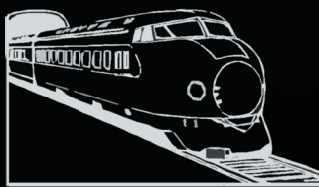
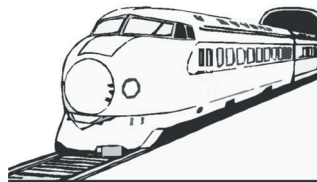


KONKURRENS



BETÄNKANDE
FRÅN
JÄRNVÄGSUTREDNINGEN 2

PÅ SPÅRET



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:92

Konkurrens på spåret

Betänkande av Järnvägsutredningen 2

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:92

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

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

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

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

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

Till statsrådet Åsa Torstensson

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

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

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

Utredningen har antagit namnet Järnvägsutredningen 2.

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

Stockholm i oktober 2008

Jan Brandborn

/Pia Bergdahl
Åke Lewerentz
Ulf Samuelsson

Innehåll

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

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

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

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

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

Förkortningar och begrepp

Förkortningar

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

Begrepp

I detta betänkande avses med

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

Sammanfattning

Uppdraget

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

Järnvägsmarknadens avreglering

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

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

Konkurrensen på den framtida persontrafikmarknaden

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

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

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

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

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

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

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

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

Fordonsförsörjning och underhåll av fordon

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

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

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

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

Samordnat biljettsystem

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

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

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

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

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

Effektivt nyttjande av spåren på konkurrensneutrala villkor

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

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

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

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

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

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

Behov av regeländringar

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

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

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

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

Uppföljning och utvärdering

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

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

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

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

Plan för genomförande

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

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

Konsekvenser

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

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

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

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

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

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

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

Summary

Remit

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

Deregulation of the rail market

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

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

Competition on the future passenger traffic market

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

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

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

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

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

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

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

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

Rolling stock provision and maintenance

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

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

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

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

Coordinated ticketing system

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

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

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

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

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

Efficient use of tracks on competition-neutral terms

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

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

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

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

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

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

Need for regulatory changes

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

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

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

Monitoring and evaluation

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

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

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

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

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

Plan for implementation

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

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

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

Consequences

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

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

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

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

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

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

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

1 Inledning

1.1 Utgångspunkter

Järnvägsutredningen 1

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

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

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

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

¹ SOU 2003:104.

Kommittédirektiven

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

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

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2008.

Uppdraget

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

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

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

1.2 Hur vi har arbetat

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

Dessutom har jag haft ett antal möten med och besökt

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

Dessutom har jag medverkat bl.a. vid

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

Jag har arrangerat

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

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

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

Konsultföretaget Econ Pöyry⁵ har på mitt uppdrag upprättat en rapport om hur uppföljning och utvärdering av järnvägsmarknaden efter en avreglering kan utformas. Rapporten har varit vägledande för mig i kapitel 10, Uppföljning och utvärdering.

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

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

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

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

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

⁶ Wärnfeldt, Y. Internationell kartläggning. Promemorior maj och augusti 2008, TFK.

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

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

Disposition av betänkandet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Den svenska järnvägens avregleringsprocess

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

2.1 Allmänt om avreglering

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

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

2.2 Järnvägens avreglering

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

Vertikal separation mellan infrastruktur och trafik

När det gäller avreglering av den svenska järnvägssektorn brukar 1988 års transportpolitiska beslut¹ anses göra startpunkten. SJ var vid den tiden ett affärsverk vars verksamhet genom åren hade blivit allt mer vidlyftig, inkluderande vissa myndighetsuppgifter. I grova drag innebar beslutet 1988 att den tidigare banavdelningen inom SJ bildade Banverket för att förvalta den statliga järnvägsinfrastrukturen, medan övriga delar av SJ skulle handha trafikverksamheten. De ursprungliga avsikterna med de genomgripande förändringarna som regeringen föreslog i propositionen var dock inte en avreglering av järnvägsmarknaden, vilket jag återkommer till nedan.

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

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

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

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

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

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

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

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

Upphandling av interregional trafik i konkurrens

I enlighet med regeringens förslag² började från och med trafikåret juni 1993 – juni 1994 statens köp av de företagsekonomiskt olönsamma interregionala persontransporterna upphandlas i konkurrens i stället för genom omförhandlingar av avtalen med SJ. Förändringen motiverades av den ”olämpliga kombinationen” av SJ:s ensamrätt och en i förväg beslutad köpesumma för olönsam interregional trafik. Avsikten var att öka kostnadseffektiviteten och övergången till upphandling kom också att leda till att SJ kraftigt sänkte sina ekonomiska krav för att utföra trafiken. Inte förrän det trafikår som startade i januari 2000 kom andra tågoperatörer att lägga bättre anbud än SJ. Den upphandlingsomgången innebar ytterligare stora kostnadssänkningar och Tågkompaniet vann den prestigefyllda nattrafiken på övre Norrland, medan Sydvästen började trafikera Väst kustbanan och BSM Järnväg sträckan Töreboda – Falköping – Nässjö.

Långtgående avreglering som kom av sig

1994 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens avregleringsproposition³ att SJ:s och trafikhuvudmännens respektive ensamrätter skulle avskaffas fr.o.m. 1 januari 1995. Alla som hade ekonomiska förutsättningar att upprätthålla trafik i enlighet med det sökta upplägget skulle kunna tilldelas tåglägen. En myndighet för marknadstillsyn och tilldelning av infrastrukturkapacitet skulle etableras, men SJ skulle under en övergångsperiod fortsätta att ansvara för trafikledning och ha företrädesrätt vid planering av trafik-tjänster. Trafikledningsbesluten skulle kunna överklagas till tillsynsmyndigheten.

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

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

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

gods- och kombiterminaler samt verkstäder skulle upplåtas till marknadspris.

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

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

Trafikledning och andra funktioner överförs från SJ

Ett år senare presenterade regeringen förslag⁵ på förändringar i regelverket, men av mindre genomgripande omfattning än enligt den tidigare regeringens förslag. Det förslag som lades fram och som även kom att bli riksdagens beslut innebar i korthet bl.a. följande.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EU-inträdet börjar inverka på svenska regler

Redan 1991 hade i EU tagits beslut om ett direktiv⁶ vars syfte var att underlätta anpassningen av gemenskapens järnvägar till den enhetliga marknadens behov och öka deras effektivitet. Till följd av Sveriges inträde i EU var det nödvändigt att införa några bestämmelser som i praktiken haft mycket begränsad betydelse. Det gäller rätten för s.k. internationella sammanslutningar att bedriva transittrafik, utan rätt till cabotage, genom och mellan olika medlemsstater och rätten att utföra internationella kombinerade godstransporter. I direktivet föreskrivs även att räkenskaperna för de olika verksamheterna transporter och infrastrukturförvaltning ska hållas åtskilda. Detta krav hade uppfyllts mer än väl genom delningen av SJ 1988, en åtgärd som kan förmodas ha påverkat såväl EG-lagstiftningen som den mycket omfattande järnvägsreform som kom att genomföras i Storbritannien.

Regeringen beslutade senare i förordning (1996:734) om statens spåranläggningar om principer för tilldelning av kapacitet på spåren. Dessa principer grundas på ett EG-direktiv⁷. Kapacitet skulle tilldelas med utgångspunkt i ett effektivt utnyttjande av statens spåranläggningar. Tilldelningen skulle ske på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Det fanns möjlighet att ge företräde till viss trafik, nämligen:

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

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

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

EU beslutade 1995 även om ett direktiv⁸ vars syfte var att säkerställa att tillträdesrätten för den internationella järnvägstrafik som det ovan nämnda direktivet från 1991 föreskrev tillämpades på ett enhetligt och icke-diskriminerande sätt. Inom gemenskapen ska gälla vissa gemensamma baskrav avseende yrkesmässig lämplighet och tillräckliga försäkringar. Dessa kompletteras med nationella krav avseende t.ex. säkerhet. Till följd av detta beslutades om ett antal ändringar i järnvägssäkerhetslagen.⁹ Även dessa regeländringar kan anses ha haft mycket begränsad betydelse för att åstadkomma en öppnare järnvägsmarknad.

Gemensamma anläggningar överförs från SJ

I och med den transportpolitiska propositionen 1998¹⁰ ersätts begreppet trafikpolitik mot transportpolitik. Regeringens avsikt med detta var att markera en vidgad syn på transporternas funktion i samhället. Riksdagens beslut att godkänna regeringens förslag innebar, av intresse i detta sammanhang, följande.

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

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

⁸ Direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag.

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

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

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

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

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

Affärsverket Statens järnvägar bolagiseras

Ytterligare ett steg i svensk järnvägshistoria togs då Riksdagen godkände regeringens bolagiseringsproposition¹¹. I och med detta beslutades att verksamheten i affärsverket Statens järnvägar vid årsskiftet 2000-2001 skulle överföras till ett eller flera aktiebolag. Genom bolagiseringen skulle SJ ges lika förutsättningar som sina konkurrenter och bättre kunna tillgodose kundernas krav på service. Bolagiseringen skulle underlätta rationalisering och effektivisering och anpassning till en internationalisering av marknaden. Staten skulle äga alla aktier i det eller de bolag där kärnverksamheten bedrivs. Av olika skäl var det lämpligt att vissa funktioner fanns kvar i affärsverket Statens järnvägar. Bland de viktigaste är att förvalta leasingavtal om fordon som ingicks på 1990-talet samt de leasade fordonen.

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

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

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

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

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

Fordonsbidrag till trafikhuvudmännen

I enlighet med 2001 års infrastrukturproposition¹² beslutades en ökad planeringsram för investeringar i järnvägstrafik på 100 miljarder kronor. Erfarenheter från tidigare år visade att anskaffningen av fordon inte hade skett i samma takt som moderniseringen av järnvägssystemet. Man såg en risk att trafikeringen inte kunde nå upp till den ökande efterfrågan, något som innebar en avsevärd samhällsekonomisk förlust. Därför föreslogs att 4,5 miljarder kronor skulle ges till trafikhuvudmännens investeringar i spårfordon för regional kollektivtrafik.

EU:s järnvägspaket

Den 1 juli 2004 trädde järnvägslagen¹³ i kraft. Genom lagen genomfördes bl.a. EU:s s.k. järnvägspaket, vilket består av fyra EG-direktiv¹⁴. Detta var det första av hittills tre järnvägspaket och ett försök från EU att införa regler som skulle tvinga medlemsstaterna att öppna sina respektive järnvägsmarknader. Av förändringar av betydelse för svenskt vidkommande kan nämnas att konkurrensen på järnvägsmarknaden ska övervakas av ett regleringsorgan som är oberoende i förhållande till varje infrastrukturförvaltare, avgiftsorgan, organ som tilldelar infrastrukturkapacitet samt järnvägsföretag och andra som kan ansöka om infrastrukturkapacitet. Vidare gäller att tillstånd för järnvägsföretag ska vara giltigt i hela gemenskapen.

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

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

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

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

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

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

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

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

Första öppningen för rent kommersiell persontrafik

I den transportpolitiska proposition som regeringen lade fram i mars 2006,¹⁵ och som senare beslutades av riksdagen, skapades en liten öppning för andra järnvägsföretag än SJ AB¹⁶ att bedriva persontrafik på rent kommersiella villkor. Från april 2007 är således det järnvägsnät som förvaltas av staten öppet för alla järnvägsföretag att bedriva trafik med chartertåg och nattåg. I övrigt hävdades i propositionen att genomgripande förändringar av reglerna för tillträde till järnvägsmarknaden bör göras först då föreslagna framtida EU-regler slutligt har antagits. Under tiden måste marknadsfunktioner och tillsynsfunktioner fortsätta att utvecklas och rutiner utformas för tillämpning av prioritetskriterier för tilldelning av spårkapacitet. Detta bör enligt propositionen göras i en stegvis

¹⁵ Prop. 2005/06:160 Moderna transporter.

¹⁶ SJ:s persontransportverksamhet fördes vid bolagiseringen 2001 till SJ AB.

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

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

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

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

EU:s andra järnvägspaket

Ett antal ändringar i svensk lagstiftning¹⁷ gjordes i juli 2007 till följd av att EU:s andra järnvägspaket, vilket består av en förordning och tre direktiv¹⁸, antogs i april 2004. Genom andra järnvägspaketet harmoniseras regler om säkerhet och teknisk utformning inom

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

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

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

Trafikhuvudmän får bedriva storregional trafik

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

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

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

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

EU:s tredje järnvägspaket

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

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

2.3 Sammanfattande beskrivning av utvecklingen

Kort om utvecklingen före 1988

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

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

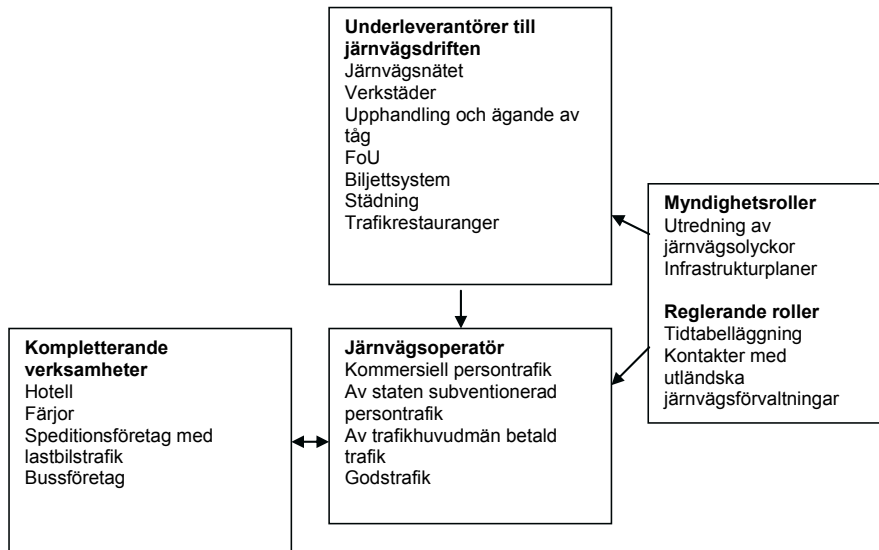
²¹ Förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

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

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

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

SJ-systemet före 1988



Källa: Alexandersson och Hultén, 2008.

Avregleringens resultat och motiv för avreglering

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

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

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

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

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

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

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

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

3 Marknaden för persontrafik med järnväg

3.1 Olika sätt att dela in marknaden

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

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

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

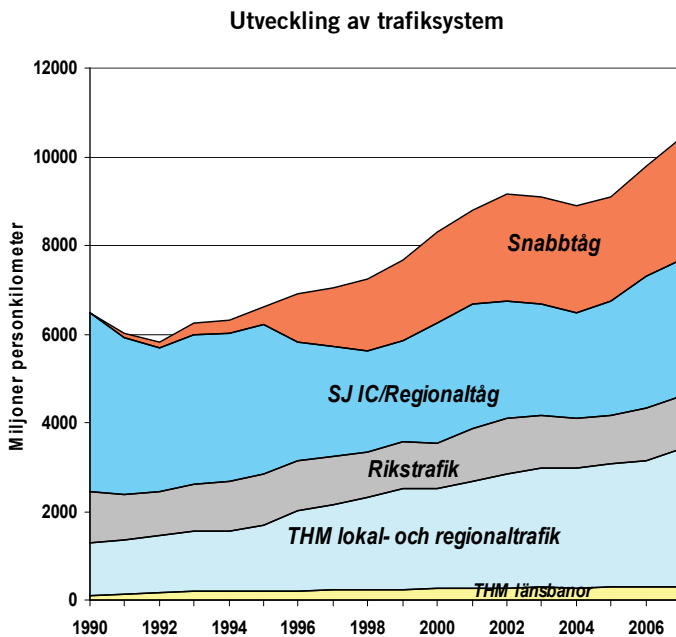
Trafiken i de olika segmenten beskrivs med följande ord. Långväga trafik knyter ihop landet och är alternativ till bil, buss och flyg, storregional trafik vidgar arbetsmarknader medan lokal regional trafik med tåg i tätbebyggelse är en del i kollektivtrafiken och avlastar vägnätet. Funktionen för den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

trafiken i glesbygd anges vara en "tillfredsställande" transportförsörjning.

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

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

Nedan åskådliggörs utvecklingen i en sådan uppdelning.



Källa: Jakob Wajzman, Banverket.

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

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

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

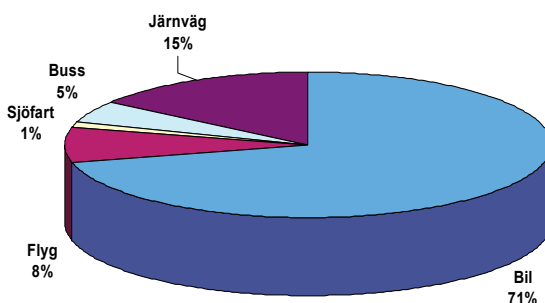
3.2 Transportarbetets utveckling¹

Samtliga transportmedel

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

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

Långväga transportarbete år 2007

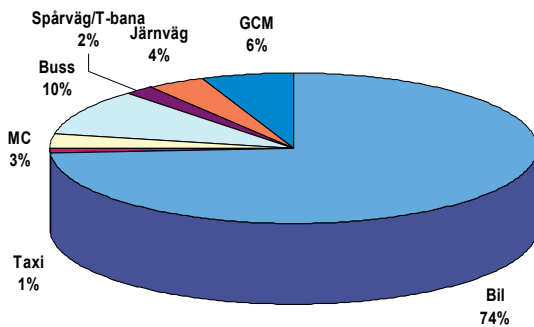


Källa: Banverket.

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

¹ Uppgifterna i avsnittet är huvudsakligen och där inget annat anges hämtade från Jakob Wajsman, Banverket.

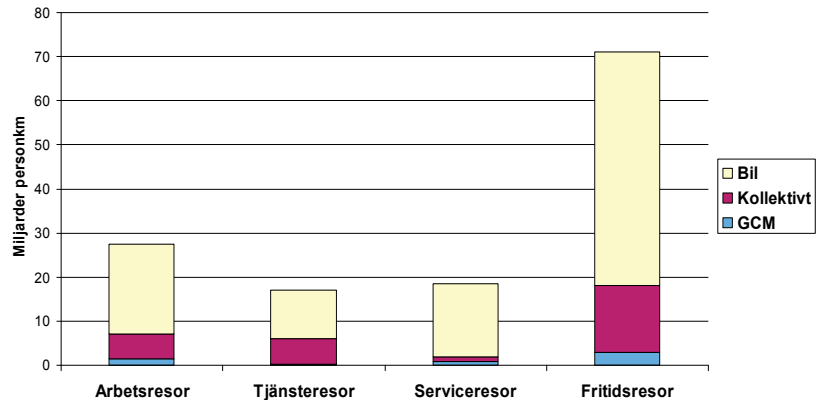
Kortväga transportarbete år 2007



Källa: Banverket.

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

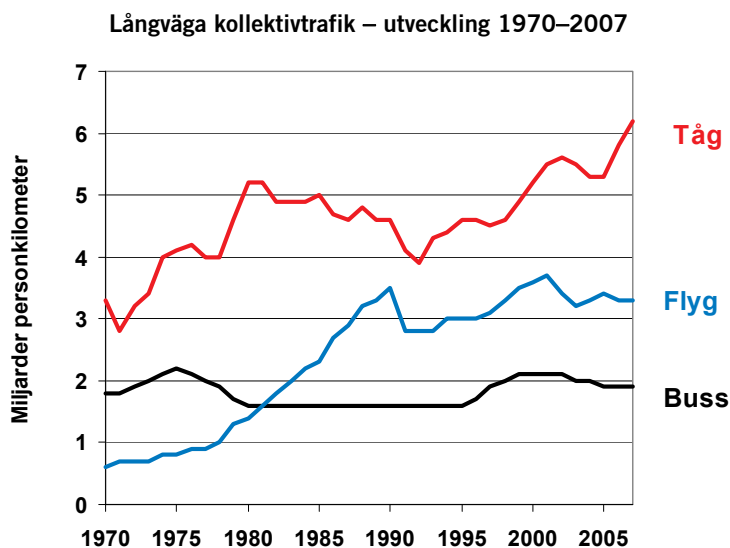
Persontransporter år 2006



Källa: Banverket.

Järnväg

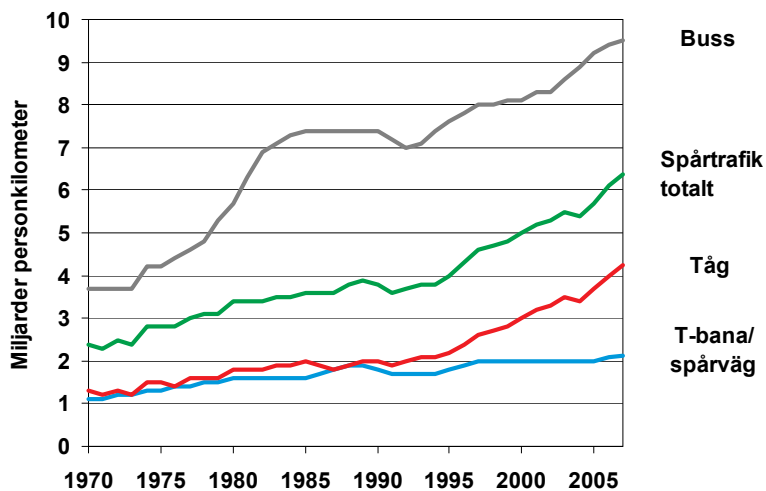
Järnvägens långväga transportarbete uppgick år 2007 preliminärt till 6,0 miljarder personkilometer, vilket är den högsta nivån någonsin och en ökning med 0,3 miljarder personkilometer vid en jämförelse med år 2006 och en ökning med 0,8 miljarder personkilometer vid en jämförelse med år 2005. Det har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



Källa: Jakob Wajzman, Banverket.

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

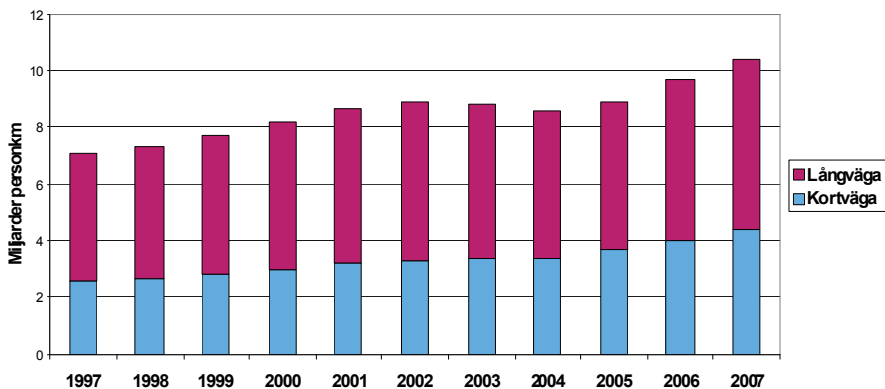
Kortväga kollektivtrafik – utveckling 1970–2007



Källa: Jakob Wajzman, Banverket.

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

Transportarbete med järnväg



Källa Banverket.

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

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

3.3 Järnvägsbranschens aktörer och deras roller²

Trafiken och trafikoperatörerna

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

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

² Avsnittet bygger huvudsakligen och där inget annat anges på Alexandersson och Hultén, 2008.

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

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

Utvecklingen av konkurrensen 1990–2000

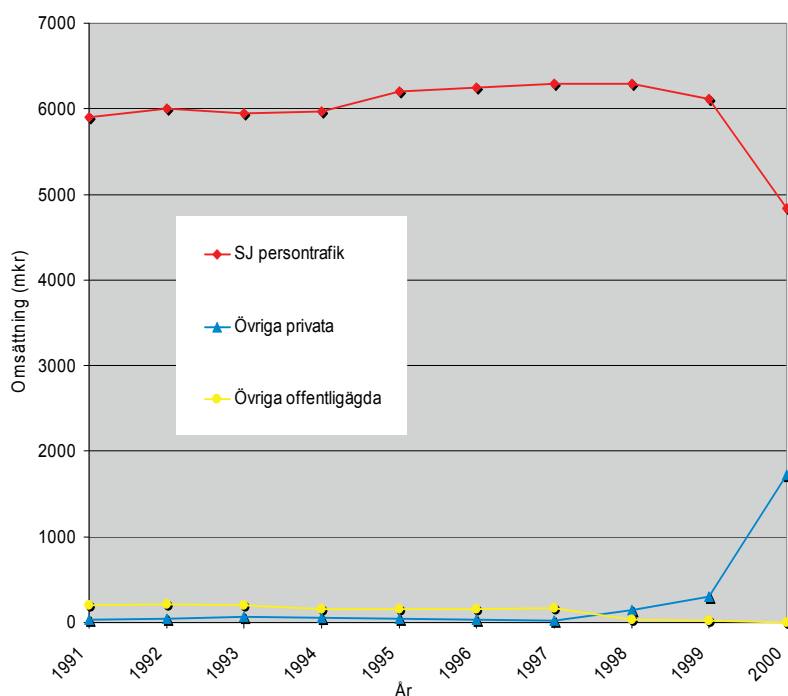
De första regelrätta upphandlingarna av persontrafik med tåg i Sverige startade 1989, som en följd av uppdelningen av SJ i ett banverk och en operatör, i kombination med att trafikhuvudmännen fick ökade befogenheter och resurser att bestämma över trafiken på länsbanorna. Det ledde till att BK Tåg som förste konkurrent till SJ vann ett kontrakt 1990 i Jönköpings län. Efter inträdet av BK Tåg fanns det tre järnvägsoperatörer i Sverige: SJ³, SL Tåg (på några lokalbanor i Stockholm) och BK Tåg.

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

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

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

Omsättningsutveckling persontrafik med tåg 1991–2000



Källa: Alexandersson och Hultén, 2008.

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

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

Tågoperatörernas andelar på olika delmarknader för persontrafik på järnväg år 2000

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

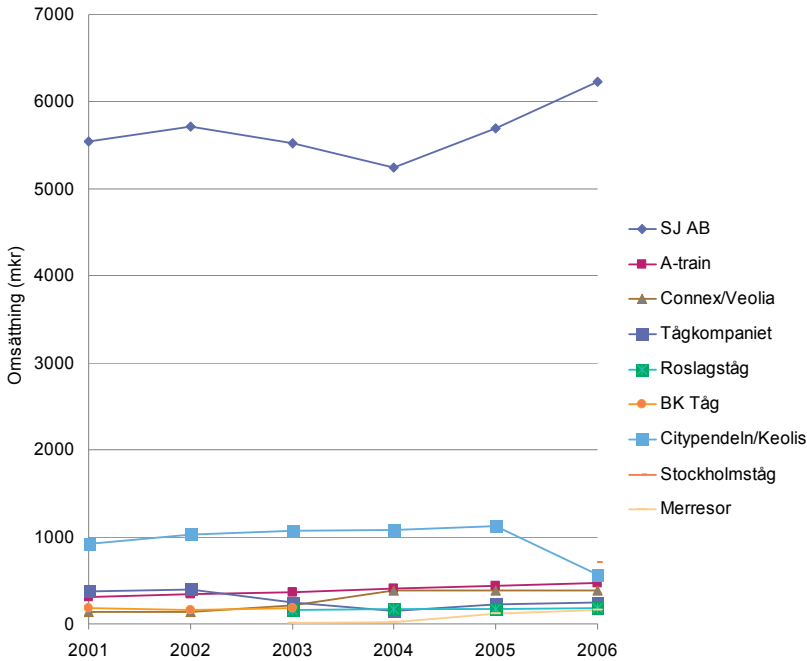
Källa: Alexandersson och Hultén, 2008.

Utvecklingen efter år 2000

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

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

Persontrafikoperatörernas omsättning 2001–2006



Källa: Alexandersson och Hultén, 2008.

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

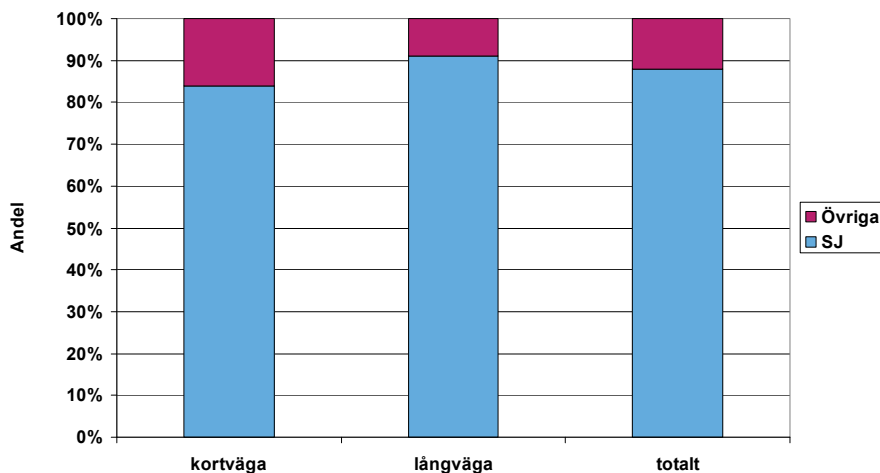
Under de första åren av 2000-talet var omsättningen för operatörerna på järnvägens persontrafikmarknad i stort sett oförändrad.

⁵ En närmare förteckning över trafikföretag, ägarförhållanden och trafik finns i bilaga 2.

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

Även av Banverkets redovisning⁶ framgår att privata operatörer under senare år minskat sina marknadsandelar. Det gäller i synnerhet i den kortväga, regionala trafiken. Av järnvägens kortväga transportarbete svarade år 2007 de privata järnvägsföretagen endast för 16 procent medan andelen år 2006 uppgick till 36 procent. Av järnvägens långväga transportarbete svarade de privata järnvägsföretagen för knappt 9 procent år 2007 och för drygt 9 procent år 2006.

Transportarbete med järnväg år 2007



Källa: Banverket, 2008.

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

⁶ Jakob Wajzman, Banverket.

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

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

Staten som ägare, infrastrukturhållare samt beställare och finansör

Staten är en viktig aktör i järnvägssektorn och har på det järnvägs- och transportpolitiska området ett antal olika roller. Staten är ägare av SJ AB, Green Cargo och Jernhusen och har därmed ett ägaransvar som vilken annan ägare som helst. Staten är också ansvarig för utbyggnad av infrastruktur och underhåll genom Banverket samt för tillsyns-, säkerhets- och regleringsfrågor genom Järnvägsstyrelsen⁷. Statens roll som ägare ska förenas med att staten även är ansvarig för att formulera de grundläggande konkurrensvillkoren för att bedriva näringsverksamhet i samhället, i detta fall spelreglerna på järnvägsmarknaden. Staten är även ansvarig för att formulera principer och riktlinjer för den samhälleliga trafikpolitiken. En generell problemställning är hur staten ska se på sin ägarroll inom transportsektorn och hur denna ska förenas med rollerna att vara ansvarig för trafikpolitiken och att formulera de grundläggande konkurrenspolitiska villkoren.

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

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

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

Banverket

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

Rikstrafiken

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

⁸ Järnvägssektorns utveckling Banverkets sektorsrapport 2007.

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

Även kommuner och landsting har en viktig roll

Trafikhuvudmän

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

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

Enligt uppskattningar från Banverket⁹ uppgick trafikhuvudmannens samlade avtalstrafik år 2006 till närmare tre miljarder kronor. De erhöll detta år 639 miljoner kronor i statsbidrag via Banverket och 236 miljoner kronor via samverkansavtal om järnvägstrafik med Rikstrafiken. Biljettintäkter för kollektiv persontrafik uppgick till cirka 1950 miljoner kronor. Från kommunal nivå fick trafikhuvudmännen drygt 11 miljarder kronor i driftbidrag för kollektivtrafik.

⁹ Järnvägssektorns utveckling Banverkets sektorsrapport 2007.

Reglerande och styrande myndigheter på järnvägsmarknaden

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

Järnvägsstyrelsen

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

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

Konkurrensverket

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

Konsumentverket

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

Övriga aktörer och funktioner

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

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

3.4 Trafik i dag och i morgon

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

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

Kommersiell trafik

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

Avtalstrafik

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

Försökstrafik

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

Norrtågsförsöket

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

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

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

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

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

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

Skåneförsöket

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

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

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

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

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

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

Infrastruktur

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

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

¹² Järnvägens utveckling 2007, Banverkets sektorsrapport.

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

Fordon¹³

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

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

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

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

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

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

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

Depåanknutna reparationer, underhåll och service¹⁵

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

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

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

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

Stationer och stationsanknuten service

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

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

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

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

¹⁶ Järnvägssektorns utveckling Banverkets sektorsrapport 2007.

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

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

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

Försäljning och information¹⁷

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

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

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

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

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

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

3.6 Den internationella järnvägsmarknaden – erfarenheter från några länder i EU

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

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

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

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

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

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

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

Storbritannien

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

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

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

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

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

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

Tyskland

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

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

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

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

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

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

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

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

Italien

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

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

Nederländerna

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

Polen

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

Danmark

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

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

4 Konkurrensen på den framtida persontrafikmarknaden

Förslag

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

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

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

4.1 Utgångspunkter

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

Olika alternativ för att direkt eller stegvis öppna persontrafikmarknaden ska belysas. I detta kapitel diskuteras hur en modell för marknadstillträdet kan se ut på den framtida järnvägsmarknaden, dvs. regler och process för att få trafikeringsrätt för att organisera eller utföra persontrafik på järnvägen¹.

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

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

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

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

Men behovet av att reglera och styra marknadstillträdet handlar inte bara om gränserna mellan samhällsköpt och kommersiell trafik². Tillgången till spåren kommer alltid att vara mer eller mindre begränsad, oberoende av hur många aktörerna är och även med de utbyggnader av infrastrukturen som nu sker eller planeras ske. Den trafik som bedrivs på de befintliga spåren ska som jag redan nämnt vara den som ger största möjliga nytta för resenärerna och för samhället. För vid varje tillfälle given tillgång till infrastruktur måste därför den bästa sammansättningen ske av tågtrafiken. Fördelningen ska göras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv och med beaktande av de transportpolitiska målen. Med hänsyn till att alla slag av tågtrafik har en stark trafikökningspotential så torde långtgående kompromisser och avsteg behöva göras från önskemål om tåglägen från de olika trafikoperatörerna.

Uppdraget ska ta sin utgångspunkt i tidigare utredningar.

Tidigare förslag

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

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

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

³ SOU 2003:104.

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

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

Rikstrafikens och trafikhuvudmännens roll

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

⁴ Persson, M och Paulson, R, 2004.

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

Planering av den samhällsköpta trafiken

Beslut om vilken trafik som trafikhuvudmännen ska ansvara för och upphandla bygger på trafikeringsplaner fattade utifrån kommunala politiska beslut och ambitioner för kollektivtrafiken i länet. Det förslag om långsiktiga trafikförsörjningsprogram som jag varit inne på tidigare och som jag återkommer till nu, ska inte förväxlas med de trafikförsörjningsplaner som trafikhuvudmännen redan idag har att ta fram enligt trafikhuvudmannalagen⁵. Lagen anger inte hur planerna ska omhändertas eller följas upp. Trafikplanerna används av ansvariga på kommunal nivå bl.a. som budgetunderlag och presenterar den framtida trafiken mer i termer av visioner om vad huvudmannen önskar åstadkomma. Därigenom saknas i dagens planer ett underlag för att bedöma hur trafiken i konkreta ordalag kommer att se ut med linjer och linjedragning, tidtabeller och priser, kostnader och lönsamhet – alternativt behov av samhälleliga insatser.

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

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

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

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

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

1. Trafiken kan inte bedrivas på kommersiella grunder, dvs. kan inte upprätthållas utan subvention från det offentliga.
2. Trafiken upprätthålls inte av trafikhuvudman.
3. En betydande andel av resandet är interregionalt⁷.
4. Resandet har inte karaktären av daglig pendling.
5. Trafiken är transportpolitiskt motiverad.
6. Trafiken har en interregional karaktär.
7. Trafiken är prioriterad enligt Rikstrafikens tillgänglighetsstudier.
8. Kostnaden för trafiken inryms i Rikstrafikens upphandlingsanslag.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Utveckling av den kommersiella trafiken

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

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

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

Vilka förutsättningar finns för att bedriva trafik med kommersiell lönsamhet?

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

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

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

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

⁸ SIKA, 2003, Lönsam persontrafik på järnväg. Analyser för Järnvägsutredningen. SIKA Rapport 2003:7

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

Av beräkningar⁹ avseende trafikens intäkter och kostnader till grund för Banverkets investeringskalkyler (med basåret 2006) framgår t.ex. att endast omkring hälften av linjerna i den interregionala trafiken går med underskott. För flertalet av dessa är underskottet relativt litet eller nära noll och fler än tidigare visar på en viss vinst. Om man på motsvarande sätt skulle dela in den interregionala trafiken i stråk som gjorts i SIKAs studie framgår att flera stråk än tidigare nu uppvisar vinst.

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

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

Skattefinansierad korssubventionering bör ej tillåtas hämma marknadens utveckling

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

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

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

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

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

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

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

Avveckling av monolet och ett tydligt gränssnitt mot samhällsköpt trafik

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

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

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

4.3 Alternativ för att öppna persontrafikmarknaden för konkurrens

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

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

Marknadsstråk

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

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

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

Särskilda marknadsstråk¹⁰ avdelade för viss kommersiell trafik fastställs inför varje tågplan efter beslut av Rikstrafiken på förslag från Branschföreningen Tågoperatörerna och Svensk kollektivtrafik samt på förslag från vilket kommersiellt järnvägsföretag med persontrafik som helst, enskilt eller i samverkan. Antalet marknadsstråk ska vara begränsat och utgöras av ett antal större nationella fjärrtågsmarknader med goda förutsättningar för trafik på företags-ekonomiska villkor.

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

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

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

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

Tilldelad trafikeringsrätt ska maximalt gälla för den tidsperiod företagets avsiktsförklaring omfattar. Fler än ett kommersiellt järnvägsföretag ska parallellt kunna beviljas trafikeringsrätt och därmed kunna konkurrera i ett marknadsstråk. Tågtrafik inom marknadsstråk får endast upplåtas för kommersiella järnvägsföretag¹¹. Alla kommersiella tågföretag som har beviljats trafikeringsrätt enligt prekvalificeringsprocessen har rätt att ansöka hos Banverket om tåglägen inom marknadsstråken.

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

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

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

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

Kort om för- och nackdelar

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

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

Kommersiell trafik med kompletteringsupphandling

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

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

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

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

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

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

Kort om för- och nackdelar

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

Slutsatser

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

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

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

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

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

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

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

4.4 Samspel och avgränsning mellan kommersiell och samhällsköpt trafik

Nätverkseffekter och samspel mellan kommersiell och samhällsköpt trafik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² Wieweg, L, 2004, Konkurrens inom långväga persontrafik på järnväg, Banverket.

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

Gränser för det offentliga åtagandet

Till underlag för överväganden kring en lämplig konkurrensmodell har Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) på mitt uppdrag analyserat motiven för ett offentligt åtagande i samhällsköpt trafik. I det följande redovisas VTI:s slutsatser helt kort. För en utförligare redogörelse hänvisas till VTI:s rapport¹³. VTI konstaterar inledningsvis att flera operatörer och avskaffat monopol tillsammans med en begränsad bankapacitet riskerar att i ett inledningskede leda till framförallt vissa nätverksförluster. Å andra sidan framhåller VTI att en avreglering kan leda till ökad effektivitet främst i form av teknisk utveckling och vinster från ny teknik.

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

¹³ Pyddoke, R., 2008.

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

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

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

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

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

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

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

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

4.5 Överväganden och förslag till konkurrensmodell

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

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

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

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

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

Länsgränsen bör fortsatt utgöra huvudsaklig gräns

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Näringsdepartementet 2008.

En viktig invändning mot att fortsatt använda länsgränsen som gräns är dock att dagens länsgränser med tiden kommit att få allt mindre praktisk betydelse som gräns för resande- och pendlingsmönster. Den gradvisa utveckling som nu pågår i regionsammanhang liksom diskussioner och förslag från t.ex. Ansvarskommittén¹⁸ tyder på att dagens (administrativa) indelning i län kan komma att bytas mot större och mer utvecklade regioner för arbete, studier, näringsliv m.m.

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

Rikstrafikens och trafikhuvudmännens ansvar bör förtydligas

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

¹⁸ SOU 2007:10, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.

