

Till statsrådet Ulrica Messing

Genom regeringsbeslut den 31 maj 2001 bemyndigades dåvarande chefen för Näringsdepartementet, statsrådet Björn Rosengren, att tillkalla en särskild utredare för att göra en bred översyn av organisationen och lagstiftningen inom järnvägssektorn.

Utredningen har benämnts Järnvägsutredningen.

Med stöd av bemyndigandet förordnades från och med den 14 augusti 2001 f.d. generaldirektören Jan Brandborn till särskild utredare.

Som sakkunnig förordnades från och med den 9 oktober 2001 hovrättspresident Anders Jacobæus.

Till experter förordnades från och med den 9 oktober 2001 avdelningsråd Stig-Arne Ankner, kansliråd Tom Andersson, direktör Sven Bårström, avdelningschef Lena Ericsson, ämnesråd Peter Fäldt, transportansvarig Lars Hallsten, direktör Dick Ivarsson, personalchef Ann-Charlotte Jakobsson, ämnesråd Kersti Karlsson, kansliråd Henrik Kjellin, VD Helena Leufstadius, utredare Annika Olsson, VD Peeter Puusepp, kansliråd Ulrika Rosenberg, rättssakkunnig Ulrika Sigerud, från och med den 22 januari 2002 direktör Stefan Back och från och med den 1 november 2002 VD Peder Wadman.

Den 3 december 2001 entledigades utredare Annika Olsson från uppdraget samt samma dag förordnades chefssamordnare Pär-Erik Westin. Den 11 februari 2002 entledigades personalchef Ann-Charlotte Jakobsson från uppdraget samt samma dag förordnades enhetschef Lotta Danin. Den 31 maj 2002 entledigades rättssakkunnig Ulrika Sigerud från uppdraget samt samma dag förordnades rättssakkunnig Maria Braun. Den 15 augusti 2002 entledigades VD Peeter Puusepp från uppdraget och förordnades samma dag som sekreterare i utredningen. Den 10 mars 2003 entledigades direktör Dick Ivarsson från uppdraget samt samma dag förordnades direktör Ove Andersson. Den 25 augusti 2003 entledigades rätts-

sakkunnig Maria Braun från uppdraget samt samma dag förordnades rättsakkunnig Anna Förander.

Den 15 oktober 2001 förordnades Lars Hellsvik som huvudsekreterare. Till sekreterare förordnades Lovisa Hansson från och med den 24 september 2001, Carl Silfverswärd och Åsa Tysklind från och med den 29 oktober 2001, Pia Bergdahl från och med den 1 oktober 2002 och Mattias Steen från och med den 7 januari 2003. Maria Lindström tjänstgjorde som bitr. sekreterare mellan 10 juni till och med den 12 juli 2002 och mellan 19 augusti till och med den 29 augusti 2002. Den 1 september 2003 entledigades sekreterare Åsa Tysklind från uppdraget.

I delbetänkandet Rätt på spåret (SOU 2002:48) lämnades förslag om hur EG-direktiven i det s.k. första järnvägspaketet skulle implementeras i svensk lag. Som ett led i detta arbete utarbetades också ett förslag till en ny struktur för den svenska järnvägslagstiftningen. Översynen av lagstiftningen kommer att slutföras under år 2004.

I detta betänkande lämnar jag förslag om hur järnvägens person- och godstrafik skulle kunna utvecklas för att bättre tjäna kundernas intressen. Olika modeller för hur järnvägsföretag och andra skulle kunna organisera transport- och trafikflöden på järnvägen har utgjort ett viktigt inslag i de överväganden som gjorts. Vidare presenteras ett antal förslag till åtgärder som bedöms kunna bidra till att järnvägsmarknaden utvecklas.

Härmed överlämnar jag huvudbetänkandet *Järnväg för resenärer och gods* (SOU 2003:104). I volym 1 återfinns mina överväganden och förslag. Volym 2 innehåller rapporter som tagits fram som underlag för mina överväganden.

Stockholm den 25 november 2003

Jan Brandborn

/Lars Hellsvik
Pia Bergdahl
Lovisa Hansson
Peeter Puusepp
Carl Silfverswärd
Mattias Steen

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
1 Inledning	31
1.1 Uppdraget.....	31
1.1.1 Utredningsdirektiven	31
1.1.2 Avrapportering	32
1.2 Tidigare reformer inom järnvägssektorn i Sverige och inom EU	32
1.2.1 Den svenska järnvägsmodellen	32
1.2.2 Övriga länder inom EU.....	36
1.2.3 Iakttagelser med betydelse för arbetets inriktning.....	38
1.3 Arbetets utgångspunkter och inriktning.....	40
1.3.1 Kundperspektivet	40
1.3.2 Medborgarperspektivet	41
1.3.3 De transportpolitiska målen	42
1.3.4 Ett allt öppnare system.....	42
1.3.5 Robusta ramvillkor	43
1.3.6 Utveckla och precisera olika roller	43
1.4 Avgränsningar och samverkan med andra utredningar	44
2 Persontrafiken	45
2.1 Persontrafikens utveckling.....	45
2.1.1 Från ångtåg till effektivt masstransportsystem	45
2.1.2 Mobilitet och politik	46
2.1.3 Resande då och nu	46

2.1.4	Varför blev det som det blev?.....	53
2.2	Järnvägstrafikens roll på den framtida resemaknaden	55
2.2.1	Järnvägens styrkor och svagheter	55
2.2.2	Kopplingen till de transportpolitiska målen.....	56
2.2.3	Järnvägens kommersiella förutsättningar	59
2.2.4	Järnvägens framtida uppgifter	70
2.3	Marknadstillträdet	73
2.3.1	Marknadstillträdesmodell för persontrafiken	74
2.3.2	Fyra alternativa konkurrensmodeller.....	82
2.3.3	En modifierad modell med utvecklad konkurrens.....	99
2.3.4	Långsiktiga strategiska trafikförsörjningsprogram...	104
2.3.5	Relationen mellan kommersiell och subventionerad trafik.....	108
2.4	Trafikeringsstillstånd och skadlighetsprövning	114
2.4.1	Nuvarande reglering av tillträdet till persontrafikmarknaden.....	115
2.4.2	Tillstånds- istället för monopolreglering.....	118
2.5	Operatörsmarknaden	124
2.5.1	Den svenska operatörsmarknaden	124
2.5.2	Den europeiska operatörsmarknaden	126
2.5.3	Förväntad utveckling	128
2.5.4	Slutsatser.....	131
2.6	Fordonsförsörjningen	133
2.6.1	Utgångspunkter	133
2.6.2	Dagens fordon och planerad anskaffning.....	134
2.6.3	Svensk och internationell fordonsmarknad.....	138
2.6.4	Finansieringslösningar	140
2.6.5	Driftskompatibilitet.....	141
2.6.6	Finansiella lösningar som försvårar utvecklingen av den svenska fordonsmarknaden	144
2.6.7	Förslag till åtgärder	152
2.7	Service med resenären i fokus.....	158
2.7.1	Olika resenärer ställer olika krav.....	160
2.7.2	Kollektivtrafikresenärerna och deras önskemål	162
2.7.3	Järnvägsresenärers attityder och preferenser	163
2.7.4	Resenärsservice och resenärernas inflytande idag.....	166

2.7.5	Hela resan-perspektivet bör styra nödvändiga reformer.....	171
2.7.6	Lagstadgade resevillkor	173
2.7.7	Särskilda krav på resenärsservice i linjebunden trafik	179
2.7.8	Krav om resenärsservice reglerade i avtal.....	185
2.8	Terminalerna	185
2.8.1	Stationerna – en mötespunkt mellan olika intressenter.....	186
2.8.2	Utvecklingen av resecentra	190
2.8.3	Vidare arbete fram till dags dato.....	191
2.8.4	Överväganden och förslag.....	193
3	Godstransporterna	195
3.1	Godstransporternas utveckling.....	195
3.1.1	Två perspektiv.....	195
3.1.2	Perspektiv 1 – järnvägen har hävdat sig väl	195
3.1.3	Perspektiv 2 – järnvägen har inte förmått tillvarata sina möjligheter	198
3.1.4	Förklaringar till hittillsvarande utveckling.....	200
3.2	Den spårburna godstrafikens framtida roll	203
3.2.1	Inledning	203
3.2.2	Vad kan järnvägen åstadkomma om förutsättningarna ändras?.....	204
3.2.3	Kundernas önskemål	206
3.2.4	Samhällets önskemål.....	209
3.2.5	Järnvägens komparativa styrka	209
3.2.6	Järnvägens transportuppgifter	210
3.2.7	Transportuppgift 1 – transporter för industrins behov	211
3.2.8	Transportuppgift 2 – tidtabellslagda undervägstransporter.....	213
3.2.9	Åtgärder för att bevara och utveckla den spårbundna godstrafikens roll.....	215
3.3	Marknadstillträdet.....	222
3.3.1	Inledning	222
3.3.2	Rätt på spåret – en helt öppen godstrafikmarknad... ..	222

3.3.3	Fortsatt agerande inom EU för marknadsöppning.....	224
3.4	Operatörsmarknaden	225
3.4.1	Inledning.....	226
3.4.2	Dagens operatörer på den svenska godstransportmarknaden.....	226
3.4.3	Den europeiska operatörsmarknaden.....	229
3.4.4	Hur kan operatörsmarknaden utvecklas?.....	234
3.4.5	Ändrad ägarstruktur för verksamheten inom Green Cargo.....	237
3.5	Fordonsförsörjning.....	239
3.5.1	Dagens marknad.....	239
3.5.2	Överväganden och förslag.....	243
3.6	Terminaler och terminalservice	247
3.6.1	Kartläggning av terminaler	247
3.6.2	Ägande, förvaltning och drift av terminaler.....	251
3.6.3	Den fortsatta inriktningen.....	252
3.7	Olönsam godstrafik	253
3.7.1	Driftstöd.....	253
3.7.2	Nya förutsättningar för driften av trafiken.....	254
3.7.3	Insatser i infrastrukturen.....	255
3.7.4	Villkor för att utnyttja infrastrukturen	255
3.7.5	Inlandsbanan	256
4	Samspelet mellan infrastrukturförvaltarna och deras kunder.....	257
4.1	Skärpta krav på kapacitetstilldelningen och dess resultat	258
4.1.1	Ökade krav på leveranssäkerhet.....	259
4.1.2	Skärpt konkurrens om infrastrukturkapaciteten	261
4.1.3	Samarbete i trafiknätverk.....	262
4.2	Modeller för att åstadkomma samhällsekonomiskt effektiv framkomlighet på infrastrukturen.....	263
4.2.1	Den administrativa beslutsmodellen.....	264
4.2.2	Den iterativa prissättningsmodellen	269
4.2.3	Den mixade avgifts- och auktionsmodellen	272

5	Sektorsansvaret.....	275
5.1	Inledning.....	275
5.2	Synpunkter på sektorsansvaret	275
6	Planeringsfrågor	279
6.1	Inledning.....	279
6.2	Brister i dagens fysiska planering kontra annan offentlig planering	280
6.3	Slutsats	283
7	Järnvägens kompetensförsörjning.....	285
7.1	Inledning.....	285
7.2	Problemet	286
7.3	Diskussion kring och slutsatser av konkreta frågeställningar	287
7.4	Forskning och utveckling.....	297
7.5	Förslag till åtgärder	299
8	Strukturåtgärder.....	303
8.1	SJ:s bolagisering	303
8.2	Tidigare utbrutna verksamheter.....	304
8.3	Swedcarrier	306
8.3.1	Jernhusen.....	306
8.3.2	Euromaint	308
8.3.3	Relationen mellan Euromaint och Jernhusen är problematisk	309
8.4	Pågående strukturförändringar	310
8.4.1	Swedcarriers koncernförhållande till Euromaint och Jernhusen	310
8.4.2	Möjligheter att uppnå konkurrens på marknaden för fordonsunderhåll	311

8.5	2003 års rekonstruktion av SJ AB	313
8.5.1	Nya förutsättningar för SJ AB	315
9	Genomförande av utredningens förslag.....	317
	Särskilda yttranden	321

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv	329
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv (Dir. 2001:116)	339
Bilaga 3	Tilläggsdirektiv (Dir. 2002:128)	341
Bilaga 4	Förbättrat konsumentskydd för kollektivtrafikresenärer.....	345
Bilaga 5	Statsstöd.....	383

Förkortningar

SJ	Affärsverket SJ t.o.m. år 2000
SJ AB	Det statligt ägda persontrafikbolag som bildades i samband med bolagiseringen av verksamheterna inom SJ
ASJ	Affärsverket Statens järnvägar. Den myndighet som återstår av SJ efter bolagiseringen av olika verksamhetsgrenar.
SIKA	Statens institut för kommunikationsanalys
KTH	Kungliga Tekniska Högskolan
SLTF	Svenska Lokaltrafikföreningen

Sammanfattning

Uppdraget

I detta betänkande lämnas förslag om hur person- och godstrafiken på järnväg ska kunna utvecklas. Förslagen har i enlighet med direktiven för utredningen utformats med utgångspunkt från konsumentintresset. Olika modeller för utvecklad konkurrens har därvid utgjort ett av de medel som jag har haft i uppgift att analysera i syfte att effektivisera och kundanpassa verksamheten.

Översynen av järnvägslagstiftningen, utredningens andra huvuduppgift, resulterade under maj 2002 i betänkandet *Rätt på spåret* (SOU 2002:48). Där gav jag bl.a. förslag till hur EG-direktiven i det så kallade första järnvägspaketet skulle införlivas i svensk rätt. Det innebar samtidigt att jag utformade förslag till en ny struktur för den svenska järnvägslagstiftningen. Översynen av lagstiftningen kommer att avslutas under våren 2004 och då omfatta den direkt kundrelaterade järnvägslagstiftningen i järnvägstrafiklagen samt förslag om hur den nya konventionen för internationell järnvägstrafik (COTIF) ska införlivas i den svenska lagstiftningen.

De nya villkor som gäller efter bolagiseringen av verksamheterna inom SJ år 2001 visade sig snart innebära problem för kärnverksamheterna inom järnvägen. Det gällde i synnerhet förvaltningen av stationer och andra järnvägsfastigheter. I enlighet med särskilt tilläggsdirektiv lämnade jag i november 2002 en särskild rapport med förslag till hur förvaltningen av fastigheter och terminaler inom Jernhusen AB skulle omvandlas för att bättre stödja järnvägens person- och godstrafik.

Utgångspunkter för överväganden och förslag

Järnvägstrafikens framtida roll på persontrafik- och godstransportmarknaden måste bedömas med utgångspunkt i de strukturella för-

ändringar 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 person- och godstrafik på järnvägen kan bidra till att transportpolitiska och andra samhällsmål kan uppfyllas.

Som en grund för mina överväganden har jag låtit Järnvägsgruppen vid KTH illustrera hur järnvägens roll kan utvecklas i ett antal marknadsscenarier. Dessa speglar olika marknadstillträdesmodeller, utvecklingen på operatörsmarknaden samt antaganden om hur samhället respektive marknadsaktörerna utvecklar villkoren för hur trafiken kan utövas och resenärer och godskunder kan övertygas om att välja järnvägen. SIKAs har i en annan studie bedömt förutsättningarna att bedriva kommersiell persontrafik på järnväg.

Persontrafiken (kap 2)

Persontrafikens utveckling (avsnitt 2.1)

Persontrafiken på järnväg hade, mätt i marknadsandelar, sin glansperiod före det andra världskriget. År 1930 svarade järnvägen och vägtransport med bil och buss vardera för lika stort inhemskt transportarbete. År 2002 var järnvägens andel endast sju procent. Dess andel i det långväga persontransportarbetet är nu omkring 15 procent medan andelen är ca fyra procent i det kortväga. Ökningen av resandet, från i genomsnitt 345 mil per år och person år 1950 till 1 435 mil år 2002, har väsentligen tillfallit vägtrafiken.

De nya villkor som 1988 års transportpolitiska beslut erbjöd har emellertid lett till en renässans för järnvägens persontrafik. Trafikhuvudmännens rätt att organisera den lokala och regionala järnvägstrafiken medförde en kraftfull utveckling av den lokala och regionala järnvägstrafiken. Tåget har fortsatt att ta marknadsandelar i denna trafik från bilen trots att det kollektiva resandet som helhet för närvarande minskar. Parallellt med denna utveckling har den interregionala trafiken ökat i än högre grad i takt med SJ:s satsning på snabbtåg, mer marknadsanpassad prissättning och andra åtgärder.

Järnvägstrafikens roll på den framtida persontrafikmarknaden (avsnitt 2.2)

Underlaget för kommersiell persontrafik begränsas enligt SIKAs studie i första hand till tre järnvägslinjer (Stockholm – Göteborg/Malmö/Sundsvall). Det betyder inte att järnvägen skulle sakna betydelse på andra linjer och för andra ändamål än rent kommersiell trafikutövning. En av järnvägens komparativa fördelar ligger i de förkortade restider den kan ge upphov till. Denna fördel utnyttjas enligt min bedömning bäst genom att använda järnvägen som ett medel för regionförstoring. De höga samhällskostnaderna för att driva trafiken och att vidmakthålla eller utöka infrastrukturkapacitet kan som regel motiveras främst då järnvägens egenskap av masstransportmedel kan tillvaratas.

Mina slutsatser om järnvägens framtida roll på persontrafikmarknaden är därför

att den i första hand bör utnyttjas för resor i och mellan storstadsregioner och andra tätbefolkade områden och regioner där järnvägens karaktär av masstransportmedel kan tillvaratas.

Motiven för att utveckla järnvägstrafiken bör vara

att tillgodose behovet av effektiva, bekväma och konsumentanpassade resor av god kvalitet,

att minska trängsel och annan miljöbelastning, samt

att knyta samman boende-, arbets- eller utbildningsmarknader eller kombinationer därav till funktionella regioner.

Marknadstillträdet (avsnitt 2.3)

På statens spåranläggningar regleras rätten att organisera och utföra trafik i förordningen (1996:734) om statens spåranläggningar. På det övriga järnvägsnätet bestämmer infrastrukturförvaltaren vem som får trafikera spåren.

Den kanske viktigaste uppgiften under denna fas av utredningsarbetet har varit att bedöma effekterna av olika modeller för tillträde till järnvägens persontrafikmarknad. Jag har för det ändamålet övervägt för- och nackdelar med ett antal modeller som konsekvensbeskrivits av en för Järnvägsutredningen och KTH gemensam arbetsgrupp. Modellerna har omfattat allt från marknadsstyrd persontrafik till olika former av samhällsstyrt utbud. Bedöm-

ningarna har också omfattat den marknadstillträdesmodell som idag tillämpas på statens spåranläggningar.

Jag har funnit att ingen av modellerna förmår att ensam tillvarata samhällets önskemål som de uttryckts i de transportpolitiska målen. Därför har jag valt att föreslå en blandad modell där en ökad konkurrens om resenärerna kan kombineras med ett av samhället garanterat och styrt utbud. Modellen innebär i korthet

att licensierade järnvägsföretag tillåts bedriva kommersiell persontrafik i konkurrens över *hela* det svenska järnvägsnätet. Det ska således inte råda något monopol vare sig i operatörsledet eller i organisatörsledet. För den linjebundna persontrafiken bör denna organiseringsrätt dock regleras och kontrolleras genom ett *tillstånds-förfarande*,

att Rikstrafikens och trafikhuvudmannens roll i första hand ska vara att planera och skapa förutsättningar för att det trafikutbud med villkor som samhället vill se och garantera kommer till stånd. Rikstrafiken och trafikhuvudmännen ska beskriva och motivera det önskade utbudet i långsiktiga *strategiska trafikförsörjningsprogram*,

att kommersiell trafik kan vara en del av detta utbud men att Rikstrafiken och trafikhuvudmännen också kan välja att skapa förutsättningar för utbudet genom bidrag eller upphandling av trafik eller genom andra stimulansåtgärder, och

att upphandling av trafik bör göras när de kommersiella aktörerna inte bedöms 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 bör, liksom idag, åvila Rikstrafiken och trafikhuvudmännen.

Trafikeringstillstånd och skadlighetsprövning (avsnitt 2.4)

För att få bedriva linjebunden järnvägstrafik måste den som organiserar trafiken ha ett trafikeringstillstånd som föreslås utfärdas av Järnvägsstyrelsen. En trafikutövare som anser sig lida skada av att ny trafik etableras ska kunna påkalla s.k. skadlighetsprövning.

Innebörden av det föreslagna regelsystemet är

att trafikeringsstillstånd ska ges om det inte görs sannolikt att den avsedda trafiken i betydande mån skulle komma att skada förutsättningarna att bedriva redan etablerad järnvägstrafik,

att trafikeringsstillstånd dock alltid ska ges om det leder till att en avsevärt bättre trafikförsörjning uppnås,

att den som bedriver kommersiell trafik dock inte kan påkalla en skadlighetsprövning gentemot annan kommersiell trafik,

att trafikeringsstillstånd kan förenas med järnvägsspecifika villkor som reglerar hur trafikutövaren ska informera om sina resor, hur biljettsamverkan ska ske, hur funktionshindre ska ges service m.m.,

att ytterligare villkor som kan behöva utfärdas för den linjebundna trafiken kan utfärdas även under tiden för tillståndet,

att tillstånd kan dras in om tillståndsinnehavaren på ett väsentligt sätt avviker från villkoren för tillståndet, och

att beslut om trafikeringsstillstånd kan överklagas hos regeringen.

Operatörsmarknaden (avsnitt 2.5)

Den trafik som drivs i trafikhuvudmännens regi öppnades redan 1988 för konkurrens i samband med upphandling, till och börja med dock endast på de s.k. länsjärnvägarna. För SJ och senare SJ AB råder fr.o.m. 1993 konkurrens i all upphandlad trafik. SJ AB innehar dock legalt monopol för den interregionala trafik man anser sig kunna bedriva på rent kommersiella villkor. Som framgått ovan anser jag att SJ AB:s monopol ska avskaffas.

Möjligheten för järnvägsföretag att konkurrera med SJ/SJ AB har medfört att såväl ett antal utländska som svenska operatörer har etablerats. Jag bedömer att vissa av dessa också har intresse av och finansiell förmåga att utöva kommersiell trafik.

Min slutsats är därför att några särskilda, strukturella åtgärder för nyetablering av järnvägsföretag inte behöver vidtas. Dock bör cabotage tillåtas för internationell trafik på samma villkor som på godssidan, dvs. under förutsättning att svenska järnvägsföretag eller auktoriserade aktörer tillåts verka på samma villkor i de länder där de internationellt verkande företagen har sitt säte. SJ AB bör få ägarens, regeringens, tillåtelse att utöva trafik utanför Sverige.

Fordonsförsörjningen (avsnitt 2.6)

Fordonen ska enligt min uppfattning utgöra ett viktigt konkurrensmedel gentemot resenärerna och i de koncept som järnvägsföretagen erbjuder i samband med upphandling av trafik. Vissa åtgärder som vidtagits under de senaste åren riskerar att motverka dessa syften. Det gäller bl.a. fordonsanskaffningar som trafikhuvudmännen gör och som kan leda till långsiktiga bindningar till vissa fordon. Rikstrafiken hamnar i en liknande situation om man, i enlighet med regeringens ställningstaganden i samband med rekonstruktionen av SJ AB, ska bära betalningsansvar och restvärdesrisker för fordon som är tänkta att användas i upphandlad interregional trafik. SJ AB är dessutom genom de avtal som ingåtts mellan företaget och staten genom ASJ, affärsverket Statens järnvägar, uppbundna till fordon enligt de leasingavtal som SJ slöt under 90-talet. Vissa fordon som nu anskaffas på den svenska marknaden har dessutom en begränsad andrahandsmarknad eftersom de i regel inte kan användas på järnvägsnät utanför Sverige. Sammantaget leder ovanstående förhållanden till svårigheter att etablera en sund, kommersiellt verkande fordonsmarknad. På sikt riskerar utvecklingen att leda till att järnvägstrafiken tappar i attraktionskraft i förhållande till andra transportslag.

Mina ståndpunkter och ställningstaganden innebär

att fordon, liksom andra insatsresurser, bör tillhandahållas under likvärdiga villkor till samtliga operatörer på en successivt utvecklad marknad för nya och gamla fordon,

att etablering av fordonsbolag med uppgift att tillhandahålla fordon och service i anslutning till förhyrning och nyttjande av fordonen bör uppmuntras,

att fordonen bör utgöra ett konkurrensmedel gentemot resenärerna och i järnvägsföretagens erbjudanden i samband med upphandling,

att finansiella bindningar till följd av eget fordonsinnehav inte bör få åberopas i samband med skadlighetsprövning,

att Rikstrafiken bör avlastas betalningsansvar för fordon som inte kommer till användning i upphandlad regional trafik. Rikstrafiken kan annars av finansiella skäl tvingas till ställningstaganden som leder till felaktiga avväganden i upphandlingen av trafik,

att SJ AB, i samband med att man ser över sin affärsplan, också tar ställning till vilka fordon som behövs för den fortsatta verksamheten. Övertaliga fordon förs över till ASJ,

att SJ AB, för de fordon man behåller, betalar ersättning till ASJ på marknadsmässiga villkor,

att ASJ svarar för svenska statens betalningsförpliktelser för de järnvägsfordon som berörs av de leasingavtal som SJ ingick under 90-talet,

att ASJ hyr ut eller, när det är förenligt med finansierings- och andra villkor, säljer de fordon myndigheten förvaltar till järnvägsföretag eller andra auktoriserade verksamhetsutövare. Uthyrning eller försäljning ska ske till marknadsmässiga villkor,

att stöd till lokal eller regional trafik i framtiden bör utgå som allmänt stöd i stället för som nyligen beslutats i form av riktade investerings- eller hyresbidrag,

att värdet av fordon ska redovisas till fullt marknadsmässigt värde oavsett om anskaffning subventionerats eller ej. Bidrag ska redovisas öppet så att korrekta överväganden om konkurrensförhållanden kan göras vid utfärdandet av trafikeringstillstånd.

Resenärsvillkor och resenärsservice (avsnitt 2.7)

Resenärernas synpunkter på kollektivresandet och den service som erbjuds i anslutning till det har studerats och övervägts i ett antal utredningar och forskningsprojekt. Senaste exempel är Kollektivtrafikkommittén i betänkandet *Kollektivtrafik med människan i centrum* (SOU 2003:67). Riksrevisionsverket genomförde för ett par år sedan en studie, *Svagt konsumentskydd för järnvägsresenärerna* (RRV 2001:21) där man särskilt granskade hur myndigheterna tar till vara konsumenternas intressen på järnvägsområdet.

Jag har på ett flertal områden samverkat med Kollektivtrafikkommittén under mitt arbete. Det gäller främst överväganden om bättre resevillkor för resenärerna men också i framtagandet av fakta från forskningssidan.

Det är min uppfattning att resenärernas ställning behöver stärkas och servicen utvecklas i flera avseenden. Det bör ske i ett Hela resan-perspektiv. Oavsett om man åker med tåg eller annat färdmedel är det avgörande att man kan känna trygghet och lita på att den service som erbjuds också levereras med utlovad kvalitet. Punktligheten är därför ett grundläggande krav som aldrig får eftersättas. Men nästan lika viktigt är att man, när förseningar inträffar, ges information om hur man kan ta sig till resmålet via egna insatser eller med de alternativ som inblandade företag erbj-

der. Resenären ska också ha rätt till ersättning eller kompensation till följd av kvalitetsbrister eller skada som uppstår till följd av att den utlovade resan inte levereras i enlighet med vad som kan förväntas i samband med olika typer av resor. Ytterst syftar dessa villkor till att åstadkomma bättre kvalitet från trafikutövarnas sida.

Den utveckling av reseutbud och resenärservice som jag förväntar mig ska växa fram som resultat av den föreslagna marknadstillsättningsmodellen får inte motverkas av att resenären upplever sig möta en splittrad och svåröverskådlig marknad. Resenärerna måste därför garanteras tillgång till lättöverskådlig information om det reseutbud som erbjuds i den linjebundna trafiken. Biljetter måste också kunna anskaffas på ett enkelt sätt.

Mina förslag innebär

att en trafikslagsövergripande resevillkorslag bör stiftas. Det lagförslag som tagits fram tillsammans med Kollektivtrafikkommittén bör ligga till grund för en sådan lagstiftning,

att lagen ska säkerställa att resenären ska kunna vara säker på att en transport kommer att genomföras om ingen annan information givits i tid. Vid störningar i trafiken måste passagerare ges god information i sådan tid att de kan anpassa sig efter den uppkomna situationen,

att resenären ska ha rätt till ersättning om transporten inte uppfyller vad han eller hon haft anledning att räkna med,

att resenären dessutom ska ha möjlighet till ersättning för den skada som uppstår för honom eller henne, t.ex. teaterbesök som inte kan genomföras,

att infrastrukturförvaltaren bör täcka kostnaderna för utbetalade ersättningar när denne vållat skadan. Formerna för regresskraven bör regleras i trafikeringsavtalet mellan infrastrukturförvaltarna och trafikorganisatörerna,

att det bör tillskapas en för hela landet samlad reseinformation för alla transportslag. Rikstrafiken bör ges rätt att utfärda föreskrifter om hur en sådan information ska åstadkommas, och

att järnvägsföretag och andra trafikorganisatörer som bedriver linjebunden persontrafik ska kunna erbjuda biljettservice för hela resan.

Terminaler och terminalservice (avsnitt 2.8)

I persontrafikterminalerna ska många intressenters önskemål tillgodoseas, i första hand självklart resenärernas. För att göra det kollektiva resandet till ett både tillgängligt och attraktivt alternativ måste terminalerna och samarbetet kring dem utformas så att olika transportmedel och trafikutövare kan samverka.

Terminalerna har också en viktig funktion i den samhällsservice som erbjuds allt från pendlare till resenärer som mer sällan besöker orten, för många det första intrycket av orten ifråga.

Som resultat av de förslag som jag förde fram i rapporten *Förvaltningen av järnvägens fastigheter* (2002-11-27) har en omdaning av verksamheten inom Jernhusen inletts. Jag hyser goda förhoppningar om att stationsförvaltningen kommer att kunna fungera som en stödfunktion till trafiken. En stationskommitté har också på mitt initiativ bildats under Samtrafikens hägn. I den samlas trafikintressenterna, dvs. järnvägs- och andra transportföretag, trafikhuvudmän och Rikstrafiken för att formulera sina krav på stationernas utveckling till fungerande resecentrum. Även Banverket, Vägverket och kommunerna deltar i arbetet. Banverket bedriver sedan tidigare ett antal projekt för att utveckla stationerna och stationsmiljön.

Sammantaget ser jag positivt på den utveckling som nu pågår. Den bör dock kompletteras med åtgärder som säkerställer att resenärerna kan göra sin röst hörd och att deras synpunkter beaktas i berört utvecklingsarbete.

Mina synpunkter och förslag innebär

att verksamheten inom Jernhusen AB fortsatt ska omvandlas till att fungera som stödfunktion till järnvägens persontrafik och de trafikmedel som den samverkar med,

att verksamheten inom Stationskommittén bör fördjupas i nu inledda former. Representanter för resenärerna bör erbjudas möjlighet att delta,

att Banverket som sammankallande tillsammans med Vägverket ges i uppdrag att koordinera arbetet med stationernas och resecentras utveckling,

att resenärerna vid varje station ska ha möjlighet att enkelt lämna synpunkter till ansvariga för serviceutbudet vid stationerna, och

att resenärerna också direkt ska kunna kontakta Stationskommittén eller Banverket för att lämna synpunkter på stationerna och den service som erbjuds. Banverket bör i samarbete med andra

berörda myndigheter bereda de synpunkter som förs fram och årligen redogöra för vilka åtgärder som vidtagits.

Godstransporterna

Godstransporternas utveckling (avsnitt 3.1)

Utvecklingen av järnvägens godstransporter kan ses ur två perspektiv. Godstransportarbetet har allt sedan mitten av åttiotalet varierat mellan 18–19 miljarder tonkilometer med en toppnotering på 19,5 miljarder tonkilometer år 2000. Ungefär 25 procent av det långväga transportarbetet i Sverige sker med järnväg vilket är betydligt mer än genomsnittet inom EU. De långa avstånden inom Sverige liksom industri- och produktionsstrukturen förklarar en del av dessa skillnader. Effektiviteten hos de svenska godsjärnvägsföretagen ska för den skull inte förnekas.

Samtidigt måste det konstateras att järnvägen har misslyckats med att utveckla transporttjänster som gör den attraktiv på tillväxtmarknaden med högförädlad och högvärdigt gods.

Godstransporternas roll på den framtida transportmarknaden (avsnitt 3.2)

Banverket har i ett strategidokument för konkurrenskraftiga järnvägstransporter (Öppet spår, juni 2000) konstaterat att det är förhållandevis väl känt vilka krav transportköparna har. Dit hör att man vill kunna vända sig till ett ansvarigt företag för hela transportkedjan. Pålitlighet, kapacitet och flexibilitet i tid och rum, konkurrenskraftiga priser, hög transportsäkerhet, punktlighet och möjlighet att följa godset under transporten är andra egenskaper.

Järnvägstransporternas komparativa styrka återfinns enligt min uppfattning framför allt i transporter av stora godsvolymer i tidsmässigt och volymmässigt stabila flöden, företrädesvis på långa avstånd.

Ungefär 75 procent av järnvägens inrikes transportarbete avser råvaror och produkter som är relaterade till skog och malm. Det är enligt min uppfattning angeläget att dessa transporter behålls på järnvägen och inte överförs till vägen. Men det borde vara fullt genomförbart och också ligga i samhällets intresse att utveckla järnvägen till ett reellt alternativ till vägtrafiken i stråk där landsvägsflöden är så stora att de utgör ett trafiksäkerhets- och miljö-

mässigt problem. Järnvägens godstransporter bör således främst inriktas på

- transporter för industrins behov,
- tidtabellslagda undervägstransporter.

För den fortsatta utvecklingen av dessa uppgifter är det önskvärt

att fortsatt satsning sker på att kunna utnyttja ökad axellast och utvidgad lastprofil i den inrikes trafiken för att kunna möta den ökade konkurrensen från landsvägstrafiken,

att villkoren för att ansluta industrier och terminaler till huvudspårnätet ses över,

att avgifterna ses över för utnyttjande av industrispår, terminalområden m.m. som brukar hänföras till det kapillära bannätet, och

att fortsatt uppmärksamhet bör ägnas järnvägens kostnadsansvar i förhållande till andra transportslag.

För utvecklingen av järnvägens roll som undervägstransportör och för utvecklingen av den internationella trafiken är det betydelsefullt

att tåglägen för internationell trafik vidareutvecklas, på sikt helst i konkurrens mellan olika korridorer,

att medelhastigheten därigenom kan höjas i framför allt den internationella trafiken,

att förenklade rutiner för gränspassage tillåts även för nyetabletrade järnvägsföretag, och

att transittrafik från eller till de övriga nordiska länderna används för att skapa tillväxt i trafiken för mer frekventa förbindelser mellan orter inom Sverige eller till och från kontinenten. De initiativ som tagits av de nordiska järnvägsförvaltningarna bör understödjas i detta syfte.

Marknadstillträdet (avsnitt 3.3)

Otillräcklig marknadsöppning och förekomsten av legala eller faktiska monopol har vid många tillfällen anförts som argument för varför olika delar av näringslivet eller andra intressenter inte använder järnvägen. Bakom detta argument ryms bl.a. frågan om transportkunden har möjlighet att utöva kontroll över transporten i den utsträckning man anser nödvändig för att säkra leveransen av

godset. Svårigheten att hitta alternativ när man inte är nöjd med det anlitate järnvägsföretaget är en del av denna problematik.

De förslag som jag lämnade i delbetänkandet *Rätt på spåret* innebär att den svenska godstransportmarknaden på järnväg kommer att vara helt öppen när den nya järnvägslagen träder i kraft. Det gäller även industrier, speditörer m.fl. med auktorisation som själva kan organisera trafikflöden på järnvägens infrastruktur. Jag förväntar mig att näringslivet och transportnäringen utnyttjar de möjligheter som det nya regelverket öppnar. Det är önskvärt att forskning och logistikutbildning fångar in och förmedlar de nya möjligheter som marknadsöppningen medger.

De nya möjligheterna får dock en begränsad effekt för den internationella trafiken så länge som speditörer m.fl. inte kan verka på samma villkor i andra länder. Den svenska regeringen bör därför driva på utvecklingen inom EU så att samma regelverk kommer att gälla inom hela unionen.

Operatörsmarknaden (avsnitt 3.4)

Green Cargo AB har idag en dominerande ställning på järnvägs-transportmarknaden i Sverige. I stort sett är det bara TGOJ Trafik AB och BK Tåg som kan betraktas som allsidiga järnvägsföretag vid sidan av Green Cargo. Det är enligt min uppfattning väsentligt att det utvecklas konkurrens mellan ett antal järnvägsföretag som ett inslag i att öka intresset för järnvägen. Jag ser här tre möjligheter:

- Staten inleder en dialog med finansiella intressenter och nyetablerade eller presumtiva svenska järnvägsföretag,
- staten åstadkommer, med de bolag som man äger, en struktur på marknaden som erbjuder alternativ och rimliga styrkeförhållanden mellan Green Cargo och andra järnvägsföretag,
- Järnvägsstyrelsen och Konkurrensverket övervakar att Green Cargo inte utnyttjar sin dominerande ställning.

I praktiken kan alla dessa alternativ behöva tillgripas. Med hänsyn till att Green Cargo idag i sina transportupplägg har nära samarbete med det tyska DB AG är det inte minst väsentligt att nya svenska och utländska järnvägsföretag kan utveckla "joint ventures" som leder till sammanhållna transporter från punkter inom Sverige till olika punkter inom Europa.

