsidig bedöm-

ning av konsekvenserna av en beviljad trafikeringsrätt för resenärer och samhälle, bl.a. när det gäller samhällsekonomisk effektivitet.

Inom kort kommer Europaparlamentet och rådet även att anta en EG-förordning om kollektivtrafik på väg och järnväg. Förordningen ska ersätta EEG-förordning 1191/69. Den nya förordningen anger ramar och villkor för anordnande av kollektivtrafik som subventioneras av samhället. Förordningen kommer att gälla direkt i Sverige och svensk rätt måste sannolikt anpassas för att möjliggöra en korrekt tillämpning av förordningen. Regeringen har för avsikt att inom kort tillsätta en utredning som ska utreda detta inom ramen för en allmän översyn av lagstiftningen på den lokala och regionala kollektivtrafikens område. Utredaren ska samarbeta med den kommande utredningen.

Tilldelningen av tåglägen kommer att få en ökad betydelse om järnvägstrafiken ökar och det kommer in fler konkurrerande operatörer på marknaden. Det är därför ytterst viktigt att metoderna för kapacitetstilldelning utvecklas så att järnvägssystemet kan få effektivast möjliga utnyttjande. Banverket har i uppdrag att utveckla metoderna för kapacitetstilldelning under tillsyn av Järnvägsstyrelsen. Banverket ska informera utredaren om kapacitetstilldelningen och arbetet med utveckling av metodik. Utredaren ska bedöma om det krävs ytterligare förändringar av kapacitetstilldelningen för att säkerställa konkurrensneutralitet och icke-diskriminering.

Erfarenheter från konkurrensutsättning av verksamhet på andra marknader visar på vikten av att på förhand fastställa metoder för uppföljning och utvärdering av marknadens funktionalitet. Det kan t.ex. handla om att klarlägga vilka parametrar som ska användas och hur och till vem information ska förmedlas. Utredaren ska därför föreslå lämplig form och lämpligt innehåll i uppföljning och utvärdering, när detta bör ske och vem som bör få ansvaret. Utredaren ska analysera konsekvenserna av sina förslag och i förekommande fall lämna finansieringsförslag. Här ingår att utreda om föreslagna åtgärder kräver förändringar i statliga myndigheters ansvar och uppgifter. Utredaren ska även utforma förslag till sådan lagstiftning som krävs för att realisera föreslagna åtgärder i övrigt.

Genomförande

Utredaren ska utgå från tidigare utredningar och samråda med Konkurrensverket, Konsumentverket, Glesbygdsverket, Banverket, Järnvägsstyrelsen, SIKÅ, Rikstrafiken och Affärsverket Statens järnvägar. Berörda myndigheter ska lämna de underlag som utredaren behöver för sitt arbete. Utredaren ska även samråda med SJ AB med flera operatörer, Tågoperatörerna, Svenska Lokaltrafikföreningen, Sveriges Kommuner och Landsting, Samtrafiken i Sverige AB, forskare och andra experter samt representanter för resenärerna. Utredningen ska även beakta den internationella utvecklingen på området. Utredningen ska bedrivas under öppna former och i dialog med berörda aktörer.

Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 1 oktober 2008.

(Näringsdepartementet)

Trafikföretag, trafik och trafikavtal på järnvägsmarknaden för persontrafik

SJ AB (helägt av svenska staten)

Kommersiell trafik:

SJ AB har som ensamt företag rätt att köra (kommersiellt lönsam) trafik på hela det av staten förvaltade järnvägsnätet. Trafiken körs bl.a. mellan Stockholm–Göteborg/Malmö/Sundsvall. På vissa av dessa kommersiella linjer köper trafikhuvudmännen in enstaka platser på SJ AB:s tåg i egetrafiken. Bl.a. köper Tåg i Väst platser på tågen mellan Göteborg–Skövde/Töreboda och Göteborg–Karlstad.

Avtalstrafik:

- *Tåg i Väst* (nio tåglinjer i och i anslutning till Västra Götalands län) på uppdrag av Tåg i Väst (Jönköpings länstrafik, Hallands- trafik, Västtrafik, Värmlandstrafik och Länstrafiken Örebro) och Rikstrafiken. Avtalet gäller till juni 2010.
- *Kust till Kust* (Kalmar/Karlskrona–Göteborg) på uppdrag av Rikstrafiken i ett samverkansavtal med LT Kronoberg, LT Blekinge, LT Kalmar och LT Jönköping. Ettårigt optionsavtal och avtalet nu gäller till januari 2009. SJ AB har meddelat att trafiken är kommersiellt lönsam och man efter avtalets utgång avser köra den enligt sin ensamrätt.
- *Trafik i Mälardalen* (TiM) körs på SJ AB:s trafikeringsrätt men enligt en överenskommelse av Mälal (SL, Upplands lokaltrafik, LT Sörmland, LT Örebro, Västmanlands lokaltrafik). Vad gäller

den s.k. UVEN-trafiken¹, har trafikhuvudmännen tecknat ett samverkansavtal (med finansiellt stöd från) med Rikstrafiken. UVEN-avtalet gäller till juni 2009. TiM-avtalet gäller till 2011.

- *Upptåget* (Upplands Väsby–Arlanda–Uppsala–Tierp–Gävle) på uppdrag av ULT och SL i samarbete med X-trafik. Avtalet gäller 2006–2011, med option till 2013.
- *Trafik i Östergötland* på direktavtal med Östgötatrafiken som ännu inte har konkurrensutsatt sin trafik. Avtalet är tecknat 1995 och förlängt med 5-årsoptioner. Den nuvarande avtalsperioden går ut 2010.
- *Blekinge kustbana*, dvs. trafiken Karlskrona–Kristianstad på uppdrag av Blekingetrafiken och Skånetrafiken i samverkan med Rikstrafiken. Avtalet gäller till juni 2013.
- *Gränstrafiken* (Oslo–Karlstad–Örebro) på den svenska sidan på uppdrag av Värmlandstrafik och LT Örebro i samverkan med Rikstrafiken. Den gränsöverskridande trafiken utförs enligt SJ AB:s resp NSB:s trafikeringsrätt. Men det är Tågkompaniet som underentreprenör som kör trafiken (se nedan). Trafiken startade i januari 2007 och Rikstrafikens samverkansavtal gäller till juni 2013.²

Veolia Transport Sverige AB (ägt av franska multinationella koncernen Veolia Environnement)

Kommersiell trafik:

- *Lapplandståg* säsongstrafik (27 juni–17 aug 2008) Malmö/Göteborg–Narvik, två turer i veckan.
- ”*Utmanartåg*” till Åre. Säsongstrafik januari–mars nattåg (Göteborg–Eskilstuna–Stockholm–Åre/Storlien). Start 2007.
- *Chartertåg* på beställning från enskilda.

¹ Uppsala-Sala-Västerås-Eskilstuna-Katrineholm-Norrköping.

² Trafiken körs som ett i samarbete mellan SJ AB samt kommuner och Hedmarks fylkeskommune på den svenska sidan och NSB samt Samferdseldepartementet och Hedmarks fylkeskommune på den norska sidan. Lösningen bygger på en förlängning av befintlig trafik och innebär bl.a. att Värmlandstrafiks Regina-tåg används för trafik till Oslo. Trafiken samordnas med regional-tågtrafiken i Norge (Oslo-Kongsvinger) och i Värmland och omfattar fyra tåg över gränsen i vardera riktningen måndag till fredag.

Avtalstrafik:

- *Kinnekulletrafik* (Göteborg–Lidköping–Mariestad–Herrljunga–Örebro) på uppdrag från Västtrafik. Från juni 2009 då avtalet går ut tar Arriva över trafiken (se nedan).
- *Mittnabotåget* (Mittlinjen och Nabotåget) på sträckan Sundsvall–Östersund–Storlien–Trondheim på uppdrag från LT Jämtland, LT Västernorrland och norska staten. Avtal från Rikstrafiken juni 2007– juni 2012 med option till 2014.
- *Tjust- och Stångådalsbanan* (Linköping–Västervik och Linköping–Kalmar) på uppdrag av Östgötatrafiken och Länstrafiken Kalmar i samverkan med Rikstrafiken. Avtalet gäller 2008–2013 med option till 2015.
- *Lidingöbanan, Saltsjöbanan, Tvärbanan, Nockebybanan samt tunnelbanan i Stockholm* på uppdrag av SL. F n genomför SL en ny upphandling av tunnelbanan där det nya avtalet ska träda ikraft från 2009. Avtalen på de förra banorna sträcker sig till augusti 2012.

Svenska Tågkompaniet AB (helägt av NSB)*Kommersiell trafik:*

- Snabbtåg *Oslo–Göteborg* som underentreprenör åt SJ AB och enligt gemensam trafikeringsrätt för SJ AB/NSB.

Avtalstrafik:

- *Tåg i Bergslagen*, trafik på sex–sju linjer i Bergslagsregionens fyra län på uppdrag av det av trafikhuvudmännen³ gemensamt ägda bolaget Tåg i Bergslagen och i samverkan med Rikstrafiken. Bland annat gäller det linjerna Borlänge–Ludvika – Karlstad, Gävle–Örebro–Hallsberg, Ludvika–Fagersta – Västerås samt Mora–Borlänge. Avtalet gäller 2006–juni 2011 med option till 2016.
- *X-tåget* (Gävle–Ljusdal/Sundsvall) för X-trafik AB. Avtalet gäller 2001–2014 (femårig option utlöst).

³ AB Dalatrafik, Västmanlands Länstrafik, X-trafik och Länstrafiken Örebro.

A-Train AB (Macquarie European Infrastructure Fund, del av det australiensiska investmentbolaget Macquarie Group)

Arlandabanan (Rosersberg–Stockholm–Arlanda–Odensala) upphandlades och genomfördes som ett PPP-projekt i ett 45-årigt koncessionsavtal 1995–2040. Därefter har avtalet ändrats och en klausul har lagts till som ger rätt till omförhandling efter 15 år. Andra tågoperatörer än A-Train som trafikerar och stannar på Arlandabanans hållplatser får erlægga en hållplatsavgift till infrastrukturförvaltaren A-Train för att ta upp och lämna av passagerare på Arlanda.

Inlandsbanan AB, IBAB (helägt av kommunerna utmed banan)

Huvudmannskapet på Inlandsbanan (Mora och Gällivare) togs i slutet av 1990-talet över av kommunerna utmed banan. Främst sker viss turist-/säsongstrafik (sommar) på Inlandsbanan (Kristinehamn–Filipstad). IBAB sköter sitt eget underhåll och fördelar trafikeringsrätter på banan.

Merresor AB (till lika delar ägt av SJ AB och Peoples Travel Group som är en del av Veolia Transport Sverige AB)

Avtalstrafik:

- *Krösatågen i Småland* (bl.a. Jönköping–Tranås/Hultsfred/Vetlanda/Växjö/Halmstad) på uppdrag av Jönköpings Länstrafik, Kalmar Länstrafik, Kronobergstrafiken och Hallandstrafiken i samverkan med Rikstrafiken. Avtalet gäller till juni 2010. (Rikstrafikens resvaneundersökning har visat att det interregionala resandet är mindre än vad man tidigare trott. Rikstrafiken har därför beslutat minska ersättningen.)
- *Tågtrafik i Värmland* på uppdrag av Värmlandstrafik. Avtalet gäller till 2009. Merresor kör också trafiken på den s.k. Genvägen (Ludvika–Kristinehamn) på uppdrag av Värmlandstrafik i samverkan med Rikstrafiken. Det senare avtalet gäller till juni 2011.

Citypendeln AB (helägt av fransk-brittiska Keolis SA)

Körde pendeltågen i Stockholm till 2006. Ingen trafik i Sverige i dag.⁴

AB Stockholmståg (ägt av SJ AB i samarbete med Euromaint Rail AB och ISS Trafficare AB)

Kör pendeltågen i Stockholm på uppdrag av SL. Avtalet gäller 2006–2011 med option till 2016.

AB Norrlandståg (helägt av SJ AB)

- *Nattåg Stockholm/Göteborg* via Bollnäs till Luleå och Kiruna (på Malmбанan) i SJ AB:s dotterbolag Norrlandståg AB. På uppdrag av Rikstrafiken och avtalet gäller 2008–juni 2013.
- *Dagtag i övre Norrland*, Luleå–Kiruna–Narvik. På uppdrag av Rikstrafiken enligt avtal som gäller 2008–juni 2013.

Roslagståg (ägt av Tågkompaniet och DSB)

Kör Roslagsbanan från 2003 på femårigt avtal till 2008 (med option på ytterligare 5 år) på uppdrag av SL.

Arriva Sverige AB (helägt av brittiska transportföretaget Arriva plc)

Arriva Tåg AB kör sedan juni 2007 Pågatågen i Skåne på linjerna Malmö–Lund/Ängelholm/Helsingborg/Höör/Simrishamn, Kristianstad – Helsingborg på uppdrag av Skånetrafiken. Avtalet gäller 2007–2015 med option till 2017. Från juni 2009 tar Arriva över trafiken på Kinnekullebanan Göteborg–Örebro på uppdrag av Västtrafik. Avtalet gäller 2009–2017 med option till 2019.

⁴ Keolis har däremot, i samarbete med Arriva Skandinavien A/S, lagt anbud på tunnelbanetrafiken i Stockholm. Keolis Nordic kör fö busstrafik på uppdrag av SL genom dotterbolaget Busslink.

”DSB First” – Öresundstrafiken AB resp. Kystbanen A/S (ägt av DSB och brittiska First Group)

Kommer från 2009 att köra trafiken i Öresundsregionen (inkl. Skåneförsöket på linjerna Malmö–Göteborg resp. Malmö–Alvesta) på uppdrag av Skånetrafiken och Trafikstyrelsen i Danmark under varumärket DSB First. Avtalet gäller 2008–2015 med option till 2017.

Regiontrafik i samarbetsbolag och andra samverkansformer

Trafikhuvudmän

1. Blekingetrafiken AB
2. AB Dalatrafik
3. Hallandstrafiken AB
4. Jönköpings Länstrafik AB
5. Kalmar Läns Trafik AB
6. Skånetrafiken (förvaltning)
7. Länstrafiken i Jämtlands Län AB
8. Länstrafiken i Norrbotten AB
9. Länstrafiken i Västerbotten AB
10. Länstrafiken Kronoberg
11. Länstrafiken Sörmland AB
12. Länstrafiken Örebro AB
13. AB Storstockholms Lokaltrafik
14. Upplands Lokaltrafik AB
15. Värmlandstrafik AB
16. Västernorrlands läns Trafik AB
17. Västmanlands Lokaltrafik AB
18. Västtrafik AB
19. X-trafik AB
20. AB Östgötatrafiken

Samarbetsbolag m.m.

Länstrafiken AB – Länstrafiken Sörmland, Länstrafiken Örebro, Västmanlands lokaltrafik (se nedan).

Trafik i Mälardalen (TiM) – Genom samarbets- och utvecklingsbolaget Mälalab samverkar SJ AB och trafik huvudmännen i Stockholm (SLAB), Sörmland (LT Sörmland), Uppsala (ULT),

Västmanland (VLT) och Örebro (LT Örebro) om trafiken på Uppsalapendeln, Mälärbanan, Svealandsbanan, Västra stambanan, Nyköpingsbanan och UVEN, det s.k. TiM-avtalet. (Östergötland deltar också men trafiken gäller tåg till Norrköping och omfattar inte lokaltrafiken.) SJ AB bedriver trafiken och garanterar ett visst basutbud mot att företaget får ensamrätt. Ensamrätten faller dock om utbudet faller under den överenskomna volymen. Trafikhuvudmännen får då kompletteringsupphandla. Merparten av trafiken är kommersiellt lönsam eller bär åtminstone sina kostnader. I förhållande till den ursprungliga garantinivån har det visat sig att den kommersiella efterfrågan var mycket större. Bidrag motsvarande cirka 10 procent av TiM-trafikens kostnader utgår dock till några banor med svagt underlag. Således bidrar Rikstrafiken med cirka 16 miljoner kronor till sådan s.k. tilläggstrafik på följande linjer

- Uppsala–Norrköping (UVEN, via Eskilstuna, Flen och Katrineholm).
- Västra stambanan/Sörmlandspilen (Hallsberg–Stockholm).
- Norrköping–Nyköping.

Tåg i Väst – Jönköpings länstrafik, Hallandstrafiken, Västtrafik, Värmlandstrafik och Länstrafiken Örebro. Trafiken upphandlas av länstrafikbolagen Västtrafik och finansieras i ett samverkansavtal mellan trafikhuvmännen och Rikstrafiken motsvarande cirka 89 miljoner kronor årligen. (Ex. regionaltåg Göteborg–Skövde samt på Väst kustbanan).

Tåg i Bergslagen AB – Samarbetsbolag ägt av AB Dalatrafik, Västmanlands lokaltrafik AB, Länstrafiken Örebro AB, X-trafik AB. Trafiken inom de fyra länen i Bergslagsregionen körs för närvarande av Tågkompaniet och finansieras delvis av Rikstrafiken genom ett samverkansavtal med trafikhuvmännen motsvarande cirka 61 miljoner kronor årligen.

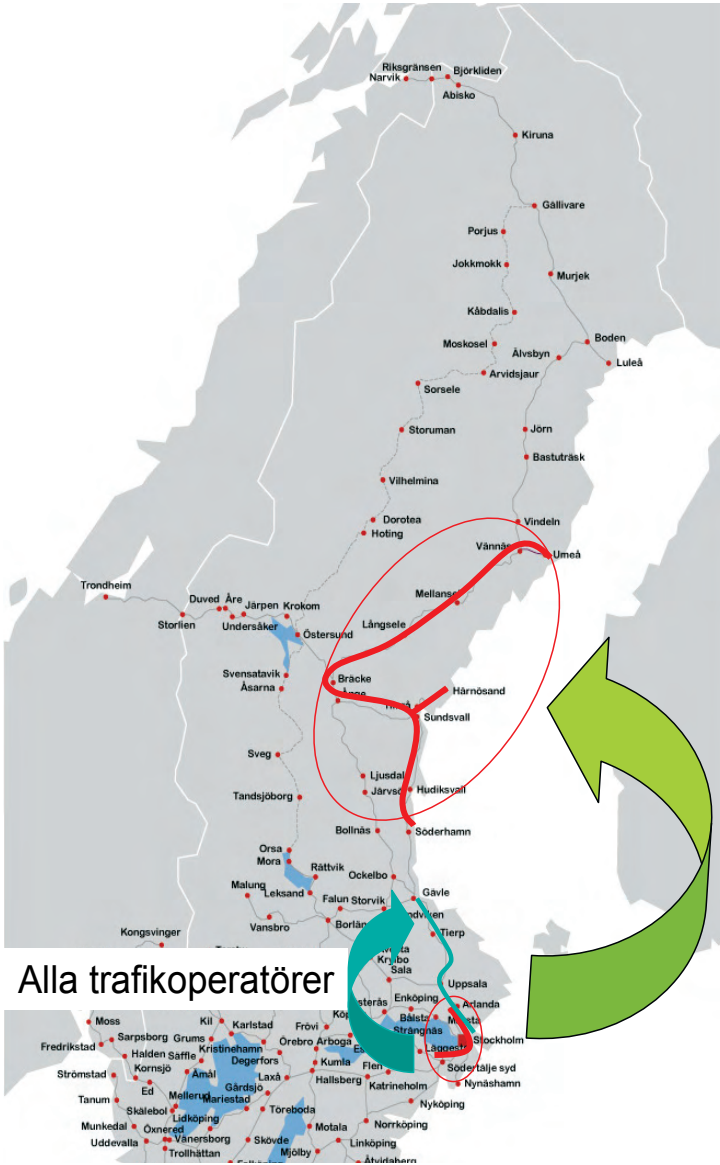
Öresundstågen – Tågtrafiken i Sverige från landsgränsen på Öresundsbron till Malmö och vidare i Skåne och Blekinge. Trafiken sker i dag samarbete mellan Skånetrafiken, Hallandstrafiken, Kalmar läns trafik, länstrafiken Kronoberg och Västtrafik. När det s.k. Skåne försöket startar kommer Öresundstågtrafiken kopplas samman och utvidgas på Väst kustbanan till Göteborg och på södra stambanan mot Kalmar i och med att berörda trafikhuvmän får gemensam trafikeringsrätt på dessa sträckor.

Marknadsstråk – SJ AB:s förslag till konkurrensmodell

Marknadsstråk för persontrafik upplåtna endast för kommersiella järnvägsföretag – exempel på stråk som har förutsättning att vara trafikstarka och därmed stabila över tiden

| <i>Till/ från stationsgrupp</i> | <i>Till/från stationsgrupp</i> |
|---|--|
| (Arlanda/Sundbyberg – Stockholm C – Södertälje) | (Söderhamn – Umeå – Vännäs) |
| D:o | (Ånge – Östersund – Storlien) |
| D:o | (Avesta – Krylbo – Mora/Falun) |
| D:o | (Sandviken – Falun) |
| D:o | (Fagersta – Ludvika) |
| D:o | (Örebro C – Hallsberg) |
| D:o | (Kristinehamn – Charlottenberg) |
| D:o | (Skövde – Göteborg – Halmstad – Skåne via Hallsberg) |
| D:o | (Borås – Herrljunga – Uddevalla via Hallsberg) |
| D:o | (Nässjö – Falköping – Göteborg) |
| D:o | (Mjölby – Skåne) |
| D:o | (Alvesta – Kalmar/Karlskrona) |
| (Göteborg C – Kungsbacka) | (Skåne) |
| D:o | (Örebro via Hallsberg – Skövde/Kil) |
| D:o | (Kil – Kristinehamn) |
| Skåne | (Växjö – Kalmar) |
| D:o | (Nässjö – Falköping) |

Illustration – exempel



Kommersiella jvg företag

Alla trafikoperatörer

Marknadsanalys av förutsättningarna för en fortsatt avreglering av järnvägens persontrafik

Gunnar Alexandersson och Staffan Hultén
Handelshögskolan i Stockholm/MTC

Augusti 2008

Innehåll

| | | |
|-----------|---|------------|
| 1 | Inledning..... | 347 |
| 2. | Avregleringsprocessen – översikt, steg och motiv | 348 |
| | Översiktlig jämförelse – 1988 och 2008 | 349 |
| | Beskrivning och tolkning av stegen i avregleringsprocessen | 352 |
| 3. | Konkurrensen om persontrafiken på järnväg | 363 |
| | Konkurrens om spåren och avtalstyper | 363 |
| | Utvecklingen perioden 1990–2000 | 364 |
| | Utvecklingen perioden 2000–2008 | 367 |
| | SJ:s ekonomiska resultat perioden 1988–2006 | 372 |
| 4. | Marknaderna för insatsvaror och tjänster..... | 377 |
| | Järnvägsbranschens aktörer och deras roller | 377 |
| | Underleverantörsmarknadernas marknadsstruktur | 380 |
| | Marknaden för rullande materiel..... | 382 |
| | Marknaden för underhållstjänster och dess utveckling sedan 2001 | 385 |
| | Analys | 390 |
| 5. | Diskussion av argumenten mot en fortsatt konkurrensutsättning av SJ | 391 |
| | Argument 1: Stordrifts- och samordningsfördelar | 391 |
| | Argument 2: Det går inte att köra parallell trafik | 393 |
| | Argument 3: Det finns en risk för att det uppstår en överkapacitet av nya tåg | 394 |
| | Argument 4: SJ är i dag lönsamt och dess kommersiella verksamhet måste ges arbetsro | 395 |
| | Argument 5: Det är olämpligt att trafikhuvudmännen konkurrerar med SJ | 395 |
| | Argument 6: SJ verkar på en marknad för resande och möter hård konkurrens från bilen och flyget..... | 396 |

| | |
|--|------------|
| 6. Avslutande diskussion | 397 |
| Analys av förändringar som är kritiska vid en övergång till konkurrens..... | 398 |
| Vad krävs för en långsiktigt fungerande konkurrens på operatörsmarknaden och på underleverantörsmarknaderna? | 403 |
| Litteraturförteckning..... | 407 |
| Annex | 409 |

1 Inledning

I år har det gått 20 år sedan den banbrytande uppdelningen av affärsverket SJ i en infrastrukturhållare med ansvar för banan och till den relaterad infrastruktur, och en operatör inriktad på att köra tåg. Detta politiska beslut innebar startskottet för av- och omregleringen av den svenska järnvägsmarknaden.

Med avreglering avser vi både en process i riktning mot ökad konkurrens inom alla delar av järnvägssystemet och en involvering av nya aktörer i järnvägssystemet. För t.ex. marknaderna för insatsvaror innebär avregleringen att flera företag konkurrerar om att erbjuda en insatsvara – underhåll av tåg, rullande materiel, städning, biljettsystem osv. På operatörsmarknaden innebär avregleringen att flera företag konkurrerar om att köra tåg. Företagen kan antingen konkurrera om att sköta trafiken på en sträcka (konkurrens *om* spåren) eller konkurrera med varandra på en järnvägslinje eller ett järnvägsnät (konkurrens *på* spåren). Den svenska avregleringen kännetecknas också av en decentralisering av ansvaret för driften av persontrafiken på järnväg på så sätt att länstrafikhuvudmännen sköter regional och i en del fall interregional trafik. Även investeringarna i infrastruktur har öppnats upp för andra aktörer än staten – men staten via Banverket fortsätter att vara den överlägset viktigaste infrastrukturbyggaren. I fallet Arlandabanan konkurrerade olika privata intressen om att i ett sammanhållet projekt bygga en ny järnvägslinje och använda den för järnvägstrafik. I många regioner skjuter lokala och regionala förvaltningar till finansiering av ny- och ombyggnader av järnvägens infrastruktur.

Avregleringen har därför inte i första hand syftat till att privatisera järnvägen utan målen kan istället sägas ha varit att öka den samhällsekonomiska effektiviteten genom att: 1) konkurrensutsetta delar av järnvägen, 2) involvera lokala och regionala aktörer och privata företag, 3) stärka investeringar i nya banor och rullande materiel och 4) öka järnvägens attraktivitet i konkurrens med andra transportslag. Givet att vi har att göra med pågående process som ännu inte är avslutad återstår flera utmaningar och möjliga utvecklingsvägar för en fortsatt avreglering av den svenska järnvägen.

En eventuell fortsatt avreglering av järnvägen kommer inte innebära att den kommer att bli fri från politisk styrning och kontroll. Det allmänna och politiker kommer att fortsätta ha inflytande över järnvägen på flera olika sätt, t.ex.: 1) Banverket, som sköter infrastrukturen, tidtabellläggning, m.m., kommer fortsätta att vara

en statlig myndighet. 2) Nationella politiker kommer via Riks-
trafiken kunna påverka utbudet av regionalpolitiskt och samhälls-
ekonomiskt attraktiv men företagsekonomiskt olönsam trafik.
3) Staten äger fortfarande flera företag på marknaden: Jernhusen,
SJ AB, Green Cargo AB m.fl.

Denna rapport har som syften att diskutera och analysera:
1) förutsättningarna för en fortsatt avreglering, dvs. en avveckling
av de kvarvarande monopolrätterna på de svenska järnvägsmarkna-
derna, och 2) möjligheterna att skapa en långsiktigt fungerande
konkurrens på järnvägens alla delmarknader, samtidigt som viktiga
resenärsvillkor som samordning och servicekvalitet upprätthålls.
Rapporten kommer i huvudsak att behandla marknaden för per-
sontransporter eftersom marknaden för järnvägsgods har avregle-
rats, dvs. nya aktörer kan fritt träda in på marknaden om de upp-
fyller grundläggande lagstiftade krav på säkerhet m.m.

Vår praktiska utgångspunkt är att det går att avveckla SJ AB:s
monopol för kommersiell persontrafik på järnväg. Vår teoretiska
utgångspunkt är att konkurrens är bättre än monopol om samhället
önskar förbättra resenärernas ställning på marknaden.

Rapporten har följande uppläggning: I kapitel 2 ges en översikt-
lig beskrivning och analys av avregleringsprocessen, inklusive
genomgång av tidigare svenska utredningar. I kapitel 3 beskrivs och
analyseras utvecklingen fram till dagens marknad för järnvägens
persontrafik. Kapitel 4 redogör för underleverantörsmarknaderna
till järnvägens persontrafikmarknad. I kapitel 5 diskuteras några av
de återkommande argumenten mot en konkurrensutsättning av SJ:s
kvarvarande monopol. Kapitel 6 inleds med att identifiera de för-
ändringar i regelverken, SJ:s monopolrätter och marknadsstruktu-
ren som är kritiska i en process mot ökad konkurrens. Därefter
görs en analys av de åtgärder som är nödvändiga för att skapa en
fungerande konkurrens på järnvägens persontrafikmarknad.

2. Avregleringsprocessen – översikt, steg och motiv

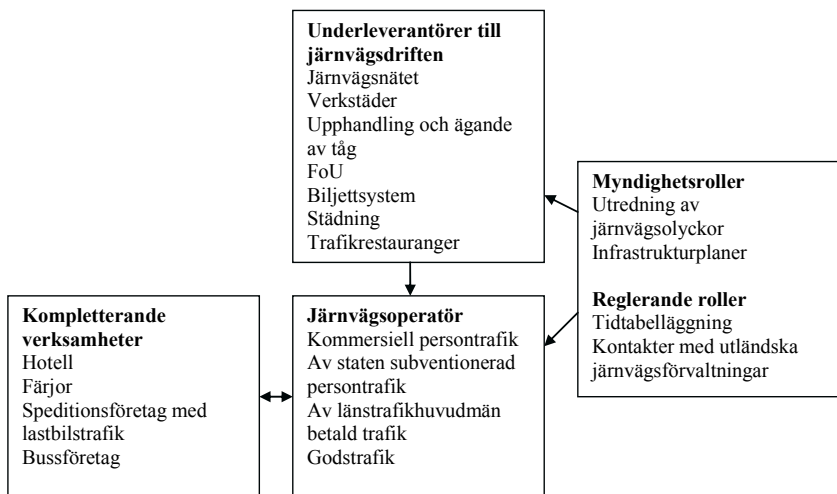
I detta avsnitt kommer vi att göra en genomgång av den svenska
avregleringsprocessen utifrån ett par olika infallsvinklar. Först görs
en översiktlig jämförelse mellan den övergripande situationen 1988
och i dag och hur SJ utvecklats som företag under avregleringspro-
cessen. Därefter presenteras de olika avregleringsstegen, följt av en
tolkning av dessa steg. Slutligen görs en genomgång av de olika

rapporter och utredningar som varit en del av avregleringsprocessen och vilka motiv för och emot fortsatta reformer som framhållits i dessa.

Översiktlig jämförelse – 1988 och 2008

1988 var SJ ett statligt affärsverk med en monopolposition på såväl gods- som persontrafiktransporter på järnväg, skyddat från konkurrens av både lagar och förordningar (se tabell 1). SJ ansvarade för och kontrollerade alla aspekter av järnvägstrafiken och var också involverat som ägare eller delägare i såväl andra trafikslag som stödjande verksamheter: färjetrafik, lokal, regional och långväga busstrafik och speditiönsföretag. Affärsverket skötte t.o.m. utredningarna av större järnvägsolyckor (figur 1).

Figur 1 J-systemet före 1988



SJ skötte innan avregleringen all godstrafik på järnväg antingen direkt i affärsverkets regi eller via det helägda dotterbolaget TGOJ. Den långväga persontrafiken dominerades av SJ:s egetrafik. Utöver denna körde SJ den persontrafik som bedömdes som olönsam men ändå viktig att upprätthålla av samhällsekonomiska och politiska skäl. För denna trafik tilldelades SJ varje år ett bidrag som

skulle täcka förlusterna i trafiken. På ett begränsat antal linjer skötte SJ trafiken i enlighet med avtal med olika länstrafikhuvudmän.

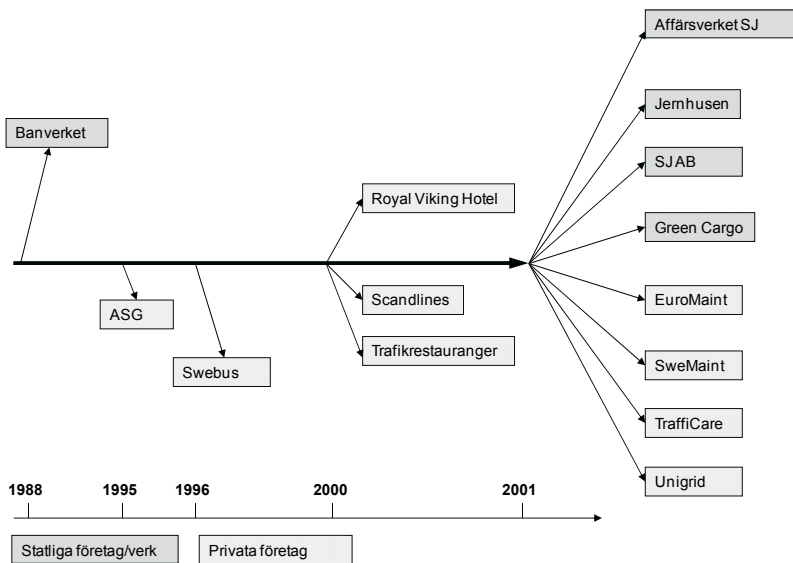
År 2008 är situationen radikalt annorlunda. Spårinfrastrukturen ägs och underhålls av den nationella myndigheten Banverket, som också hanterar trafikledningsfunktionen. Marknaden för gods-transporter på järnväg är i princip helt avreglerad, med möjligheter till inträde på hela järnvägsnätet. Upphandling i konkurrens spelar en viktig roll på persontrafikmarknaden, där den tillämpas på nästan alla olönsamma linjer (som till antalet utgör majoriteten av järnvägsnätet). Affärsverket SJ har delats upp i ett flertal specialiserade företag, varav en del har privatiserats medan andra alltjämt är offentligägda. Ett av dessa, SJ AB, med sitt ursprung i Affärsverkets persontrafikdivision, är fortfarande den största persontrafikoperatören på järnväg. Företaget kör mycket trafik i egen regi, men arbetar i stor utsträckning också som kontrakterad operatör åt regionala trafik huvudmän och den statliga myndigheten Rikstrafiken. Den enda del av järnvägsmarknaden där SJ AB fortfarande åtnjuter ett rättsligt monopol är de linjer som företaget bedömer går att bedriva med lönsamhet utan bidrag, i huvudsak linjerna Stockholm-Göteborg, Stockholm-Malmö, Stockholm-Sundsvall, Stockholm-Dalarna, Stockholm-Karlstad, och Göteborg-Malmö. På den sistnämnda sträckan kommer SJ AB att få konkurrens från trafik som kommer upphandlas av regionala trafik huvudmän. SJ AB kontrollerar den övervägande delen av fordonsflottan, men länstrafikhuvudmän, och Rikstrafiken (via Affärsverket SJ) förfogar också över ett stort antal fordon.

Tabell 1 **Regleringsstrukturen m.m. i den svenska järnvägssektorn 1988 och 2008**

| <i>Del av marknaden</i> | <i>1988</i> | <i>2008</i> |
|-------------------------|------------------------------------|--|
| <i>Persontrafik</i> | | |
| Regional (olönsam) | SJ har monopol och erhåller bidrag | Upphandling i konkurrens (konkurrens om spåren) |
| Interregional (olönsam) | SJ har monopol och erhåller bidrag | Upphandling i konkurrens (konkurrens om spåren) |
| Interregional (lönsam) | SJ har monopol | SJ har monopol men får konkurrens från länshuvudmän 2009 |
| Godstrafik | SJ har monopol | Öppet inträde på alla linjer |

Affärsverket SJ:s uppdelning och utveckling sammanfattas i figur 2. Från att ha kontrollerat i stort sett alla aspekter av järnvägsbranschen och även andra transportgrenar, har SJ numera sålt av alla sina intressen utanför järnvägssektorn och därtill förlorat kontrollen över infrastrukturen, tågtrafikledningen, godstrafiken och den lokala och regionala tågtrafiken. SJ har blivit en järnvägsoperatör på persontrafikmarknaden som tillhandahåller olika typer av järnvägstjänster i egen regi, åt staten, och åt länstrafikhuvudmän. Av alla aktörer på järnvägsmarknaden är SJ därför den organisation som tvingats till störst förändringar.

Figur 2 Skapandet av det nya SJ AB



I tabell 2 listas några nyckeltal för de viktigaste organisationer och företag som har bildats eller trätt in på den svenska marknaden som en följd av avvecklingen av betydande delar av SJ:s monopol och bolagiseringen av affärsverket 2001. Sammantaget sysselsatte järnvägsföretagen och dess stödjande organisationer knappt 19 000 personer 2003. Som jämförelse omfattade motsvarande verksamheter 1987, när de ännu låg kvar inom SJ, cirka 34 000 anställda. Även med hänsyn taget till att SJ skiljt av en rad verksamheter, såsom t.ex. lastbils-, speditörs- och busstrafik, har antalet anställda

i järnvägssektorn alltså minskat med över 40 procent. Detta samtidigt som produktionen mätt i personkilometer ökat kraftigt. Med andra ord har sektorn genomgått en stark produktivetsförbättring under avregleringsprocessen.

Tabell 2 Aktörernas storlek 2003 (baserat på omsättning och antal anställda)

| <i>Företag / organisation</i> | <i>Omsättning(mkr)</i> | <i>Anställda</i> |
|-------------------------------|------------------------|------------------|
| Banverket | 7 959 | 6 603 |
| Green Cargo | 6 194 | 3 612 |
| SJ AB | 5 758 | 3 476 |
| EuroMaint | 1 653 | 1 666 |
| Citypendeln | 1 069 | 956 |
| Jernhusen ¹ | 875 | 192 |
| ISS TraffiCirkare | 586 | 905 |
| RailCombi | 497 | 174 |
| Malmtrafik | 416 | 157 |
| SweMaint ¹ | 404 | 251 |
| Tågkompaniet ¹ | 401 | 229 |
| A-Train | 359 | 173 |
| Svensk Banproduktion | 320 | 305 |
| Transitio | 264 | 15 |
| Connex Tåg | 215 | Uppgift saknas |
| TGOJ Trafik | 198 | 150 |
| BK Tåg | 177 | 127 |
| Roslagståg | 163 | 180 |
| Tågåkeriet | 76 | 48 |

¹ Avser verksamhetsåret 2002/03.

Beskrivning och tolkning av stegen i avregleringsprocessen

Avregleringsprocessen sedd som en helhet består av politiska beslut och initiativ på internationell, nationell och regional nivå, liksom av marknadsaktörernas reaktioner på dessa beslut och initiativ. Avregleringen är följaktligen en växelverkan mellan politik och marknad. Statsmakterna har lärt sig att det behövs tydliga spelregler på järnvägsmarknaden och att dessa spelregler gradvis måste omdefinieras beroende på att marknadsaktörerna genom sitt agerande skapar icke förutsedda effekter av lagstiftningen. Det är en

förklaring till att allt eftersom avregleringen avancerar, ökar antalet utredningsarbeten och politiska beslut. Det beror på att det på en avreglerad marknad finns (vilket kan förefalla paradoxalt) ett stort behov av regler som styr hur marknadens aktörer får agera. De politiska besluten och initiativen för att förändra järnvägens organisation har omväxlande fokuserat på konkurrens i operatörsledet och på relationerna vertikalt mellan leverantörer och operatörer.

Ett sätt att tolka de olika stegen i avregleringsprocessen är att studera vilka problem som avsågs bli lösta i respektive steg och vilka nya problem och möjligheter som uppkom.¹

Steg 1 utgjordes primärt av den vertikala separeringen av SJ:s banavdelning (som blev det nya Banverket) från övriga delar av Affärsverket SJ och sekundärt av det decentraliserade ansvaret för olönsam lokal och regional trafik till trafikhuvudmännen. De problem som skulle lösas var SJ:s stora underskott och bristen på resurser till investeringar i infrastrukturen. Möjligheten att finansiera en utbyggnad och förbättring av järnvägsnätet skapades, samtidigt som nya problem uppstod i interaktionen mellan SJ och Banverket. Separeringen av bana och trafik kom att utgöra fundamentet för konkurrensupphandling av järnvägstrafik, med SJ och andra operatörer som budgivare. Decentraliseringen bidrog till att konkurrensupphandlingar verkligen kom till stånd, samtidigt som den ökade samordningen mellan olika trafikslag på lokal och regional nivå. Detta visade på en potential för såväl sänkta kostnader som en utvecklad trafik.

Steg 2 innebar en formaliserad och fortsatt konkurrensutsättning av SJ i operatörsledet i början av 1990-talet. Upphandling av olönsamma interregionala linjer inleddes. Ett problem som skulle lösas var SJ:s växande styrka på transportmarknaden, men också de höga underskotten i den subventionerade trafiken. Möjligheterna för nya operatörer att etablera sig ökade, men samtidigt skapade konkurrensen konflikter mellan SJ och konkurrenterna. Återkommande problem rörde åtkomsten till järnvägens kritiska resurser, de gemensamma funktionerna och tidtabellågen.

Steg 3 var bl.a. besluten om att avreglera godstransportmarknaden 1996 och överföra fler funktioner till Banverket. Problem som skulle lösas var godstrafikens bristande konkurrenskraft och de svårigheter rörande konkurrensneutralitet som identifierats mellan SJ och andra operatörer. Den faktiska tillgången till de gemen-

¹ Diskussionen nedan är en utveckling av en snarlik analys i Alexandersson, Hultén och Ehrling, 2005.

samma funktioner som förblev hos SJ fortsatte att utgöra en begränsande faktor.

Steg 4 bestod av det trafikpolitiska beslutet 1998 som förde över ytterligare funktioner till Banverket för att förbättra konkurrensneutraliteten, men för flera kritiska gemensamma funktioner och produktionsfaktorer (särskilt den rullande materielen) förändrades inte situationen nämnvärt. Den vertikala desintegrationen av väsentliga delar av järnvägen hade kommit mycket långt genom att separera flera gemensamma funktioner från SJ, men företaget kontrollerade fortfarande flera centrala och för järnvägsverksamheten kritiska resurser, vilket skapade problem vid konkurrensutsättning. Det under 1999 bildade vagnbolaget Transitio illustrerade att flera aktörer på marknaden var villiga att ta över ansvaret för kritiska resurser. Vagnbolaget innebar en fördjupning av trafikhuvudmännens engagemang för inköp av nya tåg. Genom detta kan de via samordning och riskspridning minska kostnaderna för att finansiera nya tåg. Nyttillkomna upphandlade objekt i den interregionala trafiken, i kombination med en hårdare styrning från regeringens sida när det gällde priset för SJ:s tillhandahållande av fordon, möjliggjorde ett genombrott för konkurrerande operatörer på persontrafikmarknaden. Den förbättrade konkurrensneutraliteten hindrade emellertid inte att det uppstod problem vid flera trafikövertaganden.

Steg 5, uppdelningen och bolagiseringen av SJ från 2001, syftade till att skapa en fastare struktur för konkurrensneutral åtkomst av järnvägens resurser, men var också ett sätt att stärka och jämställa SJ:s persontrafikdel med nya internationellt verksamma konkurrenter. Det innebar en ökad konkurrens främst i den vertikala värdekedjan medan möjligheterna till konkurrens i operatörsledet förblev relativt opåverkade. Ett problem som uppkom relativt snabbt var att SJ AB enligt företagsledningen hade förbrukat sitt egna kapital. Detta ledde till ett beslut om ett betydande kapitaltillskott till företaget under år 2002–2003. Behovet och beslutet att ge SJ AB ett kapitaltillskott ledde till två förstärkningar av den framtida konkurrensen på järnvägsmarknaden för persontrafik. Den första var att den i framtiden upphandlade trafikvolymen kommer att öka eftersom SJ AB aldrig mer kommer att kunna tvinga tillbaka trafik som en gång varit upphandlad (ett första steg till detta togs redan i och med bolagiseringspropositionen). Den andra var att Rikstrafiken (via resterna av Affärsverket SJ) kommer

att fungera som ett vagnbolag och hyra ut tåg på lika villkor till alla konkurrenter i framtida statliga upphandlingar.

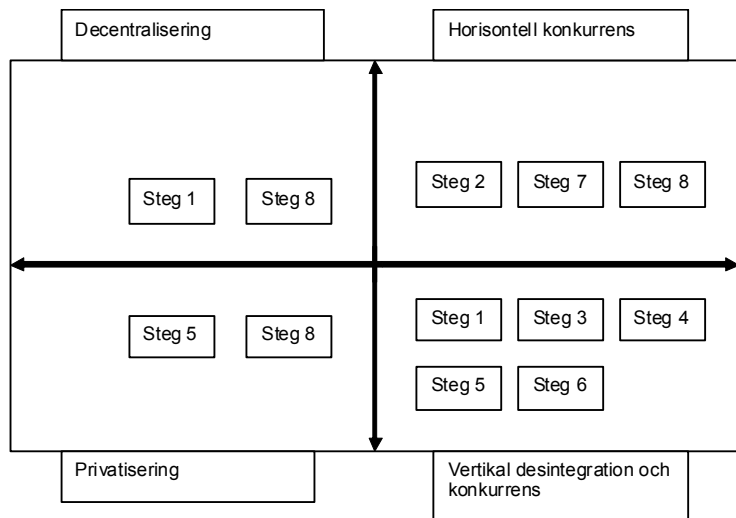
Steg 6, var bildandet av Järnvägsstyrelsen och tillkomsten av en ny Järnvägslag, harmoniserade det svenska regelverket med EU:s efter det att EU tagit fram sitt första s.k. järnvägspaket.

Steg 7, avskaffade SJ:s monopol på chartertrafik och nattågstrafik från 1 januari 2007, och innebar ett första steg mot ett öppnande för nya rent kommersiella tågtrafiklösningar (utan upphandling) som komplement till SJ:s befintliga egettrafik.

Steg 8, var beslutet i december 2007 att ge trafikhuvudmännen i Sydsverige utökad trafikeringsrätt från januari 2009, vilket innebar ett ytterligare erkännande av betydelsen av den regionala och storregionala persontrafiken framför SJ:s önskemål om fortsatt monopol på interregional trafik. Därmed fick trafikhuvudmännen klartecken för att i samarbete med den nya operatören för Öresundstågen utveckla trafikrelationer på sträckorna Malmö-Göteborg och Malmö-Alvesta, som tidigare varit förbehållna SJ. Vid samma tidpunkt genomfördes också privatiseringen av underhållsbolaget Euromaint, en privatisering som ursprungligen hade förutsetts ske i samband med SJ:s bolagisering. Därmed hade alla de viktigaste delarna av järnvägens stödande verksamheter lämnat det offentliga ägandet och tydliggjort fokuseringen på vertikal konkurrens och regelrätta marknader för alla järnvägens insatsvaror (med undantag för den rullande materielen).

En tolkning av avregleringsprocessen är att den har hanterat fyra olika problem: 1) decentralisering, 2) privatisering, 3) konkurrensutsättning av operatörsmarknaderna (horisontell konkurrens), och 4) ökad konkurrens bland de företag som levererar insatsvaror till järnvägens operatörsföretag (vertikal konkurrens). I figur 3 nedan görs ett tentativt försök att klassificera avregleringsstegen i dessa dimensioner.

Figur 3 Fokusering på olika problem i avregleringsprocessen



Enligt vår tolkning har de flesta stegen handlat om att öka konkurrensen i det vertikala ledet, fem av åtta steg har behandlat denna typ av problem. De övriga problemen har varit i fokus i vardera två eller tre steg. Vid två tillfällen har två problem behandlats samtidigt, antingen i samma beslut eller vid samma tidpunkt, och vid ett tillfälle har tre problem hanterats samtidigt. Givet att vår analys är korrekt så har det skett en förskjutning i riktning mot privatisering och horisontell konkurrens bort från vertikala frågor. Detta framgår av steg 7 som öppnade charter- och nattrafiken för konkurrens och besluten 2007 som resulterade i ökad privatisering (Euromaint) och ökad decentralisering och horisontell konkurrens (länstrafikhuvudmännens utökade trafikeringsrätter).

Avregleringsmotiv och konkurrensförhållanden i tidigare utredningar²

När avregleringsprocessen inleddes under 1980-talet var den inte tänkt att resultera i en konkurrensutsättning av Affärsverket SJ utan att hjälpa det att bli lönsamt genom ökad effektivitet och

² Diskussionen nedan är tagen från Alexandersson, Hultén och Ehrling, 2005.

attraktivare transporttjänster. Sedan det tidiga 1990-talet har det emellertid utkristalliserats ett motsatspar i avregleringsdiskussionen – antingen en snabb avreglering eller en långsammare mer utdragen process. Även de som under senare år har förespråkat en långsammare hastighet i avregleringen har framhållit fördelarna med att konkurrensutsätta kvarvarande monopol. I exempelvis utredningen ”Vem får köra var?” sades att ”Konkurrens på järnvägsmarknaden bidrar till ökad effektivitet i trafiken. Samhället bör enligt vår uppfattning utnyttja konkurrensverket inte bara vid upphandling av trafik, utan också för att öka den kommersiellt bärkraftiga trafiken och därigenom begränsa behovet av att köpa (subventionera) olönsam trafik.”³ Nedan görs en översikt av de visioner om avregleringens mål som varit bärande i statliga utredningar och propositioner sedan 1988.

*1988 års transportpolitiska beslut.*⁴ Beslutet var ursprungligen inte tänkt som eller beskrivet som en avreglering. Fokus låg på jämställandet av transport på järnväg med transport på väg och SJ:s rekonstruktion.

*1991 års tillväxtproposition.*⁵ SJ skulle övergå från att fokusera på järnvägstjänster till att vara ett heltäckande transportföretag med järnväg som kärnaffär.

*1991 års budgetproposition.*⁶ Ett helt eller delvis ägande i kringtjänster ansågs (baserat på SJ:s ståndpunkt) vara en förutsättning för tillräckligt inflytande över alla delar i transportlösningarna. Samtidigt konstaterades att SJ var det enda transportföretaget i Sverige som kunde producera och sälja heltäckande transporttjänster där järnvägstjänster ingick och att i princip borde även andra transportföretag ha dessa möjligheter.

*Kommunikationsdepartementets PM om trafikeringsrätten 1991.*⁷ Konkurrens som effektivitetsfrämjande medel lyftes fram. Fler operatörer ansågs stimulera till effektivare resursutnyttjande av såväl produktionsresurser som infrastruktur.

*1992 års proposition om att upphandla olönsam interregional tågtrafik i konkurrens.*⁸ Förändringen motiverades av den ”olämpliga kombinationen” av SJ:s ensamrätt och en i förväg beslutad köpesumma (anslag) för olönsam interregional trafik. Avsikten var

³ Persson & Paulsson (2004), s. 3.

⁴ Baserat på Proposition (1987/88:50).

⁵ Proposition (1990/91:87).

⁶ Proposition (1990/91:100), bilaga 8.

⁷ Kommunikationsdepartementet (1991).

⁸ Proposition (1991/92:130).

att öka kostnadseffektiviteten. SJ ansågs ha fördelar genom tillgång till rullande materiel. Staten skulle kunna upphandla materiel (stå för kapitalkostnaden) vid träffande av långsiktiga avtal. I övrigt skulle man avvakta propositionen om en mer fullständig avreglering.

*Utredningen "Ökad konkurrens på järnvägen" 1993.*⁹ Var och en som är kapabel skulle kunna ges tillgång till spåret från 1 juli 1994 (konkurrens på spåret). För persontrafiksidan antogs att nya företag skulle inrikta sig på nischmarknader (p.g.a. mindre risker än i den nationella persontrafiken). Resonemang fördes om att även ett begränsat inträde skulle påverka SJ till att bli effektivare. För godstrafiksiden ansågs möjligheterna till nyinträde vara gynnsammast på två marknader: storföretagens systemtåg och matartrafik med vagnslaster. Banverket skulle ta över tidtabellläggning. SJ skulle få behålla ett stort antal gemensamma funktioner men dessa skulle ställas till andras förfogande på konkurrensneutrala villkor. En Järnvägsnämnd skulle säkerställa detta. Vagnbolag skulle bildas.

*Kommunikationsdepartementets "En öppen järnvägsmarknad i Sverige"*¹⁰ 1993. Utredningen intog en mjukare hållning mot SJ än SOU 1993:13. SJ skulle få behålla alla gemensamma funktioner inklusive tidtabellläggning. SJ skulle tillåtas dominera men skulle i samarbete med andra operatörer utveckla kundanpassade, effektiva transportlösningar. En avreglerad öppen järnvägsmarknad sågs som en förutsättning för att möta konkurrensen från andra transportslag.

*1993 års kompletteringsproposition.*¹¹ Återgång till fokus på järnvägstransporter för SJ. I en framtida konkurrenssituation med flera företag ansågs det viktigt att inte SJ med äganderätt kontrollerade anknyttande transportled och därmed försvårade att få en bättre fungerande marknad.

*Avregleringspropositionen 1994.*¹² Återgång till de ursprungliga idéerna i SOU (1993:13). Föreslog en långtgående avreglering. Enligt regeringen fanns det inga skäl till att begränsa konkurrensen till vissa delmarknader eller enbart anbudskonkurrens. SJ- och trafikhuvudmannamonopolen skulle avskaffas. SJ skulle under en övergångsperiod handha trafikledning. Gemensamma funktioner skulle tillhandahållas till självkostnadspris, andra funktioner till

⁹ SOU (1993:13).

¹⁰ Ds (1993:63).

¹¹ Proposition (1992/93:150), bilaga 5.

¹² Proposition (1993/94:166).

marknadspris (t.ex. rullande materiel). Bedömningen var att inledningsvis skulle inte nyetableringarna bli så omvälvande. Främst skulle den upphandlade trafiken och systemtågen påverkas av ökad konkurrens. Motiven för avregleringen var att de delar av järnvägs-systemet där konkurrens hade införts hade givit positiva resultat i form av minskade kostnader. En öppen järnvägsmarknad ansågs öka förutsättningarna för SJ att ha fortsatt stor betydelse och dessutom utgöra en förutsättning för att möta konkurrensen från andra trafikslag. De gjorda järnvägsinvesteringarna sågs också som en bakgrund till reformen. En konkurrenskraftig järnvägssektor ansågs angelägen, bl.a. för att minska Sveriges avståndshandikapp visavi den europeiska marknaden samt medverka till en stärkt ställning för miljövänligare transporter. Förslagen ansågs ligga i linje med EU:s politik. I propositionen såg man inte en risk för försvagning av järnvägens ekonomi p.g.a. raserade stordriftsfördelar, eftersom det naturliga monopolet huvudsakligen fanns inom infrastrukturen och stordriftsfördelar i driften främst inom gemensamma funktioner.

*Propositionen om omprövning av avregleringsbeslutet 1994.*¹³ Motivet för att skjuta upp avregleringen var att det tidigare beslutet baserades på otillfredsställande beslutsunderlag. Det saknades en analys av vad en total avreglering skulle få för effekter på järnvägstrafiken och samhällsekonomin.

*Kommunikationsdepartementets ”Nya möjligheter för järnvägstrafiken” 1995.*¹⁴ En mindre radikal avreglering förespråkades. Tåglägesfördelning m.m. skulle överföras till en enhet inom Banverket. Övriga gemensamma funktioner skulle tillhandahållas på kommersiella men konkurrensneutrala villkor. THM skulle få rätt att bedriva trafik på stommätet eftersom det ansågs gynna utvecklingen av lokal och regional trafik. En mer långtgående avreglering på godssidan förespråkades för att ge bättre förutsättningar att klara konkurrensen med andra trafikslag genom att tvingas anpassa sig till marknads krav.

*Propositionen om nya förutsättningar för järnvägen 1996.*¹⁵ Propositionen liknade Kommunikationsdepartementets utredning i stora stycken och föreslog en avreglering av godstrafiken. Konkurrens på godssidan ansågs viktig för att öka järnvägens marknadsandel. Redan möjligheten till inträde skulle påverka effektiviteten. Dock

¹³ Proposition (1994/95:72).

¹⁴ Ds (1995:33).

¹⁵ Proposition (1995/96:92).

skulle SJ ha en företrädesrätt till redan etablerad trafik för att skydda stordriftsfördelar. Småskalig godstrafik bedömdes ha de främsta möjligheterna till utveckling som följd av en avreglering. Gemensamma funktioner skulle inte brytas ur SJ. Rullande materiel ansågs inte vara en gemensam funktion utan något som varje operatör skulle tillhandahålla på egen hand.

*Kom-Koms utredning 1997.*¹⁶ Utredningen föreslog ett avskaffande av banavgifter för godstransporter. Ett bibehållande av SJ:s företrädesrätt på persontrafiksidan motiverades med att tågtrafiken i ett land av Sverige storlek är ett naturligt monopol p.g.a. skalekonomier. Ett förslag om att avskaffa företrädesrätten på godssidan motiverades genom att systemet saknade praktisk betydelse på marknaden. Kundernas krav gör att tåglägen etc. ständigt måste ändras ändå. Företrädesrätten ansågs snarast kunna ge sämre ban-effektivitet. Vidare ansågs det inte finnas skalekonomier i att behålla SJ:s persontrafik och godstrafik i samma organisation, snarare kanske tvärtom.