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

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

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

Rikstrafiken och trafikhuvudmännen bör ta fram långsiktiga trafikförsörjningsprogram

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

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

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

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

Förtydligad prövningsgrund för utvidgad trafikeringsrätt

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

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

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

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

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

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

Förtydliganden om prövningsgrund bör föras in i järnvägsförordningen

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

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

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

Praktiska tumregler bör utvecklas till vägledning i prövningen

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

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

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

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

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

Trafikhuvudmännen bör särredovisa kostnader till underlag för prövningen

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

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

Transportstyrelsen bör pröva ansökningar

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

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

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

4.6 Hur säkerställs ett för samhället önskvärt utbud?

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

De långsiktiga trafikförsörjningsprogrammets roll

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

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

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

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

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

Effektiv järnvägstrafik fordrar lång förberedelsestid

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

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

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

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

Modell för att säkerställa önskvärd trafik med tveksam lönsamhet

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

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

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

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

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

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

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

Regler för upphandling av flygtrafik

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

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

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

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

Allmän trafikplikt på järnväg

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

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

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

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

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

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

Annonseringsförfarande före upphandling för att utröna marknadens intresse

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

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

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

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

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

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

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

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

Redan planerade trafikupplägg kräver inte heller någon omfattande ny planering.

Upphandling av trafik som med säkerhet är olönsam

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

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

4.7 Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel

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

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

5 Fordon

Förslag

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

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

5.1 Inledning

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

I direktiven till denna utredning, framhålls att

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

- andrahandsmarknaden fungerar dåligt vilket medför hög restvärdesrisk.

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

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

De problem och förutsättningar samt övervägande och förslag som gäller för

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

5.2 Den svenska fordonsmarknaden

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

Statens fordonsinnehav

Statliga aktörer på fordonsmarknaden är affärsverket Statens järnvägar och Rikstrafiken.

¹ Kommittédirektiv 2007:146.

Affärsverket Statens järnvägar

Statens järnvägar är ett affärsverk och rapporterar direkt till regeringen. Varje år utfärdas ett regleringsbrev baserat på riksdagens beslut som uttrycker det närmaste årets styrning. Statens järnvägar ledes sedan 1 april 2006 av en styrelse. Statens järnvägar är organiserat i tre verksamhetsgrenar².

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

Förvaltning av leasing och leaseholdåtaganden

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

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

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

Båda dessa former av leasing förutsätter stora och långa affärer.

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

² Statens järnvägar, Årsredovisning 2007.

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

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

Statens järnvägar förvaltar de ovannämnda obligationerna. Obligationsportföljen har ett bokfört värde om 4375,7 miljoner kronor³. Utbetalningarna från obligationerna används huvudsakligen till att betala leasinggivarna vid transaktionernas sluttidpunkt

Den 22 maj 2008 gav regeringen Riksgäldskontoret i uppdrag att analysera olika handlingsalternativ beträffande obligationsportföljen hos Statens järnvägar. Uppdraget har redovisats den 1 augusti 2008⁴. Riksgälden föreslår att Statens järnvägar låter obligationsportföljen vara oförändrad, men att portföljens risker löpande värderas. Enligt Riksgälden finns det inga skäl till att flytta portföljen inom staten. I rapporten framhålls slutligen att regeringen bör ta ställning redan nu till hur eventuella framtida kreditförluster ska hanteras.

Förvaltning av järnvägsfordon som används i statligt upphandlad trafik

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

³ Enligt årsredovisning 2007.

⁴ Rapport 2008-08-01, Dnr 2008/1070.

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

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

Rikstrafiken

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

År 2007 avtalade Rikstrafiken om järnvägstrafik genom direktavtal för 106 miljoner kronor och genom samarbetsavtal för 236 miljoner kronor⁵.

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

⁵ Järnvägssektorns utveckling Banverkets sektorrappport 2007.

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

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

Kommunernas och landstingens fordonsinnehav genom trafikhuvudmännen

Transitio

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

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

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

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

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

SJ AB:s fordonsinnehav

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

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

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

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

Det samlade fordonsinnehavet i för persontrafik i Sverige⁶

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

Under den närmaste femårsperioden beräknas 88 fordon av den totala fordonsflottan⁹ avvecklas (78 pendeltåg modell X1 och 10 dieselmotorvagnar modell Y1) samtidigt som cirka 140 fordon beräknas bli anskaffade (75 pendeltåg modell X60 – 61, 16 motorvagnståg X31, 20 st med option för ytterligare 10 fjärrtrafik-anpassade tågsätt i X50-serien samt 5 dieselmotorvagnar Y31).

Övrigt fordonsinnehav

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

⁶ Enligt uppgifter från Statens järnvägar SJ AB och Transitio.

⁷ Inklusive 2 Reginatåg ägda av Transitio.

⁸ Varav 10 långtidsuthyrda.

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

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

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

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

5.3 Fordonstillgång i några EU-länder

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

Tyskland

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

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

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

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

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

¹⁰ Wärmfeldt, (2008a) och Wärmfeldt (2008b).

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

Storbritannien

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

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

Italien

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

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

Danmark

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

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

5.4 Förutsättningar och problem kring ett antal områden som påverkar fordonsförsörjningen

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

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

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

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

Finansiering av fordon

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fordonsteknik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Statens järnvägar, 2006, Marknaden för järnvägsfordon i Sverige.

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

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

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

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

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

Konsumentintressen

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

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

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

Statliga och privata vagnbolag i Sverige

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det statliga fordonsbidraget

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag¹² att bidrag ska kunna utbetalas för investeringar eller hyra av järnvägsfordon för regional persontrafik. Huvudsakligen motiverade regeringen detta med att det fanns risk för att fordonen annars inte skulle förnyas i tillräcklig omfattning. Banverket meddelar föreskrifter och

¹² Prop. 2001/02:20

betalar ut bidraget. Enligt Banverket¹³ uppgår förslaget till tilldelning av statsbidrag för spårfordon enligt reviderad Framtidsplan totalt till 4,6 miljarder kronor (513 miljoner kronor till spårväg, 375 miljoner kronor till tunnelbana samt 3 709 miljoner kronor till järnväg). Av nämnda totala belopp för järnväg har 1 831 miljoner kronor redan utbetalats. Det finns principbeslut om tilldelning av bidrag med 687 miljoner kronor. För återstoden, 1 191 miljoner kronor, saknas beslut eller principbeslut.

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

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

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

5.5 Underhåll av fordon

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

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

En annan indelning av underhållstyper¹⁴ och som kan vara mer användbar, är följande:

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

Ytterligare definition på begreppet fordonsunderhåll har följande innehåll¹⁵:

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

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

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

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

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

¹⁴ Interfleet 2008.

¹⁵ Interfleet 2008.

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

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

Underhållsmarknaden

Det totala utbudet av verkstäder och underhållsdepåer för fordon i persontrafik på järnväg¹⁶ (inklusive lokaltåg i Stockholm) har följande utseende¹⁷:

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

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

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

¹⁶ I redovisningen ingår av SL drivna Saltsjöbanan, Lidingöbanan och Roslagsbanan.

¹⁷ Uppgifter från Jernhusen, 2008-08-27.

¹⁸ En verkstad placerad i Köpenhamn, avsedd för Öresundstågen

¹⁹ Varav tre depåer med kombinerad verkstad.

Slutligen redovisas andelen underhållsföretag i procent av arean.

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

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

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

Jernhusen

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

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

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

Euromaint Rail AB

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

Trafficare AB

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

Förutom de nämnda underhållsföretagen kan nämnas:

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

Utveckling av fordonsunderhållet

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

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

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

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

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

Ett antal faktorer gör att personalförsörjningen kan bli problematisk.

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

5.6 Överväganden

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

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

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

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

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

omöjligt att de stora tillverkningsföretagen kommer att erbjuda operatörer leasingalternativ.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Banverket upplåter uppställningsspåren till allehanda fordon av skiftande skäl, spår som skulle kunna utnyttjas på ett mer effektivt sätt. Vid förfrågan till Banverket²⁰ framkommer att lagstiftning om banavgifter tillkom 2006 och har tillämpats sedan 2007. I Underlag till Kapitel 6 i Banverkets järnvägsnätbeskrivning 2006²¹ framgår att

²⁰ Samtal med Banverket 2008-08-04.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.7 Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel

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

6 Biljettsystem

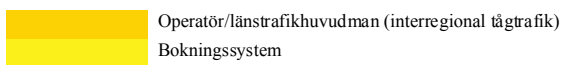
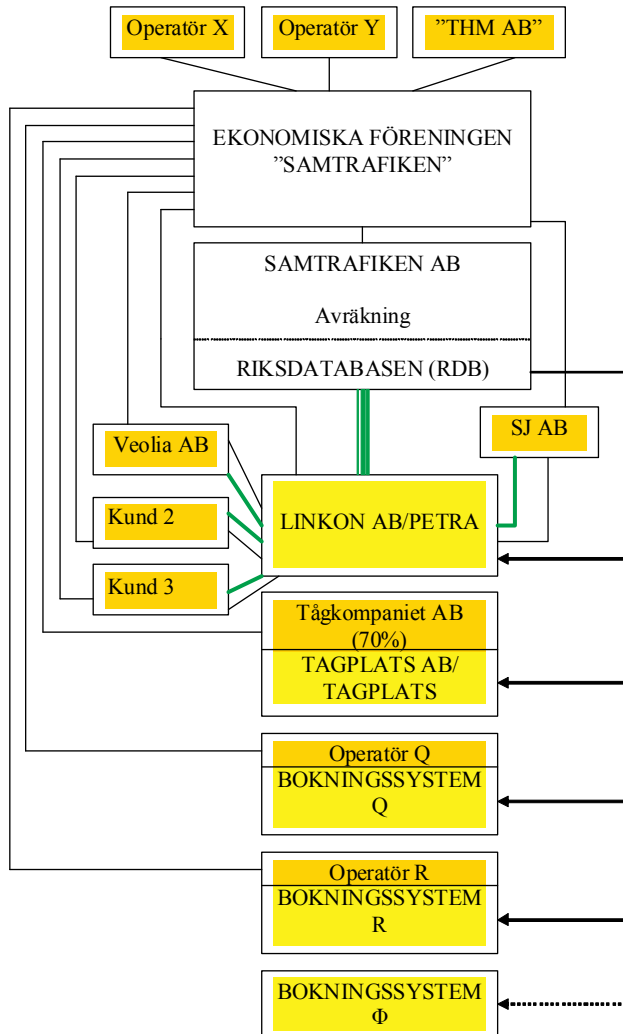
Förslag

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

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

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

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



6.1 Inledning

I kommittédirektiven till denna utredning framgår bl.a. att

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2 Nuvarande samarbete och system

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

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

¹ Samtrafiken AB, hemsida 2008-04-18.

² Enligt Samtrafikens VD Gerhard Wennerstöm, 2008-08-15.

Samverkan som Samtrafiken svarar för sker inom följande områden.

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

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

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

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

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

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

Reseplanering

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

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

³ Statskontoret, 2008.

⁴ Rese- och Turistnäringen i Sverige (RTS) hemsida.

Bokning

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

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

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

Biljettförsäljning

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

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

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

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

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

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

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

6.3 Nuvarande regelverk

Svensk lagstiftning

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

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

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

⁵ Sammanträffande med VD för Resekortet i Sverige, september 2008.

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

EG-regler

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

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

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

I den nämnda EG-förordningen föreskrivs även att järnvägsföretag och biljettutfärdare ska ansluta sig till ett datoriserat informations- och bokningssystem för järnvägstrafik (CIRSRT). Järnvägsföretagen ska anpassa sitt CIRSRT i enlighet med de krav som anges i TSD⁶ och enligt en införandeplan som anges i denna TSD.

⁶ Teknisk Specifikation för Driftskompatibilitet.

6.4 För- och nackdelar med dagens samarbete om biljettsystem

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

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

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

Samtrafiken⁷ anser att det gemensamma biljettsystemet i stort sett är tillräckligt utvecklat, så långt det nu går. Det ligger i sakens natur att gränssnittet mellan de enskilda företagens bokningssystem och Samtrafikgränssnittet ständigt förändras. När någon uppgift i bokningssystemen förändras, sker naturligtvis motsvarande ändring i Samtrafikgränssnittet. Operatörerna, särskilt när det gäller bokningssystemet Tag Plats, har varit missnöjda med att ändringarna i gränssnittet inte har tillräckligt testats innan de införts.

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

⁷ Samtal med Samtrafikens VD Gerhard Wennerström, augusti och september 2008.

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

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

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

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

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

Nackdelarna som kan uppstå är att:

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

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

6.5 Internationell jämförelse

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

Storbritannien

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

⁸ Statskontoret, 2008.

⁹ Wärmfeldt, (2008a) och Wärmfeldt (2008b).

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

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

Tyskland

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

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

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

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

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

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

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

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

Italien

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

Danmark

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

6.6 Statskontorets förslag

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

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

Alternativ 1 har i korthet följande innehåll:

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

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

Alternativ 2 har i korthet följande innehåll:

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

6.7 Överväganden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Statskontoret har i sin utredning framfört följande argument.

Väljer man ägarformen *aktiebolag* förutsätter det att:

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

Fördelarna med *en ekonomisk förening* är följande:

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

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

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

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

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

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

6.8 Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel

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

7 Effektivt nyttjande av spåren på konkurrensneutrala villkor

Förslag

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

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

delningen av kapacitet på järnvägsinfrastrukturen görs är av avgörande betydelse för att transportsystemet ska fungera effektivt. Järnvägsföretag behöver kapacitet för att framföra tåg i enlighet med de behov och önskemål deras kunder, dvs. resenärer och köpare av godstransporter, har. Aktörer som inte själva utför men som organiserar järnvägstrafik, s.k. auktoriserade sökande, har rätt att ansöka om och tilldelas kapacitet. Detta ger möjlighet för aktörer som speditörer och stora industriföretag med behov av hela tåg för egna transporter, liksom för länens trafikhuvudmän och andra som organiserar persontransporter att få egna tåglägen. Dessa kan sedan upphandla trafiktjänsterna från järnvägsföretag. En väsentlig faktor att ta hänsyn till är att infrastrukturförvaltaren har behov av tider på spåret för att utveckla och underhålla banan. Infrastrukturförvaltarens behov av kapacitet för sådana arbeten måste vägas mot järnvägsföretags och andra sökandes önskemål om tåglägen.

7.1 Generella förutsättningar

Villkor för att få utföra eller organisera järnvägstrafik

Det är av största betydelse att tilldelningen av kapacitet sker konkurrensneutralt och icke-diskriminerande, särskilt när flera sökande konkurrerar om samma kapacitet. Innan kapacitetstilldelningsprocessen har kommit så långt som till en bedömning av hur den tillgängliga kapaciteten ska tilldelas i konkurrens mellan olika ansökningar måste dock infrastrukturförvaltaren ta hänsyn till vem som har rätt att över huvudtaget kunna få ett tågläge tilldelat. I järnvägslagen finns bestämmelser som reglerar vem som har rätt att utföra eller organisera järnvägstrafik på svenska järnvägsnät. Järnvägsföretag har rätt att själva utföra järnvägstrafik och har också rätt att organisera järnvägstrafik som man anlitar andra järnvägsföretag att utföra. Även andra än järnvägsföretag kan tilldelas kapacitet för trafik man organiserar men inte själva utför.

Rätten att tilldelas tågläge villkoras alltså av att den sökande har rätt att utföra eller organisera järnvägstrafik. Det finns därmed begränsningar i rätten att nyttja järnvägsinfrastruktur. Dessa begränsningar kan sägas vara av två olika slag. Den första kategorin gäller att den som vill utföra eller organisera järnvägstrafik måste nå upp till vissa krav vad gäller säkerhet och förmåga i övrigt att utföra

eller organisera järnvägstrafik på ett ansvarsfullt sätt. För att få utföra eller organisera järnvägstrafik fordras därför tillstånd som efter ansökan ska utfärdas om de angivna kraven uppfylls.

Det andra slaget av begränsning består i rättigheten att få tillträde till järnvägsspår och rätten att utnyttja dessa. En utgångspunkt är att en innehavare av järnvägsinfrastruktur i kraft av sin äganderätt har makten att bestämma vem som får använda järnvägsspåren. Infrastrukturförvaltarens rätt att bestämma över tillträdet till infrastrukturen begränsas dock i någon mån av lagstiftningen, vilken i vissa fall tvingar infrastrukturförvaltarna att upplåta sin infrastruktur. Det är infrastrukturförvaltaren som ansvarar för att tåglägen tilldelas i enlighet med lagstiftningen, och det är inte tillåtet för den som har tilldelats ett tågläge att överlåta detta. När järnvägsföretag eller någon annan som har tilldelats tågläge anlitar annan för att enbart utföra trafiken anses det inte vara en överlåtelse av tågläget.

Tillstånd för att utföra järnvägstrafik

Tillstånd att utföra eller organisera järnvägstrafik utfärdas för närvarande av Järnvägsstyrelsen och fr.o.m. 1 januari 2009 av Transportstyrelsen. Tillstånd att utföra järnvägstrafik kan utfärdas antingen som licens och säkerhetsintyg eller som särskilt tillstånd. För att anses vara ett järnvägsföretag i järnvägslagens mening krävs att antingen licens eller särskilt tillstånd har beviljats.

Särskilt tillstånd gäller bara för trafik inom landet och endast

1. persontrafik på lokal eller regional fristående järnvägsinfrastruktur,
2. regionala godstransporter,
3. trafik i samband med underhåll av järnvägsinfrastruktur, eller
4. till sin omfattning obetydlig trafik med museijärnvägsfordon eller annan liknande materiel.

Det är samma moment som ska bedömas oavsett om ansökan gäller särskilt tillstånd eller licens och säkerhetsintyg, men kraven kan givetvis sättas lägre när det gäller särskilt tillstånd. Kravnivån bestäms utifrån vilken verksamhet som avses bedrivas och hur omfattande verksamheten är.

Som framgår av ovanstående räcker det inte med särskilt tillstånd för att få utföra järnvägstrafik av någon betydande omfattning, utan det fordras ett tillstånd som består av både en licens och ett säkerhetsintyg. Licens eller motsvarande tillstånd som beviljats i en annan EES-stat eller i Schweiz gäller även i Sverige.

Ansökan om licens eller motsvarande ska sökas i det land där järnvägsföretaget har sitt säte och ska beviljas den som

1. avser att tillhandahålla dragkraft och utföra järnvägstrafik,
2. med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomisk förmåga och gott anseende anses vara lämplig att tillhandahålla dragkraft och utföra järnvägstrafik, samt
3. genom försäkring eller annat likvärdigt arrangemang täcker den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av järnvägstrafik. För ansökan i Sverige krävs alltså även att företaget har sitt säte i landet.

Vid bedömningen av yrkeskunnande enligt punkt 2 ovan beaktas företagets möjligheter att säkerställa en säker och effektiv ledning och övervakning och att en hög säkerhetsnivå kan upprätthållas när det gäller såväl personal och fordon som organisation.

Den ekonomiska förmågan anses inte uppfylld av den som varit föremål för konkursförfarande eller om personer i företagets ledning har dömts för allvarliga brott eller allvarliga överträdelser av lagstiftning gällande transporter. Likaså medför allvarlig eller upprepad underlåtenhet att uppfylla skyldigheter enligt social-, arbetsrätts- eller tullagstiftning att kraven på ekonomisk förmåga inte anses uppfylld.

Säkerhetsintyg består av en A-del och en B-del. B-delen av ett säkerhetsintyg är nationellt och gäller således bara i det land där denna del är utfärdad, medan A-delen av ett säkerhetsintyg som har utfärdats i en annan EES-stat eller Schweiz gäller i Sverige för samma typ av transporttjänster som har prövats i det intyget.

Beträffande A-delen görs en prövning av företagets säkerhetsstyrningssystem, dvs. organisation och förfaranden för att trygga en säker verksamhet. För B-delen prövas säkerheten vad gäller fordon och annan materiel, hur verksamheten säkerhetsmässigt är organiserad samt personalens kunskaper och hälsotillstånd m.m. av betydelse för säkerheten, inklusive krav på att personalen ska genomgå nödvändiga läkarundersökningar. Vidare måste den som

söker om säkerhetsintyg (del B) kunna visa att denne har försäkring eller på annat sätt kan täcka den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma på grund av den trafik som intyget gäller.

Tillstånd för att organisera järnvägstrafik

För att organisera men inte själv utföra järnvägstrafik krävs tillstånd i form av auktorisation. Auktorisation ska beviljas den som

- har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att organisera järnvägstrafik, och
- med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomisk förmåga och gott anseende kan anses lämplig att organisera järnvägstrafik.

Medan Rikstrafiken är undantagen från kravet på auktorisation för att få organisera järnvägstrafik tillhör länens trafikhuvudmän de aktörer som ska vara auktoriserade. Även andra aktörer kan få auktorisation att organisera persontrafik. På godstrafiksidan kan stora industriföretag, speditörer m.fl. vara sådana som kan ha intresse av att bli tilldelade tåglägen som passar de egna transportbehoven. De som har auktorisation kan alltså ansöka om att bli tilldelade tåglägen. Därefter kan de upphandla själva transportererna från järnvägsföretag som får konkurrera om uppdragen.

Tillträdesrätt till infrastrukturen

I detta avsnitt redogörs för gällande bestämmelser om tillträde till infrastrukturen. Som framgår av avsnitt 9.2 har EU beslutat om ändringar från och med januari 2010. Mina förslag till ändringar återfinns i kapitel 4.

När det gäller godstrafik är, med undantag av spår som används för transport av infrastrukturförvaltarens eget gods, denne skyldig att upplåta sina spår för alla järnvägsföretag. Beträffande persontrafik gäller, utom för vissa fristående järnvägsnät, att sammanslutningar av järnvägsföretag från olika stater inom EES jämte Schweiz får bedriva internationella transporter mellan de stater där företagen har sitt säte. I övrigt bestämmer infrastrukturförvaltaren vem som får nyttja spåren. I Sverige har regeringen givits mandat att, inom ramen för den transportpolitik som beslutats av riksdagen, besluta om vem som ska ha rätt att utföra och organisera person-

trafik på det järnvägsnät som förvaltas av staten. Det kan vara värt att erinra om att det finns statligt ägd järnvägsinfrastruktur som inte förvaltas av staten, t.ex. Arlandabanan. I detta sammanhang är det av föga intresse att se närmare på de regler som gäller för privata järnvägar eller andra järnvägsnät som inte förvaltas av staten.

Beroende av vilka jämförelser som görs kan tillträdet till det svenska järnvägsnätet under statlig förvaltning anses vara svagt eller starkt begränsat, eller omvänt, mer eller mindre öppet. I jämförelse med de flesta andra länder har Sverige ett öppet tillträde, medan tillträdet är mycket begränsat jämfört med väginfrastrukturen. Utan att gå in på orsakerna till och det berättigade i detta kan man ändå konstatera att Banverket, i sin roll som ansvarig för förvaltningen av huvuddelen av det järnvägsnät som ägs av staten, har att följa det regelverk som staten beslutar.

Riksdagen har fattat principbeslut om att SJ AB ska ha ensamrätt att bedriva långväga kommersiell persontrafik på järnväg. I enlighet med detta beslut har regeringen i järnvägsförordningen därför föreskrivit att SJ AB har rätt att utföra och organisera persontrafik på hela det nät som förvaltas av staten. Länens trafikhuvudmän får, bl.a. mot bakgrund av bestämmelserna i lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik, utföra och organisera viss persontrafik inom respektive län. A-banan har rätt att utföra och organisera trafik mellan Stockholms central och Rosersberg där den egentliga Arlandabanan tar vid. Rikstrafiken får organisera trafik som upphandlas av staten och den som trafiken har upphandlats från har rätt att utföra trafiken. Vidare har järnvägsföretag rätt att utföra nattågs- och chartertågstrafik. Järnvägsföretag har även, liksom s.k. auktoriserade sökande, rätt att organisera sådan trafik.

Förutom dessa generella bestämmelser kan beslut tas i enskilda fall. Regeringen får sålunda besluta om eventuell inskränkning i den rätt som SJ AB har och även ta beslut om att vid ansökan utsträcka en trafikhuvudmans rätt till att gälla utanför det egna länet eller att låta flera trafikhuvudmän samarbeta om länsöverskridande trafik. För det fall någon skulle vilja utföra eller organisera trafik på någon del av nätet där SJ AB eller trafikhuvudmännen inte vill köra får regeringen också besluta om att ge en sådan rätt. Banverkets mandat i denna fråga är begränsat till rätten att medge trafik av obetydlig omfattning. I övrigt ankommer det på Banverket att

bedöma om den trafik som ansökningarna gäller uppfyller de fordringar som framgår av regelverket.

7.2 Kapacitetstilldelningsprocessen

Av direktiv 2001/14/EG, som svensk lagstiftning måste följa, gäller enligt huvudregeln att tåglägen tilldelas för ett år i taget, med möjlighet att göra en eller flera ändringar av tågplanen under trafikåret. Varken direktivet eller den svenska järnvägslagen ger klart besked om i vilken omfattning ändringar kan göras mellan det årliga skiftet av tågplan, vilket sker i december. En ansökan om tågläge inom en redan gällande tågplan ska enligt järnvägslagen och direktiv 2001/14/EG besvaras av infrastrukturförvaltaren snarast och senast inom fem arbetsdagar. Att ansökan ska besvaras innebär att besked ska lämnas huruvida ansökan kan bifallas eller inte. Ett snabbt svar från infrastrukturförvaltaren är viktigt för att järnvägsföretagen i sin tur snabbt ska kunna ge besked till sina kunder om ett tänkt trafikupplägg. Fem dagar är ofta tillräckligt lång tid för att konstruera ett bra tågläge, men i komplicerade situationer kan tiden vara för kort. Ett sätt att formellt klara kravet är att infrastrukturförvaltaren helt enkelt svarar att ansökan inte kan tillmötesgå.

En mera konstruktiv lösning skulle kunna vara att det svar som lämnas inom fem dagar består i att definitivt besked lämnas inom ytterligare ett antal dagar. Om det är uppenbart att det tänkta tågläget inte kan beviljas ska detta givetvis meddelas så snart som möjligt. Jag ska dock inte bestämma hur lösningen ska se ut, utan det är upp till Banverket att i samråd med samtliga berörda aktörer och med beaktande av övriga europeiska infrastrukturförvaltares tillämpning utarbeta principer för hur ändringar i den årliga tågplanen ska genomföras. Om en nationell särlösning för ansökningar som gäller enbart inrikes trafik medger en snabbare process bör europeisk harmonisering inte lägga hinder för detta.

Infrastrukturförvaltarna kan teckna ramavtal med järnvägsföretag och andra sökande med auktorisation för längre tid än ett år, normalt fem år, men sådana avtal får inte ange exakta tåglägen. Ramavtalet får inte heller vara utformat så att det på annat sätt utstänger andra sökande från att använda infrastrukturen. Principerna för vad ramavtal kan innehålla bör även de bestämmas av Banverket i samarbete med sektorns övriga aktörer.

Den process som föregår beslut om fördelning av infrastrukturkapacitet är noggrant reglerad i järnvägslagen, järnvägsförordningen samt föreskrifter meddelade av Järnvägsstyrelsen. Regleringen gäller exempelvis rättigheter för sökande att medverka i planeringsprocessen och tidsramar för olika steg i processen. Sålunda anges att senaste tidpunkt för att ansöka om kapacitet inte får infalla tidigare än tolv månader innan tågplanen börjar gälla. Inom fyra månader efter sista dag för ansökan om kapacitet ska infrastrukturförvaltaren utarbeta ett förslag till tågplan. Banverket redovisar sin plan cirka två och en halv månad efter sista ansökningdagen. Berörda parter ska därefter ha minst en månad på sig att yttra sig om förslaget. Infrastrukturförvaltaren ska genom samordning av ansökningarna söka lösa de eventuella intressekonflikter som uppstår vid kapacitetstilldelningen. Infrastrukturförvaltaren får därvid föreslå sökande annan infrastrukturkapacitet än den begärda. Om ansökningarna kan samordnas ska infrastrukturförvaltaren fastställa kapacitetstilldelningen i en tågplan.

Om en kapacitetskonflikt inte kan lösas ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett förfarande för skyndsamt tvistlösning. Infrastrukturförvaltaren har även rätt att ta ut en avgift för utnyttjande av överbelastad infrastruktur. Om denna möjlighet inte används eller inte leder till att det avgörs vilken sökande som ska tilldelas viss kapacitet ska infrastrukturförvaltaren tilldela kapacitet i enlighet med de kriterier som anges i den beskrivning av järnvägsnätet som infrastrukturförvaltaren har upprättat.

En sökande får hänskjuta tvister om huruvida infrastrukturförvaltarens beslut står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen till tillsynsmyndigheten. Denna ska så snart som möjligt besluta i de frågor som tvisten gäller. Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att järnvägslagen eller villkor som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas.

Lagstiftningen framhåller således mycket tydligt infrastrukturförvaltarens roll som ansvarig för att kapacitetstilldelningen görs i enlighet med reglerna. Vidare poängteras att de sökande ska ha rimlig tid att ta ställning till infrastrukturförvaltarens förslag och att det ska finnas möjlighet att samordna ansökningarna för att på så sätt lösa konflikter mellan ansökningar som konkurrerar om samma kapacitet.

Tillsynsmyndighetens uppgift är att övervaka att kapacitetstilldelningen görs i enlighet med regelverket och att, om så behövs,

vidta åtgärder för att rätta till felaktigheter. Sådana åtgärder kan alltså enligt järnvägslagen utgöras av förelägganden och förbud. Vad ett föreläggande kan bestå i framgår inte av lagen, vilket kan tolkas som att tillsynsmyndigheten kan ersätta ett beslut som infrastrukturförvaltaren fattat med ett annat beslut, dvs. att tillsynsmyndigheten ändrar den beslutade tågplanen.

I regel får även små ändringar i en tågplan konsekvenser för andra sökande. En ändring av en beslutad tågplan innebär att de regler som avser att se till att järnvägsföretag och andra sökande får möjlighet att lämna synpunkter på och påverka den slutliga tågplanen sätts ur spel. I och med att infrastrukturförvaltaren fastställer tågplanen börjar också järnvägsföretag och andra sökande att anpassa sin verksamhet till denna. Det gäller t.ex. tryckning av publika tidtabeller, planering av turlistor för personal och fordon m.m. Om tillsynsmyndigheten en tid efter beslutet gör ändringar i tågplanen innebär det som regel att järnvägsföretag, trafikhuvudmän och andra berörda måste göra om sin planering, ofta under tidspress och med höga kostnader som följd.

Ett villkor för att tillsynsmyndigheten ska kunna ersätta en beslutad tågplan med ett annat beslut måste alltså vara att ändringen inte på något sätt har någon inverkan på verksamheten för andra än den sökande som har begärt en ändring och infrastrukturförvaltaren. Därvid måste också hänsyn tas till att infrastrukturförvaltaren behöver kapacitet för att utföra underhållsarbeten. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan sådana anspråk berättiga till prioritet över tåglägen.

Sammanfattningsvis gäller att villkoren för att tillsynsmyndigheten ska kunna ändra en av infrastrukturförvaltaren beslutad tågplan i praktiken så gott som aldrig är uppfyllda. Då lagstiftningen är otydlig och kan tolkas olika bör ett förtydligande införas i järnvägslagen, innebärande att tillsynsmyndigheten anmodar infrastrukturförvaltaren att ändra beslutet i linje med tillsynsmyndighetens direktiv. Dessa direktiv får inte medföra att de sökandes rättigheter under kapacitetstilldelningsprocessen går förlorade.

7.3 Infrastrukturens fysiska begränsningar

Det svenska järnvägssystemet karakteriseras av två egenskaper som innebär att det är stora skillnader mellan infrastrukturens teoretiska prestanda och hur den rent praktiskt kan nyttjas. För det första

består järnvägsnätet i huvudsak av enkelspår och för det andra trafikerar tåg med olika hastigheter och uppehållsbilder samma spår. För att järnvägen ska kunna utgöra ett konkurrenskraftigt alternativ till andra transportslag är det nödvändigt att de nackdelar som följer av detta i görligaste mån minimeras oavsett om det råder konkurrens på järnvägen eller inte. Ett viktigt instrument för detta är en effektiv kapacitetstilldelning. Det är dessutom nödvändigt att göra kraftfulla satsningar på att bygga ut spårkapacitet och förbättra tekniska lösningar som signalteknik och informationsteknik.

På sträckor med dubbelspår kan tåg i motsatt riktning mötas var som helst på linjen. Under tider med låg trafik är det också möjligt att köra tåg i samma riktning på båda spåren. På linjer med enkelspår kan tåg däremot mötas eller passera varandra enbart på platser där det finns ytterligare ett eller flera spår. Att tåg kan mötas endast på vissa bestämda platser innebär starka begränsningar i hur tidtabeller för tåg kan konstrueras. Att tåg måste stå stilla på en mötesplats för att invänta mötande tåg är en ofrånkomlig olägenhet som medför längre gångtider på sträckor med endast ett spår jämfört med sådana där det finns dubbelspår eller ännu flera spår.

Både för att nyttja infrastrukturen så effektivt som möjligt och för att utgöra attraktiva transportalternativ för såväl passagerare som godstransportkunder bör tågen gå så snabbt som möjligt. Hastigheten begränsas dock av olika orsaker. En orsak är den begränsning som finns när tåg i olika riktningar måste mötas på en bana med enkelspår. En annan orsak är tågens olika transportuppgifter. Lokala och regionala persontåg har som regel många uppehåll för att ta upp och lämna av passagerare, vilket medför att medelhastigheten för dessa tåg är låg, samtidigt som hastigheten mellan de platser där tågen gör uppehåll kan vara hög. Godståg har i regel lägre hastighet än interregionala persontåg, men behöver oftast inga eller mycket få uppehåll mellan utgångs- och slutstation för att utföra sina transportuppdrag. Hastigheten begränsas också av en rad andra samverkande faktorer, exempelvis banans bärighet och lutning, tågets bromsegenskaper, den tekniska konstruktionen av de fordon som ingår i tåget och deras vikt.

Följden av att tågen rent praktiskt måste köras i olika hastigheter är att de hindrar varandra. Det är ett problem som finns på såväl enkelspår som dubbelspår. För att ett snabbare tåg ska kunna utföra sin transportuppgift på bästa sätt, dvs. hålla sin tidtabell, kan därför ett långsammare tåg behöva stanna på en station medan det snabbare passerar. Signal- och säkerhetssystemet är så konstruerat

att tågen inte kan köra tätt efter varandra, utan det behövs en relativt lång fri sträcka bakom ett tåg innan nästa tåg kan tillåtas följa. Med nuvarande teknik och med den teknik som kommer att användas inom överskådlig tid är detta nödvändigt.

Brist på spårkapacitet begränsar således även möjligheterna att utnyttja produktionsresurser effektivt. Den olägenheten förekommer oavsett om marknaden är sådan att järnvägsföretagen direkt konkurrerar med varandra eller inte. Persontåg och godståg konkurrerar givetvis inte om samma transporter, men däremot om plats på spåret. Det är därför av stor betydelse för respektive järnvägsföretag vilka tåglägen som tilldelas. Långa gångtider försämrar konkurrenskraften gentemot andra transportslag och medför högre kostnader för personal och fordon.

7.4 Positiv trafikutveckling för järnvägen medför än högre krav på tillgång till infrastrukturkapacitet

Som redogjorts för i kapitel 3 har tågtrafiken i Sverige har under en följd av år stadigt ökat. Detta har flera förklaringar, bl.a. goda konjunkturer under flera år och det ökade miljömedvetandet och åtgärder som har vidtagits till följd av detta, som exempelvis koldioxidskatt, för att stimulera tågtrafik. En annan orsak är att trafikhuvudmännens trafikeringsrätt har utökats, såväl inom respektive län som över länsgränser. Vidare har järnvägsinfrastrukturen byggts ut på många håll vilket medgett utökad trafik, exempelvis på spåren runt Mälaren och Väst kustbanan

En annan viktig orsak till trafikökningen går att söka i att järnvägsmarknaden successivt har öppnats för konkurrens, något som har lett till attraktivare transportlösningar för resenärer och godstransportkunder. Sedan avregleringen av den svenska järnvägen startade för 20 år sedan har det antal företag som bedriver trafik på det statliga järnvägsnätet ökat kraftigt.

Även godstransportarbetet på järnväg har expanderat mycket kraftigt under en lång följd av år. Trots att huvuddelen av ökningarna av godstransporter i huvudsak består av transporter av högvärdigt gods, alltså sådant gods för vilket järnvägstransporter traditionellt har ansetts vara mindre lämpade, har järnvägen i stort lyckats behålla sin andel av den svenska godstransportmarknaden. Man måste då också beakta att i Sverige har järnvägen en mycket hög marknadsandel jämfört med andra europeiska länder. Detta

tyder på att de svenska järnvägsföretagen är flexibla och har lyckats anpassa sig till nya kundkrav.

Den i grunden positiva utvecklingen för järnvägen medför emellertid att den redan högt utnyttjade infrastrukturen blir ännu högre belastad. Fler tåg konkurrerar om den begränsade kapaciteten. Med fler resenärer på varje tåg behövs längre uppehållstider för att möjliggöra på- och avstigning. När järnvägsinfrastrukturen byggs ut utanför de större städerna och trafiken ökar, ökar också belastningen inne i städerna där infrastrukturen inte har byggts ut i samma takt. Under senare år har bristen på kapacitet spridit sig allt längre ut från storstadsregionerna. Fortfarande finns dock ett antal linjer där det ännu inte kan anses råda någon kapacitetsbrist ens under de tider på dygnet som banan är mest utnyttjad.

7.5 Konkurrens förstärker behovet av effektiv kapacitetstilldelning

Det är naturligtvis inte praktiskt möjligt att genom utbyggd infrastruktur och bättre teknik låta alla sökande få exakt de tåglägen de önskar. Därför är det nödvändigt att det finns effektiva metoder för att prioritera mellan ansökningarna. På en järnvägsmarknad med ökad konkurrens ökar dessutom konflikterna när det gäller önskemål om tåglägen. Det gäller även tåg som framförs i samma hastighet i samma riktning. Det är t.ex. ett högst tänkbart scenario att två eller flera aktörer vill konkurrera om att transportera samma resenärer i samma relationer och vid samma tid. Det har också visat sig av den avreglering som hittills har skett på godstransportsidan att när det gäller spår på terminaler, har fler aktörer inneburit behov av mer kapacitet, även i situationer där transporterna inte ökat totalt. Detta visar på nödvändigheten av att utveckla teknik och metoder så att behovet av kapacitet inte ökar mer än transportarbetet, utan snarare tvärt om.

Ökad konkurrens kommer alltså att innebära högre krav när det gäller tilldelning av infrastrukturkapacitet. Resenärer och köpare av godstransporter ska erbjudas och kunna få snabba, säkra, tillförlitliga och miljövänliga transporter. Sverige är ett land där en förhållandevis hög andel av godstransportarbetet utförs på järnväg. Det kollektiva resandet är i hög grad beroende av att järnvägs-trafiken fungerar bra. En annan anledning till att kraven på en effektiv och ändamålsenlig kapacitetstilldelning ökar är att aktörer

som konkurrerar med varandra ska ges samma förutsättningar. Likaså är det viktigt att beakta att järnväg konkurrerar med andra transportslag, vilket innebär att järnvägstransporter behöver bra förutsättningar för att klara den konkurrensen. Det är också viktigt att vara uppmärksam på att politiska ställningstaganden kan ändra konkurrensförhållandena inom och mellan transportslagen från tid till annan.

I ett läge där all järnvägstrafik bedrivs av en enda aktör kan denne helt och hållet själv bestämma om hur prioriteringen mellan olika tåg ska göras. Innan SJ divisionaliserades och järnvägsmarknaden började liberaliseras prioriterades trafiken på det sätt som var bäst för SJ:s verksamhet. I det läge som nu råder med en mångfald av olika operatörer måste kapacitetstilldelningen göras på ett helt annat sätt som tar hänsyn till betydligt fler omständigheter. Perspektivet har förflyttats från trafik till transporter. I stället för att rent tekniskt skapa tidtabeller för att föra fram tåg i enlighet med SJ:s verksamhetsmål handlar det nu mera om att väga samman en mängd faktorer. Det gäller att på bästa sätt möjliggöra person- och godstransporter som fyller de många olika krav som medborgare och näringsliv ställer. Samtidigt ska kapacitetstilldelningen ta sin utgångspunkt i de ansökningar som de olika järnvägsföretagen och andra sökande lämnar.

Under senare år har som tidigare nämnts såväl person- som godstransporterna på järnväg ökat kraftigt. Detta är en utveckling som bl.a. av miljöskäl kan förväntas fortsätta. Ökade transporter medför att även behovet av att underhålla banan, och därmed tider för att utföra underhållet, ökar. Anspråk på kapacitet för banunderhåll konkurrerar ofta med önskemålen om kapacitet för att framföra tåg.