Efter att ha övervägt behovet av strukturella åtgärder har jag valt att föreslå

att TGOJ Trafik bör lyftas ut ur Green Cargo-koncernen,

att staten tills vidare dock bör kvarstå som dominerande ägare till både Green Cargo och TGOJ Trafik, och

att TGOJ och Green Cargo förvaltas antingen direkt under regeringen eller under ett holdingbolag under regeringen. I båda fallen måste bolagens självständighet och konkurrens med varandra garanteras av regeringen.

Fordonsförsörjningen (avsnitt 3.5)

Godsvagnar finns tillgängliga på den europeiska marknaden. Det finns ett antal vagnuthyrare, t.ex. Nordwaggon och Transwaggon, som jag bedömer kan fylla en roll också mot nya järnvägsföretag eller auktoriserade aktörer. Lok finns också i allt större utsträckning tillgängliga på den europeiska marknaden.

Green Cargo bör liksom SJ AB se över sin affärsplan och samtidigt överväga vilka fordon som behövs mot bakgrund av de förslag som jag lagt. Green Cargo bör liksom SJ AB slippa bära konsekvenserna av de leasingavtal som ingicks av SJ under 90-talet om det kan påvisas att de negativt påverkar företagets konkurrenskraft. Övertaliga fordon bör överföras till ASJ och hyras ut eller, då det är möjligt, säljas till trafikintressenter under marknadsmässiga villkor.

Terminaler och terminalservice (avsnitt 3.6)

För de tunga godstransporterna till och från industrin behövs ofta direkta spåranslutningar. För att ge järnvägen en ökad roll som undervägstransportör krävs utveckling av terminaler för intermodal samverkan. Vissa av dessa bör också fungera som godstrafikcentral där frekventa interregionala eller internationella tåg kan sättas samman.

För att snabbt kunna svara upp mot marknadens efterfrågan är det angeläget att terminalanpassningar kan genomföras utan onödigt utdragen planering. Befintlig järnvägsmark kan här ha en viktig roll både för järnvägens egen del och för det intermodala samarbetet.

För ett utvidgat intermodalt transportsystem är det enligt min mening angeläget att fortsatt utreda hur speditörsterminaler och industriområden kan förses med spåranslutningar. Detta bör också beaktas i den fysiska planeringen. En avreglerad marknad innebär att fler företag än Green Cargo vill ha tillgång till terminalområden. Formerna för driften av terminalerna bör ses över i takt med att konkurrens uppstår.

Den fortsatta utvecklingen av järnvägs- och andra terminaler bör slås fast i ett transportslagsövergripande program. Godstransportdelegationens (N 2002:18) arbete bör ligga till grund för ett sådant inriktningsbeslut. Det är angeläget att frågan om terminalinfrastruktur kopplas ihop med den övergripande infrastrukturplaneringen där noder och stråk som staten som infrastrukturförvaltare avser att satsa på tydligt anges.

Olönsam godstrafik (avsnitt 3.7)

I regeringens tilläggsdirektiv 2002:128 ombads jag att överväga lämpliga former för att stödja godstransporter på järnväg där sådana inte bedömts vara möjliga att upprätthålla på kommersiella grunder. Bakgrunden till uppdraget var framför allt neddragningar av Green Cargos verksamhet i Jämtlands län.

Med anledning av uppdraget har jag bl.a. kartlagt EG-rättens statsstödsregler för att utröna vilka möjligheter eller hinder dessa erbjuder.

Mina slutsatser och rekommendationer är

att löpande driftstöd, t.ex. i form av upphandlad tidtabellsbunden trafik inte kan ges,

att kostnadsansvaret för godstrafik på järnväg och väg bör ses över för att säkerställa korrekta konkurrensförutsättningar för den småskaliga järnvägstrafiken. Jag noterar att Godstransportdelegationen har en förnyad översyn av kostnadsansvaret på sin agenda,

att en tidsbegränsad rabatt på banavgifter kan tillåtas för att öka användningen av uppenbart underutnyttjad infrastruktur eller för att stödja nyetablering av trafik,

att staten inom ramen för sitt infrastrukturansvar bör överväga om satsningar på mindre terminalåtgärder och ändrade villkor för anslutning till och utnyttjande av terminalerna kan underlätta småskalig trafik, och

att berörda länsstyrelser bör överväga möjligheterna att använda regionalt stöd för etablering av speditorsföretag med affärsidé att utveckla järnvägstransporter.

Beträffande de speciella förhållandena för Inlandsbanan och anslutande infrastruktur vill jag rekommendera

att medel till underhåll och investeringar i Inlandsbanan som idag prövas av Banverket istället prövas av Järnvägsstyrelsen för att undvika alla misstankar om partiskhet i beslutsfattandet, och

att regeringen på nytt ser över fördelningen av infrastrukturansvaret mellan Inlandsbanan och Banverket för anslutande tvärbanor, t.ex. Orsa – Furudal – Bollnäs, i syfte att underlätta dialogen mellan infrastrukturförvaltarna och järnvägsföretagen om förutsättningarna att bedriva trafik.

Samspelet mellan infrastrukturförvaltarna och deras kunder (kap. 4)

I delbetänkandet *Rätt på spåret* rekommenderade jag att samhälls-ekonomisk effektivitet skulle användas som kriterium för fördelning av tåglägen och annan infrastrukturkapacitet. Jag förordade redan då användning av ekonomiska styrmedel, på lång sikt system med budgivning, som den bästa lösningen att mäta olika sökandes betalningsvilja och erhålla en spegling av den samhälls-ekonomiska nyttan. På kort sikt måste dock administrativa kriterier tillämpas.

Under min fortsatta utredningstid har jag bl.a. låtit genomföra två studier om hur dessa grundläggande fördelningsprinciper ska kunna tillämpas. Banverket har också ambitiöst startat utveckling av den, s.k. tågplaneprocessen i enlighet med principerna i den nya järnvägslagen. Dialogen med Banverket har bl.a. rört hur sökandes önskemål ska kunna framföras och tas om hand i olika steg av kapacitetsfördelningsprocessen. Mina fortsatta överväganden och slutsatser från den fortsatta dialogen med Banverket och andra intressenter liksom de genomförda studierna är

att det är angeläget att poängtera att järnvägsföretag och andra sökande ska ha obehindrad rätt att formulera sina önskemål om kapacitet i inledningen av fördelningsprocessen,

att Banverket bör fortsätta utvecklingen av kriterier eller nyckeltal som en grund för fördelning av tåglägen eller annan infrastrukturkapacitet. Fortsatt utredning bör särskilt beakta hur kompletterande information som järnvägsföretagen rättmätigt

anser ska ligga till grund för prioritering i kapacitetsfördelningen ska beaktas i kombination med mer objektiva nyckeltal för restidseffekter, externaliteter m.m.,

att Banverket ges i uppdrag att utveckla kapacitetsfördelningsmodeller där ekonomiska styrmedel används, antingen i form av förutbestämda priser eller med budgivning från de som söker kapacitet, och

att Banverket också utreder hur avgifter kan utnyttjas för att styra prioriteringen i den operativa trafikledningen.

I diskussionen om tillämpning av den föreslagna marknadstillträdesmodellen har frågan bl.a. väckts om hur konkurrens- och konsumentaspekter ska ställas mot varandra i kapacitetsfördelningsprocessen. Min uppfattning är

att järnvägsföretag eller andra trafikorganisationsörer bör få samverka inför och i kapacitetsfördelningsprocessen för att säkerställa nätverk om detta kan anses gagna resenärers eller godskunders intressen, men

att Järnvägsstyrelsen ska granska att samarbetet inte utvecklas till konkurrenshämmande karteller. Järnvägsstyrelsen bör vid behov samråda med Konkurrensverket i sådana frågor.

Sektorsansvaret (kap. 5)

Banverket fick år 1997 ett formellt sektorsansvar inom järnvägen på liknande sätt som tidigare gällde för Vägverket. Banverket har till skillnad från Vägverket en direkt avtalsrelation till den som utnyttjar infrastrukturen. Avvägningar mellan satsningar i infrastrukturen eller på fordonen har också mycket tydliga effekter på hur kostnader för olika åtgärder fördelas mellan infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretagen. Sektorsansvaret måste därför kunna utövas med stor integritet såväl gentemot olika intressenter inom sektorn som internt inom verket.

Jag har trots propåer valt att avgränsa min utredning från överväganden om hur sektorsansvaret bör utövas. Skälet är bl.a. att jag, även om jag anser en sådan översyn önskvärd, hävdar att den måste göras samtidigt med motsvarande översyn för de övriga trafikverken och t.ex. omfatta frågan om hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen ska utformas i ett intermodalt perspektiv.

Planering (kap. 6)

Järnvägens framtida utveckling beror i hög grad på hur man kan lokalisera sin verksamhet. Det gäller för persontrafikens del för att göra trafiken tillgänglig för presumtiva resenärer. Detsamma gäller även godstrafiken och dess möjlighet att nå kunderna med direkta spår eller via terminaler som tillåter en effektiv intermodal samverkan.

Jag delar Kollektivtrafikkommitténs uppfattning om att kollektivtrafikens behov bör ges mer uppmärksamhet i den kommunala planeringen och genom en bättre samordning mellan olika planeringsprocesser som infrastrukturverken, länsstyrelser och kommuner ansvarar för eller deltar i. De trafikförsörjningsprogram som jag föreslagit att trafikhuvudmännen och Rikstrafiken ska upprätta bör underlätta sådana strävanden.

Den kommersiella person- och godstrafikens behov måste emellertid också beaktas. Banverket bör därför inom ramen för sitt sektorsansvar utvidga bevakningen av järnvägssektorns behov i detta sammanhang.

Järnvägens kompetensförsörjning (kap.7)

I de integrerade järnvägssystemen skedde också utbildning och forskning inom eller i nära kontakt med den nationella järnvägsförvaltningen. I den splittrade värld som järnvägsverksamheten nu ska bedrivas är det väsentligt att säkerställa att nödvändig kompetens hålls vid liv och utvecklas. Jag har i detta syfte bl.a. samlat sektorns aktörer för att dryfta deras uppfattning om kompetensförsörjning och -utveckling.

Sammanfattningsvis innebär mina slutsatser

att transportsektorns kärnkompetenser bör identifieras och bilda underlag till olika utbildningsprogram,

att staten för vissa strategiska yrkesgrupper, t.ex. tågförare, bör anvisa en mer långsiktigt hållbar lösning än dagens Kvalificerade Yrkesutbildningar,

att Järnvägsstyrelsen ges i uppdrag att ta fram och administrera ett certifieringssystem och ett behörighets- och säkerhetsregister över personal i säkerhetsjänst,

att staten undersöker möjligheterna att på ett tydligare sätt föra samman den i dag på många parter splittrade FoU-verksamheten

inom järnvägssektorn som ett led i framtagandet av en kompetensförsörjningsstrategi för den svenska järnvägssektorn.

Strukturåtgärder (kap. 8)

De förslag som jag sammanfattat under de tidigare avsnitten innebär i viss utsträckning en annan rollfördelning mellan sektorns aktörer. Jag förväntar mig successivt fler järnvägs- och andra företag som organiserar järnvägstrafik. Järnvägsstyrelsen får, som jag också tidigare påpekat, en viktig marknadskontrollerande roll.

Genomförande (kap. 9)

De förslag som jag lagt i detta betänkande innebär ännu ett steg i reformeringen av järnvägssektorn. Flertalet av förslagen både kan och bör genomföras utan större dröjsmål än vad beredningen av formella skäl kräver. Dit hör av uppenbara skäl de strukturförslag som rör Green Cargo-koncernen.

Introduktionen av den nya marknadstillträdesmodellen för persontrafiken bedömer jag dock kunna ske först 2006. Jag är medveten om att denna tidpunkt är problematisk med tanke på att flera trafikupplägg ska upphandlas med trafikstart under 2007. Det gäller både trafikhuvudmannatrafik och trafik som Rikstrafiken upphandlar. Eventuella optioner eller andra möjligheter bör därför utnyttjas för att anpassa upphandlingen till införandet av den nya marknadstillträdesmodellen för att undvika komplicerade alternativa upphandlingsunderlag

SJ AB och andra järnvägsföretag som utför trafik under transportörsansvar på uppdrag av trafikhuvudman eller Rikstrafiken bör med automatik erhålla trafikeringstillstånd enligt den nya marknadstillträdesmodellen.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

1.1.1 Utredningsdirektiven

Järnvägsutredningens uppdrag återfinns i regeringens direktiv 2001:48, Utredning om järnvägssektorns organisation m.m. Uppdraget består dels i att överväga åtgärder som kan främja järnvägens effektivitet, dels i att göra en allmän översyn av den svenska järnvägslagstiftningen.

I den förra delen av uppdraget har ingått att analysera hur olika modeller för utvecklad konkurrens inom järnvägssektorn skulle kunna bidra till att trafiken bättre tjänade kunderna och samhällets intressen. Men även andra åtgärder som kan antas utveckla järnvägsmarknaden har omfattats av uppdraget.

Översynen av lagstiftningen innebär att i ett första steg lämna förslag till hur de järnvägsdirektiv som antogs inom EU år 2001 skulle implementeras i svensk järnvägslagstiftning. Strukturen för gällande lagstiftning måste då samtidigt ses över. Översynen av lagstiftningen avslutas år 2004 då bl.a. förslag till hur bestämmelserna i den nya konventionen för internationell trafik, COTIF, ska införlivas i svensk rätt. Fortsatt översyn av lagstiftningen omfattar också dagens järnvägstrafiklag.

SJ:s verksamhet överfördes år 2001 till ett antal bolag. Person- och godstrafiken överfördes till SJ AB resp. Green Cargo AB, båda förvaltade direkt under regeringen. Tidigare serviceverksamheter som fastighetsförvaltning och fordonsunderhåll överfördes till bolag inom Swedcarrierkoncernen. Det visade sig snart att de nya villkor som stödverksamheterna kom att drivas under innebär problem inte enbart för de järnvägsföretag som emanerade från gamla SJ utan också för trafikhuvudmän och andra intressenter. Det gällde i synnerhet förvaltningen av stationer och järnvägsfastigheter i övrigt. I regeringens tilläggsdirektiv 2002:128 fick jag därför i

uppdrag att skyndsamt se över förvaltningen av Jernhusens fastigheter och terminaler. Samtidigt ombads jag att överväga lämpliga former för att stödja godstransporter på järnväg där sådana inte bedömts vara möjliga att upprätthålla på kommersiella grunder.

1.1.2 Avrapportering

Tidpunkterna för avrapportering har successivt reviderats med anledning av ändrade förutsättningar för mitt arbete (se direktiven 2001:16 och 2001:128). Förseningar i beredningen av mitt första betänkande har också medfört att den fortsatta översynen av järnvägslagstiftningen inte kan avslutas förrän nästa år.

Arbetet från tidigare delar av min utredning har rapporterats i delbetänkandet *Rätt på spåret* (SOU 2002:48) samt i en särskild rapport om stations- och övrig fastighetsförvaltning, *Förvaltningen av järnvägens fastigheter* (2002-11-27). En skrivelse om registrering av fordon lämnades till regeringen i mars 2003.

1.2 Tidigare reformer inom järnvägssektorn i Sverige och inom EU

1.2.1 Den svenska järnvägsmodellen

Utvecklingen av den svenska järnvägsmodellen måste ses i perspektiv av de stora trafik- och transportpolitiska besluten under andra hälften av nittioalet. Jag ska inte här gå in närmare på detaljerna i dessa. Huvuddragen i principutvecklingen kan sammanfattas i nedanstående sammanställning.

Tabell 1.1. Riktlinjer fastlagda i efterkrigstidens fyra trafik- och transportpolitiska beslut

1963	1979	1988	1998
Tillfredsställande trafikförsörjning till lägsta möjliga kostnader	Tillfredsställande trafikförsörjning till lägsta samhällsekonomiska kostnader	Tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning i hela landet till lägsta samhällsekonomiska kostnad	Samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet
Varje trafikgren ska bära sina egna kostnader	Det trafikgrensvisa kostnadsansvaret för väg och järnväg avskaffas	Målstyrning med hjälp av fem delmål avseende grundläggande behov, effektivt resursutnyttjande, trafiksäkerhet, miljö och hushållning med naturresurser samt regional balans	Förbättrad målstyrning mot fem delmål avseende tillgänglighet, kvalitet, säkerhet, miljö och regional utveckling. Senare kompletterat med ett sjätte delmål om jämställdhet
Samhällsekonomisk lönsamhet ska gälla vid investeringar i infrastruktur	Vägsatser baseras på marginalkostnader	Valfrihet för konsumenterna	Valfrihet för konsumenterna
Trafikgrenar och trafikföretag ska utbjuda sina tjänster i fri konkurrens på lika villkor	SJ avlastas kapitalkostnader för bannätet, höjd investeringsram	Infrastrukturavgifter ska täcka de totala samhällsekonomiska kostnaderna för trafiken	Infrastrukturavgifterna ska motsvara de samhällsekonomiska marginalkostnaderna och vara rättvisande
	Utbyggnad av övergripande och långsiktig planering inom hela trafiksektorn	Järnvägssatsning, uppdelning i affärsverket SJ och myndigheten Banverket samt investeringsprogram för nittiotalet	Samverkan mellan trafikslag, konkurrens mellan lösningar

Framväxten av den nuvarande svenska järnvägsmodellen har sin upprinnelse i det reformarbete som startade i mitten av 1980-talet. Ansatsen var då fortfarande att genom finansiella rekonstruktioner söka åstadkomma ett livskraftigt och kundorienterat statligt, vertikalt integrerat järnvägsföretag. Samtidigt växte insikten om att förutsättningen för att åstadkomma detta var att järnvägstrafiken i ökad utsträckning måste jämsställas med vägtrafiken. Det avsåg såväl finansiellt och annat ansvar för infrastrukturen som villkor för att utnyttja den.

År 1985 genomfördes en genomgripande finansiell rekonstruktion av SJ. Innebörden var bl.a. att det bokförda värdet på all infrastruktur skrevs ned till noll. SJ skulle sedan endast behöva förränta en mindre del av de investeringar som gjordes i infrastrukturen. Det uppstod emellertid snart nya ekonomiska problem för SJ. Inom ramen för beredningen av åtgärder med anledning av SJ:s fortsatta finansiella kris, vilken i sin tur skedde inom ramen för beredningen av 1988 års transportpolitiska proposition, växte så fram den nya svenska järnvägsmodell som sedan i flera avseenden inspirerat utvecklingen inom de övriga nordiska länderna liksom och inom EU.

Ingredienserna i och syftena bakom den modell som introducerades 1988 kan sammanfattas i nedanstående punkter:

1. Järnvägsföretagen skulle liksom vägtrafikföretagen och, i princip, också de andra transportslagen belastas med avgifter som motsvarade *den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden* vid utnyttjandet av infrastrukturen. Järnvägsföretagen skulle också betala fordonsavgifter som ett bidrag till täckning av infrastrukturens fasta kostnader. Nivån för dessa sattes så att de skulle spegla järnvägstrafikens betalningsförmåga i förhållande till i första hand den tunga landsvägstrafiken. Därmed togs ett betydande steg mot förverkligande av 1979 års transportpolitiska beslut.
2. *Utvecklingen av infrastrukturen* skulle baseras på *samhällsekonomiska bedömningar*. Staten skulle samtidigt ta det huvudsakliga ansvaret för genomförandet av underhålls- och investeringsprogram. Utvecklingen av järnvägsinfrastrukturen kunde därmed införlivas i en samlad och koordinerad infrastrukturplanering som omfattade samtliga transportslag. Därmed lades den andra viktiga grundsten som vid sidan av kostnadsansvaret formar samhällets villkor för individer och företag i deras val mellan olika transportalternativ.
3. Det tidigare slutna järnvägssystemet *öppnades för inflytande från olika intressenter i samhället*. Det avsåg såväl infrastrukturplaneringen som planeringen av olika delar av trafiken.

På trafiksidan öppnades järnvägssystemet i första hand genom att trafikhuvudmännen fick rätt att organisera lokal och regional persontågstrafik inom länen. Man gavs också rätten att utföra den i egen regi eller med hjälp av upphandlad entrepre-

nör. SJ förlorade alltså sitt monopol på länsjärnvägarna. Sedan 1993 har monopolet också upphört att gälla i statens upphandling av interregional trafik. Trafikhuvudmännen har successivt fått ökade möjligheter att komplettera den trafik som SJ utövar på det statliga stomnätet under skydd av legalt monopol. För detta krävs dock ett medgivande av regeringen.

Godstrafikmarknaden öppnades först på Malmbanan genom att Banverket där gavs rätten att besluta om trafikeringsrätten. Tillsammans med de rättigheter att bedriva internationell trafik som gavs i direktivet 91/440 EG gav det LKAB möjlighet att överta trafiken i egen regi både till Luleå och Narvik.

Sedan 1996 är den inrikes godstrafikmarknaden helt öppen för företag med säte i Sverige. Det kommer också, när mina förslag till ny järnvägslagstiftning träder i kraft, att gälla internationell trafik till och från Sverige, inkl. rätt till cabotage om svenska järnvägsföretag ges motsvarande rättighet i de länder där berörda järnvägsföretag har sitt säte. Ytterligare inslag i denna marknadsöppning är generell rätt för andra än järnvägsföretag att organisera godstrafik på järnväg och begära kapacitet på järnvägens infrastruktur förutsatt att de uppfyller vissa krav på auktorisation.

Riksdagen, regeringen, länsstyrelser och kommuner fick i 1988 års transportpolitiska beslut nya roller i investeringsplaneringen och i andra frågor av betydelse för järnvägens utveckling. Samtidigt inleddes en kraftfull satsning på järnvägens infrastruktur. Bakgrunden var en politisk medvetenhet om att ett ändrat kostnadsansvar måste förenas med en förnyad infrastruktur om den spårburna trafiken skulle ha en fortsatt konkurrenskraft och roll på transportmarknaden. Villkoret för de satsningar som skulle göras var emellertid att medborgare och andra intressenter direkt eller genom riksdagen, regeringen eller kommuner skulle ges en ökad insyn i och ett ökat inflytande över de grundläggande förutsättningarna för att bedriva järnvägstrafik. Realiserandet av och trovärdigheten i dessa ambitioner var ett av de viktigaste skälen att skilja av infrastrukturen från det vertikalt integrerade och slutna järnvägssystemet i dess skepnad av SJ.

4. Det fanns redan 1988 en ambition att *tydliggöra olika roller och samspelet mellan de som svarade för dem* inom järnvägen eller de delar av transportsektorn och samhället i övrigt som i planering eller på annat sätt har beröring med järnvägen. Det tydligaste inslaget i detta var att Banverket bildades för att ansvara för förvaltningen av den statliga järnvägsinfrastrukturen och att som central förvaltningsmyndighet svara för den samhällsekonomiska utvärderingen av olika investerings- och underhållsprogram.

Det transportpolitiska beslutet innebar också det första steget i utvecklingen av SJ till ett renodlat järnvägsföretag som skulle verka på marknadsmässiga villkor. Därför avskaffades skyldigheten att upprätthålla trafik på linjer som företaget inte bedömde vara kommersiellt bärkraftiga.

Stationer, terminaler och andra gemensamma funktioner behölls länge kvar inom SJ eller SJ-koncernen. År 1999 överfördes flertalet av dem till Banverket. Stations- och övrig fastighetsförvaltning bröts dock ut först i samband med bolagiseringen av verksamheterna inom SJ.

1.2.2 Övriga länder inom EU

Det finns trots EU-kommissionens ambitioner långt ifrån någon enhetlig järnvägsmodell inom EU. Inte oväntat uppvisar de norska och danska modellerna många likheter med den svenska. Den holländska utvecklingen har många gemensamma drag med den inom Norden, speciellt beträffande hanteringen av kostnadsansvaret. I senare skeden av det holländska reformarbetet har infrastrukturförvaltningen också helt frigjorts från alla organisatoriska kopplingar till trafiken. Även Frankrike har via avskiljandet av det formella ansvaret av infrastrukturen till RFF (Réseau Ferré de France) sökt åstadkomma nya villkor beträffande kostnadsansvar och finansiering av järnvägens infrastruktur. SNCF (Société Nationale des Chemins de Fer Français) har däremot ett fortsatt legalt monopol för all trafik förutom de delar av internationell godstrafik där EG-lagstiftningen framtvingat en marknadsöppning. Genom att svara för utförandet av banunderhåll, tågplaneprocess m.m. har man i praktiken i hög grad en betydande kontroll över infrastrukturförvaltningen. Den finska och franska modellen uppvisar i dessa avseenden många likheter.

England var det land som efter Sverige genomförde en total åtskillnad mellan infrastruktur och trafik. Portugal och på senare tid även Spanien har följt efter. I andra länder som Tyskland, Österrike och Italien har den s.k. vertikala integrationen mellan infrastruktur och bana behållits i olika koncernsamband, låt vara med det minimum av åtskillnad som EG-rätten krävt ända sedan direktivet 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar vann laga kraft i medlemsländerna.

Ansatsen i dessa länder liksom i England har i första hand varit att försöka utveckla och effektivisera järnvägen genom organisatoriska och andra strukturella åtgärder, i England och Tyskland redan från början innefattande marknadsöppning inom såväl gods- som persontrafikområdet. Införandet av regleringsorgan för att hantera samspelet inom järnvägssystemet utgör andra gemensamma inslag.

Behovet av regleringsorgan förstärks naturligtvis när uppdelningen mellan trafik och infrastruktur är ofullständigt genomförd, något som också speglas i EG-rätten. Det är ännu oklart och ännu inte helt prövat inom EU om särskilda infrastruktur- och trafikföretag inom ramen för en gemensam koncerntillhörighet ska anses tillfyllest för att undgå den särskilda reglering som föreskrivs för organisatoriskt integrerade järnvägar. Innebörden av denna reglering är bl.a. att kapacitetsfördelning och infrastrukturavgifter måste hanteras i särskilda organ som med avseende på organisation och beslutsfattande är helt självständiga i förhållande till alla järnvägsföretag om infrastruktur och trafik drivs integrerat med något av järnvägsföretagen.

Det är endast i England som man kraftfullt och från grunden omstrukturerat hela marknaden. British Rail delades upp i ett antal företag för trafik, infrastrukturunderhåll, fordonsförsörjning, underhåll av fordon m.m. Man har på det viset försökt skapa konkurrens inte enbart i operatörsledet utan även på service-marknaderna inom järnvägssystemet.

Infrastrukturen privatiserades och börsintroducerades under beteckningen Railtrack. Försöket att driva och utveckla järnvägens infrastruktur och samspelet med operatörssidan på kommersiell grund misslyckades dock. Verksamheten i Railtrack har nu överförs till Network Rail. I ägarkretsen till detta företag ingår bl.a. SRA, the Strategic Rail Authority. SRA kombinerar i sig sektorsansvar, strategisk infrastrukturplanering och upphandling av järnvägstrafik. Man svarar också med skattemedel för större delen av de nysatsningar som görs i det engelska järnvägsnätet. Vissa

uppgifter, t ex utveckling av principer för hur olika järnvägsföretag ska få tid på spåren för att utföra trafiken, tangerar det som utförs inom the Office of the Rail Regulator. Misslyckandet med Railtrack ska dock icke dölja andra mer positiva inslag i den engelska modellen, t. ex. fordonsförsörjningen där de bolag som bildades också har vidgat sin verksamhet till delar av övriga EU-länder.

Flera länder har försökt att så långt möjligt täcka järnvägsinfrastrukturens kostnader via de avgifter som betalas av järnvägsföretagen. I regel har dock som i Tyskland avkastningskraven successivt skrivits ner, en naturlig effekt av bl.a. de ojämlika villkor som fortfarande råder mellan järnvägstrafik och andra transportslag i dessa länder. Förhandlingen om avkastningskraven på den tyska järnvägen liknar i många stycken den som fördes mellan den svenska staten och SJ fram till reformen 1988.

1.2.3 Iakttagelser med betydelse för arbetets inriktning

Några av de iakttagelser som jag gjort i samband med att jag studerat och utvärderat den svenska järnvägspolitiken och de olika reformer som gjorts inom Norden och EU kan översiktligt sammanfattas enligt följande:

Persontrafiken

Den kommersiella trafiken bedrivs i regel under legalt eller faktiskt monopol. Det har skett en positiv utveckling av den långväga trafiken i samtliga länder där man satsat på nya snabbtågssystem. Det är däremot svårt att påvisa skillnader i trafikutbudet till följd av tillämpade järnvägsmodeller. Sämre grundläggande transportpolitiska förutsättningar kompenseras i flertalet länder av upphandlings- eller bidragformer som i slutänden ger likartade förutsättningar som i Sverige att bedriva trafiken. Demografiska och andra förutsättningar i kombination med betalningsvilja från samhället kan hävdas vara mer avgörande för persontrafikens marknadsandelar än den valda järnvägsmodellen. Marknadsöppningar på den regionala nivån, både vad gäller rätten att organisera och driva trafiken, kan emellertid anses ha haft stor betydelse för att utveckla och effektivisera den regionala järnvägstrafiken.

Godstrafiken

Den svenska järnvägen kan uppvisa ett i stort sett oförändrat transportarbete under en lång följd av år. Marknadsandelen är, om än vikande, dessutom förhållandevis hög jämfört med flertalet länder inom EU. Förklaringen kan delvis härledas till geografiska förhållanden och näringslivsstruktur. Men uppmärksamhet på de transportpolitiska grundvillkoren och de anpassningar som successivt görs i dessa är också en viktig förklaring. Ett exempel är justeringar i banavgiftssystemet till följd av de nya villkoren för den tunga landsvägstrafiken under 90-talet. Avskiljandet av infrastrukturen från trafiken har också medfört att industriföretag m.fl. har kunnat föra en direkt dialog med infrastrukturförvaltaren. Det har i hög grad underlättat utvecklingen av nya transportsystem. Ett exempel är utvecklingen av nya lastbärare i kombination av åtgärder i infrastrukturen i det system för transport av papper som utvecklats för STORA-koncernen. Dessa erfarenheter var en anledning till att jag i delbetänkandet *Rätt på spåret* föreslog att industriföretag, speditörer m.fl. om man så ville skulle få en formell rätt att själva ansöka om kapacitet på bannätet för att själva organisera trafikflöden.

"Gemensamma funktioner" och servicemarknader

Det svenska reformarbetet har skett stegvis. Marknadsöppnandet har tidvis skett med otillräcklig omstrukturering av ägande m.m. av stöd- och insatsfunktioner. SJ hade t.ex. länge kvar ägande och kontroll över stationer och godsterminaler trots att marknaden öppnades för nya operatörer. Trots de ytterligare reformer som gjorts i samband med överföring av terminalinfrastruktur till Banverket återstår risk för diskriminering i den operativa hanteringen om konkurrenter dyker upp. Det gäller t.ex. den operativa driften av rangerbangårdar och godsterminaler. Den omstrukturering som gjordes vid bolagiseringen av verksamheten inom SJ år 2001 innebär också stor risk för att privata monopol utvecklas på underhålls- och andra servicemarknader. Erfarenheter från bl.a. Tyskland visar på betydelsen av att terminal- och stödfunktioner bryts ut från de ursprungliga, nationella järnvägsförvaltningarna. Den formella möjligheten att som "nykomling" driva trafik i eller genom annat land blir närmast verkningslös om berörda funktioner tillåts ligga

kvar inom de ursprungliga nationella trafikföretagen. Erfarenheterna visar att det inte räcker med att ställa krav på att de nationella järnvägsförvaltningarna ska vara tvungna att upplåta kringfunktioner med hänvisning till förvaltningarnas dominerande ställning.

1.3 Arbetets utgångspunkter och inriktning

Kund- och konsumentintresset skulle enligt direktiven utgöra utgångspunkt för min analys av möjliga utvecklingsvägar för järnvägens person- och godstrafik. De transportpolitiska målen har därmed bildat en självklar plattform för mitt arbete. I förlängningen av kundperspektivet ligger också det allmänna intresset hos medborgarna och samhället av en väl fungerande järnväg.

1.3.1 Kundperspektivet

Kundperspektivet kan ses som en alltför självklar utgångspunkt för att överhuvud taget behöva nämnas. Även om intrycket av järnvägen i många avseenden förbättrats under senare år är likväl bristande kundtillfredsställelse något som uppmärksammas i ett antal utredningar. Jag har blivit uppvaktad av olika intressenter i denna fråga. Under min utredningstid har man i pressen kunnat ta del av flera flagranta fall på hur resenärer bemötts, t.ex. när biljettförsäljning eller information mankerat. Frustrationen består inte enbart i det man drabbats av utan också i svårigheten av att få kompensation eller ”upprättelse” som resenär. En viktig utgångspunkt för min översyn av persontrafikområdet har varit att skapa en bättre rättslig grund för resenärernas rättigheter i förhoppningen att det också ska bidra till en bättre kvalitet i den resa som levereras.

På godssidan uttrycker kundens missnöje svårigheten att hitta konkurrerande järnvägsalternativ för utförandet av järnvägs-transporten. I många fall har det lett till att man övergivit järnvägen eller hyser betänksamhet för att använda den. Mina förslag i delbetänkandet *Rätt på spåret* innebär som jag redan påmint om väsentligt nya möjligheter för godskunderna att själva eller via samarbetspartners söka nya vägar att utforma transport- och trafikflödet på järnvägen. Jag har ändock funnit det angeläget att överväga

hur konkurrens mellan järnvägsföretagen skulle kunna utvecklas som ett led i att stärka kundernas ställning.

1.3.2 Medborgarperspektivet

Som medborgare är vi alla presumtiva kunder till järnvägs- eller andra delar av transportsystemet. Om vi väljer järnvägen för den resa eller transport som ska ske styrs i hög grad av hur vi upplever dess effektivitet och övriga kvaliteter. Järnvägen kan då lika lite som flyget ses isolerad från de övriga transportmedlen. "Tillgängligheten till" tåget betyder ofta lika mycket som "tillgängligheten med" tåget i det slutgiltiga valet av hur vi betar oss som resenär eller hur näringslivet väljer transportlösningar.

Som medborgare kan vi också ha ett intresse av att järnvägen utvecklas även om vi inte själva använder den. Det är självklart att vi hellre ser att nära och kära väljer trafiksäkra transporter. Behöver de ledsagning eller annan hjälp vill vi också att sådana tjänster ska kunna erbjudas på ett tillförlitligt sätt. Om vi upplever att järnvägen och järnvägstransporterna kan bidra till ett ekologiskt och från andra utgångspunkter mer hållbart transportsystem är vi också intresserade av att kunna vara med att utveckla förutsättningarna för hur systemet kan utvecklas. Jag har redan i avsnitt 1.2.1 pekat på hur järnvägareformen 1988 innebar ett viktigt steg i denna utveckling. Jag har sett det som en del av mitt arbete att överväga hur medborgarnas inflytande kan stärkas ytterligare i olika processer som styr hur järnvägssystemet kan utvecklas. Tågtrafikens roll i den regionala utvecklingen har därvid varit en viktig fråga för mig. Jag avser då två aspekter: Dels hur tåget kan användas för att knyta samman orter till nya funktionella regioner för arbetsmarknad, vård, undervisning m.m., dels hur tåget kan användas för att utveckla effektiva och uthålliga transporter inom våra storstäder och redan existerande regioner. Effektivitet och uthållighet innebär för mig i dessa sammanhang att både kvinnor och män ska kunna uppleva tåget som ett tillförlitligt, säkert och tryggt alternativ.

1.3.3 De transportpolitiska målen

Det övergripande målet för svensk transportpolitik ska enligt prop. 1997/98:56 vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i samhället. Målet har i olika omgångar vidareutvecklats i de sex delmålen om tillgänglighet, transportkvalitet, säkerhet, miljö, regional utveckling och jämställdhet. Nya verksamhetsförutsättningar och nya former för att bedriva järnvägstrafik måste motiveras med att järnvägen i ökad utsträckning kan bidra till att målen för transportsektorn uppfylls. Jag har i kap. 2 resp. 3 utvecklat min tolkning av detta för järnvägens person- resp. godstransporter. Det har självklart innefattat att överväga vilka typer av transportuppgifter som kan anses vara mest angelägna att utföra med järnvägen. Rätta prioriteringar blir allt viktigare med hänsyn till de knappa resurser som står till buds i statsbudgeten och olika kommunala budgetar. Det påverkar möjliga satsningar på infrastrukturen och kan, som Kollektivtrafikkommittén påpekat, till och med innebära att redan etablerad samhällsstödd verksamhet måste prövas på nytt.

1.3.4 Ett allt öppnare system

Den inriktning som jag redan deklarerat för mitt arbete innebär att jag utgått från den grundläggande förutsättningen om att järnvägen ska fortsätta att utvecklas mot ett i alla avseenden allt öppnare system. Samhällets roll som företrädare för medborgarperspektivet ska vara att utveckla förutsättningarna för att bedriva järnvägstrafik inom ramen för infrastrukturplanering, formulering av villkoren för att utnyttja den eller formulering av transportföretagens och transportkundernas rättigheter och skyldigheter. Marknadens aktörer bör däremot ges frihet att – och bör också förväntas att – utveckla trafiken så att de tillgodoser kundernas behov och samhällets intressen. Till marknadens aktörer hänför jag då även trafikhuvudmännen och Rikstrafiken som i sina roller har att planera och organisera för den trafik som man anser bör tillförsäkras medborgarna för olika resändamål. Jag utvecklar i kap. 2 hur trafikförsörjningsprogram framtagna av dessa organ bör användas i samspelet på järnvägens persontrafikmarknad.

1.3.5 Robusta ramvillkor

Med inriktningen av mitt arbete följer att jag övervägt hur regelverket bör utvecklas och vilka strukturella åtgärder som bör vidtas för att underlätta för aktörerna inom transport- och järnvägssystemet att fullgöra transportuppgifterna och leverera önskade tjänster. I det innefattar jag även åtgärder för att förbättra servicen före, under och efter resan, som behövs för att göra järnvägen mer attraktiv. Jag har bl.a. med hjälp av insatser från järnvägsgruppen vid KTH analyserat hur nya förutsättningar skulle kunna utveckla järnvägens person- och godstrafikprodukter. Med utgångspunkt från vilka transportuppgifter som kan anses mest betydelsefulla att utföra med järnväg har detta omvänt gett en indikation om vilka ramvillkor som är viktigast att utveckla.