*Utredningen "Kollektivtrafik i tid" 1997.*¹⁷ Utredningen analyserade tre alternativ från Kom-Kom: 1) Att SJ definierar affärsbanenät och får företrädesrätt. Endast avkastningskrav på SJ. SJ:s kunskap styr vad som trafikeras. Riskerna med detta ansågs vara ökade kostnader för upphandling, korssubventionering, minskad trovärdighet i konkurrensupphandling och osäkerhet om trafikutbudet över tiden. 2) Att SJ definierar ett affärsbanenät och får företrädesrätt men har trafikeringsplikt på angränsade nät. SJ skulle åta sig viss banstandard, med vissa samordningsfördelar. Riskerna antogs vara att SJ skulle få nätverksfördelar som andra inte kan utnyttja för den upphandlade trafiken och att systemet stred mot intentionerna i EU:s vitbok (att kontrakt skall styra vad som skall tillhandahållas och till vilken kostnad). 3) Att järnvägsmarknaden definierar vad som är lönsam respektive olönsam trafik, där betalningsviljan mäts genom att reglera trafikeringsrätten i avtal med staten. Systemet förutsätter lika konkurrensförhållanden mellan SJ och andra. Fördelar med denna lösning antogs vara att det skulle ge goda möjligheter till samordning, stabilitet av utbudet och bättre konkurrensförhållanden. Ett problem skulle bli att bestämma omfattning och gruppering på vad som skulle upphandlas och att avtal ger risk för tröghet i marknadsanpassning. Slutsatserna av genomgången var att SJ:s företrädesrätt skulle avskaffas, att all inter-

¹⁶ SOU (1997:35), kapitel 6.

¹⁷ SOU (1997:129).

regional trafik skulle upphandlas och att staten skulle uppmuntra till bildandet av vagnbolag t.ex. utifrån TGOJ AB (med hänvisning till dess verkstadsrörelse som utförde ombyggnad och underhåll av järnvägsfordon, men också till att bolaget redan hyrde ut motorvagnar till SJ och enstaka lok till andra operatörer). Slutligen skulle ett Rikstrafikombud bildas.

*Transportpolitiska propositionen 1998.*¹⁸ Propositionen gick emot Kom-Koms förslag att avreglera godstrafiken fullt ut. För att förbättra den konkurrensneutrala tillgången till järnvägsnätet för främst små godsoperatörer skulle dock delar av det kapillära järnvägsnätet överföras från SJ till Banverket, som också skulle få ansvaret för trafikantinformationssystem, anläggningar på plattformar och planskilda plattformsförbindelser. SJ:s person- och godstrafik skulle inte separeras ytterligare. SJ skulle fokusera på kärnaffären järnvägstrafik men också söka utvidga verksamheten till andra länder i Sveriges närhet. En ny myndighet för rikstrafikfrågor, Rikstrafiken, skulle bildas, men i övrigt följde propositionen inte förslagen från utredningen ”Kollektivtrafik i tid”.

*Bolagiseringspropositionen år 2000.*¹⁹ SJ skulle inte kunna konkurrera med upphandlad trafik och inte med automatik få tillbaka upphandlad trafik som blev lönsam. Bolagiseringen skulle ske för att ge SJ lika förutsättningar som andra konkurrenter och bättre kunna tillgodose kundernas krav på service. Den skulle underlätta rationalisering och effektivisering och anpassning till en internationalisering av marknaden. Problemen med fordonsförsörjningen ansågs i allt väsentligt lösta, varför inget statligt vagnbolag behövdes. För att uppnå rättvisa konkurrensvillkor ansågs det väsentligt att alla operatörer hade tillgång till de gemensamma funktionerna.

*Järnvägsutredningen år 2003.*²⁰ Monopolet inom järnvägen sades ha spelat ut sin roll och ansågs inte fungera tillfredsställande. En blandad modell för tillträde föreslogs. Licensierade järnvägsföretag skulle få rätt att bedriva kommersiell persontrafik i konkurrens på hela nätet. Inget monopol skulle få föreligga, vare sig i operatörsledet eller i organisationsledet. För linjebunden persontrafik skulle dock organisationsrätten regleras genom ett tillståndsförfarande. Upphandling skulle komplettera kommersiell trafik. Utredningen sade inget om hur tåglägen skulle fördelas, men möjligen förut-

¹⁸ Proposition (1997/98:56).

¹⁹ Proposition (1999/2000:78).

²⁰ SOU (2003:104).

sattes ett auktionssystem. I fjärtrafiken förväntades de största förändringarna inträffa. Utredarna vill stimulera till bildandet av ett fordonsbolag, men fordon skulle också vara ett konkurrensmedel. Affärsverket SJ skulle bli en form av vagnbolag. Rikstrafikens åtagande skulle begränsas vad gäller ansvar för fordon som inte används. TGOJ skulle lyftas ut från Green Cargo.

*Utredningen "Vem får köra var?" år 2004.*²¹ Utredningen föreslog en stegvis öppning av tillträdet inför 2010 då allt skulle vara öppet eftersom EU:s tredje järnvägspaket då skulle träda i kraft. Först skulle nattågstrafik och chartertrafik öppnas för konkurrens och därefter skulle experiment med öppet inträde kunna ske på en kommersiell linje. Funktioner m.m. måste anpassas till öppet tillträde, därför skulle det inte gå att avreglera nu. SJ skulle vara en konkurrenskraftig aktör, och Riksdagens beslut om kapitaltillskott ansågs visa att ägaren ville utveckla företaget. Det sades vidare att SJ under övergångsskedet skulle få fortsätta att "utvecklas", vilket man skulle kunna tolka som en öppning för ytterligare kapitaltillskott. Krav ställdes på ett basutbud enligt avtal med SJ, mot att företaget skulle få ensamrätt tills konkurrensen öppnats.

Sammanfattande reflektioner av det politiska utredningsarbetet

Genomgången av utredningarna och de politiska inlagorna ovan visar tre saker: 1) synen på vart reformerna syftar har förändrats över tiden, 2) vilka institutionella förändringar som krävs för en avreglering har förändrats, och 3) visionen om hur långt en total avreglering kan nå i ett visst skede har förändrats. Dessa förändringar sammanfattas i tabell 3 nedan, som också visar att Sverige inledningsvis föregått utvecklingen på EU-nivå, men att EU nu är berett att t.o.m. gå längre än vad Sverige gjort hittills.

Det enda återstående hindret för en fullständig avreglering av de resterande delarna av det svenska järnvägsmonopolet är, enligt Järnvägsutredningen och utredningen "Vem får köra var?", orkestreringen av det institutionella systemet och de marknader för de gemensamma funktionerna som finns på plats. I de senaste utredningarna finns det inte längre någon tvekan om att nya företag skall träda in på marknaden, till skillnad från avregleringsutredningarna 1993–94, beroende på att de redan var aktiva på marknaden.

²¹ Persson & Paulsson (2004).

Det finns inte heller några tveksamheter om att de gemensamma funktionerna kan tillhandahållas av oberoende aktörer eller på fungerande marknader – det görs redan.

Tabell 3 Reformernas mål och institutionella förändringar 1988–2008

| | 1998 | 1994 | 2008 |
|---|------------------------------|--|--|
| Vilka institutioner krävs/finns | Banverket, THM operatören SJ | Banverket, THM, Järnvägsinspektionen | Banverket, THM, Rikstrafiken, Järnvägsstyrelsen |
| Gemensamma funktioner | Hos SJ | Skulle tillhandahållas till självkostnadspris av SJ | Tillhandahålls av Banverket eller av företag på marknader |
| Rullande materiel | Hos SJ | THM, samt till marknadspris av SJ | THM, vagnbolag, Rikstrafiken samt operatör |
| Järnvägsnätets logistik-tidtabeller m.m | Hos SJ | SJ sköter trafikledning | Sköts av Banverket |
| Mål för om-/avreglering | SJ skall bli lönsamt | Konkurrenter kan gå in på nischmarknader. SJ skall bli effektivare | Total avreglering av person- och godstrafiken |
| Avreglering på EU-nivå | Ej påbörjad | Direktiv finns om separering av bana från trafik | Avreglerad godstrafik från 2006. Det tredje järnvägspaketet från 2007 öppnar för konkurrens på internationell persontrafik från 2010 (inkl cabotage) |

3. Konkurrensen om persontrafiken på järnväg

I detta avsnitt gör vi en genomgång av hur konkurrensen om persontrafikmarknaden ser ut och har utvecklats sedan avregleringen inleddes och hur systemet och förutsättningarna ser ut i dag. Vi kommer också att titta närmare på SJ:s resultatutveckling under avregleringsprocessen fram till i dag.

Konkurrens om spåren och avtalstyper

Den grundläggande modellen för konkurrensen på persontågmarknaden är konkurrens om spåren via anbudsupphandling. När ett kontrakt tilldelats en operatör efter en upphandling blir denne ensam operatör för den specifika trafiken under avtalsperioden.

Det finns två huvudtyper av kontrakt. För trafikhuvudmännens trafik används vanligen bruttokostnadskontrakt. Operatören lämnar anbud som avser den lägsta nivån på bidrag som behövs för att täcka kostnaderna (inklusive en vinst) för att bedriva trafiken. Trafikhuvudmännen är ansvariga för att planera och marknadsföra trafiken och tar som regel alla intäkter från biljettförsäljningen under avtalsperioden. Ibland får operatören en andel av dessa intäkter i syfte att stimulera till förbättringar. Böter kopplade till förseningar och inställda tåg är också vanliga. Den andra huvudtypen av kontrakt utgörs av nettokostnadskontrakt, som vanligen används av Rikstrafiken i avtalen om interregional upphandlad trafik. Anbudsgivaren måste då kalkylera både med kostnaderna och biljettintäkterna under avtalsperioden, och lämnar sedan ett bud som avser det bidrag som behövs för att täcka nettounder-skottet. Under avtalsperioden säljer operatören biljetter och tar hand om intäkterna och har generellt en större frihet att påverka trafiken jämfört med i bruttoavtalen.

Utvecklingen perioden 1990–2000

De första regelrätta upphandlingarna av persontrafik med tåg i Sverige startade 1989, som en följd av uppdelningen av SJ i ett banverk och en operatör, i kombination med att trafikhuvudmännen fick ökade befogenheter och resurser att bestämma över trafiken på länsbanorna. Det ledde till att BK Tåg som förste konkurrent till SJ vann ett kontrakt 1990 i Jönköpings län. Efter inträdet av BK Tåg fanns det tre järnvägsoperatörer i Sverige: Affärsverket SJ, SL Tåg (på några lokalbanor i Stockholm) och BK Tåg – se kartan i annex 1.

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

till rullande materiel. Allt eftersom dessa etableringshinder lindrades blev det också lättare för nya operatörer att vinna kontrakt.

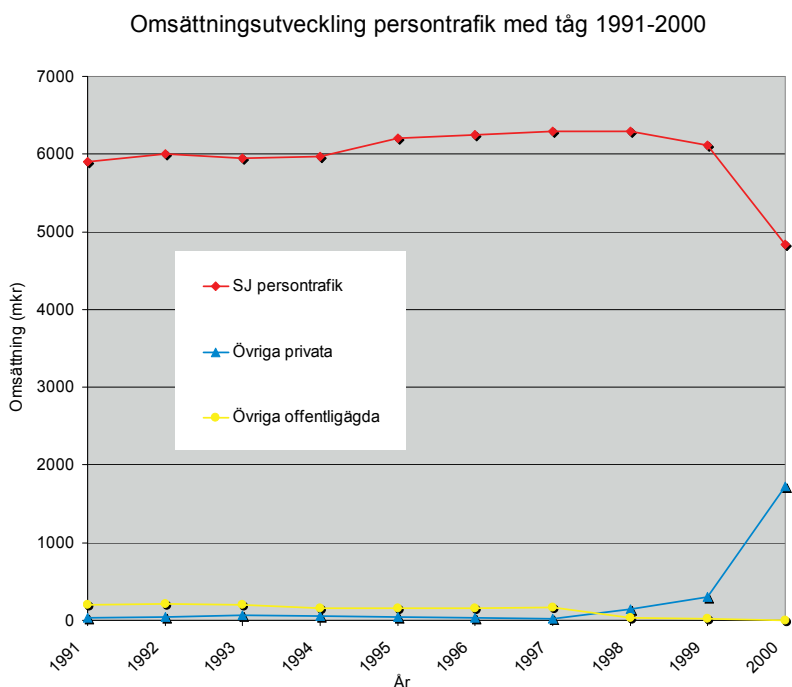
Utvecklingen vad gäller olika persontrafikoperatörers verksamhet under 1992–1998 illustreras av kartbilderna i annex 2–3. Viktigt att notera i detta sammanhang är också att SJ i allt högre utsträckning blev en kontrakterad operatör istället för en tillhandahållare av egentrafik under dessa år.

Från och med år 2000 fanns flera starka aktörer på persontrafikmarknaden, såväl för den av trafik huvudmännen och den av staten upphandlade trafiken. En översiktlig illustration av hur de nya operatörerna fått en allt starkare ställning under 1990-talet presenteras i form av ett diagram (figur 4) baserat på den redovisade omsättningen från år till år för alla verksamma operatörer. Företagen har grupperats i privata företag och offentligägda företag.²² För SJ har enbart företagets persontrafikdel räknats.²³ Som framgår av diagrammet inträffade genombrottet i form av högre marknadsandelsvinster för de nyinträdande privata aktörerna först under åren 1999–2000.

²² Som offentligägda räknas MTAB och SL:s dotterbolag. För de senare har enbart trafiken på Roslagsbanan och Saltsjöbanan räknats, dvs. inte tunnelbanan eller övrig spårvägstrafik.

²³ SJ:s persontrafikdel omfattar den järnvägstrafik som utförs av SJ Persontrafikdivision/SJ Resedivision.

Figur 4 Persontrafikoperatörernas omsättningsutveckling under 1990-talet



Persontrafikmarknaden bestod år 2000 av fyra huvudsakliga delmarknader. Den första var den av staten upphandlade trafiken och den andra den trafik som länshuvudmännen hade upphandlat, sammantaget utgörande *all upphandlad persontrafik*. Den tredje var den trafikhuvudmannastyrda trafik som ännu inte hade anbuds-upphandlats (t.ex. Pågatågstrafiken i Skåne). Den fjärde var kommersiell icke direkt subventionerad persontrafik.

Under 1999–2000 förlorade Affärsverket SJ marknadsandelar på de båda upphandlade delmarknaderna medan de övriga (ej konkurrensutsatta marknaderna) krympte i omfattning. I den statligt upphandlade trafiken hade A-train drygt 15 procent, Sydvästen höll under en tid 10,1 procent räknat på årsbasis, men i och med konkursen kom företagets andel för år 2000 att stanna på blygsamma 2,1 procent. Tågkompaniet hade drygt 15 procent och BSM Järnväg hade 3 procent. År 2000 hade SJ sammanlagt cirka 64 procent av denna delmarknad. Genom att vinna kontraktet för pendeltågen i

Stockholm var Citypendeln det största företaget på den av länstrafikhuvudmännen upphandlade persontrafiken, med en marknadsandel om 68 procent, och näst störst vad gäller all upphandlad trafik (25,3 procent).

Tabell 4 Tågoperatörernas andelar på olika delar av marknaden för persontrafik på järnväg år 2000

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

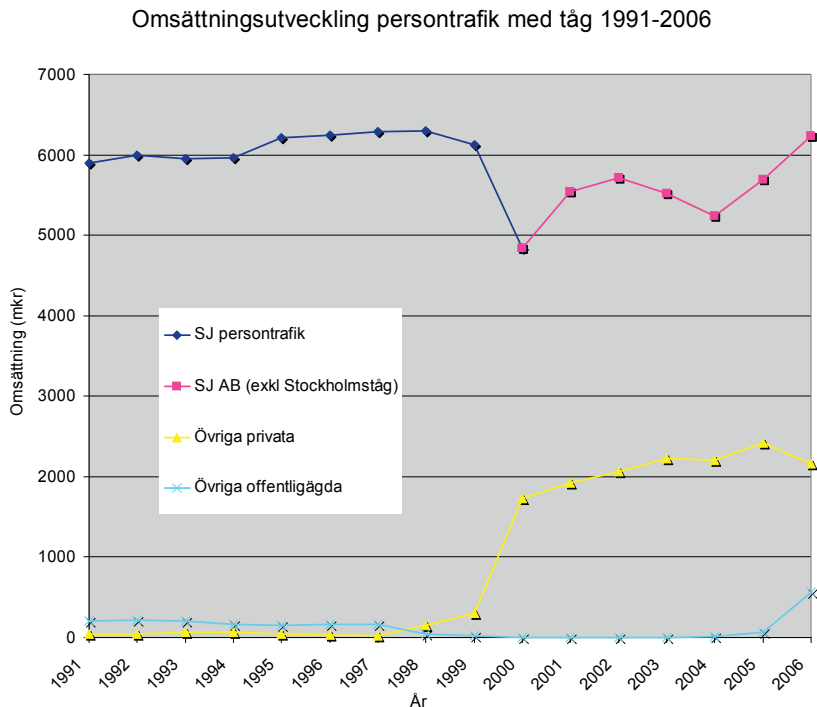
Efter de stora förändringarna under 1999-2000 mötte följaktligen SJ konkurrens från flera operatörer och Sverige hade fått en mycket mer komplex järnvägskarta (annex 4).

Utvecklingen perioden 2000–2008

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

En översikt över utvecklingen 2001–2006 (även inkluderande den tidigare perioden 1991–2000) vad gäller omsättningen för SJ AB och övriga operatörer ges i figur 5. Intressant att notera är att den övergripande trenden på senare år är att marknaden som helhet har vuxit, vilket gynnat såväl SJ som övriga operatörer.

Figur 5 Persontrafikoperatörernas omsättningsutveckling 1991–2006

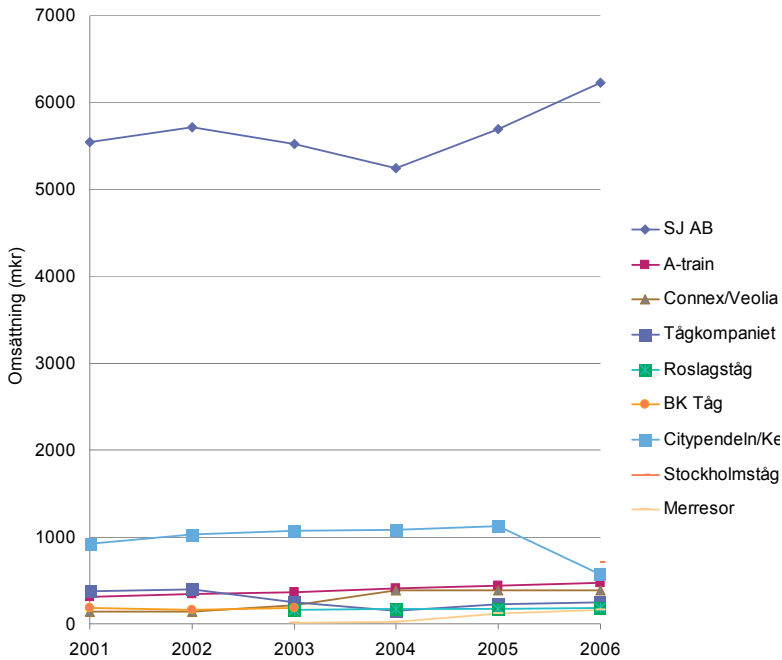


För närvarande är åtta operatörer verksamma på den svenska marknaden för persontrafik på järnväg (se aktuell kartbild i annex 5). Statliga *SJ AB* fortsätter att vara den dominerande aktören, men möter konkurrens huvudsakligen från *Veolia*, *Arriva* och *Tågkompaniet* (sedan 2007 ett helägt dotterbolag till *NSB*). *DSB* är redan i dag verksamt genom sitt deläggande i *Roslagståg* (majoritetsägt av *Tågkompaniet*) men kommer att träda in på allvar först 2009 efter vinsten av *Öresundstrafiken*. *Keolis* fortsätter att vara verksamt i upphandlingar av tågtrafik, men har ännu inte vunnit något nytt kontrakt efter förlusten av pendeltågen i Stockholm. *Deutsche Bahn (DB)* har också varit med och lagt anbud i flera upphandlingar, t.ex. lade *DB* det lägsta anbudet i *Öresundsupphandlingen* men förlorade av bl.a. kvalitetsskäl.²⁴ *Merresor* är delvis ägt av *SJ AB* (till 50 procent ägt av *SJ* och 50 procent av *Veolia*) och *Stockholmståg* är numera ett helägt dotterbolag till *SJ AB* (år 2006

²⁴ Dagens Nyheter (2007-07-22).

ägt till 68 procent av SJ och 32 procent av Tågkompaniet, därefter helägt av SJ). *A-train* har sedan Arlandabanan öppnades för trafik monopol på sträckan Stockholm-Arlanda. Företagens storlek i termer av omsättningsutveckling 2001-2006 framgår av figur 6 samt tabell 5.

Figur 6 Persontrafikoperatörernas omsättningsutveckling 2001–2006



Under de första åren av 2000-talet var omsättningen för operatörerna på järnvägens persontrafikmarknad i stort sett oförändrad. Därefter har marknaden under 2005 och 2006 vuxit med 10 procent per år. Under dessa år har SJ AB vuxit mest och hade under andra halvan av 2006 en marknadsandel om cirka 80 procent.

Tabell 5 Omsättning för de viktigaste operatörerna på den svenska marknaden för persontransporter på järnväg 2001–2006

| Företag | Omsättning per år (mnr) | | | | | |
|----------------------------------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| SJ AB (exkl Stockholmståg) | 5 546 | 5 711 | 5 524 | 5 241 | 5 690 | 6 233 |
| A-train | 315 | 341 | 359 | 402 | 441 | 469 |
| Connex/Veolia | 134 | 134 | 215 | 387 | 387 | 388 |
| Tågkompaniet | 378 | 399 | 242 | 154 | 225 | 246 |
| Roslagståg | | | 163 | 168 | 176 | 187 |
| BK Tåg | 177 | 165 | 177 | | | |
| Citypendeln/Keolis Stockholmståg | 921 | 1 027 | 1 069 | 1 077 | 1 126 | 564* |
| Merresor | | | 8 | 26 | 121 | 164 |
| Summa | 7 471 | 7 777 | 7 757 | 7 355 | 8 166 | 8 956 |

* avser 6 månaders trafik.

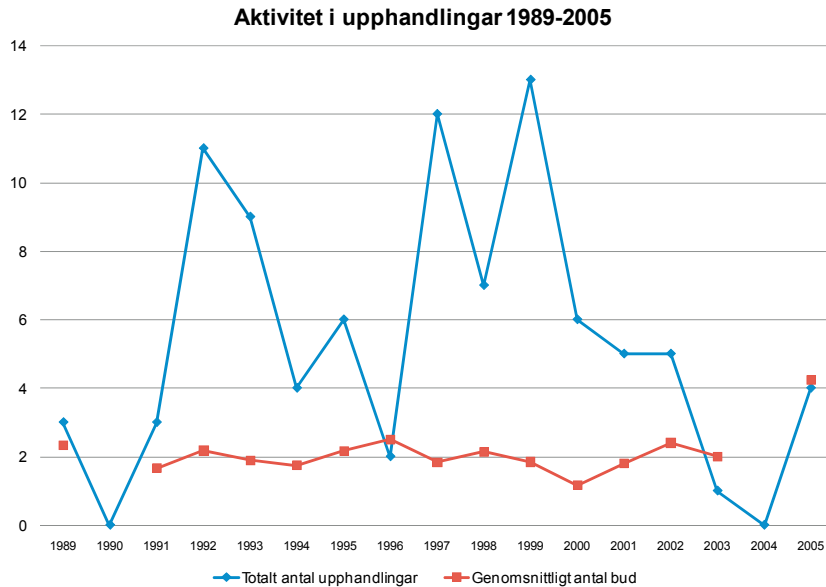
Det finns år 2008 flera konkurrerande modeller för hur persontrafiken på järnväg är organiserad: a) med SJ AB som monopolist på av SJ AB identifierade lönsamma linjer, b) med statligt upphandlad trafik via Rikstrafiken där operatören bär intäktsrisken (nettoavtal), c) i blandavtal i vilka Rikstrafiken och trafikhuvudmän delar intäktsrisken med operatören, d) regionalt kontrakterad trafik där operatören bär intäktsrisken (nettoavtal) eller där trafikhuvudmännen bär intäktsrisken (bruttoavtal), e) med regionalt upphandlad trafik där trafikhuvudmän bär intäktsrisken (bruttoavtal), f) trafiken i Skåne, över Öresund och på Själland där upphandlingen samordnades mellan Skånetrafiken och danska Trafikstyrelsen, g) natt- och chartertrafik som drivs på kommersiella grunder, och h) med privata monopol på attraktiva linjer som Arlandabanan.

I praktiken deltar inte så många företag i anbudsupphandlingarna. I figur 7 nedan visas hur många upphandlingar som gjordes åren 1989–2005 och det genomsnittliga antalet budgivare i upphandlingarna.²⁵ Datamaterialet täcker inte 2006–2007 då Pågatågen och Öresundstågen upphandlades vilka hade många anbudsgivare. I statens upphandlingar var SJ under stora delar av 1990-talet ensam anbudsgivare vilket drog ner genomsnittet för antalet bud. Mindre, komplexa eller inattraktiva upphandlingar hade också ofta få

²⁵ Diagrammet baseras på material från Alexandersson och Hultén (2007).

anbudsgivare. Flest anbud har getts i stora upphandlingar som Pendeltågen, Pågatågen och Öresundstågen.

Figur 7 Antal upphandlingar och antal givna bud 1989–2005



En förklaring till att det inte har lämnats in fler anbud i de olika upphandlingarna är att operatörerna på marknaden är specialiserade marknadsmässigt och i viss mån geografiskt. A-train har t.ex. aldrig deltagit i en upphandling. DSB och DB har ännu inte lagt några anbud norr om Stockholmsregionen. BK Tåg och Tågkompaniet ingick allianser när de ville vara med och lägga anbud på stora kontrakt som Pendeltågen i Stockholm och Väst kustbanan. Två andra förklaringar till att företag inte lägger anbud i alla upphandlingar är att det tar mycket resurser i anspråk och det ofta krävs regional förankring för att känna till marknaden. Den hittills mest diskuterade "misslyckade" vinsten av ett anbud var Connex/Veolias övertagande av nattågstrafiken på Norrland vilket ledde till stora och förutsägbara förluster.²⁶ Keolis drift av Citypendeln resulterade också i stora förluster trots vissa förmånliga omförhandlingar av kontraktet.²⁷

²⁶ Alexandersson och Hultén (2006).

²⁷ Enligt företagets årsredovisningar var den samlade förlusten drygt 120 miljoner kronor.

I tabell 6 nedan visar vi hur många aktörer som är aktiva på olika marknader inom järnvägens persontrafik. Tabellen visar att SJ AB fortsätter att ha ett betydande konkurrensförsprång jämfört med nyinträdande företag beroende på historiska orsaker. Tågkompaniet är det företag som lyckats komma in på flest delmarknader genom att delta i många upphandlingar och vara aktivt i samband med konflikter mellan den upphandlande enheten och operatören. Det var bl.a. på detta sätt som företaget år 2004 kunde ta över kontraktet för Tåg i Bergslagen som underentreprenör åt SJ och som en följd av detta köra en del tåg åt SJ på sträckan Borlänge-Stockholm.²⁸

Tabell 6 Operatörer och delmarknader på persontrafikmarknaden på järnväg

| <i>Operatör</i> | <i>Riks- trafiken</i> | <i>Blandavtal</i> | <i>Regionala kontrakt</i> | <i>Regional upphandling</i> | <i>Charter- trafik</i> | <i>Kommersiella banor</i> |
|-----------------|---------------------------|-------------------|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| SJ AB | x | x | x | x | x | x |
| Veolia | x | - | - | x | x | - |
| Tågkompaniet | x | x | x | x | - | (x)* |
| DSB | - | - | - | x | - | - |
| A-train | - | - | - | - | - | x |
| Merresor | - | - | - | x | - | - |
| Arriva | - | - | - | x | - | - |
| Roslagståg | - | - | - | x | - | - |
| DB | - | - | - | x | - | - |

*Tågkompaniet kör vissa tåg på sträckan Borlänge-Stockholm i samarbete med SJ AB och sträckan Göteborg-Oslo.

SJ:s ekonomiska resultat perioden 1988–2006

Vi har tidigare i figur 2 visat hur dagens SJ AB växte fram. Affärsverket hade som mest drygt 25 miljarder kronor i omsättning år 1994, en ökning med drygt 30 procent sedan 1988. En betydande del av omsättningsökningen kom från icke järnvägsverksamhet, t.ex. vann Swebus kontrakt i de nordiska grannländerna. Efter 1994 minskade Affärsverkets omsättning stegvis när verksamheter såldes av. Under 1995 ledde försäljningen av ASG AB till ett omsättningsbortfall på nära 9 miljarder kronor. Året därpå minskade omsättningen från 17 481 miljoner kronor till 13 534 miljoner kronor. Drygt 3 miljarder av omsättningsminskningen berodde på för-

²⁸ I den nya upphandlingen 2006 vann Tågkompaniet på egen hand fortsatt förtroende som operatör åt Tåg i Bergslagen.

säljningen av Swebus, drygt 120 miljoner kronor i omsättning bortföll när Malmbanetrafiken avyttrades, och resterande 700 miljoner kronor hänfördes till en försämrad konjunktur för järnvägen.²⁹ Omsättningen ökade därefter med dryga tio procent till 1999 då den uppgick till 14 920 miljoner kronor. Under år 2000 kom ett nytt stort fall i omsättningen beroende på dels försäljning av de tre bolagen AB Trafikrestauranger, Royal Viking Hotel AB och Scirkandlines AB motsvarande 1 615 miljoner kronor, dels förlusten av entreprenadtrafik motsvarande 1 190 miljoner kronor. (SJ Årsredovisning 2000, s. 37)

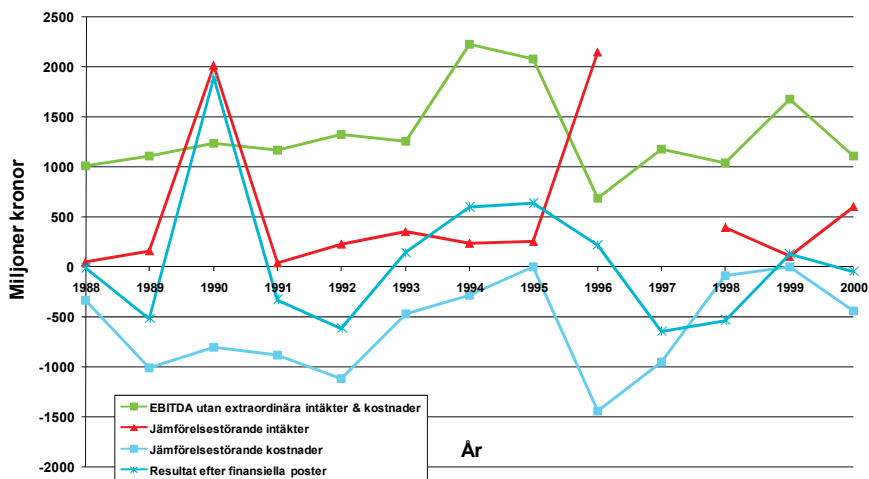
Sett som en helhet var 1990-talet, trots lanseringen av X2000 och flera nya banor, ett förlorat årtionde för kommersiell persontrafik på järnväg. SJ:s marknadsandel på den långväga resemarknaden minskade under 1990-talet från 14 till 12 procent. Under 2000-talet har järnvägen stärkt sin position på marknaden. Enligt SJ AB:s årsredovisning för år 2007 uppgick tågets marknadsandel till 15 procent för resandet längre än 10 mil. SJ:s ekonomiska resultat (vinst/förlust) har varierat kraftigt ända sedan uppdelningen i ett Banverk och ett affärsverk inriktat på att köra tåg. Det redovisade resultatet har under hela perioden påverkats av extraordinära poster i resultaträkningen. Vid flera tillfällen har dessa vänt en förlust till vinst eller vinst till förlust.

I figurerna 8 och 9 nedan jämförs olika resultatmått för SJ:s verksamhet. Figur 8 behandlar Affärsverket SJ:s utveckling 1988-2000 och figur 9 SJ AB:s utveckling 2001-2006. Affärsverkets ackumulerade resultat efter finansiella poster för perioden 1988 till 2000 var 974 miljoner kronor och SJ AB:s ackumulerade resultat efter finansiella poster 2001 till 2006 var 619 miljoner kronor.

²⁹ SJ Årsredovisning 1994, 1995 och 1996.

Figur 8 Utvecklingen av Affärsverket SJ:s resultat 1988–2000

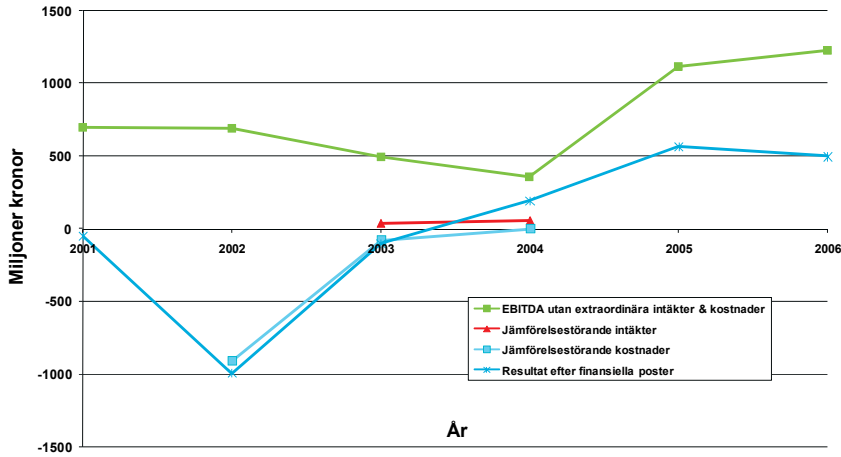
Affärsverket SJ:s finansiella utveckling 1988-2000



Av figurerna 8 och 9 framgår att SJ AB efter krisen 2002–2003 redovisar färre extraordinära poster i sin resultaträkning än Affärsverket SJ gjorde under 1990-talet. Det här beror förmodligen på att SJ AB fick ett stort kapitaltillskott under krisen vilket minskade behovet av att ta upp extraordinära intäkter och kostnader i boksluten och på att SJ AB inte har en lika omfattande koncernstruktur som Affärsverket hade.

Figur 9 Utvecklingen av SJ AB:s resultat 2001–2006

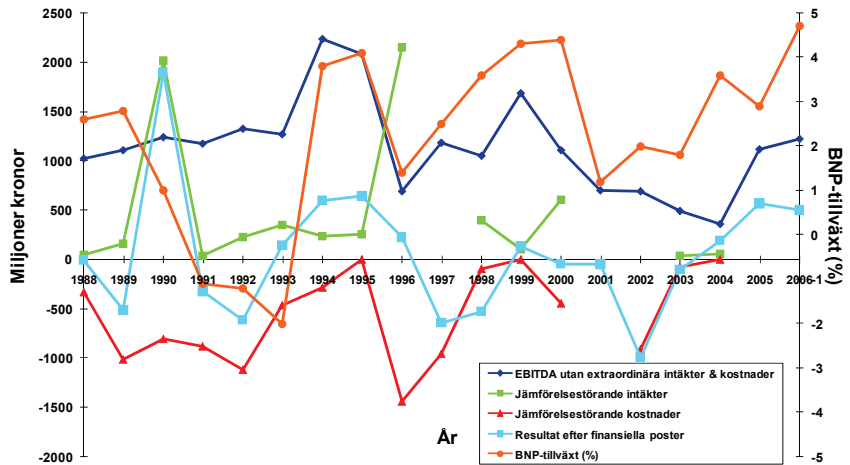
SJ AB:s finansiella utveckling 2001-2006



I figur 10 har vi lagt in uppgifter om Sveriges BNP-tillväxt för att pröva i vilken utsträckning som SJ:s resultat är starkt konjunkturberoende. Det framgår att resultatet mätt som EBITDA (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) följer BNP-tillväxten relativt väl. Däremot följer inte resultatet efter bokslutsdispositioner BNP-tillväxten speciellt bra. Vår slutsats är att SJ:s ”kriser” och ”framgångar” i stor utsträckning är bokföringsmässiga och att företagets reala resultat påverkas i mycket stor utsträckning av den makroekonomiska konjunkturen.

Figur 10 Utvecklingen av SJ:s resultat & BNP-tillväxten 1988-2006³⁰

SJ:s finansiella utveckling 1988-2006



SJ AB:s kris under 2002–2003 har kommit att påverka företagets resultatutveckling direkt och indirekt. De under år 2002 identifierade förlustavtalen påverkade resultatet under perioden fram till och med 2007. Under år 2002 gav de en direkt negativ resultatpåverkan om 1 125 miljoner kronor, därefter har de gett en positiv resultatpåverkan med 291 miljoner kronor 2003, 269 miljoner kronor 2004, 258 miljoner kronor 2005, 229 miljoner kronor 2006 och 121 miljoner kronor under år 2007. (Vi har enbart redovisat effekterna av förlustavtalen under år 2002 som en jämförelsestörande post i diagrammet.) Indirekt kom krisen att höja SJ AB:s vinst genom att företagets skuldsättning minskade till följd av kapitaltillskotten från staten. Under år 2007 gjorde SJ AB ett resultat efter finansiella poster om 507 miljoner kronor. Som jämförelse kan nämnas att den förtida lösen av leasingskulder, som en konsekvens av de förtidsbetalda leasingskulderna om 3 442 miljoner, under 2003 och 2004 resulterade i att räntekostnaderna minskade från 385 miljoner kronor 2003 till 178 miljoner kronor 2004. Under

³⁰ I ett par tabeller i annex 6 redovisas de extraordinära intäkterna och kostnaderna i Affärsverket SJ 1988-2000 och i SJ AB 2001–2006 för att ge en uppfattning om vilka typer av aktiviteter som redovisades som extraordinära. Dessa tabeller innehåller en del extraordinära intäkter och kostnader för åren 1997, 2000 och 2003 som inte finns med i diagrammen beroende på att de har klassats på olika sätt i olika årsredovisningar.

senare år har de finansiella kostnaderna återigen börjat stiga till följd av leasingkostnader för X40-tågen och andra investeringar.

Under de närmaste åren kan vi förvänta oss att SJ AB:s resultat kommer att försvagas av flera orsaker. Den första är den vikande konjunkturen som kommer att ha en negativ påverkan på tågresandet. Detta är något som SJ:s företagsledning ofta framhåller i årsredovisningarna. ”Det är främst den allmänna konjunkturutvecklingen som påverkar resandeutvecklingen.” (SJ Årsredovisning 2000, s. 13) ”Marknadsutvecklingen som har effekt på SJ:s biljettintäkter påverkas till stor del av omständigheter utanför företagets kontroll. Makrofaktorer som styr den privata konsumtionen, exempelvis BNP och ränteutveckling, påverkar efterfrågan och betalningsviljan för SJ:s tjänster.” (SJ AB Årsredovisning 2004, s. 37) Vi kan också räkna med att kostnaderna för upplåning kommer att öka förhållandevis snabbt de närmaste åren eftersom leasing-skulden har ökat från 2,8 miljarder kronor 2003 till 4,3 miljarder kronor 2007 och det allmänna ränteläget har höjts. SJ har också efter 2006 upplöst alla reserveringar för förlustavtal.

4. Marknaderna för insatsvaror och tjänster

I detta kapitel kommer vi att beskriva och analysera de viktigaste stödfunktionerna till järnvägens persontrafikmarknad. Efter en inledande översikt av olika aktörers roller i dag gör vi en översiktlig bedömning av konkurrensen inom underleverantörsmarknaderna och därefter studerar vi närmare två av de underleverantörsmarknader som typiskt bedöms som mest kritiska: marknaden för rullande materiel och marknaden för underhåll av rullande materiel.

Järnvägsbranschens aktörer och deras roller

Staten är den viktigaste aktören i järnvägssektorn och har på det järnvägs- och transportpolitiska området ett antal olika roller. Staten är ägare av SJ AB, Green Cargo, och Jernhusen och har därmed ett ägaransvar som vilken annan ägare som helst. Staten är också ansvarig för utbyggnad av infrastruktur och underhåll genom Banverket samt för tillsyns-, säkerhets- och regleringsfrågor genom Järnvägsstyrelsen. Statens roll som ägare skall förenas med att staten även är ansvarig för att formulera de grundläggande konkur-

rensvillkoren för att bedriva näringsverksamhet i samhället, i detta fall spelreglerna på järnvägsmarknaden. Staten är även ansvarig för att formulera principer och riktlinjer för den samhälleliga trafikpolitiken. En generell problemställning är hur staten skall se på sin ägarroll inom transportsektorn och hur denna skall förenas med rollerna att vara ansvarig för trafikpolitiken och att formulera de grundläggande konkurrenspolitiska villkoren.

Det nuvarande ramverket på den svenska järnvägsmarknaden innebär att *Banverket* förvaltar och underhåller statens spårinfrastruktur. Eftersom denna uppgår till cirka 80 procent av alla järnvägslinjer är Banverket den primära banhållaren. Trafikhuvudmän äger en del lokala järnvägar, främst i stockholmsregionen, medan en del mindre järnvägar ägs av fabriksföretag och kommuner. Banverket finansieras huvudsakligen via statliga anslag, fastställda av riksdagen för flerårsperioder, men hanterar också de banavgifter som betalas av operatörerna för att använda spåren. Av regering och riksdag har Banverket tilldelats ett övergripande sektorsansvar för utvecklingen inom järnvägssektorn. Sektorsansvaret omfattar järnvägstransporter samt spårvägar och tunnelbana.

Tågtrafikledningen inom Banverket övervakar alla järnvägsrörelser på det svenska järnvägsnätet. Organisationen ansvarar också för att erbjuda operatörerna goda möjligheter att köra sina tåg. Önskemålen från operatörerna koordineras med målet att hitta lösningar som bäst svarar mot alla dessa önskemål på ett icke-diskriminerande sätt. P.g.a. kapacitetsbrist i stora delar av nätet innebär detta i realiteten att Banverket fördelar planerade förseningar i transporterna jämfört med den snabbast möjliga restiden. Slutresultatet av denna process är att operatörerna erhåller vissa s.k. tåglågen för sina transporter och att en nationell tidtabell sammanställs.

Järnvägsstationerna (eller cirka 160 av dem) ägs och underhålls av *Jernhusen*, det statliga bolag som bildades ur Affärsverket SJs fastighetsdivision. Trafikoperatörerna och trafikhuvudmännen betalar avgifter till Jernhusen för tillhandahållandet av stationernas väntsalsfunktion. På vissa stationer finns underlag för kommersiella butiker etc., vars ägare då hyr utrymmen från Jernhusen. Många stationer som används i regional och lokal trafik ägs och underhålls av trafikhuvudmännen eller i vissa fall enskilda kommuner. Jernhusen är också en viktig förvaltare och uthyrare av de verkstäder där andra företag erbjuder underhållstjänster åt trafikföretagen, liksom av godsterminaler. Jernhusen kan söka vissa bidrag till stationsom-

byggnader eller stationsutveckling från Banverket, men förväntas annars vara ett självfinansierat bolag.

Järnvägsstyrelsen är den myndighet som med utökade ansvarsområden tillkommit efter ombildningen från Järnvägsinspektionen. Myndigheten ansvarar för säkerheten på järnväg, spårväg och tunnelbana och skall också verka för ett effektivt utnyttjande av järnvägsnätet samtidigt som konkurrensneutralitet och icke-diskriminerande villkor upprätthålls. Detta inkluderar bl.a. infrastrukturavgifternas storlek och tilldelningen av järnvägskapacitet. Varje operatör som vill bedriva järnvägstrafik i Sverige måste först söka tillstånd hos Järnvägsstyrelsen.

Länstrafikhuvudmännen är via sina länstrafikbolag viktiga aktörer på persontrafikmarknaden eftersom de svarar för en betydande del av den upphandlade järnvägstrafiken. Som regel förser de också sina kontrakterade operatörer med den rullande materiel som behövs för denna trafik. Gemensamt äger ett antal trafikhuvudmän vagnbolaget *Transitio*, varigenom en stor del av de regionala persontågen förvaltas. För den interregionala persontågstrafik som den statliga myndigheten Rikstrafiken upphandlar kan operatören i vissa fall sätta in egen rullande materiel, men vanligen hyrs den från det gamla Affärsverket SJ (via Rikstrafiken) som numera hanterar denna del av fordonsflottan. I Affärsverket SJ finns för övrigt också leasingkontrakten för en stor del av SJ AB:s fordon. Sammantaget gör detta att Affärsverket SJ i dag i viss utsträckning fungerar som ett vagnbolag.

Ett flertal andra företag tillhandahåller olika typer av stödjande funktioner till operatörerna och andra organisationer. En del av dessa härrör från bolagiseringen av Affärsverket SJ, andra avskiljdes tidigare och åter andra är nyinträdande företag utan ursprung i gamla SJ. Ett av de viktigaste företagen i den första kategorin är *EuroMaint*, som är det största företaget inom underhåll av järnvägsfordon. Företaget, som sedan i slutet av 2007 är i privat ägo (Ratos), har knappt 50 procent av marknaden för underhållstjänster på spårtrafikområdet. Viktiga konkurrenter är operatörer som kombinerar sin trafikutövning med underhållsverksamhet, samt tågverkare som *Bombardier* och *Alstom*. Alstom är i Sverige en ny leverantör som etablerat sig till följd av att företaget vunnit upphandlingar av nya tåg. En annan aktör på underhållsmarknaden är *SweMaint*, som främst underhåller godsvagnar. Företaget privatiserades liksom *EuroMaint* i slutet av 2007. Flera utländska företag ligger i startgroparna för att erbjuda underhållstjänster på den

svenska marknaden. Bland dessa märks särskilt Mantena (dotterbolag till NSB), DSB:s teknikdivision (som särskild intresserat sig för Skåne för att stärka sin position i Öresundsregionen) och DB, som uttalat starka önskemål om att etablera sig i Sverige, bl.a. på komponentsidan efter att företaget gjort stora investeringar i Tyskland.

De två företagen TraffiCare och Unigrid stammar från bolagiseringen av SJ. Det tidigare *Unigrid* (numera en del av Cap Gemini Ernst & Young och norska EDB Teamco) verkar inom området IT-tjänster. *TraffiCare* (ägt av ISS) tillhandahåller terminaltjänster som städning och växling. I samband med bolagiseringen av SJ fördes den s.k. växlingsfunktionen (för persontrafikvagnar) till bolaget TraffiCare. I dag utförs också växlingsarbeten av SJ AB och Euromaint. Connex utförde tidigare växling av tåg när företaget hade hand om Norrlandstrafiken.

Underleverantörsmarknadernas marknadsstruktur

Flera av järnvägens underleverantörsmarknader är specialiserade på att tillhandahålla tjänster och produkter för järnvägen – t.ex. tåg, fordonsunderhåll, växling och stationer. Andra underleverantörsmarknader har av historiska skäl tillhandahållit tjänster åt järnvägen som på olika sätt skilt sig från hur tjänsten tillhandahålls på andra marknader – t.ex. restauranger ombord, biljettsystem och städning.

Vi menar att de underleverantörsmarknader som inte tillhandahåller mycket specialiserade tjänster åt järnvägen är relativt lätta att träda in på för nya företag. Städning är en av de branscher som kräver minst kapitalinsats av alla branscher, restauranger startas dagligen i Sverige och det finns mängder av företag som tillhandahåller biljettsystem.

Men även de mer specialiserade underleverantörsmarknaderna har sett snabba inträden under avregleringsprocessen. Några exempel är: 1) Bombardier startade Transitio för att skapa marknader för sitt nya Reginatåg (se fallet om rullande materiel nedan). 2) BK Tåg byggde snabbt upp en egen underhållsverkstad när SJ vägrade utföra underhåll i SJ:s verkstad i Nässjö åt BK Tåg efter att företaget vann upphandlingen i Jönköpings län 1989. Hur detta gick till har beskrivits av BK tåg's ledning: Så fort avtalet var klart med länstrafiken började BK Tåg att leta efter en lämplig plats för en egen verkstad. Man hittade en fastighet som tillhört Lantmännen

som låg utmed Nässjö-Vetlanda-Åseda-banan. Fastigheten köptes, men det behövdes ytterligare 10 000 kvadratmeter mark för att kunna bygga tågverkstaden. Marken ägdes av SJ, som ville ha bra betalt för den. Förhandlingarna överläts på Vetlanda kommun som fick ett löfte från SJ att arrendera eller köpa marken från SJ. Den 18 december togs första spadtaget till en ny tågverkstad. Då hade BK Tåg inget bygglov, ägde inte marken, och hade inga ritningar. Man instruerade ändå NCC var det skulle grävas för att uppföra en verkstad på 60x18 meter, vilken skulle vara färdig 26 maj 1990. NCC satte igång och under tiden skaffade BK fram ritningar och kommunen ordnade med bygglov. Kommunens förhandlingar med SJ underlättades avsevärt av att man hittade kreosot när man grävt 4 meter djupt. Kommunen köpte marken och sålde den sedan till BK Tåg. När man kommit ganska långt med grävandet ändrade sig plötsligt SJ och erbjöd BK Tåg sina underhållstjänster i Nässjö, men då hade BK Tåg redan bestämt sig för att bygga färdigt verkstaden.³¹ 3) När Affärsverket SJ bolagiserades fördes den s.k. växlingsfunktionen (för persontrafikvagnar) till bolaget TraffiCare. Därefter har förändringar skett som innebär att det i dag är flera företag som delar på denna funktion men med vissa skillnader på olika orter i landet. I Stockholm Hagalund är tre företag verksamma: TraffiCare, EuroMaint och SJ AB. I Göteborg är det TraffiCare och SJ AB som sköter växling, i Malmö enbart TraffiCare och i Luleå är det numera SJ AB (efter att Connex – som anlitade TraffiCare – lämnat över Norrlandstrafiken till SJ). I princip kan alltså funktionen skötas av flera olika företag, inklusive operatören själv eller något underhållsföretag. Det avgörande är hur spårkapaciteten för växling ser ut och där har Banverket en nyckelroll som fördelare av kapacitet. Vid en eventuell avreglering med inträde av fler aktörer på persontrafikmarknaden är det kanske i första hand i Stockholm Hagalund som detta skulle kunna orsaka problem. En ytterligare faktor att ta hänsyn till är att växlingsfunktionens betydelse har minskat de senaste årtiondena i och med att allt fler tåg är motorvagnståg där de olika vagnsätten i regel inte separeras från varandra. Allt som allt finns det kvar cirka 500–600 persontrafikvagnar för vilka växling är aktuellt, att jämföra med cirka 1 400 vagnar på 1980-talet.

Vi kommer närmast att studera marknaderna för rullande materiel och fordonsunderhåll. Dessa två marknader har traditionellt

³¹ Alexandersson et al (2000), s. 116ff.

ansetts som kritiska för att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens på järnvägen, samtidigt som det funnits en ovilja att reglera dem så långt att marknaderna i sig inte kan fortsätta att utvecklas.

Marknaden för rullande materiel

Innan avregleringen av den svenska järnvägen inleddes var SJ den primära ägaren av rullande materiel för regional och interregional persontrafik med tåg i Sverige, och därmed också den enda egentliga köparen av ny rullande materiel. En första förändring av detta skedde redan 1990, när länstrafikhuvudmännen fick ansvaret för trafiken på länslinorna, och i samband med detta också fick överta den rullande materiel som användes på banorna (i huvudsak diesel-drivna korta motorvagnståg).³²

Som ägare av rullande materiel kom trafik huvudmännen snart att börja fundera på hur trafiken kunde utvecklas, med såväl ombyggda som nya fordon. Ett formaliserat samarbete för förvaltning och inköp av nya fordon åt trafik huvudmännens trafik skedde i och med trafik huvudmännens övertagande av vagnbolaget Transitio 1999 (som ursprungligen hade bildats av tillverkaren Bombardier som ett sätt att stimulera till inköp av det nya motorvagnståget Regina).

Under 1990-talet sålde eller leasade dåvarande SJ huvuddelen av sina lok, vagnar och motorvagnar till amerikanska intressen. Fordonen hyrdes därefter tillbaka av SJ. Tillvägagångssättet var vanligt på 1990-talet som ett sätt att frigöra kapital. I och med bolagiseringen av SJ kom de återstående delarna av Affärsverket Statens Järnvägar (ASJ) att förvalta dessa leasingåtaganden. Som en del i åtgärds paketet i samband med kapitaltillskottet till SJ AB år 2003 kom ASJ också att ta över fordon som nyttjas i av Rikstrafiken upphandlad trafik.

Järnvägsfordon har en ekonomisk livslängd på åtminstone 20–30 år och ofta kan den tekniska livslängden vara betydligt längre. Med dagens upphandlade trafik, där avtal som regel inte är längre än 5–8 år, måste det finnas en alternativ användning av

³² I storstadsregionerna träffades även tidigare en del speciella avtal i samband med SJ:s investeringar i nya lokaltågsfordon, som innebar att trafik huvudmannen (t.ex. SL) skulle få överta fordonen när de var avskrivna (efter 25 år).

fordonen även efter kontraktstiden. Motsvarande hänsyn gäller även investeringar i fordon som skall användas i kommersiell trafik.

För närvarande tillhandahålls den största andelen av järnvägsfordon i Sverige av ASJ till SJ AB och Green Cargo genom leasing och hyresavtal. Sammantaget omfattar åtagandena 43 snabbtåg, 425 personvagnar, 23 motorvagnar, 325 ellok, 89 diesellok och cirka 6 000 godsvagnar. Allt eftersom leasingavtalen går ut har SJ AB respektive Green Cargo option på att förvärva fordonen och överta äganderätten. ASJ förvaltar också i egen regi 101 andra fordon, varav 16 ellok och 9 elmotorvagnar, vilka hyrs ut till tågoperatörer, främst via Rikstrafiken för upphandlad interregional trafik. SJ AB äger också en del fordon som inhandlats på senare år, t.ex. ett 40-tal X40.

Transitios huvuduppdrag är att förse trafikhuvudmännen med fordon för deras uppdrag. De förvaltar en stor del av trafikhuvudmännens fordon. Så som statsbidragen för investeringar i nya fordon ser ut i dag kan bara trafikhuvudmannen stå som formell köpare av fordon om bidrag skall kunna betalas ut. Det gäller t.ex. det stora antal (cirka 100) X60 och X61 som nyligen köpts av SL respektive Skånetrafiken. Förvaltningen kan i vissa fall samordnas i efterhand via Transitio. Potential för ytterligare samordning av inköp och förvaltning finns, men ibland är en trafikhuvudman ovilliga att beställa samma fordonstyp som grannlänerna. Alla trafikhuvudmän är delägare i Transitio, med undantag för de i Jönköpings, Gotlands och Södermanlands län. Sammantaget förvaltar Transitio i dag cirka 190 motorvagnståg.

Transitio och ASJ är de enda verksamma vagnbolagen i Sverige, dvs. det saknas privata aktörer i dag. Det engelska vagnbolaget Angel har visserligen också etablerat sig, men har ingen egentlig verksamhet. Företaget hyr ut ett dieselfordon i Danmark som i princip skulle kunna användas även i södra Sverige.

För att kunna tillhandahålla en konkurrenskraftig persontågstrafik i Sverige i dag är det i princip motorvagnståg (dieseldrivna eller helst eldrivna) som gäller. En grov sammanställning över den befintliga vagnparken i detta avseende ges i Tabell 7 nedan.

Tabell 7 Motorvagnståg i trafik i Sverige ³³

| <i>Fordon</i> | <i>Antal</i> | <i>Leveransår</i> | <i>Vagnbolag/Ägare</i> |
|-----------------|--------------|-------------------|----------------------------|
| X10 | 39 | 1983–1993 | Transitio |
| X12 | 18 | 1991–1994 | SJ & THM |
| X2 (X2000) | 43 | 1989–1998 | ASJ |
| X32 | 7 | 2002 | DSB, SJ & Skånetrafiken |
| Y31/Y32 (Itino) | 12 | 200– | Transitio, THM |
| X40 | 43 | 2005– | SJ AB |
| X50 (Regina) | 59 | 2000–2004 | Transitio |
| X60–X61 | Cirka 100 | 2005– | SL & Skånetrafiken |

Av tågen i tabellen är det kanske X2-orna som är de allra mest intressanta vid en eventuell fortsatt avreglering. Dessa tåg utgör kärnan i SJ:s snabbtågstrafik på de kommersiella linjerna. Liksom annan rullande materiel som i dag förvaltas av ASJ omfattas dessa av leasingavtal med ibland lång återstående löptid, vilket innebär en potentiell inlåsnings. En närmare studie av detta visar emellertid att av de 43 X2-loken gick leasingåtagandena ut för 7 stycken redan 2006 och kommer att göra det för ytterligare 8 år 2009 och 8 till år 2010. Därmed kommer relativt snart en majoritet av X2-orna (och det gäller även mellanvagnar m.m.) att inte längre vara inlåsta i den här typen av avtal (även om 19 stycken ligger kvar i leasingåtaganden ända till 2018–2021). En annan intressant rullande materiel är de s.k. Rc-loken. Sedan utgången av 2006 är den övervägande majoriteten av dessa inte längre bundna av några leasingåtaganden.

När det gäller X2 i relation till användning av eventuell annan rullande materiel vid en avreglering finns det, enligt företrädare för Transitio, ingen större risk för överkapacitet. Exempelvis vill alla trafikhuvudmän helst använda X2. Snarare råder fordonsbrist vad gäller dessa typer av fordon. Därför anses risken liten att SJ blir stående utan avsättning för sina X2-tåg om företaget skulle tappa stora delar av sin trafik.