Inte minst viktigt är att inte bara infrastrukturen, utan alla resurser i form av fordon, personal, kringtjänster etc. ska användas på det mest effektiva sättet. Industrins behov av att transporterna kommer in rätt i produktionsprocessen är ofta av mycket stor betydelse, något som måste beaktas vid kapacitetstilldelningen. Ett annat skäl för att effektivisera kapacitetstilldelningsprocessen är som nämnts ovan att erfarenheterna hittills visar att behovet av kapacitet på terminaler ökar när antalet aktörer ökar.

I takt med att trafiken på järnväg har ökat har det blivit allt mer uppenbart att inte bara den begränsade linjekapaciteten är en hämmande faktor för att ytterligare utveckla järnvägens möjligheter. Kapaciteten på stationer och terminaler är också starkt begränsad.

Rangerbangårdar och andra tågbildningsplatser är särskilt viktiga för godstrafiken, men även persontåg kan behöva växlas isär och kopplas ihop, vilket innebär att det krävs spår för sådana fordonsrörelser. Tåg och vagnar behöver ställas upp för kortare eller längre tid mellan olika transportuppdrag och det kan då finnas behov av att koppla fordonen till tågvärmeposter med elektrisk ström. Vagnar behöver städas och fyllas med vatten, vakuumpoletter behöver tömmas, dieselfordon behöver tankas osv. Alla sådana tjänster kräver att det finns järnvägsinfrastruktur, vilken ska tilldelas enligt samma principer som de som gäller för järnvägslinjer mellan stationer och/eller terminaler. Lagstiftningen är otydlig i detta avseende och kan behöva omformuleras.

Det är angeläget att alla ansträngningar görs för att bereda kapacitet för uppställning och service på de stationer och terminaler som ligger bra till i förhållande till den trafik som utförs. Tåg bör t.ex. kunna parkeras, städas och underhållas på stationer där tågen har uppehåll mellan olika uppdrag och inte behöva köras till andra platser för sådana tjänster. Förflyttningar till andra platser kräver mer personalresurser och ger minskad tid för tjänster som ska utföras. Dessutom krävs linjekapacitet vilket kan späda på kapacitetsbristen ytterligare. Spårkapacitetsbrist på stationer är generellt enklare, snabbare och billigare att åtgärda än kapacitetsbrist på linjen mellan stationer.

För att kapacitet inte ska bindas upp i onödan, ska ett tågläge som inte utnyttjats i på förhand bestämd utsträckning lämnas tillbaka, om infrastrukturförvaltaren begär det. Lagen öppnar också för infrastrukturförvaltaren att ta ut avgifter för tilldelad kapacitet som inte används. Särskilt med tanke på att bristen på kapacitet blir allt större bör Banverket ägna uppmärksamhet åt att granska hur kapaciteten faktiskt används och utnyttja de möjligheter som lagen ger att kräva tillbaka outnyttjade tåglägen samt ta ut bokningsavgifter.

Jag vill i sammanhanget poängtera att den kapacitetstilldelning som görs i det planerande skedet självklart måste iaktas också i det operativa läget, om det inte finns skäl för annat. Avvikelse kan behöva göras vid störningar, då infrastrukturförvaltaren enligt järnvägslagen ska vidta åtgärder för att återställa trafiken till normala förhållanden. Vidare anges i lagen att infrastrukturförvaltaren har rätt att i en röjnings- eller nödsituation vidta åtgärder som inte är förenliga med tidigare beslut om kapacitetstilldelning.

I övrigt förutsätts att den som har tilldelats ett tågläge också kan räkna med att infrastrukturen upplåts i enlighet med det trafikeringsavtal som tecknas mellan parterna i samband med att tågläget tilldelas. Infrastrukturförvaltaren ska på motsvarande sätt kunna lita på att den sökande ser till att tåget kan avgå på de tider och hålla de hastigheter som denne har utlovat.

7.6 Samhällsekonomisk effektivitet som grund för prioritering vid kapacitetstilldelning

Som jag redogjort för i kapitel 2 överfördes ansvaret för banfördelning och trafikledning 1996 från SJ till en särskild enhet administrativt inordnad i Banverket i enlighet med proposition 1995/96:92 och därpå följande riksdagsbeslut. Anledningen till överföringen var att i och med att flera trafikutövare kom att nyttja spåren var det inte längre ändamålsenligt att SJ ansvarade för kapacitetstilldelningen. Eftersom Banverket i sin verksamhet är beroende av att få tillgång till spåren för att utföra investerings- och underhållsarbeten ansågs det inte heller lämpligt att Banverket fick ansvaret för banfördelning och trafikledning. I beslutet ingick även att fördelningen av kapacitet skulle göras med hjälp av administrativa regler. I propositionen anfördes att det bör ankomma på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att närmare utforma de administrativa reglerna för banfördelning.

Till följd av riksdagsbeslutet kom förordning (1996:734) om statens spåranläggningar att ersätta den tidigare gällande förordningen. Av den nya förordningen framgick att den nya enheten för att ansvara för banfördelning och trafikledning kom att betecknas Tågtrafikledningen. I den situation som då rådde förutsattes att Banverket tillsammans med trafikutövarna tillsammans skulle kunna komma fram till ett gemensamt förslag om tågplan. Tågtrafikledningens roll var i första hand att fastställa tidtabellerna. Om trafikutövarna och Banverket inte lämnade ett gemensamt förslag till tidtabell skulle Tågtrafikledningen besluta hur tidtabellen skulle utformas. Tågtrafikledningen skulle också besluta i fall ett gemensamt förslag lämnades men detta förslag inte medgav ett från samhällsekonomisk synpunkt effektivt utnyttjande av spåranläggningarna.

Att samhällsekonomisk effektivitet skulle utgöra grunden för tilldelning av kapacitet var som princip inget nytt. Samhällsekon-

miska värderingar har under lång tid varit vägledande i svensk trafik- och transportpolitik. Beträffande tilldelning av kapacitet på den järnvägsinfrastruktur som förvaltas av staten har denna princip explicit varit den gällande sedan den 1 juli 1996 då den nya förordningen om statens spåranläggningar trädde i kraft. Jag kan konstatera att det nu tolv år senare inte finns några allmänt vedertagna riktlinjer för hur den samhällsekonomiska effektiviteten ska kunna bedömas när det gäller tilldelning av kapacitet. Varken för planeringsskedet eller för det operativa skedet, när det gäller att fatta korrekta beslut i störningssituationer då trafiken inte löper enligt tågplanen, har några transparenta och konkret tillämpbara regler eller riktlinjer utarbetats.

Detta faktum kan delvis förklaras med att samhällsekonomisk effektivitet är ett kriterium som av olika skäl är svårt att tillämpa i praktiken. I betänkandet Rätt på spåret¹ förordade jag trots detta att den samhällsekonomiska effektiviteten ska utgöra utgångspunkten för kapacitetstilldelningen. Detta blev också regeringens förslag till lagstiftning.

I proposition 2003/04:123 Järnvägslag anfördes sålunda i specialmotiveringen till 6 kap. 3 §.

Prioriteringskriterierna kan innebära att infrastrukturförvaltaren vid kapacitetskonflikter t.ex. prioriterar allmännyttiga tjänster eller gods-transporter. Kriterierna måste vara utformade på ett sätt som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen, dvs. att den trafik som representerar det minsta samhällsekonomiska nytto-bortfallet bör vara den som får träda tillbaka när samtliga önskemål inte kan tillgodoses. En förutsättning är alltså att tilldelningen sker på ett konkurrens neutralt och icke-diskriminerande sätt.

Det är värt att beakta att Järnvägsstyrelsen nu ifrågasätter om samhällsekonomisk effektivitet ska vara grunden för prioritering mellan konkurrerande ansökningar, då det ställer stora och svåra krav på infrastrukturförvaltaren. Som alternativ föreslås konkreta målsättningar eller kriterier som utformas med utgångspunkt i de transportpolitiska delmålen. Även Banverket ifrågasätter om det är lämpligt att prioriteringskriterierna bygger på samhällsekonomisk effektivitet.

I 2006 års transportpolitiska proposition Moderna transporter (prop. 2005/06:160) upprepade regeringen att det övergripande målet för transportpolitiken även i fortsättningen ska vara att

¹ SOU 2002:48.

säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet. Då de transportpolitiska delmålen utgår från det övergripande målet följer att även delmålen bygger på samhällsekonomisk effektivitet. Järnvägsstyrelsens och Banverkets skepsis till att utgå från samhällsekonomisk effektivitet bör ses mot bakgrund av att, så vitt jag har erfärit, något forskningsarbete av betydelse med syftet att värdera samhällsekonomisk effektivitet vid kapacitetstilldelning inte har utförts.

7.7 Behov av att utveckla prioriteringskriterier

Lagstiftningen är tydlig på att ansvaret för att tilldelning av kapacitet ska utgå från de ansökningar som järnvägsföretag och andra som har rätt att söka kapacitet lämnar. Likaså är det klart angivet i lagen att infrastrukturförvaltaren är ansvarig för att tilldela kapacitet i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen när ansökningarna inte är förenliga med varandra. Infrastrukturförvaltaren är ansvarig för att formulera dessa prioriteringskriterier. Även infrastrukturförvaltarens behov av kapacitet som denne själv behöver för att underhålla banan ingår i prioriteringen i den mån dessa behov inte anges som planerade större banarbeten och som sådana utgör begränsningar i den kapacitet som kan tilldelas. Dessa större planerade arbeten ska anges i infrastrukturförvaltarens beskrivning av det järnvägsnät som den råder över.

I Järnvägsutredningen 1 föreslog jag att Banverket skulle fortsätta det arbete som man då drev tillsammans med trafikintressenterna för att utveckla kriterier eller nyckeltal att lägga till grund för fördelning av infrastrukturkapacitet. Vidare föreslog jag att Banverket skulle ges i uppdrag att utveckla och pröva användbarheten av kapacitetstilldelningsmodeller där ekonomiska styrmedel används, antingen i form av förutbestämda avgifter eller inom ramen för en budgivningsprocess som tillåter trafikorganisationsföretagen att själva utforma och värdera framkomlighetsförslag.

I remisshanteringen av Järnvägsutredningen 1 framkom att det rådde enighet bland remissinstanserna om att Banverket borde fortsätta sitt utvecklingsarbete rörande kapacitetstilldelningen. Några av instanserna avstyrkte dock användandet av ekonomiska styrmedel. Banverket ställde sig i sitt remissvar positivt till att fortsätta

utreda, utveckla och pröva olika modeller för att hitta fram till en användbar, transparent tilldelningsmodell som leder till ett effektivt utnyttjande av banan. Banverket instämde också i att även användning av avgifter bör undersökas närmare. Däremot ifrågasatte Banverket användandet av en iterativ budgivningsprocess då den kan förväntas förlänga tilldelningsprocessen samt att utredningen inte hade analyserat metodens komplexitet och kostnader.

De prioriteringskriterier som Banverket anger i sin beskrivning av järnvägsnätet är ett resultat av det ovan nämnda arbetet tillsammans med övriga intressenter. Utifrån en schablonmässig bedömning av respektive samhällsekonomisk nytta har tåg med olika transportuppgifter kategoriserats i 17 tåglägesprodukter. Dessa är i sin tur placerade i fyra olika prioritetsklasser. Inom varje klass är tågen inte rangordnade. Som ytterligare stöd för att bedöma den samhällsekonomiska nyttan tas hänsyn till associationer, dvs. att exempelvis fordon, passagerare eller personal ska fortsätta i ett annat tåg eller med annat transportmedel. Därtill kommer att vissa banor har byggts, utvecklats och utrustats med inriktning på en särskild typ av trafik, som exempelvis godståg, snabbtåg eller regionaltåg. På sådana banor har därför antingen godståg generellt högre prioritet än persontåg eller vice versa under hela eller delar av dygnet. Dessutom beaktas naturligtvis skillnaden mellan ansökt och föreslagen tidtabell.

Inom respektive prioritetsklass är inte de olika tåglägesprodukterna rangordnade, vilket innebär att de inte kan användas för att lösa konflikter mellan tåg i samma prioritetsklass.

De olika tåglägesprodukterna har inte heller åsatts några ekonomiska värden t.ex. för att tåget får längre gångtid på grund av att det måste vänta på andra tåg. Det går därför inte att avgöra om det är samhällsekonomiskt motiverat att t.ex. låta ett tåg i prioritetsklass B vänta på ett mötande A-klassat tåg i åtta minuter i stället för att tåget i klass A väntar på en annan station i två minuter på att möta det B-klassade tåget.

Kriterierna kan enligt Banverket inte användas för att hantera en enskild konflikt mellan två tåg, utan för att jämföra ett förslag till lösning med ett annat förslag. När prioriteringskriterierna används för att söka lösning på en konflikt ska dessutom sekundära effekter som inte omfattas av kriterierna beaktas.

Järnvägsstyrelsen har riktat kritik mot Banverkets prioriteringskriterier och anser att de inte uppfyller järnvägslagens krav. Kritiken består i att Banverket inte har tagit hänsyn till samhälls-

ekonomisk effektivitet när prioriteringskriterierna tagits fram. Järnvägsstyrelsen anser vidare att det är otillfredsställande att kriterierna inte kan hantera en konflikt mellan två tåg, då alla kapacitetsproblem ytterst handlar om att ge det ena eller andra järnvägsföretaget företräde. För järnvägsföretag och andra sökande är det svårt att förstå på vilket sätt de olika bedömningsgrunderna kommer att slå igenom i den slutliga prioriteringen mellan konkurrerande ansökningar.

7.8 Utredningsuppdraget

I kommittédirektivet för denna utredning står att läsa att Banverket har i uppdrag att utveckla metoderna för kapacitetstilldelning under tillsyn av Järnvägsstyrelsen. Regeringen anger i proposition 2005/06:10 Moderna transporter att Banverket bl.a. bör få ansvar för att utforma rutiner för tillämpning av prioritetskriterier för tilldelning av spårkapacitet. Vidare bör enligt propositionen Järnvägsstyrelsen få vissa närmare angivna uppdrag. Så vitt jag har kunnat utröna har dock regeringen inte formellt givit Banverket och Järnvägsstyrelsen några sådana uppdrag som nämns i kommittédirektivet. Skrivningarna i propositionen kan tolkas som att det inte utan särskilt uppdrag ingår i Banverkets uppgifter att utveckla metoderna för kapacitetstilldelning.

Min uppfattning är dock att detta, bl.a. mot bakgrund av järnvägslagens regler, är självklara arbetsuppgifter för infrastrukturförvaltare. I synnerhet gäller det Banverket som den helt dominerande infrastrukturförvaltaren, och som dessutom sedan 1996 har haft krav på sig att tilldela kapacitet med samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av infrastrukturen som mål. Banverkets positiva inställning i remissvaret avseende mitt förslag i Järnvägsutredningen 1 i denna fråga tyder också på att Banverket har ambitioner att gå vidare i utvecklingsarbetet.

Det är dock förklarligt om Banverket inledningsvis har inväntat särskilda direktiv från regeringen för ett fortsatt arbete med prioriteringskriterierna eftersom detta förutskickas i propositionen. Kapacitetstilldelningen är dock en central fråga för Banverket, både i dess roll som förvaltare av så gott som all statlig infrastruktur och som sektorsansvarig myndighet. I Banverkets ansvar ingår därför att utveckla kapacitetstilldelningen utan att något särskilt uppdrag ges. Till Järnvägsstyrelsens tillsynsuppgifter hör att övervaka att

kapacitetstilldelningen sker på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt, och Järnvägsstyrelsen har också riktat kritik mot Banverkets prioriteringskriterier och krävt att dessa ändras. Tillsynsmyndigheter ska inte bara pröva ärenden utan även följa processer. Järnvägsstyrelsen har därför ett ansvar att övervaka hur det förändringsarbete man ställer krav på löper. I annat fall riskeras att stora resurser och mycket tid läggs på ett arbete som inte ger ett tillfredsställande resultat.

I mitt uppdrag ingår att inhämta information från Banverket om kapacitetstilldelningen och arbetet med utveckling av metodik. Utifrån de upplysningar jag får ska jag bedöma om det krävs ytterligare förändringar av kapacitetstilldelningen för att säkerställa konkurrensneutralitet och icke-diskriminering.

För att ytterligare bredda mitt beslutsunderlag anordnade jag ett seminarium med deltagande av Banverket, Järnvägsstyrelsen samt järnvägsföretag och trafikhuvudmän. Banverket redovisade förutsättningarna för arbetet med kapacitetstilldelning och möjliga sätt att utveckla detta. Järnvägsstyrelsen gav sin uppfattning om hur tilldelningsprocessen hittills har fungerat och vad som behöver förbättras. Enligt Järnvägsstyrelsen är Banverkets kapacitetstilldelningsprocess inte tillräckligt tydlig och transparent. Banverket har enligt avgöranden av Järnvägsstyrelsen i några fall diskriminerat, inte agerat konkurrensneutralt, missbrukat sin dominerande ställning och inte beaktat den ekonomiska effekten på järnvägsföretagens verksamhet. Redovisningarna följdes av givande diskussioner i god och kreativ anda.

Grundproblemet och anledningen till att prioritering mellan olika ansökningar måste göras är bristen på infrastrukturkapacitet, ett problem som har spridits även utanför storstadsregionerna i och med den positiva utvecklingen för järnvägen under senare år. Bristen på kapacitet har också börjat märkas allt mer när det gäller tillgång till spår och tjänster på terminaler och stationer. Bland andra synpunkter som framfördes var att det lagstadgade kravet på att tåglågen kan tilldelas för högst ett år i taget medför en osäkerhet som särskilt kan hämma möjligheten för nya järnvägsföretag att komma in på marknaden. Samstämmighet rådde om att järnvägsmarknaden består av ett antal olika delprodukter som har olika behov. Exempelvis är viss trafik betjänt av att tågen går på fasta tider och att tidtabellen inte ändras från år till år, medan särskilt godstrafiken behöver stor flexibilitet och möjligheter att skapa nya

transportupplägg även vid andra tidpunkter än vid det årliga tågplaneskiftet.

Det framfördes även åsikter om att Banverket är för ambitiöst i sitt arbete att tillmötesgå ansökningar. Genom att bevilja ansökningar nära infrastrukturens teoretiska maximikapacitet skapas stor störningskänslighet och det tar lång tid att efter störningar återställa tågtrafiken så att den går enligt plan.

Ett betydelsefullt resultat av seminariet var att delegaterna utlovade att respektive organisation ställer resurser till förfogande för att medverka i det fortsatta utvecklingsarbetet om kapacitetstildelning under Banverkets ledning.

Granskning av Banverkets arbete

I mitt utredningsuppdrag ingår, som tidigare nämnts, att utifrån den information jag får från Banverket bedöma om ytterligare förändringar av kapacitetstildelningen krävs för att säkerställa konkurrensneutralitet och icke-diskriminering. Som framgår ovan har jag inhämtat information även från andra aktörer för att bilda mig en uppfattning om vilka behov som finns i detta avseende. Jag kan konstatera att Banverket har arbetat med att ta fram kriterier som används för att prioritera mellan olika ansökningar om kapacitet. I detta arbete har även de största järnvägsföretagen deltagit. De framtagna kriterierna är dock i stora stycken bristfälliga, vilket jag kortfattat har redogjort för ovan. Kriterierna är mycket oprecisa och utgör endast ett av flera stöd för tågplanekonstruktörer. Detta innebär att det lämnas allt för stort utrymme för skönsmässiga bedömningar, något som medför att de sökande inte vet om deras ansökningar har behandlats korrekt. Banverket är medvetet om bristerna och startade förra året ett projekt att förfina och vidareutveckla kriterierna.

När det gäller forskning inom området stöttade Banverket i mitten av 1990-talet ett projekt vid Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) gällande framtagande av en ekonomisk modell för tilldelning av tåglägen. Metoden gick ut på att tåglägen skulle tilldelas utifrån resultatet av en iterativ budgivningsprocess. Projektet avslutades utan att någon användbar metod hade utvecklats och Banverket har inte stöttat någon ytterligare forskning med det perspektivet.

Banverket har redovisat andra forskningsprojekt som Banverket stöttar och som kan vara relevanta i detta sammanhang. Dessa projekt tar dock sikte på att fördela kapacitet på ett effektivt sätt rent tekniskt, antingen vid planeringen eller i den operativa trafikledningen. Jag kan inte från de beskrivningar av projekten som har presenterats för mig finna att de avser att öka kunskapen om eller ta hänsyn till samhällsekonomiska effekter i kapacitetstilldelningsprocessen. Det är i och för sig lovvärda projekt då de förhoppningsvis leder till att den begränsade infrastrukturkapaciteten kan utnyttjas mer effektivt, vilket i sin tur kan medföra att konflikt-situationerna mellan olika anspråk på kapacitet minskar. De kan möjligen också öka kunskapen om tekniker för att konstruera tågplaner och leda trafik så att de olika delmarknadernas behov bäst uppfylls.

7.9 Förslag till åtgärder

Det råder en total samstämmighet i sektorn, även hos Banverket, om att de kriterier som Banverket för närvarande tillämpar vid prioritering mellan olika ansökningar om infrastrukturkapacitet inte är tillfredsställande. Till detta kommer att kraven på ändamålsenliga kriterier kommer att höjas, dels på grund av att trafiken kommer att öka, vilket i sig ökar antalet konfliktsituationer samtidigt som underhållsbehovet stiger, dels på grund av ökad konkurrens mellan flera aktörer om samma infrastrukturkapacitet vilket kräver effektivare samordning.

Kunskaperna om att använda ett auktionsförfarande i kapacitetstilldelningen är ännu mycket bristfälliga och det krävs ett omfattande utvecklingsarbete för att kunna bedöma om det över huvud taget är en framkomlig väg. Av den anledningen bör Banverket i det korta perspektivet förbättra den administrativa modellen.

Banverket bör härutöver genomföra ett arbete för kunskapsuppbyggnad och metodutveckling i syfte att på sikt konstruera en ekonomisk modell för kapacitetstilldelning. Bland annat bör förutsättningarna för att använda styrande prismekanismer, t.ex. i form av ett auktionsförfarande, utredas vidare. Kunskapsuppbyggnad inom detta område bör även prioriteras i de långsiktiga forskningsprogram som utarbetas av Banverket. Det är Banverket som ansvarar för att fördela kapaciteten på det järnvägsnät som förvaltas av

staten. Skulle det vara ”dött lopp” i avvägningen mellan två kommersiella tågs samhällsnytta ska ett auktionsförfarande enligt min mening kunna tillgripas. Däremot är förutsättningarna för kommersiella och av samhället subventionerade tåg så skilda att ytterligare kunskap behövs för att det ska vara möjligt att avgöra om, och i så fall hur, ekonomiska styrmedel ska kunna tillämpas.

För att komma till rätta med bristerna föreslår jag att regeringen snarast ger Banverket i uppdrag att

- tillsammans med järnvägsföretag, trafikhuvudmän och andra som har auktorisation att organisera järnvägstrafik samt övriga berörda aktörer inom sektorn vidareutveckla den administrativa modellen för kapacitetstilldelning, och
- genomföra den forskning som är nödvändig för att utveckla modellen för kapacitetstilldelning så att kravet på samhälls-ekonomisk effektivitet uppfylls.

Det är viktigt att i det arbetet beakta godstrafikens berättigade krav på god tillgång till infrastrukturkapacitet. Under arbetets gång ska Banverket samråda med Järnvägsstyrelsen så länge denna myndighet finns kvar, och därefter med Transportstyrelsen samt med andra berörda myndigheter.

Förutom dessa primära frågor är det viktigt att Banverket tillsammans med övriga aktörer utarbetar principer för hur ändringar i den årliga tågplanen ska genomföras samt bestämma gränser för vad som kan avtalas i ramavtal.

I arbetet är det viktigt att dra nytta av de erfarenheter som hittills har vunnits. För sådan kapacitetstilldelning som kräver samverkan med andra infrastrukturförvaltare inom och utom landet ska i arbetet även tas hänsyn till hur dessa tillämpar regelverket.

Banverket har i sina synpunkter till utredningen listat ett antal principer som kan behöva särskilt genomlysas för att avgöra deras ändamålsenlighet. Det kan gälla t.ex.

- om samhällsekonomisk effektivitet ska utgöra grunden för prioritet,
- i vilken mån medfinansiering av infrastrukturkapacitet ske ge högre prioritet,
- avvägning mellan olika delprodukters behov av exakthet respektive flexibilitet,

- trafikeringsavtalens längd,
- ramavtalens detaljeringsgrad,
- grund för att förklara infrastrukturen överbelastad.

Under utredningens gång har jag blivit underrättad om att regeringen har givit Banverket i uppdrag att utarbeta en modell för kapacitetstilldelning som medför ett samhällsekonomiskt nyttjande av järnvägsinfrastrukturen. I uppdraget ingår att analysera hur ekonomiska styrmedel ska kunna användas i kapacitetstilldelningsprocessen. Jag har även fått information om att Banverket har initierat vissa forskningsuppdrag som ligger i linje med mitt förslag.

Kapacitetstilldelningsråd

Det är i alla berörda parter intresse att regler för kapacitetstilldelning är så tydliga som möjligt. Prioriteringskriterier för att lösa konfliktsituationer då olika ansökningar konkurrerar om samma kapacitet ska i möjligaste mån ge klara besked om vilket tåg som ska ha prioritet framför ett annat. Likaså behöver prioriteten mellan banarbeten och tåg regleras på ett sätt som ger en tydlig och rättssäker vägledning. Banverkets uppdrag att i samverkan med andra aktörer utarbeta en modell för tilldelning av infrastrukturkapacitet som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen utgör ett element i arbetet med att skapa transparenta regler. Resultatet av detta arbete kommer att tjäna som utgångspunkt för det operativa arbetet i kapacitetstilldelningsprocessen.

Det är dock orealistiskt att i förväg kunna förutse alla situationer som kan uppkomma när infrastrukturkapacitet i praktiken ska tilldelas. Föreskrifter och prioriteringskriterier måste därför med nödvändighet vara allmänt hållna för att undvika att bli bunden av en reglering som visar sig vara olämplig i ett läge som man inte kunnat räkna med.

För att ge ledning i frågor av principiell karaktär, men som inte är tydligt reglerade i tillämpligt regelverk bör ett särskilt kapacitetstilldelningsråd inrättas. Avsikten är således att principfrågor ska behandlas i rådet. Rådet ska inte ha några beslutsbefogenheter utan har endast en rådgivande funktion. Detta följer av att infrastrukturförvaltaren är ensam ansvarig för att tilldelningsbesluten är

i enlighet med järnvägslagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Rådet kan med fördel diskutera tilldelningsbeslut som någon anser vara felaktigt eller olämpligt, oavsett om beslutet är föremål för tvist eller inte. En sådan diskussion i rådet kan ge Banverket anledning att ändra sina principer eller leda till förslag om ändrade regler. Rådet ska alltså även utgöra ett forum för att föreslå ändringar i ett i och för sig tydligt regelverk, men som av någon anledning anses vara olämpligt utformat.

I kapacitetstilldelningsrådet ska ingå företrädare för järnvägsföretag, trafikhuvudmän, andra s.k. auktoriserade sökande samt Banverket i dess roll som sökande av kapacitet för underhåll av infrastrukturen. Det är viktigt att de olika intressen som kan finnas när det gäller person- respektive godstransporter speglas i rådet. Likaså ska tillses att såväl stora som små aktörer är representerade. Ledamöterna utses av Banverkets styrelse och Banverkets generaldirektör bör vara rådets ordförande.

8 Myndigheter som verkar i järnvägssektorn

Det finns ett antal myndigheter som i skiftande omfattning verkar i järnvägssektorn. I det följande presenteras de som enligt beslut av riksdagen och regeringen har ansvar för verksamheter med koppling till det uppdrag Järnvägsutredningen har. Beskrivningarna av de olika myndigheterna har hämtats från olika källor, bl.a. regleringsbrev och förordningar med instruktion för respektive myndighet. Beträffande länens trafikhuvudmän utgör lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik en källa. Information har även hämtats från myndigheternas och trafikhuvudmännens hemsidor på Internet.

I nedanstående presentationer har tyngdpunkten lagts på de delar av myndigheternas ansvar som har bäring på Järnvägsutredningens uppdrag.

För varje myndighet redogörs först nuvarande uppdrag och därefter förändringar som följer av mina förslag.

8.1 Banverket

Uppdrag

Banverket har två olika funktioner i järnvägssystemet, dels som infrastrukturförvaltare, dels som statlig myndighet. Banverket är den i särklass största förvaltaren av järnvägsinfrastruktur i Sverige.

Huvuddelen av det järnvägsnät som ägs av staten förvaltas av Banverket. Statligt ägda banor som inte förvaltas av Banverket är t.ex. Arlandabanan, Inlandsbanan och den svenska delen av den fasta förbindelsen över Öresund. Vidare äger Jernhusen, Green Cargo m.fl. statliga bolag järnvägsinfrastruktur. I rollen som infrastrukturförvaltare lyder Banverket under samma regelverk som

andra infrastrukturförvaltare, men har ändå en särställning på grund av verket ansvarar för den absoluta lejonparten av den svenska järnvägsinfrastrukturen och tillika den infrastruktur som binder samman andras järnvägsspår.

Som infrastrukturförvaltare lyder Banverket bl.a. under det regelverk som utgörs av järnvägslagen (2004:519), järnvägsförordningen (2004:526) samt föreskrifter som utges av Järnvägsstyrelsen. Dessa författningar ger besked om vad infrastrukturförvaltaren har att förhålla sig till exempelvis när det gäller kapacitetstilldelningsprocessen.

Banverkets andra betydelsefulla funktion i järnvägssystemet är dess roll som myndighet. I den rollen har Banverket det övergripande ansvaret, det s.k. sektorsansvaret för järnvägssystemet. Detta innebär bl.a. att verket ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Ytterligare beskrivningar av sektorsansvaret finns i förordning (2007:1027) med instruktion för Banverket, härafter kallad Banverkets instruktion. De delar av instruktionen som har störst relevans i detta sammanhang redovisas nedan.

Banverket ska i likhet med övriga trafikverk initiera, planera och följa upp handikappanpassningen av kollektivtrafik. Banverket har också några utpekade myndighetsuppgifter, bl.a. ska verket ansvara för tilldelning och tillsyn av statsbidrag till trafikhuvudmän och har mandat att, när det gäller handikappanpassning, meddela de föreskrifter som behövs om färdmedlens och terminalernas konstruktion, utrustning och drift.

Banverket ska i enlighet med instruktionen verka för att de transportpolitiska målen uppnås. I instruktionen specificeras ett antal uppgifter som Banverket ska verka för. Bland dessa finns följande som är av särskild relevans för denna utredning, nämligen att Banverket ska verka för att

- järnvägstransportsystemet är tillgängligt, trafiksäkert, framkomligt, effektivt och miljöanpassat,
- den spårbundna kollektivtrafikens konkurrenskraft stärks och att den lokala, regionala, interregionala och internationella järnvägstrafiken samordnas,
- hänsyn tas till funktionshindrade personers behov inom järnvägstransportsystemet,

- trafikinformationen före, under och efter en järnvägstransport förbättras, samt
- tillvarata Sveriges intressen i det internationella arbete som rör järnvägstransportssystemet.

I Banverkets instruktion specificeras även vad rollen som infrastrukturförvaltare innefattar, nämligen drift, förvaltning, kapacitetstilldelning och trafikledning. Kapacitet kan enligt järnvägslagen tilldelas i form av tågläge. Den som har tilldelats tågläge har också rätt att utnyttja infrastrukturen i enlighet med tilldelningsbeslutet och infrastrukturförvaltaren har därmed ansvar för att trafiken leds i enlighet med detta beslut. I trafikledningsansvaret ingår att informera järnvägsföretagen och andra som tilldelats kapacitet huruvida trafiken löper i enlighet med planen eller inte.

Banverket förvaltar även informationsanläggningar i form av högtalare och skyltar m.m. för skriftlig information. Eftersom Banverket dessutom är den aktör som kontinuerligt har uppsikt över trafikläget är verket också den som har den faktiska möjligheten att informera resenärer och allmänhet om det aktuella trafikläget på stationer och via andra kanaler som exempelvis Internet. Det är därför naturligt att Banverket har ett ansvar för att förmedla denna information, även om det inte explicit framgår av regelverket. Ansvar för att informera resenärer ombord på tåg ligger dock naturligt på järnvägsföretaget.

Ändrade och tillkommande uppgifter

Banverket har under denna utrednings gång fått regeringens uppdrag att vidareutveckla den administrativa modellen för kapacitetstilldelning och genomföra nödvändig forskning för att utveckla modellen så att kravet på samhällsekonomisk effektivitet uppfylls. I utredningsarbetet har jag blivit uppmärksam på att spår ofta används för uppställning av fordon på ett sätt som hindrar viktig verksamhet, bl.a. vid underhållsanläggningar. Vidare är det viktigt att terminalspår finns tillgängliga för att parkera fordon under en kortare tid mellan olika uppdrag. Jag vill därför poängtera vikten av att arbetet med att utveckla en kapacitetstilldelningsmodell inte bara gäller linjekapacitet utan även kapacitet på stationer och terminaler liksom andra anläggningar.

I mitt betänkande föreslår jag ett avskaffande av de statsbidrag till fordon som trafikhuvudmän kan få. Det åligger för närvarande Banverket att fördela dessa bidrag, en uppgift som alltså upphör. I gengäld föreslår jag att Banverket ska initiera ett särskilt program för infrastruktursatsningar av mindre omfattning som gynnar den regionala järnvägstrafiken. Några ändringar i Banverkets instruktion är inte nödvändiga med anledning av förslagen.

Jag föreslår även att Banverket ska upplåta mark för underhållsanläggningar. Det är en uppgift som kan anses ingå i det uppdrag Banverket har att förvalta statlig järnvägsinfrastruktur, men kan ändå behöva specificeras i instruktionen.

Järnvägens utveckling efter ytterligare avreglering ska följas upp och utvärderas. Banverket har i detta arbete en roll genom att lämna uppgifter till utvärderaren förutom om transportarbetets utveckling även avseende bl.a. tågens punktlighet och turtäthet. Dessutom ska Banverket upprätta kvalitativa beskrivningar av kapacitetstilldelningsprocessen.

Det bemyndigande Banverket har enligt förordningen om handikappanpassad kollektivtrafik att meddela föreskrifter om färdmedlens och terminalernas konstruktion, utrustning och drift bör flyttas över till annan myndighet.

8.2 Järnvägsstyrelsen

Uppdrag

Järnvägsstyrelsen är tillsynsmyndighet inom järnvägssektorn och har till uppgift dels att verka för säkerheten inom järnvägssystemet, dels att verka för att järnvägsmarknaden fungerar effektivt med en sund konkurrens.

I likhet med Banverket ska Järnvägsstyrelsen verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Järnvägsstyrelsen ska även slita tvister mellan en infrastrukturförvaltare och ett järnvägsföretag, respektive mellan en infrastrukturförvaltare eller någon med auktorisation att organisera järnvägstrafik, om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Om parterna i ett trafikeringsavtal inte kan komma överens om villkoren i detta ska Järnvägsstyrelsen, på begäran av en

part, fastställa villkoren i den utsträckning detta är nödvändigt för att villkoren ska uppfylla bestämmelserna i järnvägslagen.

I sin tillsyn enligt järnvägslagen ska Järnvägsstyrelsen bland annat övervaka att

- avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur fastställs på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt,
- kapacitetstilldelning av järnvägsinfrastruktur och vissa järnvägsanknutna tjänster sker på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt, samt
- järnvägsföretags och infrastrukturförvaltares ekonomiska redovisning uppfyller kraven i järnvägslagen och i föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

Järnvägslagen kräver bl.a. att offentligt stöd som utbetalas till verksamhet som avser persontransport ska redovisas separat i den verksamheten.

I sin tillsyn enligt järnvägslagen ska Järnvägsstyrelsen samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor. Utöver tillsyn enligt järnvägslagen ska Järnvägsstyrelsen övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv och anmäla missförhållanden till Konkurrensverket.

Järnvägsstyrelsen ska, i likhet med Banverket, verka för att tillvarata Sveriges intressen i det internationella arbetet som rör järnvägstransportsystemet. Myndigheten medverkar bl.a. i det europeiska harmoniseringsarbetet inom järnvägen. Det innebär exempelvis att Järnvägsstyrelsen deltar i utarbetandet av s.k. tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD). Detta är av relevans för Järnvägsutredningen när det gäller frågor om funktionshindrades rättigheter samt om information, bokning och biljettering, då dessa frågor enligt EG-förordningen om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter ska regleras i form av TSD.

Transportstyrelseutredningen föreslår i sitt delbetänkande Transportinspektionen – En myndighet för all trafik (SOU2008:9) att verksamheten vid Järnvägsstyrelsen i sin helhet förs över till den föreslagna nya myndigheten Transportinspektionen. Regeringen har även fattat beslut i enlighet med detta förslag, dock med den ändringen att myndigheten ska heta Transportstyrelsen. Detta innebär att Järnvägsstyrelsen kommer att avvecklas och att dess

uppdrag kommer att övertas av Transportstyrelsen. Det medför även att Transportstyrelsen kommer att bli ansvarig för att utföra ett antal uppdrag som följer av mina förslag.

Ändrade och tillkommande uppgifter (Järnvägsstyrelsen/Transportstyrelsen)

I det uppdrag regeringen har givit Banverket att vidareutveckla den administrativa modellen för kapacitetstilldelning ska samråd ske med Järnvägsstyrelsen/Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen får i och med ikraftträdandet av marknadsöppningsdirektivet ett antal relativt omfattande och betungande uppgifter. Det handlar t.ex. om att avgöra om det huvudsakliga syftet med trafik som hävdas vara internationell persontrafik är att befordra passagerare mellan stationer i olika länder. Transportstyrelsen ska också avgöra om vissa begränsningar ska göras i tillträdesrätten för internationell persontrafik. Vidare ska Transportstyrelsen ta emot och vidarebefordra information när någon avser att ansöka om infrastrukturkapacitet för internationell persontrafik. Instruktionen kompletteras med de nya uppgifter som läggs Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen ska enligt mitt förslag pröva om en trafikhuvudman ska ha rätt att bedriva trafik utanför det egna länet. Likaså ska Transportstyrelsen pröva ansökningar från flera trafikhuvudmän att driva trafik i samverkan. Sådana prövningar görs enligt nu gällande regler av regeringen. Jag föreslår även att tydligare kriterier ska ligga till grund för besluten och att dessa ska grundas på en samhällsekonomisk bedömning. Dessa kriterier behöver utvecklas av Transportstyrelsen efter samråd med branschen och meddelas i föreskrift. Förändringar i omvärlden och utveckling av praxis medför att föreskrifterna återkommande behöver uppdateras.

Jag föreslår även att Transportstyrelsen vid fordonsgodkännande tar hänsyn till fordonens arbetsmiljö och att detta sker i samråd med Arbetsmiljöverket.

Huvudansvaret för det uppföljnings- och utvärderingsarbete som ska utföras efter den marknadsöppning som betänkandet syftar till bör ligga på Transportstyrelsen. Detta innebär utökade uppgifter jämfört med de som Järnvägsstyrelsen har. Förutom att samlas in uppgifter från ett antal myndigheter och andra organ ska

Transportstyrelsen även ansvarar för att mäta kundnöjdhet. Transportstyrelsen får också ansvaret för att utvärdering genomförs vid lämpliga kontrollstationer

Vidare ska enligt mitt förslag Transportstyrelsen tillsammans med Konkurrensverket utreda behovet av och omfattningen av en särslagstiftning gällande biljettsystem.

8.3 Konkurrensverket

Uppdrag

Konkurrensverket ska verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.

Konkurrensverket övervakar att företagen inte överträder något av förbudet mot konkurrensbegränsande beteenden i konkurrenslagen¹ respektive EG-fördraget². Konkurrenslagen syftar till att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Konkurrensverket ska ingripa mot allvarliga konkurrensbegränsningar särskilt inom områden med fåtalsdominans och svag konkurrens. Konkurrensverket kan på eget initiativ eller efter anmälningar från företag och allmänhet ingripa mot konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag och mot företag som missbrukar sin dominerande ställning på marknaden. I konkurrenslagen finns också regler om kontroll av företagskoncentrationer³. Konkurrensverket ska även bidra till en effektiv konkurrens genom att ge förslag till regeländringar och andra åtgärder för att undanröja existerande konkurrenshinder.

Sedan 1 september 2007 ansvarar Konkurrensverket för tillämpningen av lagarna gällande offentlig upphandling – dels lagen om offentlig upphandling (LOU) och dels de bestämmelser som gäller upphandling inom de s.k. försörjningssektorerna, lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och post-

¹ Konkurrenslagen (1993:20), 6 § och 19 §.

² Artiklarna 81 och 82.