Det framgår av direktiven till mig att jag ska analysera olika modeller för konkurrens. För godstrafikens del skedde detta redan i fjolårets betänkande. Mina insatser i detta avseende har i utformande av marknadstillträdesmodell därför koncentrerats till persontrafiken. Utgångspunkten har därvid varit att utforma ett regelsystem som ska kunna hantera *dels* att utbudet kommer att styras av såväl kommersiella som samhällliga organ, *dels* att de finansiella förutsättningar för dessa aktörer kan komma att variera över tiden samt *dels* att värderingen av vilka insatser de samhällliga organen ska ägna sig åt ska kunna ändras inom rimliga gränser över tiden utan att detta kullkastar det grundläggande regelsystemet.

1.3.6 Utveckla och precisera olika roller

I delbetänkandet *Rätt på spåret* påpekade jag den förskjutning av maktfördelning och inflytande som skett mellan Banverket och trafikutövarna i samband med bolagiseringen av SJ. Detta var, vid sidan av EG-rättens krav, ett för mig vägande skäl att föreslå inrättandet av en järnvägsstyrelse som bl.a. skulle ha till uppgift att vägleda parterna och lösa tvister som kan uppstå mellan dem. Som jag då påpekade kommer Järnvägsstyrelsen också att ha en viktig uppgift att övervaka villkoren för nya aktörer i förhållande till dominerande aktörer på den inhemska eller europeiska marknaden i samarbete med andra regleringsorgan i Sverige och inom EU. Järnvägsstyrelsen kommer med de förslag som jag nu lägger att få

ytterligare uppgifter, bl.a. i reglerandet av marknadstillträdet inom persontrafiken.

Med de påpekanden som jag gjort beträffande medborgar- och konsumentperspektiven har det också varit väsentligt att överväga hur dessa kan manifesteras i organisatorisk skepnad. Nämnda perspektiv har också föranlett vissa överväganden om hur infrastrukturförvaltarrollen bör utövas.

Med hänsyn till den stora osäkerhet som präglar olika delar av järnvägsmarknaden såväl inom Sverige som inom EU har det också fallit sig naturligt att överväga om och hur statens roll som ägare av järnvägsföretag och olika kringmarknader bör utvecklas.

1.4 Avgränsningar och samverkan med andra utredningar

De förslag till utveckling av resevillkor och resegarantier som presenteras i betänkandet har tagits fram i nära och omfattande samarbete med Kollektivtrafikkommittén (N 2001:15).

Jag har också samverkat med Godstransportdelegationen (N 2001:18). Samarbetet har avsett kartläggning av terminaler och överväganden beträffande utveckling av terminallösningar som gör det möjligt att utnyttja järnvägen bättre inom transportsektorns tillväxtmarknader. Jag har med Godstransportdelegationen också väckt frågan om kostnadsansvaret i dess koppling till frågan om hur marknadsbaserade avgifter och trängselavgifter skulle kunna utnyttjas i planering och leverans av tåglägen.

Jag fick i tidigt stadium av mitt arbete propå om att min utredning borde utvidgas till att också omfatta utövandet av järnvägens sektorsansvar. Jag fann visserligen detta vara önskvärt. En sådan utredning bör dock omfatta samtliga transportslag och innefatta verksamheten inom samtliga trafikverk och SIKA. Skälet är bl.a. att en sådan utredning måste beröra hur den långsiktiga infrastruktur- och övriga planeringen bör ske i en mer utvecklad intermodal planering. Mina förslag i detta betänkande begränsas därför till marginella synpunkter inom detta område.

2 Persontrafiken

2.1 Persontrafikens utveckling

2.1.1 Från ångtåg till effektivt masstransportsystem

Att resa var mycket få förunnat ända fram till 1900-talets början. Även en kort tripp var obekväm, farlig och tidsödande. När järnvägen började byggas och nätet utvecklades blev det efterhand möjligt för allt fler att ta sig utanför sockengränsen. De enskilda individernas räckvidd, bekvämlighet och säkerhet under resa blev genom järnvägen helt annorlunda än under hästskjutsens tid.

Det finns många litterära och vetenskapliga beskrivningar av vilken betydelse järnvägen haft för såväl ekonomisk som social och kulturell utveckling. Många konstnärer har använt ångtåget som symbol för det moderna samhällets framväxt, men järnvägen kan givetvis inte fungera på historiska och kulturella meriter i dagens samhälle. Dagens resenärer kräver mycket mer än så.

Järnvägen kommer att ha sin givna plats även i framtidens transportsystem om man kan erbjuda resenärerna bra transportkvalitet till rimligt pris. Detta kommer att bli möjligt om järnvägen används där transportslagets främsta komparativa fördelar – hastighet, kapacitet och säkerhet – kommer mest till sin rätt. Järnvägens miljövänlighet är också en viktig fördel, men den spelar mindre roll för resenärens val av transportslag än de nyss nämnda egenskaperna.

2.1.2 Mobilitet och politik

Järnvägens förändrade roll som persontransportmedel kan förstås främst utifrån två förändringsförlopp:

- människors behov av ökad mobilitet i ett alltmer specialiserat och tjänstebaserat samhälle,
- transportpolitikens inriktning under efterkrigstiden.

Från att ha varit det enda riktigt effektiva förflyttningssättet till omkring 1930, då järnväg och vägtransport med bil och buss svarade för lika mycket inhemskt transportarbete vardera, har konventionell järnväg som transportslag idag sina konkurrensfördelar främst när det gäller att kunna tillgodose masstransportbehov över medellånga avstånd, dvs. dagliga resor mellan bostad och arbetsplats i storstadsområden. På alla andra persontransportmarknader finns det numera alternativa förflyttningssätt, vilket medfört att järnvägens roll, marknadsposition och utvecklingsförutsättningar idag är helt annorlunda än de var före 1930.

År 1950 reste genomsnittssvensken ungefär 345 mil per år, varav nästan 93 mil med tåg (27 %). Motsvarande tal för år 2002 var cirka 1 435 mil för det totala årliga resandet, varav ungefär 103 mil skedde med tåg (7 %).¹ Förskjutningen mellan transportslagen under 1900-talets senare del har alltså varit minst sagt betydande, kanske lika dramatisk som under övergången från muskeldrivna transportslag till järnväg. Samtidigt har det totala resandet ökat utan att järnvägen kunnat få del av detta, all ökning har i princip tillfallit vägtrafiken.

2.1.3 Resande då och nu

Reskonsumtionen har sedan 1950 ökat snabbare än annan privat konsumtion. När befolkningens välstånd ökar används praktiskt taget regelmässigt en avsevärd del av individers och familjers marginella inkomsttillskott till resor (se figur 2.1). När familjens grundläggande behov är tillgodosedda vill man gärna ut och resa. Förutom att den förändrade lokaliserings- och bosättningsstrukturen i sig således har medverkat till att generera ett ökat dagligt

¹ Reslängdsberäkningarna baseras på alla transportslag och hela rikets folkmängd. Utrikes resor ingår inte i materialet. Om så vore skulle skillnaden mellan 1950 och 2002 med stor sannolikhet vara betydligt större.

resande över allt större avstånd, så tycks det finnas ett närmast omätligt resbehov under fritid. Huvuddelen av dessa resor företas med bil, och kommer förmodligen att göras så även under överblickbar framtid.

Figur 2.1. Privat konsumtion och totalt inrikes transportarbete fördelat på transportslag 1950–2002



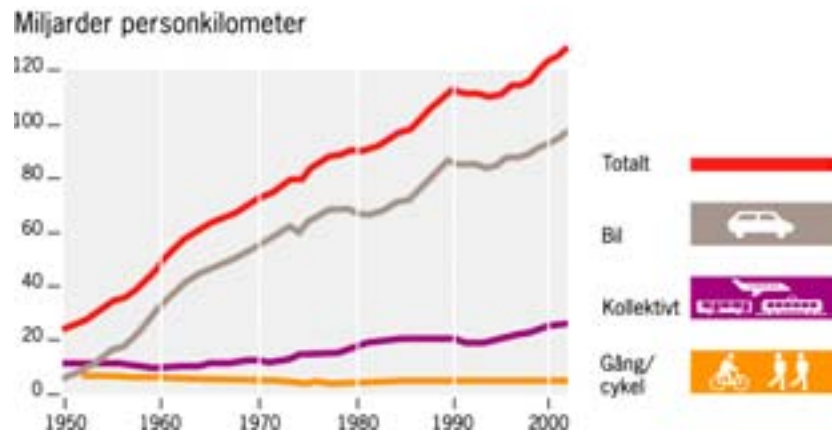
Källa: Banverket

Sett ur järnvägens synvinkel kan denna utveckling måhända synas ledsam, men det tekniskifte som ägt rum mot en alltmer ökad andel vägtrafik skulle knappast ha kunnat ge upphov till något radikalt annat förlopp än det skedda. Det skulle i så fall ha krävts kraftiga regleringar, ungefär på det sätt som skedde i Östeuropa under perioden 1950–1990, eller en mycket medveten och uthållig trafikpolitik med inriktning mot trafikslagssamverkan.

Järnvägsmonopolet hade naturligtvis också kunnat vidta fler åtgärder för att dra till sig trafikanter och hålla konkurrenterna stången under den nämnda perioden, men det är svårt att se att sådana skulle ha förändrat balansförhållandet mellan trafikslagen i något väsentligt avseende. Vägtrafik, särskilt med personbil, har fördelar som järnvägstrafik aldrig haft och aldrig kommer att få. Dessutom har personbilen symboliska värden – valfrihet, status, livsstil m.m. – som inte direkt har med transportmöjligheterna att göra. Personbilens betydelse som industriprodukt är väsentlig.

Av figur 2.2 nedan framgår att det totala persontransportarbetet ökat stadigt från 1950 till 1990, utom i samband med oljekriserna vid mitten och slutet av sjuttioalet. En nedgång i transportarbetet skedde också under nittiotalets första år, då konjunkturen var mycket dålig och BNP-utvecklingen den sämsta sedan andra världskriget. Under senare delen av åttiotalet hade dock transportarbetets tillväxt varit betydande.

Figur 2.2. Totalt inrikes persontransportarbete fördelat på transportslag 1950–2002



Källa: Banverket

Järnvägens transportarbete minskade emellertid oavbrutet mellan 1950 och 1970. Även under hela åttiotalet minskade järnvägen sin andel av persontrafikmarknaden. I början av nittiotalet svarade järnvägen (exkl. spårväg) för drygt fem procent av det totala persontransportarbetet.

Eftersom olika typer av transporter skiljer sig åt relativt mycket säger emellertid siffror på totalnivå inte så mycket. Det finns t.ex. små likheter i resandet med pendeltåg i storstadstrafik och resande med snabbtåg på långa sträckor. Resandeutvecklingen brukar därför beskrivas och presenteras uppdelat på kortväga transporter upp till och med 10 mil och på långväga transporter över 10 mil. År 1992 visade sig de långväga persontransporterna med järnväg uppgå till nästan 13 procent medan de kortväga transporterna motsvarade drygt två procent.

Den nedåtgående utvecklingen i tågtrafiken var särskilt påtaglig för det långväga resandet, vars järnvägsandel fortsatte att minska in på nittiotalet. Mellan 1990 och 1992 minskade järnvägsresandet med 15 procent till följd av att resor belades med moms. Därefter har emellertid persontransportarbetet på järnväg ökat kraftigt. Rapporteringen om senare års dramatiska förändringar – sedan 1992 har persontransportarbetet med järnväg ökat med totalt drygt 50 procent – ska dock ses i ljuset av att det handlar om ökningarna från relativt låga nivåer. Rensat från effekterna av momshöjningen blir ökningen heller inte lika stor.

Senare års ökning i tågtrafiken har emellertid lett till att järnvägsresandet (exkl. spårväg) idag motsvarar omkring sju procent av den totala inhemska resemarknaden. Det kortväga tågresandet har ökat till ca fyra procent och det långväga till ca 15 procent av det totala persontransportarbetet. Till stor del beror denna ökning på senare års utbyggnad av nya järnvägsspår och etablering av nya tåg-system. Huruvida resandeökningen kommer att fortsätta i samma takt är svårt att uttala sig om.

Figur 2.3. Persontransportarbete på järnväg 1992–2002 fördelat på kort- och långväga resor



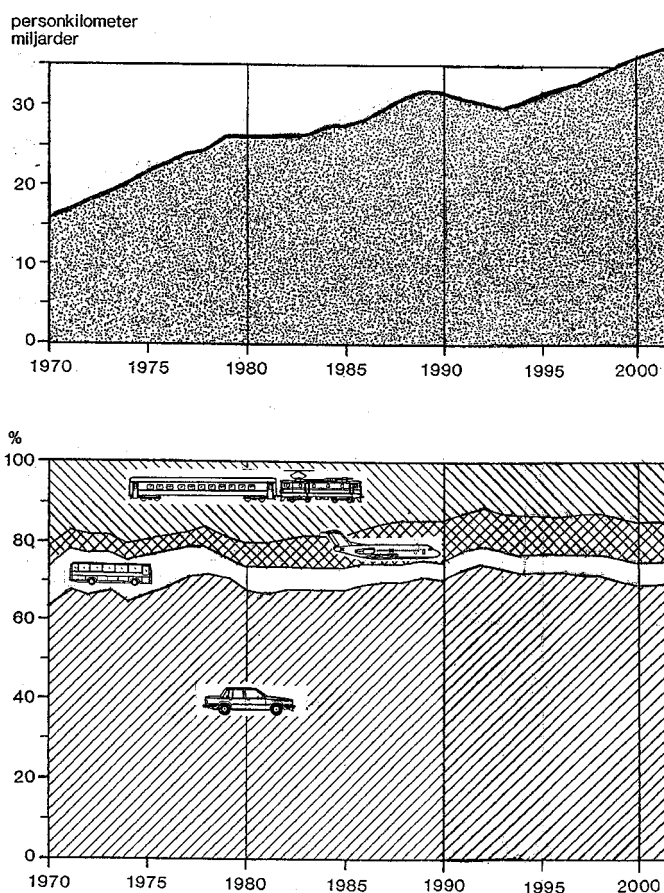
Källa: Banverket

Även om persontrafik på järnväg fortfarande inte står för särskilt höga marknadsandelar är det trots allt det transportslag som ökar mest. Under de senaste tio åren har det totala persontransport-

arbetet ökat med åtta procent. Den största relativa ökningen uppvisar järnvägen, där transportarbetet har ökat från 6 miljarder personkilometer 1992 till 9,3 miljarder personkilometer 2002.

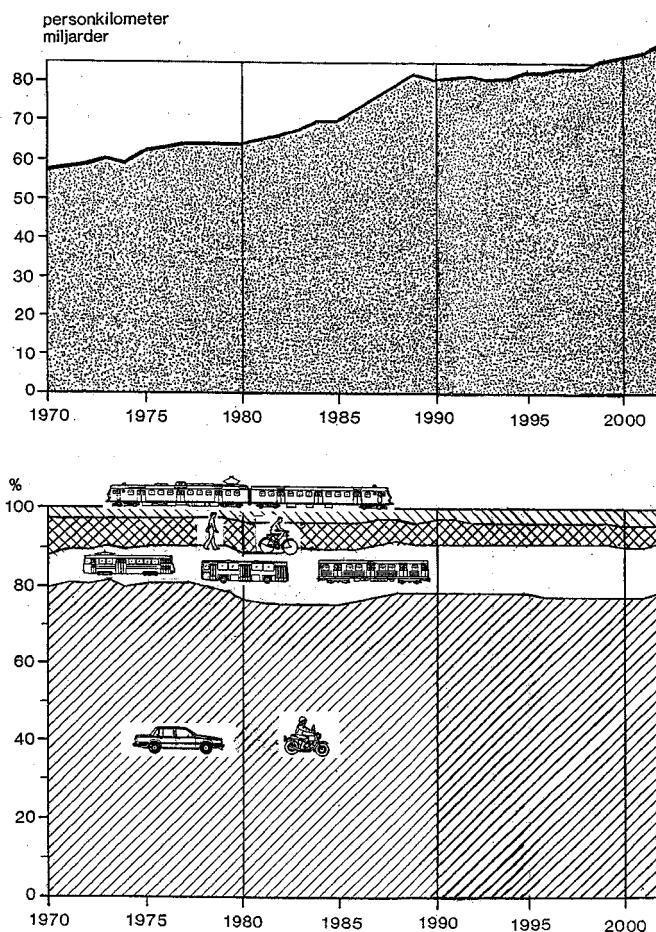
I de båda följande figurerna 2.4 och 2.5 visas utvecklingen av resandet under en lite längre tidsperiod.

Figur 2.4. Långväga resor totalt och fördelat på transportslag, 1970–2002



Källa: Banverket

Figur 2.5. Kortväga resor totalt och fördelat på transportslag, 1970–2002



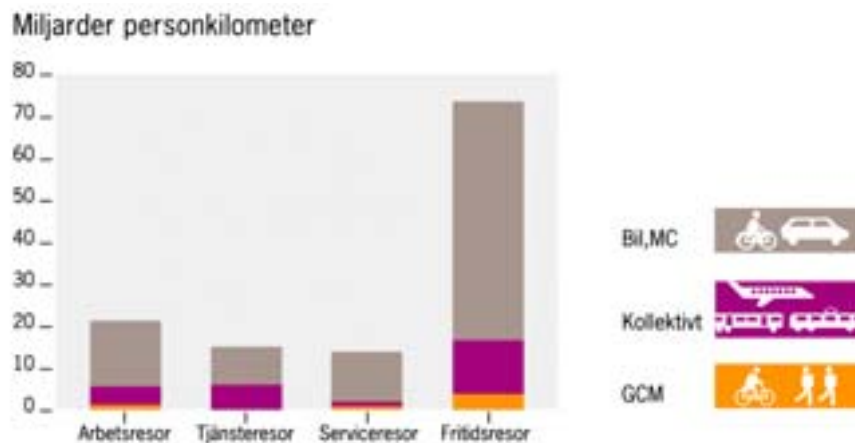
Källa: Banverket

Under perioden 1970–2002 har resandet således ökat totalt sett men de inbördes relationerna mellan trafikslagen har inte varierat i lika hög grad. I den långväga trafiken har järnvägen och långväga buss totalt sett över perioden tappat andelar medan flyget har ökat sina marknadsandelar. För järnvägens del synes förändringar i dess marknadsandelar mer bölja fram och tillbaka – över hela perioden är förändringen dock inte så stor. När det gäller den kortväga trafiken är järnvägens andel i det lite längre perspektivet visserligen större men inte så väsentligt mycket större. Däremot har det lokala

resandet med buss, tunnelbana och spårväg ökat medan människor idag i mindre utsträckning tar sig fram med cykel eller moped eller till fots än vad man gjorde 1970.

Resenärernas val av färdmedel är givetvis en följd av många olika förklaringsfaktorer. Åtminstone till viss del kan förklaringarna sökas i den hittillsvarande utvecklingen av trafiken. I figur 2.6 visas hur olika transportslag används med utgångspunkt från vilket syfte resenärerna har med sin resa.

Figur 2.6. Persontransportarbete fördelat på ärendetyp och transportmedel år 2000



Källa: Banverket

Inte oväntat är bilen det vanligaste sättet att ta sig fram, oberoende av vilket ärende resenärerna har. Av arbetsresorna gjordes närmare tre fjärdedelar med bil och av tjänsteresorna stod bilen för nästan 60 procent av resandet. Fördelat på ärendetyp har kollektivtrafiken och däribland järnvägen, sin största andel av transportarbetet bland de resor som görs på fritiden. Fritidsresandet, som ofta sker på långa avstånd, står också för den största delen av det totala resandet.

2.1.4 Varför blev det som det blev?

Sammanfattningsvis kan konstateras att de investeringar i nya banor, nya fordon och nya tågtrafiksystem som skett under nittioalet haft effekt. Järnvägen, som idag producerar fler personkilometer än någonsin, bör således genom fortsatt politisk vilja samt målmedvetna och uthålliga satsningar kunna återhämta och ta nya marknadsandelar allteftersom trafikförhållandena förbättras.

Det är i själva verket svårt att idag tänka sig att en modern storstad skulle kunna fungera någorlunda effektivt utan moderna tågsystem för det dagliga resandet mellan bostad och arbete. Tunnelbana eller spårväg krävs för att försörja närområdet inom 20–30 km med trafik, medan järnvägen behövs för att utsträcka arbetsmarknaden upp till kanske 100 km. En restid kring en timme enkel resa förefaller vara acceptabelt i Sverige.

I det inledande kapitlet har jag redogjort för de sammantaget fyra viktiga trafik- och transportpolitiska beslut som fattats under efterkrigstiden. Samtliga dessa har givetvis i hög grad kommit att avgöra utvecklingen inom persontrafiken. Från sextioalets beslut om att trafikslagen ska bära sina egna kostnader och deras tjänster bjudas ut i fri konkurrens har därefter marginalkostnadsprissättning och ett samhällsekonomiskt effektivitets- och nyttoperspektiv gradvis introducerats i transportpolitiken. Omregleringen av järnvägen med start i åttioalets beslut om att dela järnvägen i ett banverk och ett trafikföretag var vidare en viktig vändning även om också detta har kommit att ske i en stegvis process som ännu inte kan sägas vara avslutad. Nittioalets politik med en ökad fokusering på en hållbar utveckling och ett bättre utnyttjande av de olika trafikslagens komparativa fördelar har fortsatt in på 2000-talet, även om dess effekter ännu inte till fullo kan skönjas.

Skulle persontransportarbetet idag ha varit sammansatt på ett annat sätt om trafikpolitiken under perioden 1950–1985 varit mer inriktad mot att stimulera samverkan mellan trafikslagen, särskilt väg- och järnvägstrafik, än att hantera järnvägens ständiga finansiella underskott? Hur skulle denna utveckling ha tett sig om man inte samtidigt uppmuntrat privatbilismen och byggt ut och förbättrat vägnätet? Vi får aldrig veta hur järnvägens situation skulle ha sett ut med en annan politik, men det finns skäl att tro att utvecklingen åtminstone i delar hade gått en annan väg. Såvida man inte å

andra sidan tror att människors individuella mobilitetsbehov är så starka att ingen politik egentligen biter på privatbilismen.

Om dagens idéer om trafikgrenssamverkan hade slagit rot tidigare, kanske 1963 års trafikpolitiska beslut om att varje trafikgren skulle bära sina egna kostnader inte hade fått det genomslag det fick. Beslutet var dessutom i kraft ända till 1979, då det trafikgrensvisa kostnadsansvaret i princip avskaffades. Den utredning som ledde fram till 1963 års beslut tillsattes redan år 1953, dvs. under efterkrigstidens avklingande regleringsekonomi. Utredningen, som engagerade en stor del av landets transportexpertis och pågick under nästan tio år, förberedde landet för mera marknadsekonomiska lösningar och påverkade i viss utsträckning det trafikpolitiska skeendet redan under utredningstiden.

Järnvägen uppfattades av ägarna i stort sett som en ekonomisk och politisk börda under sextio- och sjuttio-talen och detta fortsatte i stort sett ända fram till mitten av åttiotalet då man började förbereda de järnvägssatsningar som beslöts 1988. Under åttiotalet avlastades järnvägen kapitalkostnader och vissa andra finansiella insatser gjordes. Vägtrafiken och bilismen var dock, tors man nog påstå, under en fyrtyoårsperiod ungefär samma symbol för framåtskridande och modernitet som järnvägen hade varit hundra år tidigare. I dagens postmoderna samhälle förefaller det finnas grogrund för en mer balanserad syn på hur de olika trafikslagens fördelar kan och bör utnyttjas.

Järnvägen har till följd av den skisserade utvecklingen i många avseenden, dock icke alla, varit på defensiven från 1950 till 1990. Det var först under åttiotalet som det ljusnade en del och insikten vann terräng att järnvägen hade en viktig roll att spela i den kommande trafikpolitiken. Den under nittio-talet höjda investeringsnivån i infrastrukturen och införande av nya, snabba tåg har varit avgörande för järnvägens förmåga att vända den neråtgående kurvan och förändra bilden från ett transportmedel på tillbakagång till ett som har utvecklingsmöjligheter.

2.2 Järnvägstrafikens roll på den framtida resemarknaden

Persontrafik på järnväg bör i första hand utnyttjas för transporter i och mellan storstadsregioner och andra tätbefolkade områden och regioner där järnvägens karaktär av masstransportmedel tillvaratas. Motiven för att utveckla järnvägstrafiken bör vara att

- tillgodose behovet av effektiva, bekväma och konsumentanpassade resor av god kvalitet för många människor på en gång,
- minska trängsel och annan miljöbelastning samt
- knyta samman boende-, arbets- eller utbildningsmarknader eller kombinationer därav till funktionella regioner.

2.2.1 Järnvägens styrkor och svagheter

En viktig del av järnvägens konkurrensfördelar ligger i dess kapacitetsstyrka och i dess bekvämlighet med möjlighet att erbjuda resenären tid för avkoppling eller arbete. Därtill är resande med tåg både ett miljövänligt och säkert alternativ till andra sätt att resa. Dess förmåga att samtidigt transportera många människor på ett snabbt och förhållandevis bekvämt sätt är en fördel, i synnerhet i tät storstadstrafik, men också i och mellan mer eller mindre befolkningstäta regioner med ett regelbundet resbehov. Senare års utveckling mot alltmer förtätade storstadsområden med stora miljöproblem i form av trängsel och utsläpp talar för att ett ökat resande med järnväg är till fördel för såväl resenärerna som samhället i övrigt.

Möjligheten att utnyttja järnvägens styrkor beror emellertid ofta på var och när transportbehovet finns. Tomma eller dåligt belagda tåg kan knappast anses bidra till en bättre miljö. Järnvägen är ett miljövänligt alternativ endast under förutsättning att den faktiskt tar hand om stora resandeflöden.

Till järnvägens nackdelar hör förutom dess höga kostnader även dess bundenhet till spåren som gör systemet jämförelsevis inflexibelt och känsligt för störningar. På linjer med bristande kapacitet har järnvägstrafiken svårt att snabbt anpassa tidtabeller och trafikupplägg i takt med eventuella förändringar i efterfrågan.

Många av järnvägens svagheter är möjliga att åtgärda

Det finns en rad faktorer förknippade med järnväg som av många anses tillhöra järnvägens svagheter. En närmare beskrivning av hur resenärer och andra upplever dessa finns i avsnitt 2.7. Dessa faktorer bör dock inte förväxlas med sådana för järnvägen grundläggande egenskaper som kan göra järnvägen lämplig för vissa men inte för andra transportuppgifter. Dessa faktorer gäller t.ex. bristande punktlighet som kan få långtgående effekter då tågresan ofta är en del i en mer sammansatt resa. En tågförsening kan således resultera i flera missade anslutningar med ytterligare förseningar som följd. Vidare har bristande informations- samordning mellan ett ökande antal aktörer såväl på organisatörs- som operatörssidan lett till att boknings- och försäljningssystem upplevs som krångliga och att det är svårt att få enkel information om var, när och hur det är bäst att åka. Detta har knappast bidragit till att öka järnvägens attraktionskraft ur ett resenärsperspektiv.

Sammantaget avgörs järnvägens användbarhet och attraktionskraft i det totala transportsystemet av i vilken mån dess styrkor kan utnyttjas och dess svagheter åtgärdas. Svagheter som bristande punktlighet och otydlig reseinformation är visserligen viktiga faktorer som drar ner järnvägens attraktionskraft men är samtidigt av den arten att de går att göra något åt. Järnvägens egenskaper som ett kapacitetsstarkt och yteffektivt men samtidigt förhållandevis dyrt och relativt inflexibelt transportmedel är däremot av en avgörande betydelse för vilken roll järnvägen bör tilldelas i det totala transportsystemet för att det ska bli så effektivt som möjligt.

2.2.2 Kopplingen till de transportpolitiska målen

Järnvägen är förknippad med höga kostnader, både när det gäller att bedriva trafiken och anlägga och underhålla infrastrukturen. I ett ansträngt finansiellt läge är det därför än viktigare att samhället satsar på den järnvägstrafik som verkligen kan tillföra transportsystemet mesta möjliga nytta för resenärerna, skattebetalarna och övriga berörda i samhället. Sådan trafik återfinns i första hand i och mellan storstadsområden och andra tätbebyggda områden där det finns stora mängder resenärer med frekventa resbehov.

Trafikuppgifter inom ramen för "syftet med resan är målet", t.ex. arbetspendling med lokaltrafik i storstäder liksom tjänsteresor och

privatresor över längre avstånd, tillgodoser i första hand delmålet om en ökad tillgänglighet. Redan genom att lyfta över mer resande från väg till järnväg ökar såväl framkomligheten som tillgängligheten till resmålet för både de som reser med tåg som för de som fortsätter att åka bil och buss. Denna fördel är särskilt framträdande i storstäder och andra trafiktäta områden. Tågets förmåga att för dessa trafikändamål kunna transportera många människor samtidigt utan att behöva göra avkall på restiden och bekvämligheten, dessutom ofta med kortare restid, bidrar vidare till delmålet om en förbättrad miljö.

Det faktum att kvinnor i större utsträckning än män använder och är beroende av kollektiva färdmedel ger tåget en roll när det gäller att uppfylla jämställdhetsmålet i transportpolitiken. Också när det gäller att knyta samman flera orter som tillsammans utgör eller skulle kunna utgöra en gemensam boende-, arbets- och tillväxtregion² har tåget en viktig uppgift att fylla som kan bidra till delmålet om en ökad regional utveckling.

Från andra håll framförs samtidigt uppfattningen att ökade satsningar på tåg och annan kollektivtrafik för att möta kvinnors behov riskerar att göra denna grupp ännu mer beroende av och hänvisad till kollektiva färdmedel, medan män i oförändrad eller ökad utsträckning fortsätter att åka bil. Därmed skulle dylika satsningar leda till att jämställdheten i trafiken, trots uppsatta mål, istället minskar. Utifrån detta resonemang skulle också en ökad användning av tågtrafik för regionförstoring kunna utvecklas till den kvinnofälla jämställdhetsmålet tvärtom syftar till att förhindra.

En jämförelse mellan buss och tåg

En jämförelse som jag låtit genomföra mellan ekonomin för tåg och buss på kortare sträckor med förhållandevis litet resandeunderlag visar att eltåg på bra banor är såväl mer företagsekonomiskt som samhällsekonomiskt effektivt än bussen. Förklaringen står främst att finna i att tåget är snabbare än bussen givet att banan kan erbjuda tillfredsställande framkomlighet. Denna bättre effektivitet gäller dock under förutsättning att en minsta antagen tågenhet, i exemplet 100 platser, i genomsnitt är belagd till minst

² Dvs. en region kring en gemensam utbildnings-, arbetsmarknad eller annan funktionell marknad eller kombinationer därav som tillsammans kan bilda de för näringslivsutvecklingen så viktiga kluster av olika funktioner och aktörer.

40 procent. Då har dock inte hänsyn tagits till att bussen normalt sett är lättare att sätta in och ta ur trafik med relativt kort varsel och kan användas till andra ändamål under delar av dygnet. Det bör också noteras att den i praktiken längre restiden med buss beror på att bussen ofta används för att tillgodose andra marknader och går i en mindre rak linje med fler, och till start och resmål närmare, hållplatser. Det kan ge bussen en viss komfortfaktor som minskar tågets fördelar i icke direkta relationer.

Jämförelsen mellan buss och tåg i exemplet ovan visar att det är restidsförkortningen som tåget kan ge upphov till som är det främsta motivet för att välja järnväg framför buss. Med snabba tåg på framkomliga banor utan kapacitetsproblem kan därmed järnvägen redan med relativt små resandeströmmar ge ett viktigt bidrag till för samhället och medborgarna önskvärd regionförstoring i områden med utvecklingspotential. Det ändrar dock inte det faktum att det fortfarande krävs en viss volym på resandet för att kunna tillvara denna tågets komparativa fördel. De regioner jag har i åtanke ligger knappast i landets mer glesbefolkade områden. En annan viktig förutsättning för att kunna utnyttja järnvägen på detta sätt är också att det finns tillgänglig kapacitet. Det är enligt min mening inte självklart att utbyggnad av infrastruktur är det bästa eller samhällsekonomiskt mest effektiva sättet att åstadkomma regional utveckling eller regionförstoring.

Jämförelsen i den utförda analysen ovan visar också att järnvägens miljömässiga fördelar, åtminstone vad gäller dieseldrivna tåg, snarare förklaras av en "yt- eller kapacitetseffektivitet" än av att de skulle ge upphov till så mycket mindre miljökostnader än bussen. Även om tåg liksom vägtrafik gör ett jämförelsevis stort intrång i omgivande landskap och förorsakar ett förhållandevis kraftigt buller gör denna kapacitetsstyrka tåget till ett mer energi-effektivt transportmedel än dess alternativ. Likaså torde tågets trafiksäkerhetsmässiga fördelar vara otvetydiga. Järnvägen har en dokumenterat låg olycksfrekvens jämfört med de flesta andra trafikslag.

Jag har inte på motsvarande sätt gjort någon mer systematisk jämförelse med bilen eller med flyget, båda lika starka konkurrenter till tåget men inom delvis olika marknadssegment. Men även gentemot dessa transportmedel har tåget sina fördelar i ett transportpolitiskt perspektiv. Inte i alla relationer och för alla typer av resor, men där resandeströmmarna är stora talar såväl miljöskäl liksom möjligheten till restidsförkortning för tåget. I synnerhet i tät trafik

kan tåget sannolikt förkorta restiden avsevärt jämfört med bilen. Och på de riktigt långa resorna, där fjärrtåget huvudsakligen konkurrerar med flyget, har tåget fördel av att ofta finnas bekvämt tillgänglig i städernas mer centrala delar, närmare resstart och -mål, vilket givetvis också bidrar till att korta ner restiden.

Vilket transportslag som bäst tillgodoser resenärernas och samhällets efterfrågan är sammantaget en fråga om vilket transportmedel som bäst kan utföra en specifik trafikuppgift i en specifik relation med hänsyn tagen till omgivande förutsättningar (yt- och energieffektivitet, kostnadseffektivitet, prestationseffektivitet etc.). I storstadstrafik är t.ex. resor med buss mer yteffektiva än resor med bil, och med spårväg eller järnväg är yteffektiviteten än större. En busspassagerare använder bara en tiondels yta jämfört med en bilist och för en passagerare i spårbunden trafik är ytbehovet ännu mindre.³

I slutändan avgörs emellertid frågan om tågets plats i transportsystemet av dess värde och attraktionskraft för resenärerna. Och i sin tur av i vilken mån organisatörs- och producentsidan, både aktiva och kommande trafikorganisatörer och -operatörer liksom deras underleverantörer, ser en möjlighet i att exploatera detta värde och de restidvinster som tåget kan generera.

Mot denna bakgrund och med utgångspunkt från det resenärsperspektiv som ligger till grund för min utredning ligger det därför nära till hands att söka svaret på frågan om var – i vilka relationer och för vilka reseuppgifter – tåget bäst används i järnvägens kommersiella konkurrenskraft och i samspelet mellan producenter av tågresor och deras kunder.

2.2.3 Järnvägens kommersiella förutsättningar

SIKA:s lönsamhetsstudier

På uppdrag av och i samarbete med Järnvägsutredningen har SIKA kalkylerat och prognostiserat järnvägens företagsekonomiska lönsamhet som den ser ut idag (basår 1997) och fram till år 2010. De antaganden som använts i prognosen över hur trafikeringen på järnväg kan tänkas se ut 2010 har gjorts av Banverket år 2001 med underlag från SJ AB och trafikhuvudmännen. Analyserna om järnvägstrafikens lönsamhet bygger vidare på prognoser om resandets

³ Kollektivtrafik med människan i centrum, s 46 SOU 2001:106

utveckling. Dessa grundar sig i sin tur på olika antaganden om utvecklingen i samhället och i transportsektorn, t.ex. antaganden om demografi, tillväxt och transportpolitik. Det bör påpekas att alla sådana antaganden innehåller mer eller mindre osäkerhet.

Ett basalternativ och tre utredningsalternativ har beräknats med utgångspunkt främst i SJ AB:s s.k. egentrafik, dvs. den trafik och de linjer och stråk som idag betecknas som kommersiellt lönsamma. Men till underlaget har också lagts sådan trafik som, även om den idag drivs med samhällsstöd, till följd av ett stort resandeunderlag har förutsättningar för att vara kommersiellt lönsam. Bland de tio stråk som analyserats finns därför även trafik som bedrivs enligt avtal med trafikhuvudmän. Totalt sett är närmare 80 procent av trafiken på de tio stråken långväga resor, dvs. resor över tio mil. Beräkningarna är baserade på kostnadsuppgifter från SJ AB.

Syftet med analyserna är att kunna dra slutsatser om vilken trafik som skulle kunna bedrivas nu och i framtiden om kostnaderna helt avsågs täckas av biljettintäkter, dvs. på kommersiella villkor. SIKAs resultat av analyserna refereras och kommenteras i det följande. För en närmare beskrivning av SIKAs analysarbete och deras slutsatser se appendix 1, *Lönsam persontrafik på järnväg. Analyser för Järnvägsutredningen*.

Basalternativet i prognosen för 2010

Prognosen för 2010 använder år 1997 som basår och analyserar först lönsamheten i trafiken som den nu är utformad. Resultatet visar att alla stråk utom ett, nämligen Västra stambanan mellan Stockholm och Göteborg, är olönsamma idag. Med nu inplanerad utbyggnad av infrastrukturen men med i övrigt i stort sett oförändrade förutsättningar jämfört med idag kommer de flesta stråk fortfarande vara olönsamma år 2010.