På *tillverkarsidan* för nya fordon har det de senaste 20 åren skett en kraftig koncentration. I dag finns det tre stora fordonsleverantörer i Europa: Alstom, Bombardier och Siemens. Sättet att köpa fordon har också förändrats. Medan det tidigare var vanligt att nya tåg utvecklades i nära samarbete mellan järnvägsoperatör och fordonstillverkare, köps fordon i dag i regel genom upphandling där

³³ Uppgifter till tabellen har inhämtats från bl.a. Transitio och (Affärsverket) Statens Järnvägar.

flera tillverkare tävlar om kontrakten. Detta har bidragit till att minska fokus på nationella eller t.o.m. operatörsunika lösningar. Grundlösningen vad gäller val av tåg kan vara relativt standardiserad och sedan kan nödvändiga anpassningar göras i respektive fall. Priserna på standardiserade tåg har gått ned med 30 procent den senaste 10-årsperioden, men det blir betydande prispåslag när fordon avviker från standard.³⁴

I detta sammanhang anses de speciella klimatförhållandena i Sverige utgöra ett särskilt problem. I åtminstone i södra Sverige skulle man förmodligen kunna klara sig bra med europeiska standardtåg som inte måste vara särskilt utrustade för vintertålighet. I grunden är alla tåg gjorda för att klara -25°C. För tåg som skall rulla i norra Sverige kan det emellertid behöva ställas särskilda krav på vintertålighet. Detta utgör ett hinder mot möjligheterna att "haka" på med en liten beställning från Sverige på t.ex. en stor seriebeställning från tyska eller franska operatörer. Alternativt måste tågen byggas om för svenska förhållanden efter leverans. I båda fallen medför detta fördyringar. En viss potential finns för internationell samordning mellan Sverige och Norge, men den är ännu outnyttjad.

Marknaden för underhållstjänster och dess utveckling sedan 2001

Den svenska marknaden för fordonsunderhåll i järnvägsbranschen har successivt utvecklats till att omfatta följande delar: 1) Underhåll av järnvägsfordon inkluderande såväl tungt som trafiknära underhåll inklusive logistik och materialförsörjning, 2) Komponentservice och 3) Ombyggnadsaffärer.

Denna utveckling har påverkats av att underhåll av järnvägsfordon i ökande omfattning innebär ett funktionsåtagande, där underhållstjänsterna inkluderar tillgänglighetsgarantier och underhållsföretaget har totalansvaret för allt underhåll inklusive komponent-service. Kunderna betalar ett i förväg bestämt pris per fordonskilometer mot att tidigare ha betalat för verkstadstimmar.³⁵ Det finns också en utveckling där kunderna köper tungt fordonsunderhåll och komponentunderhåll separat från det trafiknära underhållet.

³⁴ Statens Järnvägar (2006).

³⁵ EuroMaint (2004), s. 7.

Kunderna på underhållsmarknaden utgörs främst av operatörer men rena fordonsägare kan förväntas få större betydelse i framtiden. Fordonen kan i huvudsak delas in i regionala och interregionala. De regionala är normalt knutna till en eller ett fåtal verkstäder, medan de interregionala flyttas mellan ett flertal verkstäder. Avtalslängden i kundavtalen varierar mellan 1 och 10 år men 2–4 år är det vanliga. En betydande del av underhållet inom persontrafik avser fordon som är kopplade till upphandlad trafik. Underhållsavtalen sammanfaller där tidsmässigt med trafikavtalen.³⁶ När det gäller SJ AB, med ensamrätt på lönsamma trafikavsnitt, så bygger underhållsavtalen på affärsmässigt förhandlade villkor liknande dem som förutses bli tillämpade på en fri och konkurrensutsatt marknad.

Att bygga om järnvägsfordon kan ofta vara ett alternativ till inköp av ny rullande materiel. Det är ett vedertaget sätt att förlänga livslängden för äldre fordon.

Underhåll och ombyggnad av järnvägsfordon bedrivs i specialanpassade verkstäder inklusive mark och spårområde för växling och uppställning av fordon (infrastruktur omfattande spår, kontaktledning, tågvärme/lokvärme samt signalutrustning). Dessa ägs i stor utsträckning av Jernhusen, som sedan hyr ut lokalerna till underhållsföretag. Verkstäderna är i flera fall belagda med flera kunder med varierande fordonstyper och avtalslängd. Därför kan man knappast koppla enskilda delar av en verkstad till ett trafikavtal. Det är också ovanligt att olika underhållsföretag delar på kapaciteten i en och samma verkstad.³⁷

Jernhusen har från tiden för bolagiseringen 2001 fram till nu agerat som fastighetsägare och hyrt ut sina fastigheter till kunder på affärsmässiga grunder. Enligt vissa underhållsföretag har Jernhusen på senare tid inlett ett arbete med att styra utnyttjandet av de olika verkstäderna inklusive kringliggande infrastruktur mer som myndighet än som aktör på en konkurrensutsatt marknad. Detta kan ge kraftigt ökade kostnader för underhållsföretagen samt negativ inverkan på dessas förmåga att utveckla underhållsverksamheten till förmån för sina kunder och sista hand passagerarna. Det finns en oro för att Jernhusen som ensam verkstadsägare skulle kunna ta ut oskäligen hyror, mot bakgrund av att Jernhusen anses kontrollera den mark som är lämplig för nyetablering.

³⁶ EuroMaint (2004-03-18).

³⁷ EuroMaint (2004-03-18).

Marknadens totala volym har på senare år minskat, som en konsekvens av främst två orsaker. För det första har trafikoperatörerna blivit bättre på att anpassa sitt utbud till marknadens efterfrågan, t.ex. vad gäller säsongsvariationer. För det andra innebär de statliga bidrag som nu riktas till trafikhuvudmännen för investeringar i ny rullande materiel att efterfrågan på underhåll och ombyggnad av den befintliga äldre fordonsparken mattas av.³⁸

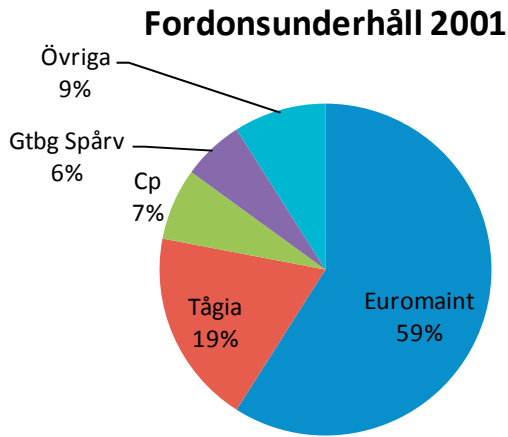
I ett svenskt och europeiskt perspektiv finns det tre huvudtyper av underhållsföretag, om man ser till relationen till andra aktörer på järnvägsmarknaden. Den första typen utgörs av företag som är knutna till enskilda fordonstillverkare, som t.ex. Bombardier eller Alstom. Den andra typen är knutna till en operatör, antingen genom att vara en del av ett mer eller mindre integrerat järnvägsföretag (som t.ex. fallet DSB i Danmark och DB i Tyskland), eller genom ett dotterbolagsförhållande (som t.ex. NSB:s underhållsbolag Mantena). Den tredje typen är helt fristående företag, som t.ex. EuroMaint i Sverige.

År 2001, när affärsverket SJ hade delats upp på sex självständiga aktieföretag, hade det nybildade EuroMaint totalt cirka 59 procent av marknaden för underhåll av rullande järnvägsmaterial för persontrafik, med en avsevärt större andel (97 procent) om enbart SJ:s långdistanstrafik studeras. Sammanlagt 25 procent av marknaden avsåg underhåll av tunnelbanevagnar i Stockholm (Tågia) och spårvagnar i Göteborg (Göteborgs Spårvägar). Citypendeln skötte sitt eget underhåll för pendeltågstrafiken i Stockholm, vilket motsvarade sju procent av totalmarknaden. Nio procent av marknaden kontrollerades av andra aktörer (se figur 11).³⁹

³⁸ EuroMaint (2004), s. 7.

³⁹ Carnegie (2001), s. 30.

Figur 11 Den svenska marknaden för underhåll av spårbundna fordon 2001

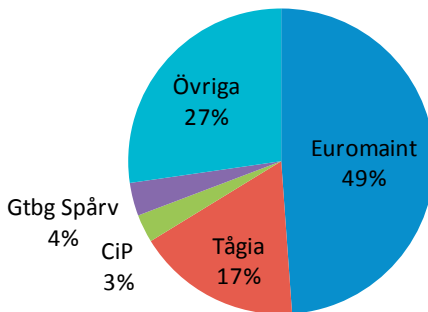


Som jämförelse med situationen år 2001 återges ett motsvarande diagram för år 2006 (se figur 12).⁴⁰ Som synes minskade EuroMaints marknadsandel under denna period med 10 procentenheter och företaget hade därför år 2006 knappt hälften av den totala underhållsmarknaden. Citypendeln svarade 2006 fortfarande själva för underhållet av Pendeltågen (X1, X10) medan det numera är EuroMaint som underhåller fordon åt Stockholmståg. Tågria underhåller fortfarande fordonen i tunnelbanan och på Roslagsbanan. Tågria ägs i dag till 1/3 av SL, 1/3 av Connex/Veolia och 1/3 av Bombardier. Göteborgs Spårvägar underhåller fortfarande spårvagnarna i Göteborg. I gruppen "Övriga" är SweMaint störst med cirka nio procent av totalmarknaden.

⁴⁰ Underlaget till detta diagram har erhållits från EuroMaint.

Figur 12 Den svenska marknaden för underhåll av spårburna fordon 2006

Fordonsunderhåll 2006



De viktigaste kontrakten för Bombardiens svenska dotterbolag, Bombardier Transportation Sweden AB, är underhåll av Reginafordon åt X-Trafik, SJ AB (Stockholm-Västerås) och Västtrafik samt av Itino (dieseldrivna motorvagnståg) åt Jönköpings Läns Trafik. Underhållet av de nya X40-tågen (avsedda för Mälardals-trafiken) är det enda underhållskontraktet som Alstom har i Sverige. Enligt kontraktet med SJ AB har Alstom ett garanti-åtagande för underhållet av dessa tåg under tre år.

Nya aktörer har visat stort intresse för den svenska marknaden inför upphandlingen av nya stora kontrakt, t.ex. vid upphandlingen av Pågatågen och övrig trafik i Öresundsregionen. I dag sker underhållet av Öresundstågen i Danmark och av Pågatågen i Sverige. Några av de viktigaste aktörerna och deras uppdrag 2008 är också sammanställda i Tabell 8.

Tabell 8 Operatörer och leverantörer av underhållstjänster för olika typer av rullande materiel år 2008

| <i>Typ av rullande materiel</i> | <i>Ägare</i> | <i>Operatör</i> | <i>Typ av trafik</i> | <i>Underhålls-företag</i> |
|---------------------------------|------------------------|------------------|------------------------|---------------------------|
| X2 | ASJ/SJ AB | SJ AB | Snabbtåg | EuroMaint |
| X40 | SJ AB | SJ AB | Regionaltrafik | Alstom |
| Regina | Transitio | SJ, Tågkompaniet | Regionaltrafik | Bombardier, EuroMaint |
| Itino | Transitio | Merresor | Regionaltrafik | Bombardier, EuroMaint |
| X1 och X10 | SL | Stockholmståg | Pendeltåg | EuroMaint |
| Öresundståg | Skånetrafiken och DSB* | DSB | Storregional tågtrafik | DSB |

*Huvudmannskapet delas av Skånetrafiken och DSB.

Analys

De viktigaste *insatsvarorna och produktionsfaktorerna* för den svenska persontrafiken med tåg är sammanställda i tabell 9. Tabellen sammanfattar de marknadsredogörelser som är gjorda tidigare i kapitlet. Vår analys utgår från att två förhållanden är särskilt viktiga för att få tillstånd en fungerande konkurrens: antal företag som i dag är verksamma på marknaden och om det finns höga inträdes-hinder eller ej till marknaden.

Enligt våra beskrivningar är det enbart stationsmarknaden som kan ge den dominerande aktören Jernhusen en långvarig dominerande ställning. Flera marknader, som städning och restauranger, uppvisar redan i dag en intensiv konkurrens beroende på att de inte är höggradigt specialiserade för järnvägssektorn. Marknaden för biljettsystem har flera gånger fungerat dåligt. Nyinträdande operatörer har haft svårt att utfärda biljetter för en resa som inkluderar flera operatörer men erfarenheter från andra transportgrenar (flyg) och från Norrlandstrafiken visar att en intensifierad konkurrens om resenärerna på kommersiella grunder kan leda till att dessa problem försvinner. Marknaderna för rullande materiel och fordonsunderhåll uppvisar höga inträdes-hinder och få företag konkurrerar om kunderna. Växlingsmarknaden har under senare år förändrats snabbt vid flera tillfällen vid operatörsbyten och verkar fungera rätt bra ur konkurrensynvinkel med tre konkurrenter och låga inträdes-hinder.

Tabell 9 Marknadskoncentration och inträdeshinder i järnvägens underleverantörsmarknader

| <i>Insatsvaror/produktionsfaktorer</i> | <i>Antal företag</i> | <i>Inträdeshinder</i> |
|--|--------------------------------------|------------------------|
| Städning | Många | Låga |
| Växling | Fåtal | Varken höga eller låga |
| Biljettsystem | Fåtal | Låga |
| Rullande materiel | Fåtal | Höga |
| Fordonsunderhåll | Flera | Rätt så höga |
| Restauranger | Många | Låga |
| Stationer | Flera (men nästan enbart offentliga) | Mycket höga |

5. Diskussion av argumenten mot en fortsatt konkurrensutsättning av SJ

Bibehållandet av SJs monopol har motiverats på olika sätt under avregleringsprocessen. Vi kommer i detta kapitel diskutera sex argument mot en avveckling av SJs monopol. 1) järnvägssystemet är ett naturligt monopol beroende på stordriftsfördelar, 2) SJ har behov av arbetsro för att utvecklas kommersiellt inför en framtida europeisk avreglering, 3) SJ AB verkar på en resandemarknad där företaget är utsatt för konkurrens, följaktligen är SJs kommersiella linjer redan konkurrensutsatta, 4) det är olämpligt att trafikhuvudmännen konkurrerar med SJ med subventionerad trafik, 5) det är komplicerat och dyrt att tillåta parallell trafik i järnvägsnätet, och 6) det finns en risk för att det uppstår en överkapacitet av nya tåg om marknadsaktörer utan att vara koordinerade köper in tåg med statliga subventioner.

Argument 1: Stordrifts- och samordningsfördelar

Många forskare och utredare och ledningen för SJ har vid upprepade tillfällen framfört att det finns betydande stordriftsfördelar i järnvägssystemet som riskerar att förloras om SJ konkurrensutsätts. Hur dessa har sett ut har förändrats över tiden. Från början ansågs järnvägen inklusive banan och underleverantörsmarknaderna vara ett naturligt monopol, dvs. optimalt ur samhällsekonomisk synvinkel. Den teoretiska grunden för föreställningen att järnvägen skulle bedrivas som ett sammanhållet monopol var två antaganden.

Det första var att det fanns stordriftsfördelar i att en operatör skötte all järnvägstrafik. Det andra var att det fanns koordineringsfördelar med att operatören också planerade banunderhåll och eventuell nyanläggning av bana och att operatören också ägde verksamheter i kompletterande och i vissa fall konkurrerande trafikslag. SJ ägde vid denna tidpunkt – mitten av 1980-talet – färjelinjer, bilspeditionsföretag och de största företagen för långväga buss-transporter. Motargumenten mot ett fortsatt monopol var att företaget som specialiserar sig på lite längre sikt blir mer effektiva än integrerade monopol och att det fanns betydande "agency costs" i SJ-systemet med åtföljande ineffektivitet.

Efter att Banverket skapades 1988 med positiva effekter för järnvägen var det enbart driften som ansågs ha stordriftsfördelar; koordineringsvinsterna med banan ansågs inte längre vara större än vinsterna med att ha specialiserade organisationer. I nästa steg visade praktiska erfarenheter att stordriftsfördelarna i att hålla samman kommersiella och subventionerade linjer inte gav SJ ett avgörande konkurrensförspång. I Kom-Kom-utredningen från 1997 attackerades idén om att det fanns stora koordineringsfördelar mellan kommersiell gods- och passagerartrafik. Efter bolagiseringen av affärsverket SJ återstår enbart stordriftsfördelar som ett argument för att behålla resterna av monopolet. "Egentrafiken bedrivs på stomnätet, där SJ Resor har ensamrätt till den persontrafik, som bedrivs på kommersiell grund. Marknaden har bedömts vara för liten för att möjliggöra fler operatörer på en och samma sträcka" (SJ Årsredovisning, 2000, s. 23). I vår tidigare utredning (Alexandersson et al, 2000) skrev vi:

"En iakttagelse som vi har gjort vid upprepade tillfällen i denna rapport är att SJ verkar ha betydande kostnads- och andra nackdelar jämfört med nyinträdande företag. Dessa verkar kunna härledas till fyra källor: 1) SJ har givit sin personal attraktiva anställningsförmåner, t.ex. rätt till pension vid 60 års ålder och lång semester, vilket privata företag med andra kollektivavtal inte har haft, 2) SJ:s arbetsorganisation med roterande tjänster över dygnet och över riket har visserligen varit rationell ur planeringssynpunkt och personalutnyttjande, men har inneburit svårigheter med anpassning till lokala trafikförhållanden jämfört med företag med små grupper av enbart lokalt verksam personal, 3) SJ har varit ovilligt att pröva nya idéer som brutit mot hur företaget gjort tidigare, t.ex. användning av mindre järnvägsspecifik och mer standardiserad materiel, och 4) lokalt verksamma företag har genom att kombinera lokal och

regional verksamhet hittat samproduktionsfördelar som SJ inte identifierat i sin nationellt uppbyggda organisation. En slutsats vi kan dra av detta är att vinster från stordrifts- och samproduktionsfördelar inte uppkommer automatiskt utan att företagen aktivt måste identifiera dem för att kunna dra nytta av dem.”

Ett annat argument mot en avveckling av SJs monopol var att samordningsvinster skulle gå förlorade. I själva verket är en av de största fördelarna med avregleringen de samordningsvinster som har uppnåtts med andra transportslag. Avregleringsprocessen möjliggjorde flera nya typer av samproduktionsfördelar, vilka skapade nya värden för tågresenärerna. I detta fall handlar det mer om att värdet av en järnvägstransport blir väsentligt större om den kombineras med en annan tjänst. Öresundstågen får ett ökat värde av att månadskorten ger resenärerna rätt att åka med lokaltrafik på båda sidor om sundet. Koordinering av lokal- och regionalståg med andra kollektiva transportmedel gav ett effektivare transportsystem som producerade större värden för resenärerna även om trafikvolymerna inte ökade. Koordineringsbehoven kan också leda till inlåsningsvilka gör det svårt att öka effektiviteten. Den nationella rikstidtabellen är p.g.a. att den länkar alla tåglägen mycket svår att förändra, åtminstone på kort sikt. På flera ställen i järnvägsnätet finns det kapacitetsbrist – och i en del fall, som t.ex. getingmidjan i Stockholm, har det varit mycket komplicerat att få till stånd ökad kapacitet. Dessa problem är emellertid inte kopplade till konkurrens eller monopol.

Argument 2: Det går inte att köra parallell trafik

Under senare år har antalet tåg i trafik ökat som en konsekvens av ökat järnvägsresande, vilket medfört att det finns betydande kapacitetsproblem i järnvägsnätet – allra helst runt storstäderna i högt trafik.⁴¹ I t.ex. Skånetrafiken har antalet resenärer med Pågatågen mer än fördubblats och antalet tåg fördubblats. Denna realitet har börjat användas som ett argument mot fortsatt avreglering, eftersom en monopolist anses ha större möjligheter att utnyttja spåren än företag i konkurrens.

Detta argument håller inte, därför att i realiteten körs det redan parallell trafik! Järnvägssystemet är i stort sett omreglerat: SJ har endast kvar monopolrätter på sträckorna Stockholm-Malmö,

⁴¹ SJ AB (2007), s. 10.

Stockholm-Göteborg, Stockholm-Borlänge och Stockholm-Sundsvall. Även på dessa sträckor finns det omfattande parallelltrafik. Redan i dag måste det göras prioriteringar mellan olika trafik huvudmäns och operatörers önskemål. Även på en avreglerad marknad för persontrafik på järnväg med konkurrens på spåren borde det gå att hantera detta.

Argument 3: Det finns en risk för att det uppstår en överkapacitet av nya tåg

SJ har i flera sammanhang kritiserat att länstrafikhuvudmän får sina fordonsinköp delvis finansierade av statskassan. Subventionerna skulle också kunna leda till att det uppstår en överkapacitet av nya tåg och att gamla fungerande tåg står utan användning. Vi menar att det snarast fortsätter att vara en brist på moderna tåg: Fullbetalande resenärer tvingas stå på resor på Svealandsbanan. Motorvagnståg som Regina är attraktiva att hyra in. Resandeutvecklingen under 2000-talet i Skånetrafiken visar också att nya och bättre tåg skapar sin egen efterfrågan (tabell 10).

Tabell 10 Resandeutveckling och antal tåg i Skånetrafiken 2000-2008

| År | Tågresor | Tåg i trafik |
|------|------------|--------------|
| 2000 | 13 246 919 | 37 |
| 2001 | 16 043 460 | 44 |
| 2002 | 19 460 709 | 51 |
| 2003 | 21 302 861 | 54 |
| 2004 | 22 740 565 | 54 |
| 2005 | 24 898 377 | 60 |
| 2006 | 28 633 634 | 63 |
| 2007 | | 66 |
| 2008 | | 74 |

Ett annat av SJ:s argument mot en fortsatt avreglering har varit att viktiga delar av vagnparken (X2) är inlåst i långa leasingavtal som blir mycket kostsamma de sista åren och därför bör köras så mycket som möjligt.

Detta kanske inte är ett reellt problem beroende på att mer än hälften av alla X2-leasor kommer att vara upplösta redan efter år 2010 och att det inte finns någon överkapacitet på X2. Tåget ses som ett eftersträvansvärt alternativ på nästan alla sträckor.

Argument 4: SJ är i dag lönsamt och dess kommersiella verksamhet måste ges arbetsro

SJ brukar ofta framhålla under högkonjunkturer att nu fungerar företagets verksamhet bättre än tidigare och därför vore det olämpligt att genomföra ytterligare avregleringar eller andra förändringar i järnvägssystemet.

Vi har tidigare i rapporten visat hur vanskligt det är att bedöma SJ:s resultat eftersom det redovisade resultatet innehåller så många poster av engångskaraktär. Dessa poster påverkar därefter det redovisade resultatet under flera år när t.ex. reserveringar upplöses eller värderingar av förlustkontrakt omvärderas. Vår bedömning är att järnvägens långsiktiga utveckling inte skall påverkas av hur en dominerande aktör vill att marknaden och styrkeförhållanden mellan företag skall utvecklas.

”Arbetsro” är en lyx som de flesta vanliga företag, som verkar på konkurrensutsatta marknader, inte kan unna sig. I själva verket måste företag hela tiden vara beredda att ta nya initiativ för att tillgodose sina kunders behov och svara på konkurrenternas aktiviteter. Det är grunden för en dynamisk marknad. Vi hävdar att önskan till arbetsro är förknippad med ett gammalt monopoltänkande och just vad företag inte skall ha om de skall vara beredda att möta kundernas krav.

Argument 5: Det är olämpligt att trafikhuvudmännen konkurrerar med SJ

I en debattartikel i DN Debatt juli 2007 skrev SJ:s VD och bolagets styrelseordförande: ”Vi måste bestämma oss i Sverige hur konkurrensen skall ske. Antingen ska vi konkurrera företag emellan på lika villkor eller så skall de olika staterna via sina järnvägsbolag konkurrera med respektive statskassa som finansiell bas. Det går inte att blanda dessa två sätt. Regeringens beslut om huruvida trafik-

huvudmännen ska få köra över regiongränserna blir därför en ödesfråga för den kommersiella tågtrafikens framtid i Sverige.”⁴²

Den historiska utvecklingen visar att SJ ofta har lämnat över det ekonomiska ansvaret till länstrafikhuvudmän och Rikstrafiken när företaget velat göra sig av med olönsam trafik eller reducera antalet stopp på mindre orter längs huvudstråken. Trafikhuvudmännen har i samband med detta tagit ett allt större ansvar för den regionala delen av tågresandet. SJ har kunnat koncentrera sig på de stora trafikflödena, samtidigt som företaget dragit fördel av att trafikhuvudmännen fortsatt mata in resenärer till de stora knutpunkterna. SJ har i flertalet fall dessutom kunnat bli underentreprenör åt trafikhuvudmännen för denna matartrafik. På detta sätt har SJ gradvis övergått från att vara en i huvudsak producent av egentrafik (med subventioner till olönsamma delar) till att bli en underentreprenör åt olika trafikhuvudmän.

Den viktigaste bandelen (Malmö-Göteborg) som de regionala trafikhuvudmännen i södra Sverige önskar köra tåg på hade SJ så sent som år 2000 ansett vara kommersiellt ointressant. Redan i dag finns det konkurrens mellan SJ och länstrafikhuvudmännen på denna sträcka. Resenärer som ankommer till Kastrup och vill åka till Helsingborg kan t.ex. välja mellan att åka med ett Pågåttåg som gör många stopp eller ett X2000 som gör få stopp. Länstrafikhuvudmännens begäran att få trafiktillstånd för interregional trafik handlar inte i första hand om att kunna erbjuda en resa mellan dessa ändpunkter utan om att kunna erbjuda olika delresor (för t.ex. arbetspendling) på olika ställen längs linjen. Därmed torde SJ och länstrafikhuvudmännen alltjämt verka på olika segment av marknaden. Det kan t.o.m. vara fördelaktigt för SJ att kunna koncentrera sig ännu mer på en snabbtågstrafik mellan huvudorterna (med ett fåtal stopp längs vägen) och enbart under vissa tider på dygnet.

Argument 6: SJ verkar på en marknad för resande och möter hård konkurrens från bilen och flyget

SJ – tidigare affärsverket och i dag SJ AB – förväxlar ofta järnvägen med SJ i sina beskrivningar av företagets omvärld. I SJ ABs årsredovisning för 2006 står det: ”Bilen är vår ojämförligt största kon-

⁴² Dagens Nyheter (2007-07-22).

kurrent. Även i jämförelse med flyget vinner tåget mark.”⁴³ SJ beskriver verkligheten på detta sätt för att framhäva att SJ (järnvägen) redan är konkurrensutsatt av bilen, flyget och bussen. Det blir med detta synsätt inte nödvändigt att ytterligare konkurrensutsätta SJ. I den tidigare nämnda debattartikeln från SJ:s ledning beskrivs avregleringen på följande sätt: ”Sedan 1988, då Banverket separerades från affärsverket Statens Järnvägar, har Sverige utvecklat järnvägen mot ökad konkurrensutsättning och en avreglering i takt med övriga Europa. 2001 togs det sista steget då affärsverket slutligen avvecklades och ett antal bolag bildades, byggda på sina unika affärer.”⁴⁴ Med detta perspektiv har det sista steget redan tagits i avregleringen och ingen ytterligare konkurrensutsättning av SJ bör inträffa.

Detta sätt att argumentera utgår från att persontrafik på järnväg består av två delmarknader där konkurrensen fungerar på olika sätt: 1) en marknad med anbudsupphandling i konkurrens på olönsamma linjer, 2) kommersiella banor där konkurrenstrycket kommer utifrån från andra trafikslag. Därtill finns det regionala nät där länstrafikhuvudmännen föredrar att omförhandla kontraktet med SJ. Vi menar att detta synsätt förväxlar konkurrens på en marknad med nära substitut med den konkurrens som finns mellan alla typer av varor. En bil är t.ex. mycket mer än ett transportmedel för långväga resor i konkurrens med tåget. Därtill har fortfarande inte alla svenskar tillgång till en bil och bor man långt från en flygplats eller önskar resa kortare än 20 mil är tåget ofta det enda transportmedlet.

6. Avslutande diskussion

Det svenska järnvägsmonopolet lever på lånad tid. Frågan är när och inte om monopolet skall avvecklas. Inom EU pågår en process mot ökad konkurrensutsättning av gamla statliga monopol eller av staten garanterade privata monopol. Även SJ AB tar upp denna utveckling i årsredovisningen för 2007: ”I slutet av september 2007 godkände EU slutgiltigt det så kallade ”Tredje järnvägspaketet”. I korthet innebär beslutet att internationell persontrafik på järnväg

⁴³ SJ AB (2007), s. 8.

⁴⁴ Dagens Nyheter (2007-07-22).

öppnas för konkurrens år 2010 inklusive cabobotage, det vill säga att betjäna kunder även på nationella sträckor i tågets väg.”⁴⁵

Det finns tillräckligt många företag som är intresserade av att driva persontrafik på järnväg i Sverige för att man skall kunna räkna med en fungerande konkurrens på marknaden vid en fortsatt avreglering (Keolis, Veolia, Tågkompaniet/NSB, Arriva, DSB, DB och SJ AB). En fullständig avreglering ger också incitament till nyföretagande som kan ligga till grund för företag som kan agera på de framtida avreglerade järnvägsmarknaderna (inklusive underleverantörsmarknaderna) inom EU. Den kan också ge möjligheter att utveckla kompetenser hos etablerade företag som kan vara användbara för att gå in på nya marknader. Vid en snabb svensk avreglering, dvs. Sverige fortsätter att ligga före andra länder i EU, så ökar sannolikheten för inflöde av utländsk know-how och utländskt kapital, eftersom den svenska marknaden kommer att vara en föregångsmarknad där företagen kan skaffa kunskap om hur de framtida avreglerade europeiska järnvägsmarknaderna kan tänkas fungera.

I detta avslutande kapitel kommer vi börja med att identifiera vilka förändringar i regelverken, SJ:s monopolrätter och marknadsstrukturen som är kritiska i en process mot ökad konkurrens, därefter behandlar vi vad som krävs för att få till stånd en långsiktigt fungerande konkurrens på operatörsmarknaden och underleverantörsmarknaden.

Analys av förändringar som är kritiska vid en övergång till konkurrens

Det finns åtminstone tre kritiska problem som behöver hanteras i en process mot ökad konkurrens. De är SJ:s kvarvarande monopolrätter, utvecklingen av underleverantörsmarknaderna, och om några speciella åtgärder behöver vidtas när kommersiell och subventionerad trafik trafikerar samma sträcka.

Det finns flera möjligheter att genomföra en konkurrensutsättning av SJ:s kvarvarande monopol. 1) SJ AB ges rätten att bestämma hur de linjer där operatören har monopol skall konkurrensutsättas, 2) linjerna fördelas av staten – t.ex. via Rikstrafiken – till de operatörer som ger de bästa anbuden i en upphandling med både kvalitets- och kostnadsparametrar, och 3) slottiderna auktio-

⁴⁵ SJ AB (2008), s. 54.

neras ut, i ett sådant förfarande kan även kvalitetsaspekter tas med som anses önskvärda. Vi menar att även Arlandabanans monopol bör konkurrensutsättas i en koordinerad process. Vi tror att all fördelning av de attraktiva avgångarna på de kommersiella linjerna måste inkludera kvalitetskrav som gör att banan utnyttjas effektivt i högtrafik.

Den andra kritiska förändringen är hur järnvägens underleverantörsmarknader skall utvecklas. Det är framför allt två underleverantörsmarknader – rullande materiel och underhåll – som kan komma att ge problem på en avreglerad marknad.

I dag finns det flera olika aktörer (Transitio, SL, Skånetrafiken, SJ AB, Affärsverket SJ m.fl.) som äger eller kontrollerar tåg som används i persontrafik. Det finns följaktligen många aktörer som skulle kunna fungera som vagnbolag åt nyinträdande företag på en framtida helt konkurrensutsatt marknad. Men i praktiken är ingen av dessa aktörer organiserad för att möta efterfrågan på en helt avreglerad marknad. De betjänar olika marknader och ingen av dessa är kommersiell och konkurrensutsatt. De stora trafikhuvudmännen äger sin egen rullande materiel medan de medelstora och mindre trafikhuvudmännen använder Transitio. Affärsverket SJ tillhandahåller rullande materiel till främst Rikstrafikens upphandlingar och garanterar SJ AB:s leasingkulder. Det finns därför inte någon färdig kommersiell eller institutionell lösning vilka kan användas på en framtida konkurrensmarknad för de tåg som i dag används i SJ:s kommersiella trafik eller för nyanskaffade tåg skall göras tillgängliga åt operatörer som agerar på denna marknad. Det finns åtminstone tre tänkbara lösningar för hur SJ:s rullande materiel kan hanteras vid en total avreglering: 1) SJ får behålla de tåg som företaget själv har anskaffat, 2) Affärsverket SJ tar över tågen när leasingavtalen skall omförhandlas och gör dessa tåg tillgängliga via t.ex. Rikstrafiken till alla aktörer på marknaden på lika villkor, och 3) SJ:s tåg säljs till ett privat företag enligt engelsk modell. Fördelen med den första lösningen är att SJ får behålla det som företaget själv har skapat. Nackdelen med denna lösning är att företaget under viss tid kommer ha ett stort konkurrensförsprång i förhållande till konkurrenterna. Det är emellertid troligt att SJ:s konkurrensförsprång kommer att vara kortvarigt om de nyinträdande operatörerna är kapitalstarka. Det här beror på att certifieringen av nya tåg har förenklats och att det finns många olika typer av nya snabba tåg anpassade för det svenska järnvägsnätet – Regina, X40, X60 m.fl. Att nyinträdande företag köper egen avancerad

rullande materiel har vi sett flera exempel på i Storbritannien och i Italien har nyligen ett nyinträdande privat företag som kommer konkurrera statsjärnvägarna på de nya höghastighetsbanorna köpt ett stort antal nya höghastighetståg från Alstom. Fördelen med den andra lösningen är att tillgången på rullande materiel blir konkurrensneutral. Men det finns flera nackdelar. Den viktigaste är att staten i praktiken tar hand om marknaden för tåg och att operatörerna inte längre kan konkurrera med detta konkurrensmedel. En annan nackdel är att SJ i sådana fall måste ges kompensation för tågen, vilket kan komma att handla om mycket stora belopp. Den tredje lösningen gav mycket stora problem i den engelska avregleringen beroende på att det var svårt att bedöma värdet av den rullande materielen och att vagnbolagen utnyttjade sin monopolställning i förhållande till operatörer till att ta ut väldigt höga avgifter.

Tabell 11 Olika institutionella lösningar för tillhandahållandet av rullande materiel på en helt avreglerad marknad

| <i>Institutionell lösning</i> | <i>Fördelar</i> | <i>Nackdelar</i> |
|--|--|---|
| Operatörerna får anskaffa tåg som de själva önskar | 1) SJ får behålla det som företaget själv har skapat. 2) Nyinträdande operatörer kan själva välja fritt vilken rullande materiel de vill använda. | 1) SJ kommer under en tid ha ett stort konkurrensförspång på marknaden |
| Statligt vagnbolag bildas för hela marknaden | 1) Tillgång på rullande materiel blir konkurrensneutral | 1) Staten tar i praktiken hand om marknaden för rullande materiel och operatörerna kan inte längre konkurrera med detta konkurrensmedel. 2) SJ måste få ekonomisk kompensation vilket kan snedvräta operatörsmarknaden |
| Privata vagnbolag tar över SJ:s tåg | 1) En kommersiell marknadsdriven lösning | 1) Det är svårt att bedöma värdet av den rullande materielen och det finns risk för att vagnbolag hamnar i en monopolställning i förhållande till operatörerna |

På underhållsmarknaden har det ofta framhållits att Jernhusen äger de flesta viktiga lokalerna för underhåll av rullande materiel. Det har föreslagits att antingen lokalerna förs över till underhållsföretagen eller att länstrafikhuvudmännen bygger nya underhållslokaler. Ingen av dessa lösningar är överlägsen dagens situation. Om lokalerna för underhåll förs över till underhållsföretagen läses dessa in och kan inte användas av konkurrerande företag om en operatör skulle vilja byta underhållsföretag. Förslaget att länstrafikhuvudmännen bygger nya verkstäder leder till både fördelar och nackdelar – se tabell 12. Den avgörande fördelen är att Jernhusen möter konkurrens från andra ägare av verkstäder, den avgörande nackdelen är att det kommer bli väldigt kostsamt att bygga nya verkstäder. Ur ekonomisk teoretisk synvinkel är det inte heller säkert att en marknad med två säljare leder till en annan prissättning än en marknad med en monopolist – på en oligopolmarknad kan priset variera från ett monopolpris till ett perfekt konkurrenspris. Det går också att argumentera för att Jernhusen är lika beroende av ett underhållsföretag som vunnit ett kontrakt som underhållsföretaget är av Jernhusen. Det uppstår en marknadssituation som påminner om ett bilateralt monopol, med en köpare och en säljare. Om Jernhusen utnyttjar sin marknadsmakt och höjer hyran alltför mycket riskerar företaget att underhållsföretaget bygger en egen verkstad eller kör tågen till annan verkstad längre bort. Fallet BK Tåg visar att detta är möjligt om ett företag pressas alltför hårt.

Tabell 12 Olika institutionella lösningar för ägandet av underhållsverkstäder

| <i>Institutionell lösning</i> | <i>Fördelar</i> | <i>Nackdelar</i> |
|---|--|---|
| Verkstäderna ägs av företagen som underhåller den rullande materielen | 1) Underhållsföretagen får en bättre kontroll av kostnaderna för verkstäderna. | 1) Ägandet av verkstäderna ger underhållsföretagen en maktposition i förhandlingar med operatörer och THM. |
| Jernhusen fortsätter äga de flesta verkstäderna | 1) Jernhusen skall i princip tillhandahålla verkstäderna på konkurrensneutrala grunder. | 1) Jernhusen kan som ensam ägare ta ut monopolpriser av sina hyresgäster. |
| Nya verkstäder byggs av t.ex. staten och THM för att få en fungerande konkurrens på olika regionala marknader | 2) Det blir en ökad kapacitet i verkstäderna vilket kan korta tiden för att underhålla tåg vid kapacitetstoppar. | 1) Att bygga och hålla verkstäderna i skick kommer kosta stora belopp vilka i slutändan kommer belasta järnvägen. |

En tredje kritisk förändringsprocess som måste hanteras är gränsdragningen mellan subventionerad och kommersiell trafik när dessa två modeller konkurrerar. Subventionerad trafik och kommersiell trafik kompletterar varandra beroende på att de har olika styrkor och svagheter och båda typerna av trafik för en samhällsekonomiskt effektiv användning av järnvägen – se tabell 13 nedan.

Tabell 13 Vilka är för- och nackdelarna med subventionerad och kommersiell trafik?

| | <i>Subventionerad trafik</i> | <i>Kommersiell trafik</i> |
|-----------|--|--|
| Fördelar | 1) Relativt lätt att specificera, t.ex. i kontrakt 2) Kan inordnas i större nätverk med samordnad trafik 3) Harmoniserad prissättning 4) Möjliggör upphandlingsskonkurrens vilket underlättar för mindre företag 5) Ökar utbudet och därmed ges möjlighet till högre samhällsekonomisk nytta | 1) Marknadsdriven och därmed mer innovativ och mottaglig för ändringar i efterfrågan 2) Marknadsexperiment, innovationer och risktagande kan ge stora ökningar av efterfrågan 3) Kan ge relativt sett mindre belastning på offentliga medel |
| Nackdelar | 1) Mindre marknadsdriven 2) Riskerar att slå ut kommersiell trafik med hjälp av skattemedel 3) Ofta låg betalningsvilja från resenärerna (speciellt om trafiken är lokaltrafik) 4) Risk för subventionering av samhällsekonomiskt ineffektiv trafik | 1) Enbart på kommersiella grunder i lokal och regional trafik ett underutbud i förhållande till vad som är samhällsekonomiskt lönsamt 2) Konkurrens mellan operatörer försvårar koordinering av trafiken 3) Risk för instabilitet i utbudet av linjer (jämför med hur flyget stänger linjer) 4) Prinstabilitet 5) Kan göra det svårare för mindre aktörer att träda in |

Regeringen har i december 2007 beslutat ge trafikhuvudmännen rätt att trafikera hela västkustbanan. Trafikhuvudmännen i Bergslagen, och i Mälardalen ⁴⁶har sedan tidigare liknande trafikeringsrätter. I Norrland agerar landstingen som om att de kommer

⁴⁶ Samarbetet i Mälardalen med regionöverskridande trafik har gett de facto interregionala trafikeringsrätter för trafikhuvudmännen i Mälardalen.

få interregionala trafikeringsrätter när Botniabanan är färdig för trafik.⁴⁷ I Bergslagen drivs trafiken med subventioner både från Rikstrafiken och trafikhuvudmännen. I Mälardalen får SJ AB inga subventioner men har lovat tillhandahålla en viss miniminivå på trafiken. Därtill köper några av trafikhuvudmännen trafik⁴⁸ inom sin region men detta är något som görs även i andra delar av SJ:s kommersiella nät. De risker som finns med att ge trafikhuvudmännen interregionala trafikeringsrätter är att kommersiell trafik slås ut och ersätts av subventionerad trafik. Ur ett marknadsperspektiv kan detta leda till en omfördelning av tågutbudet som gynnar vissa resenärer och missgynnar andra. Ett subventionerat tågutbud som i första hand är avsett för arbetsresor kommer ge betydligt lägre snitthastigheter på längre avstånd än en kommersiell trafik. Om den subventionerade trafiken leder till en neddragning av den kommersiella trafiken kan det leda till att järnvägen förlorar affärsresenärer och andra resenärsgupper som efterfrågar korta restider till flyget. Det är inte säkert att utvecklingen måste gå i denna riktning. Redan i dag löper parallell konkurrerande trafik (i t.ex. Skåne och mellan Arlanda och Stockholm) med olika biljettpriser på många bandelar och ändå väljer resenärer som prioriterar komfort och restid de snabbare kommersiella tågen. En kommersiell operatör har en betydligt större handlingsfrihet och flexibilitet än en operatör som kör enligt tidtabell åt trafikhuvudmän. SJ AB har t.ex. annonserat att företaget har för avsikt att konkurrera med priset när trafikhuvudmännen får utökade trafikeringsrätter på västkustbanan. En subventionerad trafik under hela dagen öppnar möjligheten för en kommersiell operatör att fokusera på de mest lönsamma avgångarna. Vår bedömning är därför att kommersiella aktörer kommer kunna anpassa sitt utbud och sin prissättning så att de kan möta konkurrensen från länstrafikhuvudmännens trafik.

Vad krävs för en långsiktigt fungerande konkurrens på operatörsmarknaden och på underleverantörsmarknaderna?

En konkurrensutsättning av de kvarvarande delarna av monopolet behövs för att stärka resenärernas ställning på järnvägsmarknaden. Frivilliga åtaganden som SJ:s restidsgaranti ger reala förbättringar

⁴⁷ Norrtåg (2008-06-17).

⁴⁸ Lars Nordstrand och Mårten Levin, SL, 12 november 2007.

för resenären⁴⁹ men det är kundernas möjligheter att byta järnvägsbolag som i det långa loppet disciplinerar järnvägsföretagen och begränsar risken att missnöjda järnvägs kunder överger järnvägen och väljer bilen eller flyget. Därför menar vi att konkurrens på spåren är det bästa sättet att införa konkurrens på SJ AB:s kvarvarande monopollinjer.

Järnvägsresenärer i det kommersiella nätet är mer känsliga för bristande service och försenade tåg än resenärer i de subventionerade regionalstågssystemen beroende på att de upplever att de betalar den fulla kostnaden för järnvägsresan. När det finns en direkt subvention till trafiken – utöver de indirekta subventionerna till infrastrukturinvesteringar, underhåll av bana och inköp av tåg för att nämna de viktigaste – så motsvarar resenärernas betalningsvilja inte trafikens kostnader. (Vi antar här förenklat att pris = operatörens kostnader.) För kunden/resenären gäller det att det enda sättet som finns att dra fördel av subventionen är att åka tåg (tabell 14).

Detta resonemang får implikationer för hur marknaden skall organiseras om vi har en direkt subvention respektive ingen direkt subvention. Om vi har en direkt subvention kan den organisation som upphandlar trafiken välja att organisera trafiken som den finner lämpligast – upphandling i konkurrens eller omförhandling av ett kontrakt. Om vi har en kommersiell trafik bör trafiken organiseras på det sätt som ger kunden/resenären störst valfrihet och nytta, dvs. konkurrens mellan operatörer.

⁴⁹ Restidsgarantin är en garantiersättning i form av ett värdebevis som är giltigt ett år. Vid restid mindre än 1 timme ges ersättning om tåget är försenat mer än 20 minuter. Vid restid mellan 1–2 timmar ges ersättning om tåget är försenat mer än 40 minuter. Vid restid mer än 2 timmar ges ersättning om tåget är försenat mer än 60 minuter (SJ Årsredovisning 2007).

Tabell 14 Resenärens betalningsvilja och pris i kommersiell och subventionerad trafik

| <i>Trafik</i> | <i>Operatör</i> | <i>Kund</i> | <i>Ekonomisk kalkyl för resenären</i> |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|---|
| SJ ABs kommersiella trafik | SJ AB | Privatpersoner och företag | Kostnad = Pris = Betalningsvilja |
| Arlandabanan | A-train | Privatpersoner och företag | Kostnad = Pris = Betalningsvilja |
| Trafik i Mälardalen | SJ AB | Privatpersoner | Kostnad = Pris = Betalningsvilja |
| Rikstrafiken | SJ AB eller annan operatör | Privatpersoner och företag | Kostnad - Subvention = Pris = Betalningsvilja |
| Trafikhuvudmän | SJ AB eller annan operatör | Privatpersoner | Kostnad - Subvention = Pris = Betalningsvilja |

Vad kommer att krävas för att få en långsiktigt fungerande konkurrens på spåren? Grundläggande så handlar det om att skapa spelregler som är konkurrensneutrala för de olika företagen.

För det första krävs det att regleringssystemen – tidtabellläggning, säkerhetskrav, osv. – är konkurrensneutrala.

För det andra krävs det att underleverantörsmarknaderna fungerar på ett konkurrensneutralt sätt. Järnvägsoperatörer skall givetvis ha rätten att genom skickligt strategiskt agerande kunna skaffa sig konkurrensfördelar vid t.ex. anskaffning av tåg eller i utformningen av biljettpriser, men de skall inte ges några av staten garanterade fördelar. Vi anser inte att några åtgärder bör vidtas för att undvika att eventuella monopolmarknader uppstår som underleverantörer till järnvägen. Om alltför mycket kraft läggs ned på att reglera dessa marknader minskar möjligheterna för företagen på en avreglerad marknad att utveckla nya lösningar – se vår diskussion ovan om marknaderna för rullande materiel och underhåll. Regleringar kan leda till inlåsnings- och stärka kvarvarande monopolrätter genom att reglera marknadstillträdet. Vår bedömning är t.ex. att SJ AB:s maktställning på biljettmarknaden kommer reduceras när andra aktörer börjar sälja biljetter på samma destinationer.

För det tredje bör det undvikas att eventuella privatiseringar av underleverantörsmarknaderna genomförs på så att monopolrätterna tilldelas ett värde vid utförsäljningen. Detta kan leda till temporära monopol vilka kan hämma järnvägsbranschens utveckling. Ett exempel är om Jernhusen privatiseras med bibehållen kontroll av underhållsverkstäderna, ett annat exempel är om SJ AB:s rullande materiel överförs till ett privat vagnbolag. I dessa

fall bör monopolfrågorna lösas samtidigt med privatiseringen eftersom staten då frånhänder sig kontrollen över underleverantörsmarknaden.

För det fjärde krävs det att SJ AB på ett transparent och slutgiltigt sätt kompenseras för förlusten av det tidigare monopolet. Detta för att undvika återkommande regleringsdispyter som har uppkommit på de avreglerade telemarknaderna.

För det femte bör statsmakten på det politiska planet agera för att svenska järnvägsoperatörer får samma rätt till cirkabotage på närliggande marknader som Sverige kommer att ge 2010.

För det sjätte anser vi att inga speciella åtgärder skall vidtas mot underprissättning. I tidigare upphandlingar har det kunnat mistänkas att ett dominerande eller stort företag velat slå ut mindre företag för att kunna höja anbudet vid nästa upphandling. Keolis och Veolia lade t.ex. väldigt låga bud för att komma in på marknaden i Stockholm och i Norrlandstrafiken. Båda företagen vann sedan inte nästa anbudsupphandling. SJ (AB och Affärsverket) syndade själv upprepade gånger mot principen att inte underprissätta vilket bl.a. ledde till den akuta krisen 2002. SJ AB har i flera sammanhang framfört att utländska monopolföretag som får statsstöd (DSB och DB) lägger anbud i upphandlingar som ligger under deras kostnader. Även om det är på det viset så har företagen ur konkurrensrättslig synvinkel rätt att göra detta om de vill komma in på den svenska marknaden. Företag har också rätt att göra slarviga eller optimistiska kalkyler. Vi tror inte att underprissättning kommer vara ett stort problem på den avreglerade svenska järnvägsmarknaden beroende på att det för tillfället finns så många finansiellt starka aktörer på den svenska järnvägsmarknaden. Det kommer inte löna sig för företag att underprissätta med förhoppningen att ta ut monopolpriser i en senare fas eftersom de låga inträdeshindren gör det lätt för nya företag att ta sig in på marknaden.

Litteraturförteckning

- Alexandersson, G., and S. Hultén, 2006, "Predatory Bidding in Competitive Tenders – a Swedish Case Study", *European Journal of Law and Economics*
- Alexandersson, G., and S. Hultén (2007): "Strategic Pricing by Oligopolists in Public Tenders for Passenger Railway Services", *Annals of Public and Cooperative Economy*
- Alexandersson, G., S. Hultén, L. Nordenlöw, och G. Ehrling. (2000), *Spåren efter avregleringen*, KFB-rapport 2000:25, Stockholm: KFB/Banverket
- Alexandersson, G., S. Hultén, och G. Ehrling. (2005), *Avreglering under ansvar*, Handelshögskolan i Stockholm och Enspiro, Stockholm
- Cirkarnegie (2001), *EuroMaint AB. Confidential Information Memorandum*
- Dagens Nyheter (2007-07-22), "Skattebetalad konkurrens ger krångligare tågresor"
- Ds (1993:63), *En öppen järnvägsmarknad i Sverige*, Kommunikationsdepartementet, Fritzes, Stockholm
- Ds (1995:33), *Nya möjligheter för järnvägstrafiken*, Fritzes, Stockholm
- EuroMaint (2004), *Årsredovisning 2003*
- EuroMaint (2004-03-18), *Järnvägsutredning om avregleringen av den svenska järnvägsbranschen. Med fokus på underhåll av fordon, Intern PM*
- Kommunikationsdepartementet (1991): *PM angående utredning om trafikeringsrätten på järnvägen*, Bilaga till Regeringsbeslut 1991-02-14
- Norrtåg (2008-06-17), *Positiva politiska besked*, <http://www.norrtag.nu/default.asp?request=archive&type=1&article=574>
- Persson, M. & R. Paulsson (2004), *Vem får köra var? En idéskiss till förändrat marknadstillträde till persontrafiken på järnväg*, PM, 2004-12-17
- Proposition (1987/88:50), *Trafikpolitik inför 1990-talet*
- Proposition (1990/91:87), *Näringspolitik för tillväxt*
- Proposition (1990/91:100), *Budgetpropositionen*, bilaga 8
- Proposition (1991/92:130), *Regeringens proposition om ökad konkurrens inom den kollektiva persontrafiken*
- Proposition (1992/93:150), *Kompletteringspropositionen*, bilaga 5

- Proposition (1993/94:166), *Avreglering av järnvägstrafiken och riktlinjer m.m. för SJ:s verksamhet under åren 1994–1996*
- Proposition (1994/95:72), *Omprövning av beslutet om avreglering av järnvägstrafiken*
- Proposition (1995/96:92), *Nya förutsättningar för järnvägstrafiken*
- Proposition (1997/98:56), *Transportpolitik för en hållbar utveckling*
- Proposition (1999/2000:78), *Ändrad verksamhetsform för SJ m.m.*
- SOU (1993:13): *Ökad konkurrens på järnvägen, Fritzes, Stockholm*
- SOU (1997:35), *Ny kurs i trafikpolitiken. Slutbetänkande av Kommunikationskommittén, kapitel 6 (Järnvägstrafiken)*
- SOU (1997:129), *Kollektivtrafik i tid*
- SOU (2003:104), *Järnväg för resenärer och gods. Huvudbetänkande från Järnvägsutredningen*
- SJ (2001), *Årsredovisning 2000*
- SJ AB (2005), *Årsredovisning 2004*
- SJ AB (2007), *Årsredovisning 2006*
- SJ AB (2008), *Årsredovisning 2007*
- Statens Järnvägar (2006), *Marknaden för järnvägsfordon i Sverige, Rapport 2006-02-10*

Interviewer

- Björn Asplund, Transitio, 29 oktober 2007
- Lennart Dahlborg, Statens Järnvägar, 14 november 2007
- Bengt Möller, EuroMaint, 30 juni 2008
- Lars Nordstrand och Mårten Levin, SL, 12 november 2007

Annex 4. Persontrafik på järnväg och operatör 2000

Sveriges
järnvägar
2000

Persontrafik &
tågoperatörer



Annex 5. Persontrafik på järnväg och operatör 2007

Sveriges
järnvägar
2007

Persontrafik &
tågoperatörer



**Annex 6a Extraordinära intäkter och kostnader i Affärsverket SJ
(1988–2000)**

| <i>År</i> | <i>Händelse</i> | <i>Intäkt (mnkr)</i> | <i>Händelse</i> | <i>Kostnad (mnkr)</i> |
|-----------|---|--------------------------|---|---------------------------|
| 1988 | | | Omstruktureringskostnader | 334 |
| 1989 | Sålda fastigheter m.m. | 162 | Extraordinära kostnader | 1 013 |
| 1990 | Sålda fastigheter m.m. | | Extraordinära kostnader | 732 |
| 1991 | Sålda fastigheter m.m. | 123 | Extraordinära kostnader | 964 |
| 1992 | Sålda fastigheter m.m. | 229 | Extraordinära kostnader | 1120 |
| 1993 | Realisationsvinster | 353 | Extraordinära kostnader | 466 |
| 1994 | Realisationsvinster | 236 | Engångskostnader | 282 |
| 1995 | Försäljning av ASG | 256 | Engångskostnader | |
| 1996 | Försäljning av Swebus, operationell lease och Malmbanan | 2 152 | Omstruktureringskostnader | 1 439 |
| 1997 | Leaseholdintäkt m.m. | 575 | Extraordinära av- och nedskrivningar och avsätt- ningar | 953 |
| 1998 | Leaseholdintäkt m.m. | 395 | Extraordinära avsättningar till pensioner | 91 |
| 1999 | Leaseholdintäkt och reavinst | 105 | | |
| 2000 | Kapitalkostnadsersättning från SL, återföring reserv för förlustavtal och överskott från SPP | 2 358 | Nedskrivningar leaseavtal, fastigheter, bolagiserings- kostnader m.m. | 2 270 |

Annex 6b Extraordinära intäkter och kostnader i SJ AB (2001-2006)

| <i>År</i> | <i>Händelse</i> | <i>Intäkt (mnkr)</i> | <i>Händelse</i> | <i>Kostnad (mnkr)</i> |
|-----------|-----------------------------|--------------------------|--|---------------------------|
| 2001 | | | | |
| 2002 | | | Förlustavtal, nedskrivning fordon m.m. | 907 |
| 2003 | Omvärdering förlustavtal | 24 | Huvudsakligen omstruktureringskostnader | 101 |
| 2004 | Omvärdering förlustavtal | 57 | | |
| 2005 | | | | |
| 2006 | | | | |

Reglering av ett offentligt åtagande i interregional persontrafik på järnväg

Roger Pyddoke

2008-04-24

Förord

VTI fick i februari 2008 i uppdrag att utreda en effektiv reglering av konkurrens och samverkan mellan kommersiell och upphandlad persontrafik på järnväg. Utredare på VTI har varit Roger Pyddoke med bistånd av Jan-Eric Nilsson.