³ 34–44 §§.

tjänster (LUF).⁴ För verksamheter inom försörjningssektorerna är upphandlingsreglerna något flexibla. Konkurrensverket ska verka för en effektiv offentlig upphandling. Tillsynsverksamheten ska prioriteras och verket ska främst uppmärksamma regelöverträdelser av större betydelse eller av principiellt intresse. Tillsyn sker bland annat genom egna initiativ, utredning av inkomna klagomål och kontakter med revisorer och andra berörda aktörer inom upphandlingsområdet.

Flera myndigheter, kommittéer m.fl. har samrådsskyldigheter med Konkurrensverket i enlighet med instruktioner, regleringsbrev m.m. Inom järnvägsmarknaden har som framgår ovan Järnvägsstyrelsen tillsyns- och övervakningsuppdrag som bl.a. inbegriper en samrådsskyldighet med Konkurrensverket i konkurrensfrågor.

Ändrade och tillkommande uppgifter

Jag föreslår att Konkurrensverket tillsammans med Transportstyrelsen ska utreda behovet och omfattningen av en särlagstiftning gällande biljettsystem.

Vidare ska Konkurrensverket lämna relevant statistik över inkomna klagomål till Transportstyrelsen.

8.4 Konsumentverket

Uppdrag

Konsumentverket ansvarar för tillsyn av att konsumentskyddande regler följs. En stor del av arbetet är förebyggande genom att verket träffar överenskommelser med näringslivet om marknadsföring och utformning av avtalsvillkor. Konsumentverket får även meddela föreskrifter om verkställighet av lag enligt särskilda bemyndiganden samt genom allmänna råd och uttalanden verka för lagenligheten, följdriktigheten och enhetligheten inom sitt verksamhetsområde.

⁴ Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). För upphandling inom försörjningssektorerna gäller en separat lag, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Lagarna bygger i huvudsak på EG-direktiven 2004/18/EG och 2004/17/EG.

Vidare har verket ansvar för att konsumenter har tillgång till lättillgänglig och tillförlitlig information om konsumentskydd och konsumentlagstiftning. Konsumentverket har ett särskilt ansvar för handikappfrågor inom sitt verksamhetsområde och ska inom ramen för detta ansvar stödja samt vara samlade och pådrivande i förhållande till andra parter.

8.5 Glesbygdsverket

Uppdrag

Glesbygdsverkets uppdrag är att genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen i olika delar av landet med tyngdpunkten i skogslänens inre delar samt i skärgårdsområdena.

Verket har till uppgift att tillföra kunskap om de speciella utvecklingsförutsättningar som råder i glesbygds-, landsbygds-, och skärgårdskommuner när det gäller befolkning, arbetsmarknad, utbildning, infrastruktur och service. Ett mål för Glesbygdsverket är att dess medverkan och nyttjande av verkets kompetens i lokala och regionala program och processer ska ge stöd i det regionala och lokal utvecklingsarbetet för en hållbar regional utveckling i glesbygd och landsbygd.

Regeringen föreslog i mars 2008⁵ att två nya myndigheter skulle bildas och att bl.a. verksamheten vid Glesbygdsverket skulle föras över till dessa myndigheter. Som skäl angavs skapandet av en tydligare och effektivare myndighetsstruktur. Detta åstadkoms genom att integrera gles- och landsbygdsfrågorna i större utsträckning i tillväxtarbetet och att de nya myndigheterna får skilda roller. Glesbygdsverket föreslogs avvecklas i samband med bildandet av de nya myndigheterna. Riksdagen beslutade i juni 2008 att Glesbygdsverket ska avvecklas den 1 april 2009.

⁵ Prop. 2007/08:78 En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft.

8.6 Rikstrafiken

Uppdrag

Rikstrafikens uppdrag kan kort sammanfattas i att se till att medborgarnas och näringslivets grundläggande behov av interregionala kollektivresor i alla delar av landet tillgodoses. I samverkan med trafikhuvudmän, länsstyrelser, övriga myndigheter och operatörer ska Rikstrafiken verka för att åstadkomma ett samverkande interregionalt kollektivt persontransportsystem. Rikstrafikens uppdrag består i två huvuduppgifter. Det gäller för det första utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken samt att följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala kollektiva persontrafiken. Den andra huvuduppgiften består i att upphandla trafik för statens räkning. På det järnvägsnät som förvaltas av staten har Rikstrafiken rätt att organisera järnvägstrafik som upphandlas.

I rollen som upphandlare ansvarar Rikstrafiken för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Därtill får Rikstrafiken svara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad internationell persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Rikstrafiken upphandlar inte bara järnvägstrafik, utan även viss flyg- och buss- trafik. Dessutom ansvarar Rikstrafiken för statens avtal om linjesjöfart till Gotland.

Rikstrafiken ska vidare i enlighet med förordning (2007:1026) med instruktion för Rikstrafiken

- genom överläggningar med övriga berörda parter främja frivilliga samverkanslösningar,
- verka för att information, tidtabeller och biljettsystem för kollektiv persontrafik samordnas,
- verka för att handikappanpassningen av kollektiva färdmedel samordnas mellan samtliga trafikslag, samt
- verka för att jämställdhetsaspekter beaktas inom kollektivtrafikområdet.

Ändrade och tillkommande uppgifter

I enlighet med mitt förslag ska Rikstrafiken upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram. Dessa program ska annonseras på lämpligt sätt för att transportföretag ska få en uppfattning om samhällets önskemål avseende persontrafik, och att de därmed också ska ha möjlighet att anmäla sitt intresse av att driva trafiken. Det ska också tillkännages att om det inte finns något intresse av att driva denna trafik på kommersiell basis kan trafiken komma att upphandlas.

Rikstrafiken ska i enlighet med mitt förslag även ha en samordnande funktion när det gäller de trafikförsörjningsprogram som trafikhuvudmännen ska utarbeta och publicera. I detta ingår att följa upp och rapportera till regeringen eventuella brister i programmen och deras tillämpning

Jag föreslår även att Rikstrafiken ska överta de fordon som Statens järnvägar för närvarande förvaltar. När fordonen inte längre behövs i den trafik som upphandlas av Rikstrafiken ska de säljas på marknaden. Rikstrafiken ska samråda med Transitio i frågor om fordonsförvaltning.

För uppföljning och utvärdering av avregleringens effekter ska Rikstrafiken lämna statistik över trafikering, linjer och avtal samt över antal anbud och priser till Transportstyrelsen.

8.7 SIKA

Uppdrag

Den huvudsakliga uppgiften för Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) är att ansvara för övergripande analyser inom kommunikationssystem och för analyser av effekter av åtgärder inom transportsystemen i syfte att uppnå det transportpolitiska målet.

Dessutom ska SIKA bl.a. utveckla metoder för prognoser och planering, för konsekvensbedömningar samt för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet. Vidare ska SIKA göra regelbundna beskrivningar av nuläge och prognoser över utvecklingen av transporter samt samordna riksomfattande undersökningar av transporter.

Mera konkret betyder det att SIKA ska samla in, sammanställa, analysera och sprida sådant planerings- och beslutsunderlag som

behövs för att uppfylla de mål som statsmakterna har lagt fast för transportsektorns utveckling. SIKAs ska också utveckla planerings- och beslutsunderlag inkluderande olika analysmetoder som behövs för att bättre kunna belysa hur de mål som statsmakterna har lagt fast för utvecklingen inom transportområdet ska kunna uppfyllas. SIKAs ansvarar för den officiella statistiken inom området transporter och kommunikationer och ska verka för att samhällets behov av grundläggande statistik om transporter och kommunikationer tillgodoses på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt samt göra statistiken tillgänglig för olika användare.

Transportstyrelseutredningen föreslår att ansvaret för den officiella statistiken ska ligga kvar hos SIKAs, men att Transportinspektionen ska ansvara för att sammanställa underlaget i de delar som berör normgivning, tillsyn och tillstånd inom inspektionens verksamhetsområden. Transportinspektionens tillkomst tycks alltså inte innebära några förändringar i sak för SIKAs.

8.8 Trafikhuvudmän

Uppdrag

I varje län finns en trafikhuvudman som handhar de uppgifter som åligger de länstrafikansvariga, vilka normalt är landstingen och kommunerna i länet gemensamt. De länstrafikansvariga har ansvar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. Trafikhuvudmannen ska verka för att dessa transporter ska vara tillgängliga för funktionshindrade.

Trafikhuvudmannen ska årligen efter samråd med dem som är länstrafikansvariga anta en trafikförsörjningsplan. Denna ska ange

- omfattningen av den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter,
- grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik,
- åtgärder för handikappanpassning av trafiken,
- miljöskyddande åtgärder.

På det järnvägsnät som förvaltas av staten har trafikhuvudmannen rätt att inom länet utföra och organisera lokal och regional persontrafik. Efter beslut av regeringen får en trafikhuvudman utföra och

organisera persontrafik i angränsande län om det kan antas dels att den lokala och regionala trafiken därigenom skulle förbättras för resenärerna, dels att detta inte leder till ett mindre effektivt totalt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen. Regeringen kan även besluta att trafikhuvudmän i olika län som samverkar i fråga om persontrafik inom länen ska ha gemensam rätt att utföra och organisera denna trafik.

Ett villkor för ett sådant medgivande är att förutsättningarna för att bedriva kommersiell persontrafik eller trafik som har upphandlats av staten inte väsentligen påverkas.

En trafikhuvudman, ett landsting eller en kommun får begära att regeringen meddelar föreskrifter om samverkan i fråga om trafik mellan trafikhuvudmän i olika län.

Ändrade och tillkommande uppgifter

Trafikhuvudmännen ska upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram. Dessa program ska publiceras på lämpligt sätt för att transportföretag ska få en uppfattning om samhällets önskemål avseende persontrafik, och att de därmed också ska ha möjlighet att anmäla sitt intresse av att driva trafiken. Innan upphandling av trafik görs ska trafikhuvudmännen undersöka om det finns intresse för att driva trafiken utan ingripande från samhället. Upphandling ska inte göras om tillräcklig trafikförsörjning kan åstadkommas utan ingripande från samhällets sida.

Trafikhuvudmännen ska till Transportstyrelsen lämna uppgifter för utvärdering. Uppgifterna ska avse statistik över trafikeringslinjer och avtal samt antal anbud och priser. Därtill behöver Transportstyrelsen få resultatet av de kundnöjdhetsmätningar trafikhuvudmännen låter utföra.

Trafikhuvudmännen ska slutligen i en ansökan om utvidgad trafikeringsrätt bl.a. särelevanta kostnader för trafiken till underlag för Transportstyrelsens prövning.

9 Behov av regeländringar

9.1 Utredningsuppdraget

I mitt uppdrag ingår att föreslå de förändringar av lagstiftningen som följer av mina egna förslag, EG:s direktiv om öppning av marknaden för internationell persontrafik samt EG:s förordning om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter. De senare ingår båda i det s.k. tredje järnvägspaketet och som jag beskriver närmare nedan.

Infrastrukturförvaltares rätt att själva bestämma vem som får trafikera det nät förvaltaren råder över har med tiden allt mer beskrivits genom olika beslut i EU. Sedan många år har sammanslutningar med järnvägsföretag tillåtit transportera resenärer mellan de länder där företagen har sitt säte och därmed också haft rätt att transitera genom medlemsstater, dock utan rättighet att ta upp och lämna av passagerare i transitländerna. 2007 öppnades marknaden helt för godstrafik på järnväg. Vad gäller persontrafik sker en viss ytterligare öppning på alla järnvägsnät genom att bestämmelserna i direktiv 2007/58/EG träder i kraft den 1 januari 2010. I och med detta ges alla järnvägsföretag rätt att bedriva internationell persontrafik på i princip alla järnvägsnät inom EU. Jag återkommer nedan till vad som avses med internationell persontrafik och vilka begränsningar i tillträdesrätten som får göras.

De skyldigheter som infrastrukturförvaltare har att ställa sina anläggningar till förfogande för järnvägstrafik måste enligt svensk rättsordning anges i lag. Med undantag för den tillträdesrätt lagen ger järnvägsföretag avgör varje infrastrukturförvaltare vem som får trafikera det nät förvaltaren råder över. Beträffande det nät staten förvaltar har regeringen enligt järnvägslagen rätt att bestämma vem som får trafikera det nät staten förvaltar. Riksdagen beslutar dock om ramar för regeringens rätt att själv bestämma. Exempelvis har

riksdagen beslutat att interregional persontrafik som går att driva kommersiellt ska bedrivas av SJ AB.

Medan den öppning av persontrafikmarknaden som ska gälla i hela EU avser i princip alla järnvägar gäller den mera långtgående öppningen av marknaden för persontrafik jag föreslår enbart det järnvägsnät som förvaltas av staten. Detta innebär att mina förslag leder till ett fåtal ändringar i järnvägslagen. Utöver dessa ändringar krävs ändringar i lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik. De ändringarna föranleds av att trafikhuvudmännen enligt mitt förslag åläggs att upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram och att de inte ska få upphandla sådan trafik som kan komma att utföras på kommersiell basis. I övrigt behöver ett antal ändringar i järnvägsförordningen samt vissa andra förordningar göras. Till detta kommer att regeringen kan behöva fatta särskilda beslut i vissa frågor.

I det följande beskriver jag först EU:s tredje järnvägspaket och de rättsakter som ingår i detta, samt vilka ändringar i den svenska lagstiftningen jag anser behöver göras med anledning av paketet. Därefter redovisar jag vilka förändringar i regelverket som mina förslag kan innebära. Slutligen följer konkreta förslag till ändringar i lagtexter.

9.2 Regeländringar till följd av EG:s lagstiftning

Redan innan andra järnvägspaketet hade antagits fanns ett förslag från Kommissionen om ett tredje paket. Från början fanns förslag på två direktiv och två förordningar. Ganska snart stod det klart att marknaden inte var intresserad av en lagreglering om kvalitetskrav i avtal mellan järnvägsföretag och godskunder. Till skillnad från Kommissionen ansåg järnvägssektorn att järnvägens konkurrenskraft snarare skulle försämrans än förbättras med en sådan lag. De föreslagna ersättningarna vid skada och försening skulle medföra stora kostnader. Villkoren borde hellre anpassas till de individuella avtalen. Då motståndet mot en lagreglering av avtalsvillkor var så starkt föll förslaget.

De återstående rättsakterna i tredje paketet antogs den 23 oktober 2007. I paketet ingår förordning (EG) nr 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (passagerarförordningen)¹,

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

direktiv 2007/58/EG som avser att öppna marknaden för internationell persontrafik (marknadsöppningsdirektivet)² samt direktiv 2007/59/EG som gäller behörighetsprövning av lokförare (lokförardirektivet)³.

Marknadsöppningsdirektivet

Bakgrund

Genom direktiv 2007/58/EG genomförs ändringar i direktiv 91/440/EG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur. Direktivet har tillkommit bl.a. som en följd av vitboken Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden. I vitboken meddelade kommissionen sin avsikt att fortsätta att förverkliga den inre marknaden för järnvägstrafik genom att föreslå att marknaden för internationell persontrafik skulle öppnas för konkurrens.

I direktivet konstateras att fjärrtågen, t.ex. nattåg, har stora problem och trafiken på flera linjer har lagts ned för att begränsa förlusterna. Samtidigt har den internationella snabbtågstrafiken ökat kraftigt och denna ökning väntas hålla i sig i och med utbyggnaden och sammankopplingen av det transeuropeiska snabbtågsnätet till år 2010. I båda fallen är dock konkurrensen från lågprisflygbolagen hård. Det framhålls att det därför är absolut nödvändigt att stimulera till nya initiativ genom att främja konkurrensen mellan järnvägsföretagen.

Det poängteras att det inte är möjligt att öppna marknaden för internationell persontrafik utan att i detalj reglera tillträdet till infrastrukturen, väsentligt förbättra driftskompatibiliteten och fastställa stränga säkerhetsregler för järnvägstrafiken på nationell och europeisk nivå. Allt detta har gjorts i och med införandet av direktiven 2001/12/EG, 2004/51/EG, 2001/13/EG, 2001/14/EG och 2004/49/EG. Det är nödvändigt att denna nya rättsliga ram stöds av etablerad, konsoliderad praxis vid den tidpunkt som före-

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/58/EG av den 23 oktober 2007 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/59/EG av den 23 oktober 2007 om behörighetsprövning av lokförare som framför lok och tåg på järnvägssystemet i gemenskapen.

slås för öppnandet av marknaden för internationell persontrafik. Då detta kräver en viss tid är målsättningen att marknaden ska öppnas den 1 januari 2010 med undantag för medlemsstater i vilka järnvägsföretagen i huvudsak utför internationella persontransporter.

Direktivets bestämmelser medför även att marknaden för inhemska persontransporter till viss del öppnas. Det motiveras med att det finns mycket få direkta järnvägsförbindelser där tåget inte stannar någonstans längs sträckan. Nya marknadsaktörer måste tillåtas ta upp och lämna av passagerare längs linjen för att garantera att verksamheten får en realistisk möjlighet att bli ekonomiskt bärkraftig och för att potentiella konkurrenter inte ska missgynnas i förhållande till de befintliga järnvägsföretag som har rätt att ta upp och lämna av passagerare längs sträckan.

Nedan följer en redogörelse för de ändringar i direktiven 91/440/EEG och 2001/14/EG som genomförs genom marknadsöppningsdirektivet.

Ändring av direktiv 91/440/EEG

Marknadsöppning för internationell persontrafik

Den modell för marknadsöppning jag föreslår innebär att marknaden för persontrafik ska öppnas generellt från den 1 januari 2010, alltså vid samma tidpunkt som öppningen för den internationella persontrafiken enligt marknadsöppningsdirektivet ska ske. Trots att den öppning jag föreslår är mera omfattande än enbart för den internationella persontrafiken måste vissa av bestämmelserna i marknadsöppningsdirektivet införlivas i svensk lagstiftning. Detta har två orsaker. För det första ska den generella öppning jag föreslår gälla enbart på det järnvägsnät som förvaltas av staten, medan den öppning som ska göras enligt EG:s lagstiftning, med några få undantag, gäller hela järnvägsnätet. Den andra orsaken är att det finns övergångsbestämmelser i mitt förslag som eventuellt kan komma i konflikt med marknadsöppningsdirektivet.

Som huvudregel gäller att infrastrukturförvaltaren får bestämma vem som får trafikera de spår som förvaltaren råder över. När det gäller den järnvägsinfrastruktur staten råder över är det regeringen som bestämmer vem som får organisera och utföra persontrafik. Som jag ovan har varit inne på ger emellertid marknadsöppningsdirektivet alla järnvägsföretag tillträde till infrastrukturen för inter-

nationell persontrafik. Denna rätt gäller all järnvägsinfrastruktur som kan komma i fråga för sådan trafik.

Den infrastruktur av någon nämnvärd betydelse som inte förvaltas av staten men som omfattas av bestämmelserna i marknadsöppningsdirektivet är Arlandabanan som förvaltas av A-train AB, Inlandsbanan som förvaltas av Inlandsbanan AB (IBAB) och den svenska delen av den fasta förbindelsen över Öresund, vilken förvaltas av Öresundsbro Konsortiet.

Marknadsöppningsdirektivet föreskriver att alla järnvägsföretag som uppfyller grundläggande krav ska beviljas rätt till tillträde till infrastrukturen i samtliga järnvägsländer för att bedriva internationell persontrafik. Öppningen gäller även cabotage, dvs. rätten att både ta upp och lämna av passagerare utan att dessa behöver passera nationsgräns. En ny regel behöver införas i 5 kapitlet i järnvägslagen. Regeln kan lämpligen ersätta nu gällande 2 § eftersom bestämmelserna i denna täcks av den nya regeln.

Att marknaden ska öppnas för internationell persontrafik är tvingande. Samtidigt finns möjligheter för medlemsstaterna att på olika sätt ge befintlig trafik, främst av samhället upphandlad trafik visst skydd mot tillkommande internationell trafik. Jag återkommer i det följande till vilka dessa åtgärder är och i vilken mån de bör utnyttjas i Sverige.

Vad avses med internationell persontrafik?

Med internationell persontrafik avses trafik där tåget passerar minst en nationsgräns och vars främsta syfte är att befördra passagerare mellan stationer i skilda medlemsstater. Tåget får kopplas ihop och/eller isär och olika sektioner får ha olika ursprung och olika destinationer, förutsatt att alla vagnar passerar minst en gräns. Definitionen av internationell persontrafik behöver införas i 1 kap. 4 § järnvägslagen. Huruvida det huvudsakliga syftet med trafiken är det ovan nämnda ska avgöras av det eller de regleringsorgan som avses i artikel 30 i direktiv 2001/14/EG, på begäran av de berörda behöriga myndigheterna och/eller järnvägsföretagen. Direktivet innehåller inte någon definition av "behörig myndighet", men i artikel 10.3b används uttrycket dels om organ som tilldelar avtal om allmänna tjänster, dels om varje annan behörig myndighet med rätt att begränsa tillträde. Definitionen behöver enligt min mening inte föras in i järnvägslagen. Det kan vara värt att uppmärksamma

att direktivet inte ger infrastrukturförvaltaren rätt att begära syftesprövning. Det finns dock motiv för att även infrastrukturförvaltaren ska kunna få syftet prövat, vilket jag återkommer till senare.

Berörda järnvägsföretag kan således begära att tillsynsmyndigheten prövar huruvida den sökta trafiken är att anse som internationell persontrafik enligt definitionen. I och med att marknaden generellt öppnas även för sådan trafik som inte är att anse som internationell persontrafik finns i Sverige inget behov av att låta järnvägsföretag få trafiken prövad. Tanken bakom den svenska avregleringen är tvärtom att järnvägsföretagen ska utsättas för konkurrens. Däremot bör andra infrastrukturförvaltare än staten kunna få syftet med trafiken prövat, trots att direktivet inte ger en sådan rätt. Huvudregeln är att infrastrukturförvaltare själva bestämmer vem som får trafikera de spår de råder över. Från denna huvudregel finns alltså vissa undantag, såsom internationell persontrafik. Därför bör även en infrastrukturförvaltare kunna få prövat om viss trafik är internationell persontrafik.

Direktivet stadgar alltså att trafikens syfte ska avgöras av det eller de regleringsorgan som avses i artikel 30 i direktiv 2001/14/EG. Eftersom frågan rör internationell trafik är det möjligt att få den prövad hos minst två regleringsorgan. Huruvida de berörda myndigheterna och järnvägsföretagen får begära prövning hos regleringsorgan i andra länder än det som finns i det egna landet framgår inte av direktivet. Direktivet ger inte heller något svar på hur man löser den konflikt som uppstår om regleringsorgan i olika stater kommer till olika svar på frågan om trafiken kan definieras som internationell eller inte. Den enda rimliga lösningen torde dock vara att ett regleringsorgan som anser att trafiken inte fyller kraven därmed också kan förhindra trafiken. Det krävs alltså en samstämmighet bland samtliga berörda regleringsorgan att de bedömer att trafiken är internationell i direktivets mening för att trafiken ska bedrivas med stöd av artikel 10.3a. Detta hindrar naturligtvis inte att medlemsstater av annan anledning väljer att i högre eller lägre grad öppna marknaden för persontrafik på järnväg utöver direktivets krav.

I järnvägslagen bör anges att tillsynsmyndigheten ska avgöra huruvida viss trafik är internationell persontrafik enligt definitionen.

Marknadsöppningsdirektivet stipulerar inte att direktiv 91/440/EEG ska kompletteras med kriterier som regleringsorganen ska beakta

för att avgöra om det huvudsakliga syftet med förbindelsen är att befordra passagerare på internationell resa. Den enda ledning som finns är att i skäl 8 till marknadsöppningsdirektivet anges några exempel, såsom den andel av omsättning och volym som härrör från inrikes och internationell befordran av passagerare samt förbindelsens längd. Kriterierna finns alltså bara i den oförbindande ingressen till detta direktiv och förs således inte in i grunddirektivet 91/440/EEG. Vidare är uppräknningen inte uttömmande och det anges inte vilken vikt som ska läggas på de enskilda kriterierna för det fall de skulle nyttjas. Det finns alltså stor frihet för medlemsstaterna att fastställa kriterier för bedömningen, vilket ökar risken för olika bedömningar hos regleringsorgan i olika länder. Detta innebär stor osäkerhet, inte bara hos den som ämnar starta trafik, utan även hos andra som berörs av tillkommande trafik. Det informationsutbyte mellan regleringsorgan i olika stater som stadgas i artikel 31 i direktiv 2001/14/EG behöver därför utvecklas.

Trots den rättsosäkerhet som följer av att flera länders regleringsorgan ska ta ställning till samma ansökan är det viktigt att skapa en så enhetlig bedömning som möjligt från svensk sida. Därför behöver i det svenska regelverket anges vilka bedömningsgrunder tillsynsorganet ska tillämpa. Direktivet anger uttryckligen att det är det regleringsorgan som avses i artikel 30 i direktiv 2001/14/EG som avgör om det huvudsakliga syftet med trafiken är att befordra passagerare mellan stationer i olika medlemsstater. Anledningen till att regleringsorganet utpekas är att detta har en självständig ställning. Ansvar för att EG-lagstiftningen följs ligger dock på respektive medlemsstat. Detta hindrar inte att regleringsorganet ges mandat att sätta upp vilka kriterier som ska beaktas i bedömningen. De kriterier som anges i ingressen i marknadsöppningsdirektivet utgör enligt min mening en bra utgångspunkt. De behöver dock preciseras och eventuellt kompletteras, vilket lämpligen kan göras i tillsynsmyndighetens föreskrifter.

I järnvägslagen behöver därför införas ett bemyndigande till regeringen med möjlighet till subdelegation att meddela föreskrifter om bedömning av huruvida viss trafik är internationell persontrafik. Regeringen bör i järnvägsförordningen, förslagsvis i 1 kapitlet 5 § bemyndiga Transportstyrelsen att meddela föreskrifterna.

Möjligheter att skydda befintlig trafik

Som jag tidigare har nämnt ger direktivet medlemsstaterna möjligheter att på olika sätt skydda befintlig trafik mot tillkommande internationell trafik. En möjlighet som respektive stat har är att göra inskränkningar i rätten att bedriva trafik vid platser där det förekommer upphandlad trafik. Vidare har staterna rätt att under en övergångsperiod begränsa rätten att ta upp och lämna av passagerare vid stationer mellan vilka järnvägsföretag har exklusiv rätt att befordra passagerare. Medlemsstaterna kan även medge myndigheter som ansvarar för persontrafik på järnväg att ta ut en avgift av de järnvägsföretag som bedriver trafik på linjer som omfattas av myndigheternas ansvar. De förutsättningar som måste vara för handen för att medlemsstaterna ska kunna införa skydd för befintlig trafik som jag här i korthet har berört beskriver jag närmare nedan. I samband med beskrivningarna redovisar jag även huruvida jag anser att Sverige bör utnyttja möjligheterna att införa skydden.

Begränsning av tillträdesrätten när avtal om allmänna tjänster finns

Medlemsstaterna har rätt att begränsa tillträdesrätten mellan två platser som omfattas av ett eller flera avtal om allmänna tjänster som överensstämmer med gällande gemenskapslagstiftning. Begränsningen får dock inte leda till en inskränkning att ta upp passagerare vid varje station utmed en internationell sträcka och lämna av dem vid en annan, inbegripet stationer som ligger i samma medlemsstat, såvida den rätten inte leder till att den ekonomiska jämvikten i ett avtal om allmänna tjänster äventyras.

Som huvudregel gäller att ett järnvägsföretag har rätt att bedriva trafik mellan två platser i olika länder. En medlemsstat ska inte kunna inskränka den rätten, däremot kan en annan färdväg anvisas än den där det förekommer trafik enligt avtal om allmänna tjänster. För att ett järnvägsföretag ska nekas rätten att ta upp och lämna av passagerare, oavsett vilken väg tåget går, måste det dock visas att den ekonomiska jämvikten i avtalet äventyras om den rätten skulle utnyttjas.

Som jag flera gånger har varit inne på ska utgångspunkten vara att trafiken så långt möjligt ska bedrivas utan samhälleligt ingripande. I den mån kommersiell trafik inte räcker för att till-

fredsställa de behov som samhället därutöver vill ska fyllas, kan samhället göra ingripanden. Att se till att villkoren för kommersiell trafik inte onödigtvis försämras är därför lika viktigt som att den av samhället stödda trafiken skyddas på bekostnad av den kommersiella trafikens förutsättningar att verka. Denna princip utgör en grundval i svensk transportpolitik.

Det faktum att marknadsöppningen enligt marknadsöppningsdirektivet enbart gäller trafik vars främsta syfte är att transportera passagerare över nationsgräns ger anledning att anta att trafiken knappast i något fall skulle kunna vara av den omfattningen att den i betydande grad kan påverka trafik som utförs enligt avtal om allmänna tjänster. Det är också värt att peka på att en stor del av den trafik som länens trafikhuvudmän ansvarar för utförs enligt bruttoavtal, vilket innebär att de inte omfattas av bestämmelsen.

Detta talar för att denna bestämmelse i det närmaste helt och hållet saknar relevans i Sverige och att det från svensk sida inte finns någon orsak att begränsa tillträdesrätten för internationell trafik. Jag menar därför att Sverige inte ska utnyttja möjligheten att föra in den ifrågakvarande regeln i den svenska lagstiftningen.

Begränsning av tillträdesrätten när koncessionsavtal finns

I enlighet med artikel 10.3c har en medlemsstat även rätt att begränsa rätten till cabotage längs en sträcka med internationell persontrafik där en exklusiv rätt har beviljats enligt koncessionsavtal som har tilldelats genom ett rättvist konkurrensutsatt anbuds-förfarande och i överensstämmelse med tillämpliga principer i gemenskapslagstiftningen före den 4 december 2007. Begränsningen får gälla under avtalets ursprungliga giltighetstid eller i 15 år, beroende på vilket som är kortast. Att begränsningen skulle vara villkorad av att ny, internationell trafik skulle orsaka ekonomisk eller annan skada föreskrivs inte. Det är därför rimligt att anta att ett beslut enligt denna artikel förutsätts fattas oberoende av om någon sökande har tillkännagivit en avsikt att bedriva internationell trafik eller inte. Direktivet föreskriver att medlemsstatens beslut ska kunna bli föremål för rättslig prövning. Det innebär att riksdagen eller regeringen inte kan fatta beslutet, utan det krävs ett bemyndigande i järnvägslagen till någon myndighet, lämpligen Transportstyrelsen. I bemyndigandet bör de villkor som direktivet anger återges för ett korrekt införande.

Samtidigt kan värdet av möjligheten till en domstolsprövning ifrågasättas. Beslutet om eventuell begränsning i tillträdesrätten fattas lämpligen av det organ staten har utsett utan att någon part begärt det och innan några planer på att starta internationell persontrafik har tillkännagivits. Det finns alltså ingen part som kan begära domstolsprövning. Mitt förslag utgår alltså från att direktivets krav ska uppfyllas. Ett alternativ är att riksdagen eller regeringen fattar beslut om begränsning, men det betyder alltså en avvikelse från direktivet, då ett sådant beslut inte kan bli föremål för domstolsprövning.

SJ AB har monopol på långväga trafik på större delen av det svenska järnvägsnätet, men rätten har tilldelats utan anbudsförfarande. Begränsningsregeln är alltså inte tillämplig vad avser SJ AB:s trafik. Vad gäller A-train AB kan detta företag anses ha koncession för sin trafik som tilldelats efter ett rättvist konkurrensutsatt anbudsförfarande. Med tanke på att det huvudsakliga syftet med internationell trafik ska vara att befordra passagerare mellan olika stater är sannolikheten inte särskilt stor att internationella tåg i någon nämnvärd omfattning skulle komma att trafikera Arlandabanan. Än mindre betydelse än trafiken på spåren torde själva transportererna av passagerare med eventuella internationella tåg ha.

Trots den ytterst ringa inverkan internationell persontrafik skulle komma att få för Arlandabanan kan det finnas skäl att införa en begränsning när det gäller rätt att ta upp och lämna av passagerare vid Arlandas tre stationer. Ett sådant beslut ska givetvis inte hindra A-train AB att själv kunna besluta om att ge tillträde till den infrastruktur man råder över. Begränsningen kan dock som jag nämnt gälla i högst 15 år. Vid den tidpunkten gäller dock statens avtal med A-train i ytterligare 15 år.

Reciprocitet

Det kan finnas medlemsstater som före den 1 januari 2010 har öppnat marknaden för internationell persontrafik med cabotage. Dessa stater behöver inte före detta datum öppna marknaden för järnvägsföretag och deras indirekt eller direkt kontrollerade dotterföretag med tillstånd i en medlemsstat där liknande tillträdesrätt inte har genomförts. Frågan torde sakna betydelse då det, särskilt med tanke på den långa procedur som föregår kapacitetstilldelningsprocessen, i praktiken inte är möjligt att åstadkomma en

marknadsöppning före den 1 januari 2010. Någon lagstiftningsåtgärd avseende reciprocitet är därför inte nödvändig.

Avgifter för att trafikera linjer som omfattas av avtal om allmänna tjänster

I enlighet med artikel 10.3f får medlemsstaterna även tillåta den myndighet som ansvarar för persontrafik på järnväg att ta ut en avgift av de järnvägsföretag som bedriver persontrafik på linjer som faller under den myndighetens behörighet och som utförs mellan två stationer i denna medlemsstat. Järnvägsföretag som bedriver inrikes eller internationell persontrafik på järnväg ska omfattas av samma avgift för trafikering av linjer som faller under myndighetens behörighet.

Avgiften är avsedd att kompensera myndigheten för skyldigheten att tillhandahålla allmänna tjänster som fastställts i avtal om allmänna tjänster. Intäkterna från avgiften får inte överstiga kostnaden i samband med skyldigheten att tillhandahålla allmänna tjänster inklusive en rimlig vinst. De totala avgifterna får inte heller vara så höga att de äventyrar den ekonomiska bärkraften för den trafik de tas ut på.

Dessutom föreskrivs att avgiften ska vara förenlig med gemenskapsrätten och principerna om rättvisa, icke-diskriminering och proportionalitet, särskilt vad gäller förhållandet mellan tjänstens genomsnittliga pris för passageraren och avgiftsnivån.

Direktivet öppnar alltså för att de behöriga myndigheterna kan tillåtas ta ut avgifter av all kommersiell persontrafik på järnväg, således inte bara internationell trafik. Bestämmelsen skyddar alltså upphandlad trafik i förhållande till kommersiell trafik. Den svenska inställningen är att trafiken i möjligaste mån ska ske på kommersiella villkor och att på de sträckor med potential för god lönsamhet ska priserna hållas nere tack vare den konkurrens som marknadsöppningen leder till. Att svenska behöriga myndigheter som ansvarar för persontrafik på järnväg skulle tillåtas införa avgifter enligt denna artikel ser jag således som uteslutet.

Rättslig prövning

Medlemsstaten ska vidta de åtgärder som behövs för att se till att beslut angående eventuella begränsningar i tillträdesrätten ska kunna bli föremål för rättslig prövning. För att Sverige ska leva upp till direktivets krav är det som jag ovan har redogjort för lämpligt att rätten att fatta sådana beslut delegeras till tillsynsmyndigheten eller annan myndighet. Järnvägsstyrelsen är inrättad för att fatta den sortens beslut och dess beslut kan redan enligt gällande regler prövas av förvaltningsdomstol. Transportstyrelsen, som kommer att överta Järnvägsstyrelsens uppgifter, förutsätts få motsvarande mandat att fatta beslut. Likaså förutsätts att besluten kan prövas i förvaltningsdomstol i enlighet med vad som gäller för Järnvägsstyrelsens beslut. Detta bör beaktas i förordningen med instruktion för Transportstyrelsen.

När det gäller övriga ändringar av direktiv 91/440/EEG avses bestämmelser för hur kommissionen ska övervaka genomförande av direktivet och marknadsutvecklingen samt vissa procedurfrågor. De föranleder därmed inte några ändringar i svensk lagstiftning.

Ändring av direktiv 2001/14

Undantag för viss trafik

I artikel 1.3 har ett undantag från direktivets tillämpningsområde lagts till. I enlighet med detta tillägg får medlemsstaterna undanta även järnvägstransporter som transiterar genom gemenskapen. Med transit avses enligt en ny artikel 2 n) passage genom gemenskapens territorium utan att lasta eller lossa gods och/eller utan att ta upp eller lämna av passagerare på gemenskapens territorium. Att sådan trafik skulle förekomma genom Sverige får anses som uteslutet, särskilt om Norge i dessa sammanhang jämföras med EU:s medlemsstater. Det finns därför ingen anledning att införa något undantag i den svenska lagstiftningen.

Begäran om infrastrukturkapacitet

Tidigare gällande procedurregler vid tilldelning av kapacitet behålls och en ny artikel 13.4 tillkommer. Enligt denna nya bestämmelse ska en sökande som avser att begära infrastrukturkapacitet för att

bedriva internationell persontrafik informera de berörda infrastrukturförvaltarna och regleringsorganen om detta. En sökande ska alltså innan en ansökan/begäran om kapacitet lämnas förvarna om denna avsikt.

Regleringsorganet ska vidarebefordra informationen från den sökande till dem som har rätt att begära prövning av syftet med trafiken samt prövning av huruvida den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmänna tjänster äventyras. Som jag tidigare varit inne på innebär den rätt som infrastrukturförvaltare har att själva bestämma över vem som får trafikera det nät förvaltaren råder över att även denne har intresse av att få syftet med trafiken prövad. Som framgår av avsnitt 11.2 föreslår jag att trafikhuvudmannen ska kunna begära att kommersiella tåg inte ska få ta upp och lämna av passagerare vid stationer där SJ AB inte tidigare haft trafikutbyte. Detta kan innebära att såväl en syftesprövning som en prövning av effekterna på avtal om allmänna tjänster behöver göras. Om trafiken efter prövning anses vara internationell persontrafik gäller att den har särskilda rättigheter som innebär att den i högre grad än annan trafik är skyddad från begränsningar i tillträdesrätten.

Regleringsorganet, vilket i Sverige är tillsynsmyndigheten, måste ta hänsyn till att den sökande kan ha berättigade anspråk på att vissa upplysningar inte avslöjas för konkurrenter. Särskilt viktigt är detta då detta handlar om förhandsinformation som lämnas innan själva ansökningarna om kapacitet lämnas. Enbart sådana fakta som är nödvändiga för att kunna ta ställning till om en prövning behöver göras ska alltså vidarebefordras. Tänkt tidtabell och uppehåll är relevanta fakta, medan det som regel är betydelselöst vilket företag som avser att starta trafik.

Direktiv 2001/14/EG innehåller bestämmelser om att regleringsorgan i olika länder ska utbyta information för att i hela gemenskapen samordna sina principer för beslutsfattande. De nya uppgifterna som regleringsorganen tilldelas genom marknadsöppningsdirektivet är sådana som bör hanteras i detta samordningsarbete, vilket sker på Kommissionens initiativ. Det är i synnerhet viktigt att komma fram till gemensamma grunder för att avgöra om det huvudsakliga syftet med viss trafik är att befordra passagerarna mellan stationer i olika medlemsstater.

Ramavtal

Den tidigare gällande huvudregeln i artikel 17.5 att ramavtalens längd i princip ska omfatta fem år kvarstår. Längre perioder än fem år ska motiveras av att affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker föreligger. Enligt ändringsdirektivet ska ramavtal kunna förnyas i perioder av samma längd som det ursprungliga. Någon gräns för hur många gånger en förnyelse kan göras finns inte.

I enlighet med en ny artikel får, för trafik som utnyttjar särskild infrastruktur vilken kräver omfattande och långsiktiga investeringar, ramavtal tecknas för en period om 15 år. I exceptionella fall, och i synnerhet när det gäller omfattande investeringar och särskilt när dessa omfattas av åtaganden i avtal, däribland en flerårig amorteringsplan, får avtal tecknas för ännu längre tid. För närvarande gäller att endast i exceptionella fall och i synnerhet då det finns åtaganden avseende investeringar får avtalslängderna överstiga tio år. Avsikten med den förlängda avtalstiden är att uppmuntra investeringar när det gäller tjänster som använder sådan speciell infrastruktur, såsom höghastighetslinjer.

Enligt den nya artikeln kan sökandens krav i sådana fall nödvändiggöra en ingående beskrivning av de kvalitetsegenskaper som ska tillhandahållas under ramavtalets löptid. Bland sådana egenskaper nämns turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet. Om trafiken inte uppgår till en tröskelkvot som anges i järnvägsnätsbeskrivningen får infrastrukturförvaltaren minska den reserverade kapaciteten. I övrigt kvarstår de tidigare bestämmelserna om ramavtal, bl.a. att tåglägen inte ska anges i detalj och att ramavtal inte får utformas så att det hindrar andra sökande eller trafiktjänster från att använda infrastrukturen.