I basalternativet i prognosen för 2010 antas resandet med järnväg mätt i personkilometer öka kraftigt med ca 40 procent från 1997, varav de långväga resorna ökar mest. Buss-, bil- och flygtrafiken ökar också enligt prognosen, men i en något långsammare takt. Den ökade efterfrågan i prognoserna är delvis en följd av antaganden om förändringar i omvärlden såsom ekonomisk och demografisk utveckling. Men den beror i hög grad även på antaganden om förändringar inom själva transportsektorn.

Men även om prognosen visar på en kraftig ökning i resandet, visar en uppföljning av det verkliga resandet att prognoserna hittills har underskattat resandeutvecklingen med buss men framför allt resandet med järnväg. Enligt preliminär statistik för 2002 har nästan hela, eller 95 procent, av det prognostiserade järnvägsresandet för 2010 uppnåtts redan år 2002. I SIKAs prognosarbete har hänsyn tagits till denna utveckling genom att till basalternativet lägga ytterligare ett alternativ med 10 procent mer långväga resande med järnväg.

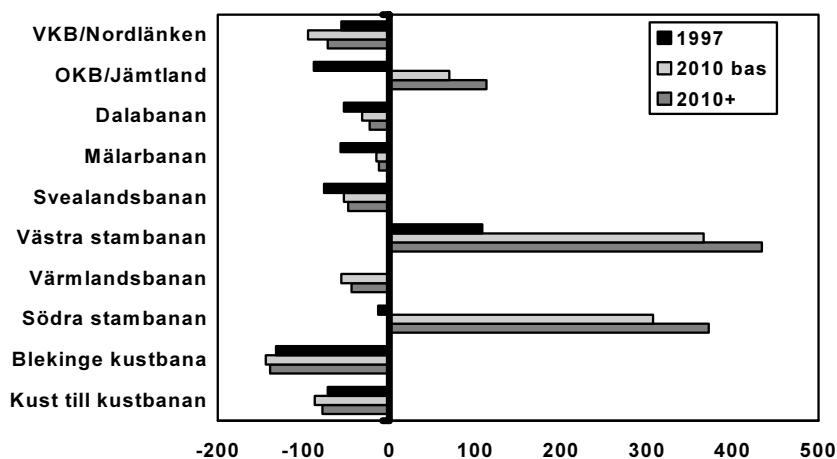
Denna uppräknings är givetvis också en approximation vars storlek kan ifrågasättas. Å ena sidan skulle den kunna vara för liten mot bakgrund mot den kraftiga ökning som redan inträffat under prognosperiodens första år. Om så visar sig vara fallet och resandeutvecklingen således är underskattad skulle också lönsamheten i trafiken vara underskattad. Det faktum att den ökning i resandet som vi hittills sett troligen i stor utsträckning är ett resultat av de satsningar på utbyggnad av banor och andra standardhöjningar i trafiken som gjorts under dessa år skulle å andra sidan kunna betyda att denna ökning inte kommer att fortsätta i samma takt framöver. I så fall är en tioprocentig uppräknings istället en överskattning av resandeutvecklingen.

Vidare antas i prognosen att biljettpriser på buss och tåg och priser på bensin är reellt oförändrade jämfört med 1997. Flygpriserna antas dock öka något. Kostnaderna för att driva järnvägstrafik utvecklas som en kombination av förändrade sträckresp. tidsberoende kostnader och ökningen av efterfrågan. Den totala kostnaden per personkilometer minskar enligt prognosen med ca 15 procent från 1997 till 2010.

Förutsättningarna för att driva lönsam järnvägstrafik antas således förbättras påtagligt under perioden – resandet beräknas öka och kostnaderna per producerad enhet sjunka. Vidare antas en rejäl satsning på utbyggnad av ny infrastruktur äga rum. Trots detta visar modellresultaten på fortsatt dålig lönsamhet för de flesta stråk. Det sammanräknade nettot för de tio stråken är dock positivt. En viktig förklaring till detta är att persontransportarbetet på de tre lönsamma stråken står för merparten eller två tredjedelar av trafiken på de tio analyserade stråken. Detta motsvarar omkring hälften av det totala transportarbetet med järnväg i Sverige.

Nedanstående figur visar utfallet per stråk i basalternativet 2010 och med 10 procents mer långväga resor jämfört med 1997.

Figur 2.7. Beräknat netto per stråk 1997 och 2010, miljoner kronor per år. För utgångsläget 1997, basscenariot 2010 (2010 bas) samt för ett scenario med 10 % mer långväga resor 2010 (2010+).



Precis som för 1997 är det Västra stambanan som står för det bästa resultatet 2010 men även Södra stambanan och Ostkustbanan uppvisar positiva netton. Av trafiken på dessa tre stråk är mellan 90 och 97 procent långväga resor. Trafiken på de övriga stråken går fortfarande med förlust. Här är andelen kortväga resor större och på vissa stråk, Mälardalensbanan, Svealandsbanan, Blekinge kustbana och Kust-till-kustbanan, överväger de korta resorna.

Prognosen i basalternativet bygger som sagt på en framskrivning av nuvarande trafik med samma förutsättningar som idag. SIKAs har emellertid, i tre olika utredningsalternativ, även analyserat hur trafiken skulle se ut om man ändrade på vissa av dessa förutsättningar. Således har prövats hur utbytta snabbtåg, ändrade biljettpreiser och nedläggning av viss trafik på ett antal linjer påverkar kalkylen.

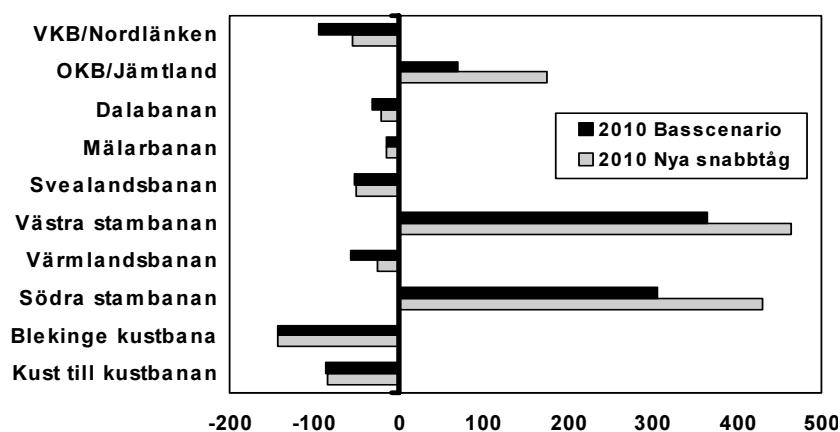
Effekter av lägre kostnader med nya snabbtåg

I detta alternativ har alla snabbtågen bytts ut. Kostnaderna för nya snabbtåg antas vara betydligt lägre än för den mix av gamla och nya tåg som förutsätts i basalternativet. En förutsättning för detta är

dock bl.a. att trafikeringen kan anpassas så att det nya tågmaterielet, med dess möjlighet till högre hastigheter och kortare omloppstider, kan utnyttjas fullt ut. Hinder för detta skulle t.ex. vara att kapaciteten i järnvägsnätet inte räcker till.

I figur 2.8 nedan visas att lönsamheten förbättras på samtliga stråk som trafikeras med snabbtåg. Antalet olönsamma stråk är dock fortfarande oförändrat. Enbart Västra och Södra stambanan samt Ostkustbanan är lönsamma. Nettot för övriga stråk som har betydligt mindre snabbtågstrafik påverkas också i positiv riktning men inte tillräckligt mycket för att ge ett positivt netto.

Figur 2.8. Beräknat netto per stråk med nya snabbtåg, miljoner kronor per år.



Effekter av höjda biljettpriser

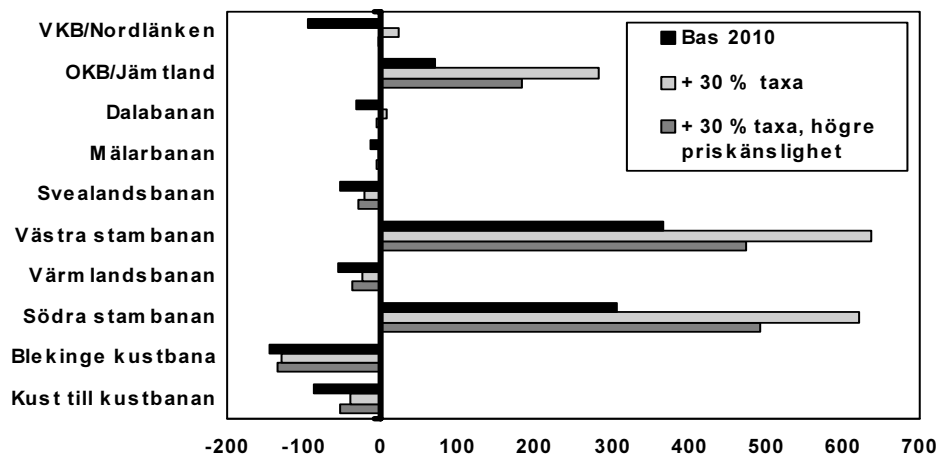
I basalternativet antas som sagt biljettpriserna vara reellt oförändrade jämfört med 1997. Utvecklingen enligt konsumentprisindex (KPI) visar emellertid att biljettpriserna i järnvägstrafiken i själva verket har ökat relativt mycket även reellt sett under senare år. Mellan 1980 och 2002 har priset för en tågbiljett reellt sett ökat med drygt 58 procent, att jämföra med en ökning på 31 procent för flyg och knappt 25 procent för bensin. Prishöjningarna i tågtrafiken har skett särskilt på de sträckor där infrastrukturen har förbättrats och en stor del av dessa höjningar har skett efter basåret 1997. För att pröva antagandet om reellt oförändrade biljettpriser har i en

känslighetsanalys biljettpriserna i den långväga trafiken därför höjts med 30 procent.

Hur stor effekten blir av en prishöjning beror givetvis på hur priskänsliga resenärerna är, något som det är svårt att uttala sig om. SIKA har därför i detta avseende analyserat två olika alternativ, ett med relativt prisokänsliga resenärer (priselasticitet=-0,3), dels ett med en betydligt högre känslighet (priselasticitet=-0,7). Den senare är det värde som noterats vid tidigare prishöjningar i samband med införandet av moms på inrikes resor 1991.

Resultatet av analysen visar att det långväga persontransportarbetet med järnväg skulle minska relativt kraftigt med högre biljettpriser. Som väntat minskar resandet mest i fallet med den högre priskänsligheten. Intäkterna blir därmed lägre men samtidigt minskar också kostnaderna. Det innebär att i båda fallen ökar lönsamheten med högre biljettpriser. De redan lönsamma stråken blir mer lönsamma och i fallet med mindre priskänsliga resenärer uppvisar även Väst kustbanan och Dalabanan ett litet överskott.

Figur 2.9. Netto per stråk med 30 procents prishöjning på långväga resor. Olika priskänslighet, miljoner kronor per år.



Det minskade resandet och de ökade biljettpriserna minskar således kostnaderna och ökar intäkterna och ger totalt sett ett positivt netto för samtliga stråk som omfattas av analysen. SIKA framhåller dock att dessa resultat måste tolkas med stor försiktighet, eftersom

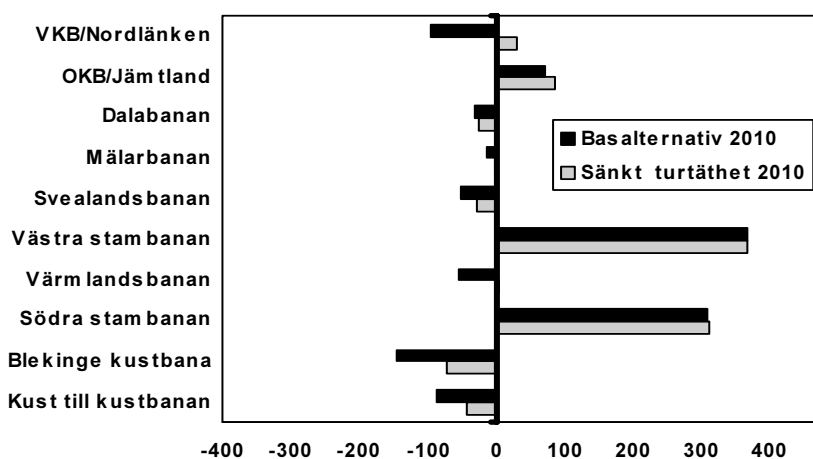
det är svårt att veta hur stor priskänsligheten är i verkligheten. Resultatet av en prishöjning med de två olika priselasticiteter som prövats i detta fall ger dock en uppfattning om dess betydelse för trafikens lönsamhet. I båda fall förblir det totala nettot positivt.⁴

Även om det inte går att utläsa några exakta resultat av denna känslighetsanalys menar SIKA att riktningen är säker och att ökade priser sannolikt skulle leda till en förbättring av lönsamheten för trafiken.

Effekter av minskad trafik på olönsamma linjer

I den tredje känslighetsanalysen har trafiken halverats på de stråk som beräknats vara olönsamma i basalternativet. I figuren nedan redovisas resultaten per stråk. Utöver de redan tidigare lönsamma stråken, blir nu även Västkustbanan/Nordlänken och Värmlandsbanan svagt positiva.

Figur 2.10. Netto per stråk med halverad turtäthet i olönsamma stråk. Miljoner kronor per år.



Enligt SIKA är resultatet från denna känslighetsanalys den mest svårbedömda av de analyser som gjorts. Här anbefalls en mycket

⁴ Om priskänsligheten i själva verket skulle vara ännu högre, dvs. mellan $-0,7$ och $-1,0$ skulle det i sin tur betyda att SJ AB redan idag hade funnit en från vinstmaximeringssynpunkt nära nog exakt nivå på sina biljettpreiser. Det förefaller inte särskilt realistiskt.

försiktig tolkning eftersom det inte är självklart hur trafikanterna skulle bete sig om trafiken minskades eller försvann på vissa linjer. Å ena sidan kan trafikanterna tänkas sluta åka på linjer med för låg turtäthet vilket sannolikt också skulle minska åkandet på övriga linjer. Å andra sidan kan trafikanterna tänkas välja andra resvägar och börja åka mer på de lönsamma linjerna vilket i så fall ytterligare skulle förbättra deras resultat.

En ytterligare och lika trolig möjlighet är att åtminstone delar av den nedlagda tågtrafiken skulle ersättas med busstrafik eller andra färdmedel som bättre kan anpassas till de mindre och sannolikt svårförutsägbara resandeströmmar det här är frågan om. I de grundantaganden som SIKA gjort i prognosarbetet har dock konkurrerande trafikslags utbud antagits i stort sett oförändrat. Den möjlighet som innebär att konkurrenter tänks reagera på förändringar i järnvägsutbudet har därför inte kunnat analyseras.

Det faktum att de inbördes förhållandena vad gäller lönsamheten mellan respektive stråk inte påverkas, dvs. de redan olönsamma stråken är fortfarande olönsamma och de lönsamma blir bara än mer lönsamma, talar för att de lönsamma stråken inte skulle påverkas av neddragningar i de olönsamma stråken. SIKA uttalar dock sin tveksamhet inför prognosmodellens förmåga att rätt analysera resenärernas benägenhet till omflyttningar i järnvägsnätet till följd av den nedlagda trafiken. En viss omflyttning till andra resvägar är både möjlig och sannolik, men jämfört med vad analysen visar skulle troligen en större andel resenärer sluta åka tåg om turtätheten halverades.

En annan fråga gäller vilka kostnadseffekter som skulle uppstå av en sådan åtgärd. Den prognosmodell som SIKA har använt har inte tillfredsställande kunnat hantera det fallet att trafik helt tas bort. Istället har en halvering av antalet turer gjorts, jämnt fördelat över de olönsamma stråken. Det innebär att även om de rörliga kostnaderna för trafiken minskar så kvarstår större delen av de fasta kostnaderna vilket betyder att lönsamheten i själva verket inte skulle förbättras i så hög grad som analysresultatet visar.

I verkligheten torde en sådan neddragning inte göras jämnt över hela trafikutbudet utan med hänsyn till dygns- och säsongsmässiga variationer i resandeunderlaget. På linjer där trafiken helt skulle läggas ner bortfaller givetvis även de fasta kostnaderna. Därmed skulle modellen kunna sägas underskatta kostnadseffekterna av en sådan åtgärd.

Nettoeffekterna av en neddragning av olönsam trafik är således osäker. Resultaten visar emellertid att de lönsamma stråken sannolikt inte skulle påverkas så dramatiskt och SIKAs sammanvägda bedömning är att effekten av att lägga ner viss trafik på olönsamma banor inte är så stor att de tidigare lönsamma stråken skulle bli olönsamma. Troligen minskar vinsten på de lönsamma banorna men samtidigt förbättras också resultatet för de olönsamma stråken.

Mina slutsatser av studierna

SIKA:s analyser visar att det är svårt att uppnå företagsekonomisk lönsamhet på många av stråken i dagens järnvägsnät, trots att analyserna utgår från kraftiga ökning av resandet och att kostnaderna per producerad enhet sjunker. Samtidigt visar emellertid prognosresultatet på att en stor andel, ca två tredjedelar av trafiken på de tio stråken och omkring 50 procent av det totala persontransportarbetet på järnväg, har förutsättningar för att i framtiden kunna bedrivas med kommersiell lönsamhet.

Tre stråk, Västra stambanan, Södra stambanan och Ostkustbanan visar på lönsamhet i samtliga framtidsanalyser. Den företagsekonomiska lönsamheten kan förbättras genom att biljettpriserna höjs, men det leder samtidigt till mindre resande. Kostnadsänkningar genom byten till mer kostnadseffektiva tåg förbättrar också lönsamheten. Slutsatsen om lägre kostnader för nya tåg bygger dock delvis på att det inte finns några kapacitetsrestriktioner i järnvägsnätet och att operatörerna fritt kan utnyttja de nya tågens högre hastigheter och kortare omloppstider. Detta är givetvis inte ett realistiskt antagande och innebär att kostnadsminskningar till följd av nya tåg kan vara något överskattat.

Varken med höjda priser eller billigare tåg blir dock flera stråk lönsamma. Det stabilt olönsamma resultatet på de olönsamma sträckorna tyder på att trafikutbudet på dessa stråk trots allt är, och har varit, alltför omfattande från företagsekonomisk synpunkt.

En stor andel av den trafik som har bedömts kunna bedrivas med kommersiell lönsamhet är långväga resor som främst går på nyrustade banor. Av det långväga resandet består övervägande delen av privatresor medan en mindre del utgörs av tjänsteresor. Resten gäller lokal eller regional trafik.

Den övervägande delen av det förmodat kommersiellt lönsamma långväga resandet består således av fritidsresor som görs av relativt priskänsliga privatpersoner. Trots detta har på senare år biljettpriserna höjts och det saknas fortfarande i stor utsträckning reella lågprisalternativ för resenärerna i fjärrtrafiken. SIKAs känslighetsanalyser visar inte oväntat att prishöjningar vid en högre priskänslighet riskera leda till att tappet av resenärer halverar lönsamheten jämfört med om höjningarna hade drabbat de sannolikt mindre priskänsliga affärsresenärerna.

Å andra sidan visar senare tids resandeutveckling på ett minskat affärsresande. Fortfarande ökar privatresorna men sedan juli i år har det totala resandet med SJ AB:s tåg minskat.⁵ Sannolikt har lågprisflyget tagit över en del av tågets resenärer. Samtidigt antyder utvecklingen mot ett ökat resande till lägre priser och med lågprisalternativ på en högre priskänslighet hos resenärerna. För tågets del innebär det att även affärsresenärerna är priskänsliga nog att hellre välja en resa med normalbiljett än med de dyrare affärsbiljetterna.

Frågan om nätverkseffekter och matarvärden är komplicerad och vilka effekter nedläggning av olönsam trafik leder till är högst osäkert. Beroende på hur de fasta kostnaderna påverkas och hur resenärerna kommer att bete sig, kan det både leda till minskad och ökad lönsamhet på enskilda stråk.

SIKA har i sin analys också visat på att en icke försumbar andel resenärer på de lönsamma stråken har gjort en del av sin resa på de olönsamma stråken. Det är vanligast på södra och västra stambanan men gäller inte överallt. Därmed skulle neddragningar av trafiken på de olönsamma stråken troligen leda till minskat resande åtminstone på vissa lönsamma stråk, givet att dessa resenärer skulle välja ett annat färdmedel. Huruvida resandet skulle minska så pass mycket att dessa stråk skulle bli kommersiellt helt ointressanta är dock tveksamt. Även om resultatet från SIKAs känslighetsanalys av neddragningar i trafiken måste tolkas med försiktighet antyder det dock att nätverkseffekterna i den undersökta järnvägstrafiken inte nödvändigtvis är så stora eller givna som ofta har framhållits.

SIKA har inte med den prognosmodell som använts haft möjlighet att beräkna dynamiska effekter av intra- eller intermodal konkurrens. De linjer som studeras i modellen trafikeras av endast en operatör. Således antas i modellen konkurrenser inom järnvägs-

⁵ SJ AB delårsrapport 1 januari – 30 september 2003.

sektorn eller konkurrenter från andra transportslag inte ändra sitt utbud, sina upplägg eller sina priser för att möta de förändringar inom järnvägstrafiken som här analyserats. Realismen i ett sådant antagande kan givetvis ifrågasättas. I verkligheten skulle sannolikt konkurrenterna på olika sätt ändra och anpassa sina trafikupplägg för att antingen ta upp konkurrensen eller genom samarbete försöka dra nytta av t.ex. järnvägstrafikens matarvärden.

Det är mycket svårt att säga hur sådana dynamiska effekter kan tänkas påverka järnvägssektorn, dess agerande och lönsamhet. Men det är enligt min mening inte givet att monopolmodellen är den enda möjliga för att kunna ta vara på positiva nätverkseffekter i systemet. Även konkurrerande operatörer i järnvägstrafiken har all anledning att söka dra nytta av matarvärdena från annan trafik, såväl inom järnvägssystemet som från andra trafikslag, i syfte att göra sin egen produkt mer konkurrenskraftig och attraktiv för kunderna.

En persontrafikmarknad med en friare etableringsrätt än idag skulle ge fler kommersiella aktörer möjlighet att etablera sig där marknaden så tillåter. Även om det som sagt torde vara närmast omöjligt att med någon närmare förutsägbarhet uttala sig om den framtida utvecklingen av en sådan kommersiell marknad, vill jag ändå göra ett försök att diskutera detta.

Givet att SIKAs resultat beträffande var den lönsamma järnvägstrafiken finns står sig, är det i fjärrtrafiken som de kommersiella alternativen i första hand kan tänkas dyka upp. I denna trafik överväger privatresandet. Även om SJ AB åtminstone initialt främst synes ha riktat in sig på affärsresenärerna är det sannolikt i gruppen privatresenärer som möjligheterna till den framtida marknaden ligger. För nya operatörer som vill undvika att ta upp konkurrensen direkt med en redan etablerad och dominerande aktör, och för de som ser möjligheter att erbjuda ett "tågets lågprisalternativ", synes en given nisch finnas här.

De enligt SIKAs studie olönsamma stråken innehåller mer lokala och regionala resor, varav en del redan idag subventioneras av trafikhuvudmännen. Trots att här finns ett relativt stort resandeunderlag har den regionala trafiken förmodligen sämre förutsättningar att kunna bli kommersiellt lönsam. En förklaring till detta skulle helt enkelt kunna vara att betalningsviljan på sådana sträckor är förhållandevis svag samtidigt som alternativen är fler. Icke desto mindre anser jag inte det uteslutet att det även här kan finnas marknadssegment som lämpar sig för kommersiell trafik och

affärsmöjligheter för nya, kommersiella operatörer att ta upp och pröva.

2.2.4 Järnvägens framtida uppgifter

Utformningen av järnvägens produkter under modern tid har varierat beroende på vilket trafikslag man identifierat som huvudkonkurrent. Exempelvis var introduktionen av X2000-konceptet, med fokus på affärsresenärerna, mer ägnat att ta upp konkurrensen med flyget om dessa resenärer än att försöka möta privatresenärernas efterfrågan. Men i huvudsak har det varit en relativt homogen tjänst i form av resande på i stort sett samma vis som erbjudits alla. En viktig orsak till detta är järnvägens krav på stora resandevolymer som gör att många olika resandekategorier ofta måste kunna samsas och tas om hand i samma tåg. De intermodala konkurrensförhållandena har emellertid skiftat under åren, vilket har kommit att påverka järnvägens förutsättningar och konkurrenskraft gentemot andra transportslag.

Bilen har t.ex. i ökande grad blivit ett alternativ som föredras av många i takt med att bilsamhället har byggts ut även om de åtminstone tidvis relativt sett höga energipriserna har utgjort en motverkande kraft. Och även om bilåkandet alltjämt är en stark konkurrent till samtliga andra resealternativ kan mellan åren 2000 och 2002 skönjas en svag förskjutning från bil till kollektiva färdmedel. Inom den lokala och regionala trafiken är det uteslutande tåget som står för denna ökning. I början av nittio-talet ändrades vidare relativpriserna mellan flyget och järnvägen till järnvägens förmån och framför allt långväga tjänsteresor med tåg har med tiden kommit att bli en allvarlig konkurrent till inrikesflyget.

Avregleringen av den långväga busstrafiken i slutet av 90-talet ledde däremot till ett en kraftig expansion av busstrafikutbudet i kombination med sänkta priser, vilket gjorde bussen till en konkurrent till framför allt järnvägen. De prissänkningar som detta inledningsvis tvingade fram på vissa järnvägssträckor ledde i sin tur både till ett ökat järnvägsresande och en ökad konkurrenskraft för järnvägen både gentemot bil och buss.

Ungefär samtidigt öppnades tågtrafiken på den nybyggda Svealandsbanan vilket kraftigt ökade järnvägsresandet i Mälardalen. Detta följdes av ytterligare satsningar på utökad turtäthet och utbyggnad av flera nya banor på andra håll i landet. Sänkta ban-

avgifter för järnvägen har därefter ytterligare spätt på järnvägens konkurrenskraft såväl gentemot andra kollektiva färdmedel som mot bilen.⁶

Även om det totala persontransportarbetet liksom resandet med kollektivtrafik har ökat gradvis under senare decennier har järnvägens marknadsandelar i det totala transportsystemet emellertid legat på en relativt konstant nivå. Under 90-talet har dock järnvägsresandet ökat kraftigt jämfört med övriga transportslag.⁷ Till att börja med var det de korta resorna som ökade mest men sedan 1998 har den största ökningen skett i den långväga trafiken, som till övervägande del består av privatresor.⁸

Under förutsättning att järnvägsmarknaden framöver ges möjlighet att fortsätta utvecklas i en mer kundorienterad riktning med utrymme för mångfald och konkurrerande trafikkoncept är det min förhoppning att också nya trafikuppgifter kan komma att växa fram vid sidan av de mer traditionella.

Samhällets och resenärernas behov av kollektivtrafik kan tillgodoses genom en rad olika transportsätt. De trafikansvarigas trafikförsörjningsplaner ska läggas upp i ett trafikslagsövergripande perspektiv, med utnyttjande av det transportmedel som är bäst lämpat för den specifika behovet och i den enskilda situationen. Endast om tåget går att fylla till en viss grad kan dess stora investerings- och driftskostnader täckas i en sådan utsträckning att investeringen går att försvara, både samhällsekonomiskt och företagsekonomiskt. Det talar för att det samhälleliga åtagandet av kollektivtrafik med hjälp av tåg främst bör erbjudas inom och mellan storstadsregioner och befolkningstäta områden där det finns ett stort passagerarunderlag med ett omfattande och regelbundet resbehov.

Det riktigt stora och stabila resenärsunderlaget finns sannolikt endast i och mellan storstadsregionerna, i Mälardalen, Västra Götaland och Skåne samt en bit upp efter norrlandskusten. SIKAs studie visar att endast i stort sett tre järnvägsstråk har förutsättningar att kunna bedrivas med kommersiell lönsamhet. På dessa sträckor är det främst det långväga resandet som dominerar. Detta talar emellertid för att järnvägen i vissa relationer har en viktig roll att fylla som ett kommersiellt bärkraftigt transportmedel.

⁶ Marknadsanalys av godstransporter och persontrafiken för år 2001, (020226) och för år 2002, (030309), Jakob Wajsman, Banverket

⁷ Ibid

⁸ 77% privatresor 23% tjänsteresor enl. SJ AB.

Det betyder emellertid inte att järnvägen inte skulle ha en roll att fylla på andra ställen och i andra sammanhang. En av järnvägens komparativa fördelar ligger i de förkortade restider den kan bidra med. Enligt min mening utnyttjas denna fördel bäst genom att använda järnvägen som ett medel för att åstadkomma en för samhället nyttig regionförstoring. Det gäller t.ex. för områden och regioner som genom att knytas samman med billiga och smidiga resmöjligheter får möjlighet att utvecklas till en fungerande gemensam region för boende, arbete och tillväxt.

Regionförstoring syftar till att tillgängliggöra för medborgarna i landets olika delar vissa grundläggande och samhällsbärande funktioner som boende, arbetsplatser, utbildning, vård och omsorg. Genom att på ett effektivt sätt knyta samman dessa funktioner eller marknader med effektiva transporter kan fler människor som bor, arbetar eller av andra skäl vistas i dess omgivning få tillgång till sådana funktioner eller marknader till gemensam nytta för regionens utveckling. Givet moderna tåg, att det går att snabbt och bekvämt ta sig till stationen samt att det finns kapacitet på spåren kan man inom sådana regioner resa både snabbt och bekvämt med järnvägen och på så sätt korta ner restiden avsevärt jämfört med många andra resealternativ.

Att nyttja järnvägen i detta syfte förutsätter emellertid i de allra flesta fall en offentlig finansiering av sannolikt icke försumbar storlek. Detta betonar i sin tur vikten av en noggrann avvägning av var, hur och för vilket ändamål sådana satsningar på järnvägstrafik är motiverade. Även med en relativt restriktiv hantering av denna möjlighet torde det redan finansiellt ansträngda läget hos kommuner och landsting såväl som staten innebära att trafikhuvudmännen och Rikstrafiken endast marginellt kommer att kunna rymma utökningar av sådan trafik inom ramen för sin budget. Under överblickbar tid är snarast neddragningar att vänta.

Sammanfattningsvis menar jag att för att resor med järnväg ska vara ett effektivt och såväl företagsekonomiskt som samhällsekonomiskt lönsamt alternativ ur ett transportpolitiskt perspektiv krävs att många människor reser och att tågen går så fulla som möjligt. Järnvägen bör därför enligt min mening vara ett givet alternativ, och ibland huvudalternativet, för resor i och mellan storstadsregioner och andra tätbefolkade områden och regioner.

Därtill bör järnvägen, främst på grund av sin restidsförkortande förmåga, kunna nyttjas i mer småskaliga sammanhang som syftar till att åstadkomma för samhället viktiga regionförstoring. Genom

att knyta samman orter till nya funktionella regioner för arbete, vård, undervisning m.m. kan nödvändiga, för samhället grundläggande förutsättningar tillgängliggöras en större krets av människor till nytta för regionens och samhällets utveckling och tillväxt.

Sådan regionutveckling med hjälp av järnväg får dock inte göras till järnvägens huvudfåra utan en avvägning måste ske av skälen för och lämpligheten av tåg i varje enskilt fall. Frågan om regionförstoring bör emellertid i första hand ses i ett regionalpolitiskt sammanhang. Kostnader som är förknippade med trafikförsörjning vid en regionförstoring kan således vara motiverade ur ett bredare perspektiv än enbart trafikekonomiska.

2.3 Marknadstillträdet

- Licensierade järnvägsföretag tillåts i konkurrens bedriva kommersiell persontrafik över *hela* det svenska järnvägsnätet. Det ska således inte råda något monopol vare sig i operatörsledet eller i organisatörsledet. För den linjebundna persontrafiken bör denna organiseringsrätt dock regleras och kontrolleras genom ett *tillståndsförfarande*.
- Rikstrafikens och trafikhuvudmannens roll ska i första hand vara att planera och skapa förutsättningar för att det trafikutbud med villkor som samhället vill se och garantera kommer till stånd. Detta av samhället utpekade utbud ska Rikstrafiken och trafikhuvudmännen beskriva och motivera i långsiktiga *strategiska trafikförsörjningsprogram*.
- Kommersiell trafik kan vara en del av detta utbud men Rikstrafiken och trafikhuvudmännen kan också välja att skapa förutsättningar för utbudet genom bidrag och upphandling av trafik eller genom andra stimulansåtgärder.
- Upphandling av trafik bör göras i de fall när de kommersiella aktörerna inte bedöms 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 bör, liksom idag, åvila Rikstrafiken respektive trafikhuvudmännen.

2.3.1 Marknadstillträdesmodell för persontrafiken

Det är, i enlighet med utredningens direktiv, resenärernas perspektiv som är utgångspunkten för mina bedömningar och förslag om hur persontrafiken på järnväg bäst kan utvecklas i framtiden. Som underlag för denna bedömning har jag analyserat några olika marknadsmodeller. Dessa anger ramvillkoren och de närmare förutsättningar som aktörerna på marknaden (företag, konsument, och användare, myndigheter och organisationer) möter och som styr deras möjligheter att agera.

Järnvägsgruppen vid KTH har haft mitt uppdrag att prognostisera det framtida utbudet av persontrafik på järnväg. Resultatet av KTH:s prognosarbete presenteras närmare i appendix 2.

Som grund för KTH:s uppdrag har jag låtit utveckla fyra olika marknadsmodeller. Dessa ska ställas mot det referensalternativ som beskriver dagens situation på persontrafikmarknaden. Arbetet har skett i en arbetsgrupp bestående av företrädare för utredningens sekretariat och Järnvägsgruppen vid KTH samt experter från järnvägsutredningen med särskild sakkunskap om persontrafikfrågor. De analyser som gjorts och de diskussioner som förts i arbetsgruppen har mynnat ut i dels de fyra olika marknadsmodellerna, dels slutsatser om för- och nackdelar samt de effekter de olika modellerna kan tänkas få för resenärerna, operatörerna, organisationerna respektive skattebetalarna och samhället.

Modellerna har alla ambitionen att ligga i linje med resenärernas och samhällets efterfrågan och behov av järnvägstransporter. De är valda i avsikt att illustrera tydliga skillnader mellan olika tänkbara järnvägssystem bl.a. i syfte att utmana uppfattningen om järnvägen som den ser ut idag jämfört med hur den skulle kunna se ut i morgon. Här täcks således hela skalan från marknadsinitiativ till myndighetsinitiativ. En bärande tanke i modellarbetet är att kunna åskådliggöra vilka effekter och konsekvenser olika sätt att organisera och styra järnvägssystemet har på utvecklingen av trafiken. Ytterst har valet av modeller styrts av ambitionen att ta fram ett underlag för att analysera relevanta och trovärdiga alternativ för hur järnvägen skulle kunna utvecklas i framtiden.

I avsnitt 2.3.4 presenteras de fyra modellerna. Varje modellpresentation följs av en kort genomgång av modellens för- och nackdelar. Eventuella jämförelser i dessa sammanhang görs i förhållande till dagens situation på järnvägsmarknaden (det s.k.

referensalternativet). I det följande presenteras och diskuteras detta referensalternativ med dess för- och nackdelar.

Referensalternativet utgår från det reglerade monopolet före 1988 till en delvis avreglerad marknad idag. Idag har SJ AB legalt och faktiskt monopol på den interregionala persontrafiken på stomnätet som är kommersiellt lönsam. Genom att välja ut och avsäga sig möjligheten att trafikera vissa linjer är det i praktiken SJ som ensidigt avgör vilka linjer som är lönsamma och vilka som inte är det.

Det kommersiella trafikutbudet kompletteras med ett statligt/kommunalt initiativ där trafikhuvudmännen och Rikstrafiken upphandlar och subventionerar olönsam trafik. I denna del är det alltså trafikhuvudmännen och Rikstrafiken som har ett monopol på att organisera trafik; i trafikhuvudmännens fall genom det legala innehavet av trafikeringsrätten till spåren, i Rikstrafikens fall i ett de facto-monopol genom att myndigheten får statliga anslag som är öronmärkta för upphandling av interregional olönsam trafik.

I entreprenadtrafiken deltar SJ AB med anbud som en bland flera operatörer i upphandlingar av kompletterande olönsam trafik på interregionala, regionala och lokala marknader. Genom att SJ AB anmäler viss trafik som olönsam har SJ AB i praktiken också ett stort inflytande på omfattningen av den trafik som samhället subventionerar. Det ger SJ AB ett försteg framför andra när det gäller att bedöma affärsmöjligheterna i trafiken. Därmed har de också bättre möjligheter att påverka entreprenadavtalen och avtalens påverkan på risk och lönsamhet i affären. Dagens situation hämmar sannolikt också utvecklingen av nya trafikeringslösningar.

Den dominerande ställning som SJ AB fortsatt har även i entreprenadtrafiken – till följd av bl.a. nätfördelar från monopoltrafiken och eventuella stordriftsfördelar, sin särskilda tillgång till fordon och faktiska kontroll över vissa gemensamma funktioner – förstärker risken för att anbudskonkurrensen inte alltid fungerar på lika villkor.