Stockholm den 16 april 2008

Roger Pyddoke

Innehåll

| | |
|--|------------|
| Sammanfattning | 423 |
| Uppdrag | 423 |
| Förutsättningar | 424 |
| Reglering av ett offentligt åtagande och kommersiell trafik | 426 |
| Tänkbara mål för ett offentligt åtagande | 426 |
| Tre policyalternativ för att styra omfattningen av ett offentligt åtagande | 427 |
| Konsekvenserna av policyalternativen | 428 |
| Slutsatser | 430 |
| 1 Uppdraget | 430 |
| 2 Bakgrund | 432 |
| 2.1 Transportpolitisk bakgrund | 432 |
| 2.2 Tidigare utredningar av frågan om upphandling av länsgränsöverskridande trafik | 432 |
| 3 Vad är samhällsekonomiskt motiverad trafik? | 437 |
| 4 Nätverks- och skalfördelar | 439 |
| 5 Effektiv utveckling | 443 |
| 6 Tänkbara mål | 445 |
| Ett utbud på marknadsvillkor | 446 |
| Ytterligare utbud med transportpolitisk grund | 446 |
| Ännu mera trafik oavsett påvisbar samhällsekonomisk lönsamhet | 447 |
| 7 Policyalternativen | 447 |
| 7.1 Kommersiell trafik | 448 |
| 7.2 Utökad trafik genom generellt stöd | 448 |
| 7.3 Utökad trafik genom upphandling | 450 |
| 8 Kriterier för att skilja offentligt stödd från kommersiell trafik | 451 |

| | | |
|---------------|---|------------|
| 9 | Marknadsmakt före reformen och efter..... | 455 |
| 9.1 | Före reformen | 455 |
| 9.2 | Efter reformen..... | 456 |
| 10 | Kompletterande reformer för att uppnå fungerande konkurrens..... | 457 |
| | Ett allmänt tillståndsförfarande..... | 458 |
| | Planering av trafikutbudet | 458 |
| | Olika modeller för att säkra tillgång till rullande materiel | 459 |
| | Fördelning av tåglägen | 460 |
| 11 | Principiell samhällsekonomisk analys | 463 |
| 11.1 | Kommersiell trafik | 464 |
| 11.2 | Utökad trafik genom generellt stöd | 477 |
| 11.3 | Upphandling för utökad trafik..... | 486 |
| 12 | Några iakttagelser om förändrade kalkylvärden och förutsättningar i prognoser..... | 494 |
| | Referenser..... | 496 |
| Bilaga | Motiv för det offentliga åtagandet i persontransporter med järnväg..... | 498 |

Sammanfattning

I denna sammanfattning disponeras resultaten av utredningen så här. Först beskrivs uppdraget. Därefter sammanfattas centrala förutsättningar för studien. Sedan sammanfattas analysen av möjligheterna att definiera och reglera gränsen mellan ett offentligt åtagande och kommersiell trafik. Nästa steg är att jämföra olika former för staten att styra omfattningen av ett offentligt åtagande. Denna del av analysen inleds med en sammanfattning av de tänkbara målen. Därefter beskrivs tre policyalternativ som ger olika möjligheter att påverka omfattningen och inriktningen av det offentliga åtagandet. Slutligen beskrivs konsekvenserna av de olika alternativen.

Uppdrag

Järnvägsutredningens uppdrag innehåller två delar. För det första ska utredaren ge ”förslag till åtgärder som skapar förutsättningar för konkurrens på den kommersiella marknaden för persontrafik på järnväg”. Detta tolkar vi som att förutsättningar för en liberalisering av den interregionala persontrafiken på järnväg ska ges. För det andra ska utredaren ”föreslå principer, kriterier och process för en effektiv reglering av konkurrens och samverkan mellan kommersiell och upphandlad persontrafik på järnväg”. Detta tolkar vi som att utredaren ska försöka finna former för en effektiv samexistens av kommersiell och upphandlad interregional persontrafik.

Mot denna bakgrund formulerades ett uppdrag till VTI i två delar. Den ena delen innebär att föreslå principer för att identifiera och avgränsa den trafik som det är samhällsekonomiskt motiverat att subventionera: Finns det trafik utöver den som kommer till stånd på marknadsmässiga grunder som det finns anledning att subventionera? Hur kan den i så fall avgränsas? Den andra delen av uppdraget innebär att sammanfatta och precisera kriterier som kan användas för att definiera och reglera gränser mellan det offentliga åtagandet och den kommersiella trafiken. Detta tolkar vi som att vi ska föreslå modeller för att tydliggöra marknadens respektive samhällets trafikuppgifter.

Förutsättningar

Ett antal förutsättningar är grundläggande för stora delar av kollektivtrafiken. En första förutsättning innebär att kollektivtrafik oftast i stor utsträckning kan tillhandahållas på rent kommersiella villkor. En andra förutsättning är ett viktigt resultat från ekonomisk vetenskap. Det innebär att förekomsten av tidsvinster till följd av ökad turtäthet och utvidgade nät i kollektivtrafik inte fullt ut kan realiseras som intäkter av kommersiella operatörer. Det leder till att kommersiellt tillhandahållen trafik ofta kommer att innebära mindre utbud och högre priser än vad som är samhälls-ekonomiskt lönsamt. Detta innebär att det kan finnas ett samhälls-ekonomiskt skäl att utvidga utbudet av trafik, på bestämda ställen i ett nät, utöver det som kommer till stånd på kommersiella villkor. En andra förutsättning är att en utvidgning av utbudet ofta innebär att trafiken måste drivas med ett företagsekonomiskt underskott. En tredje förutsättning är att en utvidgning av trafiken i hög grad redan sker genom trafikhuvudmännens försorg. En fjärde förutsättning är att ett offentligt tillhandahållande leder till en risk för motsatsen, nämligen att man tillhandahåller mer trafik och till större kostnader än medborgarnas upplevda nytta.

Förutom att mycket kollektivtrafik bedrivs med stora företags-ekonomiska underskott, finns det också studier som indikerar att en del av kollektivtrafiken bedrivs med samhälls-ekonomiskt underskott. Den inomregionala kollektivtrafiken och länsgränsöverskridande trafik för arbetspendling är troligen den samhälls-ekonomiskt minst lönsamma delen av tågtrafiken. En viktig reservation till denna iakttagelse är att kollektivtrafik kan vara motiverad av fördelningsmotiv. Det innebär exempelvis att samhället kan vilja tillhandahålla kollektivtrafik till individer med låga inkomster som annars inte skulle ha råd att resa.

I det följande inskränks analysen till länsgränsöverskridande kollektivtrafik och kollektivtrafiken inom länen lämnas åt sidan.

Liberaliseringar av marknader har ofta byggt på att monopolpriser och monopolvinster ska kunna konkurreras bort genom att nya aktörer ska bjuda ut mer och nya varor och tjänster. Detta var t.ex. fallet för avregleringen av godstransporterna på järnvägen, telemarknaden, flyg och taxi. I dag bedrivs dock trafik på många viktiga bandelar nära kapacitetsgränsen. Detta innebär att en liberalisering av den interregionala persontrafiken på järnväg inte kan bygga på ett stort nytt utbud på dessa delar. Därutöver är det tveksamt

om det finns övervinster i järnvägstrafiken som kan konkurreras bort.

En fördelning av befintlig bankapacitet är därför avgörande för vilket resultat en eventuell liberalisering kommer att leda till.

Även tillgång och tillhandahållande av vagnmateriel kommer att få stor betydelse för hur snabbt nya operatörer ska kunna etableras och komma igång med att utbjuda resor.

För dagens utbud av interregionala järnvägsresor finns ett fungerande bokningssystem och en planerad tidtabell. Vid en liberalisering av trafiken kommer det inledningsvis att uppstå en turbulens som innebär att tidpassning mellan tåg och biljettbokning kommer att fungera sämre. Det innebär att kunderna sammantaget kommer att uppleva att de har mindre nytta av trafikutbudet. Detta kan kallas för en förlust av nätverksfördelar.

På kostnadssidan finns risken att kostnaderna per producerad enhet ökar om trafiken ska bedrivas av flera små operatörer. Ibland motverkas det av att operatörer i konkurrens kan minska sina kostnader. Det finns dock få empiriska studier av vad som hänt med kostnaderna efter de svenska avregleringarna. På exempelvis telemarknaden minskade kostnaderna kraftigt i samband med liberaliseringen. Detta anses dock också ha berott på att ny teknik samtidigt blev tillgänglig.

De regleringar som använts för att åstadkomma bättre fungerande konkurrens på liberaliserade marknader har ibland skapat nya konflikter och funktionsproblem. På exempelvis telemarknaden har försöken att skapa tillgång till infrastruktur skapat utdragna och kostsamma tvister mellan företagen och regleraren.

Efter en inledande turbulent fas med många nya företag har liberalisering ofta lett till en fas av fusioner på marknaden. Därmed har konkurrensen försvagats. Exempel på marknader där en stark koncentration ägt rum är busstrafik, elnät och tele.

Ett andra fundamentalt resultat är att kommersiella företag verkar ha betydligt starkare incitament att utveckla sina varor, tjänster, processer och produktion än offentliga organisationer eller privata företag som levererar varor och tjänster på upphandlingsmarknader.

Vi förutsätter att det finns en lösning för en effektiv fördelning av bankapacitet.

Reglering av ett offentligt åtagande och kommersiell trafik

Det finns redan en statlig aktör med uppdrag att upphandla interregional persontrafik – Rikstrafiken. En förändring som kan bli aktuell är att länstrafikhuvudmännen ges rätt att upphandla även länsgränsöverskridande trafik.

I utredningen konstaterar vi att det är svårt att formulera enkla och entydiga gränser mellan å ena sidan, företagsekonomiskt lönsam trafik och, å andra sidan, företagsekonomiskt olönsam men samhällsekonomiskt lönsam trafik. En komplicerad eller otydlig gräns riskerar att leda till konflikter och att subventionerad trafik tränger undan företagsekonomiskt lönsam trafik.

Vi konstaterar att det finns två enkla alternativ till reglering. Den ena är att inskränka upphandling till trafik innanför läns- eller regiongräns. Den andra är att tillåta trafik huvudmännen fri upphandling av interregional trafik.

Tänkbara mål för ett offentligt åtagande

I det transportpolitiska målet (prop. 2005/06:160 s. 26) finns både ett krav på samhällsekonomisk effektivitet och ett utrymme för att motivera offentliga insatser med fördelningsmotiv och långsiktig hållbarhet. Mot denna bakgrund kan man tänka sig en huvudlinje som innebär att långväga järnvägstrafik i huvudsak ska tillhandahållas på kommersiella villkor.

Ett utbud på marknadsvillkor

Detta mål sammanfattar en ambition med ett minimum av offentligt åtagande i interregional persontrafik. Detta kanaliseras i dag främst genom Rikstrafiken.

Ytterligare utbud med transportpolitisk grund

Detta mål innebär ambitioner att tillhandahålla mer interregional persontrafik än ovan, men fortsatt med det transportpolitiska målet som grund.

Ännu mer trafik oavsett påvisbar samhällsekonomisk lönsamhet

Med detta mål tänker vi oss fånga in de politiska ambitionerna som finns att exempelvis göra långtgående försök att minska koldioxidutsläppen genom att kraftigt öka järnvägstrafiken.

Tre policyalternativ för att styra omfattningen av ett offentligt åtagande

Här presenteras tre alternativ som har renodlats för att belysa statens olika möjligheter att styra det offentliga åtagandets omfattning och inriktning, och därmed avgränsning. Dessa alternativ kan inte värderas eller rangordnas, eftersom deras konsekvenser beror på hur de exakt utformas. I det första alternativet, som också utgör en grund för de övriga två, renodlas ett alternativ för ett litet offentligt åtagande i trafiken.

Kommersiell trafik

I detta alternativ liberaliseras den långväga trafiken för att tillåta konkurrens på spåren. Nya operatörer ges därmed rätt att bedriva interregional persontrafik. Detta förutsätts dock inte gälla för trafikhuvudmännen vilka, liksom i dag, förutsätts vara inskränkta till enbart kunna upphandla trafik inom länet. I likhet med i dag behåller Rikstrafiken sitt uppdrag att upphandla transportpolitiskt önskvärd trafik som inte kommer till stånd på kommersiella villkor.

Utökad trafik genom generellt stöd

I detta alternativ liberaliseras också den långväga trafiken. Utöver detta ges ett stöd per resa (eller intäktskrona) till kommersiella operatörer som differentieras geografiskt dvs. beroende på vilka områden en förbindelse går i. Alla förbindelser i samma område ges samma stöd. Denna stödform innebär att de kommersiella operatörerna tar ansvaret för att planera utbudet och att anskaffa rullande materiel. Staten (genom stödadministratören) styr med differentieringen av stödet och stödnivån. VTI har inte gjort någon analys av om ett sådant stöd är förenligt med EU:s lagstiftning.

För trafik som inte kommer till stånd på dessa villkor ges Riks-
trafiken i uppdrag att upphandla transportpolitiskt önskvärd trafik.
Trafikhuvudmännen förutsätts enbart kunna upphandla trafik inom
länet.

Upphandling för utökad trafik

Även i detta alternativ liberaliseras den långväga trafiken. Utöver
detta ges trafikhuvudmännen rätt att upphandla interregional trafik.
Förslaget analyseras med förutsättningen att det är länen/regioner-
na som både ansvarar för utformningen av trafiken och dess
finansiering. Rikstrafiken behåller sitt uppdrag att upphandla trans-
portpolitiskt önskvärd trafik som inte kommer till stånd på kom-
mersiella villkor eller genom trafikhuvudmännens beställningar.

Konsekvenserna av policyalternativen

Här sammanfattas de viktigaste konsekvenserna av policyalternati-
ven.

Kommersiell trafik

För detta alternativ beskrivs konsekvenserna jämförda med ett
utgångsläge.

Den omedelbara konsekvensen av reformen är att nya operatö-
rer kommer in och att den turbulens som då uppstår leder till att
biljettbokning och tidpassningen mellan olika tåg fungerar sämre.
Även resenärernas kännedom om biljetter och tidtabeller kan för-
väntas bli sämre under en övergångsperiod. Därmed riskerar bety-
dande nätverksförluster att uppstå. Dessa förluster bedöms minska
över tid. De försämringar som resenärerna upplever leder till
minskad efterfrågan vilket i sin tur kan leda till att vissa för-
bindelser läggs ned. Detta kan leda till ökade anspråk på Riks-
trafiken. Genom att nätverksförlusterna avtar över tid antas också
dessa anspråk avta.

Vi förutsätter att en del av eventuella vinster bjuds bort genom
budgivning för tåglägena. Därmed minskar lönsamheten och
priskonkurrensen. Det finns således en risk för ökade priser och
minskat utbud jämfört med utgångsläget.

En positiv konsekvens av detta policyalternativ är att konkurrensen ökar och att det innebär starkare drivkrafter för att pröva nya idéer, lösningar och därmed tillväxt.

Trafikhuvudmännens inomregionala trafik antas inte bli berörd av denna reform.

Generellt differentierat stöd

För detta alternativ beskrivs konsekvenserna jämförda med *Kommersiell trafik*.

Den mest påtagliga konsekvensen av detta alternativ är att det kan öka utbudet om det finns ledig kapacitet på spåren. Detta alternativ ger lika starka drivkrafter för utveckling som *Kommersiell trafik* genom att lägga ansvaret för planering av utbud och fordonanskaffning helt på de kommersiella operatörerna. Stödformen innebär också en enklare och därmed mindre kostsam administration än upphandling, men höga och svårförutsägbara kostnader för stödutbetalningarna. Stödformen är också mindre träffsäker vid utpekandet av samhällsekonomiskt eller transportpolitiskt motiverad trafik än upphandling.

Alla stödformer skapar legitimitet och förväntningar om ett fortsatt och helst utökat stöd. Därmed genereras också lobbying för fortsatt och ökat stöd.

Fri upphandling av interregional trafik för trafikhuvudmännen

För detta alternativ beskrivs konsekvenserna jämförda med *Kommersiell trafik*.

Även med denna stödform kan utbudet av persontrafik ökas. Den omedelbara effekten torde vara mera utbud av länsgränsöverskridande arbetspendling. Vi bedömer att trafikhuvudmännen vid en helt fri upphandling, jämfört med en ren liberaliseringsreform, skulle öka sitt utbud av interregional arbetspendling i hela landet, dock mest i de befolkningstäta regionerna. Denna ökning sker dock främst där det finns ledig bankapacitet.

Stödformen ger möjlighet för regionala beslutsfattare att få tillstånd den trafik som de anser behövas. Formen med upphandling ger också god träffsäkerhet för var trafiken utökas. Omfattningen kan göras samhällsekonomiskt effektiv, eller om beslutsfattarna så

önskar mer omfattande än så. Den ger också förutsägbara utgifter för trafikhuvudmännen.

Riskerna med denna stödform är främst att den tränger undan *kommersiell trafik* och att den ger mindre incitament till ekonomisk utveckling än *Kommersiell trafik*. Vi analyserar två huvudscenarier, ett med minimal, och ett med maximal negativ effekt på *kommersiell trafik*. I det senare scenariot bedömer vi att det finns en risk för att en utvidgning av den upphandlade trafiken tränger undan motsvarande *kommersiell trafik*.

Slutsatser

De principiella skälen till att trafik som inte är företagsekonomiskt lönsam kan vara samhällsekonomiskt lönsam är väl kända. Det verkar dock inte finnas några enkla regler för att identifiera denna trafik. Den möjlighet som finns är att använda de beprövade efterfrågemodellerna i kombination med samhällsekonomiska kalkyler för att analysera olika utbudsförslag för att avgöra om ytterligare utbud är motiverat.

I det fallet statsmakterna önskar genomföra en modell för upphandling av trafik för arbetspendling föreslår VTI att man undviker komplicerade och svåröversägliga modeller och väljer någon av de enkla avgränsningarna antingen att trafikhuvudmännens upphandling inskränks till län/region eller att den blir helt fri.

1 Uppdraget

I Järnvägsutredningens uppdrag till VTI formuleras syftet på följande sätt ”att föreslå principer för att identifiera och avgränsa den tågtrafik där det är samhällsekonomiskt motiverat att subventionera. En viktig del av detta uppdrag är också att sammanfatta och precisera kriterier som kan användas för att definiera och reglera gränser mellan det offentliga åtagandet och den kommersiella trafiken.”

En central utgångspunkt för denna studie är den bedömning som gjorts i en tidigare studie av persontrafik med järnväg. Denna bedömning innebär att den järnvägstrafik som skulle komma till stånd på en helt liberaliserad marknad (utan ytterligare kompletterande upphandling eller) förmodligen, åtminstone kortsiktigt,

skulle innebära ett totalt sett minskat utbud och högre priser än med fortsatt monopol för SJ.

Redan i dag innebär transportpolitiken (den transportpolitiska propositionen 2005/06:160) dock att regering och riksdag efterlyser mer trafik än den trafik som SJ bedriver på kommersiella grunder. Man har därför gett Rikstrafiken en summa pengar som ska användas för att komplettera SJ:s trafik med den transportpolitiskt mest motiverade trafiken.

Det finns i dag utöver den transportpolitiskt grundade önskemålen på den långväga persontrafiken ytterligare politiska önskemål om att utöka utbudet. Det är däremot inte klart i vilken utsträckning som dessa politiska önskemål är oberoende av vad kostnaderna kommer att bli för de offentliga finanserna. Det verkar dock som om det finns en viss vilja att täcka underskott med skattemedel om en sådan utvidgning av trafiken inte kan bedrivas på marknadsmässig grund. Om det finns ett politiskt önskemål att utbjuda mer trafik än som kan motiveras på samhällsekonomisk grund så kan samhällsekonomiskt underlag huvudsakligen användas för att analysera olika uppläggs relativa fördelar för att åstadkomma en viss trafik.

Samtidigt med önskemålet om utvidgad persontrafik med järnväg har Riksdagen tagit ställning för att liberalisera den långväga persontrafiken. Därför uppstår ett behov av att finna ett regelverk som både tillåter en subventionering och som ger tydliga och förutsägbara förutsättningar för en liberaliserad trafik. Förväntningarna om politisk handling riktas i dag, kanske, huvudsakligen i riktning mot en utvidgning av trafikhuvudmännens rättigheter att upphandla trafik från dagens länsgränser.

En sådan utvidgad rätt kan eventuellt förenas med en ny slags gräns mellan trafik som får drivas av kommersiella operatörer och trafik som får upphandlas av trafikhuvudmännen. Detta är bakgrunden till uppdragets formulering att "kriterier som kan användas för att definiera och reglera gränser" ska sammanfattas och preciseras.

Om staten och regionerna önskar subventionera järnvägstrafik finns det mer än ett sätt att göra det på. De olika tillvägagångssätten kan ha olika för och nackdelar. Därför är det motiverat att analysera något alternativ till att trafikhuvudmännen upphandlar trafik.

En andra utgångspunkt för denna studie är att endast analysera länsgränsöverskridande (eller interregional) trafik. Skälet är att vi

utgår ifrån att reformerna främst syftar till att liberalisera de delar av persontrafiken där det kan finnas förutsättningar att med företagsekonomisk lönsamhet bedriva trafik. Inom länen utgår vi ifrån att persontrafiken i dag är subventionerad till en så hög grad att det praktiskt taget är uteslutet att någon skulle kunna eller vilja försöka konkurrera med trafikhuvudmännens trafik.

2 Bakgrund

2.1 Transportpolitisk bakgrund

En huvudtanke med den transportpolitik som etablerades i 1998 års transportpolitik (prop. 1997/98:56), har varit att länsgränsöverskridande järnvägstrafik i första hand ska bedrivas på marknadsmässiga villkor. I propositionen fastslogs därför att SJ fortsatt med förtur på marknadsmässiga villkor skulle bedriva interregional persontrafik på järnväg.

Samtidigt kan det finnas interregional persontrafik med järnväg som är samhällsekonomiskt motiverad, men som inte är företagsekonomiskt bärkraftig. I sådana fall kan det vara motiverat att i viss utsträckning subventionera järnvägstrafik. Detta var ett av skälen till att Rikstrafiken etablerades genom samma proposition. Rikstrafiken fick som en av flera uppgifter att upphandla transportpolitiskt motiverad interregional persontrafik.

De reformer som analyseras här är sådana som kan bli aktuella med utgångspunkt i 2006 års transportpolitik (prop. 2005/06:160). Där utpekas en delvis ny rörelseriktning, och ett antal steg föreslås för att öppna för dels liberalisering av den interregionala persontrafiken på kommersiella grunder, dels en utvidgning av trafikhuvudmännens rättigheter att bedriva interregional trafik.

I denna utredning ska därför en rad tänkbara principiellt hållna reformer för att röra sig i den rörelseriktning som utpekas i den nya transportpolitiken analyseras.

2.2 Tidigare utredningar av frågan om upphandling av länsgränsöverskridande trafik

Frågan om hur man kan och bör upphandla järnvägstrafik är inte ny. Den har följt järnvägspolitiken ända sedan det blev uppenbart att lösningen med en delning av SJ i Banverket och ett nytt SJ, som

skulle ägna sig åt att köra trafik, inte visade sig leda till att all önskad långväga persontrafik med järnväg kunde bedrivas med företagsekonomisk lönsamhet. Den första lösningen var att regeringen tillsatte en förhandlingsman med uppdrag att upphandla olönsam trafik. Därefter skapades Rikstrafiken.

Trafikhuvudmännens önskemål att upphandla länsgränsöverskridande persontrafik med järnväg har dock uppstått senare. I efterspelet till den förra Järnvägsutredningen (SOU 2003:104 *Järnväg för resenärer och gods*) blev det klart att utredningen inte hade en tydlig lösning för länsgränsöverskridande arbetspendling. Därför lät regeringen genomföra följande kompletterande studie.

Näringsdepartementets utredning *Vem får köra var?*

Regiondirektör Magnus Persson fick i uppdrag att dels utreda konsekvenserna av järnvägsutredningens förslag dels föreslå en lösning för länsgränsöverskridande arbetspendling. Denna utredning presenterades med titeln *Vem får köra var?* (i fortsättningen Persson och Paulsson [2004]).

Persson gav i sin tur SIKA i uppdrag att dels göra en kompletterande analys av konsekvenserna av Järnvägsutredningens förslag, och därvid följa det upplägg som Järnvägsutredningen använt vid analys av sina alternativa modeller, dels genomföra en analys av två ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt från Skånetrafiken respektive Norrtåg. SIKAs utredningar redovisades i *Analys av järnvägsutredningens förslag* (SIKA PM 2004:8) och *Analys av ansökningar om trafikeringsrätt* (SIKA PM 2004:9).

Perssons utredning, siktar i huvudsak till att ge trafikhuvudmännen en möjlighet upphandla trafik för arbetspendling över länsgränser. En utgångspunkt är att ”den omreglering som kommer bör vara att utnyttja konkurrensverktyget inte bara vid upphandling av trafik, utan också för att utveckla den kommersiellt bärkraftiga trafiken och därigenom begränsa behovet av att köpa (subventionera) olönsam trafik” (Persson och Paulsson (2004) s. 3).

Man framhöll också att ”Konkurrensverktyget bör utformas olika för varje marknadssegment. För den långväga trafiken bör konkurrens på spåret vara det långsiktiga målet. I marknadssegmentet daglig pendling bör upphandling (konkurrens om spåren) så långt som möjligt kombineras med incitaments- och nettoavtal som möjliggör för operatörerna att använda sin krea-

tivitet även för att generera resande och intäkter. På så sätt kan dessa bidra till en aktiv marknadsbearbetning som leder till ökade marknadsandelar för kollektivtrafiken.” (s. 36)

Persson och Paulsson bedömde samtidigt att marknadens drivkrafter för att tillhandahålla järnvägstrafik i en samhällsekonomiskt önskad omfattning inte var tillräckliga ens i de långdistanta relationerna och bedömde inte heller att den skulle komma till stånd utan styrning. ”Det är orimligt att ett företag likt SJ har ensamrätt till viss trafik utan några krav på motprestationer kopplade till de transportpolitiska målen. En högre grad av förutsägbarhet och stabilitet bör skapas för de delmarknader som trafikeras av SJ. Rikstrafiken bör därför ges i uppdrag att, i samråd med berörda regionala intressenter, sluta en trafikeringsöverenskommelse med SJ om ett basutbud av långväga trafik.” (s. 40) ”En högre grad av förutsägbarhet och stabilitet (för resenärerna vårt förtydligande) bör dock skapas för de delmarknader som i dag trafikeras av SJ” (s. 41). Utredaren bedömde också att ”En trafikeringsöverenskommelse kan med stor sannolikhet komma att omfatta mer trafik än den trafik SJ skulle bedriva” (s. 41) med enbart lönsamhet som utgångspunkt.

I själva verket bedömde utredaren att det behövs betydligt mer trafik än den som marknaden skulle tillhandahålla. Bedömningen var att i de fall där den nivå på trafikeringen som utifrån statens utgångspunkter är acceptabel kraftigt överstiger den som SJ:s ambitioner sträcker sig till, måste Riksdagen ta ställning till om ytterligare medel skall tillföras för att säkra det av staten önskade utbudet.

Utredaren slog också fast att trafikhuvudmännen utöver ansvaret för pendling inom länen också bör ha ansvar för pendling över länsgräns. Ansvaret borde förtydligas till att innebära planerings- och finansieringsansvar (s. 42). Utredaren klargjorde dock inte i vilken utsträckning länen också skulle ha ett finansieringsansvar. Här valde han att bortse ifrån att staten genom bidrag från Banverket i stor utsträckning bär kostnaderna för den rullande materiel som köps av trafikhuvudmännen. Staten subventionerar också trafiken genom att inte fullt ut ta betalt för slitaget av järnvägarna. Utredaren klargjorde inte heller i vilken utsträckning andra statliga bidrag bidrar till att täcka trafikhuvudmännens underskott. Sammantaget innebär detta att ett utvidgat ”ansvar” för trafikhuvudmännen torde leda till ökade anspråk på statliga medel.

Utredarens optimism beträffande konsekvenserna av en utvidgad rätt för trafikhuvudmännen att upphandla trafik byggde i stor utsträckning på förhoppningen dels att tåg för arbetspendling skulle konkurrera litet med långdistanta tåg dels att det skulle gå att finna en väl fungerande reglering av gränsen mellan tåg för arbetspendling och långdistanta tåg.

SIKA (SIKA PM 2004:9, s. 9) förhöll sig mera avvaktande till möjligheten att finna en sådan reglering. ”SIKA är tveksamt till att sådana kriterier kan utformas och tillämpas på ett sätt som ger en enkel och rättssäker tillståndsprövning. Om en reglering ändå ska ske med denna utgångspunkt är vårt förslag att man i första hand överväger följande kriterier:

- Ett tillståndskriterium bör innehålla en klausul mot stora öknings av turtäthet.
- Interregionala pendeltåg ska ha tidtabellslagda uppehåll, vid alla tätorter över en viss minsta storlek (t.ex. 5 000 invånare) där det finns hållplatser.
- Priset för enstaka biljetter inte får understiga fjärrtågstrafikens lägsta biljettpriser med mer än ett visst procenttal (t.ex. 30 procent).

SIKA:s analys av den förra Järnvägsutredningens förslag

Som nämnts ovan ombads SIKA under hösten 2004 av Näringsdepartementets utredare också att göra en kompletterande analys av den förra Järnvägsutredningens förslag till liberalisering av interregional persontrafik. VTI har valt att utgå ifrån de bedömningar som formulerades 2004 för att belysa tre centrala frågor för en kommande avreglering, nämligen samordning av tidtabeller och biljettbokning, tåglägesfördelning och fordonsförsörjning.

Samordning av tidtabeller och biljettbokning

SIKA framhöll att möjligheterna till byten och returrenor potentiellt kan ha stor betydelse för efterfrågan och den samhällsekonomiska nyttan av järnvägstrafiken (s. 25). Samtidigt är det inte självklart att den samordning av tidtabeller som i dag sker i Samtrafikens regi av främst den interregionala och den regionala

trafiken skulle kunna väntas fungera friktionsfritt (s. 16). Utredaren hade bl.a. anført att samordningen inte fungerat från start i vid den brittiska avregleringen. Ett arbete med samordning efter en liberalisering bedömdes därför kunna bli en klart mer kostsam uppgift än före. Däremot bedömde inte SIKA att samordningsfrågorna skulle ha någon avgörande betydelse för själva inträdet på järnvägsmarknaden.

Fördelning av tåglägen

Den förra järnvägsutredningen utvecklade inte några preciserade anvisningar för tåglägesfördelning. SIKA identifierade tre tänkbara principer för fördelning av tåglägen (s. 18). För att välja ansåg SIKA att en princip borde väljas som gav förutsättningar för ett öppet och rättssäkert förfarande samtidigt som den slutliga fördelningen borde vara samhällsekonomiskt effektiv. Av de presenterade principerna förordade SIKA budgivning. Det skäl som angavs var bedömningen att en sådan princip hade störst förutsättningar att fungera i enlighet med de angivna kriterierna.

Fordonsförsörjning

Den förra järnvägsutredningens förslag vilar i stor utsträckning på bedömningen att ”den traditionella lösningen där järnvägsföretagen äger sina fordon eller finansierar fordonen genom finansiell leasing kommer att minska i betydelse” (s. 141). Istället bedöms att en ny typ av fordonsbolag etableras som äger fordon vilka hyrs ut på kortare eller längre perioder.

Utredarens förslag innebar därför i första hand att styra mot ett läge där ansvaret för all nyanskaffning lämnas till kommersiella företag. En stor del av befintlig vagnmateriel skulle ägas av ett nytt bolag ASJ och att SJ AB skulle ges rätt att välja den vagnmateriel som man anser sig behöva. Det beskrevs på följande sätt. ”Jag föreslår att SJ AB ser över gällande affärsplan. Man bör därvid också slutgiltigt från ägarnas sida ta ställning till vilka fordon man anser vara användbara i den verksamhet som ska bedrivas. För dessa bör SJ AB bära hela det ekonomiska ansvaret. (s. 154)” ASJ skulle instrueras att inte köpa någon ny vagnmateriel (s. 155).

SIKA kunde inte förstå hur ”nya operatörer omedelbart ska kunna få tillgång till rullande materiel som är godkänd för användning i Sverige. Den hantering av befintliga fordon som innebär att dessa ska ägas av SJ AB innebär både en risk för SJ AB som kan bli stående med stora mängder vagnmateriel som inte behövs om trafiken tas över av konkurrenter och en risk för nya operatörer eftersom de ger SJ AB alltför stor makt över sina konkurrenter. Vår tolkning är nämligen att utredaren menar att SJ AB ska ha förtur till vagnmaterielen, samtidigt som man inte anvisar någon lösning för hur nya kommersiella operatörer på kort sikt ska få tillgång till materiel.” (s. 20)

Mot denna bakgrund bedömde SIKA ”att förslaget ger en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att konkurrerande operatörer ska kunna komma in och utmana SJ AB”.

3 Vad är samhällsekonomiskt motiverad trafik?

Med samhällsekonomiskt motiverad trafik menas trafik för vilken samhällets värdering är större än samhällets kostnader. Företagsekonomiskt lönsam trafik är oftast också samhällsekonomiskt lönsam. Därutöver kan det finnas ytterligare trafik som är samhällsekonomiskt lönsam utan att vara företagsekonomiskt lönsam.

En samhällsekonomisk analys syftar i princip till att beskriva alla värden som någon berörd medborgare upplever av en åtgärd eller en verksamhet och alla kostnader. De kalkyler som används i transportsektorn är resultatet av en lång utveckling där dessa värden och kostnader beräknas så långt det i dag är möjligt. Utgångspunkten för kalkylerna är olika priser liksom medborgarnas värderingar av restidvinster, olycksrisker, miljö etc., om än i genomsnitt och ibland indirekt värderade. Det är varken möjligt eller önskvärt att här utveckla en generell diskussion om kalkylens styrkor och svagheter. Utgångspunkten är emellertid att de kalkylvärden som används i allmänhet har små felkällor. Den förmodligen största ovissheten just nu är huruvida de värden för tidvinster som används i dag är tillräckligt höga. Detta kan dock enkelt beläsas med känslighetsberäkningar.

För att kunna beräkna det samhällsekonomiska värdet av ny tågtrafik måste man av först beräkna effekterna av att trafiken utbjuds. Det kan göras med hjälp av särskilda efterfrågemodeller och en stor mängd s.k. effektsamband. Dessa används för att

beräkna förändrat resande, kostnader, biljettintäkter, restidsvinster, olycksminskningar och miljövinster. Med de beräkningsförutsättningar som faktiskt kommer att gälla ger dessa modeller ofta en bra förutsägelse av hur resenärerna reagerar på ett nytt utbud. Beräkningsförutsättningar är sådant som utvecklingen av befolkning, sysselsättning, inkomster, bensinpriser m.m. Det är dock inte alltid helt lätt att välja dessa förutsättningar.

En kategori av nyttor med ökad trafikering är regionförstoring och regional tillväxt. Det räcker här att konstatera att flera expertutredningar har försökt döma av om det finns anledning att lägga till sådana nyttor i kalkylen. De svenska och brittiska nationella expertgrupperna för samhällsekonomiska analyser av infrastruktur har båda vid mer än ett tillfälle kommit till slutsatsen att dessa nyttor finns och är betydande. Samtidigt är det så att de i stor utsträckning fångas i de konventionella kalkylerna som nyttan av ökade och förbättrade transportmöjligheter. Därför bör att man inte schablonmässigt bör lägga till ytterligare sådana nyttor. Där- emot kan man belysa vad de regionala utvecklingseffekterna blir med kompletterande analyser. I den senaste inriktningsplaneringen har det också gjorts försök att uppskatta dessa effekter.

Ett antal förutsättningar är grundläggande för stora delar av kollektivtrafiken. En första sådan förutsättning innebär att kollektivtrafik oftast i stor utsträckning kan tillhandahållas på rent kommersiella villkor. En andra förutsättning är ett viktigt resultat från ekonomisk vetenskap. Det innebär att förekomsten av tidsvinster till följd av ökad turtäthet och utvidgade nät i kollektivtrafik inte fullt ut kan realiseras som intäkter av kommersiella operatörer. Det leder till att kommersiellt tillhandahållen trafik ofta kommer att innebära mindre utbud och högre priser än vad som är samhälls- ekonomiskt lönsamt. Detta innebär att det kan finnas ett samhälls- ekonomiskt skäl att utvidga utbudet av trafik, på bestämda ställen i ett nät, utöver det som kommer till stånd på kommersiella villkor. En tredje förutsättning är att en utvidgning av utbudet ofta innebär att trafiken måste drivas med ett företagsekonomiskt underskott. Det kan konstateras att en utvidgning av trafiken i hög grad redan sker genom trafikhuvudmännens försorg. Det faktum att trafik- huvudmännen tillhandahåller trafik inom länen till låga priser som i stor utsträckning är subventionerade gör också att det blir ointres- sant för kommersiella operatörer att erbjuda trafik så länge den subventionerade trafiken finns kvar. En fjärde förutsättning är att ett offentligt tillhandahållande leder till en risk för motsatsen,

nämmligen att man tillhandahåller mer trafik och till större kostnader än medborgarnas upplevda nytta.

Förutom att mycket kollektivtrafik bedrivs med stora företags-ekonomiska underskott, finns det också studier som indikerar att en del av kollektivtrafiken bedrivs med samhällsekonomiskt underskott. Den inomregionala kollektivtrafiken och länsgränsöverskridande trafik för arbetspendling är troligen den samhällsekonomiskt minst lönsamma delen av tågtrafiken. En viktig reservation till denna iakttagelse är att kollektivtrafik kan vara motiverad av fördelningsmotiv. Det innebär exempelvis att samhället kan vilja tillhandahålla kollektivtrafik till individer med låga inkomster som annars inte skulle ha råd att resa.

4 Nätverks- och skalfördelar

Principer

I Wieweg (2004) sammanfattas en del centrala resultat om aktiviteter som är förenade med nätverksfördelar. Promemorian visar på en rad skäl till att ett sammanhållet planerat nätverk kan leda till att den samhällsekonomiska välfärden (summan av konsument- och producentöverskott) maximeras. Hon refererar ett resultat (Economides och Flyer 1997) som innebär att i ett system med starka nätverkseffekter så kan ett (privat vinstmaximerande) monopol innebära att den samhällsekonomiska välfärden (summan av konsument- och producentöverskott) maximeras. Detta har att göra med hur en ensam operatör kan utnyttja det faktum att olika tåg och restjänster kan komplettera respektive konkurrera med varandra. En ensam operatör kan undersöka hur en ytterligare avgång eller linje påverkar den totala efterfrågan och de totala intäkterna. I ett system med flera operatörer är det inte alltid så att ytterligare en avgång eller linje leder till den totala nettonyttan ökar, även om just den avgången/linjen är lönsam. Ett annat skäl är att den totala nyttan av systemet kan minska genom att kombinationsmöjligheterna blir dyrare och minskar. Sådana nätverksfördelar bedöms också bidra starkt till att flygbolag sluter sig samman för att kunna erbjuda sina kunder sådana kombinationsmöjligheter.

Av detta skäl argumenterar Wieweg också för att den specifika utformningen av en liberalisering kan ha stor betydelse för om effekterna på välfärden blir positiv eller negativ. Med en olämplig

utformning av reformen finns en betydande risk för att reformen leder till välfärdsförluster.

En viktig utgångspunkt för dessa iakttagelser är att många järnvägsresor görs med byten. Wieweg hävdar att andelen resor som är förenade med tågbyten är mellan 30 och 50 procent på Västra och Södra stambanan. Men även mellan olika avgångar kan det finnas samband. Om jag gör en resa till A och jag inte vet exakt när jag avlutar mitt ärende kan antalet returavgångar ha betydelse för om jag väljer järnväg eller inte. Vid planeringen av många järnvägsresor finns således ett samband mellan olika avgångar, även sådana som inte väljs!

Wiewegs iakttagelser pekar således mot att etableringen av flera konkurrerande operatörer på lönsamma linjer kan få motriktade effekter. Å ena sidan kan konkurrens om resenärer på en viss linje och en viss avgång leda till prissänkningar, å andra sidan kan minskade möjligheter att köpa kopplade resor t.ex. Stockholm-Nässjö och Nässjö-Jönköping leda till att resenärernas biljettkostnader ökar och att välfärden därmed minskar.

Om prisökningar till följd av bristande kopplingsmöjligheter leder till minskade totala intäkter, så kommer också nyinträdet av operatörer att kunna leda till ett totalt sett minskat utbud. Detta riskerar att leda till ökade anspråk på statlig upphandling av trafik och därmed ökad belastning på den statliga budgeten. För flyg har en genomsnittlig prisskillnad mellan resor som bokas hela vägen med samma operatör och resor för vilka delsträckorna bokas separat (dvs. med olika operatörer) beräknats till 36 procent.

Flera regleringsreformer har inneburit en reträtt från ambitionen att driva företag med samhällsambitioner. Det har också inneburit att privata företag givits rätten att förvärva verksamhet som tidigare förknippats med ett offentligt monopol. I flera fall har det lett till att stora privata aktörer lagt under sig stora delar av det som tidigare betraktats som offentliga monopol (t.ex. telenäten och näten för eldistribution). I både fallet med de fasta telefoninäten och med näten för eldistribution verkar det också ha lett till priserna stigit mer än vad som är motiverat av faktiska kostnader och en rimlig avkastning. Hypotesen är helt enkelt att företagen tar ut överpriser.

Vår bedömning är att det är svårt att göra goda bedömningar av förekomsten av nätverksfördelar. Vi har också sökt efter senare studier eller underlag för att bedöma storleken av dessa effekter men inte kunnat finna något senare för Sverige än Wiewegs eller

Jansson och Halldins (2004) (vilket refereras nedan) material. För att kunna göra en bedömning av nätverksfördelarnas potentiella storlek så är det nödvändigt att för hela nätet veta hur stor andel av de långväga resorna med järnväg som görs med byten.

Det vore också värdefullt att veta något om hur olika linjer kompletterar respektive konkurrerar med varandra. Detta är något som de efterfrågemodeller som finns i transportsektorn kan användas för att analysera. Trots detta känner vi endast till en sådan analys vilken gjordes för SIKAs utredning av Jansson och Halldin (2004) för sträckan Alvesta-Malmö.

En annan värdefull form av analyser är hur vinstmaximerande operatörer skulle kunna väntas agera om de skulle utbjuda trafik på exempelvis sträckan Stockholm-Göteborg i konkurrens. Det som följer nedan är resultaten av ett första försök att göra en sådan analys.

Effekter på stordrifts- och nätverksfördelar av konkurrens på sträckan Stockholm-Göteborg

För att det ska vara möjligt att uppskatta storleksordningen på stordrifts- och nätverksfördelarna lät SIKAs 2004 Jansson och Halldin genomföra en simulering av konkurrens på linjerna mellan Stockholm och Göteborg med trafikmodellen Vips. Förutsättningarna var följande. Som utgångspunkt och jämförelsealternativ används Banverkets kodning för analyser av Framtidsplanen. Det var således prognostiserad trafik år 2010 som studerades. I utredningsalternativet antogs att en konkurrerande operatör erövrar hälften av avgångarna mellan Stockholm och Göteborg. Jansson och Halldin fokuserade på stordriftsfördelar och nätverksfördelar och antog därför att företagen tillämpar samma priser.

För att avspegla tänkbara brister i tidtabellssamordning och tidpassning mellan tåg antogs att avgångarna är slumpmässigt fördelade. Detta ger en övre gräns för hur stora förlusterna av nätverksfördelar kan bli. I beräkningarna minskade resenärerna på dessa linjer med 10 procent och intäkterna med 8 procent.

Skalfördelarna analyserades så här. Operatörerna antogs svara för ungefär varannan avgång. För denna trafik bedömde Jansson och Halldin att det behövdes sammanlagt åtta tåg. Detta istället för de sju tåg som behövs med en ensam operatör. Enbart detta ökar kostnaderna för oförändrad turtäthet med cirka 14 procent.

Jansson och Halldin genomförde också en analys för ett fall där tågen inte kan utnyttjas i några andra trafikupplägg och ett fall där den lediga tiden kan merutnyttjas till 50 procent. Resultaten sammanfattades som att de totala kostnaderna ökar med 10 respektive 20 procent beroende på om tågen kan merutnyttjas eller ej.

Sammantaget kan detta tolkas som att det finns tilltagande skalavkastning på linjen Stockholm-Göteborg. Det innebär att om en operatör hanterar flera avgångar så ökar inte kostnaderna proportionellt mot antalet avgångar som hanteras.

Resultatet kan jämföras med genomsnittliga skalelasticiteter som beräknas ur skattningar av aggregerade kostnadsfunktioner för järnvägsföretag. Sådana skattningar finns i flera olika studier men de ger inte någon säker vägledning för jämförelse med vårt exempel. I exempelvis Shires och Preston (1999) fann man en genomsnittlig skalelasticitet på 0,78. Det betyder att en likformig ökning av resursinsatserna med en procent leder till en ökning av produktionen med 0,78 procent. I kontrast till resultaten i den modellsimulering som SIKAs låtit göra ger denna skattning alltså en avtagande skalavkastning. Shires och Prestons analys ska tolkas som ett genomsnitt för stora europeiska järnvägsföretag. Om en stor del av den trafik som bedrivs av dessa företag bedrivs ineffektivt av regional- och arbetsmarknadspolitiska skäl så kan inte skalelasticiteten tolkas som ett troligt mått för vad som skulle kunna gälla för ett fullt ut kommersiellt företag. Data ger helt enkelt inte en bild av en vinstmaximerares möjliga kostnadssamband. Därmed behöver inte heller detta resultat tolkas som att det står i strid med resultatet i Jansson och Halldins analys för en enskild linje.

I en ny svensk doktorsavhandling av Stelling (2007) presenteras ekonometriska analyser av kostnadsfunktioner i SJ:s affärsområden under perioden 1970–1999 för att analysera skal- och täthetsfördelar. Stelling ställer upp och testar en rad hypoteser.

1. Den vertikala separationen (Banverket och SJ) ökar kostnaderna.
2. Ökad konkurrens (horisontell separation) ökar konkurrenstrycket vilket leder till sänkta kostnader.
3. Kostnadsreduktionen enligt hypotes 2 är större än kostnadsökningen enligt hypotes 1.
4. Den svenska avregleringen leder till en situation med tilltagande skal- och täthetsavkastning.
5. Hon finner underlag för att bekräfta samtliga dessa hypoteser. Det innebär att den sista hypotesen kan formuleras som tesen att järnvägstrafiken under perioden var förenad med tilltagande skal- och täthetsavkastning. Detta indikerar att en uppdelning av persontrafiken i Sverige i flera operatörer skulle riskera att leda till ökade kostnader.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det är omöjligt att uppskatta storleken på de kombinerade nätverks- och stordriftsfördelar som riskerar att gå förlorade till följd av konkurrens. De ovan presenterade beräkningarna indikerar bara att de kan vara så stora som 10–20 procent av den totala nyttan.

5 Effektiv utveckling

I flera grenar av modern ekonomisk litteratur (t.ex. Aghion och Howitt 1997 samt Baumol 2004) framhålls att en modell med fri konkurrens kan ha avgörande effekter på effektiv utveckling. Detta argument används också ofta av dem som förespråkar en öppnare konkurrens på järnvägens persontrafikmarknad. Vår analys inskränks här till trafikeringen. Vi bortser således från de effekter som en integration av ansvaret för spåren i en privat verksamhet skulle kunna innebära.

De viktigaste argumenten för att fri konkurrens skulle främja teknisk utveckling och tillväxt har att göra med möjligheterna att tillgodogöra sig vinsterna av ny teknik. Tanken är att sådana möjligheter ger ökade incitament att utveckla ny teknik. Allmänt sett kan man se att vinsterna och därmed incitamenten för att engagera sig i det mödosamma arbetet med att utveckla en organisation är osäkra. Om det dessutom är helt säkert att det saknas möjlighet att

göra någon egen ekonomisk vinning på de egna insatserna så försvagas incitamenten. Därför är incitamenten för utveckling svaga i offentlig verksamhet. I ett privat företag (särskilt ett litet) är möjligheterna större att belöna och beslutsfattandet mer flexibelt. Dessa incitament saknas i offentligt ägd verksamhet på flera sätt, t.ex. för att cheferna har svagare drivkrafter att förändra i kommersiell riktning och för att förvaltningar är arrangerade för att följa regler och vara lojala med i första hand politiska beslut.

De viktigaste möjligheterna för utveckling av kollektivtrafik såsom persontrafik på järnväg har att göra med mer effektiv prissättning, mer effektiv information om resmöjligheter och bokning samt nya och mer effektiva fordon. För prissättning av resor finns också i dag alltmer sofistikerade metoder. Dessa innebär snabba förändringar av priser och stor grad av differentiering. För de sammansatta förbindelserna och priserna krävs därför alltmer av samordning av informations- och bokningssystemen så att kunderna kan finna rätt resa, jämföra priser och att göra bokningen. För att kunna administrera dessa prissystem krävs alltmer sofistikerad statistik och mjukvara.

För järnvägen utgör fordonen en stor bindning av resurser under lång tid. Kostnaderna för att utveckla nya fordon är höga och det finns därför en drivkraft att utveckla standarder som gör det möjligt att slå ut utvecklingskostnaderna på flera fordon. Samtidigt har fordonsutvecklingen i Sverige inneburit att det satsats stora resurser på att utveckla tågkoncept som huvudsakligen används i Sverige – X2, och ett som bara har begränsad användbarhet utanför Sverige – Regina. Därför blir kostnaderna höga per fordon.

För såväl informations- och bokningssystem som fordon är det en stor fördel om operatören kan utveckla ett nära samarbete med de företag som utvecklar den nya tekniken. En sådan utveckling försvåras dock om huvudmannen för trafiken är en offentlig beställare. Allmänt sett ställs krav på offentliga institutioner att behandla medborgare och företag opartiskt. Dessa krav finns nedlagda i förvaltningsrätten. Därför är det svårt att föreställa sig långvariga samarbetsformer mellan offentliga organisationer och privata företag, med bevarad integritet och opartiskhet hos den offentliga organisationen. Enbart upphandlingsreglerna som syftar till sådan opartiskhet ställer upp hinder för ett sådant samarbete.

Även om dessa problem löses återstår de effektivitetsproblem som är förenade med att skapa ändamålsenliga incitament för de

offentliga förvaltningarna att ta ett långsiktigt ansvar för verksamhetens behov.

För prissättning innebär dessutom offentlig upphandling eller offentligt ägande att verksamheten kommer att associeras med de grundläggande värderingarna för förvaltning nämligen öppenhet, opartiskhet och lika behandling. Dessa principer är svåra att förena med en affärsmässig verksamhet. Detta har också gång på gång illustreras av ägarnas tvekan mellan att ge SJ AB ett entydigt uppdrag att leverera vinst och att ge SJ AB ett uppdrag att vara folkets järnväg och leverera samhällsekonomiskt motiverad trafik.

Sammantaget innebär svårigheterna att i en förvaltningsorganisation hårbärgera starka incitament till utveckling av systemen för prissättning och bokning å ena sidan och fordon å andra sidan att en fortsatt offentlig inblandning i kollektivtrafiken allvarligt kan hämma utvecklingen av mer effektiva system och därmed begränsa de bidrag till tillväxt som järnvägstransporterna skulle kunna ge. Detta är enligt VTI:s bedömning ett starkt skäl att överväga en fortsatt marknadsöppning även om det riskerar att på kort sikt leda till effektivitetsförluster.

Svårigheterna med detta argument är två. Den första och viktigaste är att vinsterna av en snabbare ekonomisk tillväxt är betydligt svårare att uppskatta än de kortsiktiga potentiella förlusterna. Den andra är att en strävan efter snabbare tillväxt bör tyglas så att de kortsiktiga effektivitetsförlusterna begränsas.

Slutsatsen är ändå att en liberalisering öppnar möjligheten för helt privata (och subventionerade statliga) järnvägsföretag. Flera ekonomer t.ex. Shleifer (1998) hävdar på i huvudsak principiella grunder att privata företag i betydligt större utsträckning än statliga har förutsättningar att bedriva verksamhet på ett långsiktigt effektivt sätt. Det avgörande behöver dock inte vara om företagen är privata eller statligt ägda. Snarare är det en fråga om hur stort genomslag renodlat företagsekonomiska överväganden tillåts få.

6 Tänkbara mål

I detta avsnitt presenterar vi tre olika mål för påverkan av utbudet av interregional persontrafik med järnväg. Målen innebär olika långt gående politiska ambitioner att åstadkomma persontrafik med järnväg. Detta kopplas till olika stark vilja att täcka underskott i trafiken med skattemedel.

Ett utbud på marknadsvillkor

Ett första tänkbart mål är att den interregionala persontrafiken i likhet med huvudinriktningen i 1998 års transportpolitik ska tillhandahållas utifrån samhällsekonomisk effektivitet. En övergripande bedömning som då gjordes var att detta skulle kunna ske om trafiken skulle finnas på marknadsmässiga villkor. I den mån som kommersiella operatörer inte trafikerar vissa sträckor eller tider där ytterligare trafik skulle vara samhällsekonomiskt motiverad kan man, även det likhet 1998 års transportpolitik, tänka sig att Rikstrafiken upphandlar trafiken på vissa sträckor.

Om det visar sig att det finns trafik som skulle vara samhällsekonomiskt lönsam, men som inte kommer till stånd, på marknadens villkor eller genom Rikstrafikens försorg, så finns det ett transportpolitiskt motiv för att göra ett offentligt åtagande i mera trafik redan med 1998 års transportpolitiska förutsättningar. Sådan trafik kan vara både länsgränsöverskridande arbetspendling och långväga interregional. En prövning av behovet av ytterligare trafik kan då göras med samhällsekonomisk lönsamhet som ett kriterium. Det följer då av målet att det är motiverat med subventioner i den utsträckning som trafiken är samhällsekonomiskt motiverad. Hur en sådan *ytterligare* och samhällsekonomiskt lönsam trafik ska komma till stånd är en öppen fråga.

Ytterligare utbud med transportpolitisk grund

En mera långtgående ambition, utöver det som kan motiveras med samhällsekonomisk lönsamhet, kan motiveras med hänvisning till att det transportpolitiska målet. De mål som direkt utpekats i huvudmålet är hållbarhet och likvärdiga transportmöjligheter för alla medborgare. Därför är det tänkbart att motivera beslut, även om de inte är samhällsekonomiskt lönsamma, med hänvisning till hållbarhet eller rättvisa. Ett andra tänkbart mål är därför att se möjligheten till länsgränsöverskridande arbetspendling och regional tillväxt som ett så centralt mål att man överger kravet på påvisbar samhällsekonomisk lönsamhet. Även med ett sådant mål är det möjligt att analysera effekter på välfärdsfördelning och hållbarhet. Det är rimligt att de mest effektiva åtgärderna används för att uppnå önskade effekter.

Ännu mera trafik oavsett påvisbar samhällsekonomisk lönsamhet

Ett tredje tänkbart mål är att det därutöver av exempelvis klimatpolitiska skäl kan vara motiverat att utöver det andra målet ytterligare öka järnvägstrafiken, oavsett om det är möjligt påvisa att effekterna uppnås på ett effektivt sätt eller ej. Om man väljer att sträva efter det andra och det tredje målet så följer att man inte längre kan använda samhällsekonomisk lönsamhet som kriterium på om trafiken bör utvidgas eller ej.

7 Policyalternativen

I detta avsnitt beskrivs tre policyalternativ som är tänkta att tjäna som utgångspunkter för analyser av i hur stor utsträckning det kan vara samhällsekonomiskt motiverat att subventionera trafik. Vi utgår ifrån att alla dessa handlingsalternativ har en gemensam nämnare i form av en viss grundreglering. Denna förutsätts bestå av de regler och institutioner som behövs för att liberalisering av den interregionala trafiken ska kunna komma till stånd. Vi tänker oss således en enkel registrering i form av ett tillståndsförfarande för operatörernas trafikering, en effektiv allokering av bankapacitet och en reglering av tillgång och användning av rullande materiel.

Det första alternativet, eller grundalternativet, innebär att interregional persontrafik på järnväg bedrivs på helt kommersiella villkor. I dagens läge finns det inslag av subventioner i denna trafik genom subventioner av vagnmateriel¹ och att trafikhuvudmännen köper rätten för vissa resenärer att åka med kort. De två andra alternativen innebär två olika sätt att öka det offentliga åtagandet med subventioner.

Ett problem i alla alternativen men i synnerhet med de alternativ som förutsätter ambitioner om utökning av trafiken är att det råder brist på bankapacitet i dag.

¹ Så vitt vi vet finns inga institutionaliserade stöd för inköp av vagnmateriel för SJ. Däremot har rekonstruktionen av SJ för några år sedan inneburit att staten lyfte av stora skulder som SJ hade för bl.a. leasingavtalen för X2-materielen. Vår osäkerhet rör i vilken mån det funnits med subventionspengar för köp av Öresundstågen som ägts/ägs av SJ. Sammantaget verkar det oklart om det finns tillräcklig lönsamhet i den långväga persontrafiken med järnväg för att kunna betala en beställning av en ny generation snabbtåg. För Rikstrafiken och andra eventuella nya operatörer finns möjlighet att hyra vagnmateriel av ASJ.

För att förenkla den fortsatta analysen ska vi i likhet med SIKAs utredningar från 2004 anta att kapacitetsrestriktionen hanteras med en mekanism för samhällsekonomiskt effektiv allokering av kapaciteten. Tillsvidare antar vi att det sker genom auktionering av tåglägen. Vi antar också att kapaciteten fortsatt byggs ut.

7.1 Kommersiell trafik

Detta alternativ innebär att den interregionala tågtrafiken liberaliseras. Nya operatörer ges efter en enkel tillståndsprcess fri rätt att bedriva interregional persontrafik på järnväg. Rikstrafiken ges i uppdrag att, i likhet med i dag, upphandla transportpolitiskt önskvärd trafik som inte kommer till stånd på kommersiella villkor. I detta alternativ har trafikhuvudmännen inte rätt att upphandla trafik utanför länsgränserna.

Den inomregionala kollektivtrafiken bedöms inte bli berörd av denna reform.

7.2 Utökad trafik genom generellt stöd

Ett alternativ till att låta trafiken bedrivas på kommersiella villkor, men som ändå i första hand förlitar sig på marknadsmässig konkurrens i utbudet, kan vara olika former av ett generellt stöd per resa (eller per intäktskrona) till kommersiella operatörer. Med detta menas att interregional trafik ges ett likformigt stöd. I denna modell är tanken att det är de kommersiella operatörerna som planerar trafiken: priser, utbud och rullande materiel. Den avgörande skillnaden är att de också får ett stöd.

Ett generellt sätt att subventionera trafiken skulle vara att betala ut ett stöd per resa till alla resor hos alla operatörer. Effekterna av en sådan subvention blir ur operatörens perspektiv densamma som om efterfrågan ökar i proportion till stödets storlek. Det innebär att det blir lönsamt för operatörerna att sänka priset något och att utbjuda ett större utbud. Resultatet blir en ökad konsumtion av järnvägsresor.