Järnvägslagens reglering av ramavtal inskränker sig till att återge direktivets förbud för främst infrastrukturförvaltaren att under återopande av avtalet begränsa andra sökandes rätt till infrastrukturen. Inför införlivandet av direktivet i svensk lagstiftning anförde föredragande statsrådet att övriga skrivningar i direktivet får betraktas som rekommendationer om hur avtalen bör utformas, se prop. 2003/04:123, s. 126. De nu aktuella ändringarna i artikel 17 i direktiv 2001/14/EG är inte av sådan art att de föranleder ett annat synsätt, utan de får anses vara rekommendationer som inte behöver anges i lagen.

Passagerarförordningen

Bakgrund

Det bakomliggande motivet till förordningen om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer anges vara att järnvägstransporternas andel i förhållande till andra transportsätt bör öka. Ett medel för detta är att slå vakt om tågresenärernas rättigheter och förbättra kvaliteten och effektiviteten hos persontrafiken. Eftersom tågresenären är den svagare parten i ett transportavtal bör man slå vakt om resenärens rättigheter. Förordningen är tvingande till resenärernas fördel, men järnvägsföretagen får erbjuda bättre villkor än de som föreskrivs i förordningen.

Förordningen träder i kraft den 3 december 2009 och ska tillämpas på såväl inrikes som internationella resor, men med möjligheter för medlemsstaterna att för vissa inrikes transporter göra undantag från några av bestämmelserna.

Regleringen i förordningen bygger till stor del på de rättsregler som har fastställts i fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF⁴), närmare bestämt i det till fördraget hörande bihang A – enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg (CIV).

Förordningens syfte och tillämpningsområde

Förordningen avser att tillförsäkra resenärer likvärdigt grundläggande skydd i hela gemenskapen oavsett om det rör sig om inrikes eller internationella resor. Kommissionens ursprungliga förslag till reglering avsåg enbart internationella resor, men Parlamentet ansåg det vara önskvärt att utvidga omfattningen till att skydda resenärer inte endast i internationell trafik utan även i inrikes trafik. Flera medlemsstater, däribland Sverige, motsatte sig detta vidgade tillämpningsområde, främst mot bakgrund av att någon bedömning av de ekonomiska konsekvenserna inte hade gjorts.

För inrikes trafik finns dock möjligheter för medlemsstaterna att göra undantag från de flesta bestämmelserna. Sålunda kan medlemsstaterna dels ge dispens för all inhemsk trafik under maximalt fem år, med möjlighet att förnya dispensen två gånger med högst

⁴ Fördraget om internationell järnvägstrafik av den 9 maj 1980, ändrat genom protokollet om ändring av fördraget om internationell järnvägstrafik av den 3 juni 1999 (Vilniusprotokollet).

fem år vid varje tillfälle, dels undanta stads-, förorts- och regionaltrafik utan begränsning i tiden. Detta motiveras med att järnvägsföretag i vissa medlemsstater möjligen kan finna det svårt att tillämpa samtliga bestämmelser redan när den träder i kraft respektive att stads-, förorts-, och regionaltrafik skiljer sig från fjärrtrafik.

Behov av nationell lagstiftning

En EG-förordning är i enlighet med artikel 249 i EG-fördraget till alla delar direkt tillämplig i alla medlemsstater. Enskilda kan härleda rättigheter direkt ur förordningen såväl mot staten som mot enskilda. Domstolar och myndigheter ska tillämpa förordningarna i sin EG-rättsliga form, vilket innebär att medlemsstaterna som utgångspunkt inte ska utfärda nationella genomförandeåtgärder, såvida det inte förutsätts i förordningen att detta görs. När det gäller förordning 1371/2007 finns behov av kompletterande nationell regelgivning, då detta uttryckligen anges i förordningen.

I mitt uppdrag ingår att föreslå förändringar av lagstiftningen som följer av förordningen. Frågor gällande nödvändig nationell reglering med anledning av förordningen, liksom frågan om eventuella undantag från tillämpningen av vissa av bestämmelserna bereds inom Justitiedepartementet. Några lagstiftningsåtgärder utöver dessa är inte nödvändiga. Det finns dock några områden som inte direkt följer av förordningen men som har anknytning till förordningens bestämmelser som kräver överväganden. Jag syftar då på skyldigheten att tillhandahålla information, bokningar och biljetter samt rätten till assistans för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet.

Överväganden gällande frågor med anknytning till förordningen

Beträffande reseinformation och biljettsystem finns i förordning (EG) nr 1371/2007 ett antal bestämmelser som ställer krav på järnvägsföretag och biljettutfärdare. Som komplement till dessa bestämmelser föreslår jag ett obligatorium för järnvägsföretag att till en gemensam databas rapportera viss information om den reguljära persontrafik man utför. I övrigt ska det vara frivilligt att delta i informations- och biljettsamarbete, om inte förordningen

kräver annat. Mina överväganden gällande information och biljetter återfinns i avsnitt 6.7.

I direktivet anges ibland flera ansvariga för olika åtgärder. Trots detta kan fördelningen av ansvaret oftast fördelas relativt lätt, även om vissa problem att i praktiken bestämma det exakta gränssnittet kan uppstå. Även i de fall förordningen otvetydigt pekar ut ansvarig part kan för svenskt vidkommande tillämpningssvårigheter förväntas uppkomma när det gäller det ansvar som enligt förordningen åvilar stationsförvaltaren. Stationerna vid huvuddelen av det svenska järnvägsnätet har som regel två stationsförvaltare. Perronger och plattformsovergångar på stationer och andra platser där resande kan stiga på och av tåg förvaltas av Banverket. När det gäller övriga delar av stationshus är andra aktörer förvaltare, varav den största och viktigaste är Jernhusen.

Ur resenärens perspektiv bör det finnas endast ett organ som uppfyller de plikter som vilar på en stationsförvaltare. Den ansvarsuppdelning i juridisk mening som finns i en station ska inte vara synlig för resenären. Inte heller ska resenären behöva märka att den station där resenären börjar sin resa kan ha en annan förvaltare än den station där resan slutar eller där tågbyte sker. Eftersom det finns minst två stationsförvaltare på de flesta stationer i Sverige, i vart fall på platser för trafikutbyte där det finns stationshus som fyller en funktion i järnvägssystemet, är det nödvändigt med samordning och att det är en av parterna som utåt är ansvarig. När det gäller ansvaret för att den fysiska utformningen görs enligt de tekniska specifikationerna för driftskompatibilitet torde inga tveksamheter behöva uppstå.

Den ansvarsfördelning som gjorts i Sverige innebär oklara gränssnitt som behöver regleras. Ett exempel på ett gränssnitt som kan behöva förtydligas är information och informationsanläggningar. I en del av en station kan Jernhusen vara stationsförvaltare medan Banverket har ansvaret för informationsanläggningarna och har som regel också kontroll över själva informationen. Det innebär att den som har ansvar för att förmedla information, dvs. Jernhusen, ofta inte själv har direkt tillgång till denna.

Vad avser assistans till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet finns i passagerarförordningen krav på stationsförvaltare och järnvägsföretag. Kraven gäller dels utformning av olika inrättningar som exempelvis fordon och stationer, dels assistans på stationer och i tåg. Förordningen anger också vilka aktörer som har ansvar för att uppfylla kraven. Det finns alltså

ingen möjlighet att i svensk lagstiftning peka ut någon organisation, myndighet eller annat organ som ansvarig. Den som är ansvarig har däremot rätt att överlåta det praktiska utförandet på någon annan.

De olika aktörerna har alltså ett stort ansvar för att funktionshindrade får del av de rättigheter de har enligt förordningen. För att det ska fungera är det nödvändigt att de samarbetar. Den aktuella förordningen gäller enbart tågresenärer, men motsvarande rättigheter bör tillförsäkras även inom andra transportslag. Inom Näringsdepartementet pågår ett arbete för att påskynda handikappanpassning av kollektivtrafiken då det mål som satts upp, att kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning senast år 2010, inte tycks kunna uppnås. Bland annat ska den pågående översynen av lagstiftningen på kollektivtrafikområdet enligt sina direktiv överväga om lagstiftningen ska vara transportslagsövergripande eller om varje transportslag ska regleras var för sig.⁵

Mot bakgrund av att det för närvarande utreds huruvida det ska finnas en särslagstiftning för tågresenärer eller inte samt att funktionshindrade kan åberopa passagerarförordningen bedömer jag att det inte finns något omedelbart behov av lagstiftning inom detta område. Om det visar sig att aktörerna på marknaden inte förmår samordna sig på ett nöjaktigt sätt kan lagstiftning visa sig vara nödvändigt. Huruvida detta i så fall ska göras särskilt för järnvägssektorn är alltså under utredning.

Sammanfattningsvis gäller att förordning (EG) nr 1371/2007 inte föranleder mig att lämna några förslag på ändrad lagstiftning, då frågor rörande nödvändiga kompletteringar och eventuella undantag från tillämpningen som förordningen medger bereds inom Justitiedepartementet.

Lokförardirektivet

Direktivet behörighetsprövning av lokförare har ingen bäring på min utredning, varför jag bara i några korta ordalag redogör för direktivet. Syftet med direktivet är främst att göra det lättare för lokförare att flytta mellan olika medlemsstater, men också att underlätta för dem att flytta mellan olika järnvägsföretag. Direktivet innehåller krav på minimiålder, utbildning, fysisk och yrkes-

⁵ N 2008:03, kommittédirektiv 2008:55.

mässig psykisk lämplighet samt allmänna yrkeskvalifikationer. Den som uppfyller de kraven kan beviljas förarbevis som är giltigt inom hela gemenskapen. Förarbeviset måste kompletteras med ett intyg som gäller endast för den infrastruktur och den rullande materiel som anges i intyget. Hur lokförardirektiv ska införlivas i svensk lagstiftning bereds för närvarande inom Näringsdepartementet.

Sammanfattning

De regeländringar som bör göras till följd av tredje järnvägspaketet och som jag har redogjort för ovan är i korthet följande.

- I järnvägslagen införs en regel som innebär att järnvägsnätet öppnas för internationell persontrafik, samt en definition av vad som avses med internationell persontrafik.
- Vidare bör i lagen anges att tillsynsmyndigheten avgör huruvida viss trafik är internationell persontrafik.
- Regeringen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om bedömning av om viss trafik är internationell persontrafik. Bemyndigandet bör ge regeringen rätt att delegera föreskriftsrätten till en myndighet.
- I järnvägslagen bör även anges att tillsynsmyndigheten har rätt att, i enlighet med villkoren i marknadsöppningsdirektivet, begränsa tillträdet till stationer längs en sträcka där ett järnvägsföretag har ensamrätt enligt tilldelad koncession.
- Ordningsregler för hur ansökan om internationell persontrafik ska gå till, inklusive tillsynsmyndighetens uppgifter behöver också föreskrivas i järnvägslagen.

9.3 Ändringar i lagstiftningen till följd av mina förslag

I det följande redovisar jag vilka ändringar i regelverket som mina förslag orsakar. Som jag tidigare har nämnt gäller den marknadsöppning jag föreslår på det järnvägsnät som förvaltas av staten. Det innebär ett begränsat behov av ändringar i järnvägslagen, medan ett antal ändringar behöver göras i järnvägsförordningen. Vidare krävs ändringar i lagen om ansvar för viss kollektivtrafik samt i vissa

andra förordningar, främst förordningar med instruktioner för olika myndigheter.

Järnvägslag (2004:519)

I järnväglagen behöver skyldigheten för den som utför eller organiserar järnvägstrafik att lämna uppgifter till en gemensam databas regleras. Regeringen bör därtill bemyndigas att meddela föreskrifter om detta gemensamma system, med rätt att subdelegera detta bemyndigande till den myndighet regeringen bestämmer. Föreskrifterna bör avse dels gränssnitt mot anslutande informationssystem, dels vilka uppgifter som obligatoriskt ska lämnas.

Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik

Lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik behöver kompletteras med en bestämmelse enligt viken trafikhuvudmännen är skyldiga att upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram.

Regeringen bör i lagen bemyndigas att meddela föreskrifter om trafikförsörjningsprogrammen, med möjlighet att subdelegera föreskrifträtten till den myndighet regeringen bestämmer, förslagsvis Transportstyrelsen. Dessa föreskrifter och/eller bemyndigande till myndighet bör meddelas i förordning.

Att trafikhuvudmännen ska vara skyldiga att ta reda på om det finns ett kommersiellt intresse av att driva viss trafik, och att den trafiken i så fall inte får upphandlas behöver också lagfästas.

Järnvägsförordning (2004:526)

2 kap.

I andra kapitlet i järnvägsförordningen bör införas att när Transportstyrelsen godkänner fordon bör hänsyn tas till fordonens arbetsmiljö i den mån gemenskapslagstiftningen tillåter detta. Det bör även anges att beslut om godkännande ska ske i samråd med Arbetsmiljöverket.

4 kap. 1 §

De trafikeringsrätter och möjligheter till inskränkningar som anges i den nu gällande regeln i 4 kap. 1 § förändras helt och hållet genom mitt förslag. Samtliga järnvägsföretag ska ha rätt att utföra och organisera persontrafik på det järnvägsnät som förvaltas av staten, vilket innebär att 4 kap. 1 och 1 a §§ behöver ändras i enlighet med detta. Vidare ska den som har auktorisation enligt 3 kap. 5 § järnvägslagen ha rätt att organisera persontrafik på det statligt förvaltade järnvägsnätet, vilket även det bör anges i 1 §.

För att organisera utan att själv utföra järnvägstrafik krävs auktorisation. Detta gäller även trafikhuvudmän, men deras rätt att utföra och organisera persontrafik är som huvudregel begränsad till att gälla inom det egna länet, vilket anges i 3 §. I denna paragraf preciseras även vilka möjligheter till utvidgad trafikeringsrätt som finns. Därför behöver i 1 § anges att trafikhuvudman enbart har rätt att utföra och organisera persontrafik i enlighet med 3 §.

Nuvarande 1 § innehåller en möjlighet för regeringen att göra inskränkningar i SJ AB:s trafikeringsrätt. Denna regel faller med mitt förslag. Det kan däremot vara lämpligt att i samma paragraf införa en rätt för regeringen att göra vissa begränsningar i tillträdesrätten. Mitt förslag att öppna marknaden för persontrafik inbegriper nämligen en möjlighet att under en övergångstid begränsa tillträdet till vissa stationer. Järnvägsföretag som har nettoavtal eller avtal med motsvarande innebörd med en trafikhuvudman kan hävda att förutsättningarna ändras genom de nya tillträdesreglerna. Det kan inträffa om ett järnvägsföretag i och med den öppnade marknaden önskar ha trafikutbyte på stationer där SJ AB inte tidigare har bedrivit egen kommersiell trafik. Jag föreslår därför, som framgår av avsnitt 11.2, att regeringen, efter framställan från trafikhuvudman, ska kunna pröva om en inskränkning i rätten att ta upp och lämna av passagerare vid stationer som trafikeras enligt avtal med trafikhuvudmannen, ska införas. Detta gäller enbart sådana avtal som trafikhuvudman tecknat senast den 8 november 2007. Det ska också poängteras att en prövning ska göras i varje enskilt fall. Internationell persontrafik tillförsäkras genom direktiv 91/440/EEG särskilda rättigheter som nationell trafik inte har. Mitt förslag om begränsning kan stå i strid med denna rätt, varför det kan vara lämpligt att framhålla att vid regeringens prövning ska hänsyn tas till de rättigheter som trafik som uppfyller kraven på

internationell persontrafik har från och med 1 januari 2010 i enlighet nämnda direktiv.

4 kap. 3 §

Huvudregeln om att trafikhuvudmän har rätt att utföra och organisera persontrafik i det egna länet kvarstår oförändrad. Liksom tidigare ska en trafikhuvudman kunna ges trafikeringsrätt även utanför länet. Likaså ska trafikhuvudmän som samverkar om trafik inom länen kunna ges gemensam trafikeringsrätt. Beslut om utvidgad trafikeringsrätt ska dock, enligt mitt förslag, fattas av Transportstyrelsen och inte av regeringen, som nu är fallet.

Det är enligt nu gällande regler olika bedömningsgrunder som ska beaktas om ansökan gäller en ensam trafikhuvudmans ansökan avseende trafik utanför länet eller om det rör sig om gemensam trafikeringsrätt för flera trafikhuvudmän. Samtliga de bedömningsgrunder som anges i nuvarande 3 § bör gälla oavsett om ansökan gäller trafik utanför eget län eller gemensam trafikeringsrätt inom länen. Det bör klargöras att ett villkor för att ansökan ska beviljas är att sökt trafikupplägg innebär en för resenärerna bättre trafikförsörjning än marknaden kan erbjuda. Vidare bör det tydliggöras i järnvägsförordningen att besluten ska grundas på samhällsekonomisk bedömning.

6 kap. 2 §

Nu gällande bestämmelse i 6 kap. 2 § säger att Banverket får ta ut avgifter enligt 7 kap. järnvägslagen. Detta är en något missvisande regel då infrastrukturförvaltaren enligt lagen ska ta ut en avgift som specificeras närmare i lagen. Järnvägslagen gäller alla infrastrukturförvaltare, inklusive Banverket, och något undantag finns inte angivet i lagen, varför stadgandet i förordningen tycks något omotiverat.

Det har däremot visat sig att de avgifter som Banverket tar ut och som, i vart fall efter de senaste justeringarna, får antas vara i överensstämmelse med lagens bestämmelser inte har den styrande effekt som är önskvärd. Det gäller bl.a. spår i anslutning till underhållsanläggningar som i viss utsträckning används för uppställning av fordon, utan att uppställningen har någon anknytning till

underhåll på fordonen. Sådan uppställning leder till onödiga störningar i verksamheten. Nuvarande regel i järnvägsförordningen bör därför bytas ut mot en regel som anmodar Banverket att ta ut avgifter som medför ett effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.

6 kap.

En ny bestämmelse i vilken regeringen anger riktlinjer för det gemensamma informationshanteringssystem som jag har redogjort för i kapitel 6 behöver föras in, förslagsvis som 6 kap. 11 § i järnvägsförordningen. Skyldigheten att lämna uppgifter till systemet bör regleras i järnvägslagen. De närmare föreskrifterna kan regeringen lämpligen bemyndiga Transportstyrelsen att meddela. Det informationshanteringssystem jag avser ska inte förväxlas med det system som finns hos Banverket, vilket möjligen kan föranleda att ett annat begrepp används.

Förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik

Bemyndigandet till Banverket i 4 § andra stycket förordningen om handikappanpassad kollektivtrafik att meddela föreskrifter avseende färdmedlens och terminalernas konstruktion, utrustning och drift bör överföras till annan myndighet, exempelvis Transportstyrelsen.

Förordning (1998:1392) med instruktion för Banverket

Jag har även föreslagit att Banverket ska upplåta mark för anläggningar för fordonsunderhåll. I den mån Banverket förvaltar mark som är lämplig att utnyttja för olika verksamheter som främjar järnvägstransportsystemet bör Banverket se till att marken upplåts för sådan verksamhet. Detta kan behöva tydliggöras i instruktionen.

I instruktionen bör även tydliggöras att Banverket ska lämna uppgifter till det organ som utses att följa upp och utvärdera järnvägens utveckling. Särskilt ska Banverket upprätta kvalitativa beskrivningar av kapacitetstilldelningsprocessen.

Förordning med instruktion för Transportstyrelsen

I förordningen med instruktion för Transportstyrelsen behöver anges att myndigheten ska pröva ansökningar från trafikhuvudmän om utvidgad rätt att utföra och organisera trafik. Det gäller dels en ensam trafikhuvudmans ansökan om att utföra eller organisera trafik utanför det egna länet, dels när flera trafikhuvudmän ansöker om att utföra eller organisera trafik i samverkan. Jag föreslår att dessa beslut ska fattas utifrån nya bedömningsgrunder, vilka Transportstyrelsen bör utarbeta och föreskriva om. Detta behöver dock inte specificeras i instruktionen, men bör innefattas i någon relevant bestämmelse.

Jag föreslår att huvudansvaret för uppföljning och utvärdering av effekterna av den fortsatta avregleringen ska vila på Transportstyrelsen. Förutom att samla in uppgifter från ett antal myndigheter och organ ska Transportstyrelsen mäta kundnöjdhet. Ansvaret för uppföljning och utvärdering behöver anges i instruktionen.

Förordning (2007:1026) med instruktion för Rikstrafiken

Jag föreslår att Rikstrafiken ska överta de fordon som för närvarande förvaltas av Statens järnvägar. I instruktionen bör därför anges att Rikstrafiken ska förvalta fordon och avveckla dessa när de inte längre behövs.

Rikstrafiken ska upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram och offentliggöra dessa. Rikstrafiken ska kungöra trafikförsörjningsprogrammen i EUT. Likaså ska Rikstrafiken meddela i EUT vilken trafikplikt som ska gälla och inbjuda järnvägsföretag att anmäla sitt intresse av att driva den trafik som avses enligt beslutet om trafikplikt. Endast om trafiken inte kommer till stånd utan Rikstrafikens ingripande får Rikstrafiken upphandla trafiken eller gripa in på annat sätt. Dessa förhållningsregler anges i instruktionen.

Vidare ska Rikstrafiken medverka i trafikhuvudmännens arbete med de trafikförsörjningsprogram dessa enligt mitt förslag är skyldiga att upprätta. Rikstrafiken bör även följa upp såväl hur programmen utformas som hur de följs och rapportera till regeringen. Detta bör anges i instruktionen.

Rikstrafiken ska även lämna statistik över trafikering, linjer och avtal samt över anbud och priser till Transportstyrelsen för dess uppföljning och utvärdering av järnvägens utveckling.

Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket

I instruktionen för Konkurrensverket kan lämpligen anges att verket ska lämna relevant statistik för Transportstyrelsens arbete med uppföljning och utvärdering av utvecklingen inom järnvägssektorn.

Förordning (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

Med anledning av att bidraget till fordon för regional kollektivtrafik föreslås upphöra behöver ett antal bestämmelser i förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. justeras.

Övrigt

Jag föreslår att Transportstyrelsen tillsammans med Konkurrensverket utreder behovet och omfattningen av en särlagstiftning gällande biljettsystem. Regeringen bör fatta beslut om en sådan utredning.

9.4 Förslag till lagtext med kommentarer

Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

Härigenom föreskrivs i fråga om järnvägslagen (2004:519)
dels att 1 kap. 4 och 5 §§, 4 kap. 1 §, 5 kap. 2 § samt 8 kap. 9 §
 ska ha följande lydelse,

dels att i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 5 kap. 2a och 5 §§
 samt 6 kap. 7a och 7b §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.
 4 §

I denna lag och i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen
 förstås med

-

*internationell persontrafik:
 Persontrafik mellan Sverige och
 annan stat med tåg vars samtliga
 vagnar passerar den svenska
 nationsgränsen och vars främsta
 syfte är att befordra passagerare
 mellan Sverige och annan stat.*

Kommentar

Genom införande av den första definitionen genomförs artikel 1 3.
 i direktiv 2007/58/EG om komplettering av artikel 3 i direktiv
 91/440/EEG.

1 kap.

5 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om vilka fordon som är arbetsfordon, vilka fordon som är museijärnvägsfordon och om att vissa spåranläggningar inte anses som järnvägsinfrastruktur.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela kompletterande föreskrifter om vilken trafik som är internationell persontrafik

Kommentar

Lagens definition av internationell järnvägstrafik, vilken överensstämmer med den definition som genom direktiv 2007/58/EG införs i direktiv 91/440/EEG är i sig inte tillräckligt klargörande för att kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt. I direktivet 2007/58/EG anges ett antal kriterier som föreslås användas för att avgöra om trafikens huvudsakliga syfte är att befordra passagerare mellan olika medlemsstater i EU. Däremot införs inga kriterier i grunddirektivet 91/440. Det är inte lämpligt att i järnvägslagen ange kriterier och hur de ska användas. Därför behövs ett bemyndigande till regeringen med möjlighet att överlåta till tillsynsmyndigheten att närmare föreskriva om hur syftesprövningen ska göras.

4 kap.

1 §

Järnvägsföretag skall i förekommande fall särredovisa verksamhet som avser godstransporter och förvaltning av järnvägsinfrastruktur.

Infrastrukturförvaltare skall i förekommande fall särredovisa tillhandahållande av transporttjänster.

Offentligt stöd som betalas ut till en av dessa verksamheter får endast användas i den verksamheten. Offentligt stöd som utbetalas till verksamhet som avser persontransport skall redovisas separat i den verksamheten.

Den som utför eller organiserar persontrafik på järnväg samt berörda myndigheter ska lämna uppgifter som är nödvändiga för uppföljning och utvärdering av persontrafikmarknaden på järnväg.

Kommentar

Det är viktigt att effekterna av den ökade konkurrensen på persontrafikmarknaden på järnväg följs upp och utvärderas. Genom den nya regeln införs skyldighet för den som utför eller organiserar persontrafik på järnväg att lämna de uppgifter som behövs för sådan uppföljning och utvärdering. Bemyndigande att meddela föreskrifter följer av gällande 3 §. Föreskrifterna ska utformas så att i möjligaste mån sådana uppgifter som de berörda behöver i sin egen verksamhet eller framställer för andra syften kan användas. Överväganden finns i avsnitt 11.2.

Kravet om särredovisning i enligt 4 kap 1 § järnvägslagen kan därutöver eventuellt behöva förtydligas med anledning av mitt förslag dels om att upphandlande myndigheter ska kunna särredovisa den upphandlade trafiken, dels om att trafikhuvudmän i ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt ska kunna särredovisa kostnaderna för den ansökta trafiken. I avvaktan på dom i det kammarrättsärende rörande dessa särredovisningsbestämmelser som för närvarande är under prövning lämnar jag dock inte här något mer utvecklat förslag i denna del. Överväganden finns i avsnitt 4.2 samt 4.5.

5 kap.

2 §

En internationell sammanslutning av järnvägsföretag med säte i olika stater inom EES jämte Schweiz, med ändamål att utföra internationella transporter mellan medlemsstaterna, får utföra genomgående persontrafik på svenska järnvägsnät, om trafiken sker mellan de stater inom EES jämte Schweiz där företagen har sitt säte. Om ett företag i sammanslutningen har sitt säte i Sverige, har det även rätt utföra trafik mellan Sverige och annan stat inom EES jämte Schweiz, där ett företag i sammanslutningen har sitt säte.

Ett järnvägsföretag med säte inom EES eller i Schweiz har rätt att utföra persontrafik i Sverige med tåg i internationell persontrafik.

Tillsynsmyndigheten får begränsa rätten att ta upp och lämna av passagerare vid stationer längs en sträcka med internationell persontrafik, där en exklusiv rätt att befordra passagerare mellan dessa stationer har beviljats enligt ett koncessionsavtal som tilldelats genom ett rättvist konkurrensutsatt anbuds-förfarande och i överensstämmelse med tillämpliga principer i den europeiska gemenskapens lagstiftning före den 4 december 2007. Denna begränsning får gälla under avtalets ursprungliga giltighetstid dock längst till och med den 31 december 2024.

Kommentar

Genom den nya regeln i första stycket genomförs delvis artikel 10.3a. i direktiv 91/440/EEG. Övriga för Sverige relevanta delar införs i 7b §. Den tillträdesrätt som innefattas i nuvarande lydelse av paragrafen täcks av den föreslagna nya formuleringen varför den tidigare kan slopas.

Den nya bestämmelsen i andra stycket införs med stöd av artikel 10.3c i direktiv 91/440/EEG. Ett beslut om begränsning i den tillträdesrätt som direktivet avser att tillförsäkra är i och för sig så ingripande att det lämpligen borde fattas av riksdagen. För att uppfylla kravet i artikel 10.3e i direktivet, vilken föreskriver att beslutet ska kunna prövas rättsligt är det dock inte möjligt att låta riksdagen eller regeringen fatta beslutet, utan detta måste delegeras till en myndighet. Lagregeln innehåller samtliga kriterier för prövning som direktivet anger.

5 kap.

2a §

Den som utför eller organiserar persontrafik på järnväg ska lämna uppgifter om sitt trafikutbud till ett gemensamt informationshanteringssystem.

Kommentar

För att presumtiva resenärer ska kunna få information om olika resmöjligheter ska järnvägsföretag, trafikhuvudmän och andra som organiserar persontrafik på järnväg lämna vissa elementära uppgifter om sitt trafikutbud till en gemensam databas. De uppgifter som åsyftas är främst tidtabeller, vagntyper (sov-, ligg- eller sittvagnar), etc. Bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas införs i 5 §.

5 kap.

5 §

-

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om det informationshanteringssystem som avses i 2a § och de uppgifter som ska lämnas till detta system.

Kommentar

Närmare beskrivning av den gemensamma databas som organisatörer och utförare av järnvägstrafik ska lämna uppgifter till utformas av regeringen eller någon myndighet, t.ex. Transportstyrelsen. Till detta hör att precisera databasens gränssnitt mot de olika informations- och bokningssystemen. Vidare bör regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriva om vilken information som obligatoriskt ska lämnas. Överväganden finns i avsnitt 6.7.

6 kap.

7a §

Den som avser att ansöka om infrastrukturkapacitet för internationell persontrafik ska meddela denna avsikt till berörda infrastrukturförvaltare och tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheten ska informera berörda behöriga myndigheter om att meddelande enligt ovan har mottagits. Den information tillsynsmyndigheten därvid lämnar ska omfatta sådana uppgifter som är nödvändiga för att möjliggöra för de berörda behöriga myndigheterna att avgöra om en prövning ska begäras hos tillsynsmyndigheten avseende syftet med trafiken.

Kommentar

Denna bestämmelse genomför delvis de ordningsregler som enligt artikel 13 punkt 4 i direktiv 2001/14/EG ska tillämpas vid ansökan om infrastrukturkapacitet för internationell persontrafik. Det bör poängteras att tillsynsorganet när det vidarebefordrar information till de behöriga myndigheterna inte onödigtvis avslöjar den sökandes drifts- och affärsförhållanden. Informationen bör därför begränsas till vad som är nödvändigt för att myndigheter ska kunna göra sina bedömningar. I och med att det statligt förvaltade järn-

vägsnätet generellt öppnas för persontrafik har inte något järnvägsföretag någon anledning att få andra sökandes ansökningar prövade, varför detta inte behöver anges i svensk lag.

6 kap.

7b §

Tillsynsmyndigheten ska på begäran av infrastrukturförvaltaren eller berörd behörig myndighet pröva det främsta syftet med den trafik som tillsynsmyndigheten fått meddelande om enligt 7 §.

Kommentar

Bestämmelsen genomför artikel 10.3a tredje stycket i direktiv 91/440/EEG. Där föreskrivs att eventuell prövning huruvida det huvudsakliga syftet med den trafik någon har anmält att den avser att bedriva är att befordra passagerare mellan stationer i olika medlemsstater ska göras av det eller de regleringsorgan som avses i artikel 30 i direktiv 2001/14/EG. I lagen bör därför anges att tillsynsorganet ska göra prövningen.

Direktiv 91/440/EEG anger att berörda behöriga myndigheter och järnvägsföretag kan begära prövning, däremot anges inte att infrastrukturförvaltaren har en sådan rätt. Eftersom alla ensamrätter på det statligt förvaltade järnvägsnätet föreslås tas bort samtidigt som de nya bestämmelserna i direktiv 91/440/EEG träder i kraft kommer dessa bestämmelser i huvudsak gälla de järnvägsnät som inte förvaltas av staten. Infrastrukturförvaltaren bestämmer själv vem som får bedriva persontrafik, med undantag för internationell persontrafik. Denne har därför intresse av att få fastställt huruvida viss påstådd trafik är att anse som internationell persontrafik, och bör därför ha rätt att påkalla prövning, vilket förs in i järnvägslagen. Däremot behöver järnvägsföretag inte informeras då dessa inte har någon anledning att påkalla prövning.

8 kap.

9 §

Ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare eller den som har auktorisation för att organisera järnvägstrafik får till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut enligt denna lag står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndigheten skall så snart som möjligt besluta i de frågor som tvisten gäller. Beslutet bör meddelas senast inom två månader från det att all relevant information i tvisten lämnats in.

Kan parterna inte komma överens om villkoren i ett trafikeringsavtal, får tillsynsmyndigheten på begäran av en part fastställa de administrativa, tekniska och ekonomiska villkor som skall gälla för den aktuella trafiken i den utsträckning det är nödvändigt för att villkoren skall uppfylla bestämmelserna i denna lag.

Ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare eller den som har auktorisation för att organisera järnvägstrafik får till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister avseende en infrastrukturförvaltares beslut enligt denna lag eller villkor i trafikeringsavtal. Tillsynsmyndigheten ska så snart som möjligt besluta i de frågor tvisten gäller.

Om tillsynsmyndigheten finner att en infrastrukturförvaltares beslut enligt denna lag inte står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska tillsynsmyndigheten ange riktlinjer för nytt beslut av infrastrukturförvaltaren. Beslutet bör meddelas senast inom två månader från det att all relevant information i tvisten lämnats in.

Gäller tvisten villkoren i ett trafikeringsavtal, får tillsynsmyndigheten på begäran av en part dock fastställa de administrativa, tekniska och ekonomiska villkor som ska gälla för den aktuella trafiken i den utsträckning det är nödvändigt för att villkoren ska uppfylla bestämmelserna i denna lag.

Kommentar

Det har visat sig att gällande regelverk inte är tydligt vad avser tillsynsorganets mandat att åstadkomma rättelse i infrastrukturförvaltares beslut som enligt tillsynsorganet är felaktigt. Det behöver därför klargöras att tillsynsorganet inte ska sätta ett nytt beslut i stället för det underkända såvida inte tvisten gäller villkor i trafikeringsavtal.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

Förslag till lag om ändring i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik

Härigenom föreskrivs att i lagen (1997:734) om viss kollektivtrafik ska införas två nya paragrafer, 5a § och 6a § av följande lydelse.

5a §

Trafikhuvudmannen ska i trafikförsörjningsprogram beskriva det långsiktiga behovet av sådan trafik som avses i 1 § första stycket. Programmen ska offentliggöras på lämpligt sätt.

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om trafikförsörjningsprogram.

Kommentar

Trafikförsörjningsprogram ska enligt mitt förslag omfatta en period av cirka tio år med lämpliga revideringstillfällen. Vidare ska trafikförsörjningsprogrammen enligt förslaget offentliggöras, bl.a. i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). Regeringen bör låta lämplig myndighet, förslagsvis Transportstyrelsen ge ut detaljerade föreskrifter avseende programmens innehåll, offentliggörande och uppdateringar. Överväganden finns i avsnitt 4.5.

6a §

Trafikhuvudmannen ska offentliggöra hur tillräcklig trafikförsörjning enligt 1 § första stycket ska uppnås och i samband därmed erbjuda trafikföretag att tillhandahålla hela eller delar av denna trafik. Om inget trafikföretag anmäler att det utövar eller står i begrepp att utöva sådan trafik får trafikhuvudman upphandla denna trafik.

Offentliggörande enligt första stycket ska göras varje gång upphandling kan komma att göras.

Kommentar

Genom den nya bestämmelsen regleras att i den mån en tillfredsställande trafikförsörjning kan åstadkommas på kommersiell grund ska trafikhuvudmännen inte upphandla sådan trafik. Överväganden finns i avsnitt 4.6.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

10 Uppföljning och utvärdering

Förslag

- Uppföljning och utvärdering av persontrafikmarknaden bör göras med fokus på effekter för resenärerna, för marknaden och för samhället.
- Mått och indikatorer inom fyra särskilda bevakningsområden bör utgöra stomme i utvecklingen av en modell för uppföljning och utvärdering.
 - Resenärernas upplevelser och perspektiv mätt som kvantitet, kvalitet och kundnöjdhet.
 - Strukturen på hur marknaden förändras med fokus på marknadskoncentration, företagsrörlighet och marknadsmakt.
 - Utvecklingen av tillgång till nödvändiga gemensamma funktioner.
 - Utvecklingen i och omfattningen av den samhällsköpta trafiken.
- Transportstyrelsen bör ansvara för en sammanhållande funktion för uppföljning och utvärdering.
- Berörda myndigheter och järnvägsföretag bör vara skyldiga att leverera in uppgifter i den utsträckning det är nödvändigt. I möjligaste mån ska befintlig data och existerande rutiner utnyttjas.

I direktiven till denna utredning ingår att lämna förslag till lämpliga metoder och ansvar för uppföljning och utvärdering av marknadens utveckling efter ett genomförande av de förslag jag lämnar här. Jag har givit konsultföretaget Econ Pöyry i uppdrag att bistå mig i detta arbete. I sin rapport till utredningen analyserar Econ Pöyry

hur ett sådant arbete kan läggas upp och lämnar rekommendationer kring utformning av en uppföljning och utvärdering av persontrafikmarknaden.

Med utgångspunkt i Econ Pöyrys förslag skissar jag i detta kapitel på en modell med mått och indikatorer som är lämpliga att använda för att följa upp och utvärdera framtida förändringar på järnvägsmarknaden.

Metodmässigt bör utvärderingen delas in i tre olika faser; insamling, bearbetning och analys. Vid analysen sätts bearbetningsresultatet in i sitt sammanhang justerat med andra relevanta företeelser i samhället. Insamling av data hanteras brett och med hjälp av många olika parter. I bearbetningen av data avgörs informationsnivå och -innehåll genom att data kvalitetsgranskas, sammanställs och aggregeras som underlag för vidare bedömning. Först därefter vidtar analysen av vad data och prestationer står för och vilka resultat som kan utläsas därav. Data och resultat från löpande uppföljning är ofta en förutsättning för att kunna genomföra utvärdering av olika åtgärder.

En förutsättning för införandet av en fungerande modell för uppföljning och utvärdering är emellertid att det finns möjlighet att ta fram data och mått att följa upp samt att inför de förändrade marknadsförutsättningar även ange vilken information de berörda aktörerna är skyldiga att redovisa. I min modellskiss lämnar jag förslag till var uppgifterna bör hämtas och vem eller vilka som bör vara ansvariga för dessa. Ambitionen med mitt arbete i denna del har varit att utgå från och i möjligaste mån använda de mått, metoder och rutiner för statistikinsamling som redan används i dag. Även mina förslag om fördelningen av ansvaret för dessa uppgifter utgår från detta synsätt.

Det har inte inom ramen för denna utredning varit möjligt att i detalj utforma en färdig modell med metoder och arbetssätt för hur såväl insamling och bearbetning av data som analys inför utvärdering ska genomföras. Jag hoppas dock att den skiss som jag presenterar här ska kunna tjäna som tillräckligt underlag för att i nästa fas och inför ett genomförande av mina förslag bygga upp och utveckla en sådan modell. Angeläget är dock att berörda parter redan nu kan förbereda sig på att kunna redovisa de data och uppgifter som kommer att krävas för att kunna följa och utvärdera genomförda förändringar på persontrafikmarknaden.

Mitt förslag i denna del utgår därför främst från att skapa en sådan beredskap. I detta kapitel diskuterar jag främst vilken upp-

följning i form av data, mätpunkter och ansvar som måste till för att senare kunna utvärdera reformerna. Hur metoder för och arbetet med själva utvärderingen närmare ska utformas lämnar jag till en samlade funktion för uppföljning och utvärdering. Jag föreslår att Transportstyrelsen ska svara för denna funktion och återkommer till mina överväganden kring detta i slutet av kapitlet. I det fortsatta och där inget annat anges benämns denna funktion utvärderaren. Jag överlåter också till det fortsatta arbetet att närmare hantera hur de enskilda mått och indikatorer som diskuteras här kan utvecklas ytterligare till grund för tolkning och analys över utvecklingen.

Jag vill understryka att arbetet med att samla in uppgifter från företagen bör läggas upp på ett sådant sätt att möjligheterna till samverkan mellan ansvariga myndigheter kan tas tillvara. Företagen eller andra berörda ska inte behöva lämna uppgifter mer än en gång. Detta för att hålla nere företagens uppgiftslämnande till statliga myndigheter till ett minimum.

10.1 Om begreppen uppföljning och utvärdering

I en uppföljning mäter man vad som har hänt i form av data och prestationer och förändringar i omgivningen. Utvärdering, som görs med underlag från uppföljningen, syftar till att svara på varför det har hänt och vilka samband som finns mellan förändringarna och de åtgärder man gjort. En utvärdering kan t.ex. syfta till att beskriva måluppfyllelsen och att försöka förklara sambandet mellan prestationer, resultat och effekter. Huvudsyftet är inte att betygsätta eller ställa till ansvar utan att förstå och kunna bedöma en verksamhets förtjänster och brister för att därigenom kunna förbättra den. Uppföljning sker normalt löpande, t.ex. årligen eller per kvartal, medan utvärdering sker vid vissa tidpunkter exempelvis i form av en kontrollstation.