För- och nackdelar med dagens situation

- + Monopolet på den kommersiella trafiken ger möjlighet att utnyttja nät- och stordriftsfördelar i produktionen.
- + Det offentliga trafikeringens kostnader kan begränsas till det som SJ AB inte kan bedriva lönsamt.
- + Med bra upphandlingar och utnyttjande av konkurrens kan kostnader pressas och servicen höjas i entreprenadtrafiken till nytta för både finansiärer och konsumenterna.
- Avsaknad av särskilda krav på SJ AB-trafikens innehåll och utförande ger inga garantier för att eventuella monopolvinster och produktionsfördelar i den kommersiella trafiken kommer konsumenterna till godo.
- Konsumenternas möjlighet att påverka monopoltrafikens innehåll och utförande är liten.
- Utbudet på entreprenadmarknaden bestäms i stor utsträckning av SJ AB och inte av trafikhuvudmännen eller Rikstrafiken som varit avsikten. SJ AB:s möjlighet att bestämma omfattningen på sin ensamrätt skapar låsningar när det gäller att sätta samman och upphandla lämpliga linjer/stråk samt släppa fram nya trafikkoncept.
- Utan en ekonomisk och organisatorisk åtskillnad mellan den monopolskyddade och den konkurrensutsatta entreprenadtrafiken har SJ AB fritt kunnat använda sig av möjligheten att genom underbud snedvrinda konkurrensen på entreprenadmarknaden. Därmed riskerar de konkurrensvinster att utebli som anbudsmodellen syftar till att uppnå.
- Upprätthållandet av tillräcklig marknadskännedom och upphandlingskompetens nödvändiga för att kunna teckna bra entreprenadavtal till god service är båda förenade med höga kostnader.
- Genom trafikhuvudmännens och Rikstrafikens beställarfunktioner finns heller ingen garanti för att konsumenterna har något direkt inflytande på entreprenadtrafiken. Långa kontaktvägar mellan resenärer och operatörer, med beställarmyndigheten som mellanhand och omväg, gör det svårare och dyrare för resenärerna att påverka trafiken och dess innehåll.

2.3.1.1 Monopol eller konkurrens?

Utifrån en rent teoretisk diskussion har järnvägsmarknaden traditionellt sett ansetts utgöra ett s.k. naturligt monopol. Sådana kännetecknas bl.a. av att kostnaderna är lägre om ett företag står för produktionen än om två eller flera företag producerar. Detta beror på att produktionen sker till fallande styckkostnader som ger skalfördelar (stordriftsfördelar) i verksamheten. Det innebär att normalt sett kan endast ett företag bli lönsamt eftersom det krävs mycket stora försäljningsvolymmer och/eller -intäkter för att kunna täcka verksamhetens höga fasta kostnader och börja göra vinst. För att kunna utmana det naturliga monopolet behöver således konkurrenter investera i parallella verksamhetsanläggningar med minst lika höga kostnader, samtidigt som man ska dra till sig kunder genom priser och service som är minst lika konkurrenskraftiga som monopolets. I en sådan situation är det alltför lätt för monopolet att bli av med en konkurrent genom att tillfälligt sänka sina priser till så låga nivåer att utmanaren inte kan hänga med.

Fortfarande utifrån det teoretiska perspektivet utnyttjar det oreglerade monopolet denna konkurrensfördel till att vinstmaximera och hålla nere utbudet och uppe priserna på en sådan nivå att man endast säljer till ett fåtal kunder med hög betalningsvilja. Därmed kommer det totala utbudet att bli lägre än vad som skulle efterfrågas vid lägre priser. Vinstmaximering vid monopol och andra fall av ofullständig konkurrens leder således till högre priser och lägre kvantiteter än då konkurrensen fungerar. För att undvika negativa effekter av monopolprissättning brukar därför naturliga monopols möjlighet att agera fritt regleras. Det kan antingen ske indirekt genom offentligt ägande kombinerat med särskilda ägardirektiv eller direkt i form av exempelvis en prisreglering.

Ett annat motiv för monopolet och för att hålla samman järnvägstrafiken under en operatör har vidare varit tron på förekomsten av samordningsfördelar eller nätverkseffekter. Dessa nätverkseffekter kan, enkelt uttryckt, sägas yttra sig i att linjerna "befruktar varandra" och att järnvägstrafik på en sträcka ger upphov till mer trafik på en annan, anslutande sträcka.

Att det finns nätverkseffekter inom de flesta former av infrastrukturverksamhet såsom el, tele och transporter som flyg- och järnvägstrafik kan knappast ifrågasättas. I vilken mån dessa nätverkseffekter eller samordningsvinster genereras endast inom ett och samma företag, dvs. i ett monopol, eller om de också kan upp-

stå på en marknad med flera aktörer är däremot en annan fråga. Frågan om nätverkseffekter – hur stora dessa är, var de uppstår och varför – är en fråga som har diskuterats av många.

I t.ex. ESO-rapporten *Lärobok för regelmissar* (Ds 2002:21) har Mats Bergman närmare utvecklat detta. Nätverkseffekter uppstår då fler konsumenter använder samma nät och genom själva användandet av nätet ökar värdet för sig själva och andra kunder i nätet. När det gäller t.ex. flyg och järnväg bygger analysen på att då fler resenärer åker i nätet ökar antalet linjer och turtätheten på linjerna. Det förutsätter emellertid att de tillkommande biljettintäkterna kan täcka kostnaderna för att sätta in flera eller större tåg och eventuella behov av mer bankapacitet. Om resenärerna ökar utan att tågen, tågstorleken eller antalet avgångar ökar vid behov uppstår i stället trängsel. En ytterligare premis i analysen är att det är dyrbart att dubbla nätverket eftersom det skulle kräva stora investeringar i anläggningar m.m.

Nätverkseffekter i järnvägsbranschen är något som, främst utifrån ett producentperspektiv, talar för storskalighet, dvs. stora nätverk. Möjligheten att tillgodogöra sig nätverkseffekter är däremot inte nödvändigtvis kopplad till att en och samma producent äger eller hanterar nätverket. Nätverkseffekterna uppstår nämligen i lika hög grad på efterfrågesidan. Kunderna antas hellre efterfråga tågresor från ett tågföretag som tillhandahåller resor som ingår i nätet och ansluter till andra resor, än från ett tågföretag som inte deltar i nätverket. Uppkomsten av nätverkseffekter och möjligheten att ta tillvara trafikens matarvärden beror således mycket på i vilken mån trafiken tjänar samma syften.

När det gäller frågan om järnvägstrafik är ett naturligt monopol, dvs. om verksamheten till följd av dess höga fasta kostnader bedrivs mer kostnadseffektivt i ett (stort) företag än i flera (mindre) företag kan följande konstateras.

Med delningen av statens järnvägar i ett trafikföretag och ett banverk 1988 lyftes en stor del av det som utgör järnvägens fasta kostnader ut ur trafikverksamheten. Därmed skulle den stora fasta kostnadsmassa som leder till att endast drift i stor skala leder till vinst vara borta. Separationen av infrastrukturen innebär också att det som blir kvar i järnvägstrafiken, nämligen själva driften av trafiken, inte utan vidare kan betraktas som ett naturligt monopol.

Frågan om förekomsten av stordrifts- och samordningsfördelar avgörs också till viss del hur uppdelningen av infrastruktur och trafikverksamhet är gjord och vad som ingår i vad. Den successiva

renodlingen av verksamheten inom SJ, senare SJ AB, har gjort monopolföretaget mer likställt andra i detta avseende. Kvar kan dock finnas vissa fördelar i de kontrakt som slutits mellan SJ AB och olika tillhandahållare av service m.m.

Man kan därför ifrågasätta om den järnvägstrafik som bedrivs inom det legala monopolet fortfarande är förknippat med stordrifts- och samordningsfördelar och om det fortfarande finns anledning att behandla trafikverksamheten som ett naturligt monopol.

Även på marknader som kännetecknas av naturliga monopol och stordriftsfördelar kan det finnas orsak att öppna marknaden för konkurrens. Det gäller då de positiva effekterna av konkurrens är större än de negativa effekterna av högre produktionskostnad. Konkurrens ger exempelvis starkare incitament till kostnadskontroll, vilket kan medföra att de faktiska kostnaderna blir lägre med flera företag på marknaden. Konkurrenten kan också bidra till en snabbare teknisk och organisatorisk utveckling. Men det argument som jag finner starkast i sammanhanget är att konkurrens tvingar företagen att lyssna på sina kunder och ge dem vad de vill ha, om företagen ska kunna stanna kvar på marknaden.

Erfarenheterna från senare års järnvägstrafik ger inga belägg för att ett monopol på den förmodat kommersiella trafiken skulle vara den bästa lösningen varken för resenärernas eller för samhällets del. Man kan givetvis diskutera orsakerna till att trafiken, trots konkurrensskyddet, har kommit att visa sig alltmer olönsam. Otvetydigt är dock att såsom monopolet hittills har varit utformat och kommit att tillämpas har det inte varit särskilt lyckosamt, varken ur företagsekonomisk eller ur samhällsekonomisk synvinkel.

Att det formella monopolet inte har förmått leverera ett samhällsekonomiskt optimum i järnvägstrafiken, dvs. ett tillräckligt stort utbud till priser och servicenivåer som motsvarar efterfrågan på trafiken, kan till stor del hänföras till det faktum att det inte, utöver kravet på att göra vinst och ge finansiell avkastning till ägaren, i övrigt har ställts några särskilda krav på verksamheten.

Visserligen ger vinstkravet SJ AB goda motiv för att skapa en attraktiv järnvägstrafik för betalningsstarka resenärer på vissa trafiktäta linjer men det faktum att trafiken är skyddad från konkurrens från andra tågoperatörer försvagar även de betalningsstarka resenärernas ställning och inflytande och ger ingen garanti för att trafikmonopolets vinster kommer resenärerna till godo. För de resenärer som inte är nöjda med tågtrafiken återstår således att om

möjligt välja andra resealternativ, vilka för dessa resenärsgupper företrädesvis torde vara flyg eller bil.

Den allvarligaste invändningen mot den valda linjen är dock att SJ AB inom ramen för sitt monopol helt saknar incitament till att tillgodose övriga resenärers behov och önskemål. Även om SJ AB på ett framgångsrikt sätt har lyckats ta upp konkurrensen om affärsresenärerna med flyget tar det inte om hand privatresenärerna som inte har flyget som ett alternativ.

Som konstaterats ovan finns ingen reglering av SJ AB:s möjlighet att tillämpa monopolprissättning och vinstmaximera utifrån sin monopolställning, med för samhället negativa effekter som följd. Därmed riskeras att såväl efterfrågan från resenärer med en lägre betalningsförmåga och andra mer breda resenärsgupper liksom tågtrafiklösningar motiverade av mer transportpolitiska skäl trängs undan. Således kan inte heller målet om ett samhälleekonomiskt effektivt trafikeringsystem sägas vara nått. Monopolet synes tvärt emot avsedda mål och syften ha utformats utifrån ett rent företagsekonomiskt perspektiv, utan hänsyn till de breda transportpolitiska intressena.

2.3.1.2 Monopolet inom entreprenadtrafiken

Vad kan man då säga om den monopolmodell som gäller inom entreprenadtrafiken? Som tidigare nämnts innehar här trafikhuvudmännen respektive Rikstrafiken en monopolställning som organisatör av trafiken. Som ansvariga myndigheter definierar och upphandlar dessa samhällsekonomiskt angelägen (men företagsekonomiskt olönsam) järnvägstrafik som SJ AB inte bedriver. Det betyder dock inte att myndigheternas trafikeringsansvar respektive SJ AB:s trafikeringsrätt är så strikt definierad och avgränsad att de två olika trafikeringsstyperna inte kan komma att konkurrera med varandra.

Det finns exempel på att såväl SJ AB som trafikhuvudmän har beslutat att öppna trafik på parallella och delvis anslutande linjer på ett sätt som i praktiken riskerar ta över resandet på en redan befintlig linje. Ett av dessa exempel gäller nattrafiken på övre Norrland, dvs. trafik initierad av Rikstrafiken. SJ AB hävdade där sitt monopol beträffande dagresenärer och menade att den sittplatsvagn som hakats på nattåget skulle komma att minska SJ AB:s resenärsunderlag på sträckor som Göteborg och Hallsberg.

Konkurrens mellan olika resealternativ är i normalfallet ett verkningfullt medel för att hålla biljettpriserna nere, höja kvaliteten och öka resenärernas valmöjligheter. I dessa fall, i verksamheter som direkt eller indirekt bedrivs med hjälp av subventioner från skattebetalarna, kan det emellertid knappast anses ändamålsenligt eller förenligt med effektivitetstanken att låta två legala monopol försöka slå ut varandra. Risken för att resenären kommer i kläm eller helt glöms bort i denna kamp mellan monopolen är överhängande.

Organisatörsmonopolet ställer vidare stora krav på att trafikhuvudmännen och Rikstrafiken har och förmår upprätthålla beställarkompetens som både säkrar att konkurrens uppstår och utnyttjas effektivt i anbudsupphandlingarna och att den trafik som köps återspeglar resenärernas behov. Kravet på beställarkompetens omfattar även förmågan att effektivt förvalta entreprenadkontrakten och styra och följa upp entreprenörernas insatser.

Detta ställer stora krav på beställarens resurser och organisation och är ofta förknippat med höga kostnader som ytterligare belastar en ofta ansträngd budget. Att göra resenärsundersökningar och hålla sig ajour med vad resenärerna vill ha är dyrt och det finns ännu inte fungerande former för detta hos alla trafikansvariga myndigheter. De ofta höga administrationskostnaderna i samband med upphandling, förhandling och avtal tvingar mindre resursstarka myndigheter att söka begränsa kretsen av anbudsgivare vilket riskerar att minska konkurrensen vid upphandlingstillfället.

Den viktigaste invändningen mot dagens entreprenadmodell är dock att den lämnar resenärerna i stort sett helt utan inflytande på den trafik som tillskapas genom trafikansvariga myndigheters upphandling. Inte heller ger den något större utrymme för etablering av sådana nya, fiffiga men oprövade trafiklösningar som kan ge järnvägstrafiken den vitamininjektion som den så väl skulle behöva. Frågan om behovet av justeringar i detta syfte utvecklas ytterligare nedan.

2.3.1.3 Monopolet har spelat ut sin roll

Den modell som hittills gällt för järnvägstrafiken på personsidan är som framgår av sammanställningen och diskussionen ovan förknippad med klart fler och tyngre nackdelar än fördelar. Eftersom dagens modell inte tycks ge tillräckliga garantier för att ta tillvara

resenärernas och medborgarnas intressen, vare sig i monopoltrafiken eller i entreprenadtrafiken, förefaller det kommersiella operatörsmonopolet gradvis ha urholkats samtidigt som det kan finnas anledning att se över entreprenadmodellen och trafikhuvudmannamonopolet såsom det är utformat idag.

Enligt de slutsatser som SIKA drar i sin rapport synes SJ AB:s monopoltrafik dessutom ha bedrivits på banor med tveksam lönsamhet. Utnyttjandet av det legala monopolet i fjärrtrafiken liksom på berörda lokala linjer har således inte lyckats uppnå avsett ekonomiskt resultat. Därmed har företaget misslyckats med att dra avsedda nät- och storproduktionsfördelar som det legala monopolet medger. De underskott som verksamheten i SJ AB istället har genererat har skattebetalarna nu tvingats täcka.

Därmed kan inte heller avsikten med SJ AB:s kommersiella monopol sägas ha förverkligats, nämligen den att begränsa samhällets kostnader för fjärrtrafiken på järnväg. Redan genom avsaknaden av andra krav på monopolet än kravet att göra vinst har samhället också tonat ner vikten av att ta tillvara konsumenternas och järnvägssektorns intressen. Detta tydligt formulerade vinstkrav har däremot sannolikt haft betydelse för hur SJ AB har valt att agera både på monopolmarknaden och på entreprenadmarknaden.

Mot denna bakgrund kan enligt min uppfattning operatörsmonopolet i järnvägstrafiken sägas ha spelat ut sin roll. Jag anser också att dagens modell för organiseringen av och tillträdet till järnvägsmarknaden behöver förändras. I det fortsatta beskrivs och diskuteras istället några alternativa modeller som anger förutsättningarna för hur persontrafiken på järnväg skulle kunna utvecklas i framtiden.

2.3.2 Fyra alternativa konkurrensmodeller

Som underlag för den fortsatta analysen har Järnvägsutredningen utvecklat fyra olika marknadsmodeller. Alla modellerna bygger på direkt eller indirekt konkurrens (anbudskonkurrens) i operatörsledet kombinerat med olika grad av konkurrens på kringmarknader och i marknadsens övriga led. Men ambitionen att utsätta marknaden för konkurrens måste ses som ett medel och inte ett mål. Det centrala målet för mig är att hitta en modell för järnvägen som bäst tillgodoser resenärernas behov och önskemål, liksom samhällets

intresse av en god och effektiv trafikförsörjning på järnvägsområdet.

På en fungerande konkurrensmarknad har resenärerna förutsättningar för att göra sin röst hörd och kunna utöva sitt inflytande över utbudet och utformningen av resetjänsterna. Om konkurrensen fungerar effektivt tvingas operatörerna dels utforma sitt trafikutbud efter resenärernas önskemål, dels hålla nere kostnader och priser på en sådan nivå att de kan hävda sig gentemot konkurrenterna. På så sätt skapas en garanti för att resenärerna och samhället får tjänster av hög och efterfrågad kvalitet till lägsta möjliga priser.

I samtliga modeller ligger därför som en första utgångspunkt ambitionen att de ska skapa förutsättningar för att möta och tillgodose resenärernas och samhällets efterfrågan och behov av järnvägstransporter och i övrigt ligga i linje med uppsatta mål för transportpolitiken. Enligt min mening uppnås det bäst genom att utnyttja konkurrensen som det effektivitets- och kvalitetshöjande medel det kan vara, givet de rätta förutsättningarna.

2.3.2.1 Fri konkurrens, kontrollerad konkurrens eller en mix därav?

Efter att ha konstaterat att den framtida järnvägsmarknaden bör utgå från resenärernas önskemål och att en kostnadseffektiv trafik till nytta för samhället bäst uppnås genom största möjliga konkurrens i operatörsledet infinner sig frågan om vilken form denna konkurrens bör ta. Här finns objektivt sett två olika huvudalternativ. Antingen talar vi om en fri, öppen konkurrens eller en reglerad, "kontrollerad" konkurrens.

En fri konkurrens, dvs. konkurrens på spåren och om slutkunderna, utgår från att marknadstillträdet är öppet och att det står var och en fritt att etablera sig och driva trafik på kommersiella villkor. Helt avreglerad, dvs. helt utan regler, kan dock marknaden inte vara. Bland annat kräver den begränsade infrastrukturen, liksom allmänna säkerhets- och miljöhänsyn samt tekniska aspekter på driftskompatibilitet, alltid vissa regler och restriktioner i samband med tillträdet till marknaden liksom för det fortsatta utförandet av trafiken.

En reglerad, kontrollerad konkurrens är i praktiken närmast att likna vid anbudskonkurrens, dvs. där konkurrensen utspelar sig vid

upphandlingstillfället men där någon annan, utöver operatören och hans kunder, i olika grad har inflytande på hur utbudet ska se ut. Detta brukar i järnvägssammanhang beskrivas som en konkurrens om spåren. Därutöver kan man givetvis tänka sig en mix av dessa båda alternativ.

Skillnaden mellan de båda alternativen kan sammanfattas enligt följande:

Konkurrens PÅ spåren, dvs. konkurrens om slutkunder genom

- fri, öppen konkurrens,
- "begränsad" konkurrens i ett auktorisations- eller licensierings-system.

Konkurrens OM spåren, dvs. anbudskonkurrens om

- en koncession⁹ (i normalfallet en ensamrätt om linje/stråk/geografiskt område),
- ett franchiseavtal,¹⁰
- ett PPP-avtal.¹¹

Begreppen koncession och franchise förefaller dels vara något oprecisa för dessa sammanhang, dels till stor del sammanfalla. Med koncession menas i juridisk bemärkelse normalt en ensamrätt om något, medan begreppet franchise inte tycks ha någon absolut juridisk definition. Ofta, men inte alltid, innebär dock franchisen också en ensamrätt, men uttrycker till skillnad från koncessionsbegreppet snarare innebörden av en affärsidé och en närmare ansvarsfördelning mellan franchisegivare och franchisetagare.

⁹ *Koncession* ('avträda', 'avstå från', 'medge', 'tillåta'), tillstånd som lämnas av myndighet att bedriva viss verksamhet eller näring. Tillståndet ges först efter närmare prövning om den planerade verksamheten är behövlig och ändamålsenlig, framför allt från samhällelig synpunkt. Krav på koncession uppställs främst inom fastighetsrätten i syfte att säkerställa miljöskydds krav, ändamålsenligt utnyttjande av naturtillgångar och mineralfyndigheter samt hänsyn till andra fastighetsägares intressen. (Nationalencyklopedin).

¹⁰ *Franchising*: Licens att tillverka eller sälja en vara eller tjänst, varvid utrustning eller förnödenheter tillhandahålls eller tillverkas av franchisegivaren. Denne utarbetar ett komplett affärssystem som andra, s.k. franchisetagare, kan få möjlighet att använda mot att de betalar någon form av royalty. På detta sätt kan en företagare snabbare och lättare arbeta med en tjänsteverksamhet i stor skala. (Nationalencyklopedin).

¹¹ *Public Private Partnership (PPP)*: En offentlig service eller funktion som utformas över hela sin livscykel och tillhandahålls av företrädare för den privata sektorn, helt eller delvis finansierad med privata medel och där risker fördelas mellan den privata och offentliga sektorn. (Privatfinansiering genom partnerskap, Statskontoret 1998:12).

Som antyds ovan förutsätter ingen av dessa former att tilldelningen sker i konkurrens utan det är snarare själva anbudstävlingen som utgör stommen i konkurrensmodellen.

Ur en generell synvinkel kan för- och nackdelarna med dessa båda alternativ sammanfattas enligt figuren nedan.

	<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
<i>Avreglerat – fri konkurrens om slutkunder</i>	Utnyttjar skalfördelar i produktionen och ger mesta möjliga kostnadseffektivitet.* Möter marknadens efterfrågan och kan ge variationer i utbudet efter konsumenternas val och betalningsvilja.	Utbud endast på företagsekonomiskt lönsamma sträckor. Tar inte hänsyn till positiva externa effekter av etablering av järnvägstrafik.
<i>Kontrollerad konkurrens – anbudsupphandling av avtalsbunden trafik</i>	Kan förena ett samhällsekonomiskt optimalt utbud med kostnadseffektivitet.	Krävande lösning både för myndigheter och operatörer. Ofta förknippat med höga administrations- och kontrollkostnader. Behovet att begränsa antalet förhandlingsparter skapar koncentration på operatörssidan och ger risk för en obalans i maktförhållandena mellan myndigheter och operatörer. En utvecklad beställarkompetens krävs som motvikt till sådan s.k. regulatory capture.

* Givet att järnvägstrafik karaktäriseras av fallande styckkostnader och stordriftsfördelar kommer en fri konkurrensmarknad att leda till ett faktiskt (oreglerat) monopol. Om järnvägstrafik däremot lider av "stordriftsnackdelar" kommer avregleringen leda till att monoopolet urholkas och en fungerande konkurrensmarknad på spåret utvecklas. Det senare under förutsättning att monoopolet inte skyddas genom kvarvarande faktiska eller formella etableringshinder eller andra typer av konkurrensbegränsningar.

Hur operatörsstrukturen kan tänkas utvecklas på en fri och formellt sett helt öppen marknad avgörs helt av i vilken mån det finns reella etableringsmöjligheter eller om marknaden kännetecknas av olika former av faktiska etableringshinder eller andra typer av konkurrensbegränsningar. Nya aktörer på en sådan helt avreglerad järnvägsmarknad kommer dock, förutom höga etableringskostnader och restriktioner från det begränsade tillträdet till den gemensamma infrastrukturen, också tvingas hävda sig i konkurrensen från sedan tidigare starkt dominerande aktörer. Det är därför mycket troligt att en helt fri järnvägsmarknad, utan särskilda åtgärder för att komma tillrätta med de konkurrensbegränsande inslag som

kännetecknar marknaden idag, ganska snart skulle resultera i ett (nytt) faktiskt monopol eller en monopolliknande situation.

Det modellalternativ (A1) nedan som beskriver ett fritt marknadstillträde och en öppen konkurrens om spåren förutsätter därför en rad sådana regleringar och ingrepp som skapar förutsättningar för att persontrafikmarknaden ska utvecklas till effektiv konkurrensmarknad. En sådan marknad kännetecknas av "ett inte för begränsat antal säljare, inte för differentierade produkter, samt aktörer som inte handlar i samförstånd eller med hjälp av otillbörliga fördelar". En sådan marknad saknar också väsentliga hinder för nyetablering av företag.¹²

Till exempel skulle tillståndsvillkor som tar sikte på att begränsa dominerande operatörers eller andra järnvägsaktörers marknads-makt vara ett sätt att öka förutsättningarna för järnvägsmarknaden att utvecklas i denna riktning. Genom att ställa särskilda krav på en dominerande aktör i förhållande till övriga aktörer på marknaden, minskar risken för små, nyetablerade företag med mindre finansiell uthållighet att bli utkonkurrerade, vilket i sin tur kan stimulera till ökad etablering.

I de fyra modellerna finns båda här beskrivna huvudformer av konkurrens representerade. Det första modellalternativet bygger helt på fri konkurrens på spåren, det andra är en kombination av konkurrens om och på spåren. De två sista alternativen utgår båda två från en kontrollerad konkurrens med anbudsupphandling om spåren.

2.3.2.2 Marknads- eller myndighetsinitiativ?

Ett vägval att ta ställning till i modellarbetet har varit huruvida trafikutbudet ska utformas efter marknads eller samhällets, dvs. trafikansvariga myndigheters, initiativ. I ett system med marknadsinitiativ är verksamheten antingen helt avreglerad, dvs. det är fritt för vem som helst att starta trafik. Eller så är etableringen reglerad genom att trafikansvariga myndigheter ger privata och offentliga operatörer tillstånd för att bedriva trafik på kommersiella grunder. Tillståndet kan därtill vara baserat på en ensamrätt att bedriva trafik inom ett visst område eller på en viss sträcka. Denna ensamrätt ges normalt i områden där trafikunderlaget är svagt eller

¹² prop. 1992/93:56 Ny konkurrenslagstiftning.

sviktande för att minska operatörens intäktsrisk men kan också förvärvas mot en viss ersättning.

I ett system med myndighetsinitiativ är det trafikansvariga myndigheter som har ansvar för att utforma trafikutbudet. Systemet är oftast förknippat med någon form av offentlig subvention. Det är således myndigheterna och inte operatörerna som avgör var, när och hur tågen ska gå – och hur mycket det ska kosta. Trafikeringen kan i sin tur utföras av privata eller offentligt ägda operatörer, reglerat av ett traditionellt trafikeringsavtal, genom ett franchi-seavtal eller genom ett s.k. managementkontrakt (t.ex. Délégation de Service Public i Frankrike). I samtliga dessa senare former kan man introducera ett element av konkurrens genom att låta tilldelningen av avtal och kontrakt ske genom en anbudstävlan.

Kontrakten kan sedan i sin tur, liksom när det gäller tillståndsvillkoren, utformas på olika sätt i syfte att begränsa eller fördela affärsrisk mellan beställare och utförare. Ett bruttokontrakt ger t.ex. entreprenören full ersättning för hans kostnader och lägger affärsrisken på beställaren. Ett nettokontrakt förutsätter vanligtvis att operatören står affärsrisken men ger samtidigt beställaren mindre inflytande över trafiken och dess utförande. Genom att ge en entreprenör, eller koncessionsinnehavare, en ensamrätt kan affärsrisken och därmed kontraktskostnaden, hållas nere.

I de fyra modeller som presenteras nedan ligger den avgörande skillnaden i vem som har huvudinitiativet när det gäller att avgöra trafikutbudet. De två första modellerna utgår från att marknaden har initiativet. De två senare illustrerar en situation där det är de trafikansvariga myndigheterna som har initiativet när det gäller att avgöra trafikutbudet.

2.3.2.3 Utbudet bestäms av marknaden

Modell A1: Kommersiell trafik utan upphandling

Kommersiell trafik bedrivs i konkurrens på spåren mellan tågoperatörer. Marknadstillträdet är fritt och SJ AB:s ensamrätt är avvecklad. Alla "auktoriserade sökanden" (dvs. alla som uppfyller allmänna villkor om säkerhet etc.) får söka om tåglägen. Operatörerna har möjlighet att komplettera sitt utbud på marginalen genom att på eget initiativ hos ansvarig myndighet (Rikstrafiken och/eller trafikhuvudmännen) söka biljettbidrag (t.ex. x öre/platskm)

för trafik på specificerade olönsamma linjer/stråk/delar av nätet. Ingen ensamrätt ges för denna trafik men det finns heller inget hinder för operatörerna att korssubventionera mellan kommersiell trafik och bidragstrafik.

Det bör här noteras att korssubventionering är en från konkurrenssynpunkt negativ företeelse endast om denna används i syfte att tränga undan konkurrenter med sämre finansiella möjligheter. Om ett företag som är marknadsledande tillämpar så kallad underprissättning med hjälp av korssubventionering är det ett exempel på missbruk av en dominerande ställning, en företeelse som är förbjuden enligt konkurrenslagen. Att enbart vara stor på marknaden, eller att företag som inte är marknadsledande tillämpar korssubventionering, är således varken konkurrenshämmande eller förbjudet.

Bidraget ska utgå till alla som väljer att söka det, något som för övrigt är en förutsättning som såväl Sveriges som EG:s konkurrensregler vilar på. Att subventionera endast en aktör på en i övrigt konkurrensutsatt marknad skulle ge denna aktör en otillbörlig konkurrensfördel.

Sammanfattningsvis innebär biljettbidraget att en operatör som kör en kommersiellt lönsamt linje kan, med hjälp av bidraget, utöka sin verksamhet på marginalen genom att utsträcka trafiken geografiskt eller på speciella tider eller under vissa delar av dygnet. Det är däremot inte tänkt att kunna användas för att öppna trafik i en sådan omfattning att det närmast är att likna vid subventionerad entreprenadtrafik. Trafikutbudet, dvs. var och hur tågen ska gå i denna modell kommer därmed helt att avgöras av marknadens initiativ.

För- och nackdelar

- + Utbudet bestäms huvudsakligen av resenärernas betalningsvilja och de som reser får direktinflytande i trafiken.
- + Nya trafikprodukter får utrymme att växa fram och möjligheter öppnas för att tillgodose flera målgrupper med särskilda önskemål (skraddarsydda tågprodukter).
- + Fri konkurrens ger möjlighet att utnyttja tågets konkurrenskraft som ett effektivt och bekvämt masstransportmedel genom att trafik i första hand kommer att bedrivas där det finns ett tillräckligt stort passagerarunderlag.
- + Konkurrens om den kommersiella trafiken minskar risken för övervinster till företagen och ger större möjligheter att effektivitetsvinster kommer resenärerna tillgodo.
- + Konkurrensen begränsar samhällets kostnader för järnvägstrafik huvudsakligen till de som hör till infrastrukturen.
- + Statens extraordinära kostnader för SJ AB försvinner.

- Trafik uppstår endast eller i första hand på företagsekonomiskt lönsamma sträckor och sträckor som ansluter till dessa vilket gör att utbudet kan bli lägre än vad som vore samhällsekonomiskt optimalt.
- Befintlig infrastruktur riskerar att underutnyttjas i vissa områden.
- Färre tågförbindelser i glesbygd ökar behovet av främst bil- och busstrafik, vilka båda är förknippade med fler olyckor och sämre miljö.
- Ansvarig myndighet får svårigheter att formulera icke-diskriminerande regler för utbetalning av biljettbidrag.
- Det finns risk för missbruk av möjligheten till finansiellt stöd och svårigheter att avgöra vilka linjer som faktiskt är företagsekonomiskt olönsamma.
- Det finns en risk för att dominerande aktörer kan utnyttja biljettbidraget för konkurrensnedvridande korssubventionering.

Effekter för resenärer

För resenärerna innebär en öppen konkurrens på spåren en större möjlighet än idag att påverka trafikens innehåll och kvalitet. Flera olika specialprodukter får möjlighet att växa fram, vilket kan bidra

till att öka tågets attraktivitetskraft för nya resenärsgupper och ett ökat resande. På de för tåget olönsamma linjerna kommer resenärerna istället att hänvisas till andra transportslag, som drivs på kommersiella villkor eller upphandlas inom ramen för de trafikansvariga myndigheternas mandat, alltefter de olika transportmedlens kommersiella förutsättningar.

Effekter för operatörer

För tågoperatörerna öppnar sig en större marknad – omkring 50 procent av resandet med järnväg idag sker inom den kommersiellt lönsamma trafiken – med större möjligheter att själv pröva och etablera sina affärsidéer. Operatörerna får nu större kontroll över sin egen konkurrenskraft och affärsrisk, genom en anpassad mix mellan kostnader och intäkter, som ger möjlighet till en långsiktighet och bättre framförhållning i företagets affärsplaner. Utan entreprenadkontraktens begränsningar och restriktioner ökar möjligheterna att hitta nya lönsamma trafikkoncept.

I avsaknad av en subventionerad entreprenadmarknad, med ett visst konkurrensskydd för den avtalade perioden, försvinner dock möjligheten att begränsa eller helt eliminera affärsriskerna. Detta kommer sannolikt göra det svårare för de mindre trafikföretagen med sämre finansiell uthållighet.

Effekter för organisatörer och beställare

I denna modell består beställarens roll i att definiera och ta ställning till den kompletterande tågtrafik som erhåller biljettbidrag. Även om det är operatörerna som kommer att ta initiativ till och ansöka om bidrag för viss trafik är det upp till ansvariga myndigheter att utforma regler och kriterier för hur och för vilken trafik detta bidrag ska utdelas. Kravet om att bidraget ska vara konkurrensneutralt utformat och tillämpat kan vara svårt att uppfylla och kräver sannolikt, åtminstone i ett inledningsskede, en noggrann uppföljning.

Effekter för skattebetalarna

För skattebetalarna medför en tågtrafik enligt denna modell minskade trafikeringskostnader genom att mycken av den samhällsköpta trafiken inte längre kommer att gå med tåg utan med andra ofta billigare trafikslag. Skattebetalarnas kostnader för den fortsatta subventionen genom biljettbidraget är svår att bedöma, men de

kommer sannolikt inte att vara lika stora som idag. Den totala effekten för skattebetalarna är också svår att bedöma och beror bl.a. på hur man väljer att fördela det uppkomna överskottet till följd av minskade kostnader för upphandling. Till skillnad från dagens modell, medger denna modell inte att trafikanter i en del av trafiksystemet subventionerar trafikanter i en annan del.

Det bör dock påpekas att bedömningen om skatteeffekter här och i de följande modellerna endast avser de direkta, mätbara effekterna. Vilka indirekta skatte- och kostnadseffekter denna och övriga modeller kan tänkas ge upphov till är en fråga som inte behandlas närmare här.

Modell A2: Kommersiell trafik med kompletteringsupphandling

Marknadstillträdet är fritt (SJ AB:s ensamrätt avvecklad) och flera operatörer konkurrerar på spåren om kommersiellt lönsam trafik. Samhällsnyttig men kommersiellt olönsam trafik anbudsupphandlas enligt entreprenadavtal på de linjer och delar av nätet som inte trafikeras av kommersiell trafik. Såväl netto- som bruttoavtal förekommer och graden av subvention i entreprenadtrafiken varierar. På vissa linjer och i vissa områden betalar entreprenörer för att få köra trafiken. Jämfört med dagens situation bestäms trafikutbudet i större utsträckning av marknaden även om det finns ett samhälleligt inflytande när det gäller att bestämma utbudet i den upphandlade entreprenadtrafiken.

För- och nackdelar

- + Modellen kan förena ett samhällsekonomiskt optimalt utbud genom kompletterande entreprenadtrafik med en konkurrenspress på spåren i den trafik som är kommersiellt lönsam.
- + Modellen ger samhället möjlighet att styra det utbud som inte kommer till stånd på kommersiella villkor.
- + Det öppna marknadstillträdet om den kommersiella trafiken ger grogrund för fler företag som i sin tur kan delta i konkurrensen om entreprenadtrafiken.
- + Entreprenörer som mister ett entreprenadkontrakt kan etablera sig i den kommersiella trafiken och vice versa för företag som har svårt att etablera sig eller hålla sig kvar i den kommersiella trafiken.
- + Statens extraordinära kostnader för SJ AB försvinner.

- Behovet av beställarfunktioner- och kompetenser i entreprenadtrafiken är ofta förknippat med höga administrations- och kontrollkostnader.
- De höga transaktionskostnaderna ger incitament att begränsa antalet förhandlingsparter som skapar koncentration på operatörssidan och ger risk för asymmetri mellan myndigheter och operatörer.
- Denna s.k. "regulatory capture"¹³ kräver särskilt utvecklad beställarkompetens som motvikt.
- Ansvariga instanser får svårigheter att definiera linjer och sträckor med ensamrätt och särskilja subventionerad entreprenadtrafik från kommersiellt och fullt ut konkurrensutsatt trafik.
- Resenärerna har inget direkt inflytande på entreprenadtrafiken och konsumenternas behov och önskemål "silas" via de marknadsundersökningar som trafikansvariga myndigheter har möjlighet att göra.

Effekter för resenärer

Även i denna modell ges resenärerna ett större direktinflytande över trafiken och dess innehåll än idag. Nya trafiklinjer kommer att

¹³ *Regulatory capture* beskriver den obalans som lätt uppstår mellan den som ska reglera, övervaka och styra en bransch och branschen själv. Detta till följd av att myndigheten ofta inte har samma information och kunskap om verksamheten och branschen som företagen själva har. (se även kap 11 Laffont och Tirole 1993)

öppnas i den kommersiella trafiken och på vissa befintliga linjer, t.ex. Stockholm-Göteborg, kommer sannolikt att uppstå såväl en prispressande konkurrens som inbrytningar med nya trafikkoncept och nya snabbare tåg. Innovationer och nya idéer i den kommersiella trafiken kommer sannolikt att spilla över på trafikupplägg och kravspecifikationer i den samhällsköpta entreprenadtrafiken.

Effekter för operatörer

För tågoperatörerna betyder den öppnade kommersiella marknaden en större marknad som dels kan stimulera till etablering av nya trafikprodukter i nya linjer och stråk, dels ge möjlighet till kommersiell överlevnad för de operatörer som inte vinner eller har förlorat ett entreprenadkontrakt. Kommersiella operatörer som trafikerar en linje eller ett stråk som ansluter till linjer som läggs ut på anbud har sannolikt ett försteg framför andra att vinna kontraktet, något som riskerar att snedvrider konkurrensen i entreprenadtrafiken. Detta är emellertid inte något nytt, utan denna risk diskuterades redan i referensalternativet.