Ett generellt stöd av detta slag kan minska behovet av administration för upphandling. En nackdel med en generell subvention är att den innebär att även lönsam trafik subventioneras. Därför riskerar de statsfinansiella kostnaderna med en sådan modell att bli

höga. Detta är ett känt problem i litteraturen om subventioner. Därför har man ibland diskuterat olika slag av marginalstöd. Det innebär att man enbart får stöd för utökning från en viss nivå. Ett stöd på denna form innebär dock ytterligare andra stora nackdelar (t.ex. med olika behandling av nya och etablerade företag) varför vi inte utvecklar detta tema ytterligare här.

En central fråga är vilken nivå på subventionen som bör väljas. Detta är ytterst en politisk värderingsfråga. I dag finns dock möjligheter att i förväg analysera (eller simulera) vilken efterfrågan det kan bli när ett trafikutbud eller ett pris förändras. Det finns också möjlighet att analysera vad det samhällsekonomiska nettovärdet av trafiken är (resenärernas betalningsvilja minus kostnaderna inklusive trafiksäkerhet, miljö m.m.). Därmed är det möjligt att i grova drag räkna fram de trafik- och subventionsnivåer som ger störst samhällsekonomiskt netto. Det har dock inte varit möjligt att inom ramen för denna utredning bedöma på vilken nivå en sådan samhällsekonomiskt motiverad subvention och trafikering skulle hamna. Samtidigt anser vi att en sådan samhällsekonomiskt motiverad trafikering borde vara en självklar referensnivå.

För att ha ett politiskt relevant exempel väljer vi att behandla en subventionsnivå som innebär att subventionen sätts till en nivå som garanterar att den utbudsnivå som uppnås utan reformer (dvs. i dag) kan behållas.

Tanken är att det är möjligt att i grova drag identifiera i vilken utsträckning det finns ytterligare trafik som är samhällsekonomiskt motiverad och som inte kommer till stånd på företagsekonomiska villkor. Tillvägagångssättet för att identifiera sådan trafik kan vara simulera olika utbudsökningar för att fastställa vilka som ger störst positivt samhällsekonomiskt utbyte. Det går självklart också att subventionera fram ännu mer trafik.

Ett generellt stöd per resa skulle också kunna differentieras så att det var olika stort i olika delar av landet. Då skulle en viss stödsats betalas till samtliga operatörer som bedriver trafik i ett visst område eller på en viss linje. Exempelvis skulle alla järnvägsresor i en region subventionera med samma stödsats.

Hur långt man ska driva differentieringen är en bedömningsfråga. En viss differentiering kan fungera som ett alternativ till Rikstrafikens upphandling. Med en långt driven differentiering riskerar systemet att inte vara tydligt i likabehandlingsavseendet och att bli tungt att administrera.

I ett måttligt differentierat system kommer det att behövas komplementär upphandling. Därför kan Rikstrafiken fortsatt ha i uppdrag att upphandla trafik som inte kommer till stånd på kommersiella villkor.

Även i detta alternativ inskränks trafikhuvudmännens rätt att upphandla trafik innanför länsgränserna. Den inomregionala kollektivtrafiken bedöms inte bli berörd av reformen.

7.3 Utökad trafik genom upphandling

Detta alternativ innebär att den interregionala trafiken liberaliseras i likhet med alternativet *Kommersiell trafik*, och att trafikhuvudmännen ges rätten att fritt upphandla interregional trafik. Vi antar att trafikhuvudmännens upphandling finansieras regionalt.

Den modell som just nu förefaller föresväva de flesta huvudmän är att de utöver den regionala tågtrafiken även skulle upphandla länsgränsöverskridande trafik. En yttre gräns som föreslagits av Magnus Persson (som nämns tidigare i avsnitt 2.2) är att de skulle få upphandla tåg som högst överskred en länsgräns. Man kan dock lika gärna tänka sig att man ger huvudmännen rätt att helt fritt upphandla tåg som syftar till att tillhandahålla arbetspendling oavsett hur många länsgränser de passerar. Ett exempel på sådan länsgränsöverskridande trafik i trafikhuvudmannaregi är det tillstånd som regeringen nyligen beviljat Skånetrafiken på sträckan Malmö-Göteborg. Det innebär således att två länsgränser överskrids. Vi har valt att analysera konsekvenser av en reform som inte lägger någon begränsning på huvudmännens rätt att upphandla trafik.

Även med en upphandlingsmodell kan man tänka sig att gå olika långt. Ett första steg kan vara att försöka identifiera tänkbara utvidgningar av trafiken i form av upphandling som motiveras samhällsekonomiskt. Vill man upphandla trafik därutöver så behövs andra motiv än samhällsekonomiska.

Inte heller i denna reform antas den inomregionala kollektivtrafiken bli berörd.

8 Kriterier för att skilja offentligt stödd från kommersiell trafik

Om en utvidgad rätt för trafik huvudmännen ska ges att upphandla länsgränsöverskridande trafik, kan man tänka sig att etablera något slags territorium där kommersiella operatörer fritt tillåts etablera trafik och konkurrera med andra operatörer och ett annat territorium där trafik huvudmännen har rätt att upphandla och därmed subventionera trafik.

Ett annat sätt att definiera gränser för det offentliga åtagandet kan istället vara att försöka finna ett praktiskt kriterium för avgöra i vilken utsträckning kommersiell interregional trafik bör subventioneras.

Territoriell avgränsning

Ett skäl för att klargöra de territoriella gränserna för den upphandlade trafiken är att otydlighet och nyckfullhet i besluten om upphandling skapar osäkerhet för de företag som man vill ska göra långsiktiga investeringar i den kommersiella trafiken.

Som de första och det andra policyalternativen är formulerade väljer man att inte förändra den territoriella gräns för huvudmännens upphandling som redan finns, nämligen länsgränsen. I det tredje policyalternativet lyfts denna begränsning bort och huvudmännen ges rätt att upphandla även länsgränsöverskridande trafik. Detta innebär att det, åtminstone inledningsvis, uppstår en situation där upphandlad trafik kan tänkas konkurrera med *kommersiell trafik*.

I kapitel 2 påminde vi om att utredaren Magnus Persson hade förordat en sådan utvidgad rättighet för huvudmännen, och att han dessutom föreslagit att rättigheten skulle avgränsas till arbetspendling över en länsgräns. Persson föreslog att denna avgränsning skulle ske med hjälp av begreppet marknadssegmentering. Tanken var att staten genom att formulera krav på exempelvis upphållsmönster, turtäthet och pris skulle avgränsa utbudet på ett sådant sätt att det endast skulle bli attraktivt för arbetspendling.

Begreppet marknadssegmentering syftar på företagets formulering av strategier för att utveckla och anpassa produkter till särskilda kundgrupper och önskemål. Genom att ha särskilda produktvarianter för olika användare kan företaget hoppas på att

kunna sälja mer och ta mer betalt för varan än om det bara fanns en variant. Detta förutsätter att ett och samma företag utnyttjar stor-driftsfördelar och producerar produkten i flera olika varianter och på det sättet har möjlighet att ta bättre betalt. Om flera företag konkurrerar på samma marknad/marknader kan man tänka sig att de försöker konkurrera genom att söka egna nischer genom att utforma varor/tjänster som är svåra för konkurrenterna att imitera eller, när det är en möjlig väg, och att de försöker imitera varianter som konkurrenten hittat på.

Det finns alltså drivkrafter både att göra sina egna produkter mera olika varandra och konkurrenternas varianter och att samtidigt försöka göra dem mer lika sina konkurrenter. Drivkraften att imitera konkurrenternas varianter är att erövra dennes marknadsandelar och därmed öka sin egen lönsamhet.

Det huvudsakliga motivet för att tillåta huvudmännen att upphandla länsgränsöverskridande trafik torde vara att detta kan öka de berörda kommuninnevärnarnas välfärd genom att trafikutbudet blir större. Ibland hävdar huvudmännen dock att de inte avser subventionera trafiken utan att de till följd av ett bättre utbud också kommer att kunna öka sina intäkter i motsvarande mån, dvs. att trafiken kan ökas på ett företagsekonomiskt lönsamt sätt. Då är det emellertid svårt att förstå varför en kommersiell operatör inte skulle vilja göra det. Den andra möjligheten är att trafiken faktiskt inte fullt ut täcker de kostnader som behöver täckas för ett vinstdrivande företag. I så fall är den inte företagsekonomiskt lönsam, men den kan fortfarande vara samhällsekonomiskt motiverad.

Huvudpoängen här är att när huvudmännen väl får ansvar för länsgränsöverskridande trafik, så har de också en drivkraft att försöka utforma utbudet på ett sådant sätt att det ekonomiska resultatet blir det bästa möjliga ur sitt eget perspektiv. Man har därför också ett intresse av att ompröva pris, turtäthet och uppehållsmönster om detta kan förbättra resultatet. Därmed kan en situation uppstå där huvudmännen har intressen som riskerar att komma i konflikt med regleringsmyndighetens och de kommersiella operatörernas mål, samt att man urholkar de kommersiella operatörernas möjlighet att tillhandahålla trafik.

Därför behövs eventuellt också regler för att förhindra att *kommersiell trafik* slås ut. En tanke i det resonemang som fördes av Persson och Paulsson (2004) och SIKÄ var att priset skulle få vara lägst 30 procent under de kommersiella operatörernas, medan kravet på turtäthet inte preciserades och kravet på uppehålls-

mönster föreslogs vara att tåg skulle stanna i alla tätorter större än exempelvis 5 000 invånare.

Frågan är om det är principiellt och praktiskt möjligt för en reglering att avgränsa den samhällsstödda trafiken. Man vet att förändringar av utbud av tågtrafik på en linje kan påverka efterfrågan på närliggande linjer, dvs. en utbudsökning på en och samma linje kan både komplettera och konkurrera med dess granne beroende på från vilket utgångsläge ökningen sker. På liknande sätt kan förändringar av priser, restider, uppehållsmönster också ha olika effekter beroende på utgångsnivån. Det är således inte helt lätt att formulera allmänt giltiga påståenden om när turtätheten på linje kompletterar respektive konkurrerar med andra linjer.

I specifika fall kan det vara möjligt att nå trovärdiga och tillförlitliga resultat av simuleringar av effekterna av förändringar från ett givet utgångsläge. Därför skulle det vara attraktivt om man kunde formulera enkla kriterier som gjorde det möjligt att ta ställning till om ett utbud av regionaltåg skulle komma i konflikt med den kommersiella trafiken. Men det betyder inte att det är lätt att formulera en enda ändamålsenlig gräns för hur pris, turtäthet m.m. bör se ut och får förändras som både ger förutsägbarhet och maximerar samhällsekonomisk nytta.

Om man skulle tillämpa en tumregel med den osäkerhet som ovanstående resonemang förklarar så innebär det en relativt stor frihet att utforma trafiken så att den konkurrerar med långdistant tågtrafik. Detta bidrar till den osäkerhet som kommersiella operatörer av långdistant trafik kan uppleva om framtida förutsättningar för konkurrens.

En alternativ förklaring är att om statsmakten väljer en sådan reglering, ger den uttryck för att upphandlad trafik även i framtiden kan anses vara mer angelägen än trafik på kommersiella villkor. Detta bidrar i så fall ytterligare till den osäkerhet som operatörerna *kommersiell trafik* kan uppleva om vilken vilja staten har att hålla fast vid att trafiken ska bedrivas i konkurrens snarare än genom upphandling.

En ytterligare omständighet som kan bidra till osäkerhet är en eventuell regionreform. En sådan reform kommer att i ett penndrag kraftigt utöka länets rätt till att bedriva något som tidigare betraktades som interregional trafik. Detta har redan skett i Västra Götaland. Då utvidgas också det område som en trafikhuvudman skulle kunna trafikera genom att överskrida en gräns kraftigt. Detta

är en omständighet som vi inte kommer att behandla vidare i denna utredning.

Sammanfattningsvis bedömer VTI att de alternativa kriterierna för att definiera den länsgränsöverskridande trafik som trafikhuvudmännen skulle få bedriva har svårbedömda konsekvenser och att de riskerar att leda till konflikter och försvagade incitament att bedriva kommersiell tågtrafik.

Det finns som vi ser det två tänkbara enkla alternativ till reglering av trafikhuvudmännens rätt att upphandla trafik. Den ena innebär att upphandlingen inskränks innanför länets eller regionens gränser. Den andra innebär en helt fri upphandling av interregional trafik.

Om statsmakterna bedömer att fördelarna med att kunna låta trafikhuvudmännen upphandla länsgränsöverskridande trafik överstiger nackdelarna med att försvagad *kommersiell trafik* så kan en lösning i likhet med Perssons förslag vara att huvudmännen får köra över en länsgräns.

En gräns för graden av generell subventionering

Med en generell, likformig och geografiskt differentierad subvention till *kommersiell trafik* menas att alla resor (eller intäktskronor) på en linje eller i samma geografiska område ges samma subvention. Om man utformar en generell subvention så är det inte självklart hur långt man bör gå i graden av subventionering av den enskilda linjen eller området. Det bör ytterst vara en fråga som bedöms politiskt. Som ett underlag för att göra denna bedömning kan man dock göra simuleringar av vilken nivå på trafiken som skulle kunna komma till stånd på kommersiella villkor och vilken nivå på trafiken som skulle kunna tänkas maximera nettot av betalningsvilja och samhällsekonomiska kostnader. Typiskt sett är den senare kvantiteten större än den första. Båda dessa nivåer kan i princip och med rimlig grad av tillförlitlighet beräknas med tillgänglig metodik.

Till dessa överväganden kan det exempelvis finnas önskemål om en minsta grad av tillgänglighet till en ort. Därför kan den samhällsekonomiska kalkylen inte förväntas vara det sista ordet i en bedömning om subventionsgraden. Samtidigt är det svårt att tänka sig att det skulle kunna vara god samhällsekonomi att tillföra medel till en trafik där kundernas egen värdering av trafiken ordentligt understiger kostnaderna för att tillhandahålla trafiken.

Sammanfattningsvis bedömer VTI att ett samhällsekonomiskt underlag bör finnas för att ta ställning till subventionsgraden. Samtidigt anser vi att beslut inte bör fattas enbart på grundval av de beräknad samhällsekonomisk lönsamhet.

9 Marknadsmakt före reformen och efter

Järnvägsutredningen har i ett parallellt uppdrag gett professor Staffan Hultén och Gunnar Alexandersson i uppdrag att analysera marknaderna för järnvägstrafik. Detta avsnitt syftar till att i korthet säga något om marknadsstyrka före och efter en eventuell reform.

9.1 Före reformen

Före en eventuell reform har SJ AB näst intill ensamrätt till interregional persontrafik i Sverige. Det innebär att ingen konkurrent i dag utan vidare kan etablera trafik. Samtidigt konkurrerar SJ AB med andra transportslag som bil, flyg och långväga buss. Med beaktande av denna konkurrens kan dock SJ AB, i stort sett välja om de ska driva trafik på en linje och i vilken utsträckning. Denna valfrihet begränsas på kort sikt av en lång rad avtal och andra åtaganden som SJ AB har gjort.

Vår hypotes är att SJ AB möter något som närmast liknar monopolistisk eller oligopolistisk konkurrens. Det innebär att man åtminstone på vissa linjer för vissa avgångar och passagerare har ett visst utrymme för att påverka både utbud och prissättning. Detta kan användas för att minska utbudet och att höja priset jämfört med konkurrensnivån. Därmed bedömer vi att SJ AB åtminstone på vissa linjerna gör vinster som de inte skulle nå i full konkurrens.

Samtidigt kan SJ på somliga linjer vilja öka utbudet om detta vore möjligt. Där är det då istället knapphet på bankapacitet som bidrar till att SJ kan tjäna vissa knapphetsräntor.

Det är dock också troligen så att SJ AB, åtminstone kortsiktigt, sitter fast i åtaganden som inte är lönsamma och som det totalt sett är tveksamt om de bidrar till lönsamhet. I så fall kan man inte omedelbart lägga ned trafik.

9.2 Efter reformen

Vår bedömning är att det finns ett intresse från stora utländska operatörer att etablera sig på den svenska marknaden. De stora operatörerna kan hoppas på att kunna erövra en oligopolistisk marknadsmakt där de med förhållandevis svag konkurrens (och utan att konkurrensmyndigheterna ingriper) kan bedriva en lönsam verksamhet. Även små operatörer är naturligtvis intresserade av att finna möjligheter på en liberaliserad marknad.

I ett inledningsskede kan en kapploppning om att erövra marknadspositioner mycket väl innebära en stark önskan om närvaro och utbud. Detta kan leda till hård konkurrens om tillgänglig bankapacitet på de lönsamma linjerna. Det kan också leda till att denna vilja till närvaro inledningsvis spiller över på mindre lönsamma linjer. Vår bedömning är att erfarenheten även på denna liberaliserade marknad snart visar vilka linjer som kan bedrivas med lönsamhet. Sammantaget kan viljan att erövra marknadspositioner bidra till ett ökat utbud och sänkta priser.

Trots att även små företag kommer att söka sig in på järnvägsmarknaden bedömer vi att marknaden på sikt kommer att domineras av ett fåtal stora företag. På de andra infrastrukturbaserade marknader som avreglerats har visserligen små aktörer sökt sig in, men de har mestadels spelat en underordnad roll för pris och kvalitet för majoriteten av kunder. Istället domineras dessa marknader av ett fåtal stora företag. På telemarknaden finns ibland också mycket stora företag bakom de företag som på den svenska marknaden ter sig som små.

Den utveckling vi föreställer oss är därför ungefär den samma som man kunnat iaktta på marknaderna för elnät, telekommunikationer och flyg. En viktig skillnad mellan, å ena sidan, järnväg och tele, och å andra sidan, långväga buss, flyg och taxi, är att en utbudsökning inom järnväg och tele ofta begränsas av tillgången på infrastruktur. Därför är det inte självklart att en liberalisering av järnvägsmarknaden kan leda till en kraftig utbudsökning vilket blev fallet på de andra tre marknaderna. Stora operatörer kan däremot i större utsträckning än små ha tillgång till vagnmateriel som kan underlätta en utbudsökning.

10 Kompletterande reformer för att uppnå fungerande konkurrens

En iakttagelse från flera liberaliseringsreformer på andra marknader är att reformerna ofta kräver en mer komplicerad reglering än den som ska ersättas. Trots att betydande tankemöda investeras i dessa lagstiftningsprojekt leder de genomförda reformerna till en del oväntade resultat (se t.ex. den stora översikten av genomförda regleringar SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader* samt Statskontorets underlag till samma utredning *Avreglering av sex marknader*). För järnvägsmarknaden kan man inte heller vänta sig att ett allmänt tillstånd att bedriva järnvägstrafik ensamt ska leda till bättre utbud och lägre priser.

Syftet med detta kapitel är att påminna om en del av de kompletterande reformer som krävs för att en liberalisering ska leda till de önskade resultaten. Dessa regleringsformer ska inte utredas i denna promemoria. Vi ska inte heller komma med nya förslag till hur de ska se ut. Syftet är att kommentera hur föreslagna modeller kan väntas påverka utfallet av de följande analyserna. I någon mån kommenteras hur man kan vänta sig att utfallet påverkas om dessa reformer försenas eller blir verkningslösa av något skäl.

En iakttagelse från telemarknaden där nya operatörer behöver tillgång till infrastruktur som har karaktären av flaskhals och som ägs av redan etablerade företag, är att det är utomordentligt svårt att både åstadkomma en reglering av tillgång till denna infrastruktur och att samtidigt bevara incitamenten för utveckling av och investeringar i denna infrastruktur. Det samma riskerar att inträffa i järnvägssektorn om man skulle tvinga stora kommersiella bolag att hyra ut sin vagnmateriel till nyinträdande företag.

Till att börja med är det viktigt att komma ihåg att liberaliseringen endast kan väntas påverka en del av de mål som nämndes i kapitel 6. I bästa fall uppstår en fungerande konkurrens i de företagsekonomiskt lönsamma delarna av den interregionala persontrafiken, vilket kan leda till lägre kostnader och priser. Konkurrensen skulle också kunna leda till att tjänstekvalitet och vagnmateriel anpassades till det som kunderna önskar. Däremot kan liberaliseringen inte ensamt väntas leda till att det uppstår trafik i den utsträckning som allmänheten eller politiker önskar sig.

Ett allmänt tillståndsförfarande

Ett allmänt tillståndsförfarande används för andra reglerade marknader som t.ex. marknaderna för långväga buss och tele. Detta förfarande kan i olika hög grad användas för att säkerställa att operatörerna uppfyller grundläggande krav som statsmakterna kan vilja ställa på operatörerna. Det kan eventuellt också användas för att ställa krav på redovisning av statistik m.m. Vår bedömning är tillståndsförfarandet inte direkt påverkar de olika utfallen som analyseras i denna utredning.

Planering av trafikutbudet

Tidigare utredningar har betonat att en risk med en liberaliserad marknad för persontrafik med järnväg är att samhälleligt önskad trafik inte kommer till stånd. Man har därför också framhållit vikten av att det finns en offentlig aktör med tillräcklig kapacitet för att framställa en plan för tågtrafik som kan fungera som ett slags referensalternativ mot vilken den tillhandahållna trafiken jämförs. Om det då visar sig att det kommersiellt tillhandahållna trafikutbudet är otillräckligt i någon del av järnvägsnätet kan därför aktören initiera en upphandling av den önskade trafiken.

Oavsett vilket av de föreslagna regleringsalternativen som används så kan statsmakterna önska en uppföljning och översikt över trafikutbudet samt att initiativ tas för att komplettera utbudet. I policyalternativen *Kommersiell trafik* och *Utökad trafik genom upphandling* är det rimligt att denna uppgift ges till Rikstrafiken. I policyalternativet *Utökad trafik genom generell stöd* är det inte lika självklart. Där kan man antingen försöka locka fram trafiken genom att öka stödet eller låta Rikstrafiken upphandla den önskade trafiken.

Beroende på om staten själv önskar bära det finansiella ansvaret för subventioner av företagsekonomiskt olönsam trafik eller om man vill att län/regioner ska bära detta ansvar blir det olika ändamålsenligt med en statlig administration av planering av utbudet. En risk med en statlig finansiering är att den statliga politiken blir föremål för ständiga krav på utökning av trafiken från län/regioner som inte betalar. Med ett regionalt ansvar får regionala politiker precis den trafik de önskar men trafikutbudet riskerar i gengäld att inte beakta interregionala resbehov.

Olika modeller för att säkra tillgång till rullande materiel

VTI bedömer att tillgång till rullande materiel kan ha en avgörande betydelse för hur snart nya företag ska kunna etablera sig på en liberaliserad marknad. Denna insikt låg också bakom den förra järnvägsutredningens resonemang kring hur rullande materiel skulle kunna göras tillgängliga på mer konkurrensneutrala villkor. Samtidigt är varje försök att påverka tillgången till rullande materiel en balansgång mellan två viktiga mål. En ökad och konkurrensneutral tillgänglighet till fordon för nyinträdande företag kan skynda på utvecklingen mot konkurrens och därmed kortsiktig effektivitet. Samtidigt innebär långsiktig effektivitet att man önskar att operatörerna fullt ut ska överta bedömningen av vilken rullande materiel som det är bäst att investera i. Därför är det önskvärt att operatörerna fullt ut äger investeringarna och bär konsekvenserna av de inköp som gjorts. På marknaderna för elektronisk kommunikation (huvudsakligen telemarknaderna) har reglerarna sökt att finna en sådan balans genom att både tvinga fram upplåtelse av infrastruktur men också successivt avveckla detta tillgängliggörande för att på sikt få fram en konkurrens även i infrastruktur.

Stora utländska operatörer kan ha tillgång till vagnmateriel från andra länder som skulle kunna användas vid ett inträde. En sådan egen tillgång till vagnmateriel kan ha stor betydelse för hur snabbt och i vilken omfattning som ny konkurrens kan etableras. Om företagen inte har tillgång till egen vagnmateriel är de dock hänvisade till två andra modeller. Båda dessa modeller kan göra det möjligt för nyetablerade företag att snabbt få tillgång till den rullande materiel som de behöver.

Reglerat tillhandahållande av vagnar

En modell för att öka tillgången till rullande materiel är ett regelverk som gör SJ AB skyldigt att hyra ut vagnmateriel till konkurrenter som behöver materiel för att kunna köra trafik. Denna modell har dock nackdelen att den dämpar SJ AB:s drivkrafter att investera i ny materiel.

Offentligt och privat ägda vagnbolag

En andra modell är att särskilda vagnbolag bildas, privata eller offentliga, med syftet att hyra ut vagnmateriel. En del av en sådan lösning kan vara att ägandet av en del av SJ AB:s vagnmateriel tas över av sådana vagnbolag. Detta var också den lösning som valdes vid den brittiska regleringsreformen för järnvägen. Den förra järnvägsutredningen pekade också på utvecklingen mot att det bildas privata vagnbolag som hur ut vagnmateriel.

Fördelning av tåglägen

Banverket hade enligt årsredovisningen för 2006 ett mycket högt kapacitetsutnyttjande i 85 av 225 bandelar. Med detta menas en situation där det enligt Banverket inte finns utrymme för fler tåg på banan.

I följande bild visas konsumerad kapacitet under 2007. Den visar också att viktiga delar av bannätet har högt kapacitetsutnyttjande.

Konsumerad kapacitet år 2007



Källa: Banverket Punktlighet och förseningar med koppling till trafikbelastning och kapacitetsutnyttjande 2007.

Det visar sig också genom att operatörer klagar hos Järnvägsstyrelsen på att de inte tilldelas bankapacitet på rätt sätt. I Järnvägsstyrelsens föreläggande (dnr 2006-1473/22) anges att Banverket senast

den 10 december 2009 ska ha infört prioriteringskriterier för nyttjande av järnvägsnätet som medger ett samhällsekonomiskt effektivt nyttjande. Järnvägsstyrelsen anser inte att de prioriteringskriterier som användes av Banverket vid tidpunkten för granskningen leder till ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande. Järnvägsstyrelsen menar också att det är av största vikt att kriterierna och processen för tilldelning av bankapacitet är tydliga och transparenta. Järnvägsstyrelsen har varit kritisk mot både kriterier och process i den uppföljande tillsyn som genomförts under 2007.

Trafiken har ökat ytterligare under 2007. Att i detta läge släppa in nya operatörer på högt belastade bandelar verkar inte vara möjligt utan att samtidigt flytta eller neka befintliga operatörer tillträde.

Vid bedömning av effekterna av en avreglering är det svårt att tänka sig ett händelseförlopp utan precisera hur fördelningen av bankapacitet ska gå till. Eftersom vi i huvudanalysen har valt att anta att denna fördelning görs med en auktionsmekanism så vill vi först försöka precisera hur vi bedömer att en tåglägesauktion kan tänkas påverka järnvägstrafiken.

Ett möjligt utgångsläge för analys av ett sådant händelseförlopp är ett läge före ytterligare reformer. Redan i dag är kapacitetsutnyttjandet högt på många bandelar dvs. det finns fler önskemål om tåglägen än det finns plats. Vi bedömer att en tåglägesauktion skulle förändra både tidtabell och fördelning mellan olika operatörer.

Olika försök med tåglägesauktioner har gett intressanta resultat. Ett sådant är att de modellberäknade tidtabellerna indikerade att det gick att lägga in något fler tåg än Banverkets tidtabellsläggare gjort. Den faktiska utgiften för tåglägena hamnade lägre än vad budgivarna väntat sig. Det visar sig ofta att det finns operatörer med låg tidsvärdering och att de kan tänka sig att rucka på sina avgångar. Ett annat resultat är att det visar sig att tidtabeller blir mindre styva än hur planerare lägger dem. Auktionsmodellen ger också både en direkt avbildning av vilka bandelar och vilka tidpunkter som har kapacitetsbrist, liksom ett mått på kapacitetsbristens kostnader.

Hittillsvarande experiment har dock inte beaktat den externalitet i form av ökad störningskänslighet som verkar uppstå när tidtabeller packas hårdare (Mattsson 2004). Idealt sett skulle priset för ett tågläge även avspegla denna externalitet. Mattsson refererar bl.a.

ett exempel på ett skattat samband. Detta skulle eventuellt kunna användas för att utforma en enkel schablon.

Ett annat problem är att det, så vitt vi vet, inte finns en färdig och fungerande lösning för auktionering av tåglägen.

Om en prissättning av bankkapacitet införs leder det till att operatörerna totalt sett får högre kostnader. Detta innebär att alla linjer blir mindre lönsamma, men effekten blir störst för de mest attraktiva avgångstiderna i storstäderna. Detta påverkar både de mest lönsamma linjerna men också regional kollektivtrafik. Det senare blir ett dilemma för trafikhuvudmännen då de med knappa budgetar också måste betala den ökade kostnaden för bankkapacitet. Troligen kommer dessa kostnader behöva betalas med en kombination av höjda priser i kollektivtrafiken och höjda skatter.

Sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv utgör detta i huvudsak en omfördelning från resenärer och skattebetalare till infrastrukturhållaren. Avgiften ger också incitament att identifiera mer lönsamma fördelningar av tåglägen. Detta kan ge upphov till effektivitetsvinster på kort sikt. Kapacitetsavgifterna ger också signaler om var det skulle vara mest lönsamt att utvidga kapaciteten.

Som vi nämnde ovan har prisökningarna i försöksauktionerna blivit mindre än väntat. Det kan delvis bero på att överskottsefterfrågan inte varit så stor. Det kan också bero på överskottsefterfrågan minskar om det går att packa in fler tåg.

11 Principiell samhällsekonomisk analys

Syftet med detta avsnitt är analysera de reformalternativ som beskrivs i kapitel 7. Först diskuteras behovet av kompletterande reformer kapitel 10. Därefter görs en beskrivning av ett tänkbart händelseförlopp på kort och lång sikt för varje reformalternativ. Sedan görs en genomgång av effekterna. För alternativet *Kommersiell trafik* jämförs med ett läge före reformen och för de båda andra alternativen jämförs med *Kommersiell trafik*.

11.1 Kommersiell trafik

Ett tänkbart händelseförlopp vid *Kommersiell trafik* under ett inledningskede

Vår bedömning är att det finns europeiska operatörer som är intresserade av att försöka erövra den svenska marknaden. Dessa kan ha så mycket finansiell styrka att de kan vara beredda att inledningsvis göra betydande uppoffringar för att nå målet. Det kan också finnas en rad mindre entreprenörer som kan lyckas finansiera ett försök att etablera sig. Ser vi till de förlopp som kunnat iaktas inom flyget, långväga buss och andra branscher, så har nya operatörer startat, men det har också blivit konkurser och uppköp. Det är rimligt att tänka sig att en sådan utveckling är sannolik även på järnvägens persontrafikmarknad och att den kan väntas pågå under några år.

Vi anser inte att det är meningsfullt att gissa på vilka linjer nya operatörer kan väntas etableras eller vilka tänkbara innovationer som kan komma till stånd. Ett friare marknadstillträde dock kan utlösa en hel del nya idéer om hur tågtrafik ska bedrivas. Det kan vara av flera slag. Höga priser på tåglägen som kan följa av den auktionsmodell som vi förutsatt i kapitel 10 kan t.ex. leda till att tågoperatörer väljer att låta tåg starta utanför flaskhalsarna nära de stora städerna ("Ryantåg"). Kommersiella operatörer kan också tänkas anordna avgångar på mindre attraktiva tider för att utnyttja rullande materiel som ändå finns tillgänglig. De kan också tänkas utmana de delar av trafik huvudmännens trafik som kan tänkas vara lönsamma.

I inledningskedet efter regleringsreformer upptäcks ofta förutsedda och oförutsedda problem med regler och institutioner. Dessa problem kan vara av flera slag. Efter tidigare regleringsreformer har det visat sig att tydliga konfliktlinjer manifesteras t.ex. motsättningarna på telemarknaden mellan inträdande operatörer och TeliaSonera beträffande samtrafikavtalen. Ofta visar det sig också att andra institutioner inte står rustade för att möta de nya problemen, t.ex. skattemyndigheter och tillsynsmyndigheter.

De institutioner som vi tror kommer att utsättas för påfrestningar vid reformen *Kommersiell trafik* om inte tillräckligt bra lösningar utvecklas är: Banverket (fördelning av tåglägen), ASJ (uthyrning av SJ AB:s vagnmateriel), Banverket och Jernhusen (tillgång till terminaler), Järnvägsstyrelsen (övervakning av konkur-

rens, järnvägslagens tillämpning och transportpolitisk måluppfyllelse), Konkurrensverket (konkurrens), Rikstrafiken och trafikhuvudmännen (att definiera samhällets behov och skilja de olönsamma agnarna från det lönsamma vetet) och SJ AB (som utsätts för en förändring av konkurrensläget).

Analysen utgår från att dessa institutionella problem i princip har lösts. Men även om de löses i princip så kan det finnas betydande praktiska problem med exempelvis tilldelningen av bankapacitet. Det kan också finnas barnsjukdomar med regelverken för dessa lösningar, vilket innebär att regelverken kan behöva justeras efterhand. Dessa frågeställningar ligger dock utanför ämnet för denna utredning.

Om de förslag som krävs för att *Kommersiell trafik* ska fungera genomförs, så kan man tänka sig en startpunkt för en process när företagen förbereder sig genom att planera tänkta tidtabeller, beställning och reservation av vagnmateriel osv. Bedömningen av vilken och hur mycket vagnmateriel som kan tillkomma är inte lätt. Därefter sänds de första ansökningarna om trafikeringsstillstånd in. När företagen beviljats tillstånd, kommer förfrågningar om tåglägen. Dessa behandlas i den nya processen för fördelning av bankapacitet.

Istället för att gissa detaljer om en framtida utveckling väljer vi att analysera händelseförloppen i tre huvudfall. Det ena huvudfallet är att en operatör anmäler intresse för att köra stora delar eller hela trafiken på en lönsam linje. Det andra huvudfallet är att en kommersiell operatör anmäler intresse för att bedriva trafik på en linje som av SJ AB bedömts som företagsekonomiskt olönsam. Det tredje huvudfallet avser upphandlad trafik.

Lönsam linje

Antingen går den lönsamma trafiken på banor där minst en bandel är högt utnyttjad eller så går den helt på bandelar med ledig kapacitet. I det första fallet måste ett nyinträdande företag erövra all bankapacitet som det behöver för det utbud företaget avser tillhandahålla. I det andra fallet kan företaget till låga kostnader få tillgång till den önskade kapaciteten.

Om en tillkommande operatör är intresserad av en i dag lönsam linje, anmäler denne ett intresse för tåglägena. Detta leder till en tåglägesauktion där berörda operatörer lägger bud på de tåglägen

som de önskar. Låt oss anta att budgivningen har utmynnat i en tåglägesfördelning som innebär att de tillkommande operatörer erövrar ungefär hälften av tåglägena. (Den följande analysen påverkas bara i begränsad utsträckning av om andelen är en annan.)

Den nye operatören behöver också vagnmateriel. I kapitel 10 framhölls att den befintliga mängden tågmateriel ökar olika mycket beroende på om den tillhandahålls konkurrensneutralt och hur många utländska operatörer med egen tillgång till vagnmateriel som bedömer att det är lönsamt att gå in på marknaden.

Vår bedömning är att SJ AB i dag, i viss utsträckning, kan utnyttja sin marknadsmakt för att begränsa utbudet och hålla priserna över en ren konkurrensnivå. När reformen *Kommersiell trafik* genomförs startar förmodligen en viss konkurrens där de nya operatörerna försöker erbjuda nya servicekoncept och eventuellt något lägre priser än vad SJ AB gör i utgångsläget. Vår bedömning är dock att det inte är säkert att priskonkurrensen blir särskilt stark eftersom konkurrensen om tåglägena kommer att tvinga vinnarna att bjuda bort en del av den monopol- och knapphetsränta som ett SJ AB med ensamrätt skulle ha kunnat tjäna på sträckan.

Det finns ett ytterligare skäl att tro att priskonkurrensen blir måttlig. Det är att det inte kommer att finnas fler platser att sälja om nya operatörer inte har tillgång till nytt och annorlunda vagnmateriel.

Priserna vid nyinträde torde inte minska lika mycket som de skulle göra i en värld med ledig kapacitet. Det gäller oberoende av om det blir en, två eller tre operatörer, vilket vi bedömer vara de mest troliga utfallen. Eftersom kapacitetsutnyttjandet på många viktiga sträckor redan är högt, skulle det leda till ökade kostnader för de nödvändiga tåglägena för lönsamma linjer. Därför kan också knappheten på bankapacitet leda till priser som överstiger marginalkostnader men som kan vara konkurrenspriser!

Om det finns ledig kapacitet på banorna kan en större prissänkningseffekt uppstå till följd av ett nyinträde och utbudsökning. Ett resultat med den innebörden har presenterats i en studie av Preston, Faje och Holvad (2001). De studerar tänkbara effekter av konkurrens på spåren i Sverige om tillgången till bankapacitet var helt obegränsad. Huvudresultatet är att välfärdsförbättringar kan nås om nya konkurrenter kommer in, utbudet ökar och priserna sänks. Detta blir möjligt genom att resandet ökar med upp till 40 procent. Däremot leder det till lägre välfärd än ett teoretiskt

maximum, vilket verkar bero på nätverksnackdelar i form av sämre utbud av matarlinjer (IC-tåg) och sämre kopplingar till andra tåg.

Om en ny operatör erövrar alla tåglägen uppstår i allt väsentligt en situation där dagens monopol byts ut mot ett annat. Den väsentliga skillnaden är att vinnaren i konkurrensen om kapaciteten förmodligen varit tvungen att bjuda bort en del av den monopol- och knapphetsranta som SJ AB tidigare kunnat tjäna på sträckan. Därför väntar vi oss små förändringar av priserna i detta fall. Därför kan också intresset för att konkurrera om tåglägen vara väsentligt mindre än vad man föreställer sig också på lönsamma linjer. I en situation där det råder öppen konkurrens om tåglägen blir russen i den slitna russinplockarmetaforen inte så söta, de liknar mer rönnbär.

I den mån som det finns kortsiktiga effektivitetsskillnader mellan företag finns dock ändå möjligheten till vinster. Man kan nog räkna med att detta i så fall utlöser en viss turbulens i utbudet. En iakttagelse från marknaden som omreglerats är att det råder stor osäkerhet i ett inledningsskede om vad kostnader och efterfrågan skulle kunna vara med de nya omständigheterna. SJ AB har för några år sedan hävdats att de framtida trafikeringskostnaderna skulle minska. Vi saknar för närvarande en uppföljning av om SJ:s trafikeringskostnader faktiskt har minskat.

Som vi konstaterat i kapitel 4 så är det omöjligt att uppskatta storleken på de kombinerade nätverks- och stordriftsfördelar som riskerar att gå förlorade till följd av konkurrens. Samtidigt bedömer vi att denna förlust kan vara betydande. Dessa förluster bedöms uppstå när flera operatörer kör samma antal tåg som tidigare. Förlusterna av nätverksfördelar innebär främst sämre och dyrare bytesmöjligheter i det totala järnvägsutbudet. Detta bidrar till en lägre total efterfrågan. Förlusterna av skalfördelar består främst i mindre effektivt utnyttjande av personal och vagnmateriel till följd av mindre omfattning på trafiken. Dessa nackdelar bedöms vara större i ett turbulent inledningsskede med flera nya och växlande operatörer.

Sammantaget innebär detta att det är svårt att bedöma hur priset och det totala utbudet kommer att utvecklas. Det finns en risk att det genomsnittliga priset stiger och det totala utbudet minskar på i dag lönsamma linjer.

Företagsekonomiskt olönsam men samhällsekonomiskt motiverad linje

Med en företagsekonomiskt olönsam men samhällsekonomiskt motiverad linje menas linjer där ingen kommersiell operatör bedriver trafik men där Rikstrafiken eller trafikhuvudmannen anser att trafiken kan vara motiverad. Bland dessa linjer kan det självfallet finnas linjer som kommersiella operatörer vid förändrade förutsättningar komma att ändra sig och bedöma som kommersiellt intressanta. I detta fall kan man ibland förvänta sig att det inte finns flera operatörer som visar intresse av att bedriva trafik samtidigt. Tillståndsmyndigheten skulle då kunna låta operatören försöka bedriva trafik kommersiellt såvida det inte är uppenbart att trafikförsörjningen försämras allvarligt. I detta fall torde inte priset på tåglägena bli högre än det skulle ha blivit för en upphandlad trafik. Det är betydligt svårare att gissa något om biljettpriserna. Vår bedömning är dock att priset i allmänhet inte kan avvika mycket uppåt (från den nivå som gällt när trafiken upphandlats) eftersom det i så fall skulle bli svårt att få volym på resandet. En väsentligt högre prisnivå (än i upphandlad trafik som helt eller delvis ersätts) skulle också kunna påkalla krav på extra upphandlad trafik. Vi bedömer också att det är osannolikt med väsentligt lägre priser för trafik som tidigare upphandlats.

Upphandlad trafik

En ytterligare skillnad mellan nuläget och *Kommersiell trafik* kan uppstå till följd av den förmodade turbulensen i utbudet av trafik. Nya operatörer felbedömer inte sällan lönsamheten i inledningskedet efter en liberalisering. Plötsliga nedläggningar kan därför påkalla brandkårsutryckningar från Rikstrafiken och trafikhuvudmännen. Det är dock inte uppenbart att så kommer ett ske och hur det i så fall ska finansieras. En möjlighet kan vara att Rikstrafiken får ett särskilt anslag för akutåtgärder. Särskilt på linjer som ligger i gränzonen mellan lönsam och olönsam trafik är det möjligt att det uppstår en ryckighet i utbudet som skapar osäkerhet i trafikförsörjningen som helhet. Turbulensen i den kommersiella trafiken och dess följdverkningar kan också locka in nya operatörer som anbudsgivare i den sedan tidigare upphandlade järnvägstrafiken. För analysen här gör vi dock antagandet att dessa förändringar har

måttliga effekter på konkurrensen om den upphandlade trafiken. För den trafik som befinner sig långt ifrån lönsamhet och som därför kan antas behöva upphandlas under en överskådlig framtid förväntar vi oss därför ingen större skillnad i händelseförloppet jämfört med nuläget.

Vi bedömer att trafik huvudmännens trafik, med ett möjligt undantag för ett fåtal linjer i storstadsregioner, påverkas måttligt av *Kommersiell trafik*.

Konsekvenser i ett inledningskede och efter cirka fem år

Inledningskede

Syftet med detta avsnitt är att peka ut tänkbara principiella poster i en samhällsekonomisk bedömning av konsekvenserna av en reform, här i fallet *Kommersiell trafik* jämfört med ett läge utan reform.

Vår bedömning är att uppdelningen av marknaden i flera operatörer i kombination med förändringar i utbudet inledningsvis kommer att leda till minskade bytesmöjligheter mellan tåg, minskad tidtabellssamordning och minskad tidpassning (dvs. operatörernas ansträngningar för att göra det möjligt att hinna med andra tåg och annan kollektivtrafik). Vår bedömning är därför att effekten av detta bidrar till att efterfrågan på järnvägsresor minskar. Till detta kommer att förluster av skalfördelar bidrar till ökade enhetskostnader. En auktionsmodell för tåglägesfördelning kommer också att öka operatörernas kostnader för attraktiva tåglägen. Samtidigt finner nya operatörer nya trafikidéer och smarta sätt att utnyttja ledig bankapacitet. Denna konkurrens driver fram ökad effektivitet genom bättre administration av personal och vagnmateriel. Detta bidrar till ökat utbud och lägre priser.

Det är väl känt att förseningar fortplantar sig mera i högt utnyttjade järnvägssystem än i system med ledig kapacitet. Ett minskat trafikutbud kan därför väntas leda till att problem med förseningar minskar. Vi bedömer denna effekt som liten. I övrigt bedömer vi att restider för enskilda resor inte kommer att påverkas av reformen. Däremot kommer bytesresorna i genomsnitt att ta längre tid till följd av bristande passning.

Sammantaget är det därför svårt att bedöma hur priset och det totala utbudet kommer att utvecklas till följd av reformen *Kom-*

mersiell trafik. Det finns dock en betydande risk att effektiviseringarna på kort sikt inte kan uppväga de ökade kostnaderna till följd av minskade nätverks- och skalfördelar samt ökade kostnaderna för tåglägen, och att därför det genomsnittliga priset stiger och det totala utbudet minskar på i dag lönsamma linjer.

Till följd av nyinträdet, minskad efterfrågan och ökade enhetskostnader torde SJ AB tvingas till rejäla anpassningar. Mot bakgrunden av SIKAs bedömning (i SIKA-rapport 2003:7) att en stor del av trafikutbudet redan är olönsamt så leder en allmänt försvagad lönsamhet till att vissa linjer måste läggas ner, dels linjer där utmanare kommer in dels linjer där en minskad efterfrågan på linjer, som redan har svag lönsamhet, minskar ytterligare.

Ett minskat kommersiellt utbud skulle öka anspråken på Rikstrafiken. Det blir troligen också politiskt svårt att stå emot krav på ökade anslag till Rikstrafiken om det verkar som om nedläggningen av trafiken beror på marknadsreformen. Genom att entreprenörerna ofta arbetar med nya linjer och har dålig kännedom om marknad och kostnader blir det svårare för entreprenörerna att förutsäga lönsamheten. Detta leder till mer frekventa förluster.

I de etablerade upphandlingarna bedömer VTI att det blir små skillnader i utbud, priser etc. till följd av reformen. I ett läge med ökade anspråk och oförändrat budgetutrymme är det dock tänkbart att det sker en förskjutning av tyngdpunkten i upphandlad trafik från mindre till mer trafikstarka relationer. Detta skulle således innebära att den företagsekonomiskt mest olönsamma av den upphandlade interregionala trafiken får läggas ner.

Förutsatt att uppgiften att upphandla olönsam interregional järnvägstrafik förbehålls Rikstrafiken är det vår bedömning att trafikhuvudmännens upphandling av inomregional järnvägstrafik påverkas relativt lite av ett införande av *Kommersiell trafik*. Som vi nämnde ovan kan man dock tänka sig att vissa linjer i storstadsregionerna kan trafikeras kommersiellt.

Alla reglerares kostnader bedöms öka pga. av ökade konflikter och fler ärenden.

Den transportpolitiska måluppfyllelsen kan sammanfattas med effekterna på samhällsekonomisk effektivitet, långsiktig hållbarhet och fördelning. Vår bedömning är att effekterna på samhällsekonomisk effektivitet är det finns en betydande risk för negativa effekter jämfört med oförändrad politik. De största bedömda effekterna är förlorad trafikantnytta till följd av minskningar i trafikutbudet och minskad lönsamhet för operatörerna. Detta leder

eventuellt till ökad statsfinansiell belastning. Belastningen utgörs av eventuella konkursgarantier för SJ AB, eventuella bidrag till vagnmateriel och ökad upphandling. Beträffande långsiktig hållbarhet se miljö nedan. Vi har däremot inte gjort någon bedömning av fördelningseffekterna då detta kräver en särskild analys.

Nedbrutet på de transportpolitiska delmålen är de största effekterna konsekvenser av ett eventuellt minskat utbud i form av minskad tillgänglighet, försämrad trafiksäkerhet (till följd av ökad biltrafik) och försämrad miljö (till följd av ökad biltrafik och ökad flygtrafik). Effekterna på regional utveckling, transportkvalitet och jämställdhet bedömer vi som små. Även effekterna på de transportpolitiska målen i stort bedömer vi vara små i jämförelse med många andra transportpolitiska åtgärder.

Ett minskat trafikutbud skulle också öka kraven på Rikstrafiken och därmed på anslag. Detta riskerar att leda till en kraftigt ökad budgetbelastning. Även växande förluster i SJ AB:s verksamhet och de finansiella problem dessa kan leda till, kan komma att belasta statsbudgeten.

| <i>Konsekvensdimensioner</i> | <i>Inledningsskede för Kommersiell trafik jämfört med oförändrad politik</i> |
|------------------------------|---|
| <i>Resenärer</i> | |
| Pris | Kommersiella fjärrtåg: Risk för högre priser. Möjlighet kanske till lägre på vissa lönsamma linjer. Rikstrafikens fjärrtåg: I stort sett oförändrade priser, eventuellt högre till följd av högre kostnader. Regionaltåg: Oförändrade priser. |
| Komfort | Förändras endast litet jämfört med oförändrad politik. Eventuellt kommer mer materiel in från utlandet. |
| Restider | Generellt sett längre p.g.a. av sämre tidpassning mellan olika tåg. |
| Turtäthet | Risk för mindre på lönsamma linjer. Mindre på olönsamma linjer. |
| Förseningar | Eventuellt någon minskning. |
| Tillförlitlighet | Skärpt konkurrens kan ge ökad tillförlitlighet i den trafik som utförs. Turbulens i utbudet kan minska tillförlitligheten i stort. |
| Pendlingsmöjligheter | Risk för minskade möjligheter. Se också tillförlitlighet och turtäthet. |
| Total utbud | Risk för minskning. |
| Total välfärd för resenärer | Risk för att den totala nyttan av järnvägsutbudet minskar till följd av förlorade nätverksfördelar (mindre utbud, tabellsamordning, tidpassning) och ökade priser. Detta motverkas något av förbättrad service på vissa linjer. |
| <i>SJ AB</i> | |
| Intäkter | I genomsnitt lägre. |
| Kostnader | I genomsnitt högre till följd av minskade skalfördelar. Till kommande kostnader för tåglägesavgifter. |
| Lönsamhet | Minskad lönsamhet. |
| Utbud | Mindre |
| <i>Övriga operatörer</i> | |
| Intäkter | Kommersiella: Ökar eftersom dessa ej finns i dag. Upphandlade: Oförändrat. |
| Kostnader | Kommersiella: Ökar eftersom dessa ej finns i oförändrad politik. Upphandlade: Oförändrat |
| Kostnader | Kommersiella: Ökar eftersom dessa ej finns i dag. Upphandlade: Oförändrat. |
| Lönsamhet | Kommersiella: Låg. Upphandlade: Oförändrad. |
| Utbud | Ökar (för de nya operatörerna) men se Total välfärd för resenärer. |
| <i>Trafikhuvudmän</i> | |
| Utbud | Små skillnader. |
| Intäkter | Små skillnader. |
| Kostnader | Små skillnader. |
| <i>Rikstrafiken</i> | |
| Kostnader | Högre kostnader för planering av tidtabeller, utredning av tågtrafikens lönsamhet och informationsinsamling. Krav på kompensation för plötsliga nedläggningar av olönsam trafik. |
| <i>Reglerare</i> | |
| Kostnader | Ökar. |
| <i>Staten</i> | |
| Måluppfyllelse | Samhällsekonomisk effektivitet (kort sikt) Tillgänglighet. Trafiksäkerhet. Miljö. risk för att dessa påverkas negativt. |
| Budgetbelastning | Krav på ökade anslag till Rikstrafiken och Järnvägsstyrelsen. Staten måste täcka SJ AB:s förluster eller låta SJ AB göra konkurs. |

Efter cirka fem år

Det finns inget självklart slutläge för anpassningarna. VTI väljer därför att resonera om ett läge cirka 5 år efter en reformstart då en anpassning till reformen delvis kan väntas ha ägt rum. Jämför vi med det förlopp som varit inom t.ex. flyget eller långväga buss så kan man tänka sig att läget efter fem år innebär fler operatörer än i startläget men färre än det antal som inträder under den första perioden. Den eller de nya operatörerna har klarat av att etablera en lika eller mer effektiv verksamhet än SJ AB och kan därför försvara sina positioner. En initial period av intensiv och turbulent konkurrens tänkes med andra ord följas av en konsolideringsfas. Då antar vi att operatörerna och Rikstrafiken har funnit former för att öka graden av samordning och passning av tidtabeller. På längre sikt bedömer vi att marknadsaktörerna i högre utsträckning (om än inte fullständigt) lyckas samordna sina tidtabeller. I detta läge bör merparten av barnsjukdomarna med reformens olika instrument ha kunnat elimineras.

Nackdelarna av att flera kommersiella operatörer verkar jämsides bör då kunna minska. De försvinner dock inte helt eftersom det fortfarande kommer att finnas nyinträdande, liksom behov av att experimentera med olika anpassningar i utbudet. Turbulensen bedöms avta jämfört med inledningsskedet. Därmed minskar förlusterna av nätverksfördelar över tid. Vi gör dock bedömningen att järnvägen efter fem år ännu inte helt har återerövat alla nätverksfördelar som förloras inledningsvis.

De viktigaste fördelarna med en mer marknadsinriktad järnvägspolitik är att en sådan politik kan skapa incitament till utveckling av mer effektiva företag och mer effektiv kapitalutrustning på längre sikt. Exempelvis i form av bl.a. ett nytt utbud och en prissättning som är bättre anpassad till efterfrågan, information om resmöjligheter, bokningsystem och fordon hinner sannolikt inte utvecklas mycket på fem år. Om reformen genomförs på ett framgångsrikt sätt så torde det dock vara möjligt att se om rörelseriktningen har varit den önskade. De väsentliga förbättringarna i detta tidsperspektiv kan ligga i nytt utbud och nya servicekoncept. Även beträffande de tekniska lösningarna för prissättning, bokning, information m.m. antar vi att utvecklingen har kommit en bit på väg. Detta gör järnvägsresandet mer attraktivt. Beträffande vagnmaterielen bedömer vi att skillnaderna i komfort eller attraktivitet

kommer att vara små. Det hinner helt enkelt inte hända så mycket på fem år.

Den sammantagna effekten av reformen på denna sikt är ännu svårare att bedöma än på den korta sikten. Det finns fortfarande en risk för en viss, men mindre, minskning av trafikutbudet och rese- närnsnyttan av detsamma. Lönsamheten förbättras dock jämfört med inledningsskedet genom att resenärsnyttan ökar och genom att kostnaderna minskar. Därför kan förbättringar i utbudet, till följd av konkurrenstrycket, eventuellt helt kompensera detta. Därför är det också svårt att bedöma nettoeffekten på priser.

Operatörernas intäkter antas avspegla förändringen i resenärsnyttan. Det finns fortfarande en risk för att de är lägre än i oförändrad politik. De torde vara högre än i inledningsskedet.

Vi bedömer att kostnaderna för att driva persontrafik på järnväg blir högre än i alternativet oförändrad politik men lägre än i inledningsskedet. Det beror på att vi antar att samordningen av utnyttjandet av vagnmaterielen förbättras vilket gör att den förlust av kostnadseffektivitet som vi bedömde skulle bli resultatet i ett inledningsskede också minskar. Kostnaderna för att få tillgång till tågslägen bedömer vi som något högre än i inledningsskedet eftersom den totala efterfrågan är något högre. Därför tilltar knappheten på attraktiva tågslägen.

Följaktligen är det också svårt att bedöma de sammantagna effekterna på lönsamhet jämfört med oförändrad politik och med inledningsskedet.

Efter den inledande tiden har takten med vilka nya akuta krav formuleras på Rikstrafiken dämpats. Rikstrafiken börjar komma i balans och hinner i viss utsträckning täcka nya medelsbehov genom avveckling av mindre angelägna åtaganden. Vi bedömer att det på sikt blir små skillnader i kostnader för uppdrag som går till förnyad upphandling.

Vår bedömning är att trafikhuvudmännens järnvägstrafik påverkas relativt litet av reformen. Liksom i inledningsskedet kan det tänkas att enstaka linjer i storstadsregionerna kan tänkas utmanas av kommersiella operatörer. Vi bedömer dock det som mindre sannolikt.

Den transportpolitiska måluppfyllelsen kan sammanfattas med effekterna på samhällsekonomisk effektivitet, långsiktig hållbarhet och fördelning. Vår bedömning är det fortsatt finns en risk för negativa effekter jämfört med oförändrad politik, men att storleken på risken och effekten minskar. De största bedömda negativa

effekterna är förlorad trafikantnytta till följd av minskningar i trafikutbudet och minskad lönsamhet för operatörerna. Detta leder eventuellt till ökad statsfinansiell belastning. Belastningen utgörs av eventuella konkursgarantier för SJ AB, eventuella bidrag till vagnmateriel och ökad upphandling. Den största bedömda positiva effekten är effekterna av förbättrade tjänster och ökad effektivitet. Beträffande långsiktig hållbarhet se miljö nedan. Vi har däremot inte gjort någon bedömning av fördelningseffekterna då detta kräver en särskild analys.

Nedbrutet på de transportpolitiska delmålen är de största riskerna att det blir minskad tillgänglighet, försämrad trafiksäkerhet (till följd av ökad biltrafik) och försämrad miljö (till följd av ökad biltrafik och ökad flygtrafik). Effekterna på regional utveckling, transportkvalitet och jämställdhet bedömer vi som små. Inte heller effekterna på tillgänglighet, säkerhet och miljö är särskilt stora i förhållande till andra förändringar som sker på transportmarknaden.