För att skilja uppföljning och utvärdering åt kan det vara lämpligt att dela in mått och indikatorer i två grupper. Dels mätpunkter och data som används vid en löpande uppföljning och som enbart ger en riktning på utvecklingen. Dels mer från uppföljningen sammansatta mått som indikerar effekter och som kan analyseras och ligga till grund för en utvärdering. Insamling och bearbetning av data för den genomgripande utvärderingen kommer att genomföras mer sällan.

Denna kan därmed, i avvägningen mellan informativitet och kostnad, lägga relativt mer vikt vid informativiteten och innehålla en mer detaljerad analys. Om någon information är särskilt känslig kan man välja att redovisa den endast vid detta tillfälle.

10.2 Effektiva mått

Mina överväganden kring mått och indikatorer bygger på en bedömning av måttens effektivitet. Hur informativa och effektiva är eller kan måtten göras i förhållande till kostnaderna för att samla in och bearbeta dem? I vilken utsträckning säger de något om det man vill mäta ställt mot ansträngningen att leverera uppgifterna?

I största möjliga utsträckning bör enligt min mening och som jag varit inne på tidigare sådana mått och indikatorer väljas som redan finns tillgängliga. Den rapporteringsskyldighet som en uppföljning och utvärdering nödvändigtvis kommer att kräva får inte innebära att företag eller andra åläggs en orimligt tung arbetsbörda. Om man exempelvis skulle ålägga operatörer mycket stora redovisningsskyldigheter finns det risk att potentiella aktörer blir mindre intresserade av att bedriva verksamhet, vilket försämrar konkurrenstrycket. Och alltför omfattande statistikansvar på myndigheterna riskerar att ta fokus från andra angelägna uppgifter i samband med avregleringen.

Kraven på att kunna följa marknaden och utvecklingen till följd av de här föreslagna förändringarna måste därför vägas mot kravet på att inte tynga företag och myndigheter i onödan med nya kostnads- och resurskrävande arbetsuppgifter. Vidare måste hänsyn tas till företagens behov av affärssekretess. För att undvika att företag tvingas röja sina affärshemligheter för konkurrenterna bör särskilda krav ställas på den eller de myndigheter som har att hantera uppgifterna. Det bör t.ex. vara möjligt att sekretessbelägga uppgifter på företagsnivå. I normalfallet finns heller ingen orsak att sprida eller publicera sådana uppgifter för att materialet ska kunna tjäna som underlag för att bedöma utvecklingen i stort.

På vissa områden, t.ex. vad gäller att följa trafikutvecklingen, finns redan utvecklade mått med samlade rutiner och ansvar för att samla in och bearbeta dem. Där kommer behovet att följa upp och utvärdera den nya ordningen knappast att märkas. På andra områden har utvecklingen inte hunnit lika långt och hanteringen är

inte lika samlad. Det gäller t.ex. resenärernas upplevelser och nytta av järnvägstrafiken.

På en så central punkt när det gäller konkurrensens effekter menar jag dock att man varken kan eller bör avstå från att skaffa sig nödvändig vetskap. Det är därför oundvikligt att kraven på uppgiftsinsamling inom vissa områden kan komma att öka.

10.3 Att mäta konkurrens

I regel finns inget enkelt sätt att mäta konkurrenstrycket. Olika typer av mått kan ge olika signaler beroende på särdrag hos marknaden eller de företag som agerar på den. Bedömningar av hur hårt företagen konkurrerar med varandra måste därför baseras på en sammanvägning av flera indikationer. Mått över marknadskoncentration, rörlighet in på och ut från marknaden samt företagens marknadsmakt och vinstmarginaler kan ge en bild av konkurrenstrycket på marknaden och hur styrkeförhållanden mellan marknadens aktörer utvecklas. Men eftersom information om de befintliga företagen inte nödvändigtvis ger hela bilden av konkurrenstrycket på marknaden finns även behov av att se till vilka möjligheter som finns för potentiella utmanare att ta sig in på marknaden. I detta sammanhang är t.ex. förekomsten av fasta kostnader intressant, särskilt vad gäller de strategiska gemensamma funktioner som uppmärksammas i mitt utredningsuppdrag: spårtilldelning, fordon och verkstäder, samt system för information och biljettbokning.

För att kunna göra en bedömning av effekterna på konkurrensen på en marknad är det givetvis också nödvändigt att inledningsvis diskutera vilken eller vilka marknader det rör sig om. Det kan ligga nära till hands att tala om den totala marknaden för persontrafik på järnväg i Sverige, men vid många bedömningar av konkurrensen är det en alltför vid definition. Om det exempelvis finns en operatör vardera på Västra, Södra och Norra Stambanorna är det inte säkert att de konkurrerar alls. Skulle det finnas en operatör som kör på dagen och en på natten är det heller inget säkert tecken på konkurrens. Följaktligen är det inte bara intressant att diskutera kring Sverige som helhet utan även att se närmare på enskilda sträckningar, t.ex. Stockholm – Göteborg, eller olika typer av trafiksegment, t.ex. budgetresor, charterresor eller pendlingsresor. Men även en uppdelning i kommersiell och upphandlad trafik är intressant att analysera.

Man kan också tala om huruvida järnvägsresor är utbytbara mot andra former av resande. Huvudsakligen rör mitt uppdrag persontrafik med järnväg men i vissa fall kan det vara motiverat att också göra jämförelser med och studera korseffekter mellan olika trafikslag.

10.4 Förslag till modell för uppföljning och utvärdering

Här sammanfattar jag mina överväganden och förslag till vad som kan utgöra lämpliga mått och indikatorer för att kunna studera effekterna av avregleringen och de förslag till åtgärder som jag lämnar här. I stora delar utgår modellen för uppföljning och utvärdering från de förslag som Econ Pöyry lämnar i sin rapport med vissa egna justeringar och tillägg. För en närmare beskrivning och diskussion kring mått och indikatorer hänvisar jag till Econ Pöyrys rapport. Vidare diskuterar jag översiktligt var uppgifterna kan och bör hämtas samt hur ansvaret för detta bör kunna fördelas. Som jag tidigare har nämnt har det inte varit möjligt att inom ramen för mitt uppdrag utforma en mer detaljerad modell utan mina förslag ska härvidlag ses som en skiss till en sådan för närmare utveckling.

Uppföljning och utvärdering av persontrafikmarknaden bör enligt min mening göras med fokus på effekter för resenärerna, för marknaden och för samhället. Mått och indikatorer inom följande fyra bevakningsområden bör utgöra stomme i utvecklingen av en modell för uppföljning och utvärdering.

1. *Effekterna från resenärernas perspektiv* bör följas noga. En viktig indikator är kvantitet, dvs. hur mycket resande som faktiskt sker. Även prisutvecklingen på tågresor bör följas. Därutöver bör man se närmare på de effekter konkurrensutsättningen kan komma att få på kvalitativa aspekter som berör kunderna. Kvaliteten kan mätas i form av punktlighet och turtäthet men även i form av andra aspekter som kundnöjdhet och tillgänglighet för funktionshindrade.

2. *Strukturen på hur marknaden förändras* bör följas med fokus på marknadskoncentration, företagsrörlighet och möjligheterna att utöva marknadsmakt. Härigenom blir det möjligt att skapa sig en bild av vilka företag som har vilken position på marknaden samt

även studera utvecklingen över tid genom att jämföra resultaten från de löpande uppföljningarna.

3. *Utvecklingen av tillgången till de nödvändiga gemensamma funktionerna* bör vara ett särskilt bevakningsområde. Om olika aktörer möter olika villkor riskerar man skapa inträdesbarriärer och konkurrenssnedvridande effekter på marknaden. Ett antal varianter på sådana funktioner och resurser som bör utvärderas är tillgången till spår på konkurrensneutrala villkor, tillgången till stationer, tågmateriel, service och personal med nödvändig kompetens samt tillgång till nödvändiga informations- och bokningssystem.

4. *Utvecklingen och omfattningen av den samhällsköpta trafiken* bör följas och utvecklingen mellan kommersiell och upphandlad trafik bör jämföras. Därutöver bör särskild uppföljning och utvärdering göras av hur konkurrensen utvecklas över tid i Rikstrafikens och trafikhuvudmännens upphandlingar rörande persontrafik med järnväg. Även de långsiktiga trafikförsörjningsprogrammen bör följas upp, varvid man bör se på i vilken utsträckning och på vilket sätt de givna signalerna avspeglar sig i de kommersiella aktörernas verksamhet.

I det fortsatta diskuterar och utvecklar jag valet av mått och indikatorer närmare.

Effekter för resenärer

Av helt avgörande betydelse för genomförandet av en lyckad avreglering är givetvis resenärernas uppfattning och upplevelser av trafiken. Effekterna för resenärerna bör därför följas noga och mätas genom utvecklingen av pris, kvantitet och kvalitet mätt som punktlighet och turtäthet samt kundnöjdhet i andra aspekter. Därtill bör andra omständigheter som t.ex. utvecklingen av tillgängligheten för funktionshindrade noga följas.

Pris

Ett viktigt kriterium för utvärderingen av reformer som ökar konkurrensen är hur konsumentpriserna utvecklas. Som jag utvecklat tidigare i mitt betänkande menar jag dock att lägre priser kanske inte är det enskilt viktigaste, kanske inte ens heller alltid det av

resenärerna mest önskade, inslaget till följd av avregleringen av monopolet. Däremot bör man enligt min mening kunna förvänta sig ett ökat inslag av prisvärda resor, vilken kan innebära såväl högre som lägre priser beroende på vilken typ av resa till vilket efterfrågat innehåll och kvalitet det gäller. Om priserna däremot entydigt stiger överlag är det tveksamt om förändringarna kan sägas gynna konsumenterna som grupp.

Att mäta priset på en tågresa är inte lika enkelt som det var för några decennier sedan. Den som vill samla in prisinformation i dag måste hantera närmast en oändlig räckvidd av tidpunkter, både för inköp och för resa, och biljettkategorier. Det är inte osannolikt att moderna prissättningsmekanismer har stora fördelar för att sätta mer optimala priser – både företagsekonomiskt och samhällsekonomiskt – men det försvårar enhetliga prisjämförelser. Econ Pöyry pekar emellertid i sin rapport på sätt att få fram jämförbara priser, t.ex. i form av ett stickprov av resor. Jag menar att man bör kunna använda sig av de metoder som Econ Pöyry föreslår för att skapa ett järnvägsindex tillräckligt för att kunna mäta prisutvecklingen. Ett komplement eller ett alternativ för att följa prisutveckling är den rapport som kontinuerligt framställs av KTH på uppdrag av Banverket¹.

Kvantitet

För att konkurrensen ska anses lyckad ur konsumenternas perspektiv krävs att tågresandet ökar, antingen för att det blivit billigare eller för att kvaliteten i restjänsten ökat. I någon mån är detta en av de mest centrala variablerna för att avgöra konkurrensens effekter för konsumenterna. En möjlig effektivitetsvinst med konkurrensen är att de sträckor och tidpunkter som körs optimeras bättre, vilket kan leda till att vissa sträckor och tidpunkter som i dag trafikeras mer än vad resenärernas betalningsvilja motiverar kommer att förlora trafik till andra, mer optimala, tåglägen. Därför kan aggregerade mått som passagerarkilometer på hela den konkurrensutsatta sträckan enligt min mening sannolikt vara en effektiv kvantitetsindikator.

¹ Rapporten Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige, Järnvägsgruppen vid KTH. Rapporten tas fram vartannat år med hjälp av en databas över utbud och priser på 56 järnvägslinjer i Sverige.

Vid kontrollstationer och i utvärderingar bör utvecklingen på de olika stäckningarna jämföras med situationen innan marknadsförutsättningarna förändrades. Härvid bör även antalet resor jämföras för att skapa en tydligare bild av hur resandet utvecklats.

Det finns även andra aspekter som kan vara intressant att belysa från ett kvantitativt perspektiv. En sådan aspekt är jämställdhet, dvs. om kvinnors och mäns resande utvecklas på olika sätt efter reformens genomförande. Därmed menar jag att man även bör följa hur dessa två grupper resande utvecklas över tid. Sådana uppgifter finns inte tillgängliga i dag utan bör samlas in vid kontrollstationer i samband med utvärderingar.

Kvalitet

För att utvärdera konkurrensens effekter ur ett konsumentperspektiv behövs någon form av kvalitetsmått. Även om kvantiteter och priser skulle vara oförändrade på några års sikt kan tågens attraktivitet ha stigit genom att konkurrensen tvingat fram kvalitetshöjningar.

Jag föreslår att kvalitet först och främst följs upp genom två rimligt enkla och kvantifierbara mått nämligen punktlighet och turtäthet.

Punktlighet

Punktligheten är en central del i hur kvalitet i resandet kan bedömas. Om konkurrensen leder till en ökad kvantitet finns risk att punktligheten kommer att sjunka. Det är dessutom fler operatörer som ska samordna sig. Om fördelningen av tåglägen däremot kan ske på ett effektivt sätt och konkurrensen gör att operatörerna optimerar trafiken bättre är det dock möjligt att försämringen kan minimeras. I en löpande uppföljning av punktlighet i järnvägstrafiken kan även fortsättningsvis, som görs i dag, andelen tåg som ankommer till slutstation tidigare än fem minuter efter utsatt tid användas som huvudsakligt mått för att beskriva utvecklingen. Ett mer ingående sätt att följa upp punktligheten är att mäta förseningen per resande. I och med att förseningar i systemet är starkt korrelerade kan det dock vara rimligt att mäta endast vid ett fåtal

stationer, i synnerhet start- och slutstationer, i syfte att hushålla med insamling och bearbetning av data.

Vid en genomgripande utvärdering kan det dock finnas skäl att utnyttja Banverkets mer detaljerade information till en djupare studie. Framför allt vore det intressant att göra jämförelser mellan olika sträckor och få en rikare bild över förseningarnas karaktär genom att se på fördelningen av ankomsttider för olika tidpunkter och olika sträckor.

Turtäthet

En annan viktig kvalitetsindikator för tåget är hur ofta tågen går, det vill säga turtätheten. Efterfrågan skiljer sig kraftigt mellan olika intervall efter klockslag, veckodag och säsong. Med hänsyn till att samhällsekonomiska och företagsekonomiska intressen i huvudsak sammanfaller kan en löpande uppföljning begränsa sig till att se på turtätheten för viktigare linjer och sträckor på dygns- eller veckobasis, samt ett urval sträckor som är intressanta från ett regionalt perspektiv.

Vid en genomgripande utvärdering kan det dock finnas skäl att mer noggrant granska hur turtätheten på flera delsträckor över de konkurrensutsatta linjerna utvecklats.

Kundnöjdhet i andra aspekter

De tidigare diskuterade kvalitetsmåten är som konstaterats i viss utsträckning kvantifierbara och objektivt mätbara. För att fånga mer subjektiva kvalitetsupplevelser menar jag att det även är intressant att studera hur kundnöjdhet utvecklar sig över tid mätt i ett antal andra aspekter. Denna lista ger några exempel.

- Enkelhet att hämta information om en resa.
- Enkelhet att boka en resa, både för Internetanvändare och för dem som inte använder Internet.
- Bekvämlighet under resan: på stationen, vid sittplats, i restaurangvagn, på toalett, vid byte och så vidare.
- Bemötande från personal.

- Hantering av förseningar, t.ex. störningsinformation.
- Hantering av klagomål.

I detta sammanhang är det också viktigt att fånga upp skillnader i mäns och kvinnors upplevelser av hur järnvägsresandet utvecklas.

I dag sker denna typ av undersökningar decentraliserat – av operatörer, av Rikstrafiken, av trafikhuvudmän och av Banverket, vilka naturligt nog fokuserar på olika aspekter av resandet. En undersökning av hur kundnöjdheten utvecklas på marknaden för persontrafik med järnväg efter en konkurrensutsättning bör ha ett perspektiv som omfattar hela resan.

Vid mätningarna bör särskild vikt läggas vid att göra mätningar jämförbara mellan olika tidpunkter och operatörer. Dessutom är det av vikt att jämförbara studier av subjektiva faktorer görs både före och efter konkurrensutsättningen.

Den löpande uppföljningen bör redovisa någon form av kundnöjdhetsindex, baserat på frågor som omfattar hela resan – från bokning till ankomst och eventuella klagomål i efterhand, liksom ett sammanfattande omdöme. Även jämställdhetsperspektivet bör belysas genom att jämföra hur kvinnor och män svarat på samma frågor.

Undersökningen bör göras på ett representativt urval och vara fullt jämförbar mellan olika tidpunkter.

Vid en genomgripande utvärdering kan det därutöver finnas skäl att se djupare på särskilda problemområden som framkommit i den löpande uppföljningen.

Tillgänglighet för funktionshindrade

Det är inte otänkbart att ett högre konkurrenstryck kan få effekter på tillgängligheten för funktionshindrade. Också detta kan ses som en kvalitetsfaktor men skiljer sig genom att den också är ett absolut krav från samhällets sida. På så vis blir förmågan att kunna erbjuda resor med hög tillgänglighet för funktionshindrade inte ett konkurrensmedel på samma vis som andra kvalitetsfaktorer. Det hindrar givetvis inte att vissa järnvägsföretag kan vilja upprätthålla en högre nivå än vad lagen kräver och i större utsträckning än andra profilera sig mot denna målgrupp. Av flera skäl finns det därför anledning att bevaka utvecklingen av tillgängligheten för funktionshindrade efter en konkurrensutsättning.

I sin rapport hänvisar Econ Pöyry till undersökningar av tillgängligheten för funktionshindrade som tidigare gjorts för bland annat Banverkets räkning, men som har varit behäftade med vissa metodproblem. Vidare anges att inom Socialstyrelsen pågår i dag ett projekt för att kartlägga hur funktionshindrade uppfattar sin livssituation och därmed identifiera viktiga åtgärder för att förbättra funktionshindrades situation. Enligt planerna ska en pilotstudie genomföras under 2009, och den första rapporten publiceras under 2010, för att därefter följas av liknande undersökningar vartannat år. Med längre intervall kan särskilda områden djupstuderas. Projektledningen på Socialstyrelsen har till Econ Pöyry uppgett att man förutser att samarbete kommer att ske med berörda myndigheter och andra intresserade organisationer.

Den löpande uppföljningen bör rapportera utvecklingen av centrala mått för tillgängligheten, liksom utvecklingen av de tillfrågades faktiska resande. Jag instämmer med Econ Pöyry i att arbetet lämpligen bör samordnas med Socialstyrelsens undersökning, och frågorna formuleras efter samråd mellan utvärderaren och Socialstyrelsen. Uppgiftsinsamlandet bör kunna samordnas med de uppgifter som redan tas in om resande och kvantiteter. Vidare bör antalet fordon anpassade för rörelsehindrade följas upp. Om det behövs för att kunna utvärdera situationen före och efter reformernas genomförande kan det vara av intresse att inkludera åtminstone mer övergripande mått i Socialstyrelsens pilotstudie under 2009.

Vid en mer genomgripande utvärdering bör den ansvariga utvärderaren samordna en eventuell djupstudie med Socialstyrelsens fördjupade undersökningar.

Mätpunkter och ansvar

Analysen av prisutvecklingen bör utgå från den statistik SCB samlar in för prisindex. Urvalet baseras på sekretessbelagda uppgifter om hur stor andel av omsättningen som härrör från olika sträckor och ungefärligen hur långt i förväg bokning sker. Med ett stort antal biljetter, vars exakta utformning är okänd för prissättaren, bör SCB:s data ge en tillräckligt god bild för den löpande uppföljningen. Därutöver bör redovisningen omfatta utvecklingen av priser för kommersiell trafik och upphandlad trafik då de trafikerar samma sträckor. Som ett alternativ eller ett komplement kan även i

fortsättningen den av Banverket beställda KTH-rapporten läggas till grund för att bedöma prisutvecklingen. Transportstyrelsen eller Banverket bör i så fall ansvara för att rapporten framställs.

För att både löpande och i utvärdering vid kontrollstationer kunna beakta den tekniska och ekonomiska utvecklingens effekter på resandet bör utvecklingen av resekostnader för järnvägsresor även relateras till utvecklingen av resekostnader för andra färdsätt.

De kvantiteter som i dag redovisas av SIKA med hjälp av Banverket är passagerarkilometer och antalet resor. Av affärssekretesskäl redovisas dock inte dessa uppdelade på sträckor eller på operatörer. Myndigheterna har dock information för varje operatör. Sammantaget ger utvecklingen av passagerarkilometer och antalet resor information om huruvida utvecklingen beror på förändringar i längd eller frekvens i resandet. Om detta redovisas separat för kommersiell och upphandlad trafik ges dessutom en indikator på i vilken mån de två konkurrerar med varandra. Redovisning av utvecklingen av den upphandlade trafiken bör åläggas Rikstrafiken och trafikhuvudmännen.

För att skilja effekterna av reformer på järnvägssidan från den allmänna utvecklingen i ekonomin och i trafiken bör även utvecklingen av transportarbetet på nationell nivå relateras till utvecklingen av resandet med andra färdsätt. Information om detta bör tillhandahållas av SIKA som statistikansvarig myndighet.

När det gäller mätningar av punktlighet och turtäthet, liksom uppföljning av jämställdhetsaspekterna, bör uppgifter kunna hämtas från Banverket som även i fortsättningen bör vara behjälplig i statistikproduktionen till underlag för utvärderingens mer genomgripande analys.

Rikstrafiken och trafikhuvudmännen bör även fortsättningsvis följa upp och utvärdera kundnöjdheten i den trafik de ansvarar för. Utvärderaren bör ansvara för att med underlag från bl.a. trafikoperatörernas egna mätningar sammanställa och redovisa kundnöjdhetsindex för den kommersiella trafiken. Operatörerna bör åläggas att lämna uppgifter till utvärderaren som underlag till denna redovisning. Uppgifter från resenärsorganisationer, klagomålsärenden från Konsumentverket m.fl. bör också kunna nyttjas som underlag i detta arbete.

Beträffande tillgängligheten för funktionshindrade bör Socialstyrelsens pilotstudie ligga till grund för mer genomgripande utvärdering tillsammans med utvärderaren.

Effekter för marknadsaktörer

Konkurrensvillkoren och utvecklingen av konkurrensen på marknaden till följd av ett genomförande av mina förslag bör följas på särskilt två områden. Dels gäller det hur strukturen på marknaden förändras med fokus på marknadskoncentration, företagsrörlighet och möjligheter för befintliga aktörer att utöva sin marknadsakt. Dels gäller det hur tillgången till sådana nödvändiga gemensamma funktioner som t.ex. spår, fordon och biljettsystem utvecklas. Här gäller också att fästa särskild uppmärksamhet vid vilka möjligheter nya potentiella aktörer har att konkurrera med de redan etablerade företagen.

Marknadskoncentration

Ett sätt att mäta konkurrenstrycket på en marknad är att se till antalet företag och deras storlek, den s.k. marknadskoncentrationen. För att mäta marknadskoncentrationen är det lämpligt att i den löpande uppföljningen använda det s.k. Hirschman-Herfindahl-indexet (HHI) där man ser på summan av alla aktörers kvadrerade andel av omsättningen. Höga värden på HHI indikerar att antalet aktiva aktörer är litet, vilket ökar risken både för lägre intensitet i konkurrensen och för otillåtna samarbeten som kan hämma konkurrensen. En förutsättning för att kunna använda måtten är dock att man avgränsar vilken/vilka marknader som är relevanta. (För en närmare beskrivning av HHI-måttet och dess användning se Econ Pöyrys rapport.) Jag menar att HHI över företagets omsättning bör kunna tjäna som en indikator över hur koncentrationen på marknaden ser ut och utvecklas. Det betyder inte att det bör vara det enda måttet utan slutsatser om utvecklingen bör givetvis kompletteras med mer kvalitativ analys.

Ett alternativ är att som i dag sker basera HHI på personkilometer. Ett sådant index tas i dag fram av Banverket på uppdrag av Järnvägsstyrelsen. Som detta index beräknas i dag ger det dock inte möjlighet att ta hänsyn till ägarstrukturer, vilket ger ett lägre och således inte helt rättvisande index än annars.

Företagsrörlighet

En annan indikation på konkurrensintensiteten kan ges av hur stor andel av företagen som rör sig in på eller ut från en marknad under en given period. En hög rörlighet indikerar därvid att det är enkelt för utmanare att ta sig in på marknaden och att konkurrenstrycket slår ut de minst effektiva företagen. En låg rörlighet kan å andra sidan tyda på att det är svårt att utmana de befintliga marknadsaktörerna, och att de är skyddade från konkurrenstryck eller rentav har ingått ett otillåtet samarbete för att hålla konkurrensen borta.

På samma sätt som för mått på marknadskoncentration måste, som också Econ Pöyry påpekar, analysen av rörlighet basera sig på en definition av en relevant marknad. Mått på rörlighet anknyter nära till frågan om inträdeshinder för utmanare på marknaden. Jag återkommer till denna diskussion. Men genom att även se närmare på vilken typ av aktörer som träder in och ut ur marknaden kan man få kompletterande information om marknadsförutsättningarna.

Marknadsmakt

Ett intressant mått på hur väl konkurrensen fungerar är företagens så kallade marknadsmakt, det vill säga deras förmåga att ta betalt över sina marginalkostnader. En övergripande bild kan erhållas genom att studera vinstmarginalerna (främst rörelsemarginalerna, det vill säga resultat efter avskrivningar dividerat med omsättning) i olika företag och branscher, men man måste hålla i minnet att skillnader kan bero på olika effektivitet, organisation eller redovisningsmetod likväl som på bristande konkurrens. Vinstmarginaler är därmed i viss mån ett trubbigt mått, eftersom bristande konkurrens inte är den enda orsaken till höga vinstmarginaler. Inte minst i en kapitalintensiv bransch som järnvägsindustrin kan det dessutom föreligga stora skillnader mellan olika företags kapitalkostnader beroende på om de hyr eller äger sin materiel, hur materielen avskrivs i redovisningen och hur deras finansieringsstrukturer ser ut. En mer djuplodande analys av vinstmarginalerna och marknadsmakten kan dock enligt min uppfattning vara användbar vid framtida utvärderingar och beslut om marknadsreglering.

Höga fasta kostnader och andra inträdeshinder

I alla branscher gör höga fasta kostnader det svårare att ta sig in på marknaden för en utmanare. Är kostnaderna dessutom irreversibla, dvs. icke återvinningsbara, och det således saknas ett andrahandsvärde för den anläggning eller egendom man tvingas investera i blir inträdeströskeln än högre. Det gäller dock i mindre utsträckning företag som ingår i stora koncerner, eller på annat sätt har god tillgång till riskkapital. Generellt gör emellertid höga fasta, ibland irreversibla, kostnader det mer riskfyllt att göra en nyinvestering.

Redovisningsmått som tyder på höga fasta kostnader gör att en reglerare bör vara särskilt uppmärksam på sådana inträdeshinder. En bild av hur höga de fasta kostnaderna är ges av redovisningens kostnader för avskrivningar samt av finansiella kostnader som jag menar bör kunna användas för att skapa en indikator på hur pass utmaningsbar marknaden är. Även här bör man dock beakta att måtten påverkas av effektivitet, organisationsformer, finansieringsstrukturer och redovisningsregler. Avskrivningskostnaderna för ett företag som äger lok och vagnar kommer exempelvis att skilja sig avsevärt från dem för ett bolag som hyr sina fordon.

Förutom höga investeringskostnader kan även andra typer av barriärer påverka etableringen på marknaden. En uppföljning bör därför även ske av t.ex. konkurrensbegränsande regleringar, kontraktstider i den upphandlade trafiken eller andra faktorer som kan ha betydelse för etablering och konkurrensvillkoren på marknaden. Järnvägsstyrelsens årliga branschanalys omfattar redan i dag förhållanden som dessa och bör även i fortsättningen ligga till grund för att bedöma och utvärdera utvecklingen på marknaden.

Tillgång till gemensamma funktioner

I en bransch som persontrafik på järnväg avgörs möjligheten att etablera sig, utöver ett formellt tillstånd att driva trafik, i hög utsträckning av tillgången till nödvändiga gemensamma funktioner eller flaskhalsar som spårkapacitet, fordon och fordonsservice eller, i tillämpliga fall, gemensamma system för information och biljettbokning.

Kapacitetstilldelning

Tilldelningen av tåglägen kommer sannolikt, liksom nu, även i fortsättningen vara ett viktigt konkurrensmedel för aktörerna på den framtida persontrafikmarknaden. Att processen för tilldelning av spårkapacitet är transparent är därför centralt inte bara för de företag som redan finns på marknaden, utan i lika hög utsträckning för den aktör som överväger att ge sig in i konkurrensen. Denna transparens måste gälla både vid planering när tidtabellerna bestäms och för prioritering när oplanerade störningar har uppstått. Från konkurrenssynpunkt är det därmed av intresse att följa upp både vilka principer som används, hur de tillämpas samt föra statistik över t.ex. icke använda tåglägen i syfte att se om detta utgör ett faktiskt problem. Beskrivningen av såväl utvecklingen av kapacitetstilldelningsmodellen som tillämpningen av den lär i huvudsak bygga på Banverkets dokumentation.

En mer genomgripande utvärdering bör komplettera detta med en undersökning av hur både befintliga och potentiella aktörer ser på processen, dess transparens och möjlighet för utomstående att bli tilldelade attraktiva lägen och hur de behandlas vid oplanerade störningar. Det kan även vara intressant att närmare analysera orsakerna bakom eventuellt icke utnyttjade tåglägen i syfte att klarlägga om detta främst beror på systemets utformning eller företagens egna överväganden.

Tillgång till fordon och service samt kompetens

Fordonsförsörjningen är central för att åstadkomma en fungerande konkurrens i såväl den kommersiella som i den upphandlade trafiken. Hur lätt det är för en utmanare att få tillgång till lok och vagnar är därmed ett viktigt mått på konkurrenstrycket. Detsamma gäller tillgången till underhållstjänster. Kvaliteten på dessa, i synnerhet vad gäller fordon, kan dessutom vara ett viktigt konkurrensmedel för nya operatörer. En ny aktör kan profilera sig genom att erbjuda särskild komfort eller snabbhet, eller genom att priskonkurrera med äldre vagnmateriel. Uppgifter om hur såväl den statligt som den privat ägda fordonsparken utvecklas och till vilka villkor den tillhandahålls bör således ligga till grund för att indikera tillståndet på fordonsmarknaden.

Till frågan om tillgång på fordon och service hör även tillgång till rätt kompetens för att driva en verksamhet på persontrafikmarknaden. En sådan verksamhet behöver tillgång till personal med flera olika kompetenser. Vad gäller underhåll och service behövs tekniker med rätt kompetens för att hantera den vagnpark som är avsedd för persontrafik. Vad gäller den dagliga driften behövs även tillgång till lokförare. Om tillgången på personal med rätt kompetens är bristfällig kan detta påverka konkurrensförhållandena på marknaden och försvåra nytillträde. Bland annat uppgifter om antal och lokalisering av verkstäder och depåer liksom tillgången till kompetens bör enligt min mening vara lämpliga och informativa mått för att bedöma utvecklingen på underhållsmarknaden. Dessa m.fl. bör ingå i en kvalitativ beskrivning av marknaden till grund för närmare analys och utvärdering.

Informations-, biljett- och bokningsystem

Den fortsatta utvecklingen av ett gemensamt biljettsystem inom ramen för Samtrafiken liksom utformning och genomförandet av den nya styrorganisationen enligt mina förslag bör följas upp noga. Vidare bör verksamheten löpande följas för att se i vilken utsträckning nya aktörer får tillgång till dess resurser. Samtrafiken bör åläggas att dels rapportera från genomförandet (villkor kring anslutning etc.), dels löpande rapportera hur verksamheten fortskrider.

I samband med en utvärdering av genomförandet av den nya organisationen bör även befintliga och potentiella aktörer intervjus för att kartlägga deras erfarenheter av hur informations- och biljettsystemen fungerat i praktiken samt hur dessa system påverkar möjligheterna för nya aktörer att komma in på marknaden.

Tvister mellan marknadsaktörer

Järnvägsstyrelsen, från den 1 januari 2009 Transportstyrelsen, hanterar bl.a. frågor som ger information om vilka problem som kan finnas inom persontrafiken med järnväg. Till uppgifterna hör bl.a. tvistlösning. Tvisterna kan exempelvis röra tilldelningen av kapacitet, avgifter eller tillhandahållandet av vissa tjänster. Härigenom samt genom övriga tillsynsuppgifter torde Transportstyrelsen få

information om hur företagen agerar på marknaden samt information om eventuella problem. Genom mitt förslag till marknadstillsättningsmodell är det vidare Transportstyrelsen som ska pröva ansökningar från trafikhuvudmännen om utvidgad trafikeringsrätt. Beslutet ska kunna överklagas till domstol. En sammanställning av relevanta ärenden hos Transportstyrelsen och i domstol kan ge viktig information om eventuella problemområden på den konkurrensutsatta marknaden för persontrafik.

Mätpunkter och ansvar

Uppgifter om företag och deras finansiella förhållanden till grund för att mäta marknadskoncentration, marknadsmakt och företagsrörlighet bör kunna hämtas ur Transportstyrelsens företags- och tillståndsregister samt ur järnvägsföretagens bokslut och annan företagsredovisning. Operatörerna bör åläggas att rapportera in sådana uppgifter, utläst ur årsredovisningen för den svenska verksamheten, till utvärderaren. I detta sammanhang kan det vara lämpligt att den befintliga ekonomiska särredovisning som företagen är skyldiga att lämna till Järnvägsstyrelsen utvidgas för dessa syften. Företagens behov av sekretess bör dock beaktas vid redovisningen av resultat och tillgång till data, i linje med det resonemang om effektiva mått som jag fört ovan.

Beträffande marknadens tillgång till de här diskuterade gemensamma funktionerna bör såväl Banverket som Rikstrafiken få i uppgift att löpande avrapportera utvecklingen. Banverket bör fortsatt (utöver de uppgifter som formulerats i det särskilda regeringsuppdraget om utvecklingen av en kapacitetstilldelningsmodell) ställa samman och redovisa statistik från resultatet av den årliga tågplaneprocessen.

Tillståndet på såväl fordonsmarknaden som underhållsmarknaden bör följas noga av utvärderaren, bl.a. vad gäller företags-etablering och utveckling av konkurrensen. Jernhusen och Banverket bör få i uppdrag att löpande redovisa hur mark och anläggningar används. Rikstrafiken och Transitio bör föra statistik och redovisa användningen av den statliga respektive kommunala fordonsflottan. I övrigt bör uppgifter om utvecklingen av fordonsflottan på järnvägsmarknaden kunna hämtas ur relevanta fordonsregister.

Samtrafiken AB bör få i uppdrag att redovisa uppbyggnad och utveckling av det gemensamma informations- och biljettsystemet.

Utvärderaren bör få en sammanhållande uppgift i att med hjälp av underlag från berörda myndigheter och järnvägsoperatörer följa och beskriva samt analysera utvecklingen av järnvägsoperatörernas tillgång till spår, fordon och biljettsystem. Statistik och löpande rapporter från Banverket, Rikstrafiken m.fl. offentliga fordonsförvaltare samt från Samtrafiken bör utgöra underlag för analys och utvärdering. Utvärderingsarbetet kan därutöver formas kring kvalitativa bedömningar och intervjuer eller enkäter till företagen om vilken tillgång de har, och hur villkoren ser ut, till funktioner som dessa.

Transportstyrelsens och Konkurrensverkets klagomålsärenden och tvister mellan marknadsaktörer bör utgöra ytterligare underlag för att följa hur marknadsvillkoren utvecklas. De båda myndigheterna bör få i särskild uppgift att sammanställa statistik från denna ärendehantering till underlag för en mer genomgripande analys och utvärdering av förhållandena på marknaden.

Effekter för samhället

Att införa konkurrens i den kommersiella trafiken kan ha effekter också på samhällets aktörer dvs. myndigheter och andra berörda organ med ansvar för den samhällsköpta trafiken. Även om den upphandlade trafiken redan är konkurrensutsatt kommer också denna att påverkas på olika sätt av att den kommersiella trafiken avregleras. Sannolikt påverkas omfattningen och inriktningen på den upphandlade trafiken av mina förslag liksom konkurrenssituationen i enskilda upphandlingar. Detta kan även leda till betydelsefulla indirekta effekter för konsumenterna i form av påverkan på pris, kvantitet och kvalitet.

Det förslag till ny marknadstillträdesmodell som jag lägger kommer självfallet vidare att ha effekter på Rikstrafikens och trafikhuvudmännens verksamhet. Ett område som kan komma att påverkas är budgetar och förutsättningarna för att finansiera upphandlad trafik. Exempelvis skulle ett eventuellt behov av att upphandla mer trafik leda till att kraven på dessa aktörer ökade. Men utvecklingen kan lika gärna gå åt andra hållet genom att den kommersiella marknaden växer och tar över sådan trafik som upphandlas i dag. Mina förslag om långsiktiga trafikförsörjningsprogram

och annonseringsförfarande kommer däremot utan tvekan att påverka upphandlingsprocessen och ställa ökade krav på berörda parter. Därutöver kan upphandlingssituationen även påverkas av att det finns flera aktörer inom den kommersiella persontrafiken.

Hur förhållandet mellan kommersiell och upphandlad trafik utvecklar sig är lämpligt att följa också för att kunna skapa sig en bild av hur trafikhuvudmännens verksamhet påverkas av konkurrensutsättningen. Därmed bör operatörerna åläggas att redovisa sitt transportarbete i den kommersiella trafiken och Rikstrafiken och trafikhuvudmännen ska redovisa den upphandlade trafiken.

Även de berörda myndigheterna och deras arbete med anledning av de föreslagna förändringarna bör givetvis också följas upp. Initiativet till sådan uppföljning och utvärdering bör dock ligga hos regering och riksdag och behandlas därför inte närmare i mina överväganden här.

Mätpunkter och ansvar

Trafikhuvudmännens och Rikstrafikens upphandlingsdokumentation samt uppgifter och redovisning från Transportstyrelsen, Banverket med fler ansvariga myndigheter på järnvägsområdet bör ligga till grund för att mäta effekterna för samhällets aktörer. I dagsläget förefaller det däremot inte finnas någon sammanhållen statistik över hur konkurrensen i Rikstrafikens och trafikhuvudmännens upphandlingar inom järnvägstrafiken utvecklas över tid, varför en sådan sammanställning kommer att behöva göras i särskild ordning.

Den löpande uppföljningen bör redovisa mått över konkurrensen i den upphandlade järnvägstrafiken. Detta mått bör visa åtminstone antalet anbud, vinnande anbud och genomsnittligt anbud för de kontrakt som upphandlats. Dessa bör relateras till tidigare anbud för samma eller liknande avtal, varvid skillnaderna analyseras. Man bör även följa omfattningen av och inriktningen på upphandlad trafik. Vad gäller inriktning kan det bl.a. vara intressant att följa fördelningen mellan upphandling i form av entreprenader och i form av ett antal platser på kommersiellt drivna tåg.

Trafikhuvudmännens och Rikstrafikens långsiktiga trafikförsörjningsprogram kommer att resultera i ett gediget underlag för att bedöma utvecklingen av trafiken. Detta gäller särskilt den upphandlade trafiken men kan även ge grund för översiktliga bedöm-

ningar om konkurrensutrymmet på den kommersiella delen av marknaden. Här bör man se närmare på i vilken utsträckning och på vilket sätt de givna signalerna avspeglar sig i de kommersiella aktörernas verksamhet antingen inom den kommersiella trafiken eller inom den upphandlade trafiken. Berörda myndigheter bör åläggas att dokumentera och tillstålla programmen till utvärderaren som får i uppgift att sammanställa informationen till grund för närmare analys och utvärdering.

Vidare bör en sammanställning göras av Transportstyrelsens ärenden inkl. eventuella överprövningar rörande utvidgad trafikeringsrätt. Konkurrensverket bör slutligen åläggas att dokumentera och redovisa klagomål gällande villkoren på marknaden som i upphandlingar. Berörda myndigheter bör årligen kunna sammanställa statistik över inkomna ärenden samt en sammanställning över de frågor som berörs i dessa klagomål.

Sammanfattningsvis

I det följande sammanfattas en skiss över strukturen i mitt förslag till modell för uppföljning och utvärdering. Som redan nämnts utgår den i stora delar från Econ Pöyrys förslag men har kompletterats med egna tillägg och förslag.