Effekter för organisatörer och beställare

För trafikhuvudmännen och Rikstrafiken innebär en större marknad med fler verksamma kommersiella operatörer bättre förutsättningar för att få fler anbud vid upphandling av entreprenadtrafiken. Om utrymme ges i förfrågningsunderlagen kan beställare av trafik dra nytta av nya idéer om trafikupplägg och nya sätt att bedriva trafik. Det ger också beställarsidan större möjligheter att skapa effektiva kontraktsformer och i större utsträckning fördela affärsrisken mellan beställare och operatör.

Effekter för skattebetalarna

Vilka effekter modellen ger för skattebetalarna är osäkert. Till stor del liknar den dagens situation och skulle därmed inte tänkas ge upphov till särskilt stora kostnadsmässiga skillnader jämfört med idag. Genom en ökad konkurrens och fler operatörer som konkurrerar om den kommersiella trafiken kan dock även konkurrensen på entreprenadmarknaden tänkas förbättras. Huruvida det leder till en prispress och lägre kostnader för entreprenadkontrakten eller att beställarna väljer att ta ut en högre kvalitet och betala för produktutvecklingen i trafiken är svårt att säga. I vilken mån kostnader ökar eller minskar för skattebetalarna är således i hög grad bero-

ende på hur Rikstrafiken och trafikhuvudmännen väljer att utforma sina kravspecifikationer och styra sina upphandlingar.

2.3.2.4 Utbudet bestäms av myndigheter

Modell B3: Upphandling och nationell samordning

Det totala trafikutbudet (interregionalt, regionalt, lokalt) över hela landet planeras centralt och upphandlas i konkurrens mellan tågoperatörerna. Graden av subvention i trafiken bestäms av anbuden, dvs. från noll till full kostnadstäckning. I vissa fall betalar operatören en premie för att få köra trafik. Både netto- och bruttoavtal förekommer således. Till grund för planering och närmare specifikation av den trafik som ska handlas upp läggs ett nationellt trafikförsörjningsprogram. Samordning av hela trafikutbudet sker genom en centralt placerad myndighet med ansvar för kollektivtrafik. Det är denna myndighet och berörda regionala myndigheter som har ansvaret för att upphandla trafiken som innehar trafikeringsrätten. Vem som ska köra, för hur lång tid och till vilken servicenivå avgörs således av myndigheterna och fastställs i entreprenadkontraktet.

För- och nackdelar

- + Modellen förmår skapa integrerade lösningar och stabilt utbud genom att en myndighet bestämmer trafikeringen.
- + Modellen ger samhället och trafikansvariga myndigheter möjlighet att fullt ut styra utbud och servicenivåer.
- + Genom den nationella samordningen kan samhället bättre och mer flexibelt utnyttja trafikmöjligheterna över hela landet, oberoende av länsgränser eller andra administrativa gränser.
- + Modellen skapar en större och tryggare marknad för de operatörer som lyckas ta sig in på marknaden och därmed bättre förutsättning för en ökad konkurrens i framtiden.

- Modellen innebär en tung byråkrati.
- Modellen förutsätter planering "uppifrån och ner", vilket inte är i linje med övrig planering i landet.
- Det stora behov av beställarfunktioner- och kompetenser för upphandling och styrning av entreprenadtrafik som modellen förutsätter är ofta förknippat med höga administrations- och kontrollkostnader, s.k. transaktionskostnader.
- De höga transaktionskostnaderna ger incitament att begränsa antalet förhandlingsparter som skapar koncentration på operatörssidan och ger risk för asymmetri mellan myndigheter och operatörer.
- Denna s.k. "regulatory capture" kräver särskilt utvecklad beställarkompetens som motvikt.
- Avsaknad av omvandlingstryck och "bristande innovationslusta" till följd av lokala monopol under kontraktperioden.
- Modellen stänger ute operatörer med nya affärsidéer som inte ryms inom entreprenadkontrakten.
- Avsaknad av en öppen marknad med ett konkurrenstryck om trafiken på spåret ger ofta höga produktionskostnader och kostnadsineffektivitet.
- Resenärerna har inget direkt inflytande på entreprenadtrafiken och konsumenternas behov och önskemål "silas" via de marknadsundersökningar som trafikansvariga myndigheter har möjlighet att göra.

Effekter för resenärer

Resenärerna kan räkna med ett jämnt och mer stabilt utbud, även i den långväga tågtrafiken. Den samordnade planeringen tillåter även mer och fler sammanhängande regionala linjer över länsgränserna. Resenärerna kommer också att finna en större likhet i biljettpriser och taxestrukturer och med samma regler i övrigt för när, hur och var man får åka liksom vem som får nyttja olika rabatter och erbjudanden. Det är dock inte säkert att det blir mer tågtrafik, jämfört med idag. Linjer och sträckor som av kostnads- eller beläggnings-skäl inte lämpar sig för tåg kommer istället att trafikeras med andra kollektivtrafikmedel. Med det "uppifrån och nerperspektiv" som råder i denna modell finns dock en risk för att planeringen blir så byråkratitung och översiktlig att den inte förmår ta om hand de lokala resbehoven.

Effekter för operatörer och transportörer

För operatörerna erbjuds i denna modell en bättre framförhållning när det gäller att bedöma framtida affärsutsikter, åtminstone för vissa operatörer. De operatörer som lyckas ta sig in på marknaden och vinna entreprenadkontrakt har en relativt stabil tillvaro framför sig, åtminstone under kontraktperioden. För övriga operatörer är möjligheterna att överleva till nästa upphandlingstillfälle dock ofta små. Detta förhållande är dock inte nytt för operatörssidan jämfört med idag, med undantag för SJ AB.

Effekter för organisatörer och beställare

För beställarsidan innebär denna modell en avsevärd byråkrati. Den centralt placerade myndigheten måste inneha egna resurser för att hålla sig ajour med marknadens behov i landets olika delar. Därutöver krävs ett lokalt och regionalt nätverk bland trafikansvariga myndigheter. Redan när det gäller att samordna de lokala och regionala behoven över hela landet och sammanställa i en nationell strategi ställs stora krav på tjänstemannaresurser. Och innan man lyckas nå enighet och allas behov har diskuterats ihop till en plan kan man förutse såväl en rad konfliktsituationer som andra förhandlingstekniska svårigheter. Till underlag för den trafik som ska handlas upp och för de entreprenadkontrakt som myndigheterna sedan har att förvalta krävs såväl både större marknadsundersökningar som mer daglig kontakt med resenärer och med trafikoperatörer.

Effekter för skattebetalarna

Ambitionen att samordna och tillhandahålla ett för hela landet bra trafikutbud med järnväg, utan inslag av kommersiell trafik, kommer att kräva en ökad skattefinansiering jämfört med idag. Det är därtill osäkert om vinsterna för det mer samordnade och bättre trafikutbudet som modellen avses leda till kan överstiga kostnaderna för den byråkrati och de transaktionskostnader som modellen också ger upphov till.

Modell B4: Upphandling i funktionella storregioner kompletterat med ett gemensamt, upphandlat fjärrtågsnät

I en samrådsprocess mellan regionvisa trafikhuvudmän, s.k. regionhuvudmän, specificeras inför upphandling "funktionella" trafikhuvudmannaregioner av olika storlek lämpade för de olika rese- och transportbehov som kan finnas i landets olika delar. Regionernas storlek och gränser kan variera i tiden alltefter hur de regionala sambanden utvecklas. Regionhuvudmännen bestämmer därefter utbudet, subventionerar och upphandlar trafiken i anbuds-konkurrens mellan olika operatörer. Det regionala trafikutbudet kompletteras med ett interregionalt tågnät under en gemensam fjärrtågshuvudman. Denna kan utgöras av regionhuvudmännen i förening eller av annan från operatörerna fristående organisation. Den interregionala tågtrafiken upphandlas av fjärrtågshuvudmannen i konkurrens mellan olika tågoperatörer.

För- och nackdelar

- + Modellen förmår skapa integrerade lösningar och stabilt utbud genom att regionhuvudmännen gemensamt bestämmer och genom offentliga medel finansierar trafikeringen.
- + Modellen ger samhället och regionhuvudmännen möjlighet att fullt ut styra utbud och servicenivåer.
- + Modellen kan bättre och mer flexibelt utnyttja trafikmöjligheterna över länsgränser.
- + Modellen ger en större och tryggare marknad för tillväxt av de operatörer som lyckas ta sig in på marknaden och därmed bättre förutsättningar för en ökad konkurrens i framtiden.
- Modellen ökar behovet av statlig finansiering för upphandling av trafik.
- Behovet av beställarfunktioner- och kompetenser för upphandling och styrning av entreprenadtrafiken är ofta förknippat med höga administrations- och kontrollkostnader (s.k. transaktionskostnader).
- De höga transaktionskostnaderna ger incitament att begränsa antalet förhandlingsparter som skapar koncentration på operatörssidan och ger risk för asymmetri mellan myndigheter och operatörer.
- Denna s.k. "regulatory capture" ställer stora krav på särskilt utvecklad beställarkompetens som motvikt.
- Resenärerna har inget direkt inflytande på trafiken och konsumenternas behov och önskemål "silas" via de marknadsundersökningar som regionhuvudmännen har möjlighet att göra.
- Lokala monopol (under kontraktperioden) ger ofta höga produktionskostnader och kostnadsineffektivitet.
- Avsaknad av omvandlingstryck och "bristande innovationslusta" och stänger ute operatörer med affärsidéer som inte ryms inom entreprenadkontrakten.
- Modellen ger ingen given kontakt med kundsidan.

Effekter för resenärer

Det lokala och regionala utbudet av tågtrafik blir sannolikt i vissa regioner mer omfattande än idag. Genom att trafiken planeras i funktionella regioner ges också förutsättningar för att sträcka ut den över länsgränser och i områden där det finns ett tydligt och

omfattande pendlingsbehov, utan att resenärerna behöver möta olika taxestrukturer eller övriga skillnader i resevillkoren.

Effekter för operatörer

Liksom i föregående modell blir tillvaron sannolikt både enklare och tryggare för de operatörer som lyckas ta sig in på marknaden medan för de som av olika skäl inte lyckas med det är möjligheterna till överlevnad klart små. Detta minskar nyetableringsviljan och riskerar att både på kort och lite längre sikt skapa en rad lokala monopol som minskar effektiviteten på marknaden och ytterligare begränsar förutsättningarna för en fungerande konkurrensmarknad i framtiden.

Effekter för organisatörer och beställare

Med ett "nerifrån och upp-perspektiv" när det gäller att planera för och upphandla trafiken minskar sannolikt byråkratin något jämfört med B3-modellen. Samtidigt minskar emellertid också möjligheterna att skapa en mer sammanhållen strategi för järnvägssystemet, inklusive fördelningen av resurser och ansökning om spårkapacitet för persontrafikens behov.

Effekter för skattebetalarna

Liksom i föregående modell kommer skattebetalarnas kostnader för järnvägstrafik att öka jämfört med idag.

2.3.3 En modifierad modell med utvecklad konkurrens

Som kan konstateras av diskussionen ovan finns det både för- och nackdelar med samtliga modeller. Det som framstår som de mest framträdande nackdelarna i var och en av modellerna är enligt min uppfattning följande:

I den första modellen (A1) skapas inte ett ur samhällets synvinkel ett till sin geografiska omfattning tillräckligt stort järnvägsutbud. Den andra modellen (A2) är, förutom det avskaffade monopolet i fjärrtrafiken, i stora delar att likna vid dagens situation och ger inga direkta svar på hur dagens problem med ett bristande resenärsinflytande i entreprenadtrafiken ska lösas. De två senare modellerna (B1 och B2) är istället förknippade med en avsevärd

byråkrati och höga skattekostnader och ger resenärerna ett ytterst litet direktinflytande över trafiken.

Erfarenheterna från England visar att den starkt reglerade modell utifrån ett strikt myndighetsperspektiv som de båda B-modellerna representerar ger dåliga förutsättningar för att trafiken ska kunna utvecklas på ett sätt som både gynnar resenärerna och ger utrymme för kostnadseffektivitet. Istället har kostnaderna för trafiken och notan för de engelska skattebetalarna gradvis stigit sedan avregleringen, utan att kvaliteten har ökat i motsvarande grad. Visserligen ligger en god del av orsaken till detta i en illa underhållen infrastruktur, vilket tvingat myndigheter och operatörer att i första hand använda resurserna till detta. Men det faktum att franchisekontrakten, trots att de är utformade som nettoavtal, ofta i detalj har kommit att reglera trafiken och dess utförande, ger operatörerna i praktiken mycket små möjligheter att påverka vare sig kostnader eller kvalitet.

Det ringa resenärsinflytandet i sådan myndighetsinitierad trafik ger också upphov till allvarliga invändningar. Visserligen har både resenärer och andra medborgare möjligheten att ventiler sina åsikter direkt till trafikhuvudmän och till politiker. I bästa fall är situationen reglerad i entreprenadkontraktet och går förhoppningsvis via trafikhuvudmannens ingripande att åtgärda omedelbart. Men att i övriga fall vara hänvisad till ett val som återkommer endast vart fjärde år för att kunna ge eftertryck åt sitt missnöje i en viss konkret resesituation kan inte betraktas som en seriös lösning på ett akut problem och riskerar snarare att spä på missnöjet hos en redan missnöjd och frustrerad resenär.

I mitt utredningsarbete är det resenärerna som står i fokus. Det framstår mot den bakgrunden som helt centralt att den av mig förordade modellen måste kunna garantera resenärerna inte bara ett rimligt utan också ett ökat direktinflytande över trafiken jämfört med idag. Ett väsentligt inslag i ett resenärsperspektiv är vidare att det på den framtida järnvägsmarknaden finns plats och utrymme för en mångfald och en möjlighet för resenärerna att välja mellan olika sätt att resa.

Behov av att ge utrymme för nya kreativa trafiklösningar till nytta för resenärerna tillsammans med en önskan att hålla nere samhällets kostnader leder mig till slutsatsen att det framtida järnvägssystemet i ökad utsträckning måste öppnas för mer kommersiella lösningar som lever på egna biljettintäkter. Om trafiken redan

finns och uppfyller resenärernas behov varför ska då samhället organisera denna trafik?

Det är svårt att finna *en* modell som ensamt både förmår skapa de förutsättningar för järnvägstrafiken som jag har i mina mål och direktiv samtidigt som man undviker de problem och brister som modellen ger upphov till. Risken är stor att man slänger bort det som är bra i en modell, då man försöker göra sig av med det som är mindre bra. Samtidigt andas alla här beskrivna modeller en övertro på att det inom ramen för en och samma modell, uppbyggd kring i viss mån teoretiska utgångspunkter, går att lösa en rad praktiska problem av delvis olika karaktär i dagens järnvägstrafik. Det finns enligt min uppfattning inte något övertygande motiv för en sådan stelbent hållning, särskilt som jag anser att det dåligt skulle tjäna såväl resenärernas som samhällets och järnvägstrafikens syften.

Mot denna bakgrund väljer jag att istället förorda en modifierad, blandad modell där en ökad valfrihet och en mer utvecklad konkurrens om resenärerna kan kombineras med ett av samhället garanterat och styrt utbud.

I modellen är det marknaden som avgör vilken trafik som är kommersiellt lönsam medan berörda myndigheter i första hand har ett planeringsansvar och i andra hand ett organisatörsansvar för att se till att samhället förses med ett ur samhällets synvinkel tillfredsställande trafikutbud. Till skillnad mot vad Kollektivtrafikkommittén föreslår anser jag alltså att varken trafikhuvudmännen eller övriga samhällsorgan bör ha något monopol på att organisera sådan trafik. Modellen, som således består av valda delar av samtliga fyra modeller, kan beskrivas enligt följande:

1. Licensierade järnvägsföretag tillåts i konkurrens bedriva kommersiell persontrafik över *bela* det svenska järnvägsnätet.
2. Det ska således inte råda något monopol vare sig i operatörsledet eller i organisatörsledet. För den linjebundna persontrafiken bör denna organiseringsrätt dock, för att värna en konkurrens på jämbördiga villkor mellan kommersiell och subventionerad trafik, regleras och kontrolleras genom ett tillståndsförfarande. Se vidare avsnitt 2.3.5 om relationen mellan kommersiell och subventionerad trafik.
3. Rikstrafikens och trafikhuvudmännens roll ska i första hand vara att planera och skapa förutsättningar för att det trafikutbud med villkor som samhället vill se och garantera kommer till stånd. Detta av samhället utpekade utbud ska Rikstrafiken

och trafikhuvudmännen beskriva och motivera i långsiktiga strategiska trafikförsörjningsprogram. Behovet av att utforma sådana program har för trafikhuvudmännens vidkommande tagits upp och föreslagits av Kollektivtrafikkommittén. Se närmare om innehållet i och motivet för trafikförsörjningsprogrammen i avsnitt 2.3.4.

4. Kommersiell trafik kan vara en del av detta utbud men Rikstrafiken och trafikhuvudmännen kan också välja att skapa förutsättningar för utbudet genom bidrag och upphandling av trafik eller genom andra stimulerande åtgärder.
5. Upphandling av trafik bör göras i de fall när de kommersiella aktörerna inte bedöms 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 bör, liksom idag, åvila Rikstrafiken respektive trafikhuvudmännen. Detta organisatörsansvar bör dock regleras och preciseras bättre jämfört med idag.

2.3.3.1 Effekter av den modifierade modellen

För resenärerna innebär en öppnad konkurrens på spåren en större möjlighet än idag att påverka trafikens innehåll och kvalitet. Lägre priser och flera olika specialprodukter får möjlighet att växa fram vilket kan bidra till att öka tågets attraktivitetskraft för nya resenärsgupper och ett ökat resande. För tågoperatörerna öppnar sig en större marknad – omkring 50 procent av resandet med järnväg idag sker inom den kommersiellt lönsamma trafiken – med större möjligheter att själv pröva och etablera sina affärsidéer. Detta kan dels stimulera till etablering av nya trafikprodukter i nya linjer och stråk, dels ge möjlighet till kommersiell överlevnad för de operatörer som inte vinner, eller har förlorat ett entreprenadkontrakt.

För trafikhuvudmännen och Rikstrafiken innebär en större marknad med fler verksamma kommersiella operatörer bättre förutsättningar för att få fler anbud vid upphandling av entreprenadtrafiken. Om utrymme ges i förfrågningsunderlagen kan beställare av trafik dra nytta av nya idéer om trafikupplägg och nya sätt att bedriva trafik. Huruvida det leder till en prispress och lägre kostnader för entreprenadkontrakten för skattebetalarna eller att beställarna väljer att ta ut en högre kvalitet och betala för produkt-

utvecklingen i trafiken är svårt att säga. I vilken mån kostnader ökar eller minskar för skattebetalarna är således i hög grad beroende på hur Rikstrafiken och trafikhuvudmännen väljer att utforma sina kravspecifikationer och styra sina upphandlingar.

Till skillnad från i dagens modell medger denna modell inte att trafikanter på kommersiellt lönsamma linjer subventionerar trafikanter på olönsamma sträckor. Det kan i sin tur innebära att om samhället finner det motiverat att upprätthålla sådan tågtrafik som visar sig vara kommersiellt olönsam ökar skattebetalarnas kostnad för denna trafik.

Det lokala och regionala utbudet av tågtrafik blir sannolikt i vissa regioner mer omfattande än idag. Genom att trafiken planeras i funktionella regioner ges också förutsättningar för att sträcka ut den över länsgränser och i områden där det finns ett tydligt och omfattande pendlingsbehov. Samtidigt innebär möjligheten att nyttja tågtrafik i för samhället nyttig regionförstoring i de allra flesta fall en samhällelig finansiering. Också detta innebär sannolikt att skattebetalarnas kostnader isolerade till järnvägstrafik ökar jämfört med idag. I detta fall förutsätts att det finns för skattebetalarna andra positiva effekter som är större än merkostnaderna för järnvägstrafiken.

Som nämnts är bedömningarna av effekterna för skattebetalarna dock avgränsade till de mer direkta mätbara effekterna och omfattar inte de eventuella indirekta effekter modellen kan ge upphov till. Ett ändrat utbud i tågtrafiken påverkar rimligen även utbudet från andra trafikslag. Ökad tågtrafik kan t.ex. ge upphov till minskad vägtrafik med positiva effekter på miljön som i sin tur kan medföra lägre kostnader för skattebetalarna.

För samhället i stort innebär den modifierade modellen bättre möjligheter att ta tillvara tåget och järnvägen med dess specifika egenskaper i det totala transportsystemet. Modellen tillåter ett nyttiggörande av järnvägens positiva egenskaper, dess säkerhet liksom dess förmåga att minska restider och belastningen på miljön. Detta tillsammans med att järnvägens kommersiella förutsättningar kan tas tillvara där de finns eller har möjlighet att uppstå leder sammantaget till ett effektivare resursutnyttjande och en totalt sett ökad effektivitet för hela samhället.

2.3.4 Långsiktiga strategiska trafikförsörjningsprogram

Jag har noterat att Kollektivtrafikkommittén i sitt slutbetänkande har tagit upp behovet av en mer långsiktig och transparent planering vad gäller trafikhuvudmännens trafik och verksamhet. Kommittén pekar på att det idag i stort sett saknas en bindande fysisk planering på regional eller lokal nivå och att det saknas en fungerande samordning mellan den fysiska planeringen, infrastrukturplaneringen och kollektivtrafiken.

Jag delar kommitténs bedömning att såväl den fysiska planeringen och planeringen av infrastruktur är viktiga instrument för att ta vara på såväl järnvägens krav som kraven från kollektivtrafiken i stort. Vidare behövs en bättre samverkan mellan samtliga berörda aktörer på nationell, regional och lokal nivå. För järnvägens del ställs tydliga krav på att trafikplaneringen kan ske parallellt och i samklang med såväl den fysiska planeringen som med infrastrukturplaneringen.

En långsiktig planering är emellertid inte i första hand ett myndighetsinternt intresse. Utöver det demokratiska samhällets krav på medborgerlig insyn i av samhället styrd och finansierad verksamhet menar jag att det också är en viktig fråga för tillväxten av en effektiv framtida järnvägsmarknad i resenärernas intresse.

Avgörande för att den framtida modell med en utvecklad konkurrens för järnvägstrafiken som jag föreslår ska kunna nå framgång är nämligen att kommersiella aktörer vill och kan etablera sig med nya trafikupplägg på marknaden. Förutsägbara spelregler som underlag för affärsbeslut, vilka ger möjlighet att värdera och hantera risker vid nyetablering eller andra former av kommersiella satsningar, är ett oavvisligt krav för att kunna locka fram kommersiella spelare i järnvägstrafiken. En förutsättning för att dessa aktörer ska vara intresserade och beredda att ta den affärsrisk en sådan satsning innebär är bl.a. att de har möjlighet att bilda sig en uppfattning inte bara om affärsmöjligheterna och potentiella kunders reaktion, utan också om hur andra organisatörer och operatörer av trafik kommer att agera.

En stor del av järnvägsmarknaden kommer även i framtiden att bestå av samhällsköpt entreprenadtrafik. En viktig, kanske avgörande, faktor i detta sammanhang är därför utan tvivel hur den samhällsköpta trafiken kan komma att gestalta sig i framtiden samt trafikhuvudmännens och Rikstrafikens önskemål och ambitioner likväl som deras konkreta avsikter vad gäller denna trafik.

Jag föreslår mot denna bakgrund att trafikhuvudmännen och Rikstrafiken åläggs en formell skyldighet att både utforma och offentliggöra långsiktiga strategiska trafikförsörjningsprogram innehållande samhällets önskemål och ambitioner om kollektivtrafik för medborgarna. Utöver att öka transparensen i processen för kollektivtrafikens intressenter och medborgarna i övrigt förser ett sådant strategiskt programarbete berörda myndigheter med ett viktigt och nödvändigt underlag för framtida strategier på kollektivtrafikens område.

Mitt huvudsakliga syfte med att stadfästa ansvaret för att ta fram sådana trafikförsörjningsprogram är behovet att för aktörerna på marknaden förtydliga samhällets önskemål av kollektivtrafik, liksom dess mål, medel och motiv för satsningar i kollektivtrafiken. Jag menar att en sådan insyn och transparens är ett viktigt instrument för att öka planeringsförutsättningarna för såväl operatörerna som deras underleverantörer. En ökad kännedom om vad trafikhuvudmännen och Rikstrafiken har för önskemål om framtida trafik ger såväl operatörer i den kommersiella trafiken som de operatörer som deltar på entreprenadmarknaden en stabilare grund för beslut om framtida satsningar.

Initiativet till nya trafikupplägg kan komma från olika håll. Programarbetet utgör en iterativ process som bör ske i kontakt med marknaden. Trafikförsörjningsprogrammen ska ses som samhällets, via de trafikansvariga myndigheterna, uttalanden om vilken trafik man önskar se och ska tolkas som en inbjudan till en dialog med privata operatörer om hur och på vilket sätt detta utbud kan åstadkommas; till vilka delar det finns kommersiella upplägg att förvänta sig och i vilka delar samhället behöver ta ett mer operativt ansvar för trafikens tillkomst. Alla upplägg kommer naturligen, liksom idag, inte att introduceras samtidigt och programmen får inte utformas eller hanteras på ett sätt som låser upp marknadens möjlighet att successivt utvecklas och förändras. Det måste, inom ramen för givna restriktioner för bankapacitet m.m. finnas en möjlighet liksom en flexibilitet och beredskap för att ändra, lägga till eller ta bort trafik allteftersom.

En ökad transparens i planeringsprocessen skulle vidare kunna ge resenärer och medborgare en reell möjlighet att på ett tidigt stadium vara med och påverka utbudet av kollektivtrafik. Att ge resenärer och allmänhet möjlighet att delta i utvecklingen av trafiken är naturligt med hänsyn till de stora samhällsinsatser som görs. Det kan också bidra till en ökad acceptans för kollektivtrafi-

ken hos allmänheten. I detta syfte menar jag att programmen bör ställas ut och remitteras för allmänhetens synpunkter. En sådan samrådsskyldighet bör för trafikhuvudmännens del införas i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik (trafikhuvudmannalagen) och för Rikstrafikens del i förordningen (1999:279) med instruktion för Rikstrafiken (Rikstrafikens instruktion). Efter samråd ska ett slutgiltigt antaget programdokument föreligga.

Jag vill understryka att detta program- eller planeringsansvar inte är något väsentligt nytt jämfört med idag. De flesta trafikhuvudmän torde redan idag ha behov av att mer långsiktigt utforma strategier eller planer för sin verksamhet och för den trafik de ansvarar för att organisera. Rikstrafikens och trafikhuvudmännens ansvar är så utformat att man svårt kan tänkas klara sig därför utan. Inom ramen för sitt planerings- och organisatörsansvar har trafikhuvudmännen och Rikstrafiken således redan idag ett klart behov av att hålla kontakt med och anpassa sina upplägg efter vad som sker i den fysiska omgivningen och med den av samhället planerade infrastrukturen.

I förberedelserna av upphandlingar av samhällsköpt trafik måste vidare en bedömning göras av mer långsiktiga infrastrukturella och andra förutsättningar för att kunna bedriva den önskade trafiken. Även om de formella trafikförsörjningsplaner som trafikhuvudmännen nu tar fram och offentliggör är ettåriga har både trafikhuvudmännen och Rikstrafiken redan idag också behov av en mer långsiktig, om än informell, planering för att kunna fullgöra sitt ansvar.

Regleringen av en sådan skyldighet får därför inte ses som ännu en administrativ börda medförande onödig byråkrati. Det enda nya med mitt förslag är att sådana planer, i form av ett trafikförsörjningsprogram, nu måste dokumenteras och offentliggöras samt att trafikens intressenter ska ges tillfälle att yttra sig.

2.3.4.1 Innehållet i trafikförsörjningsprogrammen

Som ovan nämnts föreslår jag att trafikhuvudmännens och Rikstrafikens planeringsansvar ska regleras genom en skyldighet att upprätta långsiktiga strategiska trafikförsörjningsprogram. Programmen bör klart och tydligt ange samhällets behov av kollektivtrafik 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 resenärer och resenärsbehov trafiken syftar till att tillgodose, var och till vilken servicenivå.

Vidare bör programmen innehålla en bedömning av vilken trafik, dvs. vilka av de utpekade uppgifterna och resenärsbehoven, som har förutsättningar att bedrivas på kommersiella villkor och vilka som samhället på olika sätt tror sig behöva åta 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.

2.3.4.2 Utbudet enligt trafikförsörjningsprogrammen

Det utbud som beskrivs i de strategiska trafikförsörjningsprogrammen kan som ovan nämnts 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.

Det senare kan t.ex. handla om en trafik till lägre biljettpriser, i en omfattning eller av en viss kvalitet som inte har förutsättningar att uppstå i den kommersiella trafiken. Liksom idag är det Riks- trafik och trafikhuvudmännen som har organisatörsansvaret för att sådan trafik blir av. Trafik kan antingen anbudsupphandlas på entreprenad som omfattar ett helt trafikupplägg som subventioneras genom brutto- eller nettoavtal. Eller kan det åstadkommas genom att trafikansvariga myndigheter köper in enstaka platser på befintliga tåg av befintliga trafikoperatörer eller ersätter dessa för att vissa kategorier av resande ska kunna utnyttja länstrafikbiljett på ett tåg eller annat färdmedel.

Ett sätt att öppna för att annat än det redan beprövade ryms inom de strategiska trafikförsörjningsprogrammen är att bjuda in till någon form av idéävling, s.k. skönhetstävling, där trafikoperatörer och andra får tävla om att mot ersättning lämna förslag till nya kreativa trafikupplägg. Trafikuppläggen kan sedan – i den mån de inte kommer till stånd på kommersiella villkor – utgöra underlag för upphandling i samhällets regi. Det bör dock noteras att upphovsmännen till dessa idéer sannolikt här får en konkurrensfördel framför andra som skulle kunna diskvalificera dem från rätten att

delta i en anbudstävlan enligt upphandlingsbestämmelserna. Olika sätt att fånga upp kreativa idéer för att utforma den samhällsstyrda trafiken är enligt min mening viktigt för den framtida utvecklingen av trafiken. Jag menar därför att det är angeläget att de trafikansvariga myndigheterna finner bra former för hur ett sådant utvecklingsarbete kan bedrivas i framtiden.

Det är Rikstrafiken och de länstrafikansvariga i kommuner och landsting som var och en för sig slutligt avgör vad programmen ska innehålla. Programarbetet bör dock ske i samråd med de övriga trafikansvariga myndigheterna och trafikhuvudmännen bör vad gäller länsgränsöverskridande trafik åläggas en skyldighet att samverka med Rikstrafiken.

En avsikt med en sådan samordning av programarbetet är att ge utrymme för att kunna skapa så funktionella, effektiva och sammanhängande trafikområden som möjligt vilka ger utrymme för arbetspendling och övrigt pendlingsbehov utifrån olika intressegruppers behov. Detta sagt med utgångspunkt i att resenärernas och samhällets behov av transporter alltmer kommit att gestalta sig i form av "naturliga marknader". En trafikförsörjning som tar sin utgångspunkt från ett sådant perspektiv skulle enligt min uppfattning också ge bästa förutsättningar för regioners utveckling i ett alltmer regionförstörande perspektiv. Enligt min övertygelse bedrivs arbetet med programmen bäst i ett decentraliserat, underifrånperspektiv så nära resenärernas och marknadernas behov som möjligt.

2.3.5 Relationen mellan kommersiell och subventionerad trafik

Den förordade modellen innehåller dels rent kommersiell trafik som lever helt på egna intäkter, dels av samhället subventionerad trafik. På den framtida järnvägsmarknad som skissas i modellen ska ett direkt inflytande från resenärerna utövat genom deras betalningsvilja i så hög utsträckning som möjligt tillåtas avgöra trafikutbudet. En förutsättning för detta är att den kommersiella trafiken tillåts utvecklas och finna sina former. Samtidigt ska samhällsstödd trafik kunna bedrivas parallellt för att tillgodose ändamål som den kommersiella trafiken inte har förutsättningar att hantera.

Relationerna mellan de två trafikformerna bör därför hanteras och regleras i särskilda former. I avsnitt 2.3.5.1 nedan diskuterar jag närmare hur gränser för Rikstrafikens och trafikhuvudmännens ansvar för att planera och organisera trafik skulle kunna förtydligas. För att åstadkomma stabilitet på marknaden föreslår jag vidare att det bör införas ett tillståndsförfarande med möjlighet till skadlighetsprövning. Till tillståndet ska kunna knytas särskilda villkor. Tillståndsförfarandet, som utvecklas närmare i avsnitt 2.4, bör kort se ut enligt följande:

1. Friheten att organisera linjebunden persontrafik på järnväg bör förenas med ett tillståndsförfarande omfattande den trafik varje licensierat järnvägsföretag eller auktoriserad sökande avser att driva.
2. Trafikeringsstillstånd ska alltid lämnas såvida inte trafiken förorsakar väsentlig skada på redan befintlig trafik enligt vissa i förväg fastställda kriterier. I denna tillstånds- eller skadlighetsprövning åligger det befintliga aktörer, trafikhuvudmännen, Rikstrafiken, operatörer som redan bedriver trafik, eller har skaffat sig rätten att bedriva trafik, att visa att de lider väsentlig skada om den nya trafiken etableras. Denna skadlighetsprövning bör dock endast tillämpas under ett övergångsskede i avvaktan på att marknaden har funnit sina former.
3. I tillståndsprövningen kan i ett inledande skede hänsyn också behöva tas till imperfekta kringmarknader som ett inslag i en påkallad skadlighetsprövning. Också i takt med att bättre fungerande kringmarknader växer fram bör denna skadlighetsprövning successivt kunna slopas.

2.3.5.1 Avgränsning av Rikstrafikens och trafikhuvudmännens organisatörsansvar

Den föreslagna marknadstillträdesmodellen innebär att den kommersiella trafikens utbud bör tas tillvara för att tillgodose önskemålen i trafikförsörjningsprogrammen. Det innebär samtidigt att jag anser att trafikhuvudmännen, liksom Rikstrafiken enligt verkets instruktion, bör lägga stor vikt vid sin planeringsroll. Som konstaterats ovan är en tydligare reglering av Rikstrafikens respektive trafikhuvudmännens ansvar för att planera och organisera trafik en förutsättning för att den samhällsstyrda trafiken och den kommersiella trafiken ska kunna bedrivas och utvecklas

parallellt. Mitt förslag till tillståndsreglering är dock inte beroende av att trafikhuvudmannalagen ändras på ovan angivet sätt. En markering av de trafikansvarigas planeringsroll vore, oaktat detta, önskvärd för att utveckla samspelet mellan kommersiell och samhällsstödd trafik i den riktning som jag pläderat för. I det följande lämnas en närmare beskrivning av det närmare innehållet i myndigheternas planerings- och organisatörsansvar samt ett förslag till tydligare avgränsning av ansvaret.

Planeringsrollen och trafikhuvudmannens uppdrag

Enligt 1 § i trafikhuvudmannalagen ska det i varje län, för att främja en tillfredställande trafikförsörjning, finnas länstrafikansvariga som ansvarar för lokal och regional linjetrafik för persontransporter. Enligt 4 § är länstrafikansvariga antingen landstinget och kommunerna i länet gemensamt, eller enbart en kommun eller ett landsting i länet. De länstrafikansvarigas uppgifter ska dock handhas av en trafikhuvudman. Trafikhuvudmannen kan i sin tur antingen vara ett aktiebolag, kommunalförbund eller i vissa fall en kommun eller ett landsting. Trafikhuvudmannen kan också under vissa förutsättningar handha uppgiftsansvar för riksfärdtjänst och färdtjänst i länet.

De uppgifter som en trafikhuvudman ska svara för kan innefatta allt från planering, organisering och finansiering till utförande av lokal och regional linjebunden persontrafik. Jag bortser i detta sammanhang från uppgiftsansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst. Vilka uppgifter trafikhuvudmännen i praktiken ska utföra avgörs idag med ett undantag av de länstrafikansvarigas ambition och tolkning av sitt ansvar för lokal och regional linjetrafik för persontransporter i syfte att främja en tillfredställande trafikförsörjning. Undantaget följer av 6 § i trafikhuvudmannalagen och rör skyldigheten att, efter samråd med de länstrafikansvariga i länet, årligen upprätta en trafikförsörjningsplan, som bl.a. ska ange omfattningen och grunderna för prissättningen av den lokala och regionala linjetrafiken. I praktiken innebär detta att trafikhuvudmannen redogör för det på ett till tre års sikt planerade trafikutbudet, inte sällan i form av tidtabeller. Redogörelsen omfattar också grunderna för taxeyesystemet.

I övrigt är spelrummet stort. Det är t.ex. fullt möjligt för de länstrafikansvariga att nöja sig med att låta trafikhuvudmannen på frivillig grund samordna olika buss-, järnvägs- m.fl. företags utbud av kommersiella trafiktjänster i samt till och från länet. Vanligare är dock att de länstrafikansvarigas ambition är högre än så och inte sällan tar sig detta uttryck i att trafikhuvudmannen verkar i såväl en samhällsplanerande som en trafikinitierande roll. Med trafikinitierande avses här de olika möjligheter en trafikhuvudman har att få trafik utförd. Det kan hypotetiskt avse allt från samordning på frivillig grund av kommersiella aktörers trafik till upphandling av trafik i netto- eller bruttoavtal eller annan tillåten tilldelning av statsbidrag.