Till följd av risken för ett minskat trafikutbud finns också risken att kraven på Rikstrafiken ökar och därmed också kraven på att finansiera trafik över anslag. Detta riskerar att leda till en ökad budgetbelastning. Även de förluster och finansiella problem som det kan finnas anledning att räkna med för SJ AB:s del vid en omfattande marknadsöppning kan naturligtvis komma att belasta statsbudgeten på ett eller annat vis. Dessa risker bedömer vi avtar över tid.

| <i>Konsekvensdimensioner</i> | <i>Tänkbart läge efter cirka fem år jämfört med oförändrad politik</i> |
|------------------------------|---|
| <i>Resenärer</i> | |
| Priser | Kommersiella fjärrtåg: Något lägre (svårbedömt). Rikstrafikens fjärrtåg: Oförändrade. Regionaltåg: Oförändrade. |
| Komfort | Förändras endast litet jämfört med oförändrad politik. |
| Restider | Oförändrade. |
| Turtäthet | Något mindre på lönsamma linjer. Mindre på olönsamma linjer. |
| Förseningar | Utbudet på trafik minskar till följd av sämre nytta för resenärerna (vilket leder till minskad efterfrågan och betalningsvilja). Därmed får också linjenätet en mindre utbredning. Om trafikutbudet minskar så minskar förseningarna. |
| Tillförlitlighet | Skärpt konkurrens kan ge ökad tillförlitlighet i den trafik som utförs. Turbulens i utbudet kan minska tillförlitligheten i stort. |
| Pendlingsmöjligheter | Minskar. Se också tillförlitlighet och turtäthet. |
| Totalt utbud | Mindre. Mindre minskning än i inledningskedet. |
| Total välfärd för resenärer | Den totala nyttan av järnvägsutbudet minskar till följd av förlorade nätverks fördelar (mindre utbud, tabellsamordning, tidpassning). Detta motverkas något av något minskade priser och förbättrad service på vissa linjer. Förseningar minskar. |
| <i>SJ AB</i> | |
| Intäkter | Lägre. Högre än i inledningskedet. |
| Kostnader | Högre. Lägre än i inledningskedet. Tåglägesavgifter! |
| Lönsamhet | Förluster. |
| Utbud | Mindre. |
| <i>Övriga operatörer</i> | |
| Intäkter | Kommersiella: Ökar eftersom dessa ej finns i oförändrad politik. Upphandlade: Oförändrat. |
| Lönsamhet | Kommersiella: Låg. Upphandlade: Oförändrat. |
| Utbud | Ökar (för de nya operatörerna) men se Total välfärd för resenärer. |
| <i>Trafikhuvudmän</i> | |
| Utbud | Små skillnader. |
| Intäkter | Små skillnader. |
| Kostnader | Små skillnader. |
| <i>Rikstrafiken</i> | |
| Kostnader | Högre kostnader för planering av tidtabeller, utredning av tågtrafikens lönsamhet och informationsinsamling. Krav på kompensation för plötsliga nedläggningar av olönsam trafik. Mindre kostnadsökning än i inledningskedet. |
| <i>Reglerare</i> | |
| Kostnader | Högre. |
| <i>Staten</i> | |
| Måluppfyllelse | Samhällsekonomisk effektivitet (kort sikt) Tillgänglighet Trafiksäkerhet Miljö påverkas alla negativt. |
| Budgetbelastning | Krav på ökade anslag till Rikstrafiken och Järnvägsstyrelsen Staten måste täcka SJ AB:s förluster eller låta SJ AB göra konkurs. |

11.2 Utökad trafik genom generellt stöd

I kapitel 6 och avsnitt 7.2 har vi diskuterat hur man kan välja grad eller nivå på subventionen. Här utgår vi nu ifrån att ett sådant val har gjorts och för ett principiellt resonemang om vilka effekter en viss subventionsnivå skulle få. Vi tänker oss att den valda subventionsnivån ligger på eller strax över en nivå som garanterar att den utbuds- och efterfrågenivå som uppnås i dag kan behållas. I detta avsnitt analyseras de tänkta konsekvenserna av denna reform jämfört med reformen *Kommersiell trafik*. *Utökad trafik genom generellt stöd* kräver ett statligt organ som betalar ut subventionen och som verifierar att operatörerna verkligen utför de tjänster som de gör anspråk på att få subventionerade. Därutöver krävs inte i sig någon ytterligare kompletterande reform utöver de som genomförs i *Kommersiell trafik*.

Analys av ett tänkbart händelseförlopp under ett inledningskede

Reformen innebär förutom att den långväga trafiken i likhet med *Kommersiell trafik* liberaliseras, i huvudsak att ett geografiskt differentierat stöd per resa (eller per intäktskrona) för långväga tågtrafik införs. Liksom i analysen av scenariot i *Kommersiell trafik* gör vi ingen gissning av var och i vilken utsträckning *kommersiell trafik* etableras. Vi gör inte heller här en separat analys av effekterna av systemet för att fördela bankapacitet.

I analysen av *Kommersiell trafik* konstaterade vi att det finns en betydande risk för att det totala utbudet minskar och att priserna stiger till följd av en liberalisering. Här antar vi att liberaliseringen har den effekten och att ett betydande belopp används för att subventionera fram en trafikökning. Jämfört med scenariot *Kommersiell trafik* blir all interregional tågtrafik mer lönsam. Detta gör att tågoperatörerna vill öka utbudet. Förutsatt att Banverket lyckas begränsa användningen av tåglägen/bankapacitet till det som är förenligt med väl fungerande trafik så innebär denna önskan att köra mer trafik bara öknings i de delar av nätet där det finns ledig kapacitet. Detta blir i första hand utanför storstadsregionerna där kapaciteten är som knappast. I delar av järnvägsnätet där kapaciteten redan är fullt utnyttjad måste nyinträde ske på bekostnad av att etablerade operatörers avgångar måste dras in.

Med ett differentierat stöd kan trafiken ökas där det finns kapacitet att öka den utöver den nivå som kommer till stånd i *Kommersiell trafik*. Händelseförloppet liknar det som vi beskrivit ovan i analysen av *Kommersiell trafik* med den skillnaden att drivkrafterna för inträde i denna del av systemet blir starkare. Möjligen blir trafikförändringarna något mindre turbulenta. I de följande avsnitten kommenterar vi eventuella skillnader i händelseförloppet för *Utökad trafik genom generellt stöd* jämfört med *Kommersiell trafik*.

Lönsam linje

Utökad trafik genom generellt stöd leder till mer utbud och lägre priser på tåg som rör sig på bandelar med tillgänglig kapacitet än i *Kommersiell trafik*. Därmed ökar efterfrågan och resandet på dessa linjer jämfört med *Kommersiell trafik*.

Företagsekonomiskt olönsam men samhällsekonomiskt motiverad linje

Flera linjer som inte betraktas som företagsekonomiskt lönsamma i *Kommersiell trafik* kan bli företagsekonomiskt lönsamma i *Utökad trafik genom generellt stöd*. Det kommer dock fortsatt att finnas potentiell trafik som privata operatörer nätt och jämnt inte vill köra och ännu mindre lönsamma linjer. Den väsentliga skillnaden i trafik mellan *Kommersiell trafik* och *Utökad trafik genom generellt stöd* är därför att i det senare alternativet blir det mer trafik.

Upphandlad trafik

Den viktigaste skillnaden mellan *Utökad trafik genom generellt stöd* och *Kommersiell trafik* är att utbudet av trafik ökar. Om subventionsnivån läggs på en nivå som garanterar dagens utbudsnivå så innebär det att behovet av upphandling minskar jämfört med *Kommersiell trafik*. Även turbulens som kan kräva extra upphandlingar kan väntas bli mindre i *Kommersiell trafik* än i *Utökad trafik genom generellt stöd* per resa. Trafikhuvudmännens trafik bedöms påverkas måttligt.

Konsekvenser av Utökad trafik genom generellt stöd i ett inledningskede och efter cirka fem år

Inledningskede

I detta avsnitt görs en liknande samhällsekonomisk bedömning av konsekvenserna av *Utökad trafik genom generellt stöd* som i avsnittet om *Kommersiell trafik*. Här jämförs dock effekterna av *Utökad trafik genom generellt stöd* med effekterna av *Kommersiell trafik*.

Effekten av *Utökad trafik genom generellt stöd* är att utbudet ökar och priserna blir lägre. Detta torde även öka stabiliteten litet jämfört med *Kommersiell trafik*. Denna ökning kan naturligtvis endast kunna ske där det finns ledig bankapacitet. Vår bedömning är därför att effekten av detta på den totala efterfrågan på järnvägsresor blir en större efterfrågan än i *Kommersiell trafik*. Den sammantagna effekten beror på hur stor subventionen görs. Om subventionen sätts till en nivå som bevarar dagens utbud så behöver priserna minska så att utbudet ökar motsvarande minskningen till *Kommersiell trafik*.

Ett ökat trafikutbud, jämfört med *Kommersiell trafik*, kan väntas leda till att problem med förseningar ökar något. I övrigt bedömer vi att varken restider för enskilda resor eller för bytesresor kommer att påverkas jämfört med *Kommersiell trafik*.

Operatörernas kostnader ökar eftersom utbudet ökar. Effekterna på operatörernas enhetskostnader, jämfört med *Kommersiell trafik*, är att stordriftsfördelarna blir litet större vilket sänker enhetskostnaderna medan kostnaderna för tåglägen ökar eftersom bankapaciteten blir mer knapp. De totala effekterna på enhetskostnader är troligtvis små.

I enlighet med antagandet om subventionsnivån ovan så behöver priserna minska för att bevara efterfrågenivån i läget före reformerna. Det är inte självklart vilken effekt dessa pris- och kostnadsförändringar sammantagna har på lönsamhetsnivån på marknaden. Subventionen i sig utgör dock ett klart bidrag till branschens lönsamhet. Vår bedömning är att en reformen *Utökad trafik genom generellt stöd* leder till en klar ökad genomsnittlig lönsamhet, jämfört med *Kommersiell trafik*.

Eftersom utbudet ökar jämfört med *Kommersiell trafik* minskar behovet av Rikstrafikens upphandling av olönsam trafik. Den lilla minskningen av turbulensen kan också leda till vissa minskningar i anspråk på Rikstrafiken till följd av nedläggningen av trafik. Sam-

mantaget innebär detta att anslagen för upphandling av olönsam tågtrafik till Rikstrafiken skulle kunna minskas i *Utökad trafik genom generell stöd* jämfört med *Kommersiell trafik*. VTI bedömer inte att det blir några stora skillnader i utbud, priser etc. i de upphandlingarna som kvarstår, jämfört med *Kommersiell trafik*. Vi ser inte heller framför oss några skillnader för trafikhuvudmännens järnvägstrafik.

Den viktigaste tillkommande kostnadsposten är naturligtvis de offentliga kostnaderna för stödet och för stödadministrationen. Hur stor denna kostnad blir beror på hur stort stödet blir. En grov uppskattning ges av följande räkneexempel. Antag att förlusten av efterfrågan till följd av bortfallande nätverksfördelar är 10 procent. Om målet för subventionen är att priset ska minska tillräckligt mycket för att vinna tillbaka dessa 10 procent efterfrågan så behövs följande prissänkning. Enligt SIKAs rekommendation (SIKA rapport 2002:19 sid. 64) bör man använda elasticiteten $-0,41$ för efterfrågan på långväga järnvägsresors priselasticitet. Priset behöver således sänkas med 24 procent för att nå samma efterfrågenivå. 2007 var SJ AB:s totala cirka intäkter 8,3 miljarder kronor. Subventionen skulle så fall kunna behöva vara cirka 2 miljarder kronor årligen. Till detta kommer kostnader för stödadministrationen såg 20 personer för en kostnad av 20 miljoner kronor årligen.

Den transportpolitiska måluppfyllelsen kan sammanfattas med effekterna på samhällsekonomisk effektivitet, långsiktig hållbarhet och fördelning. Eftersom vi inte vet om den subventionsnivå som garanterar trafik i dagens omfattning är samhällsekonomisk effektiv eller ej är det omöjligt att veta om den leder till en ökad välfärd eller ej jämfört med *Kommersiell trafik*. Det skulle kräva en mer preciserad kvantitativ analys. De största bedömda positiva effekterna är ökad trafikantnytta till följd av öknings i trafikutbudet, lägre priser och ökad lönsamhet för operatörerna. Den största bedömda negativa effekten är den ökade statsfinansiella belastningen för stödadministration och för stödet. Storleken på denna belastning är dessutom svår att förutse. Beträffande långsiktig hållbarhet se miljö nedan. Vi har inte gjort någon särskild bedömning av fördelningseffekterna.

Nedbrutet på de transportpolitiska delmålen är de största effekterna ökad tillgänglighet, ökad trafiksäkerhet (till följd av minskad biltrafik) och förbättrad miljö (till följd av minskad biltrafik och minskad flygtrafik). Effekterna på regional utveckling, transportkvalitet och jämställdhet bedömer vi som positiva men

små. Även effekterna på de transportpolitiska målen i stort bedömer vi vara små i jämförelse med många andra transportpolitiska åtgärder.

Även förluster i SJ AB:s verksamhet och de finansiella problem dessa kan leda till kan komma att belasta statsbudgeten.

| <i>Konsekvensdimensioner</i> | <i>Inledningsskede jämfört med Kommersiell trafik</i> |
|------------------------------|--|
| <i>Resenärer</i> | |
| Pris | Kommersiella fjärrtåg: Lägre priser. Rikstrafikens fjärrtåg: Ingen skillnad. Regionaltåg: Ingen skillnad. |
| Komfort | Ingen skillnad, eller eventuellt mer begagnad materiel från utlandet. |
| Restider | Litet kortare pga förbättrade bytesmöjligheter. |
| Turtäthet | Större. |
| Förseningar | Något mer. |
| Tillförlitlighet | Ingen tydlig skillnad. |
| Pendlingsmöjlighet | Ökar. |
| Totalt utbud | Ökar. |
| Total välfärd för resenärer | Den totala nyttan av järnvägsutbudet minskar mindre än i <i>Kommersiell trafik</i> till följd av förlusterna av nätverksfördelar blir mindre. |
| <i>SJ AB</i> | |
| Intäkter | Större? |
| Kostnader | I genomsnitt högre till följd av ökat utbud. Tåglägesavgifterna högre. |
| Lönsamhet | Ökad lönsamhet. |
| Utbud | Större? |
| <i>Övriga operatörer</i> | |
| Intäkter | Kommersiella: Ökar. Upphandlade: I stort sett oförändrat. |
| Kostnader | Kommersiella Ökar. Upphandlade: I stort sett oförändrat. |
| Lönsamhet | Kommersiella: Högre. Upphandlade: Oförändrad. |
| Utbud | Ökar. |
| <i>Trafikhuvudmän</i> | |
| Utbud | Små skillnader. |
| Intäkter | Små skillnader. |
| Kostnader | Små skillnader. |
| <i>Stödadministratör</i> | |
| Kostnader | Tillkommer |
| <i>Rikstrafiken</i> | |
| Kostnader | Mindre behov av upphandling. Färre tillfällen med behov av kompensation för plötsliga nedläggningar av olönsam trafik. |
| <i>Reglerare</i> | |
| Kostnader | Samma. |
| <i>Staten</i> | |
| Måluppfyllelse | Effekten på Samhällsekonomisk effektivitet (kort sikt) kan ej bedömas. Tillgänglighet. Trafiksäkerhet. Miljö. påverkas alla positivt. |
| Budgetbelastning | Krav på ökade anslag för stöd och stödadministration. Storleken på denna belastning är svår att förutse. Mindre bidrag för att täcka SJ AB:s förluster eller låta SJ AB göra konkurs. |

Efter cirka fem år

Även i detta skede jämför vi med utvecklingen vi med *Kommersiell trafik*. I detta läge tänker vi oss att turbulensen avtagit och att de komplementära reformerna satt sig. Jämfört med *Kommersiell trafik* så bedömer vi att utbudet av trafik varaktigt kommer att ligga på en högre nivå. Vi bedömer också att förlusterna av nätverksfördelar blir mindre i *Utökad trafik genom generellt stöd*. När subventionen väl är på plats uppstår däremot en risk för att järnvägslobbyisterna lyckas driva upp subventionen över en samhällsekonomiskt effektiv nivå.

Vår bedömning är att trafikutbudet och turtätheten ökar och att därmed nätverksfördelarna blir större i *Utökad trafik genom generellt stöd* än i *Kommersiell trafik* även på sikt. Därmed bedömer vi att restiderna allmänt sett blir kortare i *Utökad trafik genom generellt stöd*. Med ett högre trafikutbud blir förseningsproblemen dock något större. Biljettpiserna blir lägre till följd av subventionen. Därmed blir den totala välfärden för resenärer klart bättre.

Effekterna på vagnmateriel är svåra att bedöma. Å ena sidan kan en subvention stimulera beställningar av nytt vagnmateriel å andra sidan har troligen inträdarna redan vagnmateriel som de kan använda. På fem år hinner det dock inte komma mycket nytt vagnmateriel. Därför bedömer vi att effekterna på komforten blir små.

Vår bedömning är att skillnad i utveckling av tjänster och teknik i *Utökad trafik genom generellt stöd* jämfört med *Kommersiell trafik* blir små.

Operatörerna får en kraftig intäktsökning. Samtidigt ökar operatörernas kostnader något genom den större knappheten på tåglägen. Klart högre lönsamhet.

Jämfört med *Kommersiell trafik* minskar behovet av att Riksrafiken upphandlar olönsam trafik även på litet längre sikt. VTI bedömer inte att behovet av trafikhuvudmännens upphandling av regional tågtrafik påverkas av *Utökad trafik genom generellt stöd* jämfört med *Kommersiell trafik*. Reglerarnas (Järnvägsstyrelsen och Konkurrensverket) kostnader bedöms bli ungefär desamma som i *Kommersiell trafik*. Stödadministratören tillkommer. Små skillnader även i regional trafik (inte riktigt samma trafik).

Den transportpolitiska måluppfyllelsen av *Utökad trafik genom generellt stöd* jämfört med *Kommersiell trafik* kan sammanfattas med effekterna på samhällsekonomisk effektivitet, långsiktig håll-

barhet och fördelning. Av samma skäl som det är svårt att bedöma reformens effekt på det samhällsekonomiska nettot på kort sikt är det också svårt att bedöma det på längre sikt. Vi bedömer dock att det finns en betydande risk för att nettoeffekten blir negativ, eftersom trafiken kan subventioneras utöver resenärernas betalningsvilja. Beträffande effekterna på långsiktig hållbarhet se effekter på miljö nedan. För effekterna på fördelning har vi inte gjort någon analys.

Effekterna på de transportpolitiska delmålen är som följer: den största effekten är ökad tillgänglighet, förbättrad trafiksäkerhet (till följd av ökad biltrafik) och förbättrad miljö (till följd av ökad biltrafik och ökad flygtrafik). Effekterna på regional utveckling, transportkvalitet och jämställdhet bedömer vi som små. Inte heller effekterna på tillgänglighet, säkerhet och miljö är särskilt stora i förhållande till andra förändringar som sker på transportmarknaden.

Till följd av ökat trafikutbud kan kraven på upphandling av trafik genom Rikstrafiken minska. Detta minskar budgetbelastningen. Samtidigt ökar budgetbelastningen till följd av stödutbetalning, stödadministration och även annan förvaltning av regleringar. Storleken på denna belastning är svår att förutse.

| <i>Konsekvensdimensioner</i> | <i>Tänkbart läge efter cirka fem år jämfört med Kommersiell trafik</i> |
|------------------------------|---|
| Resenärer | Kommersiella fjärrtåg: Lägre. |
| Priser | Rikstrafikens fjärrtåg: Oförändrade. Regionaltåg: Oförändrade. |
| Komfort | Förändras endast litet. |
| Restider | Kortare på sikt pga bättre bytesmöjligheter. |
| Turtäthet | Större. |
| Förseningar | Något mer. |
| Tillförlitlighet | Skärpt konkurrens kan ge ökad tillförlitlighet i den trafik som utförs. Minskad turbulens i utbudet kan öka tillförlitligheten i stort. |
| Pendlingsmöjligheter | Ökar. |
| Totalt utbud | Ökar. |
| Total välfärd för resenärer | Den totala nyttan av järnvägsutbudet ökar till följd av vunna nätverksfördelar (större utbud, bättre tidpassning), lägre priser och förbättrad service på vissa linjer. Förseningar ökar något. |
| <i>SJ AB</i> | |
| Intäkter | Större? |
| Kostnader | Högre. Lägre än i inledningsskedet. Tåglägesavgifter! |
| Lönsamhet | Förluster |
| Utbud | Större? |
| <i>Övriga operatörer</i> | |
| Intäkter | Kommersiella: Ökar. Upphandlade: Oförändrat |
| Kostnader | Kommersiella: Ökar. Upphandlade: Oförändrat |
| Lönsamhet | Kommersiella: Klart bättre. Upphandlade: Oförändrat |
| Utbud | Ökar (för de nya operatörerna) men se Total välfärd för resenärer. |
| <i>Stödadministratör</i> | |
| Kostnader | Tillkommer. |
| <i>Trafikhuvudmän</i> | |
| Utbud | Små skillnader. |
| Intäkter | Små skillnader. |
| Kostnader | Små skillnader. |
| <i>Rikstrafiken</i> | |
| Kostnader | Mindre behov av upphandling. Färre tillfällen med behov av kompensation för plötsliga nedläggningar av olönsam trafik. Större besparingar på sikt. |
| Regler | Samma. |
| Kostnader | |
| Staten | Samhällsekonomisk effektivitet (kort sikt) |
| Måluppfyllelse | risikerar att påverkas negativt. Tillgänglighet. Trafiksäkerhet. Miljö påverkas alla positivt. |
| Budgetbelastning | Betydande behov av på anslag för stödet. Storleken på denna belastning är svår att förutse. Mindre krav på anslag till Rikstrafiken. |

11.3 Upphandling för utökad trafik

Huvudtanken i denna modell är att man, utöver en liberalisering av interregional trafik, ger trafikhuvudmännen fri rätt att upphandla trafik. I detta avsnitt analyseras de tänkta konsekvenserna av denna reform jämfört med reformen *Kommersiell trafik*.

Behov av kompletterande reformer

En utgångspunkt för analysen är att trafikhuvudmännen vill använda trafikeringsrätten för att utvidga trafiken. Till att börja med behövs någon form av regelverk som tillåter huvudmännen att ensamma eller tillsammans upphandla länsgränsöverskridande persontrafik med järnväg. Regelverket kan också innehålla någon form av avgränsning mot långdistant interregional tågtrafik. En tänkbar sådan gräns är att ingen linje får överskrida två länsgränser. I kapitel 8 har vi argumenterat för att en sådan gräns kan bli problematisk. För att klargöra konsekvenserna av att en sådan gräns luckras upp väljer vi därför att analysera ett läge där de regionala trafikhuvudmännen helt fritt kan upphandla trafik.

I skrivningarna kring förslagen om utvidgad trafikeringsrätt för huvudmännen finns ytterst få, eller inga, kommentarer kring det faktum att utvidgad trafik kan leda till ett företagsekonomiskt underskott som måste täckas. I den mån det är regionala politiker som ska besluta om trafiken kan det vara rimligt att anta regionerna också finansierar över regionala budgetar från regionala skattebetalare.

Analys av ett tänkbart händelseförlopp under ett inledningskede

Det är inte lätt att förutsäga hur trafikhuvudmännen skulle agera om de helt fritt fick upphandla trafik. Det vi kan göra är att analysera de trafikupplägg som redan finns och de förslag som trafikhuvudmän offentliggjort. Från dessa observationer kan vi möjligen dra slutsatser om var och hur en eventuell expansion av upphandlad trafik skulle kunna komma att ske.

De tydligaste och finansiellt tyngsta viljeyttringarna finns i storstadsregionerna. I Mälardalen, Västra Götaland och Skåne har trafikhuvudmännen satsat betydande resurser i länsgränsöverskri-

dande arbetspendling. Norrtågskonsortiet har också uttryckt ambitioner att kraftigt öka länsgränsöverskridande järnvägstrafik i Norrland. Norrtågskonsortiet har därutöver uttryckt att man önskar ta över den långdistanta trafiken mellan Norrland och Stockholm.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att trafikhuvudmännen vid en helt fri upphandling skulle öka sitt utbud av interregional arbetspendling i hela landet, dock mest i de befolkningstäta regionerna. Denna ökning kan naturligtvis endast ske där det finns ledig bankapacitet. Vi bedömer att huvudmännen inledningsvis tillämpar ungefär samma biljettpriser för enkelbiljetter som i dag. Många resenärer skulle dock kunna utnyttja olika former av kort. Den omedelbara effekten av detta skulle bli att möjligheterna för kommersiella operatörer att bedriva trafik i konkurrens med det nya utbudet skulle minska. Därför skulle en del av den trafik (regional- och IC-tåg) som SJ i dag bedriver troligen försvinna som *kommersiell trafik*. Det är troligt att ett bortfall av *kommersiell trafik* skulle utlösa politiska krav på att trafikhuvudmännen (eventuellt i kombination med Rikstrafiken) ska kompensera för detta genom ytterligare upphandling.

Konsekvenserna för de mest lönsamma långdistanslinjerna är svåra att bedöma. Det finns två huvudsakliga effekter som motverkar varandra. Ny upphandlad (och därmed subventionerad) regional-tågstrafik kan, å ena sidan, stöda långdistant trafik genom att mata resenärer till de snabba långdistanta tågen, men kan, å andra sidan, också konkurrera med de långdistanta tågen.

Det är svårt att förutse när olika tåg konkurrerar respektive stöder varandra. Låt oss därför kommentera två huvudscenarier. I det första tänker vi oss att de nya interregionala arbetspendlingstågen endast stöder de långdistanta tågen. Då möter dessa en ökad efterfrågan och kan beroende på tillgång till bankapacitet antingen öka utbudet eller höja biljettpriserna.

I det andra scenariot uppstår en betydande konkurrens mellan arbetspendlingstågen och de långdistanta tågen. Många resenärer väljer då att åka med de nya förbindelserna som kanske tar längre tid men som kostar mindre än de kommersiella. I den mån som trafikhuvudmännen på sikt även upphandlar långdistant tågtrafik förstärks denna effekt ytterligare. *Kommersiell trafik* kan då successivt komma att ersättas av upphandlad trafik, när resenärer strömmar över till upphandlad trafik vilket urholkar lönsamheten för kommersiella avgångar. Dessa måste till sist läggas ned och då upp-

står på nytt ett önskemål om att upphandla de avgångar som faller bort. Det kan därför finnas en risk att en betydande utvidgning av upphandlad trafik tränger undan motsvarande *kommersiell trafik*. Sammantaget bedömer vi att upphandlad trafik leder till en viss ökning av utbudet.

Det finns ingen automatik som kommer att leda till att den upphandlade trafiken genomförs i en omfattning som maximerar samhällsekonomiskt netto. Däremot skulle en upphandlingspolicy kunna utformas så att endast trafik som är samhällsekonomiskt motiverad upphandlas. Sammantaget bedömer vi därför att det kan bli en sammansatt bild där *Upphandling för utökad trafik* innehåller både mer och mindre trafik än *Kommersiell trafik*.

Lönsam linje

I *Upphandling för utökad trafik* bedömer vi att det blir en mindre efterfrågan på de delar av utbudet som tillhandahålls av kommersiella operatörer i *Kommersiell trafik*. Detta ersätts i vissa delar delvis och i vissa delar mer än helt av trafik som upphandlas av trafikhuvudmännen. Inledningsvis bedömer vi att resorna som tillhandahålls genom trafikhuvudmännen säljs till ungefär samma prisnivå som skulle ha blivit i *Kommersiell trafik*.

I likhet med *Utökad trafik genom generell stöd* beror effekten på total efterfrågan på de i dag lönsamma linjerna, på hur mycket anslagsmedel som används för att upphandla trafik. Om vi antar att trafikhuvudmännen inledningsvis tillför en begränsad mängd ytterligare medel bedömer vi att utbudet och därmed efterfrågan på resor på de i dag lönsamma linjerna, jämfört med *Kommersiell trafik*, kan minska något.

Företagsekonomiskt olönsam men samhällsekonomiskt motiverad linje

Det följer direkt av beskrivningen av händelseförloppet ovan, att flera linjer som än de betraktas som företagsekonomiskt olönsamma i *Kommersiell trafik* kan bli olönsamma i *Upphandling för utökad trafik*.

Den väsentliga skillnaden i trafik mellan *Kommersiell trafik* och *Upphandling för utökad trafik* är i det senare alternativet blir det mer trafik. Trafik som var företagsekonomiskt olönsam i *Kommersiell trafik*.

Upphandlad trafik

Den viktigaste skillnaden mellan Upphandling för utökad trafik och *Kommersiell trafik* är att utbudet av upphandlad trafik ökar. Om det totala anslaget för upphandling ökas något bedömer vi att efterfrågan på resor för de linjer som övergår från att vara kommersiellt tillhandahållna till att vara upphandlade ökar. På sikt bedömer vi att det politiska inflytandet leder till lägre priser än vad som skulle ha blivit av med *Kommersiell trafik*.

För operatörerna innebär upphandlingen en marknad för uppdrag från huvudmännen, men mindre förutsättningar att bedriva trafik i egen regi. På sikt skapar det en bestående osäkerhet om hur omfattningen av det offentliga åtagandet ska utvecklas. Denna osäkerhet om samhällets avsikter kan dämpa utbudet av *kommersiell trafik*. Den trafik som upphandlas, både i dag och i *Kommersiell trafik*, bedöms påverkas måttligt.

Konsekvenser av Upphandling för utökad trafik i ett inledningskede och efter cirka fem år

Inledningskede

I detta avsnitt görs samma slag av samhällsekonomisk bedömning av konsekvenserna av en reform, här i fallet *Upphandling för utökad trafik* jämfört med *Kommersiell trafik*.

Effekterna av *Upphandling för utökad trafik* är att utbudet av tåg för interregional arbetspendling med upphandlade tåg ökar, medan kommersiellt drivna regional och IC-tåg, med liten potential för arbetspendling, troligtvis minskar. Detta bedöms sammantaget leda till en viss ökning av utbudet. Samtidigt bedömer vi att det minskar efterfrågan på långväga interregional trafik. Effekterna bedöms vara små. Detta ger små eller inga effekter på förseningar. Därmed påverkas priserna litet.

Effekterna på operatörernas kostnader, jämfört med *Kommersiell trafik*, är svårbedömbara men troligtvis små. Mindre efterfrågan på långväga trafik leder till något lägre lönsamhet.

Små skillnader i utbud påverkar anspråken på Rikstrafiken litet. VTI bedömer inte att det blir några skillnader i utbud, priser etc. i de etablerade upphandlingarna, jämfört med *Kommersiell trafik*.

Den viktigaste tillkommande kostnadsposten är naturligtvis de offentliga kostnaderna för att täcka underskott och i den nyupphandlade länsgränsöverskridande trafiken. I första hand kommer de att bäras av trafikhuvudmännen. Hur stor denna kostnad blir beror naturligtvis på precis hur omfattande upphandlingen blir. Till denna kostnad kommer också eventuella statliga subventioner av vagnmateriel. Vi bedömer inte heller att det blir några större skillnader i kvaliteten på den järnvägstrafik som trafikhuvudmännen upphandlar jämfört med kvaliteten i *Kommersiell trafik*.

Den transportpolitiska måluppfyllelsen kan sammanfattas med effekterna på samhällsekonomisk effektivitet, långsiktig hållbarhet och fördelning. Det är svårt att översiktligt bedöma effekterna på samhällsekonomisk effektivitet jämfört med *Kommersiell trafik*. Det skulle kräva en mer preciserad kvantitativ analys. Den största positiva effekten är ökad trafikantnytta till följd av de ökningarna i trafikutbudet och som skapas. Samtidigt faller trafik bort. Den största negativa effekten är den ökade offentligfinansiella belastningen för den utökade upphandlingen. Vår bedömning är att kostnaderna för denna trafik överstiger resenärernas betalningsvilja för resorna. Beträffande långsiktig hållbarhet se miljö nedan. Vi har inte gjort någon särskild bedömning av fördelningseffekterna.

Nedbrutet på de transportpolitiska delmålen bedömer vi att är effekterna på tillgänglighet, trafiksäkerhet (till följd av anpassningar i biltrafik) och miljö (till följd av förändrad biltrafik) kan bli blandade. De positiva effekterna torde dock överväga. Även effekterna på regional utveckling, transportkvalitet och jämställdhet bedömer vi som positiva men små. Även effekterna på de transportpolitiska målen i stort bedömer vi vara små i jämförelse med många andra transportpolitiska åtgärder.

Även förluster i SJ AB:s verksamhet och de finansiella problemen dessa kan leda till kan komma att belasta statsbudgeten.

| <i>Konsekvensdimensioner</i> | <i>Inledningsskede jämfört med Kommersiell trafik</i> |
|------------------------------|--|
| Resenärer | Kommersiella fjärrtåg: I stort sett oförändrade priser. |
| Pris | Rikstrafikens fjärrtåg: I stort sett oförändrade priser. Trafikhuvudmännens länsgränsöverskridande: Oförändrade. |
| Komfort | Förändras endast litet jämfört med <i>Kommersiell trafik</i> . |
| Restider | Något längre pga av sämre tidspassning. |
| Turtäthet | Något mindre på lönsamma linjer. Mindre på olönsamma linjer. |
| Förseningar | Oförändrat. |
| Tillförlitlighet | Oförändrat. |
| Pendlingsmöjligheter | Ökar. |
| Total Utbud | Oförändrat eller något ökat. |
| Total välfärd för resenärer | Den totala nyttan av järnvägsutbudet förändras litet. |
| <i>SJ/AB</i> | Lägre |
| Intäkter | |
| Kostnader | Lägre till följd minskat utbud. Mindre enhetskostnader till följd av skalfördelar. Något lägre kostnader för tåglägesavgifter. |
| Lönsamhet | Minskad lönsamhet. |
| Utbud | Mindre |
| <i>Övriga operatörer</i> | Kommersiella: Mindre jämfört med <i>Kommersiell trafik</i> . |
| Intäkter | Upphandlad interregional: Mer Inomregional: Oförändrat. |
| Kostnader | Kommersiella: Mindre jämfört med <i>Kommersiell trafik</i> . Upphandlad interregional: Mer Inomregional: Oförändrat. |
| Lönsamhet | Kommersiella: Mindre. Upphandlad interregional: Mer Inomregional: Oförändrad. |
| Utbud | Mindre (för de nya operatörerna) mer i upphandlad trafik. |
| <i>Trafikhuvudmännen</i> | |
| Utbud | Ökat utbud men ingen förändring i inomregional trafik. |
| Intäkter | Ökade intäkter men ingen förändring i inomregional trafik. |
| Kostnader | Ökade kostnader men ingen förändring i inomregional trafik. |
| <i>Rikstrafiken</i> | Eventuellt något högre anspråk pga. nedläggningar av olönsam trafik. |
| Kostnader | |
| <i>Reglerare</i> | |
| Kostnader | Samma |
| <i>Staten</i> | Samhällsekonomisk effektivitet (kort sikt) |
| Måluppfyllelse | Tillgänglighet Trafiksäkerhet Miljö påverkas alla litet |
| Budgetbelastning | Krav på ökade anslag till trafikhuvudmännen. Eventuellt bidrag till vagnmateriel. |

Efter cirka fem år

Även i detta skede jämför vi med utvecklingen i *Kommersiell trafik*. I detta läge tänker vi oss att turbulensen avtagit och att de komplementära reformerna satt sig. Jämfört med *Kommersiell trafik* så bedömer vi att trafiken kommer att ligga ungefär samma nivå eller

möjligen något högre. Vi bedömer därmed också att förlusterna av nätverksfördelar blir ungefär desamma i *Upphandling för utökad trafik* som i *Kommersiell trafik*.

Vår bedömning är att trafikutbudet på sikt blir större i arbetspendlingsstråken i *Upphandling för utökad trafik* jämfört med i *Kommersiell trafik*. Effekten kan (men måste inte) bli att detta konkurrerar med den långväga interregionala trafiken. Vi bedömer inte att restiderna påverkas av *Upphandling för utökad trafik*. Priserna på de upphandlade tågen blir på sikt troligtvis något lägre än de skulle bli i helt *kommersiell trafik*. Effekterna på priserna i långväga tåg blir förmodligen små. Därmed blir den totala välfärden för länsgränsöverskridande resenärer klar bättre medan den kanske på sikt kan bli sämre för långväga resenärer.

För operatörerna ökar marknaden för uppdrag från huvudmännen, men minskar för att bedriva trafik i egen regi. Det skapar en bestående osäkerhet om det offentliga åtagandets omfattning. Konkurrensen från upphandlad trafik håller också tillbaka priser och lönsamhet. Mindre lönsamhet och större osäkerhet kan leda till mindre turbulens.

Eftersom den totala trafikvolymen påverkas litet, jämfört med *Kommersiell trafik*, påverkas priset på tåglägen litet.

Trafikhuvudmännens kostnader ökar i proportion till ökningen av det upphandlade utbudet av interregionaltrafik. Vi bedömer inte att den inomregionala järnvägstrafik som trafik huvudmännen upphandlar i *Kommersiell trafik* påverkas.

Jämfört med *Kommersiell trafik* kan behovet av att Rikstrafiken upphandlar olönsam trafik öka något. VTI bedömer dock inte att behovet av trafik huvudmännens upphandling av inomregional tågtrafik påverkas nämnvärt av *Upphandling för utökad trafik* jämfört med *Kommersiell trafik*.

Vi bedömer att det blir något svagare drivkrafter för utveckling i *Upphandling för utökad trafik* jämfört med *Kommersiell trafik*.

Vi bedömer inte att reglerarnas (Järnvägsstyrelsen och Konkurrensverket) kostnader påverkas påtagligt.

Den transportpolitiska måluppfyllelsen av *Upphandling för utökad trafik* jämfört med *Kommersiell trafik* kan sammanfattas med effekterna på samhällsekonomisk effektivitet, långsiktig hållbarhet och fördelning. Av samma skäl som det är svårt att bedöma det samhällsekonomiska nettot av reformens effekter på kort sikt är det också svårt att bedöma det på litet längre sikt. Vi bedömer inte att nettots storlek påverkas i någon större omfattning över tid.

Beträffande effekterna på långsiktig hållbarhet se effekter på miljö nedan. För effekterna på fördelning har vi inte gjort någon analys.

Effekterna på de transportpolitiska delmålen är som följer: de viktigaste effekterna är något ökad tillgänglighet i arbetspendlingsrelationer och något försämrad tillgänglighet i långväga trafik små effekter på trafiksäkerhet (till följd av minskad biltrafik) och miljö (till följd av minskad biltrafik). Effekterna på regional utveckling, transportkvalitet och jämställdhet bedömer vi också som positiva men små. Inte heller effekterna på tillgänglighet, säkerhet och miljö är särskilt stora i förhållande till andra förändringar som sker på transportmarknaden.

| <i>Konsekvensdimensioner</i> | <i>Tänkbart läge efter cirka fem år jämfört med Kommersiell trafik</i> |
|------------------------------|--|
| Resenärer | Kommersiella fjärrtåg: Små effekter. |
| Priser | Rikstrafikens fjärrtåg: Oförändrade. |
| Komfort | Trafikhuvudmännens länsgränsöverskridande: Lägre. |
| Restider | Förändras endast litet jämfört med oförändrad politik. |
| Turtäthet | Oförändrade. |
| Förseningar | Något mindre på lönsamma linjer. Mindre olönsamma linjer. |
| Tillförlitlighet | Oförändrat |
| Pendlingsmöjligheter | Turbulensen i utbudet något mindre. |
| Totalt utbud | Ökar. |
| Totala välfärd för resenärer | Liten skillnad. |
| <i>SJ AB</i> | Den totala nyttan av järnvägsutbudet förändras litet. Något bättre i arbetspendlingsrelationer något sämre i övrigt. |
| Intäkter | Lägre. Högre än i inledningsskedet. |
| Kostnader | Lägre. |
| Lönsamhet | Sämre lönsamhet. |
| Utbud | Mindre. |
| <i>Övriga operatörer</i> | Kommersiella: Mindre jämfört med <i>Kommersiell trafik</i> . |
| Intäkter | Upphandlad interregional: Mer |
| Kostnader | Inomregional: Oförändrat. |
| Lönsamhet | Kommersiella: Mindre jämfört med <i>Kommersiell trafik</i> . |
| Utbud | Upphandlad interregional: Mer |
| Intäkter | Inomregional: Oförändrat. |
| Kostnader | Kommersiella: Mindre. |
| Utbud | Upphandlad interregional: Mer |
| Intäkter | Inomregional: Oförändrad. |
| Kostnader | Mer i upphandlad trafik något mindre i övrigt. |
| <i>Trafikhuvudmännen</i> | |
| Utbud | Ökat utbud men ingen förändring i inomregional trafik. |
| Intäkter | Ökade intäkter men ingen förändring i inomregional trafik. |
| Kostnader | Ökade kostnader men ingen förändring i inomregional trafik. |

| <i>Konsekvensdimensioner</i> | <i>Tänkbart läge efter cirka fem år jämfört med Kommersiell trafik</i> |
|------------------------------|--|
| <i>Rikstrafiken</i> | |
| Kostnader | Små Skillnader. |
| <i>Reglerare</i> | |
| Kostnader | Oförändrat |
| <i>Staten</i> | Samhällsekonomisk effektivitet (lång sikt) |
| Måluppfyllelse | Tillgänglighet Trafiksäkerhet Miljö påverkas alla litet |
| Budgetbelastning | Krav på ökade anslag till trafikhuvudmännen. Eventuellt bidrag till vagnmateriel. |

12 Några iakttagelser om förändrade kalkylvärden och förutsättningar i prognoser

I detta avsnitt ska vi kort kommentera möjligheterna att använda samhällsekonomiska kalkyler och beslutsunderlag för att bedöma behovet och värdet av järnvägstrafik. VTI:s uppfattning, som redovisats ovan i kapitel är att dagens samhällsekonomiska beslutsunderlag räcker långt för att bedöma värdet ytterligare järnvägstrafik. Det finns brister i både kalkylvärden och standardmodeller för att utvärdera efterfrågan av transporter. Det pågår också forskning som kommer att kunna leda till förbättrade metoder och det finns redan möjligheter att uppskatta felkällor och därmed begränsa felens inflytande på kalkylerna.

Bristerna har dock tagits till intäkt för en argumentation som delvis är ägnad att väcka ett tvivel om det överhuvudtaget är meningsfullt att använda samhällsekonomiskt beslutsunderlag. Ett exempel på sådan kritik som framförts mot samhällsekonomiska kalkyler på senare år finns i ett pressmeddelande från Banverket den 9 november 2007. Där sägs att "Dagens samhällsekonomiska beräkningsmodeller har stora brister och kan i dagsläget bara användas för prioriteringar i begränsad omfattning. Den slutsatsen görs i en rapport som tagits fram av professor Jonas Eliasson vid Centrum för transportstudier vid KTH i samarbete med Banverket." I pressmeddelandet "konstateras också att det trots ett långvarigt arbete med att harmonisera kalkyler för väg- och järnvägsåtgärder finns stora skillnader mellan trafikverkens förutsättningar och kalkylmetodik. Därför går det inte att rangordna nettonuvärdekvot mellan järnvägs- och väginvesteringar".

VTI delar inte denna uppfattning. Vår uppfattning är att skickliga producenter av kalkyler med tillräckliga resurser till sitt för-

fogande i stor utsträckning kan lösa de problem som kan uppstå vid kalkylarbete. En helt annan argumentationslinje är att det i faktiska tillämpningar av kalkylerna uppstått problem att på ett korrekt sätt fånga effekter och värde av exempelvis ökad kapacitet eller punktlighet. De senare problemen håller VTI med om att de kan uppstå. Vår uppfattning är dock att i den mån som detta slag av problem kan hanteras och lösas av skickliga utförare. Det senare verkade också vara Jonas Eliassons uppfattning på ett seminarium vid VTI den 19 februari 2008.

I januari fattade en samarbetsgrupp bestående av bl.a. trafikverken beslut om de ASEK-värden som ska användas i en kommande åtgärdsplanering. Detta beslut innebär så pass dramatiska förändringar av bl.a. tidsvärden för tjänsteresor och resurskostnader för skattemedel att den beräknade lönsamheten av järnvägsinvesteringar och järnvägstrafik kommer att bli väsentligt större beräknade med de nya kalkylvärdena.

Det finns ingen anledning att göra någon utvikning om kalkylvärdenas giltighet här. Däremot kan det finnas anledning att notera att tidsvärden kan väntas öka med inkomst. Därutöver utgör en stor del av den föreslagna ökningen ett resultat av andra, och inte helt okontroversiella, val av principer för värdering av tid respektive resurskostnader för skatter. Det är också så att tidsvärden för arbetsresor också utgör ett område där relativt stora tidsvärdesökningar väntas inom kort.

Det kan också finnas anledning att något kommentera prognoserna. De senaste tio åren har den faktiska ökningen av persontrafik med järnväg kraftigt överträffat prognoserna (jfr SIKA Rapport 2005:4, s. 30). Ett skäl till dessa avvikelser var att vissa stora projekt, som exempelvis Öresundsbron och Arlandabanan, inte ingick i prognoserna. SIKA nämner också att prognoserna kan ha underskattat förbättringar i bansystemet (och därmed möjligheterna att förbättra trafikutbudet). Det kan finnas flera förklaringar och SIKAs analys är inte i första hand inriktad på att söka de exakta skälen till sådana avvikelser. Mer ambitiösa försök att göra just det har gjorts av Göran Tegnér och Gunnar Johansson-Sveder båda vid Transek. I Tegnér et. al., jämfördes utfallet av resandet på Ostkustbanan med den prognos som gjordes 1987. I denna studie var syftet bl.a. att testa om prognosmodellen från 1987 klarade av att generera det resande som uppstod 1999. Till att börja med konstaterades att resandet 1999 låg långt under 1987 års prognos. Därefter analyserades hur olika förutsättningar påverkade prognos-

felet. Slutsatsen blev att merparten av avvikelserna kan förklaras med att förutsättningar som restider, turtätheter, antal stationsstopp samt konjunktur- och befolkningsutveckling blivit drastiskt annorlunda än den ursprungliga prognosen förutsatte.

Även andra förutsättningar som en annan sysselsättningsutveckling eller andra bensinpriser kan också påverka utfallet.

Referenser

- Aghion och Howitt, 1997, *Endogeneous Growth Theory*, MIT Press
- Banverket, 2007, *Årsredovisning 2006*
- Banverket, 2007, *Punktlighet och förseningar med koppling till trafikbelastning och kapacitetsutnyttjande*
- Baumol, 2004, *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Cirkapitalism*
- Economides och Flyer, 1997, *Compatibility and Market structure for Network Goods*. Discussion Paper EC-98-02, Stern School of Business, N.Y.U.
- Halldin och Jansson, 2004, *Konkurrens på spåren – simulering av effekter i två fallstudier*, SIKa PM
- Mattsson, 2004, *Train service reliability – A survey of methods for deriving relationships for train delays*, på uppdrag av SIKa
- Persson och Paulsson, 2004, *Vem får köra var?*, Näringsdepartementet
- Preston, Faje och Holvad, 2001, *Development of Market Models for Increased Competition in Railroad Passenger Traffic*. Deliverable D4. Final Report to SJ AB, September 2001.
- Prop. 1997/98:56, *Transportpolitik för en hållbar utveckling*
- Prop. 2005/06:160, *Moderna transporter*
- Shires, J. and Preston, J. (1999) *Getting Back On-Track or Going Off the Rails: An Assessment of Ownership and Organisational Reform of Railways in Western Europe*. Presented to the Sixth International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Cirkape Town, South Africa. Reference 883, Transport Studies Unit, University of Oxford.
- Shleifer, 1998, State versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives*, Fall 1998
- SIKa PM 2004:8 *Analys av järnvägsutredningens förslag*
- SIKa PM 2004:9 *Analys av ansökningar om trafikeringsrätt*

- SIKA rapport 2002:19, *Metoder och riktlinjer för bättre samhällsekonomiskt beslutsunderlag*
- SIKA-rapport 2003:7, *Lönsam persontrafik på järnväg. Analyser för Järnvägsutredningen*
- SIKA Rapport 2005:4, *Transportprognoser sedan 1975. En översiktlig uppföljning*
- SOU 2003:104, *Järnväg för resenärer och gods*
- SOU 2005:4, *Liberalisering, regler och marknader*
- Statskontoret, 2004, *Avreglering av sex marknader*, 2004:28
- Stelling, 2007, *Regulatory reforms, railway organisation and cost efficiency*, avhandling från Handelshögskolan i Göteborg
- Tegnér, Hultin, Ingströmer och Nilsson, 2001, *Ostkustbanan – Modell och verklighet*, VINNOVA Rapport VR 2001:31
- Transek, 2000, *Modell och verklighet – Svealandsbanan*
- Wieweg, 2004, *Konkurrens inom långväga persontrafik på järnväg*
- Wieweg, 2002, *Pristaksreglering av upphandlad kollektivtrafik*

2008-02-01
Roger Pyddoke

Motiv för det offentliga åtagandet i persontransporter med järnväg

Härmed offereras en översiktlig analys av motiv för ett offentligt åtagande i persontransporter järnväg i Sverige. Med motiv till ett offentligt åtagande menas att en samhällsekonomisk analys har gjorts av hur den totala välfärden påverkas av en politisk åtgärd jämfört med ett läge med antingen rådande politisk ordning eller ett tänkt läge med en mer marknadsorienterad lösning, och att en möjlig välfärdsvinst kan påvisas.

Analysen ska syfta till att bidra med underlag för att åstadkomma en gräns mellan trafik som kan klara sig på helt kommersiella villkor och trafik för vilken det finns ett motiv att bedriva trafiken med offentligt stöd. Skälet till detta är att det blir svårt att bedriva trafik på kommersiella villkor, utan subventioner, om den ska konkurrera med subventionerad trafik.

Principer för att identifiera ett önskvärt samhällsåtagande

En utgångspunkt för vår analys är det politiska önskemålet om att det ska finnas väl fungerande möjligheter för länsgränsöverskridande arbetspendling². En huvudtanke med den hittillsvarande transportpolitiken har varit att länsgränsöverskridande järnvägstrafik i första hand ska bedrivas på marknadsmässiga villkor. Det kan dock tänkas att det ibland kan finnas länsgränsöverskridande arbetspendling som är samhällsekonomiskt väl motiverad, men som inte är företagsekonomiskt bärkraftig. I sådana fall kan det vara motiverat att i viss utsträckning subventionera järnvägstrafik.

Ett syfte i detta projekt är därför att föreslå principer för att identifiera och avgränsa den tågtrafik där det är samhällsekonomiskt motiverat att subventionera. En viktig del av detta uppdrag är också att sammanfatta och precisera kriterier som kan användas för att definiera och reglera gränser mellan det offentliga åtagandet och den kommersiella trafiken.

² Med arbetspendling menas då resor som är högst en och en halv timme långa.

Tänkbara åtgärder och jämförelsealternativ

Om det kan fastslås att det finns ett samhällsekonomiskt motiv att köra mer trafik än den som skulle komma till stånd på marknads-mässiga villkor, så kan det i huvudsak ske på två olika sätt.

Det första är att fortsatt låta SJ ha ensamrätt att driva trafiken på kommersiell grund och att låta trafikhuvudmännen göra överenskommelser med SJ för att åstadkomma en utvidgning av trafiken. Det andra innebär att utvidga de regionala trafikhuvud-männens rätt att bedriva järnvägstrafik till den interregionala per-sontrafiken och att dessa eventuellt ges statliga stöd.

I det fallet där den interregionala trafiken liberaliseras helt så uppstår två problem. Om det finns flera konkurrerande kommersiella operatörer och dessa sammantagna bedriver, från samhällets utgångspunkter, för litet trafik så är det inte uppenbart hur den eller de operatörer ska identifieras som skall ges uppdraget att utvidga sin trafik. Om, å andra sidan, länstrafikhuvudmännen upp-handlar operatörer som ges en ersättning för att bjuda ut trafik i den önskade omfattningen, så är det inte uppenbart hur kommersi-ella operatörer samtidigt ska kunna finna det lönsamt att konkur-rera med denna trafik på marknadsmässiga villkor.

För att klargöra vilka välfärdsvinster som en utvidgad subven-tionering av järnvägstrafik kan ge behövs ett jämförelsealternativ. I detta fall analyseras den trafik som kan väntas komma till stånd på en marknad lämnad utan särskild reglering utöver gällande regler för marknadstillträde i järnvägslagstiftningen. Analysen ska syfta till att ge underlag för att bedöma om den trafik som kommer till stånd är i en samhällsekonomiskt (eller politiskt) önskvärd omfatta-ning. En utgångspunkt för analysen av vilken politik som önskas ges av den beslutade transportpolitiken prop. 2005/06:160.

Konsekvensanalys

Olika former av regleringsformer för att definiera gränser mellan den samhällsköpta och den kommersiella trafiken kan väntas fun-gera olika väl beroende på hur de utformats. En regleringsform kan t.ex. visa sig vara onödigt kostsam för att uppnå den avsedda verkan och den kan ibland leda till att marknadens funktion försämras. I denna promemoria ska vidare en översikt av principiella problem

ges och även de principiella för- och nackdelar med olika regleringsformer sammanfattas.

Sammanfattningsvis

Denna offert innebär att VTI erbjuder en principiell analys. I valda delar kommer VTI också att referera redan genomförda analyser av tänkbara effekter av utvidgad trafikeringsrätt som gjorts av exempelvis SIKÄ för utredningen Vem får köra var?.

VTI föreslår att en promemoria med ovanstående innehåll levereras i mitten av april till en kostnad av 200 000 kronor.

| | |
|---------------|------------|
| Roger Pyddoke | 180 000 kr |
| Jan-Eric | 20 000 kr |



Konkurrensen på spåret – Uppföljning och utvärdering av järnvägsmarknaden

En rapport till Järnvägsutredningen

14 augusti 2008



Copyright © 2008 Econ Pöyry AB

All rights reserved

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without the prior written permission of Econ Pöyry AB.

Innehåll

| | |
|---|------------|
| Sammanfattning | 505 |
| Bakgrund | 505 |
| Problem och metod | 505 |
| Slutsatser och rekommendationer | 506 |
| 1 Inledning | 510 |
| 1.1 Bakgrund | 510 |
| 1.2 Frågeställningar..... | 510 |
| 1.3 Metod och avgränsningar..... | 511 |
| 2 Järnvägstransporter och konkurrensmått | 512 |
| 2.1 Att mäta konkurrens | 512 |
| 2.2 Utvärderande enhet eller enheter | 513 |
| 2.3 Effektiva mått för olika typer av utvärderingar | 514 |
| 2.4 Olika former av utvärdering | 515 |
| 2.5 Relevanta marknader | 515 |
| 3 Konkurrens och aktörer på marknaden för järnvägstrafik | 517 |
| 3.1 Konkurrens mellan befintliga, nya och potentiella aktörer | 518 |
| 3.2 Marknadskoncentration | 519 |
| 3.3 Företagsrörlighet | 521 |
| 3.4 Marknadsmakt | 523 |
| 3.5 Irreversibla kostnader..... | 524 |
| 3.6 Tillgång till nödvändiga gemensamma funktioner ... | 525 |
| 3.7 Klagomål..... | 533 |
| 4 Konkurrens och resenärer | 535 |
| 4.1 Pris..... | 535 |
| 4.2 Kvantitet..... | 537 |
| 4.3 Kvalitet | 539 |
| 5 Konkurrensens effekter för andra aktörer | 546 |
| 5.1 Effekter för upphandlande enheter | 546 |
| 5.2 SJ..... | 548 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.3 | Andra operatörer..... | 548 |
| 5.4 | Banverket..... | 549 |
| 5.5 | Järnvägsstyrelsen..... | 549 |
| 5.6 | Andra myndigheter..... | 550 |
| 6 | Slutsatser och rekommendationer..... | 550 |
| 6.1 | Mätning av kommersiell och upphandlad trafik | 551 |
| 6.2 | Uppföljning och utvärdering av utredningens förslag ex post | 552 |
| 6.3 | Utvärdering av utredningens förslag ex ante..... | 561 |
| 7 | Referenser | 563 |

Sammanfattning

Vilka indikatorer kan man använda för att mäta konkurrensstrycket på marknaden för persontrafik med järnväg? Econ Pöyry har tagit fram ett antal indikatorer som kan användas för att mäta effekterna av att resor med järnväg konkurrensutsätts. De valda indikatorerna kan användas för att mäta både konkurrensstrycket och effekterna för konsumenterna. Både kommersiell och upphandlad trafik omfattas av måtten. Viktiga faktorer att studera är, hur marknadsstruktur utvecklas, tillgång till infrastruktur samt andra nödvändiga gemensamma funktioner, utveckling av priser och resande samt hur resenärer upplever sitt resande.

Bakgrund

Järnvägsutredningen 2 har fått i uppdrag att ta fram förslag på åtgärder som ska skapa konkurrens på den kommersiella marknaden för persontrafik på järnväg. Utredningen ska även föreslå lämpliga metoder och ansvar för uppföljning och utvärdering av marknadsutveckling efter genomförande av utredningens övriga förslag.

Problem och metod

Rapporten syftar till att ta fram en rad indikatorer som ska användas för att utvärdera och följa upp effekterna av utredningens förslag på konkurrensen och olika aktörer på järnvägsmarknaden. I rapporten går vi igenom vilka indikatorer som kan användas för att följa konkurrensutsättningen påverkar marknaden och föreslår lämpliga indikatorer för att både följa upp utredningens förslag i efterhand och utvärdera dem i förväg. De juridiska konsekvenserna av utredningens förslag bedöms inte.

Slutsatser och rekommendationer

För att följa upp och utvärdera effekterna av konkurrensen på marknaden med persontrafik med järnväg är det vissa områden som är av särskilt intresse. Utvärderaren bör därför, för det första, följa upp hur strukturen på marknaden förändras med fokus på marknadskoncentration, företagsrörlighet och möjligheterna att utöva marknadsstyrka. Härigenom kan utvärderaren 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.