Mätobjekt	Huvudsaklig indikator	Inrapporteringsansvar ²
Effekter för resenärer		
Pris	Priser på ett urval	SCB eller Banverket
Kvantitet	Passagerarkilometer	Operatörerna
Punktlighet	Punktlighet	Banverket
Turtäthet	Turtäthet på viktigare sträckor	Banverket
Kundnöjdhet i övriga aspekter (bl.a. jämställhet)	Index i enkät över kundnöjdhet	Transportstyrelsen
Tillgänglighet för funktionshindrade	Index i tillgänglighetsenkät samt faktiskt resande	Transportstyrelsen
Effekter för marknadsaktörer		
Marknadskoncentration	HHI över omsättning eller personkm	Operatörerna
Företagsrörlighet	Beskrivning av in- och utträde	Transportstyrelsen
Marknadsmakt	Rörelsemarginaler	Operatörerna
Höga fasta kostnader och andra inträdeshinder	Avskrivningar och finansiella kostnader	Operatörerna
Tillgång till nödvändiga gemensamma funktioner		
- Spårtilldelning	Kvalitativ beskrivning av processen	Banverket
- Tillgång till fordon och service, samt kompetens	Kvalitativ beskrivning av marknaden	Transportstyrelsen
- Informations- och bokningssystem	Kvalitativ beskrivning av utvecklingen i Samtrafiken och på marknaden	Transportstyrelsen
Klagomål	Statistik över inkomna ärenden	Transportstyrelsen och Konkurrensverket
Effekter för samhället		
Trafikförsörjningsprogram	Statistik över trafikering, linjer och avtal	Transportstyrelsen, trafik- huvudmän och Rikstrafiken
Utvidgad trafikeringsrätt	Statistik över inkomna ärenden	Transportstyrelsen
Anbud i upphandling	Statistik över antal anbud och priser	Rikstrafiken och trafik- huvudmännen

² Inrapporteringsansvaret avser den eller de som har i ansvar att leverera in uppgifter och analyser inom ramen för den löpande uppföljningen. Sådana uppgifter ligger sedan till grund för utvärderarens mer genomgripande analyser och utvärdering vid kontrollstationer.

Genomgående föreslår jag att mått och prestationer studeras och följs upp årligen. Vissa indikatorer är mer arbetskrävande och kan därför vara mer lämpade att använda vid mer genomgripande utvärderingar, t.ex. olika regelbundet, men inte årligen, återkommande kontrollstationer. De kan i vissa fall även anpassas till att omfatta mindre delar av marknaden eller vara mindre detaljerade under en löpande uppföljning än vid en kontrollstation. Som jag tidigare varit inne på bör de flesta måtten redovisas separat för kommersiell och upphandlad trafik.

För vissa indikatorer föreslår jag dock att information redovisas för den sammantagna marknaden, eller bara för den kommersiella. Av praktiska skäl är det dock möjligt att de upphandlande enheterna och utvärderaren vill samordna sitt arbete.

10.5 En sammanhållande uppföljnings- och utvärderingsfunktion

Utvärdering bör arbetsmässigt och ansvarsmässigt skiljas från uppföljning. Uppföljning görs i regel av den som har ansvaret för verksamheten medan utvärdering oftast bör göras av oberoende part för att resultatet inte skall ifrågasättas. Insamling och uppföljning av data och uppgifter från företagen bör skötas av för området eller uppgiften ansvarig myndighet. Ansvaret att samla och övergripande sammanställa och redovisa uppgifter från den löpande uppföljningen bör i förekommande fall åligga Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen bör också ha ansvaret för att de utvärderingar som ska göras vid olika tidpunkter och kontrollstationer kommer till stånd. I texten ovan benämns denna funktion, där inget annat anges, utvärderaren. Genomförandet av utvärderingarna kan Transportstyrelsen antingen göra i egen regi eller välja att anlita fristående utvärderingsorgan.

10.6 Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel

- I järnvägslagen bör föras in en bestämmelse om att den som utför eller organiserar persontrafik på järnväg samt berörda myndigheter ska lämna uppgifter som är nödvändiga för uppföljning och utvärdering av persontrafikmarknaden på järnväg.

- I Transportstyrelsens instruktion bör anges att myndigheten har huvudansvaret för uppföljning och utvärdering av järnvägens utveckling och effekterna av den fortsatta avregleringen.
- Det bör tydliggöras i Banverkets instruktion att myndigheten ska lämna uppgifter till Transportstyrelsen i dess sammanhållande funktion att ansvara för uppföljning och utvärdering. Särskilt ska Banverket upprätta kvalitativa beskrivningar av kapacitetstilldelningsprocessen.
- I Rikstrafikens instruktion bör föras in att myndigheten ska lämna statistik över trafikering, linjer och avtal samt över anbud och priser till Transportstyrelsen för dess arbete med uppföljning och utvärdering.
- I Konkurrensverkets instruktion bör föras in att verket ska lämna relevant statistik för Transportstyrelsens arbete med uppföljning och utvärdering.

11 Plan för genomförande

Förslag

- Alla godkända järnvägsföretag ska ha trafikeringsrätt på det statligt förvaltade järnvägsnätet från och med den 1 januari 2010.
- Regeringen ska efter framställan kunna besluta om tillfällig inskränkning i trafikeringsrätten.

11.1 Beskrivning av nuläget

I dag har SJ AB generell trafikeringsrätt på hela det av staten förvaltade järnvägsnätet. A-train AB har i avtal rätt att trafikera en begränsad del av det statligt förvaltade nätet. Trafikhuvudmännen har trafikeringsrätt för lokal och regional trafik inom länet. Regeringen har beslutat om avsteg från detta bl.a. avseende trafik mellan Malmö och Göteborg samt mellan Malmö och Alvesta. Trafikföretag, som utför trafik upphandlad av Rikstrafiken, har trafikeringsrätt för denna trafik. Samtliga godkända järnvägsföretag har rätt att bedriva nattågstrafik och chartertrafik på det av staten förvaltade järnvägsnätet.

Den 1 januari 2010 öppnas järnvägsnätet för internationell persontrafik inklusive rätt att längs den internationella sträckan ta upp och lämna av passagerare utan att dessa behöver passera nationsgräns, s.k. cabotage. Alla persontåg mellan olika länder uppfyller dock inte definitionen av internationell persontrafik, utan en prövning måste göras för varje enskilt trafikupplägg.

Norrtåg AB, som är ett samverkansbolag för tågtrafik hos de fyra nordligaste trafikhuvudmännen, påbörjar 2011 enligt beslut av riksdag och regering trafik på Mittbanan Sundsvall – Östersund –

(Trondheim) och på vissa banor norr om denna. Trafiken sker i samverkan med Rikstrafiken.

Under utredningens gång har diskuterats om SJ AB:s trafikeringsrätt skulle avregleras successivt. Dels kan en geografisk uppdelning ske, dels en uppdelning på trafiksegmenten regional trafik, interregional trafik och den speciella interregionala trafik som kallas snabbtågstrafik.

En geografisk uppdelning kan ske på flera olika sätt men det är främst följande stråk som är aktuella.

Malmö – Göteborg
Malmö – Stockholm
Göteborg – Stockholm
Stockholm - Karlstad – (Oslo)
Stockholm – Sundsvall – Östersund
Stockholm – Mora

Banor som ansluter till ovanstående stråk hänföres till något av dessa.

Speciell uppmärksamhet bör ägnas de problem, som kan uppstå med av trafikhuvudmännen upphandlad trafik, när allmän trafikeringsrätt införes. SJ AB har som ovan nämnts för närvarande trafikeringsrätt på hela det av staten förvaltade järnvägsnätet och utför trafik i den omfattning som SJ AB anser vara lönsamt. Trafikhuvudmännen eller Rikstrafiken handlar upp nödvändig trafik. SJ AB utför också trafik enligt avtal med trafikhuvudmän. Dessa upphandlingar har skett dels genom bruttoavtal dels genom nettoavtal. Det förekommer incitament i båda avtalsformerna vilket gör att många avtal i praktiken ligger mellan de båda avtalsformerna. Den trafik som för närvarande är upphandlad redovisas i bilaga 2.

Det sker en önskvärd snabb ökning av samtliga typer av tågtrafik. Detta har medfört en brist på infrastrukturkapacitet på en del järnvägssträckor, vilket kommer att bli alltmer besvärande trots stora investeringar i nya och förbättrade banor. Denna problematik har tidigare redovisats ingående i kapitel 7.

Det har framförts åsikter att ett slopande av SJ AB:s monopol till trafikeringsrätt skulle vara meningslös då inga nya tåg får plats på spåren under högtrafik kring storstadsområdena eller på en del linjesträckningar.

11.2 Överväganden

När SJ AB:s monopol på trafikeringsrätten upphör är det synnerligen viktigt att detta sker på ett sådant sätt att resenärerna upplever förändringen som positiv och inte tvärtom.

En successiv avreglering enligt ovanstående modeller skulle enligt min mening inte innebära några fördelar vid en avreglering. Båda modellerna innebär en process utdragen i tid under vilken osäkerhet gäller för vad som ska komma. Denna osäkerhet kommer utan tvivel att verka hämmande för nya trafikföretag att satsa fullt ut på nya trafikupplägg. Vid en successiv avreglering är det sannolikt nödvändigt att ålägga SJ AB restriktioner i konkurrensen med andra trafikföretag. I annat fall kan SJ AB bl.a. korssubventionera och kraftigt försvåra nya trafikföretags inträde. Servicenivån gentemot resenärerna kan befaras bli lägre i jämförelse med nuläget på de sträckor som avregleras. Svårigheter torde uppkomma både för SJ AB att nyttja sina stordriftsfördelar och nya aktörer att bygga upp egna.

Mina förslag, inte minst vad avser att SJ AB behåller sin fordonsflotta, innebär att SJ AB har en stark position då monopolen upphör. Min uppfattning, grundat på tidigare avregleringar inom järnvägssektorn och de upphandlingar som skett av trafik, är att SJ AB kommer att få en konkurrens som kommer att ske allt eftersom under de närmaste åren efter en avreglering. Nya operatörer måste överträffa det utbud av service som SJ AB erbjuder idag för att de ska kunna ta upp konkurrensen på de sträckor och marknadssegment SJ AB trafikerar. Därför kommer intåget av nya trafikoperatörer ske i en långsammare takt än vad som vore fallet om de hade kunnat lägga sig på en lägre servicenivå i konkurrensen.

Det är olyckligt för en allmänt önskad ökning av järnvägstrafiken att spårkapaciteten kommer att vara en begränsande faktor. Detta problem utgör dock enligt min mening inget hinder för en avreglering av trafikeringsrätten. Banverket har i sina beslut vad avser tilldelning av tåglägen att ta ställning till vilken samhällsnytta som är motivet för ett önskat tågläge. Banverket har således i uppgift att inom given bankapacitet släppa fram de mest angelägna tågen oberoende av vilket trafikföretag som söker kapacitet.

Jag finner att avregleringen av persontrafiken bör ske vid en och samma tidpunkt på hela det av staten förvaltade järnvägsnätet. Det har inte under utredningen kommit fram något som talar emot en snabb avreglering i tiden. Jag föreslår att avregleringen sker den

1 januari 2010. Det innebär att trafikoperatörer kan förbereda sig för att under april månad 2010 ansöka om tåglägen inför tågplansskiftet i december för trafik som i huvudsak kommer att utföras 2011. Tåglägen kan naturligtvis sökas på restkapacitet dessförinnan.

De problem som under en övergångstid kan uppkomma med den av trafikhuvudmän upphandlade trafiken är, på grund av de många olika avtalskonstruktionerna, svåra att beskriva och värdera. Ett uppenbart problem kan vara att ett kommersiellt trafikföretag börjar stanna på stationer där SJ AB inte tidigare har bedrivit egen kommersiell trafik. Då skulle ett trafikföretag som har ett nettoavtal, eller avtal med motsvarande innebörd, mot en trafikhuvudman kunna hävda att avtalets grundförutsättningar, t.ex. i form av en utfäst eller på goda grunder presumerad ensamrätt att trafikera dessa stationer, har rubbats och begära skadestånd. Jag föreslår att regeringen efter framställan från trafikhuvudmän ska pröva och i undantagsfall kunna inskränka rätten att ta upp och lämna av resenärer på sådana stationer. Det är främst vid nettoavtal som detta är aktuellt.

Förslaget är begränsat till att gälla avtal som är tecknade senast den dag kommittédirektiven för denna utredning tillkännagavs, dvs. den 8 november 2007. Avtalstid som ingår i optioner som eventuellt utlöses efter detta datum ska således inte omfattas av regeringens prövning av uppehållsbilden för andra tåg. Följaktligen bör trafikhuvudmän som väljer att utlösa optioner justera för eventuella utfästelser eller presumtioner om ensamrätt i avtalen.

Genom åren har regeringen beviljat ett antal ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt för trafikhuvudmän. Mitt förslag innebär en mera strikt bedömning av sådana ansökningar än den bedömning som har legat till grund för de beslut regeringen har fattat i sådana fall. Då trafikhuvudmännen sålunda den 1 januari 2010 och därefter möjligen skulle bedriva sådan trafik som de inte skulle ha rätt att driva enligt de nya bedömningsgrunderna kan det bli svårare att uppnå den effekt som jag eftersträvar med mina förslag.

De utvidgade trafikeringsrätter som regeringen har beviljat är som regel inte tidsbegränsade. För att den fortsatta avregleringen ska få avsedd effekt är det dock nödvändigt att de beviljade trafikeringsrätterna omprövas i enlighet med de nya bedömningsgrunderna. Omprövning av tidigare beviljade utvidgade trafikeringsrätter som gäller den 1 januari 2010 bör göras i enlighet med bedömningsgrunderna i mitt förslag och ska utföras av Transportstyrelsen.

Utgångspunkten ska vara att ingångna avtal som träffats mellan trafikhuvudman och trafikföretag och som gäller den 1 januari 2010 inte ska påverkas. För att detta ska fungera bör Transportstyrelsen åläggas att i god tid före avtalstidens utgång kontakta trafikhuvudmännen för att informera om att trafikeringsrätterna kommer att omprövas i enlighet med de nya reglerna. I fall omprövningen visar att trafiken inte uppfyller de nya kriterierna kommer trafikeringsrätten att upphöra, i normalfallet vid den tidpunkt avtal mellan trafikhuvudman och järnvägsföretag går ut.

12 Konsekvenser

12.1 Inledning

Jag ska enligt mitt uppdrag redovisa konsekvenserna av mina förslag samt i förekommande fall föreslå finansiering. Effekter för resenärer, operatörer och andra aktörer inom sektorn ska analyseras. I kapitel 8 har jag redogjort för de förändringar i ansvar och uppgifter för såväl statliga som kommunala myndigheter som krävs för att genomföra förslagen.

I det här kapitlet gör jag en bedömning av konsekvenserna av mina förslag till ändrade regler och villkor på persontrafikmarknaden för järnväg. Utöver effekter för resenärerna diskuteras de potentiella effekterna för olika aktörer såsom operatörer och upphandlade enheter samt för samhället i stort.

Till att börja med kan jag konstatera att det vid sidan av mina åtgärdsförslag finns en rad andra faktorer som ligger bortom frågan om en eventuell avreglering som kommer att bidra till att gynna tåget som transportmedel. Framst gäller det en fortsatt långsiktig ekonomisk tillväxt i kombination med höjda priser på fossilt bränsle, ökat medvetande om klimat- och miljöfrågor och begränsningar i möjligheten att bygga ut infrastrukturen för bil- och flygtrafik i storstadsområdena. Det gör det naturligtvis inte helt enkelt att bedöma effekterna av den avreglering jag föreslår här.

Svårigheterna att förutsäga den framtida utvecklingen pekar dock samtidigt på vikten av att förändringar för såväl marknaden och resenärerna som för samhället följs upp noga och på sätt som behandlats i föregående kapitel. Om utvecklingen visar sig gå i icke önskad riktning måste detta fångas upp i god tid och nödvändiga justeringar göras i reformen.

12.2 Resenärerna

Förändringarna till nytta för resenärerna

Mitt uppdrag har huvudsakligen handlat om att påverka konkurrensvillkoren på marknaden och marknadsaktörernas möjligheter att konkurrera om att erbjuda attraktiva resor för resenärerna. De omedelbara effekterna och konsekvenserna av mina förslag kommer därmed i första hand att synas i utbudet av järnvägstrafik. Ytterst syftar dock avregleringen och åtgärderna för att påverka utbudet på marknaden till att förbättra järnvägstrafiken till nytta för resenärerna och för samhället. En av de stora vinsterna med att släppa fram flera aktörer som mitt förslag innebär är att konkurrensen tvingar fram en större lyhördhet för kundernas önskemål. Företag som konkurrerar blir i regel också bättre på att identifiera den komfort- och servicenivå kunderna är beredda att betala för. Möjligheterna att ta särskild hänsyn till de skilda behov och önskemål som olika typer av resenärer kan ha, t.ex. kvinnor jämfört med män eller studenter jämfört med affärsresenärer, ökar med flera aktörer på marknaden.

Avregleringen och förekomsten av konkurrens från olika håll öppnar således för större möjligheter för resenärerna att välja hur de vill resa, vart och till vilka priser. De åtgärder jag föreslår skapar förutsättningar för lägre priser och mer prisvärda resor som stimulerar resandet. Mina förslag om en fortsatt utveckling av ett gemensamt informations- och biljettsystem inom ramen för Samtrafiken kommer att bidra till enklare reseplanering och biljettköp till nytta för resenärerna. Genom att systemet även framöver får vila på frivillig bas skapas också förutsättningar för olika typer av aktörer med ett mer varierat utbud av resor utöver det reguljära resandet i linjetrafiken.

Samtidigt finns givetvis en osäkerhet om hur trafiken kommer att fungera för resenärerna innan den nya ordningen är på plats. Särskilt i ett inledningsskede finns en risk att ett ökat in- och utträde av nya operatörer kan ge upphov till en viss ryckighet i utbudet som minskar attraktiviteten i resandet och gör det svårt för resenärerna att orientera sig.

Ett ökat resande?

Huruvida vi också kommer att kunna iaktta direkta förändringar i efterfrågan och människors resvanor i stort är däremot mer osäkert. Därtill ligger möjligheterna till ett avsevärt mycket större tågåkande än i dag minst lika mycket, kanske mer, i frågan om hur spårkapaciteten utnyttjas och hur infrastrukturen kommer att utvecklas framöver. Det i dag tydligt visade intresset för att nyttja det klimatvänliga transportslaget järnväg måste mötas upp med kraftfulla åtgärder för att öka infrastrukturkapaciteten. I annat fall kommer resandet på järnväg att stagnera.

Man kan emellertid inte blunda för risken att en konkurrensut-sättning kan leda till högre priser eller minskat resande. Det gäller dock endast i den utsträckning SJ AB i dag effektivt utnyttjar stordrifts- och nätverksfördelar och låter dem tillfalla resenärerna i form av låga priser och hög kvalitet. Den sammantagna effekten är heller inte entydig, inte minst kan det skilja sig mellan olika marknadssegment. Jag bedömer dock att de för resenärerna positiva utbudseffekterna kommer att överväga. Sannolikt kommer resenärerna att uppleva trafiken som mer prisvärd efter avregleringen.

12.3 Marknadsaktörerna

Persontrafikmarknaden för järnväg består redan i dag av olika marknadssegment med såväl stora och finansiellt starka aktörer som mindre och mer nischade företag. Därtill kommer att marknaden delas i kommersiellt lönsam och olönsam trafik. En bedömning av effekter på konkurrens och marknadsvillkor skiljer sig därför åt beroende på vilken del av marknaden, vilket marknadssegment, som avses.

Marknaden kan förväntas utvecklas olika i olika segment

Inom den kommersiella trafiken kommer marknaden för persontrafik med järnväg att gå från en marknad som domineras av ett företag till en alltmer utvecklad marknad med fler och fler företag. Då persontrafik inom järnväg åtminstone i viss mån präglas av stordriftsfördelar är det däremot inte troligt att den typ av trafik som SJ AB i dag bedriver på de kommersiellt gångbara sträckorna kommer att omfatta mer än en handfull aktörer. Sannolikt kommer

åtminstone någon av dessa aktörer att vara knutna till andra nationella järnvägsföretag, t.ex. tyska DB, danska DSB eller norska NSB. Företag med anknytning till utländska nationella järnvägsbolag deltar redan i dag med anbud till den upphandlade trafiken. Stora utländska aktörer har även stora tekniska, organisatoriska och finansiella resurser, vilket gör att de direkt kan konkurrera med SJ AB. SJ AB går dock enligt mitt förslag ut i konkurrensen med en fortsatt stark ställning och torde ha goda möjligheter att möta upp mot konkurrenterna.

Avregleringen avser dock även att tydliggöra om det finns andra kommersiellt intressanta delar av trafiken utöver de linjer som SJ AB i dag bedömt som lönsamma, t.ex. olika regionala linjer eller trafik av en typ och i ett utförande som inte finns idag. Varje företag gör en lönsamhetskalkyl utifrån sina egna förutsättningar. Jag menar därför att det inte är uteslutet, kanske rentav troligt, att det på en framtida avreglerad marknad kan komma att bedrivas kommersiell trafik på fler sträckor än de som SJ AB definierat som lönsamma. Till exempel är konkurrens från operatörer med särskilda marknadsnischer en möjlig konsekvens av en konkurrensutsättning av den kommersiella marknaden. Denna typ av konkurrens skapar också bättre förutsättningar för att resor med järnväg ska upplevas som mer attraktiva. Vidare öppnas genom den nya marknads-tillträdesmodellen möjligheter för att kommersiell trafik kan ta en större del av det regionala resandet.

Mitt förslag till avreglering av den kommersiella trafiken avser således att öppna möjligheter för nyetablering och nya aktörer kommer att vilja träda in på marknaden för att pröva sina affärs-möjligheter. Skilda typer av aktörer kommer dock att ha olika förutsättningar att ta sig snabbt in på den nya marknaden. Framförallt större aktörer och aktörer med tillgång till egna fordon och andra viktiga och nödvändiga funktioner kommer att kunna etablera sig relativt snabbt. För mindre aktörer som saknar sådana kommer inträdet troligen att ske mer successivt. De åtgärder jag föreslår för att öka tillgången till sådana kommer dock att bidra till att underlätta etableringen även för dessa.

När det gäller åtgärder för att stimulera till en marknadsöppning har jag valt att inte lämna förslag som skulle äventyra SJ AB:s möjligheter att konkurrera med högkvalitativa erbjudanden. Därmed menar jag att SJ AB fortsatt kommer att kunna stå starkt i konkurrensen med aktörer av motsvarande styrka som SJ AB. Samtidigt kommer konkurrensen om resenärerna inom berörda

marknadssegment att tvingas ske på en nivå som garanterar en fortsatt hög kvalitet i utbudet.

Särskilt i ett inledningsskede av en avreglering finns dock alltid en risk för att vissa nyetablerade aktörer har svårt att varaktigt hålla sig kvar. Detta är en naturlig konsekvens av att marknaden måste få pröva sina idéer mot konsumenternas önskemål och låta efterfrågan styra utbudet. Efter att reformerna samt eventuella senare kompletterande förändringar genomförts kan marknaden stabiliseras. Aktörerna kommer då att utgöras av dem som visat sig kunna driva en lönsam verksamhet. Härmed kommer den rörlighet som kan uppstå inledningsvis att sjunka.

Ökad tillgång till nödvändiga gemensamma funktioner

Som jag berört ovan kan det åtminstone på kort sikt förefalla som att befintliga och förutsebara kapacitetsbegränsningar i viss mån kan komma att begränsa den effekt en konkurrensutsättning kan ha när det gäller att öka utbudet. Kapacitetsproblemen finns emellertid redan i dag och frågan om hur spåren ska nyttjas och spårkapacitet fördelas på ett effektivt sätt måste lösas oavsett om en konkurrensutsättning sker eller inte. Att vi idag inte har en mer utvecklad modell för att optimalt utnyttja spåren är en fråga bortom diskussionen om en avreglering. Enligt min mening kan dock en avreglering komma att skynda på en sådan en utveckling. Den ökade tydlighet och framförhållning som krävs i en tilldelningsmodell anpassad för en avreglerad marknad kommer enligt min mening att bidra till att den samlade spårkapaciteten kan komma att utnyttjas mer effektivt i framtiden.

Det går emellertid inte att bortse från att ett ökat antal operatörer kan medföra en ökad risk för att företag som konkurrerar kan få svårigheter att samverka vid spårtilldelningsprocessen och vid oplanerade störningar. Samtidigt kan man dock förutsätta att aktörerna kommer att ha goda incitament för att samverka i lämplig utsträckning. Detta för att lösa eventuella problem i samband med oplanerade störningar, men även i tilldelningsprocessen, mot bakgrund av ett ömsesidigt behov av att kunna erbjuda tågresor som ett väl fungerande resealternativ. Den ökade samverkan mellan den kommersiella och den samhällsköpta trafiken som kraven om ökad transparens i planeringsprocessen öppnar för kan också leda till att

kapaciteten kommer att kunna utnyttjas på ett mer effektivt sätt än idag.

Även vad gäller fordon finns i dag tydliga kapacitetstak. För att det ska vara möjligt att öka antalet passagerare krävs därför antingen att fordonsmateriel tillförs eller utnyttjas bättre än vad som görs i dagsläget. Båda alternativen är möjliga och önskvärda följer av en ökad konkurrens. Om operatörerna bedömer att det är lönsamt kan ny materiel tillföras redan på kort sikt, dvs. relativt snart efter att avregleringen genomförts. Detta gäller i synnerhet för de stora aktörer som förutses inträda på marknaden.

Mina förslag avseende hanteringen av statligt ägda fordon tillsammans med förslaget att avskaffa det statliga fordonsbidraget kommer att stimulera till etableringen av en privat fordonsmarknad i Sverige. Redan idag hyr de större etablerade järnvägsoperatörerna sina fordon från utländska vagnbolag. Med avregleringen av den kommersiella trafiken och utan statlig närvaro på fordonsmarknaden ökar intresset från sådana företag att etablera sig i Sverige. Tillsammans skapar detta ökade förutsättningar för att också mindre nisch- och lågprisoperatörer ska få tillgång till fordon på den svenska marknaden. Med en bättre fungerande fordonstillgång öppnas för bättre möjligheter att utnyttja fordon som det konkurrensmedel det bör vara.

Positiva effekter även på den upphandlade trafiken

När den kommersiella trafiken öppnas för fler aktörer kan man tänka sig två effekter för marknaden för upphandlad trafik. Å ena sidan kommer kommersiell järnvägstrafik i Sverige att bedrivas av flera operatörer, vilka därmed kan antas vara mer intresserade av att delta i upphandlingar än om de inte vore etablerade på den svenska marknaden. Å andra sidan kan operatörer som redan i dag agerar på den upphandlade marknaden eventuellt lägga mer fokus på den kommersiella sidan och mindre på den upphandlade trafiken. Det är givetvis svårt att uttala sig om vilken effekt som kommer att överväga och sannolikt kan det bli fråga om rörelser åt båda håll, beroende på omständigheter och konjunktur. Min bedömning är att de båda segmenten kommer att korsbefrukta varandra, till nytta för såväl resenärer som samhället.

Med ett ökat antal anbudsgivare i trafikupphandlingarna blir den sammantagna effekten sannolikt anbud med lägre priser eller högre

kvalitet. Till given kvalitet skulle därmed kostnaderna för den offentligt finansierade trafiken sjunka. I den mån fördelarna kommer resenärerna till godo och omständigheterna i övrigt så tillåter bör detta också leda till ett ökat resande med järnväg.

Nya möjligheter också för andra än operatörerna

Avregleringen kommer enligt min mening att öppna affärsmöjligheter också för andra företag än järnvägsoperatörer. Framför allt kan det öka intresset hos fordonsleverantörer och vagnbolag att etablera sig på den svenska marknaden. Jag bedömer vidare att de nya direktiven till Jernhusen kan leda till att flera aktörer inom verkstad och underhåll väljer att etablera sig i Sverige. Med en ökad tillgång till mark för underhållsfastigheter för intresserade företag kommer också dominansen att minska på underhållsmarknaden.

12.4 Samhället och myndigheterna

Bättre kapacitetsutnyttjande eller ökad trängsel?

Spårkapaciteten är i dag hårt ansträngd, i synnerhet i storstadsområdena under högtrafik. Under arbetets gång har jag från olika håll mötts av reaktionen att avregleringen av den kommersiella trafiken inte skulle vara möjlig att genomföra, eller åtminstone inte ge någon effekt, på grund av de begränsningar som finns i infrastrukturen. Jag kan inte hålla med om detta. Givet dagens spårkapacitet är det visserligen svårt att se att så många fler tåg skulle kunna sättas in för de mest efterfrågade resorna. Konkurrens i den kommersiella trafiken kommer däremot öppna för att fler operatörer med en större variation i sitt utbud trafikerar såväl dessa sträckor som sträckor som inte trafikeras i dag. Kraven på ökad samverkan mellan kommersiell och samhällsköpt trafik kan sannolikt också bidra till ett bättre utnyttjande av den befintliga spårkapaciteten. Som jag har nämnt tidigare är dock en kraftfull utbyggnad av infrastrukturen nödvändig för att möta den önskvärda persontrafikökningen på järnväg.

Om spårtilldelningssystemet vidare kan utvecklas som avsett i riktning mot att bättre spegla samhällsekonomisk effektivitet och betalningsvilja öppnas vidare för att på ett mer optimalt sätt utnyttja den kapacitet som nu finns. Om utvecklingen av ett kapa-

citetstilldelningssystem som kan hantera den mångfald av aktörer både i person- och godstrafik, som redan finns idag och som blir fler imorgon, däremot inte fortskrider finns givetvis risken för försämringar som kommer att minska attraktiviteten i järnvägssystemet.

Kommer den samhällsköpta trafiken öka eller minska?

Det är svårt att uttala sig om hur efterfrågan på upphandlad trafik kommer att påverkas av mina förslag. Men ett ökat antal kommersiella företag på den svenska persontrafikmarknaden ökar givetvis möjligheterna att fler kommer att delta också i konkurrensen om den upphandlade trafiken. Detta torde leda till att kostnaderna, givet bibehållet utbud, för de upphandlade enheterna kommer att sjunka i förhållande till vad som vore fallet utan mina förslag.

Det som kan tala för en minskad efterfrågan på upphandlad trafik är dels att trafik som skulle ha gått till upphandling fångas upp av kommersiella aktörer, dels att trafikhuvudmännens rätt att upphandla länsöverskridande trafik kommer att begränsas mer än i dag. En del av den trafik som SJ AB bedömer som olönsam och som därför i dag upphandlas kan ses som lönsam av andra kommersiella aktörer och kan därmed komma att inte behöva handlas upp av myndigheterna.

Det som talar för att efterfrågan på upphandlad trafik ökar är de eventuella minskningar i det kommersiella utbudet som kan ske på kort och lång sikt. På såväl kort som lång sikt kan SJ AB se sig tvunget att skärpa sitt kommersiella fokus och få svårare att kors-subsventionera mindre lönsamma linjer. Därigenom kan en del av den trafik som SJ AB i dag bedriver kommersiellt komma att gå till upphandling. I en situation då det finns många aktörer på marknaden kan det även komma att ställas politiska krav på att linjer som etablerats kommersiellt och sedan lagts ned ska ersättas av upphandlad trafik. En annan risk är att det kan uppstå ryckighet i linjer som är på gränsen till att vara kommersiellt lönsamma.

Inte desto mindre är en viktig poäng med att öppna för kommersiell trafik just att få reda på det företagsekonomiska – och därmed en stor del av det samhällsekonomiska – värdet av en viss linje. De åtgärder jag föreslår när det gäller planeringen och prövningen av den av samhället upphandlade trafiken kommer att öka framförhållningen och minska risken för sådan osäkerhet. Vidare

ökar transparensen på marknaden som ger förutsättningar för att den kommersiella trafiken ska kunna bedöma risker och möjligheter och finna sitt utrymme på marknaden.

Effekter för upphandlande enheter

Att införa konkurrens i den kommersiella trafiken kommer, som diskuteras ovan, högst troligt ha effekter också på den upphandlade trafiken. Med fler aktörer på den kommersiella marknaden kan fler operatörer vara intresserade av att vara verksamma även inom den upphandlade trafiken. Om möjligheter till samordning i utnyttjande av personal och materiel, fördelar av att redan vara etablerade i Sverige m.m. är stora kan det göra att fler företag deltar i upphandlingarna. Som jag har diskuterat ovan borde detta i sin tur leda till en förbättrad anbuds konkurrens vilket kan vara till nytta för den upphandlande enheten. Detta kan därmed även leda till betydelsefulla indirekta effekter för resenärerna i form av påverkan på pris, kvantitet och kvalitet.

Skulle avregleringen, som diskuterats ovan, medföra att en del av den idag samhällsköpta trafiken ersätts av kommersiell trafik, kan det medföra att en del fordon blir överflödiga. Jag förutser dock att det inte kommer att medföra några negativa ekonomiska konsekvenser för upphandlande enheter med egna fordon. Detta eftersom dessa fordon torde ha god avsättning på marknaden.

Förslagen om en förtydligad planering av den samhällsköpta trafiken kan innebära administrativa merkostnader för Rikstrafiken eller trafikhuvudmännen. Dessa kostnader måste dock ställas i relation dels till kostnaderna för den trafik som riskerar att handlas upp i onödan, dvs. även om den skulle vara kommersiellt lönsam.

Det är således både tänkbart och önskvärt att en del av den trafik som i dag upphandlas i framtiden kommer att kunna drivas kommersiellt. Att analysera möjligheter och risker, och att med utgångspunkt från en sådan analys ta fram prioriteringar för den upphandlade trafiken, kommer att bli en av de viktigaste processerna i arbetet med de långsiktiga trafikförsörjningsprogrammen. I denna del kommer trafikhuvudmännen och Rikstrafiken att stå inför en viktig uppgift som kan få stora återverkningar på utvecklingen av kommersiell trafik både på regional och nationell basis.

12.5 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Ökad rörlighet under miljömässigt acceptabla former torde ha en positiv inverkan på sysselsättningen i landet. Omfattningen av denna effekt är dock med nuvarande kunskapsnivå svår att bedöma. Det är därför angeläget med forskning inom detta område. De klimatmässiga fördelarna med en övergång till järnväg från andra transportslag är betydande och har mycket stora samhällsekonomiska positiva konsekvenser

I övrigt bedömer jag att mina förslag inte kommer att ha några nämnvärda konsekvenser för samhället i övrigt såsom integration eller jämställdheten mellan kvinnor och män.

12.6 Finansiella konsekvenser och förslag till finansiering

Kostnader och intäkter för staten

I föregående kapitel om myndigheterna och deras uppgifter och ansvar har jag som sagt redovisat de tillkommande uppgifter och förändringar i ansvar för myndigheterna som mina förslag föranleder. Jag återkommer nu till dessa med bedömningar av vilka finansiella konsekvenser dessa förändringar kan få för staten. Jag redovisar här översiktligt behovet av ökade anslag eller andra resurser i de fall där det kan vara aktuellt.

För Transportstyrelsen bedömer jag att uppgiften att svara för en sammanhållande funktion för uppföljning och utvärdering samt uppgiften att pröva och utveckla praxis för utvidgad trafikeringsrätt kommer att kräva ett tillskott av resurser. Järnvägsstyrelsen uppskattar detta tillkommande resursbehov till cirka tre årsarbetskrafter.

Det utvidgade uppgiftsansvaret för berörda myndigheter i anslutning till utvecklingen av en modell för uppföljning och utvärdering bedömer jag däremot kunna skötas inom ramen för myndigheternas nuvarande uppgifter och inom ramen för befintliga anslag. Det gäller främst SIKA och Banverket, SCB, Socialstyrelsen och Konkurrensverket.

I övriga fall bedömer jag inte att de ändrade uppgifterna medför några ökade kostnader för staten. Antingen ger uppgifterna inte några finansiella konsekvenser eller så ryms de inom myndigheternas befintliga resursramar. I sammanställningen nedan sammanfattas mina bedömningar.

Ökat resursbehov av nya uppgifter	Finansiering
<i>Regeringen</i>	
Förhandlingsman	inom befintligt anslag
<i>Transportstyrelsen</i>	
Prövning av utvidgad trafikeringsrätt inkl. utveckling av kriterier och praxis	inom befintligt anslag
Uppföljnings- och utvärderingsfunktion	ökat statligt anslag
Hänsyn till arbetsmiljö i fordons-godkännande	inom befintligt anslag
Särskilt utredningsuppdrag	inom befintligt anslag
<i>Rikstrafiken</i>	
Upprätta trafikförsörjningsprogram	inom befintligt anslag
Annonseringsförfarande för att utröna marknadens intresse	inom befintligt anslag
Särskilt utredningsuppdrag	inom befintligt anslag
<i>Banverket</i>	
Utveckling av tilldelningsmodellen inkl. forskning	inom befintligt anslag
Utveckling av program	inom befintligt anslag
Särskilt utredningsuppdrag	inom befintligt anslag

Kostnader och intäkter för kommuner och landsting

Trafikhuvudmännen kommer som också diskuterats i föregående kapitel få vissa utökade uppgifter i samband med planeringen och upphandlingen av den samhällsköpta trafiken. Det gäller dels uppgiften att upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram efter samråd med berörda myndigheter och andra aktörer, dels annonseringsförfarandet i syfte att utröna marknadens intresse inför upphandling. Redan idag planerar trafikhuvudmännen för den trafik som man avser att upphandla. En mer utvecklad och för omgivningen transparent planering inklusive dialogen med berörda myndigheter och aktörer bör dock enligt min uppfattning ligga inom

ramen för de uppgifter och ansvar de har redan idag. Likaså bör förberedelser för upphandling inklusive dialogen med marknaden ingå i detta ansvar. Det är emellertid oundvikligt att den utveckling av dessa uppgifter som mina förslag förutsätter kommer att ställa krav på ökade resurser och kompetens hos trafikhuvudmännen.

Båda dessa uppgifter bedömer jag emellertid bör kunna leda till förbättrad styrning av den samhällsköpta trafiken. I den mån det öppnar för att mer trafik kommer att kunna utföras på marknadens villkor bör kostnaderna för kommuner och landsting sjunka. Om förändringarna däremot leder till ökade krav på samhällsköpt trafik t.ex. i enlighet med organisationen Svensk kollektivtrafiks nyligen publicerade utredning så innebär det däremot helt naturligt ökade kostnader. Det är därför av stor vikt att utvecklingen i detta avseende noga följs upp. Om utvecklingen visar sig gå i en oönskad riktning bör justeringar göras i samband med utvärderingar vid bestämda kontrollstationer. (Se vidare förslag till modell för uppföljning och utvärdering i kapitel 10.)

Särskilt yttrande

av Helena Leufstadius

Järnvägstrafik på företagsekonomiska villkor är känslig för läge och utveckling i omvärlden. Den avreglering av persontrafiken på järnväg som utredningens direktiv syftar till, föreslås av utredaren bli genomförd i en situation när tillgången på bankapacitet är och kan förväntas vara knapp under överskådlig tid, i synnerhet på de sträckor och i de tidslägen som kan förväntas vara av störst intresse för kommersiell trafik.

Parallellt med kapacitetsbristen växer den samhällsköpta trafiken. Kommersiell trafik och samhällsköpt trafik konkurrerar sen länge i stor utsträckning om samma spårutrymme.

En konkurrens om även samma marknad mellan kommersiella järnvägsföretag och samhällsköpt trafik leder obönhörligt till en tillbakagång för den förra. Det är inget önskvärt samhällsekonomiskt scenario. I sammanhanget bör även betänkas att samhällsköpt trafik ofta ges kraftfull politisk uppbackning, vilket har haft konsekvenser på inriktningen av utvecklingen för järnvägsnätet.

För att bestå, investera och utvecklas behöver kommersiell persontrafik således ett regelverk som ger ett långsiktigt och tillräckligt skydd mot offentligt finansierad konkurrens.

Utredaren ger en god beskrivning av problemområdet och föreslår en uppstramning av nuvarande tämligen svaga regelverk. Undertecknad bedömer dock att det som föreslås i regelhänseende möjligen är tillräckligt när det övergripande målet är att genomföra en snabb avreglering, men ställt inför verkligheten och på sikt är det otillräckligt för att ge marknaden det skydd för expanderande offentliga ambitioner som krävs för en livskraftig kommersiell persontrafik på järnväg.

Utredarens förslag om bevarande av länsgränser för samhällsköpt trafik kommer att ställas på sin spets om och när nuvarande länsindelning helt eller delvis ersätts av ett antal större regioner. Ett

av de motiv som brukar anges för denna reform är för övrigt kollektivtrafikens utveckling och då avses uppenbart inte den kommersiella trafiken. Av en formulering i betänkandet att döma är utredaren också beredd att i detta sammanhang ta vissa risker på den kommersiella trafikens bekostnad. Vid en omfattande länsreform är det min bedömning att utredarens förslag till konkurrensmodell kommer att kräva nya och väsentligt preciserade regler till skydd för den kommersiella trafiken.