Trafikhuvudmännen verkar ofta i flera roller. Det är därför ofta svårt att urskilja trafikhuvudmännens strategiskt samhällsplanerande uppgifter i förhållande till den mer operativa trafikplaneringen. Detta kan t.ex. vara fallet när en trafikhuvudman själv tar ansvaret för organiserandet (bestämmer biljettpriser och tidtabeller) av all eller så gott som all regional och lokal trafik. Det korta tidsperspektivet i dagens trafikförsörjningsplan kan också bidra till denna otydlighet. Ju närmare trafikstart man kommer desto naturligare är det att i planen redogöra för tidtabeller och detaljerade taxsystem.

Trafikhuvudmannalagen anger ingen inbördes hierarki mellan de olika roller de länstrafikansvariga kan medge trafikhuvudmannen att spela. Reglerna medger helt enkelt stark organisatorisk och beslutsmässig integration av de olika roller en trafikhuvudman kan verka i. Rollotydligheten kan dock leda till att det kommersiella utbudets möjligheter att klara delar av trafikförsörjningen inte bedöms tillräckligt noggrant. En sådan bedömning bör enligt min mening göras helt fristående från överväganden om hur "egna" resurser i form av t.ex. tåg bäst optimeras. En otillräckligt noggrann bedömning av det kommersiella utbudets möjligheter kan i sin tur leda till en transportpolitiskt onödig begränsning av resenärernas valfrihet mellan olika konkurrerande transportalternativ. Omvänt kan det också leda till att privatpersoner och företag inte ges möjlighet att på kommersiell grund erbjuda olika typer av persontrafikutbud. Slutligen kan det också få till följd att skattemedel i onödan används till transporter istället för t.ex. vård, skola och omsorg.

För att komma till rätta med de problem som ovan beskrivits anser jag att trafikhuvudmannalagen bör ändras i två avseenden.

Som redan framgått anser jag i likhet med Kollektivtrafikkommittén att trafikhuvudmännen bör åläggas skyldighet att upprätta strategiska trafikförsörjningsplaner, som kanske även bör fastställas av de länstrafikansvariga gemensamt. Därigenom skulle enligt min mening lagen på ett tydligare sätt än idag ange att trafikplaneringsrollen är grunden för de länstrafikansvarigas och därigenom indirekt också trafikhuvudmannens.

Trafikhuvudmannalagen är, som Kollektivtrafikkommittén påpekat, också bristfälligt anknuten till den statliga transportpolitikens målsättningar. Målen och formerna för verksamheten ses helt och hållet som något de länstrafikansvariga får bära ansvar för inför medborgarna i landstinget och kommunerna i länet. Samtidigt påverkar de trafikansvarigas och trafikhuvudmännens verksamhet i hög grad resenärer, kommersiella organisationer och utförare av persontrafik och medborgare såväl i länets kommuner och landsting som i riket.

Jag delar därför Kollektivtrafikkommitténs bedömning att trafikhuvudmannalagen på ett tydligare sätt bör knytas till transportpolitiken. Det skulle möjliggöra effektivare uppföljning och utvärdering av hur den lokala och regionala persontrafiken bidrar till uppfyllandet av transportpolitikens mål. I slutändan skulle därmed också de trafikansvarigas styrning av trafikhuvudmännen kunna anpassas tydligare också till transportpolitikens krav.

Planeringsrollen och Rikstrafikens uppdrag

I Rikstrafikens uppdrag ingår redan idag såväl planering som initiering av persontrafik. Enligt 1 § i Rikstrafikens instruktion ska myndigheten "...verka för utveckling och samordning av den interregionala persontrafiken samt för att de transportpolitiska målen uppnås...". Därutöver ska myndigheten enligt 2 § även "...svara för statens upphandling av transportpolitiskt motiverad interregional kollektivpersontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmannens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift."

För att kunna samordna och utveckla den interregionala persontrafiken måste Rikstrafiken ägna sig åt ett visst mått av strategiskt planerande, även om detta idag inte tar sig uttryck i något officiellt planeringsdokument. Planeringens utgångspunkt

borde vara en skattning av samhällets behov av interregionala persontransporter. På basis av denna skattning bör sedan bedömas vilka önskemål på interregionalt trafikutbud som samhället har och därefter vilka förutsättningar som finns för att utbudet kan komma till stånd på kommersiell grundval eller initieras av trafikhuvudmän. Myndigheten bör också ta ställning till vilka typer av transporttjänster som kan tänkas bli resultatet av att en trafikhuvudman eller SJ AB svarar för att utbudet kommer till stånd och hur dessa tjänster stämmer överens med de interregionala resenärernas behov och efterfrågan. Är överensstämmelsen dålig och dessutom transportpolitiskt omotiverad har Rikstrafiken en skyldighet att vidta åtgärder.

Alla dessa bedömningar görs i praktiken efter samråd med SJ AB och trafikhuvudmännen. Görs bedömningarna av någon anledning i fel ordning är risken stor att det långsiktiga strategiska perspektivet på samhällets önskemål på interregional trafik trängs i bakgrunden. Om det blir så eller ej beror i hög grad på om aktörerna i sina diskussioner klarar av att frigöra sig från den operativa trafikplaneringens många, komplexa och trängande problem.

Enligt min mening finns en inte obetydlig risk att diskussionerna förs mer utifrån ett kortsiktigt operativt planeringsperspektiv än ett samhälleligt strategiskt planerande. Risken förstärks av att Rikstrafiken i sin trafikinitierande roll har begränsade möjligheter att i de interregionala resenärernas intresse åstadkomma alternativa trafikupplägg till SJ AB:s och trafikhuvudmännens. Rikstrafiken måste därför påverka dessa aktörers upplägg via frivillig samordning, eventuellt i kombination med delfinansiering i form av köp av plats för interregionala resenärer på kommersiella och regionala tåg. Denna typ av påverkan kräver dock mycket tid, som i värsta fall vinnas genom undanträngande av det långsiktiga strategiska samhällsperspektivet.

I syfte att tydliggöra den strategiska samhällsplaneringsrollens vikt för att åstadkomma en effektiv interregional persontrafik anser jag att även Rikstrafiken bör åläggas en skyldighet att upprätta och fastställa strategiska trafikförsörjningsprogram. Rikstrafikens strategiska trafikförsörjningsplan ska självklart fylla samma syften som trafikhuvudmännens, men för den interregionala persontrafiken.

2.4 Trafikeringstillstånd och skadlighetsprövning

- Trafikeringstillstånd ska ges om det inte görs sannolikt att den avsedda trafiken i betydande mån skulle komma att skada förutsättningarna att bedriva redan etablerad järnvägstrafik.
- Trafikeringstillstånd ska dock alltid ges om det leder till att en avsevärt bättre trafikförsörjning uppnås.
- Den som bedriver kommersiell trafik får dock inte påkalla en skadlighetsprövning gentemot annan kommersiell trafik.
- Trafikeringstillstånd kan förenas med järnvägsspecifika villkor som reglerar hur trafikutövaren ska informera om sina resor, hur biljettsamverkan ska ske, hur funktionshindre ska ges service m.m.
- Tillstånd kan dras in om tillståndsinnehavaren på ett väsentligt sätt avviker från villkoren för tillståndet.
- Beslut om trafikeringstillstånd kan överklagas hos regeringen.

Den av mig förordade modellen för tillträde till marknaden för persontransporter på järnväg bygger på att kommersiellt bedriven trafik och trafik som samhället initierar och subventionerar ska kunna existera sida vid sida och utvecklas på sina egna premisser. Detta är dock ingen ny idé utan tvärtom densamma som motiverar dagens trafikeringsrättsregleringar. Skillnaden ligger i att jag vill slopa monopolet i den kommersiella trafiken. Konkurrensen inom ramen för det kommersiella utbudet ska enligt min mening vara oreglerad. I syfte att skifta utgångspunkt för marknadstillträdesregleringarna förslår jag därför en regleringslösning i två steg.

Det första steget består som utvecklats närmare i avsnitt 2.3.5.1 av en tydligare fokusering av Rikstrafikens och trafikhuvudmännens ansvar för strategisk utveckling av persontrafiken. Det andra steget, som kanske endast behövs under en övergångsfas, består av en tillstandsreglering inom vars ram konkurrensytorna mellan kommersiellt grundat och av samhället initierat och subventionerat utbud regleras. Utgångspunkten för denna reglering bör enligt min mening vara konkurrens istället för ensamrätt till trafik.

2.4.1 Nuvarande reglering av tillträdet till persontrafikmarknaden

Dagens regelverk återfinns i lag (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet och förordningen (1996:734) om statens spåranslagningar. Lag om tilldelning av spårkapacitet reglerar förhållandena på andra spåranslagningar än statens spåranslagningar. Lagens regler om marknadstillträdet speglar kraven i direktiv 91/440/EEG. För persontrafikens del betyder det som huvudregel att infrastrukturförvaltaren bestämmer vilken typ av trafik som får nyttja anläggningarna. Sådan internationell persontrafik som anges i direktivet ska dock alltid ha rätt att trafikera anläggningarna.

Förordningen om statens spåranslagningar reglerar förhållandena på statens spåranslagningar. Reglerna om trafikeringsrätt för persontrafik (11–15 §§) syftar till att skydda det samhällsstyrda trafikutbudet från det kommersiellt grundade och vice versa.

Skyddet är uppbyggt kring två förutsättningar. Dels att tre aktörer, SJ AB, trafikhuvudmannen och den som fått trafikeringsrätt av Rikstrafiken i samband med tecknande av upphandlingsavtal med myndigheten, har en ensamrätt att bedriva viss typ av persontrafik på viss järnvägssträcka. Dels att det med utgångspunkt i begreppen interregional och lokal/regional respektive kommersiell och upphandlad trafik går att identifiera gränserna mellan dessa aktörers ansvar respektive ensamrättigheter att bedriva persontrafik på järnväg.

SJ AB har enligt 11 § i förordningen om statens spåranslagningar rätt att bedriva trafik (trafikeringsrätt) på stomjärnvägarna. Det är här underförstått att SJ AB:s utbud av persontrafiktjänster med järnväg ska vara kommersiellt grundat. Regeringen har enligt andra stycket i 11 § möjlighet att begränsa SJ AB:s trafikeringsrätt om företagets trafik konkurrerar med trafik som bedrivs av trafikhuvudmännen eller har upphandlats av Rikstrafiken.

Trafikhuvudmannen har enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik (trafikhuvudmannalagen) i uppgift att svara för lokal och regional kollektiv linjebunden persontrafik och detta ansvar är trafikslagsövergripande. Uppgiften, som kan innefatta såväl planering, genomförande och finansiering, är primärt knutet till länsindelningen, men kan efter medgivande av regeringen utsträckas till ett vidare geografiskt område om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Enligt 12 § i förordningen om statens spåranläggningar har trafikhuvudmannen trafikeringsrätt för lokal och regional persontrafik på stomjärnvägarna i länet. Med stomjärnvägar avses idag i praktiken huvuddelen av statens spåranläggningar. I stort sett är det endast terminal-, anslutnings-, industrispår m.m. som inte täcks in av detta begrepp.

Därutöver gäller att om det kan antas att den lokala och regionala trafiken därigenom skulle förbättras för resenärerna och detta inte leder till ett mindre effektivt totalt utnyttjande av spåranläggningarna, kan regeringen besluta att trafikhuvudmannen får bedriva sådan (regional och lokal) persontrafik på stomjärnvägarna även i angränsande län. I andra stycket anges också att om förutsättningarna för att bedriva kommersiell persontrafik eller av staten upphandlad persontrafik inte väsentligen påverkas, kan regeringen besluta att trafikhuvudmän i olika län som samverkar ifråga om persontrafik inom länen gemensamt ska ha trafikeringsrätt för denna trafik. Trafikhuvudmännen är också enligt 6 § i trafikhuvudmannalagen skyldiga att upprätta årliga trafikförsörjningsplaner, som anger omfattning, grunderna för prissättning m.m. för den regionala och lokala persontrafik de vill ha utförd.

Enligt 15 § i förordningen om statens spåranläggningar kan regeringen besluta att persontrafik som inte är regional eller lokal och för vilken det saknas förutsättningar för kommersiell drift ska upphandlas. Därutöver gäller också att när ett avtal om upphandlad persontrafik upphör att gälla avgör regeringen om trafiken ska upphandlas på nytt. Av förordningen (1999:279) med instruktion för Rikstrafiken (Rikstrafikens instruktion) framgår att myndigheten ska verka för utveckling och samordning av den interregionala persontrafiken samt för att de transportpolitiska målen uppnås. Myndigheten ska följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala persontrafiken samt svara för statens upphandling av transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmannens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.

2.4.1.1 Problem vid tillämpningen av gällande regelverk

Dagens trafikeringsrättsregleringar bygger på att ensamrätt till trafik är normaltillståndet. I de fall där SJ AB och trafikhuvudmännen,

inom ramen för sina respektive uppdrag, vill organisera nya trafikupplägg kan detta i sin tur medföra att det uppstår konkurrens med redan etablerad trafik. I dessa fall krävs medgivande av regeringen som kan begränsa den planerade nya trafiken. Regeringen prövar i detta sammanhang nyttan med den nya trafiken i förhållande till skadan för den etablerade trafiken respektive för den aktör som driver denna.

Denna ordning medger lösningar som de facto innebär konkurrens om transportkunderna. Idag tillämpas alltså inte fiktionen om ensamrätt till trafik, i betydelsen total frånvaro av konkurrens om transportkunderna, fullt ut. Detta skapar dock oklarheter rörande hur konkurrensen mellan två eller flera tillåtna trafikupplägg ska regleras. Enligt dagens regelverk har ju alla trafikorganisations ensamerätt till sin trafik och nästan alla trafikprodukter utnyttjas av transportkunderna för snart sagt alla typer av persontransporter på järnväg. Regeringen har t.ex. enligt 11 § i förordningen om statens spåranläggningar möjlighet att begränsa SJ AB:s trafikeringsrätt, om företagets trafik konkurrerar med trafik som bedrivs av trafikhuvudmännen eller upphandlats av Rikstrafiken. Frågan är bara hur, inom ramen för gällande regelverk, denna begränsning utformas, om den inte enbart ska anses innebära att SJ AB:s trafik i dessa fall antingen inte får bedrivas vidare, eller får bedrivas på samma sätt som förr?

I kombination med att trafikhuvudmän utan medgivande från regeringen kan etablera ny lokal och regional persontrafik på järnväg inom det egna länet kan möjligheterna att hantera det ovan angivna problemet innebära att gränserna för SJ AB:s trafikeringsrätt delvis bestäms av trafikhuvudmännens ambitioner som trafikorganisations.

Ett annat problem med dagens regleringar är att de på ett sannolikt inte avsett vis ger SJ AB en stark och potentiellt konkurrensnedrivande ställning på upphandlingsmarknaden. SJ AB är idag det enda järnvägsföretag som har en egen i förordningen om statens spåranläggningar angiven trafikeringsrätt. Det innebär att SJ AB kan produktionssamordna trafik bedriven på grundval av den egna trafikeringsrätten med trafik företaget på grundval av upphandlingsavtal utför åt Rikstrafiken eller trafikhuvudmännen. Synergieffekterna av en sådan produktionssamordning kan tas ut i form av lägre produktionskostnader för den upphandlade trafiken. Om SJ AB utnyttjar denna möjlighet kan företaget lämna synnerligen konkurrenskraftiga anbud i åtminstone vissa av

trafikhuvudmännens och Rikstrafikens upphandlingar. Denna möjlighet riskerar att snedvrیدا konkurrensen på upphandlingsmarknaden.

2.4.2 Tillstånds- istället för monopolreglering

Konkurrensytorna mellan det kommersiellt grundade utbudet och det av trafikhuvudmännen och Rikstrafiken initierade och subventionerade utbudet ska regleras inom ramen för ett tillståndsförfarande. Jag har nöjt mig med att i detta betänkande skissera utformningen av tillståndsregleringens bestämmelser. Ett slutgiltigt förslag på hur bestämmelserna bör utformas och placeras in i järnvägslagstiftningen kommer att presenteras i betänkandet som redovisar resultatet av den andra fasen av översynen av järnvägslagstiftningen.

Jag bedömer att de konkurrensytor som behöver regleras i ett tillståndsförfarande inte nödvändigtvis behöver bli så stora. En orsak är att konkurrens mellan olika kommersiellt bedrivna trafikupplägg inte ska omfattas av regleringen. En annan är att den dialog mellan kommersiella aktörer och Rikstrafiken/trafikhuvudmännen som förutsätts komma till stånd i samband med arbetet med de strategiska trafikförsörjningsprogrammen sannolikt kommer att påverka trafikorganisatörernas planering av olika trafikupplägg.

Vissa inkörningsproblem kan dock inte uteslutas innan dialogen mellan samhällsorganen och de kommersiella trafikorganisatörerna flyter smidigt. För att hantera de eventuella problem som bristande dialog om järnvägstrafikens strategiska utveckling kan medföra är det enligt min mening motiverat att åtminstone övergångsvis reglera de konkurrensytor som kan uppkomma när Rikstrafiken, trafikhuvudmännen och järnvägsföretagen därefter och i egenskap av trafikorganisatörer planerar och etablerar sina respektive trafikutbud.

2.4.2.1 Förslag till tillståndsreglering

Nedan har jag skisserat ett förslag till utformning av bestämmelser för tillträde till marknaden för persontrafik på järnväg. De i detta sammanhang viktigaste bestämmelserna reglerar rätten till skadlighetsprövning och återfinns i III § i förslaget. Förebilden för dessa

bestämmelser är främst 16 och 17 §§ i 2 kap. Yrkestrafiklagen (1998:490).

Tillstånd för linjebunden persontrafik på järnväg

I §

Järnvägsföretag och verksamhetsutövare med auktorisation som har hemvist eller säte i Sverige har, med den begränsning som anges i II §, rätt att bedriva persontrafik på svenska järnvägsnät. Samma rätt har järnvägsföretag och verksamhetsutövare med auktorisation som har hemvist eller säte i en EES-stat eller Schweiz under förutsättning att motsvarande rätt medges svenskt järnvägsföretag eller verksamhetsutövare i den stat där järnvägsföretaget eller verksamhetsutövaren har sitt hemvist eller säte.

Internationell sammanslutning av minst två järnvägsföretag med säte i EES-stater eller Schweiz har rätt att bedriva genomgående trafik om trafiken sker mellan de EES-stater eller Schweiz där företagen har sitt säte. Om ett av företagen i sammanslutningen har säte i Sverige har sammanslutningen rätt att bedriva trafik mellan Sverige och annan EES-stat eller Schweiz där ett företag i sammanslutningen har sitt säte.

II §

För att bedriva linjebunden persontrafik krävs ett trafikerings-tillstånd. Sådant tillstånd krävs dock inte för sådan internationell trafik som avses i I § andra stycket.

Trafikeringsstillstånd får förenas med villkor om det finns särskilda skäl. Sådana villkor får föreskrivas i samband med att tillstånd ges eller senare under tillståndstiden.

III §

Trafikeringsstillstånd ska ges om inte ett järnvägsföretag eller en annan verksamhetsutövare gör sannolikt att den avsedda trafiken i betydande mån skulle komma att skada förutsättningarna för att bedriva redan etablerad järnvägstrafik. Den som bedriver kommersiell trafik kan dock inte påkalla en sådan prövning gentemot annan kommersiell trafik.

Oavsett vad som sägs i första stycket får trafikeringsstillstånd ges om en avsevärt bättre trafikförsörjning därigenom skulle uppnås.

IV §

Trafikeringstillstånd gäller tills vidare. Ett tillstånd får dock återkallas om tillståndshavaren på ett väsentligt sätt har åsidosatt ett villkor enligt II §, andra stycket eller en föreskrift som meddelats med stöd av lagen. Trafikeringstillstånd får även återkallas om det inte används.

V §

Frågor om trafikeringstillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

VI §

Beslut i frågor om trafikeringstillstånd får överklagas hos regeringen. Beslut om återkallelse av trafikeringstillstånd överklagas dock hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

VII §

Regeringen får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna rörande trafikeringstillstånd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter rörande tillståndsförfarandet.

2.4.2.2 Förutsättningar för marknadstillträde

Reglerna i I och II §§ om rätt att bedriva persontrafik på svenska järnvägsnät är i huvudsak utformade på liknande sätt som mitt förslag till regler mitt förslag beträffande marknadstillträdet för gods- trafik på järnväg i delbetänkandet *Rätt på spåret* (SOU 2002:48). Skillnaden ligger i att ett särskilt tillstånd – trafikeringstillstånd – krävs för att få bedriva linjebunden persontrafik på järnväg. I samband med slutförandet av den andra fasen av översynen av järnvägs- lagstiftningen preciseras närmare vilka järnvägsnät som bör undantas från tillämpningsområdet för reglerna om persontrafikens marknadstillträde.

Trafikeringstillstånd är alltså ett krav för trafik som kan karaktäriseras som linjebunden persontrafik på järnväg. Det är möjligt att blanda många olika typer av trafik i ett och samma tåg. T.ex. kan ett nattåg innehålla både sov- och sittvagnar. Det är också, åtminstone

hypotetiskt, möjligt att låta sovvagnar ingå i ett godståg. Sådan sovvagnstrafik ska enligt min mening vara fullt möjlig att bedriva om någon anser detta marknadsmässigt fördelaktigt. Går tåget ifråga tillräckligt regelbundet för att trafiken med sovvagnen ska kunna bedömas vara linjetrafik medför detta att tillstånd måste sökas för sovvagnstrafiken. Trafiken med godsvagnarna kräver dock inget tillstånd. En transportör kan också köpa in platser på olika chartertåg i syfte att tillhandahålla resenärer biljetter till stationer som dessa tåg angör. Sker detta i en sådan omfattning att transportören kan tillhandahålla biljetter till regelbundna avgångar mellan samma orter under en längre tidsperiod, ska denne också anses tillhandahålla linjebunden persontrafik. Att trafiken utförs med tåg som också innehåller charterresenärer vars biljetter sålts av transportörsansvariga charterarrangörer är sedan en annan sak, liksom det faktum att tågtrafiken kanske utförs av ett järnvägsföretag på uppdrag av en, flera eller alla av de inblandade transportörerna.

Trafikeringsstillstånd ska kunna förenas med villkor om särskilda skäl föreligger. Tanken är att villkoren ska kunna användas som instrument för genomförande av transportpolitiskt angelägna samhällskrav på den linjebundna persontrafiken på järnväg. Som exempel kan nämnas krav i syfte att tillgodose funktionshinderades möjligheter att använda järnvägssystemet och krav på icke trafikslagsövergripande information som riktas specifikt mot järnvägsföretag.

2.4.2.3 Vem utfärdar tillstånd

Jag anser att Järnvägsstyrelsen bör utfärda trafikeringsstillstånd för den linjebundna persontrafiken på järnväg. Järnvägsstyrelsen ska enligt mina förslag i delbetänkandet *Rätt på spåret* också utfärda licenser, auktorisationer och säkerhetsintyg. För att möjliggöra att alla nödvändiga tillstånd kan sökas på ett ställe har jag funnit det lämpligt att även i detta fall föreslå Järnvägsstyrelsen som tillståndsmyndighet.

2.4.2.4 Skadlighetsprövning

Kärnan i mitt förslag till tillstandsreglering är en rätt till skadlighetsprövning som organisatörer av redan etablerad linjebunden

persontrafik på järnväg under vissa förutsättningar kan välja att utnyttja. Prövningen avser skada som kan uppkomma för redan etablerad linjebunden persontrafik på järnväg om annan sådan persontrafik ges tillstånd att konkurrera.

Rätt att påkalla skadlighetsprövning har auktoriserade sökande och licensierade järnvägsföretag som bedriver redan befintlig linjebunden persontrafik på järnväg. Licensierat järnvägsföretag eller auktoriserad sökande som bedriver kommersiell linjebunden persontrafik på järnväg som inte är upphandlad eller subventionerad av Rikstrafiken eller trafikhuvudmannen har dock inte rätt att påkalla skadlighetsprövning gentemot annan sådan trafik.

Påkallas ingen skadlighetsprövning ska tillståndsmyndigheten utfärda trafikeringsstillstånd utan någon prövning. Om skadlighetsprövning påkallas ska tillståndsmyndigheten pröva om och i vilken utsträckning ett medgivande av trafikeringsstillstånd kan skada förutsättningarna att bedriva redan etablerad persontrafik på järnväg. Prövningen är dock avgränsad till trafik som den eller de som påkallat skadlighetsprövningen bedriver. En konsekvens av att trafik ofta uppvisar nätverkseffekter är att många trafikorganisatörer kan ha ett intresse av att påkalla skadlighetsprövning. Beroende på nätverkseffekternas styrka och omfattning kan effekterna av nyetablering av trafik fortplanta sig ganska långt geografiskt sett. Jag har valt att avgränsa bedömningen av skada till linjebunden persontrafik på järnväg. Skada som uppstår på busstrafik som är integrerad med järnvägstrafik i ett trafiksystem ska alltså inte bedömas i skadlighetsprövningen. Skälet är att busstrafik är mer flexibel än järnvägstrafik och lättare att anpassa till nya förutsättningar.

Prövningen ska göras med utgångspunkt från att de som påkallat skadlighetsprövning kan göra det sannolikt att förutsättningarna för dem att bedriva redan etablerad trafik skadas i betydande mån. De som påkallat skadlighetsprövning måste med andra ord förete ett väl underbyggt underlag för prövningen. Underlaget ska visa hur förutsättningarna att fortsätta bedriva etablerad trafik skadas. Ett sådant krav kan vara tungt att bära för ett småföretag. Jag bedömer dock att branschorganisationerna kan spela en viktig roll i detta sammanhang. Det är ju gränsytan mellan kommersiellt och av samhället initierat och subventionerat utbud som ska preciseras och denna fråga är enligt min mening av stort principiellt intresse för alla persontrafikorganisatörer.

Skadan måste vara av viss storlek för att leda till att trafikeringsstillstånd för ny trafik inte ska ges. Det räcker alltså inte med att skada för den etablerade trafiken konstateras. Den skadlighetspåkallande trafikorganisations ska göra sannolikt att det är själva förutsättningarna för att fortsätta bedriva den redan etablerade trafiken som kommer att skadas i betydande mån. Minskad lönsamhet är alltså inte i sig en tillräcklig betingelse för att förhindra nyetablering.

Finns möjlighet att förebygga eller minska skadan på trafikens förutsättningar genom justeringar i utbudet ska dessa beaktas om sannolikhetskriteriet ska anses uppfyllt. Rekvisitet i betydande mån bör dock kunna anses uppfyllt om den redan etablerade trafiken måste läggas ned. Även om trafiken inte måste läggas ned kan väsentliga neddragningar av antal turer, planerade stopp osv. vara nödvändiga för att fortsättningsvis kunna bedriva trafiken lönsamt. Under förutsättning att dessa neddragningar innebär att viktiga resenärgruppers nytta av trafiken minskar kraftigt och de därför kan förväntas välja andra resealternativ bör rekvisitet i betydande mån även i detta fall kunna anses uppfyllt.

Det andra stycket i III § hanterar situationen där det trafikupplägg ansökan om tillstånd avser kan bedömas tillgodose resenärernas behov på ett bättre sätt än den redan etablerade tågtrafiken kan. Tillståndsmyndigheten ska, även om förutsättningarna att bedriva redan befintlig trafik skadas i betydande mån, ändå ge trafikeringsstillstånd för den nya trafiken, men bara under förutsättning att en avsevärt bättre trafikförsörjning därigenom kan uppnås. Om det nya trafikupplägget medför avsevärt bättre trafikförsörjning i förhållande till det redan etablerade är sannolikt också den samhällliga netto nyttan större. Jag anser det därför naturligt att det nya uppläggets trafik i sådant fall ska ges trafikeringsstillstånd oavsett skadan på det senare.

2.4.2.5 Giltighetstid och återkallelse

Utfärdat trafikeringsstillstånd gäller tills vidare. Tillståndshavaren ska bedriva sin trafik i enlighet med tillståndet. Smärre justeringar av trafiken ska dock vara tillåtna, men större avvikelser kräver ansökan om nytt tillstånd. Tillståndsmyndigheten bör enligt min mening i föreskrifter förtydliga i vilka fall nytt tillstånd ska sökas. Trafikeringsstillstånd får också återkallas om det inte används eller

om tillståndshavaren på ett väsentligt sätt åsidosatt ett villkor för-
enat med tillståndet eller en föreskrift som meddelats med stöd av
den av mig föreslagna järnvägslagen.

2.4.2.6 Överklagande

Tillståndsmyndighetens beslut om trafikeringsstillstånd ska enligt
min mening kunna överklagas till regeringen. Huvudskälet är att en
prövning av skadlighet för redan befintlig trafik har starka
transportpolitiska inslag. Återkallelse av trafikeringsstillstånd bör
dock prövas av allmän förvaltningsdomstol.

2.4.2.7 Undantag och föreskriftsrätt

Regeringen bör kunna föreskriva eller i enskilda fall medge undan-
tag från bestämmelserna om trafikeringsstillstånd. Skälet är att detta
kan krävas för att uppfylla förpliktelseerna i olika avtal staten slutit,
t.ex. beträffande Arlandabanan. Regeringen eller den myndighet
regeringen bestämmer bör också ha föreskriftsrätt rörande till-
ståndsförfarandet.

2.5 Operatörsmarknaden

- Marknaden bör öppnas helt för såväl inrikes som utrikes trafik.
- Konkurrensen mellan privata järnvägsföretag och SJ AB måste
ske under likvärdiga villkor. SJ AB:s affärsplan och övriga
villkor bör prövas på nytt.

2.5.1 Den svenska operatörsmarknaden

Den trafik som drivs i trafikhuvudmännens regi öppnades redan
1988 för konkurrens i samband med upphandling, till och börja
med dock endast på de s.k. länsjärnvägarna. För SJ och senare SJ
AB råder fr.o.m. 1993 konkurrens i all upphandlad trafik. SJ AB
innehåller dock legalt monopol för den interregionala trafik man
anser sig kunna bedriva på rent kommersiella villkor. Till denna SJ
AB:s s.k. egettrafik hör bl.a. den långväga snabbtågstrafiken

(X2000), t.ex. sträckorna Stockholm – Göteborg och Stockholm – Malmö, men också regionaltrafik i t.ex. Mälardalen.

SJ AB äger också den ena hälften (den andra hälften ägs av NSB) av Linx AB som bedriver trafik på sträckorna Stockholm – Oslo, Göteborg – Oslo samt Göteborg – Köpenhamn. Trafiken bedrivs på statens spåranläggningar med stöd av SJ AB:s trafikeringsrätt respektive NSB:s trafikeringsrätt i Norge.

Dessutom bedrivs kommersiell trafik på sträckan Stockholm C – Arlanda av A-train AB, under marknadsnamnet Arlanda Express, som med stöd av 11 § förordningen om statens spåranläggningar har egen trafikeringsrätt på sträckan.

Den s.k. Öresundstrafiken bedrivs av DSB och Skånetrafiken gemensamt på orter i södra Sverige till orter på Själland. DSB bedriver också i egen regi trafik mellan Köpenhamn och Ystad med vissa av- och påstigningsmöjligheter på mellanliggande orter.

I den upphandlade persontrafiken har Rikstrafiken idag gällande avtal med, förutom SJ AB, Svenska Tågkompaniet AB, BK Tåg AB samt Connex Tåg AB. I den av trafikhuvudmännen upphandlade trafiken som bedrivs på statens spåranläggningar, med stöd av 12 § förordningen om statens spåranläggningar, har de olika trafikhuvudmän idag gällande avtal med samma ovan nämnda företag samt dessutom Citypendeln Sverige AB.

På den smalspåriga Roslagsbanan i Stockholm som, ägs av AB Storstockholms Lokaltrafik (SL), bedriver Roslagståg AB (till 60 procent ägt av DSB och till 40 procent av Tågkompaniet) trafiken på SL:s uppdrag. Tunnelbanetrafiken i Stockholm liksom viss annan spårtrafik bedrivs på SL:s uppdrag av Connex Transport AB.

År 2002 svarade SJ AB för ca 87 procent av transportarbetet i den långväga trafiken¹⁴. I den av trafikhuvudmännen upphandlade trafiken finns flera järnvägsföretag även om SJ AB även här är dominerande.

¹⁴ Framtida järnvägstrafik. Prognoser för Banverkets framtidsplan och olika organisationsmodeller. Bo-Lennart Nelldal, KTH och Jakob Wajzman, BV. Järnvägsgruppen KTH, Stockholm 2003-07-05.

De järnvägsföretag som idag¹⁵ är verksamma på statens spår-
anläggningar är följande:

<i>Företag</i>	<i>Anmärkning</i>
A-Train AB	Ägs av NCC, Vattenfall, Alstom samt Mowlem*
BK Tåg AB	Helägt av Karlssongruppen AB
Citypendeln Sverige AB	Helägt av Keolis
Connex Tåg AB	Helägt av Veolia Environnement
DSB Sverige AB	Helägt av DSB
LINX AB	Till lika delar ägt av SJ AB och NSB
SJ AB	Helägt av staten
Svenska Tågkompaniet AB	Ägs av Jan Johansson, Björn Nyström, Sven Malmberg samt Aldano AB

*Ägarna är överens med Macquarie Bank om att denna ska förvärva A-train. Affären är beroende av om A-Trains långgivare och svenska staten godkänner denna.

I några begränsade fall lever SJ AB:s, trafikhuvudmännens och Rikstrafikens utbud parallellt sida vid sida. I några fall kan de t.o.m. erbjuda resenärerna en viss valfrihet.

2.5.2 Den europeiska operatörsmarknaden

Statligt ägda järnvägsföretag

I varje europeiskt land, undantaget Storbritannien, finns ett nationellt statligt ägt järnvägsföretag med ursprung i den tidigare nationella järnvägsförvaltningen. Några exempel på sådana företag är DSB (Danmark), NSB (Norge), DB AG (Tyskland), SNCF (Frankrike), SNCB (Belgien), RENFE (Spanien), SBB (Schweiz), Trenitalia (Italien) m.fl.

Dessa företag har undantagslöst en dominerande ställning på sina hemmamarknader, såväl i trafik man bedriver i egen regi som sådan trafik som är föremål för upphandling.

Flera av de statligt ägda järnvägsföretagen marknadsför en del av sitt utbud under andra namn. Några exempel på sådana varumärken är Metropolitan Express Train GmbH och CityNightLine CNL AG (del av DB AG) samt Euromed och AVE (del av RENFE).

¹⁵ Baserat i huvudsak på medlemskap i Branschföreningen Tågoperatörerna.

Flera har också bildat dotterbolag eller andra enheter i syfte att kunna delta i anbudstävlingar i andra länder. Ett sådant exempel är DSB som har en enhet under benämningen DSB International.

Det finns också några transnationella samarbetsbolag för viss gränsöverskridande trafik. Några exempel är Eurostar (tillika ägt av Eurostar UK, SNCF och SNCB), Cisalpino AG (ägt av SBB och Trenitalia samt kantonerna Vaud, Valais, Basel, Fribourg, Jura och Neuchâtel) och Thalys (ägt av SNCB tillsammans med SNCF:s dotterbolag Grandes Lignes Internationales S.A.).

Andra järnvägsföretag på den europeiska marknaden

Det vanliga för privata järnvägsföretag är att delta i de upphandlingar som framför allt lokala och regionala trafikmyndigheter arrangerar. Några exempel på sådana företag är Arriva, Connex och Keolis som ser hela Europa som sin hemmamarknad. Dessutom finns i flera länder mindre lokalt ägda och verkande företag.

I östra Tyskland bedriver InterConnex kommersiell trafik som DB AG övergivit.

England är ett intressant undantag

I England är situationen annorlunda. Det engelska systemet för persontrafik baseras på ett partnerskap mellan det offentliga, som planerar och specificerar trafiken, och det privata som producerar den.

Myndigheten Strategic Rail Authority (SRA) ansvarar för planeringen av tågtrafiken och avtalen med järnvägsföretagen. Dessa är principiellt av två slag; sådana där järnvägsföretaget erhåller en ersättning för bedrivandet av trafiken och sådana där järnvägsföretaget istället erlägger en avgift för att bedriva trafiken.

Bland de järnvägsföretag som idag verkar på den engelska marknaden finns Virgin Trains, First, Great North Eastern Railways (GNER), South West Trains m.fl.

2.5.3 Förväntad utveckling

De statligt ägda företagen dominerar och fortsätter att dominera

Min bedömning är att de statligt ägda järnvägsföretag som idag totalt dominerar den europeiska järnvägsmarknaden kommer att fortsätta dominera under en överskådlig framtid. Detta gäller även i den upphandlade trafiken.

Skälet till de statligt ägda järnvägsföretagens dominans är att persontrafiken i EU-länderna är starkt reglerad (med undantag för Tyskland) och att etableringsmöjligheterna därför är begränsade.

Möjligheten att som privat entreprenör etablera sig är med få undantag, beroende på att man är framgångsrik i en anbudstävling anordnad av ansvariga myndigheter. Rätten att som privata järnvägsföretag bedriva gränsöverskridande trafik i ”international groupings” är av föga värde så länge den inte innefattar cabotage. Det förstärks av att de nationellt verkande järnvägsföretagen med stöd av sina monopol och undantagen från EU:s konkurrensregler utan hinder kan bedriva sådan trafik.

De statligt ägda järnvägsföretagens dominans medför att många trafikupplägg som samhället upphandlar inte blir intressanta för andra järnvägsföretag än det statliga. Därmed minskar i praktiken möjligheten att vid upphandling utnyttja konkurrensen mellan järnvägsföretagen för att åstadkomma bästa möjliga trafik.

Det utbud av tågtrafik som upphandlingar leder till bestäms vanligtvis av trafikhuvudmännen eller Rikstrafiken i Sverige och av motsvarande myndigheter i andra delar av Europa. Ett problem, sett ur nya privata järnvägsföretags perspektiv, är att upphandlingsavtalen ofta är för korta för att möjliggöra egna investeringar i fordon. Tillgången till fordon på andrahandsmarknaden är begränsad. Höga etableringströsklar begränsar därför ytterligare konkurrensen om entreprenadavtalen. Ett privat järnvägsföretag som deltar i en upphandling men går förlorande ur denna har ofta inte heller någon annan trafik eller verksamhet som kan kompensera för det förlorade kontraktet. För ett statligt dominerande järnvägsföretag får förlusten av ett sådant avtal ofta inte några större konsekvenser.