För att driva verksamhet inom persontrafik på järnväg krävs att en aktör får tillgång till de nödvändiga gemensamma funktionerna. En operatör behöver tillgång till relevanta tåglägen (dvs. spårkapacitet vid rätt tid), stationer, fordon, fordonsservice, system för information och biljetter, samt personal med rätt kompetens. Utvecklingen av tillgången till de nödvändiga gemensamma funktionerna bör därmed vara utvärderarens andra bevakningsområde. Om operatörerna inte får tillgång till sådana funktioner på icke-diskriminerande villkor riskerar man att skapa konkurrensnedvridande effekter på marknaden när olika aktörer möter olika förutsättningar. När man undersöker konkurrensen på marknaden bör man därför noga granska hur enkelt det är för en potentiell aktör att ta sig in på marknaden, dvs. vilka inträdesbarriärer som finns. Om inträde är förhållandevis enkelt är det svårare för befintliga aktörer att utöva eventuell marknadsstyrka för att göra övervinster på bekostnad av den samhällsekonomiska effektiviteten. Då tilldelningen av tåglägen har stor betydelse för nya företags möjligheter att etablera sig på marknaden är det särskilt viktigt att sådana system är transparenta och fördelningen inte bidrar till att snedvrider konkurrensförutsättningarna. Fyra varianter av viktiga gemensamma funktioner och resurser som bör utvärderas är därför tillgången till spår på konkurrensneutrala villkor, tillgången till stationer, tågmateriel, service och personal med nödvändig kompetens, samt tillgång till nödvändiga informations- och bokningssystem.

Operatörer som är missnöjda med hur de bemöts både i upphandlingar och på marknader har möjlighet att klaga hos Konkurrensverket. Dessa klagomål kan därför fungera som en indikation på eventuella problem både inom kommersiell och upphandlad trafik och bör därför ingå i en uppföljning och utvärdering.

Effekterna från resenärernas perspektiv bör vara utvärderarens tredje bevakningsområde. En viktig indikator är kvantitet, dvs. hur mycket resande som faktiskt sker. Detta kan mätas i form av passagerarkilometer och ger en indikation på hur järnvägsresandet utvecklas. Ett ökat resande visar på att konkurrensutsättandet inte påverkat hur attraktiva järnvägsresorna är som alternativ. I det här fallet är det självfallet även intressant att följa prisutvecklingen för att se på vilket sätt konsumenternas kostnader för resandet påverkas.

Förutom pris och kvantitet är det även intressant att se närmare på de effekter konkurrensutsättningen kan komma att få på kvalitativa aspekter som berör kunderna. I rapporten fokuseras på kvaliteten i form av punktlighet, turtäthet och snabbhet, men även övrig kundnöjdhet och tillgänglighet för funktionshindrade. Dessa faktorer kan få stor betydelse dels för hur attraktiva järnvägsresor är i förhållande till andra resandeformer. De kan även ha betydelse för hur olika aktörer eller sätt att organisera resandet, dvs. kommersiell tågtrafik jämfört med upphandlad trafik, värderas i förhållande till varandra. Den totala kvalitetsupplevelsen av en resa beror inte nödvändigtvis av en enda operatör, utan kan även bero av de andra operatörer som resenären kommer i kontakt med direkt eller indirekt under en resa. Ett exempel är hanteringen av eventuella oplanerade störningar i trafiken.

Grunden för utredningens förslag är att SJ:s ensamrätt ska avskaffas samtidigt som det fortsatt ska vara möjligt att upphandla trafik. De offentliga aktörerna föreslås ta fram långsiktiga strategiska trafikförsörjningsprogram som ska tydliggöra behoven av att upphandla trafik. Det är därför viktigt att analysera effekterna av konkurrensutsättningen både på den kommersiella och på den upphandlade trafiken. De diskuterade indikatorerna ska därför även användas för att mäta effekterna på båda dessa trafikformer. I rapporten diskuteras mer i detalj hur respektive mått ska tillämpas, då indikatorernas tillämplighet på respektive trafikform i viss mån kan variera. Det bakomliggande syftet är dock att där det är relevant jämföra utvecklingen mellan kommersiell och upphandlad trafik för att härigenom få en uppfattning om hur förutsättningarna för dessa trafikformer, och därmed för Rikstrafiken och trafikhuvudmännen, utvecklas och förändras efter konkurrensutsättningen av marknaden.

Förutom de ovan nämnda indikatorerna föreslås även en ytterligare indikator som bidrar till att belysa den upphandlade trafiken.

Denna indikator syftar till att följa upp hur konkurrensen utvecklas över tid i Rikstrafikens och trafikhuvudmännens upphandlingar rörande persontrafik med järnväg. Detta mått bör visa antalet anbud, vinnande anbud och genomsnittligt anbud för de kontrakt som upphandlats. Även de strategiska 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.

Nedan följer en lista över de indikatorer som tagits fram för uppföljning och utvärdering av utredningens förslag. Flertalet av dessa kan även användas för att utvärdera förslagen i förväg, även om vissa måtts användbarhet kommer att begränsas av bristande tillgång till information.

Tabell 1 Översiktlig lista över rapportens förslag

| Avsnitt | Mätobjekt | Huvudsaklig indikator | Inrapporterings- ansvar |
|--|--|---|--|
| <i>Mått på konkurrens och inträdeshinder</i> | | | |
| 3.2 | Marknadskoncentration | HHI över omsättning | Operatörerna |
| 3.3 | Företagsrörlighet | Beskrivning av in- och utträde | Utvärderaren |
| 3.4 | Marknadsmakt | Rörelsemarginaler | Operatörerna |
| 3.5 | Irreversibla kostnader | Avskrivningar och finansiella kostnader | Operatörerna |
| 3.6 | Tillgång till nödvändiga gemensamma funktioner | | |
| 3.6.1 | Spår tilldelning | Kvalitativ beskrivning av processen | Banverket |
| 3.6.2 | Tillgång till fordon och service, samt kompetens | Kvalitativ beskrivning av marknaden | Utvärderaren |
| 3.6.3 | Informations- och bokningssystem | Kvalitativ beskrivning av marknaden | Utvärderaren |
| 3.7 | Klagomål | Statistik över inkomna ärenden | Järnvägsstyrelsen och Konkurrensverket |
| <i>Effekter för resenärer</i> | | | |
| 4.1 | Pris | Priser på ett urval | SCB |
| 4.2 | Kvantitet | Passagerarkilometer | Operatörerna |
| 4.3.1 | Punktlighet | Punktlighet | Banverket |
| 4.3.2 | Turtäthet | Turtäthet på viktigare sträckor | Banverket |
| 4.3.3 | Snabbhet | Planerad och faktisk genomsnittshastighet på viktigare sträckor | Banverket |
| 4.3.4 | Kundnöjdhet i andra aspekter | Index i enkät över kundnöjdhet | Utvärderaren |
| 4.3.5 | Tillgänglighet för funktionshindrade | Index i tillgänglighetsenkät samt faktiskt resande | Socialstyrelsen och utvärderaren |
| <i>Effekter för andra aktörer</i> | | | |
| 5.1 | Anbud i upphandling | Statistik över antal anbud och priser | Rikstrafiken och trafikhuvudmännen |

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Econ Pöyry har på uppdrag av Järnvägsutredningen 2 gjort en studie av olika konkurrensmått med utgångspunkt från marknaden för persontrafik med järnväg.

Järnvägsutredningen 2 har fått i uppdrag att ta fram förslag på åtgärder som ska skapa konkurrens på den kommersiella marknaden för persontrafik på järnväg samt föreslå lämpliga metoder och ansvar för uppföljning och utvärdering av marknads utveckling efter genomförande av utredningens övriga förslag. Aspekter såsom neutralitet, icke-diskriminering och EU:s statsstödsregler, samt resenärernas kvalitets- och tillgänglighetsönskemål ska beaktas. Områden som ska belysas är bl.a. hur konkurrensneutralitet och god funktion kan åstadkommas inom systemen för fordonsförsörjning, resenärsinformation och biljettbokningssystem samt för tilldelning av järnvägskapacitet. Även effekterna av att låta trafikhuvudmännen organisera regional trafik omfattande flera läns-huvudmän i samverkan i flera län ska analyseras av utredningen.

1.2 Frågeställningar

Enligt ekonomisk teori leder ökad konkurrens till lägre priser, ökat resande samt en förbättrad kvalitet och/eller ett effektivare resursutnyttjande. Detta är även utgångspunkten för utredningens direktiv. För att utvärdera om ökad konkurrens och dess önskade effekter uppnås på marknaden då utredningens förslag genomförs behöver information samlas in och analyseras.

Syftet med Econ Pöyrys uppdrag är att diskutera kring lämpliga metoder för uppföljning och utvärdering av marknads utveckling efter genomförande av utredningens förslag samt en utvärdering av effekterna av utredningens förslag. Econ Pöyrys uppdrag har delats in i två faser.

Den första fasen syftar till att ta fram en rad indikatorer på hur väl utredningens förslag och genomförandet av dem svarar mot den målbild som ges i utredningens direktiv. Här går vi kort igenom hur målet om ökad konkurrens och dess effekter skulle kunna mätas, samt hur indikatorerna kan användas för en sådan konsekvensanalys ex ante. Econ Pöyry har därmed diskuterat kring följande faktorer:

- Vilken information som behövs för att följa upp och utvärdera Järnvägsutredningens förslag samt implementeringen av dem.
- Vilka parter som kan ges ansvar för att ta fram denna information och när den ska tas fram.
- Hur denna information kan användas i en konsekvensanalys ex ante (det vill säga en förhandsbedömning av utredningens förslag), och i en utvärdering ex post (i efterhand) av genomförandet och dess effekter.
- Förhållandet mellan den kommersiella trafiken och den upphandlade trafiken.

Under den andra fasen kommer Econ Pöyry att göra en ex ante-bedömning av de aktuella förslagens konsekvenser inklusive deras omställningseffekter. I stort bör de indikatorer som ska användas för att ex post utvärdera utvecklingen av konkurrensen och dess effekter för de resande och andra aktörer också kunna användas vid ex ante-bedömningen, även om tillgången till information kan medföra att vissa indikatorer är mindre lämpliga. I synnerhet gäller det mer kvalitativa mått.

Denna rapport utgör den första delrapporten av två inom ramen för uppdraget och avser att diskutera lämpliga indikatorer för uppföljning och utvärdering av konkurrenssituationen på järnvägsmarknaden för persontrafik.

1.3 Metod och avgränsningar

I rapporten kommer olika fördelar och nackdelar med indikatorerna att beskrivas. Aspekter som kan behandlas är informationens tillgänglighet, hur enkel den är att samla in, samt vilken typ av analys den kan ligga till grund för. Diskussionen kring indikatorerna kommer att ligga till grund för ett förslag på vilken data som ska åläggas aktörerna att redovisa, för att de marknadsreformer som genomförs ska kunna följas upp och utvärderas.

Indikatorer kommer att diskuteras med utgångspunkt från deras tillämplighet på järnvägsmarknaden för persontrafik. I den utsträckning utredningens förslag är tillgängliga kan mer konkreta aspekter vägas in i diskussionerna.

Rapporten omfattar inte bedömningar av de juridiska konsekvenserna av utredningens förslag.

2 Järnvägstransporter och konkurrensmått

Vad är konkurrens och hur kan man mäta det? Kapitel 2 kommer i korthet att beröra några utvalda frågor kring hur man mäter konkurrenstrycket på en marknad. I senare kapitel kommer vi även att mer ingående diskutera olika mått för att mäta konkurrensen på järnvägsmarknaden för persontrafik.

Hur väl målet om ökad konkurrens nås kan mätas genom olika indikatorer såsom priser, kvantiteter, marknadskoncentration och inträdeshinder. För att skapa sig en god bild av konkurrensförhållandena bör man samtidigt även analysera eventuella hinder för potentiella aktörer. Här är inte minst tillgången till nödvändiga gemensamma funktioner av intresse, varför exempelvis tilldelning av tåglägen tillhör de centrala frågorna

2.1 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. Endast i undantagsfall kan vi observera marknader med en mängd olika aktörer, där priserna motsvarar företagets marginalkostnader och där det heller inte finns några varaktiga övervinster samtidigt som företag fritt kan träda in och ut. Det är inte realistiskt att förutsätta att järnvägsmarknaden skulle kunna fungera som i det stiliserade idealfallet. I järnvägstrafik finns stora fasta kostnader och nätverkseffekter som kan gynna stora aktörer, varför det samhällsekonomiskt effektiva antalet företag sannolikt är begränsat och priser måste sättas över de kortsiktiga marginalkostnaderna för att täcka de stora fasta kostnaderna. Hur stora de fasta kostnaderna är för den enskilde operatören beror av flera olika faktorer, t.ex. om lok och vagnar ägs eller hyrs, om verkstadstjänster köps in eller ska skötas inom företaget etc.

I det följande ska vi se på en rad indikationer som kan mäta konkurrenstrycket och diskutera olika sätt att tillämpa dem på marknaden för persontrafik med järnväg i Sverige¹.

¹ Denna introduktion, liksom diskussionen om marknadskoncentration och företagsrörlighet, bygger delvis på Konkurrensverket (2007).

För en analys av befintliga aktörer diskuterar vi i kapitel 3 mått över marknadskoncentration, rörlighet in på och ut från marknaden samt företagens marknadsmakt och vinstmarginaler. Men eftersom information om de befintliga företagen inte nödvändigtvis ger hela bilden av konkurrenstrycket på marknaden diskuterar vi även vilka möjligheter som finns för potentiella utmanare att ta sig in på marknaden. I detta sammanhang tittar vi på de fasta kostnader som finns och diskuterar tillgången på fyra nödvändiga former av gemensamma funktioner: spårtilldelning, fordon och verkstäder, samt system för information och biljettbokning. Även vid en analys av rörligheten in och ut från marknaden är det inte bara intressant att se på de hinder som kan finnas för både inträde och utträde. Det är även intressant att se på vilka företag och typer av företag som kommit in på marknaden samt vilka som lämnat den.

I kapitel 4 ser vi på indikatorer över utvecklingen av pris, kvantitet och kvalitet. Om konkurrensen fungerar väl bör det sist och slutligen avspeglas i positiva effekter för konsumenterna. Vad pris-, kvantitets- och kvalitetsindikatorer säger är därmed de kanske viktigaste för att avgöra om reformerna lyckas.

Vi avslutar i kapitel 5 med en diskussion om de effekter för andra offentliga aktörer inom järnvägssektorn en fungerande konkurrens kan komma att medföra.

2.2 Utvärderande enhet eller enheter

Det ligger utanför Econ Pöyrys uppdrag i denna rapport att föreslå vilken myndighet eller annan organisation som ska genomföra det utvärderingsarbete som krävs. Inom ramen för de slutsatser som presenteras i rapporten kommer därmed inte den utvärderande enheten att namnges. Då det krävs benämns den som avses utföra sådana uppgifter utvärderaren.

I uppdraget ingår dock att i viss utsträckning kartlägga tillgången på information i dagens situation. Baserat på denna bedömning innefattar slutsatserna vilka myndigheter eller marknadsaktörer som bör åläggas att inhämta, bearbeta och redovisa olika typer av information.

2.3 Effektiva mått för olika typer av utvärderingar

Rekommendationerna på vilka indikatorer som bör användas bygger på en bedömning av måttens effektivitet. Vid bedömningen av effektiviteten ställs måttens informativitet i förhållande till kostnaderna att samla in dem. Både informativitet och kostnad ska i detta fall ges en vid tolkning. Informativitet omfattar således både en bedömning av hur användbart ett visst mått är för att göra en analys av konkurrensförhållandena och hur hög kvalitet måttet kan förväntas hålla. Kostnaderna utgörs av en bedömning, baserad på diskussioner med statistikansvariga, av hur mycket arbete som skulle krävas för att samla in information och bearbeta den till mätbara indikatorer samt av en bedömning av rimlig affärssekretess. 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.

Till detta kommer att alla mått som ska användas för att bedöma resultatet av att konkurrens införs – i vårt fall sannolikt främst effekter på pris, kvantitet och kvalitet – bör gå att fastställa såväl före som efter reformernas genomförande. De mått som är betydelselösa innan reformerna genomförs – exempelvis marknadskoncentration inom den kommersiella trafiken i dag – bör redovisas regelbundet efter reformerna så att utvecklingen kan följas och utvärderas. För att minska affärsrisken för marknadens aktörer kan känslig information sekretessbeläggas intill dess den ska redovisas, exempelvis vid den mer genomgripande utvärdering som diskuteras nedan. Känslig information kan också redovisas med eftersläpning.

Den information som kommer att krävas in av operatörer och andra aktörer kan redovisas redan innan reformerna träder i kraft, i syfte att ge företagen möjlighet att ta fram, bevara och rapportera korrekt och efterfrågad information. Detta skapar förutsebarhet för aktörerna och gör det möjligt för dem att anpassa sina informationssystem. Även om detta innebär en risk för att information

läggs tillrätta förefaller det som om att fördelarna med att på förhand annonsera överväger eventuella risker. I samband med det förefaller det också lämpligt att diskutera vilka sanktioner som kan bli aktuella mot dem som inte följer rapporteringsskyldigheten.

2.4 Olika former av utvärdering

Mot bakgrund av dessa överväganden förefaller det lämpligt att dela in indikatorerna i två grupper. Dels de som används vid en löpande uppföljning, dels de som används för en genomgripande utvärdering. Den löpande uppföljningen kan genomföras på årlig basis, medan en genomgripande utvärdering kan göras exempelvis i form av en kontrollstation, som en framtida utredning gällande behov av regleringsändring eller vid misstanke om marknadsuppdelning eller andra otillåtna samarbeten. Då insamling och bearbetning av data för den genomgripande utvärderingen kommer att genomföras mer sällan kan denna i avvägningen mellan informativitet och kostnad lägga relativt mer vikt vid informativiteten och göra en mer detaljerad analys. Om någon information är särskilt känslig kan man välja att redovisa den endast vid detta tillfälle.

2.5 Relevanta marknader

För varje diskussion om hur konkurrensen fungerar behövs en diskussion om vilken marknad det gäller. 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 linjer, t.ex. Stockholm – Göteborg. Även inom flygsektorn har man gjort bedömningen att en enskild sträcka kan utgöra en marknad. När man utvärderar upphandlad trafik kan det vara relevant att se på det område som upphandlingen berör, oavsett om vi har diskuterar en sträcka eller ett område. Det är även intressant att se närmare på själva tjänsten, dvs. resan, som exempelvis skulle kunna delas in i

olika segment såsom affärsresor, charterresor, lågprisresor, pendlingsresor osv. Olika typer av resor skulle därmed kunna ses som olika tjänster, vilka därför även skulle kunna utgöra olika produktmarknader.

Samtidigt kan givetvis varje bit räls enbart trafikeras av ett tåg vid varje tidpunkt, varför konkurrens på spåret måste innefatta åtminstone en viss förskjutning i tid. Ett företag som kör tåg mellan Stockholm och Göteborg klockan 7.30–10.30 kan sannolikt antas konkurrera med ett annat företag som kör samma sträcka 7.45–10.45. Men i vilken utsträckning konkurrerar det med ett tredje företag med avgångstid 9.00, ett fjärde som startar nästan samtidigt men är framme en timme senare, eller ett femte som trafikerar Stockholm-Skövde? Och hur konkurrerar det med buss- och flygtrafiken?

Inom konkurrensrätt talar man om definition av relevanta marknader. Med en definition (det så kallade SNIPP-testet) omfattar en relevant marknad de produkter mellan vilka individuella prishöjningar med 5–10 procent skulle åstadkomma överflyttning mellan produkterna till den grad att det vore olönsamt för den enskilde producenten att höja priserna, medan en kollektiv prishöjning av samma storlek skulle vara lönsam då konsumenterna inte har tillräckliga substitut. För att genomföra detta test krävs alltså information om priser och volymer som indikerar hur benägna konsumenter är att byta exempelvis mellan olika avgångstider och olika transportslag (dvs. korspriselasticiteten).

En relevant marknad utgörs alltså av två delar, dels produkten/tjänsten, dels det geografiska området. Ett enkelt sätt att beskriva den relevanta produktmarknaden är se att säga att det som ingår i denna marknad är de produkter som är så utbytbara att de bidrar till att hålla priset på produkten på en konkurrenskraftig nivå. Här kan man titta både på efterfrågan och på utbud, där efterfrågesidan generellt sett ges stor tyngd. Efterfrågesidan tar sikte på vad konsumenten (oavsett om detta gäller hushållskunder eller företagskunder) ser som ett relevant alternativ. I det andra perspektivet ser man närmare på utbudssidan och analyserar då vilka alternativa leverantörer som kan bli intresserade av att ta sig in på marknaden om lönsamheten blir hög nog, t.ex. genom att förändra sitt utbud av produkter eller tjänster att passa den aktuella marknaden.

För att kunna göra en bedömning av effekterna på konkurrensen på en marknad är det nödvändigt att inledningsvis att diskutera

vilken/vilka marknader det rör sig om. I det här fallet skulle man kunna diskutera huruvida järnvägsresor är utbytbara mot andra former av resande. I ett sådant resonemang skulle man då sannolikt vara tvungen att gå in och föra diskussionen på ett förhållandevis detaljerat plan, då en av järnvägsresandets karakteristika är att man med ett och samma tåg kan transportera folk med mycket skilda behov av och krav på sin resa. Syftet med denna rapport är dock att diskutera kring effekterna av konkurrensutsättningen av persontrafik med järnväg på den framtida konkurrenssituationen inom denna resandeform. Härmed avgränsas diskussionen till resor med järnväg, även om vi för vissa indikatorer kommer att föreslå jämförelser med andra mått i syfte att kontrollera för andra trender i samhället. Vi kommer även att diskutera kring behovet av att analysera effekterna uppdelat på olika trafikformer (kommersiell och upphandlad trafik), eftersom de faktiska förhållandena kan skilja sig mellan dessa verksamhetsområden.

Från en geografisk synvinkel skulle det även kunna vara intressant att se i vilken utsträckning utlandsförbindelserna påverkas eller påverkar utvecklingen av marknaden. Exempelvis kan det vara intressant att studera hur gränsöverskridande tågresor hanteras på respektive sida gränsen vad gäller tillgång till tågägen etc. I denna rapport kommer dock resonemangen att ske med utgångspunkt från att den geografiska marknaden inte är större än Sverige, och i flera fall även avgränsas ytterligare för studier av vissa indikatorer.

Vid tillämpning av de enskilda indikatorerna kommer vi att rekommendera mer avgränsade marknader, t.ex. i form av olika linjer som kan vara av särskilt intresse att belysa i syfte att studera den framtida marknadsutvecklingen. Men även en uppdelning i kommersiell och upphandlad trafik är intressant att analysera. Det finns ett flertal indikatorer för vilka det kan vara intressant att analysera de förändringar som skett på en mer detaljerad basis.

3 Konkurrens och aktörer på marknaden för järnvägstrafik

I det här kapitlet kommer vi att diskutera kring hur man kan mäta konkurrensen på marknaden för persontrafik med järnväg. När man ska skapa sig en uppfattning om hur konkurrensen fungerar på denna marknad är det viktigt att studera hur effekterna påverkar de olika aktörerna som är aktiva på järnvägsmarknaden. De indikato-

rer som kommer att diskuteras kommer att i varierande utsträckning beröra både persontrafik med järnväg på kommersiell basis och upphandlad persontrafik.

3.1 Konkurrens mellan befintliga, nya och potentiella aktörer

När man ska göra en bedömning av hur konkurrensen fungerar på en marknad kan man välja olika utgångspunkter beroende på vilken/vilka faktorer som är av intresse i det enskilda fallet. I det aktuella fallet vill vi belysa olika aktörers möjlighet att konkurrera genom att studera vissa indikatorer som är av särskilt intresse. Här diskuterar vi persontrafik med järnväg som är en infrastrukturberoende verksamhet. Som operatör av persontrafik på järnväg behöver en aktör på denna marknad ha tillgång till spår och stationer, lok och vagnpark, informations- och försäljningssystem för tidtabeller och biljetter, samt tillgång till serviceanläggningar, inklusive verkstäder.

För att göra en bedömning av hur konkurrensen fungerar är det därför intressant att närmare undersöka olika faktorer som påverkar tillgången till sådan infrastruktur och andra nödvändiga gemensamma funktioner. De faktorer som är av särskilt intresse är sådana som tilldelningen av spårkapacitet, tillgången till lok och vagnar, tillgång till system för reseinformation och biljettförsäljning (bokningssystem) samt tillgång till serviceanläggningar (inkl. verkstäder). För att skapa sig en uppfattning om hur marknaden fungerar bör man förutom att konkret se på vilka aktörer som har tillgång till dessa även göra en bedömning av de villkor som gäller för tillgången.

Konkurrenstryck skapas inte bara mellan företag på en viss marknad. Även hotet om att andra aktörer skulle vara beredda att gå in på marknaden om befintliga företag gör övervinster, kan i sig vara tillräckligt för ett bra konkurrenstryck. För att skapa en mer fullständig bild av konkurrensförhållandena måste de befintliga aktörernas position utvärderas också genom att se på nya aktörers möjligheter att konkurrera samt vilka inträdeshinder som finns för en potentiell aktör att ta sig in på marknaden.

Upphandlad och kommersiell trafik

I analysen av indikatorer kommer vi att där det är relevant att skilja på den kommersiella och den upphandlade trafiken. Genom att särskilja och vid behov jämföra de olika typerna av trafik med varandra samt över tid kan man följa vissa aspekter av hur konkurrensutsättningen påverkar trafiken med utgångspunkt för dess driftsförutsättningar.

Den kommersiella trafiken är den som är företagsekonomiskt lönsam utan särskilda subventioner, medan den upphandlade trafiken utförs av operatörer som får betalt för att köra vissa sträckor. De upphandlade enheterna är trafikhuvudmännen eller Rikstrafiken. Av den trafik som faller utanför trafikhuvudmännens uppdrag är det i dag SJ som avgör vilken trafik som är kommersiellt lönsam. Enligt utredningens direktiv ska SJ:s ensamställning avskaffas och persontrafiken med järnväg ska konkurrensutsättas. Samtidigt förutsätts att det även i framtiden ska vara möjligt att upphandla sådan trafik som annars inte skulle komma till stånd alls eller i önskad omfattning. Därmed finns det viktiga kontaktytor mellan kommersiell och upphandlad trafik, vilka kan komma att påverkas av att den kommersiella marknaden utsätts för konkurrens.

3.2 Marknadskoncentration

Ett begrepp som ofta används när man diskuterar konkurrenssituationen på en marknad är marknadskoncentration. Generellt sett anses en hög grad av marknadskoncentration innebära en sämre fungerande eller risk före en sämre fungerande konkurrens, dvs. ett lågt konkurrenstryck genom få aktörer eller mycket höga marknadsandelar hos en eller ett fåtal aktörer. Man bör dock hålla i minnet att exempelvis en aktiv priskonkurrens kan motverka de eventuella negativa effekterna av ett begränsat antal aktörer.

En indikation på konkurrenstrycket är därmed att se hur många företag som är aktiva på en viss marknad vid en viss tidpunkt, samt hur de förhåller sig i storlek till varandra. Att det finns många jämnstora aktörer på en marknad skulle då innebära att det finns förutsättningar för en bättre fungerande konkurrens än på en marknad med få aktörer av mycket varierande storlek.

En vanlig metod är att se på de fyra största företagens andel av marknadens omsättning, kallat CR4-index. En annan vanlig metod

är att se på det s.k. Hirschman-Herfindahl-index eller HHI, där man ser på summan av alla aktörers kvadrerade andel av omsättningen. Höga värden på CR4 eller 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. Båda måtten används bl.a. inom konkurrensrätten. Jämför man måtten med varandra är HHI ett mer precist mått än CR4, i och med att det tar hänsyn till hela marknaden samt ger en indikation på hur marknadsandelarna fördelar sig mellan aktörerna. Båda måtten är intressanta att studera över tid, då de kan ge en indikation på hur marknadsstrukturen utvecklas vad gäller antal och storlek på aktörerna. En förutsättning för att kunna använda måtten är dock att man avgränsar vilken/vilka marknader som är relevanta.

Ett synsätt som enbart utgår från marknadskoncentrationen har dock vissa nackdelar, inte minst på en marknad som likt persontrafik på järnväg präglas av stordriftsfördelar. Dessa invändningar innebär dock inte att en betraktelse av hur många aktörer det finns på vissa järnvägssträckor under vissa tidpunkter är utan intresse. Däremot illustrerar de att det är svårt att få ett exakt mått på konkurrensen genom att se på vilka företag som trafikerar en viss sträcka, och att en djupare analys behövs innan konkurrenstrycket kan bedömas.

För det första kommer det sannolikt att kunna vara effektivt även med relativt få aktörer. Det är sannolikt svårare att få ekonomi i persontrafik för ett företag som trafikerar bara en liten del av järnvägsnätet. För det andra kan företag med en mindre andel av den totala omsättningen mycket väl konkurrera hårt med större aktörer. Ett exempel på detta kan vara företag som är förhållandevis små operatörer i Sverige, men som ingår i koncerner som är stora utanför Sverige. Vissa operatörer kan exempelvis välja att bara konkurrera under vissa hög- eller lågtrafikperioder. Till detta kommer samma problem som vid bedömning av marknadskoncentration, dvs. att avgränsa vilken marknad som är relevant.

Slutsats

Baserat på dessa överväganden verkar det lämpligt att i den löpande uppföljningen använda HHI på två nivåer, ett på riksnivå och ett på varje linje med kommersiell trafik i kombination med en tydlig

redovisning av de större företagens marknadsandelar, exempelvis genom cirkeldiagram. Därutöver bör man även göra en kvalitativ beskrivning av ägarstrukturen av de berörda företagen. En sådan beskrivning kan ge viktig kompletterande information om aktörernas faktiska förmåga att agera på marknaden. Sådan information kan bl.a. visa på operatörernas finansiella styrka men även på deras förmåga att agera självständigt på marknaden.

På riksnivå bör utvärderaren redovisa HHI på årsbasis för såväl omsättningen i den kommersiella persontrafiken på järnväg som omsättningen för den upphandlade persontrafiken. Det första ger en indikation på marknadskoncentrationen bland de kommersiella aktörerna, och därmed förutsättningarna för en intensiv konkurrens på den kommersiella marknaden. Det andra måttet ger en bild av konkurrensen inom den upphandlade trafiken, vilken potentiellt kan påverkas av att den kommersiella trafiken konkurrensutsätts. HHI för den upphandlade trafiken kan självfallet beräknas för situationen redan före reformerna, vilket ger ett underlag för att bedöma utvecklingen över tid och effekterna av införandet av konkurrens. Alla operatörer som bedriver kommersiell eller upphandlad trafik bör därför vara skyldiga att redovisa den omsättning som hänförs till den kommersiella respektive upphandlade verksamheten inom persontrafik på järnväg i Sverige.

HHI på årsbasis bör även redovisas för varje linje med kommersiell trafik för att ge en indikation på den faktiska konkurrensen. Även på denna nivå bör de aktiva operatörerna åläggas att rapportera in sin omsättning.

Att gå ner på mer detaljerad nivå och mäta marknadskoncentration under vissa tider och på särskilda delsträckor kan vara av värde, men kommer att kräva ett omfattande arbete med att definiera relevanta marknader och med att samla in informationen. Det förefaller motiverat bara vid en genomgripande undersökning, till exempel vid en kontrollstation.

3.3 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. Dessutom innebär en hög

omsättning av aktörer som regel att det blir svårare för företagen att ingå konkurrenshämmande samarbeten med varandra. 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.

Hur antalet aktörer utvecklas över tiden kan indikera hur väl konkurrensen fungerar. Men inte heller detta är något invändningsfritt mått. På en marknad med ett fåtal aktörer kan omsättningen vara låg, rentav noll, om de företag som finns är de mest effektiva. Dessutom kan en hög omsättning försvåra inte bara konkurrenshämmande samarbeten företagen emellan, utan också goda samarbeten mellan aktörer och myndigheter, exempelvis gällande kapacitetstilldelning och hantering vid förseningar.

På samma sätt som för mått på marknadskoncentration måste analysen av rörlighet basera sig på en definition av en relevant marknad. Mått på rörlighet anknyter nära till frågan om inträdes hinder för utmanare på marknaden. Vi 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.

Slutsats

Baserat på dessa överväganden och de som redovisas i slutsatserna för marknadskoncentration bör utvärderaren mäta företagsrörligheten i den löpande uppföljningen på samma nivåer som marknadskoncentrationen, det vill säga uppdelat på riksnivå för kommersiell trafik respektive upphandlad trafik, samt på varje konkurrensutsatt linje.

Dessutom bör utvärderingen diskutera vilka aktörer som gått in på och lämnat marknaden. Lämpliga faktorer att diskutera är om de företag som tillkommer och lämnar är offentligt ägda eller privata, stora eller små, om företagen är verksamma på den kommersiella eller upphandlade marknaden, samt inom vilka geografiska områden i Sverige och utomlands de verkar.

3.4 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. Om konkurrensen är hård kommer inget företag att kunna ta mer betalt än att de kan täcka sina kostnader, inklusive avkastning på ägarnas investerade kapital. Att bedöma detta kräver dock ingående information om företags priser och kostnader. Genom att använda sig av variationer i pris mellan olika sträckor och olika tider (med nödvändiga justeringar för kostnadsskillnader, inklusive dem för tåglägen) kan man möjligen få en bild även utan tillgång till företagsinterna data.

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 är 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 vara användbar vid framtida utvärderingar och beslut om marknadsreglering.

Slutsats

Den löpande uppföljningen bör omfatta en redovisning av operatörernas vinstmarginaler mätt som rörelsemarginaler hänförliga till verksamhet inom persontrafik på järnväg i Sverige. Operatörerna bör därför åläggas att rapportera in dessa, utläst ur årsredovisningen för den svenska verksamheten, till utvärderaren.

Vid en genomgripande utvärdering kan detta mått kompletteras med en noggrannare analys av prisvariationer mellan olika sträckor och tidpunkter, särskilt prisernas koppling till observerbara variationer i kostnader. Denna analys kan samordnas med den genomgripande prisanalys som diskuteras nedan.

3.5 Irreversibla kostnader

I alla branscher gör höga irreversibla kostnader det svårare att ta sig in på marknaden för en utmanare. Irreversibla kostnader (sunk costs) är inte detsamma som fasta kostnader, men det finns ett samband.² Höga fasta kostnader innebär att ett företag tar en affärsrisk som ökar dess kapitalkostnader. Det gäller i mindre utsträckning företag som ingår i stora koncerner, eller på annat sätt har god tillgång till riskkapital. Generellt gör dock höga fasta kostnader det mer riskfyllt att göra en nyinvestering. Redovisningsmått som tyder på höga fasta kostnader gör att en reglerare bör vara särskilt uppmärksam på inträdeshinder. En bild av hur höga de fasta kostnaderna är ges av redovisningens kostnader för avskrivningar samt av finansiella kostnader. Även här bör man 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 leasar sina fordon. Det finns dock även olika former av leasing såsom finansiell leasing och operationell leasing, där förutsättningarna skiljer sig åt vilket kan påverka leasingtagarens kostnader. För upphandlad trafik är det vanligt att den upphandlade aktören tillhandahåller tågmaterielen. Samtidigt kan detta användas för analys av konkurrensen. Om de flesta aktörer skulle uppvisa höga fasta kostnader för lok och vagnar kan det exempelvis tyda på att marknaden för att leasa tågmateriel är utvecklade, vilket innebär att det är svårt för en mindre aktör att ta sig in på marknaden utan att behöva göra tunga kapitalinvesteringar.

Slutsats

Den löpande uppföljningen bör omfatta en redovisning av företagens avskrivningar och finansiella kostnader. Operatörerna bör därför åläggas att rapportera in dessa uppgifter, utläst ur årsredovisningen för den svenska verksamheten.

Vid en genomgripande utvärdering i samband med en kontrollstation kan det vara av intresse att ta del även av andra mått. Här bör dock företagets behov av sekretess beaktas vid redovisningen av resultat och tillgång till data, i linje med det resonemang som förs om effektiva mått.

² Se Appendix B av Kessides & Willig i OECD (1997).

3.6 Tillgång till nödvändiga gemensamma funktioner

I en bransch som persontrafik på järnväg handlar det, utöver ett formellt tillstånd att driva trafik, i hög utsträckning om att ha tillgång till vad som i regleringslitteraturen kallas flaskhalsar eller infrastruktur³. Flaskhalsar är kritiska resurser, dvs. nödvändiga gemensamma funktioner, som aktörer måste ha tillgång till för att kunna konkurrera. På järnvägsmarknaden handlar det främst om spårkapacitet, fordon och fordonsservice samt system för information och biljettbokning. Det är även nödvändigt att få tillgång till resurser såsom järnvägsstationer och personal med rätt kompetens, t.ex. lokförare, för att kunna driva verksamhet. Att bli tilldelad en plats på spåren är en förutsättning för att kunna bedriva trafik. Men en effektiv verksamhet förutsätter även att operatörerna har tillgång till funktioner som växling och rangering. Ju lättare det är att hyra eller köpa lok och vagnar, och få dem underhållna, utan att behöva ta alltför stora risker, desto fler kan konkurrera om att bedriva trafik. För att en ny operatör ska kunna konkurrera på rimliga villkor måste resenärer kunna finna tidtabeller och boka biljetter lika enkelt som med befintliga aktörer. Även tillgång till stationerna är en förutsättning för att resenärerna på ett enkelt sätt ska kunna resa med de olika operatörerna samt på ett enkelt sätt kunna byta tåg när så krävs för en resa.

Beteckningen gemensamma funktioner ska inte tolkas som att lösningarna på behoven nödvändigtvis behöver innebära ett formellt samarbete mellan operatörerna. Den mest effektiva lösningen för vissa gemensamma funktioner kan innebära samarbeten, exempelvis genom gemensamma äganden av vissa resurser. För andra funktioner kan konventionell marknadskonkurrens vara den mest rationella lösningen.

För att bedöma hur enkelt det är för en utmanare att ta sig in på marknaden – och därmed hur svårt det är för befintliga aktörer att göra övervinster på bekostnad av samhällsekonomisk effektivitet – bör bland annat följande frågor besvaras.

- Hur enkelt kan ett företag få tillgång till spår på konkurrensneutrala villkor, och därmed kalkylera lönsamheten i att gå in på marknaden? Hur får företagen tillgång till stationerna?

³ Se till exempel Bergman (2002).

- Hur enkelt kan ett företag få tillgång till tågmateriel och service på sådana villkor att det kan kalkylera lönsamheten i att gå in på marknaden?
- Hur enkelt kan ett företag få tillgång till nödvändig personal med rätt kompetens för att driva verksamheten?
- Hur enkelt kan ett företag ansluta sig till de informationssystem och bokningssystem som krävs för att kunna konkurrera på neutrala villkor?

3.6.1 Spårtilldelning

Tilldelningen av tågglägen kommer sannolikt att vara ett viktigt konkurrensmedel för aktörerna på en konkurrensutsatt persontrafikmarknad. Företagen kan exempelvis konkurrera med särskilt attraktiva avgångs- och ankomsttider, med tider i lågtrafik som är lättare att få och därmed är mindre känsliga för förseningar eller billigare att erbjuda kunderna, eller med särskilt regelbundna avgångar. Att processen för tilldelning av spårkapacitet är transparent blir 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 ett konkurrensperspektiv är det även intressant att följa upp hur de tilldelade tågglägena för persontrafik faktiskt nyttjats samt att beskriva hur icke använda tågglägen hanteras inom systemet. I infrastrukturberoende sektorer är tillgången till den nödvändiga infrastrukturen en förutsättning för en marknadsetablering. Om vissa operatörer har möjlighet att blockera vissa tågglägen kan inträde på marknaden försvåras. Det är därför viktigt att det finns tydliga och konkurrensneutrala principer för hur icke använda tågglägen ska hanteras. Från konkurrenssynpunkt är det därmed av intresse att följa upp både vilka principer som används, hur de tillämpas samt föra statistik över icke-använda tågglägen i syfte att se om detta utgör ett faktiskt problem.

För prioriteringar då olika operatörers önskemål om tågglägen hamnar i konflikt med varandra finns bl.a. administrativa system och auktionsbaserade förfaranden. Ett administrativt system prioriterar bland önskemålen baserat på den information som opera-

törerna tillhandahåller, medan ett auktionssystem bygger på att betalningsviljan speglar den samhällsekonomiska nyttan av att operatören tilldelas det specifika tågläget. Detta diskuteras närmare i Järnvägsutredningen 1. Båda systemen kan innebära någon form av inträdeshinder för potentiella aktörer/utmanare. I det administrativa systemet kan nya aktörer ha mindre kännedom än de etablerade om vilken information som efterfrågas av infrastrukturägaren, eller så kan handläggaren hos infrastrukturägaren medvetet eller omedvetet gynna etablerade aktörer. I ett prisbaserat system krävs självfallet finansiella resurser för att kunna konkurrera i auktioner, och det finns även risker för att etablerade aktörer var för sig eller i otillåtet samarbete bjuder över en potentiell utmanare för att hålla denne borta från marknaden.

För många operatörer kommer det att vara viktigt att få behålla samma avgångstider över en längre period. Samtidigt innebär varje särskild rätt för befintliga företag att det är svårare för utmanare att ta sig in på marknaden. Att lösa kapacitetstilldelningen genom auktionsförfarande löser detta problem bara till viss del. Betalningsviljan för ett tågläge skulle sannolikt vara större om operatören visste att det gällde för flera år framöver än om nya auktioner ordnas inför varje årlig trafikplan. Även om detta kan göra det lättare för utmanare att beräkna värdet av en satsning innebär det också att det kan bli svårare eller mer tidskrävande för potentiella aktörer att sätta ihop ett konkurrenskraftigt trafikeringsystem.

När vi diskuterar kring tillgången till spårkapacitet är det även viktigt att se på tillgången till stationskapacitet. Som operatör måste man ha möjlighet att hämta upp och lämna av passagerare vid järnvägsstationer. En förutsättning torde vara att samtliga operatörer får tillgång till stationskapacitet i anslutning till tilldelade tåglägen. Dels torde det ur ett ekonomiskt perspektiv inte vara möjligt för enskilda operatörer att bygga upp egna järnvägsstationer i anslutning till de sträckor som trafikeras, dels torde det vara svårt att finna fysiskt utrymme att bygga ytterligare stationskapacitet i önskade lägen.

Slutsats

Spårtilldelningens roll i konkurrenstrycket bör i den löpande uppföljningen formuleras som en huvudsakligen kvalitativ beskrivning av hur tilldelningsprocessen ser ut och på vilka grunder tilldel-

ningen sker. Kvantitativa data bör användas i största möjliga utsträckning, bland annat för att beskriva hur långt i förväg en ansökan måste lämnas in och hur länge tilldelade tåglägen gäller. Även hur många som ansöker om tåglägen och i vilken utsträckning de får önskemål tillgodosedda bör redovisas, samt i vilken utsträckning tilldelade tåglägen inte utnyttjas. Beskrivningen bör omfatta prioriteringar såväl vid tågplanläggningen som vid oplanerade störningar. Beskrivningen lär i huvudsak bygga på Banverkets dokumentation. Även förutsättningarna samt processen för att få tillgång till stationskapacitet bör beskrivas kvalitativt.

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. Även tillgången till stationskapacitet bör beröras. Det kan även vara intressant att närmare analysera orsakerna bakom eventuellt icke utnyttjade tåglägen i syfte att klarlägga om detta främst berör av systemets utformning, t.ex. problem i planerings-/bokningsprocessen, eller företagens egna överväganden.

3.6.2 Tillgång till fordon och service samt kompetens

Fordonsförsörjningen bedöms som central för att åstadkomma en fungerande konkurrens i marknaden för persontrafik på järnväg⁴. 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 fordonsmaterielen, 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.

Om något av dessa led domineras av en aktör finns risk att kostnaderna för operatörerna blir så höga att konkurrensen skadas, åtminstone om denna dominerande aktör har ett vinstdrivande motiv. De beräknade kostnaderna för underhållstjänster kommer att påverka hur attraktivt det blir att bedriva trafik i det svenska järnvägsnätet. Blir de för höga skadas konkurrensen. På fordonssidan är alternativet att operatörerna själva måste äga sina fordon. Som argumenterats ovan innebär detta att de måste bära en stor

⁴ Se till exempel Järnvägsutredningen (2003).

risk och ta stora fasta kostnader. Det begränsar utbudet av intresserade aktörer och skadar därmed konkurrensen i trafiken. På detta sätt påverkar konkurrensen på marknaden för insatsvaror och -tjänster (i detta fall fordon och verkstäder) även konkurrensen på den marknad vi studerar (persontrafik på järnväg). Om en viss insatsprodukt bara tillhandahålls av en aktör kan priset på denna behöva regleras. I regel är det samhällsekonomiskt effektiva priset det som skulle uppstå på en marknad med god konkurrens. Detta pris bör vara lika för alla kunder för att säkerställa en neutral konkurrens.

Vissa aktörer kan se lok och vagnar som ett av sina viktigaste konkurrensmedel och samtidigt ha det långsiktiga perspektiv och de finansiella resurser som krävs för att äga den själv. Mindre operatörer kommer däremot ofta att vara beroende av att kunna leasa fordon till rimliga villkor under den relativt korta period ett trafikeringsavtal gäller. För den trafik som upphandlas av Rikstrafiken och trafikhuvudmännen har operatörerna haft tillgång till en befintlig park av lok och vagnar. Eftersom en alternativ marknad i praktiken saknas har operatörerna därmed inte i någon större utsträckning kunnat använda fordonen för att konkurrera. Om fordonen ska bli ett redskap i konkurrensen också för mindre aktörer måste det finnas alternativ att hyra på marknadsmässiga villkor.

Även på underhållssidan kan vissa operatörer föredra att driva underhållet eller delar av det i egen regi, eller via en egenhändigt vald entreprenör. Deras tillgång till verkstäder och depåer på neutrala villkor blir i det fallet en viktig faktor för att åstadkomma konkurrens. Denna typ av resurser finns i anslutning till spåren, där det, även bortsett från ekonomiska överväganden, torde finnas begränsade möjligheter för nybyggnation i relevanta lägen. På en del av underhållet är det möjligt att operatörerna inte väljer en egen lösning utan väljer att köpa från en dominerande aktör med ett närmast naturligt monopol. I det fallet är den dominerande aktörens likabehandling av alla konkurrenter, inklusive potentiella utmanare, en indikation på att konkurrensen fungerar väl.

I Storbritannien har man diskuterat bl.a. kring marknaden för underhåll av vagnar⁵. I det brittiska fallet lade man stor vikt vid att behandla olika aspekter av tillgången till underhåll och i förlängningen dess effekter på marknaden för järnvägstransport. I denna rapport diskuterar vi i och för sig marknaden för persontrafik, men

⁵ Competition Commission (2006).

även på denna marknad är tillgången till serviceanläggningar på icke diskriminerande villkor av stor vikt för att konkurrensen på marknaden ska utvecklas på ett tillfredställande sätt som möjligt.

I anslutning till diskussionen kring tillgången på fordon och service kan man även diskutera kring tillgången på rätt kompetens för att driva en verksamhet inom passagerartrafik med tåg. En sådan verksamhet behöver tillgång till personal med flera olika kompetensområden. Vad gäller underhåll och service behövs tillgång till tekniker med rätt kompetens för att hantera den vagnpark som är avsedd för passagerartrafik. Vad gäller den dagliga driften behövs t.ex. även tillgång till lokförare. Om tillgången till personal med rätt kompetens är bristfällig kan detta påverka konkurrensförhållanden på marknaden exempelvis genom att försvåra nytillträde.

Slutsats

Även vad gäller tillgång till fordon och service bör konkurrenstrycket i en löpande uppföljning betraktas i en kvalitativ beskrivning, vilken där det är relevant kompletteras med kvantitativa data. Beskrivningen bör omfatta vilka leverantörer med depå- och verkstadskapacitet som finns, vilka som har tillgång till dem, till vilken kostnad och på hur lång tids varsel. Beskrivningen bör illustrera hur de faktiska villkoren ser ut för den potentielle utmanare som vill gå in på marknaden men saknar egna fordons- och serviceresurser, och ge en övergripande bild av hur de befintliga aktörernas arrangemang. Det kan även vara intressant att följa hur tillgången till rätt kompetens utvecklas. Här kan det vara intressant att se hur antalet lokförare utvecklas. SCB har redan tidigare redovisat viss statistik över denna yrkeskategori.

Liksom vad gäller spårtilldelningen kan en mer genomgripande utvärdering komplettera detta med en undersökning av hur både befintliga och potentiella aktörer ser på situationen och möjligheten för potentiella utmanare att ta sig in på marknaden. Vad gäller tillgången på kompetens bör en mer genomgripande utvärdering även undersöka tillgången till rätt kompetens inom exempelvis service och underhåll, samt analysera eventuella trender inom centrala yrkeskategorier såsom lokförare och tekniker med rätt kompetens för de aktuella uppgifterna.

3.6.3 Informations- och bokningssystem

De informations- och bokningssystem som en ny eller potentiell aktör behöver tillgång till för att kunna konkurrera på lika villkor beror i hög grad på vilken reglering som beslutas och vilka system som uppstår på marknaden.

Principiellt kan man tänka sig en rad strukturer, från den ena extremen till den andra. En centraliserad lösning vore att ett monopolföretag står för huvuddelen av informationen till kunderna och kräver prisuppgifter från operatörerna långt i förväg, medan ett decentraliserat system skulle vara att alla företag bara säljer och informerar om de egna tjänsterna och det är kundernas ansvar att utifrån floran av operatörer och erbjudande sätta ihop sina resor. I det första fallet blir systemet visserligen lättöverskådligt, men operatörernas incitament att marknadsföra sig och exempelvis förbättra erbjudanden mot kunderna blir relativt lågt. I den andra extremen gäller det omvända – kunderna och företagen får en tydlig kontaktyta, men det kan bli svårt för kunderna att orientera sig bland de olika operatörernas utbud, vilket i sig kan motverka ett hårt konkurrenstryck.

Det finns naturligtvis även system som ligger mellan de två ytterligheterna. En sådan mellanform skulle exempelvis kunna vara ett system som enbart omfattar tidtabellinformation från samtliga operatörer. Alternativt ett system som omfattar alla aktörers tidtabeller, men där det också är möjligt för samtliga intresserade, men inte tvingande, att ansluta sig till en bokningsfunktion. Det senare kan exempelvis vara intressant för operatörer som sedan tidigare är aktiva på andra marknader och därmed redan har tillgång till egna bokningssystem.

En variant på dessa mellanformer skulle kunna bygga på Samtrafiken AB. Samtrafiken skulle kunna utveckla en samordningsfunktion för information som skulle vara obligatorisk för alla att delta i. Detta skulle även vara möjligt att förena med ett gränssnitt för bokning av biljetter, som det dock skulle vara frivilligt att ansluta sig till. En sådan lösning innebär att det skulle vara av särskilt intresse att följa hur frågorna kring informationstillgänglighet och ägandet utvecklar sig eftersom denna typ av frågeställningar är intressanta från konkurrenssynpunkt.

En annan mellanform kan vara att Rikstrafiken får i uppdrag att ta fram en trafikslagsgemensam reseinformation, omfattande tidtabeller och priser för alla operatörer, och att alla som driver linjetra-

fik ska vara skyldiga att sälja biljetter för alla resor som erbjuds i reseinformationen. Syftet är att värna kundernas överblick och möjlighet att planera sina resor. Järnvägsutredningen 1 föreslår ett system som detta, i syfte att värna kundernas överblick och möjlighet att planera sina resor. Medan tidtabeller kommer att vara relativt lättillgänglig information när Banverket tagit fram trafikplanerna så innebär kravet på att operatörerna ska rapportera in priser i förväg och sälja biljetter också åt sina konkurrenter en ganska avsevärd skillnad mot vad som kan förväntas bli utfallet på en mindre reglerad marknad.

En parallell kan dras till flygbranschen där det finns ett flertal operatörer och där det växt fram olika alternativ för att koordinera prisjämförelser och bokningar. Ett exempel inom flygbranschen är flygbokningssystem, Amadeus, som skapats för att underlätta bokningar med flygbyten mellan olika flygbolag på en och samma sträcka. Amadeus är ett distributionssystem för försäljning av flygbiljetter. De flesta flygbolagen lägger ut sina biljetter i detta system där samtliga försäljningskanaler (resebyråer etc.) kan se priser per avgång och biljettklass för alla flygbolag i systemet.

Vilket system som ska eftersträvas ligger utom ramen för denna studie, men valet kommer givetvis att ha implikationer för hur inträdeshinder på marknaden ska bedömas. Vid en decentraliserad lösning blir frågor som rör konsumenternas överblick och möjlighet att planera sitt resande särskilt viktiga för att de tänkta vinsterna med konkurrensen ska kunna utnyttjas. Direkta reklamkostnader kommer att bli en betydande kostnad för den som vill konkurrera på marknaden. Vid en helt centraliserad lösning blir funktioner som garanterar alla konkurrenters lika tillgång och lika behandling (exempelvis vid funktioner för reseplanering) särskilt viktiga. Då det finns risk att operatörerna blir anonyma för kunderna kräver ett sådant system särskild uppföljning av konkurrensen i fråga om kvalitet. Systemet kräver också att företagen inte får insyn i varandras priser förrän de publicerats, liksom regler kring hur priser kan ändras i efterhand under perioden fram till avgång.

Slutsats

I en löpande uppföljning bör tillgången till informations- och bokningssystem, och mer generellt hur lätt en utmanare kan nå kunderna, bedömas övergripande i en beskrivning av förekomsten av

biljettförsäljningsalternativ, resebyråer, Internetsidor och andra sökfunktioner, och av deras arbetssätt. Ett kompletterande kvantitativt mått ges av företagens kostnader för marknadsföring (reklam och PR). Marknadsföringskostnaderna kan dels ge en bild av hur en bransch agerar, men kan även ge en bild över utvecklingen i en bransch. Exempelvis är det inte orimligt att en ny aktör i en bransch som riktar sig till konsumenter lägger förhållandevis mer pengar på reklam och PR än ett företag som sedan länge är etablerat på marknaden. Dessa effekter torde rimligen även finnas på en marknad som persontrafik på tåg där SJ är den sedan länge etablerade operatören och där nya aktörer kan förväntas lägga förhållandevis stora resurser på att göra sig kända som ett attraktivt alternativ till den befintliga operatören.

Vid en genomgripande utvärdering kan beskrivningen utvidgas med en undersökning av hur befintliga och potentiella aktörer ser på situationen, liksom en undersökning av hur resenärerna kommer i kontakt med operatörer och bokar resor. Vid utvärderingen bör man även analysera hur ett eventuellt informations- och boknings-system är uppbyggt. Här bör man särskilt belysa hur ägandet ser ut samt vilka regler som gäller vad gäller tillgång till information samt tillträde till systemet som helhet.

3.7 Klagomål

Järnvägsstyrelsen är tillsynsmyndighet för järnvägsfrågor och hanterar bl.a. frågor som ger information om vilka problem som kan finnas inom persontrafiken med järnväg. Till Järnvägsstyrelsen uppgifter hör bl.a. tvistlösning eftersom infrastrukturförvaltare eller järnvägsföretag kan hänskjuta en tvist till prövning hos Järnvägsstyrelsen. Tvisterna kan exempelvis röra tilldelningen av kapacitet, avgifter eller tillhandahållandet av vissa tjänster. Härigenom samt genom övriga tillsynsuppgifter torde Järnvägsstyrelsen få information om hur företagen agerar på marknaden samt information om eventuella problem. En sammanställning av relevanta ärenden hos Järnvägsstyrelsen kan ge viktig information om eventuella problemområden på den konkurrensutsatta marknaden för persontrafik.

En annan indikation på hur väl konkurrensen fungerar på en marknad kan erhållas genom de klagomål som kan komma att lämnas in till myndigheterna både vad gäller konkurrensen på markna-

den och vad gäller de offentliga upphandlingar som sker. Klagomål som rör konkurrensfrågor hanteras av Konkurrensverket i enlighet med konkurrenslagens bestämmelser. Verket ansvarar även för tillsynen över offentliga upphandlingar. Detta omfattar bl.a. att granska att offentliga aktörer tillämpar upphandlingsreglerna och följer de lagar som styr upphandlingarna. Klagomålen enligt dessa regelverk bör kunna ge en god indikation på vilka aspekter av marknaden som upplevs som problematiska av de olika aktörerna på marknaden.

När en marknad konkurrensutsätts är det dock inte ovanligt att det i samband med konkurrensutsättandet kan inkomma ett relativt sett större antal klagomål, som senare klingar av i takt med att marknaden utvecklas. Ett inledningsvis större antal klagomål ska därmed inte med nödvändighet tolkas som att konkurrensutsättningen inte kommer att fungera som avsett på längre sikt. Klagomålen bör dock noga utvärderas för att se om de kan ge indikationer på eventuella åtgärdsbehov, t.ex. genom anpassningar av regelverket. Vid eventuella överträdelser av konkurrensreglerna har Konkurrensverket möjlighet att utreda dessa.

Slutsats

I den löpande uppföljningen bör man inhämta information om hur många och vilken typ av ärende som hanterats av Järnvägsstyrelsen. Därmed bör Järnvägsstyrelsen sammanställa de ärenden som kan ge relevant information om eventuella problem på marknaden. Man bör även inhämta information om hur många och vilken typ av klagomål som lämnats in till Konkurrensverket dels rörande upphandlingsfrågor, dels rörande konkurrensförhållandena på marknaden. Konkurrensverket hanterar båda typerna av klagomålsärenden och bör därmed årligen kunna sammanställa statistik över inkomna ärenden samt en sammanställning över de frågor som berörs i dessa klagomål.