Utredaren lämnar den praktiska prövningen av ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt för trafikhuvudmännen till ”en dynamisk process” utvecklad av Transportstyrelsen och berörd domstol. Självklart kan förfarandet utveckla en klar och lätt tillämpad restriktiv praxis, men tills dynamiken har gjort sitt är detta endast en förhoppning. Ett starkare regelverk från början vore att föredra.

Undertecknad och Sune Wahlén har utvecklat ett förslag till en alternativ konkurrensmodell med ett tänkt regelverk kring etablerandet av s k marknadsstråk, som syftar till att normera gränssnittet mellan den kommersiella och den samhällsköpta trafiken genom att på förhand avlysa ett antal specificerade trafikrelationer från samhällets köp. Förslaget skulle också i ett alternativ kunna fungera som en kvalificering inför kapacitetstilldelningen. Utredaren har avvisat förslaget om marknadsstråk på enligt vår uppfattning förhastade grunder. Merparten av de invändningar mot marknadsstråk, som nu anförs i betänkandet har inte med idén om marknadsstråk att göra. Min bedömning är att förslaget om marknadsstråk är både realistiskt och utvecklingsbart.

Referenser

Propositioner

Regeringens proposition (1987/88:50) *Trafikpolitiken inför 1990-talet.*

Regeringens proposition (1991/92:130) *Ökad konkurrens inom den kollektiva persontrafiken.*

Regeringens proposition (1993/94:166) *Avreglering av järnvägstrafiken och riktlinjer m.m. för SJ:s verksamhet under åren 1994–1996.*

Regeringens proposition (1994/95:72) *Omprövning av beslutet om avreglering av järnvägstrafiken.*

Regeringens proposition (1995/96:92) *Nya förutsättningar för järnvägstrafiken.*

Regeringens proposition (1995/96:192) *Tillstånd för internationell järnvägstrafik.*

Regeringens proposition (1997/98:56) *Transportpolitik för en hållbar utveckling.*

Regeringens proposition (1999/2000:78) *Ändrad verksamhetsform för SJ m.m.*

Regeringens proposition (2001/02:20) *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem.*

Regeringens proposition (2003/04:123) *Järnvägslag.*

Regeringens proposition (2005/06:160) *Moderna transporter.*

Regeringens proposition (2006/07:45) *Andra järnvägspaketet – fortsatt EU-harmonisering av järnvägslagstiftningen.*

Regeringens proposition (2007/08:78) *En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft.*

Regeringsbeslut m.m.

Regeringens beslut 6 december 2007, *Försök med regionalt ansvar för Öresundstågen*, N2006/12020/TR.

Regeringens beslut 11 september 2008, *Rätt för trafikhuvmän att utföra och organisera persontrafik på järnväg mellan län i Norrland*, N2008/4635/TR.

Kommittédirektiv 2008:55, *Översyn av lagstiftningen på kollektivtrafikområdet*, N 2008:03.

EG-rättsakter

Rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.

Rådets förordning (EEG) nr 2408/92 om lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen.

Rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag.

Rådets direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG om ändring av rådets direktiv 91/440 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/13/EG om ändring av direktiv 95/18 om tillstånd för järnvägsföretag.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/51/EG om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/58/EG om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/59/EG om behörighetsprövning av lokförare som framför lok och tåg på järnvägssystemet i gemenskapen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

Statens offentliga utredningar

SOU 2002:48, *Rätt på spåret.*

SOU 2003:104, *Järnväg för resenärer och gods.*

SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*

Rapporter m.m.

Alexandersson, G och Hultén, S. (2008) *Marknadsanalys av förutsättningarna för en fortsatt avreglering av järnvägens persontrafik, Handelshögskolan i Stockholm/MTC.*

Banverket, *Järnvägssektorns utveckling Banverkets sektorsrapport 2007.*

Econ Pöyry AB. (2008a) *Konkurrensen på spåret – Uppföljning och utvärdering av järnvägsmarknaden – Delrapport 1. 14 augusti 2008.*

Econ Pöyry AB. (2008b) *Konkurrensen på spåret – Utvärdering av utredningens förslag – Delrapport 2. 29 september 2008.*

IBM Global Business Services (2007) *Rail Liberalisation Index 2007, Market opening: comparison of the rail markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway.*

Interfleet (2008) *Framtida kapacitetsbehov av trafiknära underhåll.*

Näringsdepartementet (2008) *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden, promemoria juni 2008.*

- Persson, M, och Paulsson, R. (2004) *Vem får köra var? En idéskiss till förändrat marknadsstillträde till persontrafiken på järnväg*, promemoria 2004-12-17.
- Pyddoke, R. (2008), *Reglering av ett offentligt åtagande i inter-regional persontrafik på järnväg*, VTI.
- Rikstrafiken (2005) *Kriterier för grundläggande transportbehov*, RT 2005-156/40.
- SIKA 2003:7 *Lönsam persontrafik på järnväg. Analyser för Järnvägsutredningen*.
- Statens järnvägar, *Årsredovisning 2007*.
- Statens järnvägar (2006) *Marknaden för järnvägsfordon i Sverige*, rapport 2006-02-10.
- Statskontoret, 2008:13, *Hela vägen med en biljett Förutsättningar för ett operatörs- och konkurrensneutralt informations- och biljettsystem för persontrafik på järnväg*.
- Svensk Kollektivtrafik, *Trafikbuvudmännens nuvarande järnvägs trafik och framtidsplaner*, september 2008.
- Wieweg, L. (2004) *Konkurrens inom långväga persontrafik på järnväg*, rapport 2004-10-15, Banverket.
- Wärnfeldt, Y. (2008a) *Internationell kartläggning – läget när det gäller öppning av marknaden för persontrafik på järnväg*, PM maj 2008, TFK.
- Wärnfeldt, Y. (2008b) *Internationell kartläggning av läget när det gäller öppning av marknaden för persontrafik på järnväg – kompletterande studie av Tyskland och Italien*, PM augusti 2008, TFK.

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 Rikstrafiken 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, Mäljarbanan, 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.

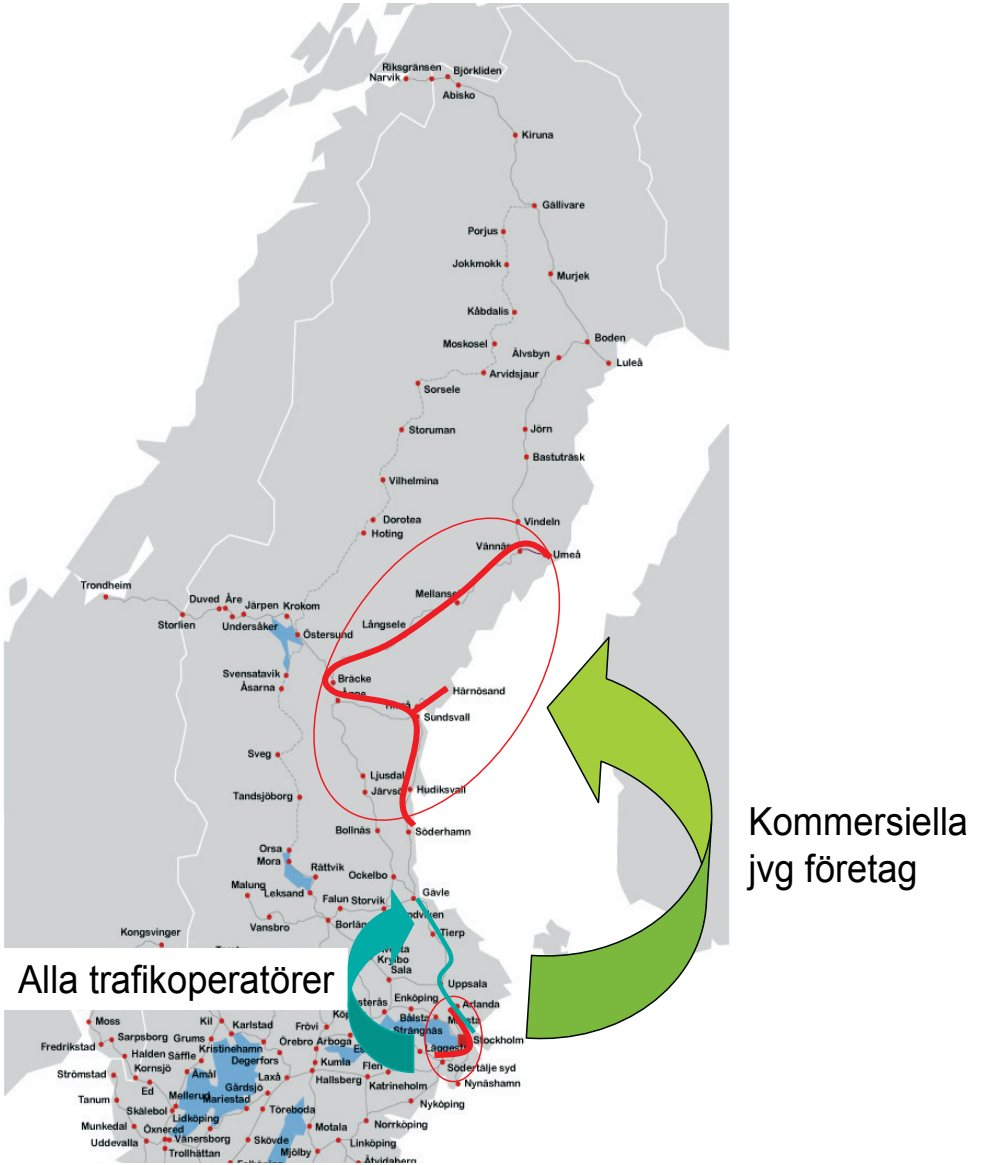
Öresundstågen – Tågtrafiken i Sverige från landsgränsen på Öresundsbron till Malmö och vidare i Skåne och Blekinge. Trafiken sker i dag samarbete mellan Skånetrafiken, Hallandstrafiken, Kalmar läns trafik, länstrafiken Kronoberg och Västtrafik. När det s.k. Skåne försöket startar kommer Öresundstågtrafiken 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



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 länsstrafikhuvudmännen 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 uppläggningsstruktur: 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

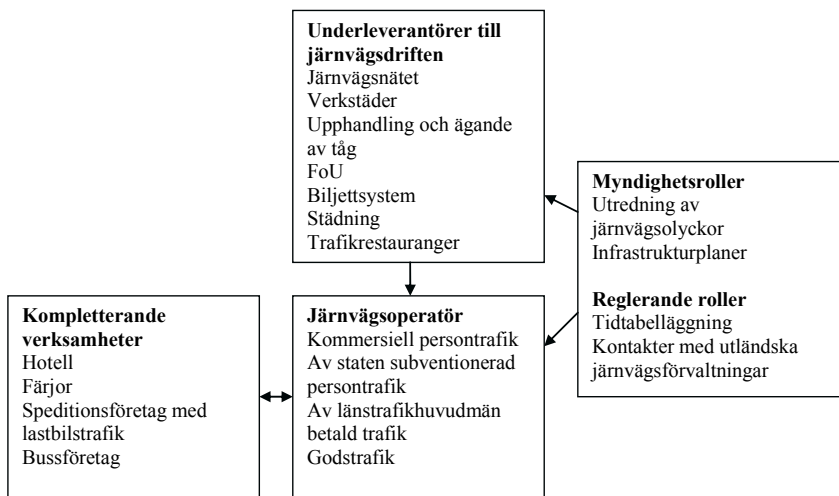
I detta avsnitt kommer vi att göra en genomgång av den svenska
avregleringsprocessen utifrån ett par olika infallsvinklar. Först görs
en översiktlig jämförelse mellan den övergripande situationen 1988
och i dag och hur SJ utvecklats som företag under avregleringspro-
cessen. Därefter presenteras de olika 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 speditjonsföretag. 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.

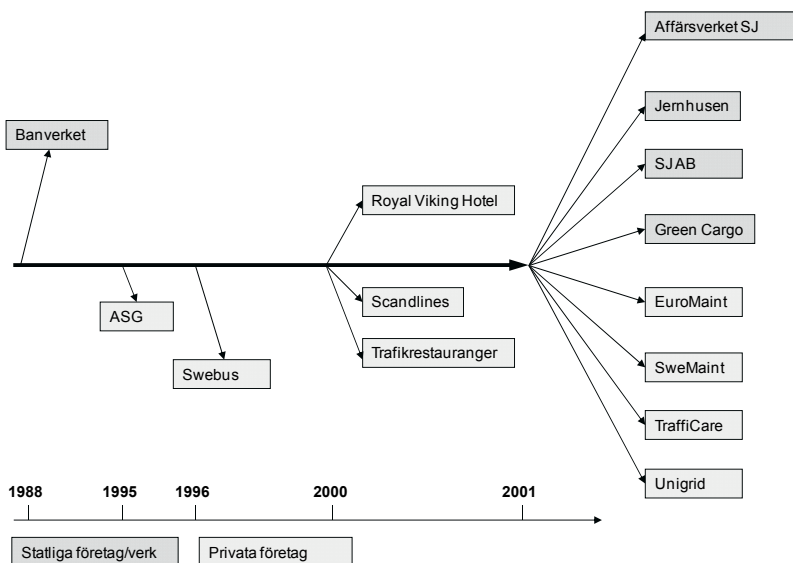
År 2008 är situationen radikalt annorlunda. Spårinfrastrukturen ägs och underhålls av den nationella myndigheten Banverket, som också hanterar trafikledningsfunktionen. Marknaden för gods-transporter på järnväg är i princip helt avreglerad, med möjligheter till inträde på hela järnvägsnätet. Upphandling 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.

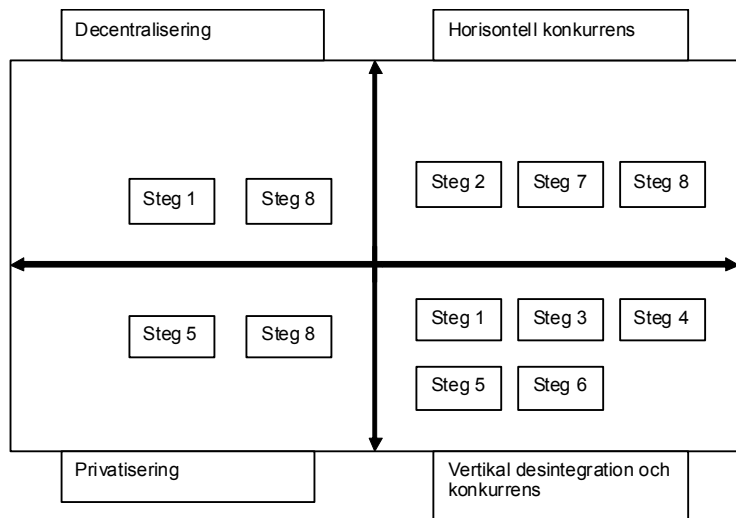
Steg 6, var bildandet av Järnvägsstyrelsen och tillkomsten av en ny Järnvägslag, harmoniserade det svenska regelverket med EU:s efter det att EU tagit fram sitt första s.k. järnvägspaket.

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 anbuds konkurrens. 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 järnvägssystemet 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 tågslägen 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.

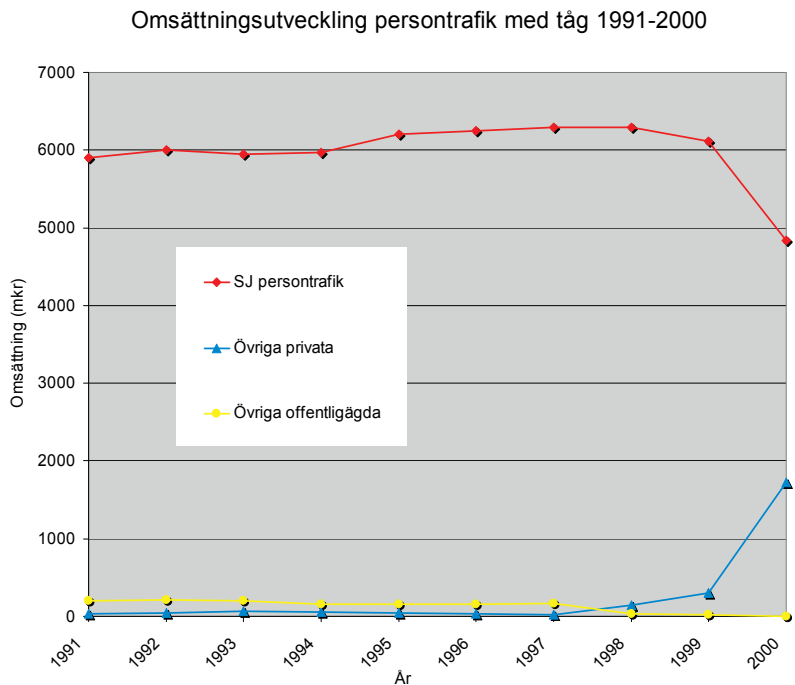
Utvecklingen vad gäller olika persontrafikoperatörers verksamhet under 1992–1998 illustreras av kartbilderna i annex 2–3. Viktigt att notera i detta sammanhang är också att SJ i allt högre utsträckning blev en kontrakterad operatör istället för en tillhandahållare av egentrafik under dessa år.

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>

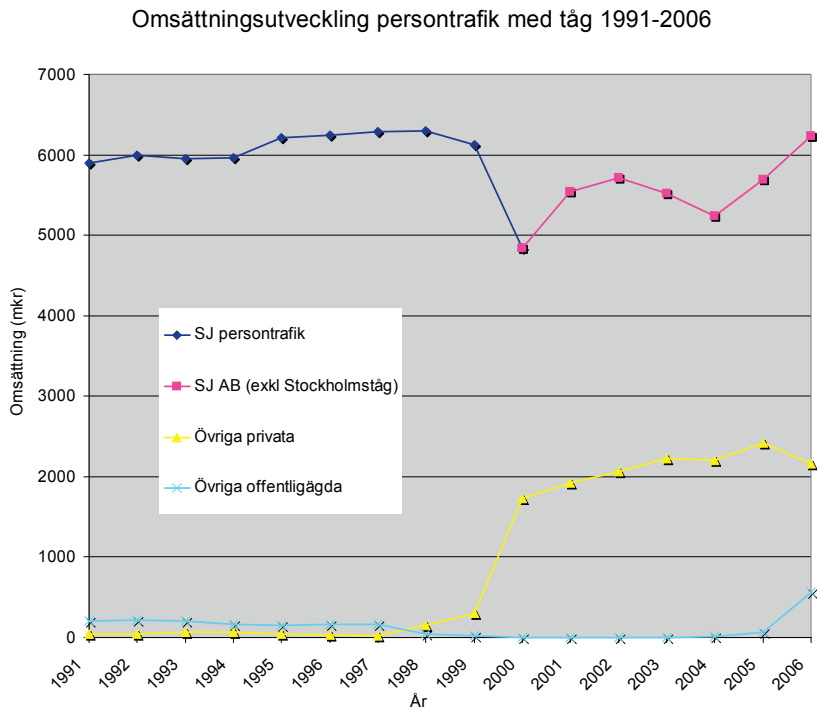
Efter de stora förändringarna under 1999-2000 mötte följaktligen SJ konkurrens från flera operatörer och Sverige hade fått en mycket mer komplex järnvägskarta (annex 4).

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

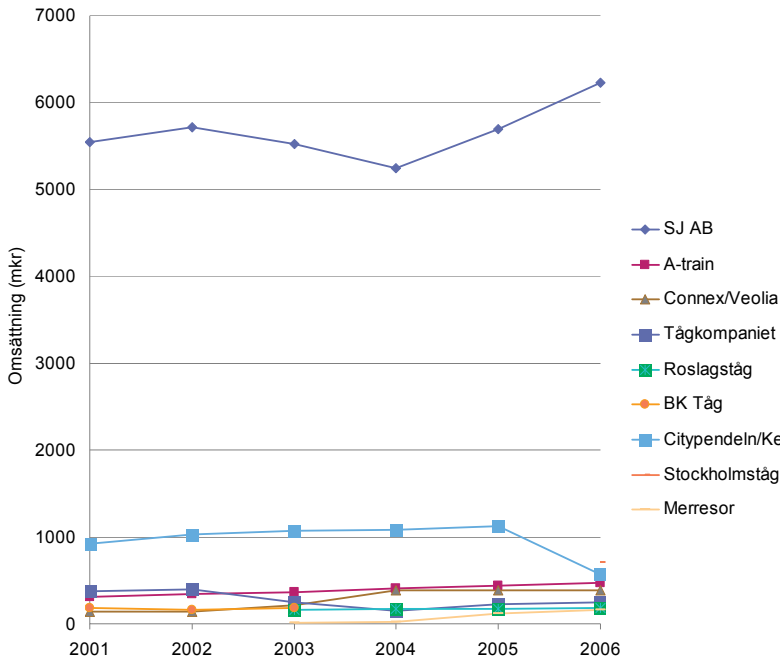


För närvarande är åtta operatörer verksamma på den svenska marknaden för persontrafik på järnväg (se aktuell kartbild i annex 5). Statliga *SJ AB* fortsätter att vara den dominerande aktören, men möter konkurrens huvudsakligen från *Veolia*, *Arriva* och *Tågkompaniet* (sedan 2007 ett helägt dotterbolag 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.

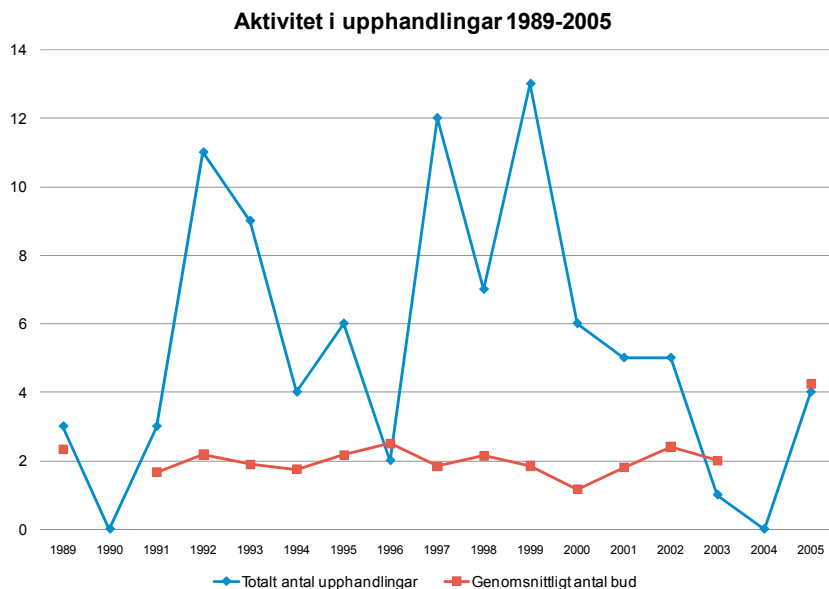
Det finns år 2008 flera konkurrerande modeller för hur persontrafiken på järnväg är organiserad: a) med SJ AB som monopolist på av SJ AB identifierade lönsamma linjer, b) med statligt upphandlad trafik via Rikstrafiken där operatören bär intäktsrisken (nettoavtal), c) i blandavtal i vilka Rikstrafiken 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)

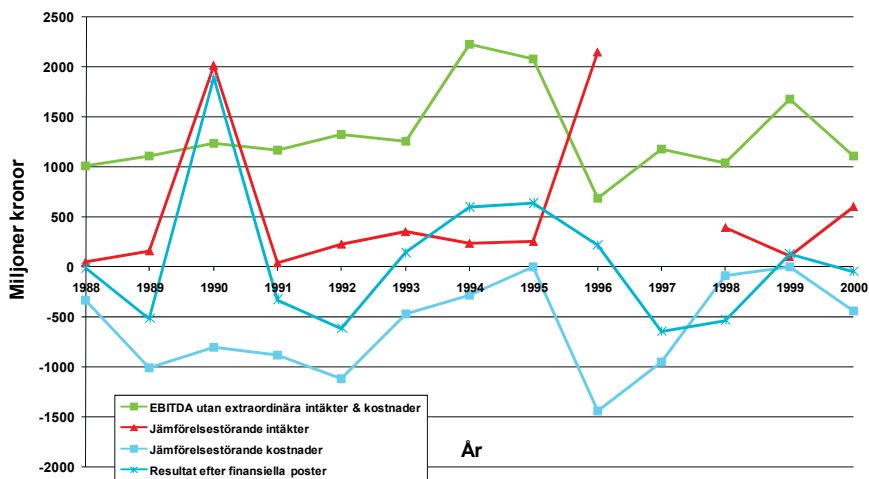
Sett som en helhet var 1990-talet, trots lanseringen av X2000 och flera nya banor, ett förlorat årtionde för kommersiell persontrafik på järnväg. SJ:s marknadsandel på den långväga resemarknaden minskade under 1990-talet från 14 till 12 procent. Under 2000-talet har järnvägen stärkt sin position på marknaden. 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

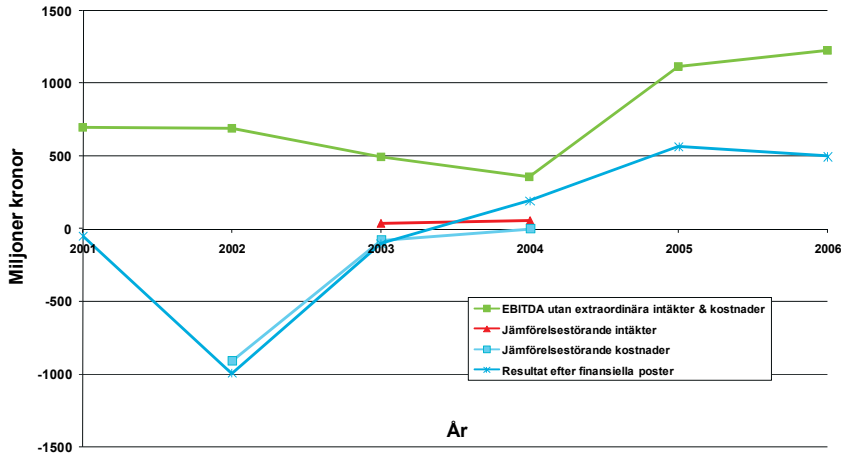
Affärsverket SJ:s finansiella utveckling 1988-2000



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

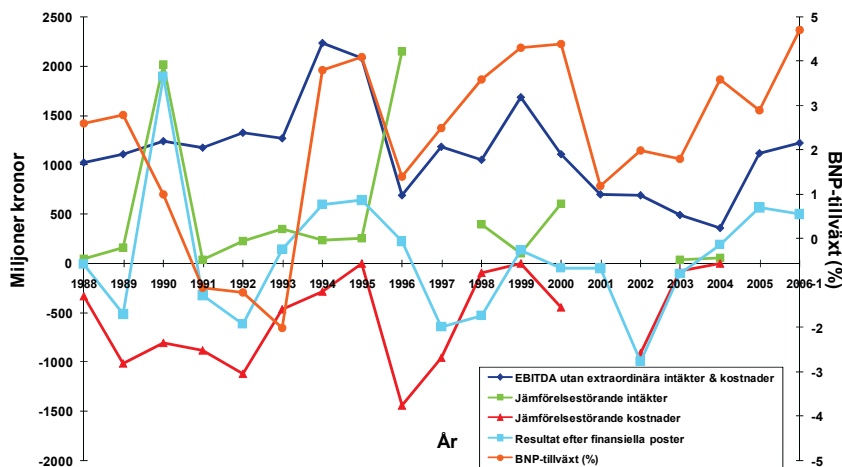
SJ AB:s finansiella utveckling 2001-2006



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 leasingskulder 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 tåg tillverkare 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 oskäliga 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

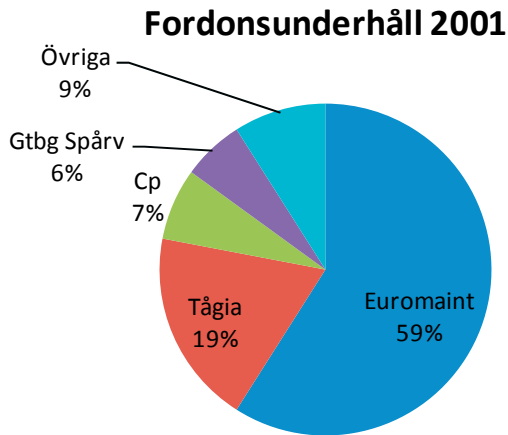
I ett svenskt och europeiskt perspektiv finns det tre huvudtyper av underhållsföretag, om man ser till relationen till andra aktörer på järnvägsmarknaden. Den första typen utgörs av företag som är knutna till enskilda fordonstillverkare, som t.ex. Bombardier eller Alstom. Den andra typen är knutna till 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

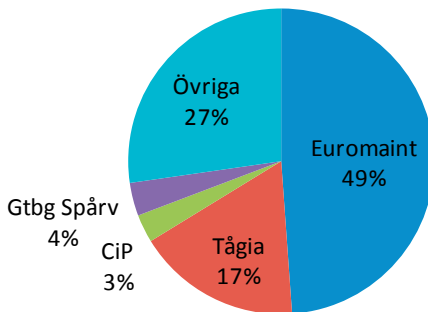


Som jämförelse med situationen år 2001 återges ett motsvarande diagram för år 2006 (se figur 12).⁴⁰ Som synes minskade EuroMaints marknadsandel under denna period med 10 procentenheter och företaget hade därför år 2006 knappt hälften av den totala underhållsmarknaden. Citypendeln svarade 2006 fortfarande 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 garantiåtagande 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 konkurrenssynvinkel 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 verkssamma 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 inlåsningar vilka 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 högtrafik.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 eftersträvanvärt 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 snedvrída 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 1. Persontrafik på järnväg och operatörer 1992

Sveriges järnvägar 1992

Persontrafik & tågoperatörer



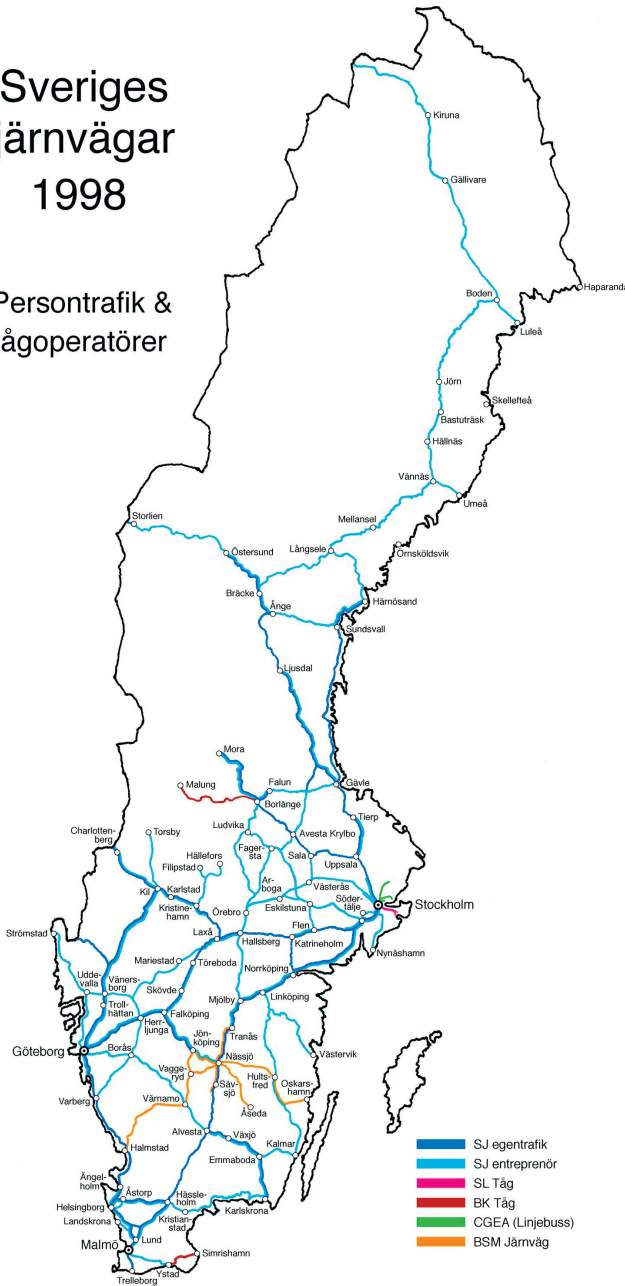
Annex 2. Persontrafik på järnväg och operatörer 1996

Sveriges
järnvägar
1996Persontrafik &
tågoperatörer

Annex 3. Persontrafik på järnväg och operatör 1998

Sveriges järnvägar 1998

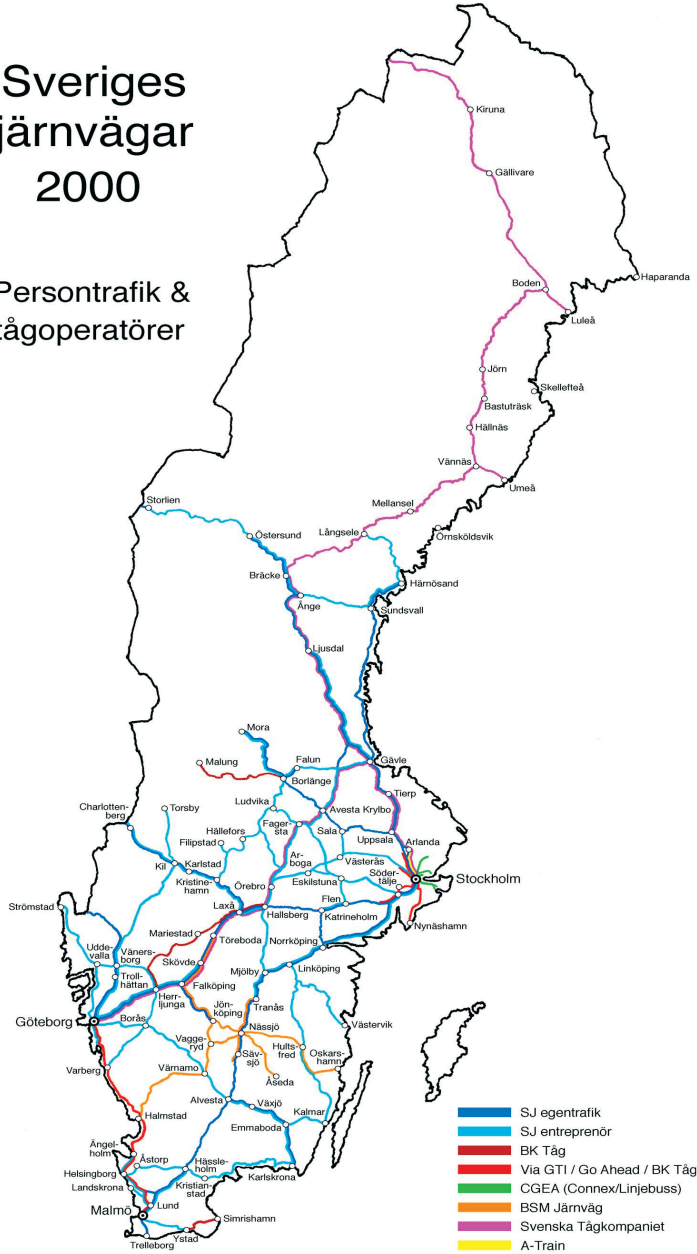
Persontrafik & tågoperatörer



Annex 4. Persontrafik på järnväg och operatör 2000

Sveriges
järnvägar
2000

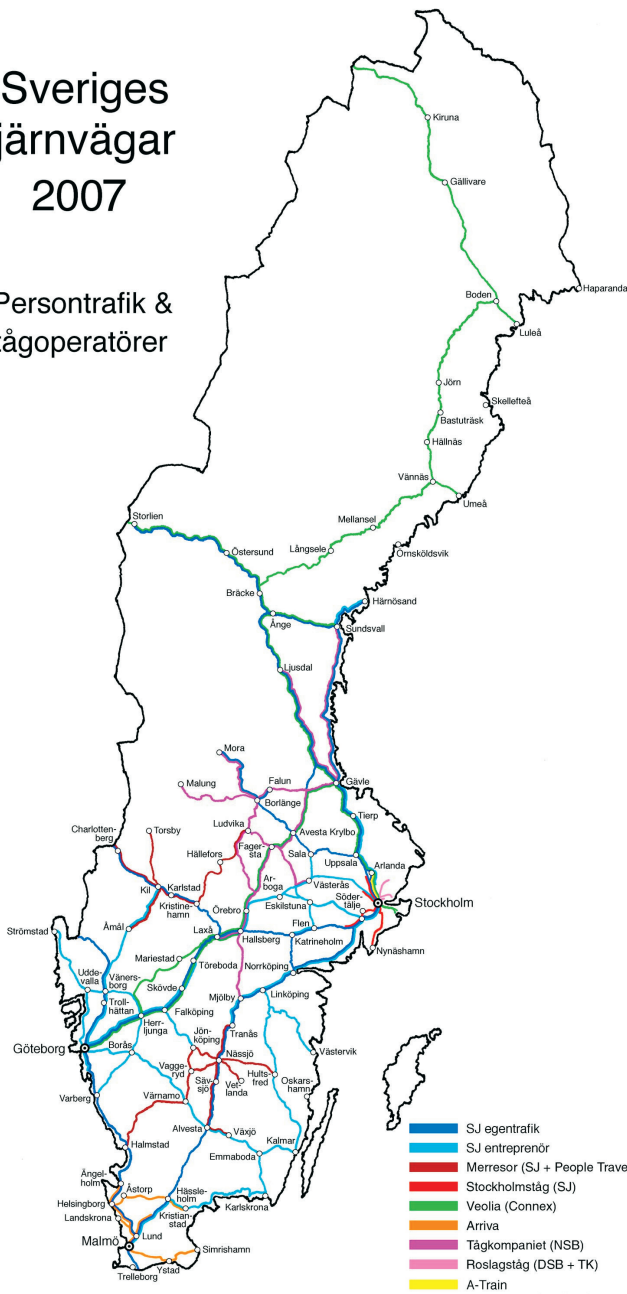
Persontrafik &
tågoperatörer



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 (mnr)</i>	<i>Händelse</i>	<i>Kostnad (mnr)</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 fordonsanskaffning 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 svårförutsägbara 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 marknadsens 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 tillståndsprovning. 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. anfört 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 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 netto nyttan 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 härbärgera 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. Tillsviare 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 trafikhuvudmännen 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 trafikhuvudmännen 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 SIKa 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 trafik huvudman 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 inter-regional 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 trafik-huvudmännen (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 russionen i den slitna russionplockarmetaforen 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 Riks-rafiken. 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 trafik huvudmännens 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 inledningsskedet.
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 inledningsskedet.
Kostnader	Högre. Lägre än i inledningsskedet. 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 inledningsskedet.
<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 bankkapacitet.

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/bankkapacitet 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 nått 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 inledningsskede och efter cirka fem år

Inledningsskede

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 generellt 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	riskerar 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) regionalstågstrafik 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 trafikhuvudmännen 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 trafikhuvudmännens 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
	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	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*, SIKÄ PM
- Mattsson, 2004, *Train service reliability – A survey of methods for deriving relationships for train delays*, på uppdrag av SIKÄ
- 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 Africirka. Reference 883, Transport Studies Unit, University of Oxford.
- Shleifer, 1998, State versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives*, Fall 1998
- SIKÄ PM 2004:8 *Analys av järnvägsutredningens förslag*
- SIKÄ 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 marknads-mässiga 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 järnvägs-lagstiftningen. 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**

<i>Avsnitt</i>	<i>Mätobjekt</i>	<i>Huvudsaklig indikator</i>	<i>Inrapporterings- ansvar</i>
<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	Spärtilldelning	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 förslagets 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: spårutdelning, 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 diskuterat 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 otillättna 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 tåglägen 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 tåglägena för persontrafik faktiskt nyttjats samt att beskriva hur icke använda tåglägen 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 tåglägen kan inträde på marknaden försvåras. Det är därför viktigt att det finns tydliga och konkurrensneutrala principer för hur icke använda tåglägen 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 tåglägen i syfte att se om detta utgör ett faktiskt problem.

För prioriteringar då olika operatörers önskemål om tåglägen 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, vagnsklass 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 alternativen. 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 trafikerades 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 affärssekretessskäl 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 passagerarkilometer 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 SIKÄ 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 nytillkomna, 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 anbuds konkurrens 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. Yrkehögskolan. 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. Värddigt 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 miljön – 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 produktivitetsutvecklingen
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]