Vid en genomgripande utvärdering bör det ske en analys av hur ärendestatistiken utvecklas, av de viktigare resultaten av ärendena samt av vilka de huvudsakliga bakomliggande orsakerna kan vara.

4 Konkurrens och resenärer

Enligt ekonomisk teori kommer ökad konkurrens att leda till lägre priser, ökat resande samt förbättrad kvalitet och/eller effektivare resursutnyttjande. Detta är även utgångspunkten för utredningens direktiv. För att utvärdera om konkurrensen får de önskade effekterna behövs därför information om priser, resandevolymer och kvalitet i resandet.

4.1 Pris

Ett viktigt kriterium för utvärderingen av reformer som ökar konkurrensen är hur konsumentpriserna utvecklas. Om priserna inte sjunker är det osannolikt att reformerna gynnar konsumenterna som grupp. Undantagen skulle vara om kvaliteten i resandet förbättras drastiskt så att betalningsviljan stiger, eller om kostnaderna för andra färdstätt – bil, buss och flyg – stiger kraftigt.

Att mäta priset på en tågresor är inte lika enkelt som det var för några decennier sedan, då priset baserades enbart på sträcka, vagnklass och restid. I dag är det bara årskort och motsvarande som kan jämföras på det sättet (och då måste man bortse från att utbudet och därmed värdet på kortet förändras över tiden). Den som vill samla in prisinformation i dag måste, i synnerhet sedan SJ:s senaste prisreform, hantera närmast ett kontinuum av tidpunkter, både för inköp och för resa, och biljettkategorier⁶. Det är inte osannolikt att moderna prissättningsmekanismer har stora fördelar för att sätta mer optimala priser – både företagsekonomiskt och samhällsekonomiskt⁷ – men det försvårar enhetliga prisjämförelser.

Ett sätt att få fram jämförbara priser är att se på utvecklingen för ett stickprov av resor, fördelat över olika sträckor, biljettkategorier, tidpunkter för inköp och för resa. Ett exempel kan vara priset på en icke-ombokningsbar biljett i andra klass mellan Södertälje och Uddevalla en torsdagseftermiddag som bokas elva dagar i förväg. För att ett sådant stickprov ska vara optimalt bör det dock baseras på historiska data över vilka biljetter som säljs och vid vilka tidpunkter. Det kräver information som i dag finns hos operatörer eller trafikhuvudmän och kan misstänkas vara belagd med affärs-

⁶ En översiktlig metoddiskussion kring att mäta priser för tågbiljetter finns i Nelldal & Troche (2006).

⁷ Se Appendix B av Kessides & Willig i OECD (1997).

sekretess. Vidare krävs att kunskapen om vilka biljetter som kontrolleras hålls hemlig hos utvärderaren. Ett företag som vet att det samlas in prisinformation om en specifik biljett kommer att ha incitament att göra just den biljetten billigare, om det tror att branschen och företaget självt kommer att bedömas på grundval av informationen.

SCB baserar i dag sin prisstatistik för tågresor på priser för några hundratal biljetter över olika sträckor och olika tidpunkter. Med anledning av prisreformerna bedriver SCB ett visst metodarbete. Tidigare har SCB begärt in priser från operatörerna, men från i år mäts priserna genom bokningar på Internet en gång i månaden. Priserna vägs samman till ett järnvägsindex, vilket tillsammans med index för lokaltrafik och andra transportsätt ingår i prisindex för transporttjänster. Detta ingår i sin tur i index för transport, vilket är en del av konsumentprisindex. Urvalet baseras på sekretessbelagda uppgifter om hur stor andel av omsättningen som härrör från olika sträckor och ungefärligen hur långt i förväg bokning sker.

Slutsats

Det förefaller lämpligt att basera analysen av prisutvecklingen på den statistik SCB samlar in för prisindex. 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. I det sammanhanget bör man skilja på utveckling av priser inom kommersiell och inom upphandlad trafik.

Vid en genomgripande utvärdering bör prisutvecklingen analyseras baserat på ett större antal biljetter som omfattar alla de ovan nämnda dimensionerna. Vid en sådan utvärdering kan det vara motiverat att titta också på mer udda resesträckor och tidpunkter, för att se hur priser utvecklas både på de vanliga sträckorna och på andra resekombinationer (exempelvis resor som innebär byten mellan flera olika operatörer). Därutöver bör redovisningen omfatta utvecklingen av priser för kommersiell trafik och upphandlad trafik då de trafikerar samma sträckor. Denna data måste samlas in vid en tidpunkt redan före reformerna, men urvalet bör inte offentliggöras förrän utvärderingen äger rum. Även den genomgripande undersökningen kan utformas i samråd med SCB.

I båda former av utvärdering bör priserna relateras till utvecklingen av resekostnader för andra färdstätt. På så sätt tar man hänsyn till att den ekonomiska och tekniska utvecklingen i samhället kan påverka efterfrågan på resande.

4.2 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. Om en vara eller tjänst konsumeras mer innebär det att den blivit mer attraktiv i förhållande till alternativet. I någon mån är detta alltså den mest centrala variabeln för att avgöra konkurrensens effekter för konsumenterna. Ekonomisk teori säger att konkurrens, allt annat lika, leder till en större konsumerad kvantitet än vad fallet är på mer koncentrerade marknader.

Sannolikt är utvecklingen av det totala antalet passagerarkilometer på var och en av de konkurrensutsatta sträckorna en rimligt bra indikator på om konkurrensen gör tågresandet attraktivare. Kvantiteten kan också delas upp i större detalj på olika delsträckor och tidpunkter. En alltför detaljerad uppdelning riskerar dock att ge en missvisande bild. 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 trafikerats mer än vad resenärernas betalningsvilja motiverar kommer att förlora trafik till andra, mer optimala, tåglägen. Därför är aggregerade mått som passagerarkilometer på hela den konkurrensutsatta sträckan sannolikt en effektiv kvantitetsindikator.

De kvantiteter som i dag redovisas av SIKA är passagerarkilometer och antalet resor (uppdelat på fjärr- och regionaltrafik)⁸. Av affärssekretesskäl redovisas dock inte dessa uppdelade på sträckor eller på operatörer. SIKA har dock information för varje operatör. Av dessa framstår passagerarkilometer som det mer relevanta måttet, då antalet resor säger mindre om tågtrafiken sammanlagda attraktivitet och dessutom är ett mått känsligt för ändringar i definitioner (bland annat måste en tidslängd för uppehåll vid byten definieras). Sammantaget ger dock utvecklingen av passagerarkilometer och antalet resor information om huruvida utvecklingen beror på förändringar i längd eller frekvens i resandet. Om detta

⁸ Se SIKA (2008).

redovisas separat för kommersiell och upphandlad trafik ges dessutom en indikator på i vilken mån de två konkurrerar med varandra.

Det finns även andra aspekter som kan vara intressanta att belysa från ett kvantitativt perspektiv för att se hur de utvecklas efter att det skett en konkurrensutsättning av persontrafik med tåg. En sådan aspekt är jämställdhet, dvs. om kvinnors och mäns resande utvecklas på olika sätt efter det att en konkurrensutsättning skett. Därmed kan det vara intressant att även följa hur dessa två gruppers resande utvecklas över tid.

Slutsats

För att kunna utvärdera hur resandet utvecklats förefaller det lämpligt att den löpande uppföljningen redovisar antalet passage-rarkilometer uppdelat på åtminstone varje linje. Detta kräver att operatörerna åläggs att redovisa sitt transportarbete i den kommersiella trafiken.

Med hänsyn till affärssekretessen bör begränsningar göras i hur informationen redovisas offentligt. För det första bör måtten redovisas aggregerat så att enskilda operatörers arbete inte blir identifierbart (utom då det enbart finns två operatörer på samma linje, i vilket fall de givetvis kan räkna ut varandras arbete). För det andra bör informationen för enskilda operatörers (främst SJ) arbete i dag sekretessbeläggas fram till den tidpunkt då en mer genomgripande utvärdering verkligen sker, eller redovisas med en tidseftersläpning. Ju äldre informationen är, desto mindre känslig bör den vara.

För att få en bild över förhållandet mellan kommersiell och upphandlad trafik och för att kunna jämföra utvecklingen bör även transportarbetet i form av passagerarkilometer i den upphandlade trafiken redovisas. Särskilt gäller detta siffror över det transportarbete som genomförs på de konkurrensutsatta linjerna, men även utvecklingen på ett antal andra upphandlade sträckor kan användas som referensobjekt. Detta bör kunna åläggas Rikstrafiken och trafikhuvudmännen.

Från ett jämställdhetsperspektiv bör man även följa hur kvinnors respektive mäns åkande utvecklas. Enligt uppgift har Banverket redan i dag sådan statistik. Denna statistik redovisas lämpligen på nationell grund.

En genomgripande utvärdering bör relatera utvecklingen åtminstone på varje linje också till situationen före konkurrensutsättningen. I så fall behöver data om passagerarkilometer per linje samlas in redan före reformerna, men inte offentliggöras förrän utvärderingen äger rum. En genomgripande utvärdering bör också redovisa resandekvantiteten i form av antalet resor, så att utvecklingen kan analyseras närmare.

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.

4.3 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. Om konkurrensen inte skulle fungera kan omvänt priser och kvantiteter ligga stilla medan kvaliteten sjunker. Åtminstone på lång sikt borde dock förändringar i tågresandets attraktivitet leda till att det totala tågresandet också förändras, då resenärer väljer tåg framför andra alternativ, eller omvänt. Eftersom det är osäkert på vilken tidshorisont de långsiktiga effekterna slår in och eftersom de pris- och kvantitetsmått vi använder inte kommer att vara helt precisa kan uppgifter om kvaliteten komplettera dessa och ge en tidig indikation på hur järnvägens attraktivitet utvecklas från konsumenternas synpunkt sett.

Till detta kommer ytterligare en anledning att mäta kvaliteten, nämligen järnvägens nätverkseffekter. Hur attraktivt tåget är som alternativ kommer att bero på resenärers helhetsupplevelse. Om resan är uppdelad på flera sträckor som körs av olika operatörer kan varje operatör ha incitament att spara pengar genom att försämra kvaliteten i tjänsten. En operatör som håller hög kvalitet kan därigenom drabbas av att operatörer på anslutande linjer håller en lägre kvalitet.

I det följande kommer vi att värdera kvalitet i fem aspekter: punktlighet, turtäthet, snabbhet, kundnöjdhet i andra aspekter och tillgänglighet för funktionshindrade.

4.3.1 Punktlighet

Punktligheten är en central del i hur kvalitet i tågtransport kan bedömas. Punktligheten kan mätas på olika sätt⁹, men en rimlig definition bygger på att man sätter upp ett intervall för tågets faktiska avgångs- och ankomsttider i förhållande till dem som anges i tidtabellen. En punktlig avgång och en punktlig ankomst sker då inom dessa uppställda intervall. Dessa intervall kan vara samma eller olika för avgångs- och ankomsttid. Intervallet för ankomsttid kan vara absolut eller relateras till färdsträckan eller planerad färdtid. Banverket publicerar till exempel statistik över hur stor andel av tågen som ankommit till slutstation inom fem minuter efter utsatt tid¹⁰. Banverket besitter dock information på minutnivå. Om konkurrensen leder till en ökad kvantitet finns risk att punktligheten kommer att sjunka. Det blir trängre på spåren och det är dessutom fler operatörer som ska samordna sig. Om fördelningen av tåglägen sker på ett effektivt sätt och konkurrensen gör att operatörerna optimerar trafiken bättre är det dock möjligt att försämringen kan minimeras.

Samtidigt kan definitionen av punktlighet komma att påverka operatörernas beteende, om dessa tror att de egna företagen eller hela branschen bedöms på grundval av den. I det fallet är det rimligt att tro att operatörerna kommer att anstränga sig mer för att hålla avgång och ankomst inom det definierade intervallet, vilket innebär att tåg som ligger väl inom intervallet, eller som ligger utanför det, kommer att prioriteras lägre. (I extremfallet kan det innebära att operatören är beredd att ge upp ett tågläge då tåget är sex minuter försenat, men inte då tåget är fyra minuter sent.) Det är även rimligt att de kommer att anstränga sig mer för att hålla tiderna vid de stationer som mäts än vid dem som inte mäts. 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 samt viktigare knutpunkter, om man måste hålla med insamling och bearbetning av data.

⁹ Se Nyström (2005) för en genomgång.

¹⁰ Ett exempel finns i Banverket (2008).

Slutsats

I en löpande uppföljning kan utvärderingen även fortsättningsvis använda andelen tåg som ankommer till slutstation samt viktigare knutpunkter tidigare än fem minuter efter utsatt tid som huvudsakligt mått. Då detta är ett enkelt mått kan det redovisas på månads- eller årsbasis för alla trafikerade sträckor. Banverket förefaller mest lämplig att ansvara för statistikproduktionen, och myndigheten kan framöver åläggas att tillhandahålla sådan information.

Vid en genomgripande utvärdering kan det dock finnas skäl att utnyttja Banverkets 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.

4.3.2 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. Då samhällsekonomiska och företagsekonomiska intressen sammanfaller verkar det inte motiverat att göra någon detaljerad uppdelning av turtäthet över dygnet – vare sig operatörer eller trafiksystemet är betjänta av en hög turtäthet då få vill resa. Det lär också oftast ligga i operatörers intresse att erbjuda bra anslutningar också till andra operatörers linjer. Enskilda operatörer kan dock vara mindre intresserade av att trafikera vissa stationer, även om de ur samhällets synvinkel är viktiga som bytespunkter eller av andra skäl.

I dag finns hos Banverket relativt enkelt tillgängligt information om tågrörelser, det vill säga hur många tåg som trafikerat en viss sträcka under en viss tid. Man kan också relativt enkelt beräkna hur många tåg som går mellan ändstationer. Däremot kan det inte enkelt utläsas hur många tåg som stannar på en viss kombination av stationer under en viss tid.

Slutsats

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 noggrannare granska hur turtätheten på flera delsträckor över de konkurrensutsatta linjerna utvecklats. Banverket förefaller mest lämplig att ansvara för statistikproduktionen, och myndigheten kan framöver åläggas att tillhandahålla sådan information.

4.3.3 Snabbhet

Utöver punktlighet och turtäthet är det för de flesta resenärer önskvärt att tågen snabbt tar sig mellan stationerna. Den tekniska utvecklingen leder visserligen till att tågens genomsnittshastigheter ökar, och det ligger dessutom i operatörernas intresse att producera många passagerarkilometer per dygn. Samtidigt kan priskonkurrens göra exempelvis att vissa operatörer väljer att köra äldre och långsammare tåg, och konkurrens om tåglägen kan göra det trängre och riskera att leda till lägre genomsnittshastigheter vid trängsel.

Förutsättningarna för snabb trafik bestäms i hög grad av tillgång till tåglägen och prioriteringskriterier vid oplanerade störningar. En auktionsmodell kan härvid accentuera avvägningen mellan snabba tåg (med höga resenärpriser och hög betalningsvilja för bra tåglägen) och billiga tåg (med lägre betalningsvilja i spårtilldelningsprocessen).

Härutöver finns det självfallet en avvägning mellan punktlighet, turtäthet och snabbhet. Att ange generösa restider i tabellen gör det lättare att köra tågen punktligt. Att stanna varje tåg på alla stationer ger en hög turtäthet. Båda åtgärderna drar dock ner snabbheten och kan därmed sänka kvaliteten och attraktiviteten i tågresandet.

Om den modell man använder för att utvärdera prisutvecklingen tydligt tar hänsyn till hur lång tid resorna tar blir det mindre viktigt att se hur snabbt en genomsnittsresa går. Om priserna sjunker på både snabba och långsamma resor, samtidigt som båda tar lika lång tid som tidigare medan fler väljer att åka långsamma tåg, stiger tågets attraktivitet även om den genomsnittliga restiden blivit längre.

Det kan dock finnas skäl att på ett övergripande sätt följa utvecklingen av några typiska resor, särskilt på sträckor som är utsatta för konkurrens genom andra transportslag. Ställt i relation

till hur priser och punktlighet utvecklas kan man då övervaka att snabbheten inte sjunker utan förklaring. Om modellen för värdering av prisutvecklingen inte tar någon större hänsyn till snabbheten (utan exempelvis jämför priset på en biljett med en restid på 2:30 före konkurrensutsättning med priset på en biljett med en restid på 2:45 under konkurrens, eller tvärtom) finns starkare skäl att se noggrannare på snabbheten.

Slutsats

Den löpande uppföljningen bör redovisa genomsnittlig hastighet på de mest centrala sträckorna på de konkurrensutsatta linjerna för några tidpunkter per vecka, för såväl den kommersiella som den upphandlade trafiken. För att ge en rättvisande bild bör planerad hastighet (enligt tidtabell) kompletteras med information om den faktiska hastigheten för ett urval av de utvärderade tåglägena. Denna statistik går att hämta ur Banverkets tidsstatistik som beskrivs ovan i diskussionen om punktlighet.

Vid en mer genomgripande utveckling bör man även se på mer komplexa resor som innefattar byten.

4.3.4 Upplevd kvalitet – kundnöjdhet i andra aspekter

För att komplettera de ovan diskuterade måtten på kvalitet kan utvärderingar använda mätningar av hur nöjda resenärerna är. Dessa kan behandla flera aspekter som är svåra att mäta på andra sätt. 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.
- Hantering av klagomål.
- Eventuella skillnader i mäns och kvinnors uppfattning om resandet.

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. Ett exempel på undersökning för Rikstrafiken finns i ÅF (2007). Även om fokus i denna undersökning ligger på själva resan finns även frågor om hur enkelt det var att boka biljett. En undersökning av hur kundnöjdheten utvecklas på marknaden för persontrafik med tåg efter en konkurrensutsättning bör ha ett perspektiv som omfattar hela resan.

Vid mätningarna måste 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. Frågor som ber de svarande själva avgöra hur de tycker att resandet utvecklats sen konkurrensen infördes riskerar erfarenhetsmässigt att få svar färgade av intrycket nu. I synnerhet en tjänst som tågtransport, som i princip bara kan gå rätt på ett sätt men fel på många, riskerar att få svar av typen 'det var bättre förr'.

Slutsats

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 män och kvinnor svarat på samma frågor. Då vi förutsätter att Rikstrafiken och trafikhuvudmännen kommer att fortsätta att utvärdera den upphandlade trafiken bör utvärderaren redovisa kundnöjdhetsindex för den kommersiella trafiken. Eftersom syftet är att beskriva den allmänna utvecklingen bör index redovisas uppdelat på olika linjer men aggregerat mellan olika operatörer. Undersökningen bör göras på ett representativt urval och vara fullt jämförbar mellan olika tidpunkter. Urvalet ska vara tillräckligt omfattande för att på ett rimligt sätt möjliggöra insam-

ling av synpunkter från olika typer eller grupper av resande, t.ex. resor i glesbygd eller funktionshindrade resande. De flesta andra aktörer inom sektorn är på ett eller annat vis är intressenter i delar av resandet, varför ansvaret för att genomföra undersökningen bör ligga hos utvärderaren själv.

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

4.3.5 Tillgänglighet för funktionshindrade

Det är inte otänkbart att ett högre konkurrenstryck kan få effekter på tillgängligheten för funktionshindrade. Det kan därför finnas skäl att bevaka utvecklingen efter en konkurrensutsättning.

Undersökningar av tillgängligheten för funktionshindrade har tidigare gjorts för bland annat Banverkets räkning¹¹, men har varit behäftade med vissa metodproblem. 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 förutser att samarbete kommer att ske med berörda myndigheter och andra intresserade organisationer.

De kommentarer om mätning av subjektiva mått som beskrivs ovan gäller även på detta område.

Slutsats

Den löpande uppföljningen bör rapportera utvecklingen av centrala mått för tillgängligheten, liksom utvecklingen av de tillfrågades faktiska resande. Lämpligen samordnas arbetet med Socialstyrelsens undersökning, och frågorna formuleras i samråd mellan utvärderaren och Socialstyrelsen. Om det behövs för att kunna utvärdera situationen före och efter reformernas genomförande kan det vara

¹¹ En rapport gemensam för Banverket, Boverket, Luftfartsstyrelsen, Rikstrafiken, Sjöfartverket och Vägverket har gjorts av Markör (2006).

av intresse att inkludera åtminstone mer övergripande mått i Socialstyrelsens pilotstudie under 2009.

Vid en mer genomgripande utvärdering bör man samordna en eventuell djupstudie med Socialstyrelsens fördjupade undersökningar.

5 Konkurrensens effekter för andra aktörer

Enligt ekonomisk teori har konkurrensen i normalfallet otvetydigt positiva effekter för konsumenterna och för samhället som helhet. Med undantag för effekterna på nytilkomna, tidigare utestängda, aktörer finns dock inget som garanterar att producentsidan ska påverkas positivt. En tidigare monopolist som konkurrensutsätts kommer i normalfallet tvärtom att producera en mindre totalkvantitet, att använda färre anställda och mindre kapital, samtidigt som vinsten blir mindre. Effekten för aktörer på marknader som gränsar till den kommersiella persontrafiken på järnväg – exempelvis marknaden för upphandlad trafik – är inte entydig. I det följande görs ett försök att uppskatta effekten på en rad aktörer av en situation med konkurrens inom den kommersiella trafiken.

5.1 Effekter för upphandlande enheter

Att införa konkurrens i den kommersiella trafiken kan, som diskuteras ovan, ha effekter också på den upphandlade trafiken. Detta kan därmed även leda till betydelsefulla indirekta effekter för konsumenterna i form av påverkan på pris, kvantitet och kvalitet.

Det förslag för reglering av den upphandlade trafiken som utredningen lägger kommer självfallet att ha effekter på Riks- trafikens 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. Där utöver kan upphandlingssituationen även påverkas av att det finns flera aktörer inom den kommersiella persontrafiken. Om detta leder till anbud med lägre priser och högre kvalitet är dock ännu oklart. Med fler aktörer på den kommersiella marknaden kan fler operatörer vara intresserade av att vara verksamma inom den upphandlade trafiken. Om nätverkseffekterna i form av sam-

ordning i utnyttjande av personal och materiel, fördelar av att redan vara etablerade i Sverige m.m. är stora kan de göra att fler företag deltar i upphandlingarna. Detta borde i sin tur leda till en förbättrad anbudskonkurrens vilket kan vara till nytta för den upphandlande enheten. Å andra sidan kan det finnas vinster i att specialisera sig på antingen kommersiell eller upphandlad trafik, i synnerhet om det råder kapacitetsbrist för någon typ av väsentlig insatsfaktor som fordon. Om dessa specialiseringseffekter är stora kan det leda till att den upphandlade trafiken blir relativt ointressant för många aktörer på marknaden, vilket leder till färre och sämre bud. Därutöver bör man även beakta att SJ i dag kan bedriva kommersiell trafik som inte är strikt företagsekonomiskt lönsam – exempelvis av strategiska eller samhällsekonomiska skäl. Om så är fallet kan mer trafik behöva gå till upphandling (eller behöva övervägas för upphandling av Rikstrafiken) än vad fallet är i dag.

I dagsläget förefaller det 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.

Slutsats

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. Det finns även ett intresse av att följa upp hur de strategiska trafikförsörjningsprogrammen i enlighet med Järnvägsutredningens förslag används. 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.

Ansvar för att ta fram informationen bör ligga på Rikstrafiken och trafikhuvudmännen.

Vid en genomgripande utvärdering bör utvärderaren se närmare på utvecklingen, med fokus på upphandlingar som uppvisar stora skillnader i förhållande till tidigare. En faktor som särskilt bör diskuteras är i vilken utsträckning operatörerna inom den kommersiella trafiken också deltar i upphandlingarna.

5.2 SJ

I dagsläget har SJ förhållandevis stor kontroll över sin situation på det svenska järnvägsnätet. I en situation med fler operatörer på de kommersiellt gångbara linjerna bör konkurrensen bidra till en minskad lönsamhet för SJ, givet att det inte finns en sådan effektiviseringspotential att den sannolika minskningen av SJ:s trafik uppvägs. Då resandet med SJ minskar kommer företaget också att efterfråga mindre personal och materiel. Om denna mindre efterfrågan vägs upp av att nytillkomna konkurrenter kommer att behöva personal och utrustning är oklart, och diskuteras nedan.

Vilka följder reformerna kan ha för SJ:s beteende i den upphandlade trafiken diskuteras i samband med diskussionen kring effekterna på trafikhuvudmännen, se ovan.

5.3 Andra operatörer

När SJ:s ensamrätt avskaffas förutses nya operatörer komma in på marknaden för persontrafik med tåg. De nytillkomna operatörerna kommer att ta en del av det resande och den vinst som i dag tillfaller SJ. De kommer givetvis också att behöva personal och materiel. Den totala effekten på antalet sysselsatta människor och det sysselsatta kapitalet i förhållande till dagens situation är i dagsläget oklar. Å ena sidan kan konkurrensen, som argumenterats tidigare, genom effekter på pris och kvalitet leda till ett större totalt resande. Ett ökat resande gör att efterfrågan på personal och materiel stiger. Å andra sidan kan konkurrensen leda till ett behov av större rationaliseringar, vilket begränsar efterfrågan på personal och materiel. Den sammanlagda nettoeffekten är oklar och bland annat beroende på hur resenärer värderar pris och kvalitet i förhållande till varandra. Om kvalitet är mycket viktigt kommer operatörerna att behöva mycket personal och förhållandevis dyr tågmateriel. Om resenärerna är mycket prismedvetna kan kostnadspressen leda till

att persontrafiken på järnväg i framtiden har färre anställda och billigare materiel än i dag.

Vilka följder reformerna kan ha för operatörers beteende i den upphandlade trafiken berörs då effekterna på trafikhuvudmännen diskuteras ovan.

5.4 Banverket

Banverket har en viktig roll vad gäller förutsättningarna att framgångsrikt driva persontrafik med järnväg, bl.a. genom sitt arbete med att fördela tåglägen. Förutsättningarna för skapa god konkurrens och möjligheterna för en effektiv uppföljning och utvärdering av situationen kommer att i viss mån ställa större krav på Banverket än vad fallet är i dag.

Flera av de indikatorer som diskuteras i denna rapport bygger på att Banverket samlar in och sammanställer statistik och annan information. Den viktigaste av dessa är en beskrivning av spår-tilldelningsprocessen, men förslagen gäller även flera kvalitetsindikatorer som t.ex. punktlighet. Dessutom ställer förutsättningarna för konkurrens högre krav på spår-tilldelningsprocessen i sig själv. Dessa krav kommer enligt uppgift att beskrivas ingående på annat håll i utredningen.

Även Banverkets totala behov av kontakter med olika aktörer kommer att öka. Det kommer bl.a. att ske mot bakgrund av att marknadsöppningen förväntas innebära att nya aktörer etablerar sig på marknaden. Detta kommer att en i viss utsträckning ökad arbetsbelastning hos Banverket.

5.5 Järnvägsstyrelsen

Järnvägsstyrelsen är tillsynsmyndighet för järnvägssektorn. Myndigheten ska bl.a. verka för en effektiv järnvägsmarknad med sund konkurrens och dess marknadsövervakning är indelad i områdena bantillträde, konkurrensbevakning, tvister och fastställelse av villkor samt särredovisning. Vad gäller konkurrensfrågor samarbetar myndigheten med Konkurrensverket. Därmed förefaller det naturligt att ansvaret för den löpande uppföljningen läggs på Järnvägsstyrelsen eller motsvarande framtida myndighet, eventuellt i samarbete med Konkurrensverket. Därutöver ska Järnvägsstyrel-

sen, enligt diskussionen i kapitel 3.7, sammanställa sådana ärenden som kan ge relevant information om eventuella problem på marknaden.

En sådan utökning av arbetsuppgifterna kommer att medföra nya arbetsuppgifter för myndigheten, och kan därmed förväntas medföra en ökad arbetsbelastning och ett behov av något ökade resurser. Det ligger dock utanför ramarna för denna studie att föreslå vilken myndighet eller annan organisation som ska genomföra det framtida utvärderingsarbete som krävs. Regeringen beslöt i april i år att den nya myndigheten Transportstyrelsen ska inrättas den 1 januari 2009. Myndigheten kommer bl.a. att ta över verksamheten vid Järnvägsstyrelsen samt viss verksamhet vid Banverket.

5.6 Andra myndigheter

Att ta fram de föreslagna indikatorerna kan även påverka belastningen på andra berörda myndigheter – främst SIKa, SCB och Socialstyrelsen. I förhållande till myndigheternas storlek kommer arbetsinsatsen vara störst för SIKa, medan ökningen för SCB och Socialstyrelsen kommer att vara av mindre omfattning. Då persontrafik på järnväg blir ytterligare ett område som ska utsättas för konkurrens förväntas även Konkurrensverket att behöva följa marknadsutvecklingen i vart fall under en inledande fas. Därmed kommer arbetsbelastningen på myndigheten att öka något.

6 Slutsatser och rekommendationer

I det avslutande kapitlet kommer vi att sammanfatta slutsatserna kring vad som kan utgöra lämpliga indikatorer för att studera konkurrenstrycket på marknaden för persontrafik på järnväg. Vi kommer dels att diskutera vad som är lämpligt för en ex post uppföljning och utvärdering, samt dels vad som kan vara intressant från ett ex ante-perspektiv.

6.1 Mätning av kommersiell och upphandlad trafik

Denna studie syftar till att ta fram mått över hur effekterna av att konkurrensutsätta persontrafiken med tåg kan utvärderas. Även om dessa effekter sannolikt kommer att i huvudsak återfinnas inom den kommersiella trafiken kan konkurrensutsättningen även ge upphov till viktiga konsekvenser för den upphandlade trafiken och därmed Rikstrafiken och trafikhuvudmännens verksamhet.

Som framgår av tidigare kapitel anser vi att de flesta måtten bör redovisas separat för kommersiell och upphandlad trafik. För vissa indikatorer föreslår vi dock att information redovisas för den sammantagna marknaden, eller bara för den kommersiella. De senare förslagen ska ses mot bakgrund av att den upphandlade trafiken inte antas påverkas i någon större omfattning av den kommersiella trafiken på dessa områden, samt att upphandlande enheter har större kontroll över dessa. Av praktiska skäl är det dock möjligt att de upphandlande enheterna och utvärderaren vill samordna sitt arbete.

De indikatorer som vi föreslår redovisas sammantaget baseras i huvudsak på uppgifter från operatörerna såsom vinstmarginaler för att mäta marknadsmakt, irreversibla kostnader samt marknadsföringskostnader för att diskutera tillgång till informations- och bokningssystem. I dessa fall skulle det vara svårt och/eller medföra alltför omfattande redovisningsskyldigheter för företagen, i förhållande till nyttan av informationen, att särskilja mellan den kommersiella och den upphandlade trafiken. Det kommer dock även fortsättningsvis att finnas krav på trafikhuvudmännen att särredovisa kommersiell trafik i förhållande till upphandlad trafik i offentliga företag.

På de områden där indikatorerna särredovisar kommersiell och upphandlad trafik är utvecklingen på sträckor med såväl upphandlad som kommersiell trafik av särskilt intresse. Särskilt vid kontrollstationerna bör utvärderingen omfatta pris-, kvantitets- och kvalitetsindikatorer för på dessa sträckor, såväl totalt som uppdelat på kommersiell och upphandlad trafik.

I de delar där man enbart utvärderar hur själva anbudsförfaranden hanteras kommer av naturliga skäl enbart upphandlad trafik att beröras.

6.2 Uppföljning och utvärdering av utredningens förslag ex post

I kapitel 3 och 4 har vi diskuterat en rad olika indikatorer på konkurrensförhållanden samt effekterna av att konkurrensutsätta marknaden för persontrafik med tåg i Sverige. Dessa indikatorer kan användas för att genomföra en löpande uppföljning av den konkurrensutsättning av persontrafiken som kommer att föreslås av Järnvägsutredningen 2.

Vissa indikatorer är mer arbetskrävande och kan därför vara mer lämpade att använda vid mer genomgripande utvärderingar, t.ex. olika 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.

Nedan följer en kortfattad sammanfattning av indikatorer som lämpar sig för uppföljning och utvärdering av effekterna på konkurrensen av Järnvägsutredningens förslag. Närmare beskrivningar och mer detaljerade diskussioner kring respektive indikator finns i kapitel 3 och 4.

Marknadskoncentration

För att mäta marknadskoncentrationen är det lämpligt att i den löpande uppföljningen använda HHI dels på riksnivå och dels på linjer med kommersiell trafik. På riksnivå bör HHI redovisas på årsbasis för såväl omsättningen i den kommersiella persontrafiken på järnväg som omsättningen för den upphandlade persontrafiken. Det kan även vara intressant att beräkna ett utgångsvärde för HHI för den upphandlade trafiken för att ge ett ingångsvärde mot vilket de framtida effekterna kan mätas. Samtliga operatörer bör därför åläggas att redovisa sin omsättning fördelad på kommersiell respektive upphandlade verksamheten inom persontrafik på järnväg i Sverige. HHI på årsbasis bör även redovisas för varje linje med kommersiell trafik för att ge en indikation på den faktiska konkurrensen. Även på denna nivå bör de aktiva operatörerna åläggas att rapportera in sin omsättning. Den mer arbetskrävande uppgiften att på mer detaljerad nivå mäta marknadskoncentration, t.ex. på särskilda delsträckor, torde framför allt vara motiverat vid en kontrollstation.

Företagsrörlighet

Företagsrörligheten på en marknad ger en bild av hur inträde och utträde sett ut och kan därmed ge en kompletterande bild till de mått som enbart beskriver antal företag och deras marknadsandelar. Därmed bör även företagens rörlighet redovisas i den löpande uppföljningen på samma nivåer som marknadskoncentrationen, det vill säga uppdelat på riksnivå för kommersiell trafik respektive upphandlad trafik, samt på varje linje med kommersiell trafik. Aspekter som kan ge ytterligare information om konkurrensförhållandena är vilken typ av aktörer som gått in på och/eller lämnat marknaden. Här är det även intressant att studera eventuella trender vad gäller ägandeförhållanden, storlek, samt geografiska och faktiska (kommersiell/upphandlad trafik) verksamhetsområden. Företagsrörligheten bör följas löpande, medan de mer detaljerade studierna av eventuella trender exempelvis kan genomföras vid kontrollstationer eller med annars med några års mellanrum.

Marknadsmakt

Även förekomsten av marknadsmakt är intressant att studera, särskilt då på en nyligen konkurrensutsatt marknad. Ett potentiellt riskmoment i samband med en konkurrensutsättning är att särskilt större företag som redan tidigare funnits på marknaden eventuellt kan komma att kunna utöva marknadsmakt i kraft av sin tidigare verksamhet. Det är därför intressant att löpande följa någon indikator som kan fånga upp eventuella indikationer på marknadsmakt. En sådan indikator är ett företags vinstmarginal. Som en del av den löpande uppföljningen bör därför operatörernas vinstmarginaler redovisas och operatörerna bör därför åläggas att rapportera in detta mått.¹²

Denna indikator kan med fördel förenas med en mer djupgående analys av olika prisvariationer och prisernas koppling till observerbara kostnadsskillnader. En sådan mer djupgående analys sker lämpligen vid en kontrollstation och kan även samordnas med en mer genomgripande prisanalys (se nedan).

¹² Mätt som rörelsemarginaler hänförliga till verksamhet inom persontrafik på järnväg i Sverige.

Irreversibla kostnader

Persontrafik på järnväg är en förhållandevis kapitalintensiv verksamhet. Detta kan ses som ett inträdeshinder på marknaden då en potentiell aktör måste hantera dessa krav på ett sådant sätt att en lönsam verksamhet möjliggörs. Ett exempel är hur en aktör väljer att hantera tillgången till lok och vagnar, t.ex. valet mellan ägande och leasing. Sådana val kommer att avspeglas i företagens redovisning och eventuella trender kan ge information kring exempelvis inträdeshinder. Den löpande uppföljningen bör därför omfatta hur aktörernas avskrivningar och finansiella kostnader utvecklas och aktörerna bör därför åläggas att rapportera in dessa.

Vid kontrollstationer kan det även vara av intresse att ytterligare studera olika företagsmått, men det är samtidigt viktigt att väga informationskraven mot företagets behov av sekretess för känslig information.

Spårtilldelning

Spårtilldelningen, dvs. tilldelningen av tåglägen, har stor betydelse för operatörernas möjlighet att bedriva den trafik de önskar. Som operatör behöver du tillgång till spår och stationskapacitet m.m. i anslutning till de tider du önskar trafikera en sträcka. För att utgöra ett konkurrenskraftigt alternativ måste man även kunna leverera snabba och punktliga resor, varvid tilldelningen av spårlägen har en potentiell möjlighet att påverka förutsättningarna för verksamheten. Den löpande uppföljningen bör ske i form av en främst kvalitativ beskrivning av hur processerna kring tilldelningen utformats och följts, samt vilka företag som får kapacitet och i hur hög utsträckning dessa aktörer får de tåglägen som ursprungligen begärts. Här är även viktigt att belysa hur icke använda tåglägen hanteras både vad gäller principer och den faktiska förekomsten. Beskrivningen bör även omfatta hur ansökningstiderna ser ut, hur ofta tåglägen fördelas, samt en beskrivning av de prioriteringar som faktiskt görs dels vid den ursprungliga fördelningen av tåglägen, dels vid oplanerade störningar i trafiken. Aktuell data kommer främst att samlas in av Banverket för den löpande uppföljningen. Även förutsättningarna och processen för att få tillgång till stationskapacitet bör beskrivas kvalitativt.

Vid kontrollstationerna bör även befintliga och potentiella aktörer intervjuas för att kartlägga deras uppfattning om hur ovanstående indikatorer fungerat i praktiken enligt deras uppfattning. Även orsakerna bakom eventuellt icke utnyttjade tåglägen bör analyseras för att klarlägga om de bakomliggande orsakerna.

Tillgång till fordon och service

Som vi redan tidigare nämnt är tillgången till fordon intressant för att bedöma potentiella aktörers möjlighet att komma in på marknaden. Men även tillgången till olika typer av service har betydelse för operatörernas möjlighet att bedriva en effektiv och lönsam verksamhet på marknaden. Vid den löpande uppföljningen bör man redovisa vilka leverantörer av fordon och service, med depå- och verkstadskapacitet, som finns samt villkoren för att få tillgång till deras fordon och verkstäder. Beskrivningen bör även kompletteras med en översiktlig beskrivning av de befintliga aktörernas och operatörernas arrangemang vad gäller fordon och service. Här torde det vara särskilt intressant att följa hur Jernhusens verksamhet utvecklar sig för att se i vilken utsträckning nya aktörer får tillgång till dess resurser. Även utvecklingen av tillgången till rätt kompetens i form av lokförare bör följas.

Vid kontrollstationerna bör även befintliga och potentiella aktörer intervjuas för att kartlägga deras uppfattning om hur ovanstående indikatorer fungerat i praktiken enligt deras uppfattning samt hur det påverkar möjligheterna för nya aktörer att komma in på marknaden. Även tillgången till olika typer av kompetens såsom lokförare och nödvändiga tekniker bör kartläggas och eventuella trender analyseras.

Informations- och bokningssystem

En förutsättning för att kunna bedriva persontrafik är att resenärerna på ett enkelt sätt kan få fram tidtabeller samt boka biljetter. Om en ny eller potentiell aktör inte har möjlighet att få tillträde till existerande system eller enbart kan få tillträde på märkbart sämre villkor kan detta ses som ett inträdeshinder om det inte finns andra alternativ. För den löpande uppföljningen är det därmed intressant att följa villkoren för tillgång till informations- och boknings-

system, samt att även översiktligt redovisa vilka alternativ som står till buds för en ny operatör, dvs. hur tillgänglig marknaden är för denne. För en kvantitativ uppföljning kan man även följa företagens kostnader för marknadsföring (reklam och PR).

Vid kontrollstationerna bör även befintliga och potentiella aktörer intervjuas 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. Här bör man även analysera hur ett eventuellt informations- och bokningssystem är uppbyggt, varvid man särskilt bör belysa ägandefrågor samt regler rörande tillgången till information samt tillträde till systemet.

Klagomål

Järnvägsstyrelsen tillsynsarbete inom olika områden kan ge värdefull information om trender och eventuella problemområden på den konkurrensutsatta marknaden. Järnvägsstyrelsen bör därför göra en sammanställning över de ärenden som kan ge relevant information för en uppföljning och utvärdering av effekterna av en konkurrensutsättning av persontrafiken. Klagomål enligt konkurrensreglerna och upphandlingsreglerna kan ge en indikation på eventuella problem både inom kommersiell och inom upphandlad trafik. Båda regelverken hanteras av Konkurrensverket. Som en del av den löpande uppföljningen bör man därför följa hur många och vilken typ av klagomål som lämnats in till verket på dessa två områden. Järnvägsstyrelsen och Konkurrensverket bör ansvara för de årliga sammanställningarna av statistik över inkomna ärenden samt en sammanställning över de frågor som berörs i dessa klagomål. Vid en kontrollstation bör det ske en mer detaljerad analys av dessa ärenden, t.ex. hur statistiken utvecklats samt om man kan se några indikationer på eventuella bakomliggande orsaker.

Pris

Konkurrensens betydelse för konsumenternas ställning på en marknad diskuteras ofta i samband med att en marknad ska utsättas för konkurrens. En ökad konkurrens ses ofta som en möjlighet att ge ökade valmöjligheter och innebär ofta en förhoppning om en

sänkt prisnivå genom att konkurrensutsättningen är tänkt att stimulera en effektivisering av verksamheten. Det är därför intressant att löpande följa prisutvecklingen på marknaden. Ett lämpligt underlag utgörs av den statistik som samlas in av SCB och som baseras på ett urval av biljetter, vars exakta sammansättning är okänd för operatörerna. I det sammanhanget bör utvecklingen av priser inom kommersiell trafik särskiljas från motsvarande inom upphandlad trafik.

Vid en kontrollstation kan det vara befogat att göra en mer detaljerad studie av prisutvecklingen och därmed täcka ett större antal sträckor med mer varierande förutsättningar. Därutöver bör redovisningen omfatta utvecklingen av priser för kommersiell trafik och upphandlad trafik då de trafikerar samma sträckor. Sådan data måste även samlas in inför reformen i syfte att utgöra en referenspunkt för de framtida kontrollstationerna. Även vid utvärderingar i samband med kontrollstationen bör kunna utformas i samråd med SCB.

För att både löpande och 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.

Kvantitet

En viktig indikator på hur resenärerna värderar järnvägsmarknaden i framtiden kan fås genom en uppföljning av hur själva resandet utvecklas. Det är därför av stort intresse att följa hur antalet passagerarkilometer utvecklas fördelat över olika sträckor. Det är även intressant att kunna se hur förhållandet mellan kommersiell och upphandlad trafik utvecklar sig bl.a. 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 utvecklingen av kvinnors respektive mäns resande bör redovisas.

Vid kontrollstationer 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.

För att både löpande och vid kontrollstationer kontrollera för effekterna av konkurrensutsättningen av järnvägmarknaden från den allmänna utvecklingen i ekonomin och i trafiken bör järnvägsresor på nationell nivå relateras till hur resandet med andra färdstätt utvecklas. Sådan data bör kunna tillhandhållas av SIKA.

Punktlighet

En viktig kvalitativ aspekt för resenären är tågens punktlighet eftersom detta kan påverka både byten och slutlig ankomsttid. En ökning av antalet operatörer på spåret kan medföra en risk för ökade förseningar om det uppstår trängsel på spåret. För att klarlägga effekterna på konsumenterna är det därför intressant att löpande utvärdera andelen tåg som ankommer till slutstation samt viktigare knutpunkter tidigare än fem minuter efter utsatt tid. Då detta är ett enkelt mått kan det redovisas på månads- eller årsbasis för alla trafikerade sträckor för att täcka in eventuella säsongsmässiga variationer. Banverket redovisar redan i dag detta mått.

Vid en kontrollstation kan Banverkets underlag utnyttjas till en mer detaljerad analys av skillnaderna mellan olika sträckor och tidpunkter.

Turtäthet

Som konstaterades i kapitel 4 sammanfaller de samhällsekonomiska och företagsekonomiska intressen i huvudsak vad gäller turtätheten. För vissa indikatorer såsom turtäthet är det särskilt intressant att följa hur utvecklingen påverkar förutsättningarna för den upphandlade trafiken. Den löpande uppföljningen av turtätheten koncentreras därför lämpligen till viktigare linjer på dygns- eller veckobasis, samt ett urval sträckor som är intressanta från ett regionalt perspektiv. Banverket tar lämpligen fram det nödvändiga underlaget.

Vid en kontrollstation bör man göra en mer detaljerad granskning över hur turtätheten utvecklats över tid på de sträckor där det finns kommersiell trafik.

Snabbhet

Järnvägsresornas framtida attraktivitet som resealternativ kommer till en del bero av deras förmåga att erbjuda både punktliga och snabba resvägar. Det är därför intressant att jämföra hur restiden utvecklas över tid för att se om en eventuell ökad trängsel på spår och stationer leder till längre restider vilket i förlängningen skulle kunna påverka tågresandet totalt sett. Här bör tid enligt tidtabell även jämföras med faktisk tid. Det är även intressant att studera om det finns några skillnader i hastighet om en resa utförs i kommersiell regi eller som en del av upphandlad trafik. Huvuddelen av denna statistik kan hämtas från Banverket.

Vid en kontrollstation kan fördjupade studier göras genom att se på mer komplexa resor med ett eller flera byten.

Upplevd kvalitet – kundnöjdhet i andra aspekter

De tidigare diskuterade kvalitetsmåten har i viss utsträckning varit kvantifierbara och objektivt mätbara. För att fånga mer subjektiva kvalitetsupplevelser är det dock även intressant att studera hur kundnöjdhet utvecklar sig över tid.

Denna indikator bör redovisa någon form av kundnöjdhetsindex, baserat på frågor som omfattar hela resan. Utvärderaren bör redovisa kundnöjdhetsindex för den kommersiella trafiken, uppdelat på olika linjer, men aggregerat mellan olika operatörer. Undersökningen bör göras på ett representativt urval och vara fullt jämförbar mellan olika tidpunkter. Ansvar för att genomföra undersökningen bör ligga hos utvärderaren själv.

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

Vad gäller redovisningen av upplevd kvalitet torde det vara tillräckligt att redovisa måten på nationell basis, även om insamlingen ska vara inriktad på att täcka in ett representativt urval av sträckor och trafikformer.

Tillgänglighet för funktionshindrade

Olika grupper av resenärer har olika krav på resandet vad gäller dess utbud och tillgänglighet. En gruppering som torde ha specifika om än varierande krav på tillgänglighet är olika grupper av funktionshindrade. Det är därmed viktigt att följa upp den framtida utvecklingens effekter för denna grupp resande. I denna del pågår för närvarande ett arbete vid Socialstyrelsen som undersöker de funktionshindrades villkor i samhället, däribland resande bl.a. med järnväg. Ett lämpligt tillvägagångssätt är att samordna denna del med Socialstyrelsen undersökning. Lämpliga frågor om tillgänglighet och upplevelserna av faktiskt resande skulle kunna tas fram tillsammans av Socialstyrelsen och utvärderaren. Dessa undersökningar kommer att göras löpande.

Vid en kontrollstation kan det vara av intresse att samordna en eventuell djupare studie med Socialstyrelsens fördjupade undersökningar.

Effekter för upphandling av trafik

Även själva upphandlingssituationen påverkas av att det finns fler aktörer inom den kommersiella persontrafiken. Det är oklart i vilken grad detta kommer att påverka upphandlingsanbudena vad gäller pris och kvalitet. Denna typ av information tas lämpligen fram av Rikstrafiken och trafikhuvudmännen, och används för en löpande uppföljning av konkurrensen i den upphandlade järnvägs-trafiken, t.ex. antalet anbud, vinnande anbud och genomsnittligt anbud. Dessa bör relateras till tidigare anbud. Även användningen av de strategiska trafikförsörjningsprogrammen bör följas upp för att se i vilken utsträckning och på vilket sätt de där givna signalerna avspeglar sig hos de kommersiella aktörernas verksamhet antingen inom den kommersiella trafiken eller inom den upphandlade trafiken.

Vid en kontrollstation bör utvecklingen studeras mer i detalj, med fokus på de områden som uppvisar störst skillnader mot tidigare, samt i vilken utsträckning operatörer inom den kommersiella trafiken deltar i upphandlingar.

6.3 Utvärdering av utredningens förslag ex ante

Den tidigare diskussionen i detta kapitel har tagit sikte på den uppföljning och utvärdering som ska ske i efterhand. Syftet har därmed varit att ta fram indikatorer som är lämpliga att använda för att utvärdera utredningens förslag efter det att förslagen genomförts. Härigenom kan man förutsätta att det finns möjlighet att ta fram data om de indikatorer som ska följas upp samt att inför de förändrade marknadsförutsättningar även ange vilken information de berörda aktörerna är skyldiga att redovisa.

Econ Pöyry har dock även i uppdrag att göra en bedömning av konsekvenserna för konkurrensen av det förslag utredningen planerar att lägga. Härmed måste utvärderingen ske i förväg vilket innebär att viss data inte kommer att vara tillgänglig. Därmed kommer vissa av de ovanstående faktorerna inte att vara relevanta för en sådan ex ante-bedömning av förslagets effekter.

Även vid en ex ante-analys ska utredningens preliminära förslag utvärderas vad gäller deras effekt på konkurrensen och järnvägens aktörer. De potentiella effekterna för olika aktörer såsom operatörer och upphandlade enheter ska diskuteras, samt effekterna för konsumenterna belysas. Som tidigare nämnts kommer dock analysen och diskussionerna att begränsas bl.a. av tillgängligheten på data.

Nedan diskuteras de indikatorer som kan utgöra en lämplig utgångspunkt för en sådan bedömning. Indikatorerna har dels diskuteras i kapitel 3 och 4, samt även i avsnitt 6.2 varför följande avsnitt inte kommer att belysa indikatorerna i mer detalj.

- *Marknadskoncentration.* Ett införande av konkurrens syftar till att åstadkomma en större mångfald på de kommersiellt gångbara sträckorna. Däremot är det inte klart att det blir utfallet inom den upphandlade trafiken, även om en förhoppning kan vara att öka antalet budgivare vid upphandlingar eller minska det totala behovet av upphandlingar. En ex ante-bedömning av utredningens förslag kommer att innefatta de viktigaste förslagets effekter på koncentrationen på den kommersiella marknaden på längre sikt. Inom den upphandlade trafiken kommer effekter både på kort och på lång sikt att diskuteras.

- *Företagsrörlighet.* Bedömningen av utredningens förslag kommer att innefatta en diskussion av de sannolika effekterna på rörligheten in på och ut från både kommersiella och upphandlade marknader givet de inträdeshinder som kan identifieras med utgångspunkt från utredningens förslag.
- *Marknadsmakt.* Bedömningen av utredningens förslag kommer här att innefatta en diskussion av de viktigaste förslagets effekter på kommersiella aktörers marknadsmakt på både den kommersiella marknaden och marknaden för upphandlad trafik på längre sikt.
- *Irreversibla kostnader.* Utredningens förslag kommer i denna del att övergripande diskuteras med utgångspunkt från vad man i stort kan förvänta sig vad gäller kraven på kapital för persontrafik på järnväg med utgångspunkt från utredningens förslag. Behovet av kapital kommer dock inte att kvantifieras.
- *Tillgång till nödvändiga gemensamma funktioner: Spårtilldelning, tillgång till fordon och service, samt informations- och bokningssystem.* En konkurrensneutral och icke-diskriminerande tillgång till tåglägen utgör en viktig förutsättning för att en fungerande marknad ska kunna utvecklas. Även tillgängligheten till andra viktiga gemensamma funktioner är en förutsättning för en fungerande konkurrens. En ex ante-bedömning av utredningens förslag kommer att innefatta effekter på konkurrensen av eventuella föreslagna modeller för spårtilldelning, för fordonsförsörjnings- och serviceområdena samt för informations- och bokningssystem.
- *Pris och kvantitet.* En ex ante-bedömning av utredningens förslag kommer att innefatta dels en sammanvägning av förslagets effekter på prissättning och prisnivåer, uppdelad på kommersiell och upphandlad trafik, dels en sammanvägning av förslagets effekter på resandet, uppdelad på kommersiell och upphandlad trafik.
- *Kvalitet: Punktlighet, turtäthet och snabbhet.* En ex ante-bedömning av utredningens förslag kommer att innefatta en sammanvägning av förslagets effekter på punktlighet, turtätheten och snabbheten inom kommersiell och upphandlad trafik. I denna del är det även intressant att koppla resonemangen om tillgång

till tågägen och hur dessa fördelas på olika aktörer till diskussionen om punktlighet och snabbhet.

- *Upplevd kvalitet och tillgänglighet för funktionshindrade.* En ex ante bedömning av utredningens förslag kommer enbart att omfatta en mycket översiktlig diskussion kring den sannolika sammanvägda effekten på kundnöjdhet inom den kommersiella trafiken. Det är sannolikt inte möjligt att göra en separat ex ante-bedömning av förslagets effekter på tillgängligheten för funktionshindrade.
- *Effekter för upphandling av trafik.* Vad gäller upphandlingssituationen är det oklart i vilken grad antalet aktörer kommer att förändras eller hur anbuden i sig kommer att påverkas. I denna del kommer ex ante-bedömningen enbart att göra övergripande bedömningar med utgångspunkt från vad man kan anta om läget med utgångspunkt från utredningens förslag.

7 Referenser

Litteratur

Banverket (2008): *Månadsrapport tågtrafik: Maj 2008.*

Bergman, Mats (2002): *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering, Ds 2002:21.*

Competition Commission (2006): *Railway Investments Limited and Marcroft Holdings Limited – Completed acquisition by Railway Investments Limited of Marcroft Holdings Limited, 12 September 2006.*

Järnvägsutredningen (2002): *Rätt på spåret (SOU 2002:48), betänkande.*

Järnvägsutredningen (2003): *Järnväg för resenärer och gods (SOU 2003:104), huvudbetänkande.*

Konkurrensverket (2007): *Konkurrensen i Sverige 2007, rapport 2007:4.*

Markör (2006): *Tillgänglighet för funktionshindrade, presentation för Banverket, Boverket, Luftfartsstyrelsen, Rikstrafiken, Sjöfartverket och Vägverket.*

Nelldal, Bo-Lennart, och Gerhard Troche (2006): *Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990–2005*, rapport Järnvägsgruppen KTH.

Nyström (2005): *Punktlighet*, Forskningsrapport Luleå Tekniska Universitet.

OECD (1997): *Railways: Structure, Regulation and Competition Policy*, rapport från OECD Competition Committee.

SIKA (2008): *Bantrafik 2006*, rapport 2008:2.

ÅF (2007): *Rikstrafikens kundundersökning (NKI) – våren 2007*, rapport för Rikstrafiken.

Intervjuer

| | | |
|-------------------|------------------------|------------------------|
| Roar Hermo | Banverket | 2008-05-29 |
| Lars Sjöberg | Banverket | 2008-05-29 |
| Jan Östlund | SIKA | 2008-05-29 |
| Henrik Allansson | SCB | 2008-06-02, 2008-06-23 |
| Niklas Henriksson | Banverket | 2008-06-03 |
| Karin Flyckt | Socialstyrelsen | 2008-06-13 |
| Bosse Andersson | Rikstrafiken | 2008-06-25 |
| Kajsa Rosén | Banverket | 2008-06-25 |
| Ronnie Hörnvall | Rikstrafiken | 2008-06-26 |
| Lars Sjövall | Länstrafiken Örebro | 2008-06-26 |

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten– till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabbsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
44. Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet. Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer. Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick. Expertgruppsrapport. Ju.
62. Myndighet för miljö – en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter. Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn – organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningsstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning. Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar. Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering. Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2. Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö
92. Konkurrens på spåret. N.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]
- Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
- Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
- Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
- Enklare redovisning. [67]
- Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]
- Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
- Revisorerers skadeståndsansvar. [79]
- Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
- Vägen tillbaka för överskuldsetta. [82]
- Straff i proportion till brottets allvar. [85]
- Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. [87]
- Elektroniskt kungörande av författningar. [88]
- ### Utrikesdepartementet
-
- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]
- Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat
och främjande. [90]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
- En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvaret för personalen före, under och
efter internationella militära insatser. [91]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
- Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
- Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
- Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
- Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetens utvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
- Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]

Ett statsstöd i tiden. [22]
Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]
Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
Personnummer och samordningsnummer. [60]
Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för
rationella utbildningsval. [69]
Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga ut-
betalningar från välfärdssystemen. [74]
F-skatt åt flera. [76]
Beskattningsstidpunkten för näringsverksam-
het. [80]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighets-
regler. [52]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad
integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i under-
marksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering
– handläggningsregler. [31]
En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
Bygg – helt enkelt! [68]
Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets
yttrande över SKB:s Fud-program 2007.
[70]

Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]
Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges
anslutning. [1]
Transportinspektionen. En myndighet för
all trafik. + Bilagor. [9]
Bättre kontakt via nätet – om anslutning
av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity
production based on renewable energy
sources in Spain, Portugal, Germany, and
United Kingdom. [13]
Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
Bredband till hela landet. [40]
Transportinspektionen. Ansvarslag för
vägtrafiken m.m. [44]
Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets
organisation. [53]
Effektivare signaler. [72]
Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv
i privat regi. [84]
Trygghetssystemen för företagare. [89]
Konkurrens på spåret. [92]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]
Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]
Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten.
[59]
Kontinuitet och förändring. + Lättläst +
Daisy. [64]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]
Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]