Detta är en förklaring till att de mer framgångsrika privata järnvägsföretagen är transnationellt verkande. De kan på så vis sprida affärsrisker över en större marknad där en förlorad affär inte nödvändigtvis äventyrar företaget som sådant.

Den andel av den europeiska persontrafiken på järnväg som upphandlas på entreprenad och subventioneras av skattemedel har ökat på senare år. Det har lett till ökat tryck på omvandling och effektivitet. Den del av persontrafiken som idag upphandlas är dock begränsad om man jämför med den trafik som den dominerande statligt ägda aktören bedriver.

Den bristande konkurrensen ger enligt min bedömning skäl att misstänka att dagens tågtrafik i Europa är onödigt dyr för såväl resenärerna som samhället.

De statligt ägda järnvägsföretagen som idag verkar på den europeiska marknaden har med få undantag ett tidsbegränsat kontrakt med sin ägare staten som reglerar parternas rättigheter och skyldigheter. Detta sätter en viss press på företaget att utveckla sina produkter och tjänster. En påfallande utveckling har därför skett i många europeiska länder där nya tåg och nya trafikprodukter kommer till i strid ström.

Däremot går det att ifrågasätta om många av dessa satsningar är strikt företagsekonomiskt lönsamma. De förutsätter stora investeringar i fordon och annan teknik utan att intäkterna alltid ökar i motsvarande grad. Även en del av DB AG:s tidigare lönsamma långväga höghastighetståg går nu med förlust efter det att ett priskrig utbrutit på den tyska inrikes flygmarknaden.

Sammantaget är det min bedömning att de statligt ägda järnvägsföretagen under överskådlig tid kommer att fortsätta att dominera på den europeiska marknaden. Många av dessa kommer också att på olika sätt etablera sig i andra länder där marknaden öppnas. Detta innebär att tidigare samarbetspartners kan komma att konkurrera. Det kan i sin tur leda till att den gränsöverskridande persontrafikens organisation utvecklas i nya former med ökat inslag av konkurrens.

Framgången för privata järnvägsföretag vilar f.n. helt och hållet på framgång i upphandlingar. Det är därför troligt att de idag etablerade verksamma transnationella företag jag nämnt kommer att fortsätta att dominera i detta segment och att mindre och, kanske framför allt, medelstora företag med lokal förankring kommer att få svårare att etablera sig. De transnationella privata järnvägsföretagen kommer i sin tur att möta ökad konkurrens från de statligt ägda järnvägsföretagen i den upphandlade trafiken.

De järnvägsföretag som idag är verksamma i England kommer enligt min bedömning inte i någon större utsträckning försöka sig på att etablera sig på den övriga europeiska marknaden. Företagen

har mycket djupa rötter i England och kommer med all sannolikhet bedöma riskerna med engagemang utanför landet som för stora.

Den svenska marknaden

SJ AB:s ensamrätt medför som påpekats inga skyldigheter, varken när det gäller servicenivåer och trafikens innehåll eller priser. Det enda explicita kravet staten idag ställer på SJ AB är att bolaget ska gå med vinst.

SJ preciserade dock hösten år 2000 genom ett ensidigt åtagande vilken minsta omfattning den monopolskyddade trafiken skulle ha de närmaste åren. Åtagandet skulle gälla fr.o.m. januari 2002 fram till juni 2010. Man åtog sig också att varsla regeringen och relevanta myndigheter senast 36 månader före det man avsåg att göra inskränkningar i trafiken eller delvis överlämna den till staten för eventuell upphandling. SJ förbehöll sig rätten att vid beslut om radikalt förändrade förutsättningar för SJ:s trafikeringsrätt ompröva sitt åtagande med omedelbar verkan.

De undersökningar som jag låtit SIKA utföra å mina vägnar tyder, som framgått av avsnitt 2.2, på att endast ett fåtal linjer kan förväntas bli lönsamma i betydelsen att biljettintäkterna täcker trafikens kostnader.

Att konkurrens mellan olika järnvägsföretag är av godo visar sig kanske tydligast i de förändringar som Tågkompaniets etablering fr.o.m. januari år 2000 i sovvagnstrafiken från Norrland till Stockholm och Göteborg medförde. Bl.a. medförde avtalet med Tågkompaniet i jämförelse med det tidigare avtalet med SJ att statens kostnad för denna trafik minskade med ca 50 procent. Även för resenärerna medförde denna etablering att biljettpriserna, åtminstone initialt, sjönk. Kundundersökningar som Rikstrafiken låtit göra tyder också på att resenärerna var mer nöjda totalt sett med den produkt som Tågkompaniet erbjöd i jämförelse med den produkt SJ erbjöd.

De upphandlingar som hittills genomförts i Sverige har dock ingalunda varit befriade från problem. Styrningen av trafikentreprenörerna genom upphandlingar av trafik och genom trafikavtalen är ännu så länge föga utvecklade och uppföljningen i många fall bristande. Det riskerar enligt min mening att medföra att de upphandlande enheterna, oavsett om det är tal om trafikhuvudmän eller Rikstrafiken, i onödig utsträckning styrs av entreprenörerna.

Med tanke på den dominerande ställning som SJ AB idag har, är det särskilt accentuerat om entreprenören i fråga är SJ AB.

Min bedömning är att den marknadstillträdesmodell jag utvecklat i avsnitten 2.3 och 2.4 kommer att få positiva effekter på operatörsmarknaden. Såväl SJ AB som andra järnvägsföretag får möjlighet att utveckla trafik efter egna idéer utan hinder av de ensamrätter som SJ AB och trafikhuvudmän idag har i att organisera trafikflödena inom ramen för sina respektive trafikeringsrätter.

Vad gäller de privata järnvägsföretag som idag finns etablerade på den svenska marknaden är det min bedömning att de transnationellt verkande Keolis och Connex kommer att fortsätta sina ansträngningar att etablera trafik.

De kommer sannolikt att få konkurrens från någon eller några statliga järnvägsföretag som etablerar sig i Sverige. Ett sådant exempel är DSB som ju i olika former redan idag finns närvarande på den svenska marknaden. DSB:s strategi har hitintills dock utgått från att man agerar på upphandlingsmarknaden snarare än som en rent kommersiellt verkande aktör.

Framgångsmöjligheterna för de svenskägda privata järnvägsföretagen, dvs. BK Tåg AB och Svenska Tågkompaniet AB, kommer med stor sannolikhet att avgöras av huruvida de kan engagera tillräckligt stort kapital för att konkurrera med de tidigare nämnda företagen. Det kan också tänkas att de ingår i partnerskap med någon internationell aktör – ungefär som Tågkompaniet är engagerad i Roslagståg AB.

Vilka företag som i övrigt kan tänkas vilja etablera sig på en öppen persontrafikmarknad i Sverige är idag omöjligt att säga. Det viktiga är dock att vilka dessa än blir så ska de ha möjlighet att kunna etablera sig på ickediskriminerande villkor. Det är i det sammanhanget än viktigare att poängtera betydelsen av de förslag som jag lämnar i avsnitt (2.6) om fordonsförsörjningen.

2.5.4 Slutsatser

Mot bakgrund av den etablering av nya järnvägsföretag som skett på den svenska och övriga europeiska marknader ser jag för närvarande inga skäl att föreslå några strukturella förändringar av det statligt ägda SJ AB. Företaget bör dock befrias från de speciella verksamhetsförutsättningar man har med sig från SJ. Det bör

förenas med att man av ägaren tillåts bedriva trafik även utanför landets gränser. SJ AB kan under överskådlig tid förväntas ha en dominerande ställning på den svenska kommersiella marknaden. Utländska och svenska företag bör samtidigt ha tillräcklig förmåga att utmana SJ AB med de möjligheter som de nya regler för marknadstillträdet som jag föreslagit.

Konkurrensen mellan SJ AB och övriga järnvägsföretag måste ske under likvärdiga villkor. Jag anser, vilket närmare utvecklas i avsnitt 2.6, att SJ AB när monopolet avskaffas bör se över sin affärsplan. Samtidigt bör man befrias från det historiska arv som företaget övertagit från SJ beträffande bindningar i fordonsinnehavet till följd av ingångna leasingavtal m.m.

För utvecklingen av den europeiska operatörsmarknaden bör regeringen inom EU verka för att de nationella järnvägsförvaltningarnas särställning avvecklas.

Marknaden bör öppnas helt för såväl inrikes som utrikes trafik. Den diskriminering som nya företag utsätts för i utformningen av internationell trafik bör genast åtgärdas genom att nyetablerade företag som samverkar i international groupings ges samma rätt till cabotage som de nationella järnvägsförvaltningarna åtnjuter med stöd av nationella monopol och undantag för samverkan i EU:s konkurrenslagstiftning.

2.6 Fordonsförsörjningen

- Fordon bör betraktas som ett av järnvägsföretagens konkurrensmedel och finnas att tillgå och prissättas på marknadsmässiga villkor.
- Genom etablering av särskilda fordonsbolag finns numera möjlighet att hyra fordon på korttidsbasis, exempel på detta finns i Danmark.
- Fordonstillverkningsmarknaden är stadd i snabb förändring vilket också driver på en standardisering av järnvägsmateriel.
- Senare års utvecklade finansiella lösningar, bl.a. av SJ ingångna leasar under 90-talet, fordonsbolaget Transitio samt det statliga investeringsbidraget till fordon i regional trafik, försvårar utvecklingen av den svenska fordonsmarknaden.
- Vare sig trafikhuvudmännen eller Rikstrafiken bör vara bundna till fordon.
- Fordon som SJ AB ej anser sig behöva bör ASJ ta fullt ansvar för.
- ASJ:s uthyrning av fordon bör ske på marknadsmässiga villkor.

2.6.1 Utgångspunkter

Fordon som används i persontrafiken bör enligt min mening betraktas som ett konkurrensmedel för att attrahera olika kategorier av resenärer. Detta oavsett om trafiken bedrivs fullt ut kommersiellt eller med samhällets stöd. De bör liksom andra insatsresurser som ett järnvägsföretag behöver för att bedriva sin verksamhet finnas att tillgå och prissättas på marknadsmässiga villkor.

Jag anser därför att det är viktigt för persontrafikens utveckling att en öppen och normalt fungerande fordonsmarknad kan utvecklas. En sådan marknad hittar själv balansen mellan fördelningen av befintliga fordon (och hur de eventuellt måste anpassas till marknadens krav), investeringar i nya fordon och när skifte mellan gammalt och nytt måste göras.

Då någon egentlig fordonsmarknad inte funnits i Sverige har den debatt som ändå förts i frågan ofta koncentrats kring hur den befintliga – i huvudsak av staten ägda eller förvaltade – fordonsparken ska göras tillgänglig för andra järnvägsföretag än SJ AB. Mycket lite kraft har ägnats att diskutera hur en normalt fungerande fordonsmarknad ska komma till stånd. En sådan skulle

sannolikt gagna effektiviteten och på ett positivt sätt bidra till en utveckling av den svenska järnvägssektorn.

I utvecklingen av den svenska fordonsparken finns både vad gäller driftskompatibilitet och olika typer av finansiella instrument inslag som försvårar utvecklingen av en sund fordonsmarknad. Indirekt påverkar detta hur den av mig föreslagna marknadstillträdesmodellen kan tillämpas.

I förhållande till de stora infrastrukturinvesteringar som gjorts de senaste femton åren har förhållandevis små investeringar gjorts i nya järnvägsfordon. Orsakerna till detta är främst att hänföra till järnvägstrafikens dåliga lönsamhet och avsaknaden av en övergripande fordonsförsörjningsstrategi beroende på osäkerheten om framtida marknadsförutsättningar. Förklaringen är också att tidigare anskaffningar gjorts; stora serier som först nu börjar falla för åldersstrecket.

2.6.2 Dagens fordon och planerad anskaffning

Till SJ levererades under första hälften av 90-talet snabbtåg littera X2, som i huvudsak används i X2000-trafiken, liksom ett fåtal eldrivna regionaltåg littera X12 och X14. Likaså skedde ombyggnad av ett antal s.k. 80-talsvagnar under 90-talet, bl.a. för bättre anpassning till den av SJ initierade produkten InterRegio som dock aldrig förverkligades i den utsträckning som ursprungligen planerades.

Till de anskaffningar som gjorts under 90-talet och framåt ska läggas fordon som tidigare anskaffats. När det gäller lok som idag används i SJ AB:s trafik är de flesta s.k. Rc-lok införskaffade under 80-talet. De traditionella personvagnarna kan i huvudsak indelas i de s.k. 60-talsvagnarna samt de s.k. 80-talsvagnarna.

Trafikhuvudmännen gjorde under 90-talet investeringar i lokal- och regionaltåg littera X10/11/14. Vissa fordon som använts i trafikhuvudmannatrafiken har sitt ursprung i tidigare av SJ gjorda investeringar, t.ex. lokaltåg littera X1 och dieselmotorvagnar littera Y1. Delar av denna flotta har också i olika omgångar byggts om.

De flesta av de dieseldrivna Y2 som används i den s.k. Kustpils-trafiken ägs eller leasas av berörda trafikhuvudmän. Under senare hälften av 90-talet levererades det s.k. Öresundståget littera X31 som i huvudsak används i regionaltrafiken mellan södra Sverige och Själland. Större delen av dessa tåg ägs eller leasas av DSB, de övriga

av Skånetrafiken eller SJ AB. En variant av detta tåg, X32, som används i den s.k. Kust-till-kusttrafiken mellan Göteborg och Kalmar/Karlskrona, är dock finansierad av Rikstrafiken.

Under de senaste åren har också levererats s.k. Reginatåg littera X50 (Regina) som till största delen används för av trafik huvudmän initierad trafik. Flertalet av dessa tåg har finansierats genom AB Transitio (se vidare avsnitt 2.6.5).

Svenska Tågkompaniet AB anskaffade i samband med övertagandet av nattågstrafiken till och från Norrland fr.o.m. januari år 2000 ett fåtal äldre vagnar från bl.a. Tyskland. Under vintern 2002/03 köptes också ett fåtal begagnade ellok (littera E116) från NSB, den norska statsjärnvägen.

Även Connex Tåg AB gjorde, när man övertog nattågstrafiken från Tågkompaniet i juni år 2003, smärre investeringar i egna vagnar.

Stundtals har det rått brist på persontrafikfordon i Sverige, framför allt innan leveranserna av motorvagnar littera X31/32 och Regina inleddes. Det fanns inom SJ konkreta idéer i slutet av 90-talet att försöka hitta såväl begagnade personvagnar som lok utanför Sverige för att snabbt kunna råda bot på detta. Av olika anledningar genomfördes aldrig dessa idéer.

Planerad anskaffning

Det föreligger med tanke på gjorda och planerade anskaffningar, åtminstone på kort sikt, numerärt sett ingen påtaglig brist på fordon i den av samhället upphandlade trafiken.

Trots detta, finns det en stor efterfrågan på nya persontrafikfordon från trafik huvudmännens sida. Åtminstone att döma av de ansökningar om investerings- eller hyresbidrag för regionala persontrafikfordon som Banverket har mottagit med anledning av riksdagens beslut i enlighet med regeringens proposition *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem* (prop. 2001/02:20). Ansökningarna uppgår till 22 miljarder kronor vilket även inkluderar t.ex. tunnelbanevagnar och spårvagnar. Det ska jämföras med att den tillgängliga ramen för perioden 2004–2015 är fyra och en halv miljard kronor.

Min uppfattning är dock att denna massiva efterfrågan på nya fordon från trafik huvudmännens sida inte i sin helhet speglar ett naturligt behov. Dock kan en del av trafik huvudmännens efter-

frågan på fordon enligt min mening förklaras av att man anser sig behöva säkerställa kontroll över fordonsförsörjningen vad avser dispositionsrätten. Genom det beslutade bidraget betalas inte fordonen fullt ut av trafik huvudmän eller järnvägsföretag vilket ger en falsk bild av det verkliga behovet. Många av de trafikuppgifter som de tänkta investeringarna förväntas klara skulle säkert kunna klaras med upprustade befintliga fordon – något som Banverkets föreskrifter för fordonsbidragen dock inte medger.

Det stora flertalet av befintliga persontrafikfordon i Sverige är idag låsta till ASJ som hyr ut dessa till SJ AB. Med gällande affärsplan förefaller också SJ AB ha behov av samtliga dessa fordon. Då inget annat järnvägsföretag idag tillåts agera på den marknad där SJ AB har monopol har ingen annan heller efterfrågat dessa fordon.

För att ekonomin i ett upphandlingsavtal ska vara rimlig och för att nya fordon ska kunna anskaffas måste avtalstiden vara lång, minst 10–15 år. Dessa förutsättningar finns idag inte då upphandlingsavtalen i allmänhet är väsentligt kortare. Därför måste restvärdesrisker i fordon överföras till nästkommande entreprenör eller tas direkt av den som upphandlar trafiken. Med dagens system tar trafik huvudmännen genomgående också på sig sådana restvärdesrisker, antingen genom förvärv eller genom att de hyr fordon som sedan anvisas det aktuella järnvägsföretaget under upphandlingsavtalets löptid.

Det råder i många fall ingen större valfrihet för järnvägsföretagen att använda de fordon de själva skulle vilja i den trafik som bedrivs på någon huvudmans uppdrag, oavsett om huvudmannen är en trafik huvudman eller Rikstrafiken.

I Danmark har DSB tagit i bruk 67 nya dubbeldäckade vagnar (inklusive manövervagnar) som hyrs på ett femårskontrakt med det engelska fordonsbolaget Porterbrook Leasing Company Ltd. Vagntypen används också av DB AG i Tyskland som har mer än 700 av dessa vagnar i drift. Vagnarna är inredda enligt DSB:s specifikationer och är målade i DSB:s färger. Utöver detta skiljer de sig endast på ett fåtal punkter från DB AG:s motsvarigheter. Porterbrook räknar därför med att när kontraktet med DSB löper ut kan dessa vagnar tämligen enkelt omsättas på den europeiska marknaden.

Utvecklingen i Danmark visar att det börjar växa fram en fordonsmarknad där fordonsbolag hyr ut fordon för betydligt kortare perioder än vad vi är vana vid. Förutsättningen är då att, liksom i

exemplet ovan, fordonen är driftskompatibla och går att omsätta på den europeiska marknaden.

För SJ AB:s del kommer nyanskaffningar av fordon de närmaste åren inte behöva leda till överskott av fordon då skrotning av 60-talsvagnar, vilka man äger själva, kommer att göras i motsvarande omfattning. Fram till juni 2005 planeras 43 tågsätt littera X40 att levereras. Beställningen av dessa tåg bygger så vitt jag förstår på antagandet att man även fortsättningsvis har en lagstadgad särställning på marknaden.

Även snabbtåget X2 kommer så småningom att behöva ersättas, liksom de återstående Rc-loken och 80-talsvagnarna, oavsett om det då är SJ AB eller något annat järnvägsföretag som ska köra snabbtågstrafik och annan kommersiell trafik.

Det går idag inte att säga vilken eventuell efterfrågan på fordon som kommer att uppstå om konkurrens skulle tillåtas i den kommersiella trafiken. Detta är enligt min uppfattning ytterligare ett motiv till att få till stånd en fungerande fordonsmarknad. Att anskaffa fordon med leasing kan då bli ett hållbart alternativ för järnvägsföretagen. De järnvägsföretag utöver SJ AB som bedriver persontrafik har idag bristande incitament att investera i nya fordon så länge de inte har tillgång till den kommersiella marknaden utan är beroende av trafik huvudmännens och Rikstrafikens upphandlingar.

I takt med att nya banor färdigställs, t.ex. Botniabanan, blir också frågan om det finns ett behov av tillskott till den svenska fordonsparken aktuell. Jag har erfarit att SJ AB arbetar med frågan men att detta ännu så länge inte lett till konkreta åtgärder.

Konsumentintresset

Min uppfattning är att resenärerna föredrar att åka direkt mellan start och målpunkten utan byten. Med den rådande trenden med motorvagnsfordon har detta försvårats och tågtrafiken i Sverige bygger idag nästan undantagslöst på byten.

Jag kan konstatera att bl.a. det danska s.k. IC3-konceptet bygger på att man på ett enkelt vis ska kunna koppla ihop respektive koppla isär olika delar av ett tåg. Filosofin är att resenärerna ska slippa byta tåg under resan från ett antal orter på Jylland till Köpenhamn eller vice versa.

Nya fordonskoncept som tillåter fler direkttåg i olika relationer är därför önskvärt sett ur ett konsumentperspektiv. Det är möjligt att sådana tåg i vissa fall skulle kunna innebära en viss marginell förlängning av restiden för vissa resenärer. Å andra sidan skulle många andra slippa besvärliga byten vilket, enligt genomförda studier (se vidare avsnitt 2.7) stärker järnvägens attraktivitet.

2.6.3 Svensk och internationell fordonsmarknad

Fordonstillverkningsindustrin har de senaste fem till tio åren kännetecknats av dramatiska förändringar. Förr fanns det flera tillverkare av järnvägsfordon i de flesta europeiska länder. Nu dominerar marknaden av ett smärre antal globala aktörer. I Europa är dessa Bombardier, Alstom och Siemens. De har i rask takt köpt upp många av sina konkurrenter och idag finns endast några få mindre tillverkare, t.ex. Talgo och Ansaldo Breda.

Det finns mycket som talar för att den pågående konsolideringen bland fordonstillverkarna kommer att fortsätta. Nämnda tre tillverkare har konstruktions- och produktionsanläggningar inte bara i Europa utan också i andra delar av världen. Det är därför inte osannolikt att framtida leveranser även till europeiska fordonsägare kan komma att ske från t.ex. Kina som har en inhemsk fordonsindustri med potentiella exportambitioner.

För svensk del är det sannolikt att den inhemska järnvägsfordonsindustrin och den kompetens som är knuten till denna på sikt kan komma att minska i betydelse och delvis få en annan roll än den tidigare haft. En sådan roll kan vara att bli ett s.k. "Center of Excellence". En sådan kan ha en högt specialiserad utvecklings- och tillverkningsroll för komponenter eller enheter i ett järnvägsfordon. Jag har erfarit att Bombardier beslutat omvandla sin anläggning i Kalmar till ett sådant center. Denna skulle specialiseras till att utveckla och tillverka förarhytter till Bombardiens produktion av tåg i olika delar av världen.

På senare år har flera stora fordonsorder lagts till tillverkare som traditionellt inte haft någon ställning i Sverige och där såväl utvecklings- som konstruktionsarbetet och tillverkningen sker utanför Sverige.

Trenden är att tillverkarna tar större ansvar för att bedriva produktutveckling före eventuella beställningar. Marknadskompetensen hos tillverkarna som tidigare varit lågt utvecklad blir nu allt

bättre även om det ännu bara är ett fåtal tillverkare som tydligt erbjuder flera länkar i en värdeskapande kedja bestående av leverans av nyckelfärdiga fordon, komplett med nödvändiga myndighetsgodkännanden och finansieringslösningar.

En tydlig utvecklingstrend är också att tillverkare försöker få kontroll över den s.k. eftermarknaden, dvs. underhåll och reservdelsförsörjning.

Järnvägsföretagen håller också på att lära sig att undvika alltför detaljerade specifikationer i sina beställningar av fordon då sådana riskerar att resultera i dyrbara särkrav.

Detta betyder att det nu sker en relativt snabb standardisering av järnvägsmateriel som å ena sidan drivs av tillverkarna, som har ett internt påkallat behov av produktstandardisering i syfte att öka lönsamheten, och å andra sidan av fordonsfinansiärer. Det är ganska givet att detta sker i enlighet med den standard som utvecklas på basis av EG-rätten och efterfrågan på de marknader där avsättningen av tillverkarnas produkter är som störst. Genom ny teknik och större serier kan fordon idag tillverkas billigare än tidigare. Moderna fordon med hög standard har därför ett lågt pris i jämförelse med äldre fordon när skillnaden i standard beaktas.

Motorn i denna rörelse är framför allt den tyska marknaden som är den största öppna järnvägsmarknaden i Europa. Den svenska marknaden är i jämförelse med den tyska liten. Jag ställer mig tveksam till om ens den nordiska marknaden är tillräckligt stor för att utgöra en egen marknad som fordonstillverkare och fordonsfinansiärer på längre sikt finner det värt att satsa på med specialanpassade lösningar.

Det förefaller rimligare att tro att såväl svenska som nordiska järnvägsföretag och andra fordonsägare har anledning att redan idag förbereda sig på fordon och annan järnvägsmateriel i enlighet med standarden på den europeiska marknaden.

Det är sannolikt att dessa redan idag är billigare än materiel byggd enligt svensk standard och att detta i framtiden förstärks ytterligare. Det finns dock på kort och medellång sikt ett behov av anpassningar av fordon till den svenska (nordiska) infrastrukturen (rälsprofil, elsystem, signalsystem, plattformshöjd etc.) och klimatologiska förhållanden. Hur omfattande sådana förändringar behöver vara beror på vilka fordon som avses och hur dessa från början är anpassade till detta.

En strategisk framtidsfråga är att standardiseringssträvandena tar hänsyn till de klimatologiska förhållanden som råder i Norden. De

nordiska järnvägsförvaltningarna arbetade tidigare tillsammans mycket aktivt för att dessa speciella frågor skulle uppmärksammas i det europeiska standardiseringsarbetet. Det är väsentligt att detta samarbete drivs vidare av de nordiska regeringarna (se vidare avsnitt 2.6.4).

2.6.4 Finansieringslösningar

Det finns ett antal olika typer av finansieringslösningar och finansieringsinstitut som används vid fordonsförvärv. En lösning är att banker och andra finansinstitut lånar ut pengar till järnvägsföretag för inköp av viss utrustning eller köper utrustningen i fråga för att sedan hyra ut den till järnvägsföretaget. Karaktäristiskt för denna typ av fordonsfinansiärer är att de inte har teknisk kunskap om den utrustning som lånet eller leasingen avser.

Den andra typen av fordonsfinansiärer är sådana som utöver sin ekonomiska och finansiella kompetens också har teknisk kompetens om den utrustning som lånet eller leasingen avser. I nedanstående har jag koncentrerat mitt resonemang kring den senare typen av fordonsfinansiärer.

Dessa fordonsfinansiärer kan dessutom delas upp i sådana som erbjuder:

- finansiell leasing
- operationell leasing och/eller korttidsuthyrning

Finansiell leasing omfattar normalt en längre tid och leasingavgifterna är i nivå med objektets marknadsvärde vilket får till följd att äganderätten till fordonet i regel övergår till leasetagaren efter leaseperioden. En normal genomsnittlig finansieringstid ligger kring femton år, vilket är hälften av den förväntade ekonomiska livslängden om ca 30 år.

Ett järnvägsföretag som saknar alternativ användning för ett fordon eller som inte kan sälja det eller överlåta ett leasingavtal på någon annan har ett starkt incitament att välja operationell leasing.

Om den av mig föreslagna marknadstillträdesmodellen genomförs kan man dock tänka sig att kommersiellt agerande järnvägsföretag med lämpliga avvägningar dels äger sina fordon eller finansierar fordonen genom finansiell leasing och dels hyr in sådana på basis av operationell leasing eller annan korttidshyra.

Det är troligt att den traditionella lösningen där järnvägsföretagen äger sina fordon eller finansierar fordonen genom finansiell leasing kommer att minska i betydelse. Detta lägger enligt min uppfattning en grund för särskilda fordonsbolag som äger fordon som i sin tur hyrs ut på kortare eller längre tid till järnvägsföretagen. Det finns redan idag specialiserade och kommersiellt agerande fordonsbolag på den europeiska marknaden, framför allt sprungna ur de engelska s.k. ROSCO (Rolling Stock Companies).

På grund av bristande strukturella förutsättningar på den svenska marknaden är de inte aktiva här. Man behöver dock, som framgått tidigare, inte gå längre än till Danmark för att konstatera att de strukturella förutsättningarna är sådana att fordonsbolag har börjat spela en roll i den danska fordonsförsörjningen.

Fordonsfinansiärer är primärt intresserade av att minimera sina risker och samtidigt få högsta möjliga avkastning på det kapital som investeras i fordon. Ett sätt för fordonsfinansiärer att säkerställa minimal risk och hög avkastning är att i sitt kunderbudande koncentrera sig på ett fåtal fordonsstyper som går att använda i så många länder som möjligt. Man rekommenderar sedan sina kunder (järnvägsföretagen) att använda sig av dessa fordon. Lockbetet ligger i lägre kostnader och bättre finansieringsvillkor för dessa än för andra fordon. Detta innebär i sin tur att fordonsfinansiärerna som tidigare nämnts driver på utvecklingen mot en ökad standardisering.

2.6.5 Driftskompatibilitet

Karaktäristiskt för den europeiska järnvägssektorn är att dess teknik präglas av nationella särlösningar som försvårar uppkomsten av en europeisk marknad för järnvägsfordon. Den bristande driftskompatibiliteten gör att de tåg som idag används i Europa är dyra såväl i finansiering, drift, som underhåll. Likaså försvårar det utformningen av nya tåg och i värsta fall kan man inte alltid tillgodogöra sig nyttan av de infrastrukturinvesteringar som görs. För varje ny generation sjunker relativkostnaderna för fordonen, men järnvägsföretagens dåliga ekonomi försvårar väsentligt generationsskiften som bättre kunde spegla förändringar på marknaden och förbättra järnvägens konkurrensförmåga gentemot andra trafikslag.

På lång sikt bör teknisk normering, avreglering och förändringar i tillverkarledet m.m. kunna leda till mer enhetlig utformning av

järnvägsfordon och lägre kostnader för dessa i förhållande till dagens situation. Det är dock svårt att göra en bra bedömning av när detta kan tänkas slå igenom. Kringliggande faktorer som ökad marknadsöppning inom framför allt persontrafiken kan skynda på en standardiseringsprocess.

Några nya avgörande tekniska förutsättningar för järnvägsfordon och infrastruktur är enligt min bedömning inte att vänta de närmaste tio till femton åren. Däremot är det naturligt att en evolution mot mer lönsam teknik, bättre driftskompatibilitet och bättre tekniska prestanda hos järnvägssystemet kommer att ske. Branschens lönsamhetsproblem leder i sin tur till problem med finansiering vilket får till följd att gamla fordon med gammal teknik samtidigt kommer att leva kvar.

Tidigare fordonsanskaffning inom SJ byggde på att fordonen skulle få en alternativ användning i Sverige genom att man successivt flyttade äldre fordon från linjer med stor efterfrågan till mindre trafikerade linjer. Idag är situationen annorlunda. Det är inte givet att ett järnvägsfordon kan användas under hela sin tekniska livslängd och det är inte givet att ett järnvägsfordon därmed finner en alternativ användning i Sverige. Det gäller därför att sprida risken för fordonen så långt som möjligt. Detta leder till att järnvägsfordon inte längre kan byggas så att de bara kan tjäna en nationell marknad. Fordon måste utvecklas för den europeiska marknaden och följa den formella- och/eller praxisstandard som används i övriga Europa.

Ett under kort- och medellång sikt återstående problem är dock som redan nämnts att man nästan undantagslöst måste göra vissa anpassningar till olika länders infrastruktur och andra relevanta förhållanden.

Många tekniska problem inom järnvägssystemet kan klaras genom åtgärder antingen i infrastrukturen eller på fordonen. Kraven på att infrastrukturförvaltarna levererar god kvalitet och enhetlig standard på den infrastruktur man tillhandahåller kommer att öka och det blir med all sannolikhet ett allt större tryck på att problem av olika slag klaras genom infrastrukturella åtgärder. Viljan från järnvägsföretagens sida att själva ta på sig kostnader kommer sannolikt att minska.

I det s.k. andra järnvägspaketet som rådet antog den 28 mars 2003, finns förslag om att bilda en europeisk järnvägsmyndighet för driftskompatibilitet och säkerhet liksom uppdatering av driftskompatibilitetsdirektiven 96/48/EG och 2001/16/EG.

Min bedömning är att dessa förslag kommer att få stor betydelse för att grundlägga en bättre fungerande europeisk fordonsförsörjningsmarknad som fullt ut verkar på marknadsmässiga villkor. Det vore dock irrationellt att ta fullt funktionsdugliga fordon ur drift bara därför att de inte uppfyller de krav som stadgas i nämnda direktiv. Då järnvägsfordon har lång teknisk livslängd kommer det därför att ta lång tid innan driftskompatibilitetsdirektiven är fullt ut genomförda.

Jag anser dock att det viktiga är den signal som arbetet med framtagandet av dessa direktiv redan idag ger – nämligen att undvika inköp av fordon och byggande av infrastruktur som väsentligen avviker från som såväl direktiven som den standard som av marknadsskäl nu håller på att utvecklas på den europeiska fordonsmarknaden.

Samspelet mellan infrastrukturen och svenska snabbtåg

Förutsättningen för den svenska snabbtågssatsningen fram till början av 90-talet var jämförelsevis små infrastrukturinvesteringar i kombination med desto större satsningar på relativt komplicerade tåg utrustade med korglutning och, framför allt, med s.k. mjuka boggier med radialstyrning. Bara på begränsade sträckor har infrastrukturinvesteringar skett som tillåter tåg med s.k. stela eller halvstela boggier med mindre grad av radialstyrning att utnyttja sin hastighetspotential.

Mina undersökningar tyder på att den teknik vilken vi baserat det svenska snabbtågssystemet på sikt kan komma att ersättas av stela eller halvstela boggier med mindre grad av radialstyrning. Det är också sannolikt att järnvägsföretagen kommer att ställa krav på att framföra tåg utan korglutning eller mjuka boggier i högre hastigheter. Det kommer att ställa krav på anpassning av den svenska infrastrukturen till nya fordonstekniska förutsättningar om komfortnivån för resenärerna ska kunna behållas. Väsentligt ökade krav på spårunderhåll kan också uppstå om inte hastighetsrestrktioner, med påföljande restidsförlängningar, för eventuella efterträdare till X2-tågen ska bli aktuella. Differentierade banavgifter bör i så fall användas för att ge rätta signaler i avvägningen mellan fordons- och infrastrukturåtgärder.

Slutsatsen blir ändå att det kan bli kostsamt för järnvägsföretag eller andra organisatörer av järnvägstrafiken att i framtiden upp-

rätthålla snabbtågstrafik med den strategi som en gång valdes i Sverige. Inte för att tekniken som sådan saknas, men därför att någon vidareutveckling av den idag inte är aktuell från fordonstillverkarnas sida då efterfrågan på marknaden totalt sett är försumbar.

2.6.6 Finansiella lösningar som försvårar utvecklingen av den svenska fordonsmarknaden

SJ:s leasar; konsekvenser

Det är svårt att avveckla de leasingavtal som SJ under början och mitten av 90-talet ingick i bl.a. syfte att finansiera nya fordon. Vid bolagiseringen kom därför samtliga rättigheter och skyldigheter under leasingavtalen att kvarstå hos ASJ, som i sin tur hyr ut utrustningen till SJ AB genom att ”spegla över” de ingångna avtalen. Detta bedömdes då vara den mest fördelaktiga lösningen.

De flesta av de tidigast ingångna leasingkontrakten var av finansiell natur där SJ efter försäljning av rullande materiel och fartyg till svenska och utländska motparter återhyrde dessa. När en sådan lease förfaller skulle SJ, för vilket ansvaret nu ligger på ASJ, betala ett i leasingavtalet fastställt belopp. För att finansiera åtagandet mot investeraren gjorde SJ placeringar i nollkupongobligationer. Nollkupongobligationerna redovisas som en tillgång, vilken motsvaras av en lika stor skuldavsättning. ASJ:s totala leasingåtaganden är således finansierat för att möta åtagandet mot investeraren. Leasingåtagandet räknas upp med ett belopp som motsvaras av tillväxten i nollkupongobligationerna.

Samtidigt som leasingavtalen går ut, ska ASJ till långivaren betala de lån som finansierade fordonsanskaffningen. Samma belopp ska SJ AB betala till ASJ vilket SJ AB i princip har finansierat genom avskrivningar.

Vid finansiell leasing behandlas i Sverige de leasade objekten som leasetagarens egendom. Detta innebär att leasingobjekten redovisas som tillgångar i leasetagarens balansräkning och att leasetagaren även gör avskrivningar etc.

Efter 1996 kompletterades leasingportföljen med ett antal leaseholdtransaktioner. En sådan leasehold är en nyttjanderättstransaktion där SJ har överlåtit nyttjanderätten till sin utrustning till en trust, bildad av en utländsk investerare. Denna hyr därefter tillbaka nyttjanderätten till SJ (numera ASJ). Motparten har betalat hyra

för hela avtalsperioden i förskott medan SJ/ASJ betalar hyran löpande. Betalningsåtagandena för nyttjanderättsavtalen under leasetiden och vid leaseholdtidens utgång har helt finansierats med nollkupongobligationer på sätt som beskrivits ovan. Samma fordon kan vara föremål för såväl finansiell leasing som leasehold.

De ingångna leasingavtalen löper med varierande tidsperioder upp till 20 år. Leasingavtalen begränsar avsevärt ASJ:s handlingsfrihet för utrustningen under löptiden. Fordonen måste, oavsett om de är attraktiva eller inte på den svenska marknaden, hållas i ett fullgott skick. Man har dock möjlighet att efter godkännande av finansierarna underuthyra utrustningen till i första hand andra järnvägsföretag. I leasingavtalen finns också möjlighet att substituera utrustning i leasen mot annan likvärdig utrustning för att undvika förtida lösen.

Det är inte möjligt att flytta över ansvaret för leasingtransaktionerna på SJ AB, eftersom staten står som garant för förpliktelserna enligt avtalen. Att bolaget är statligt ägt räcker inte i förhållande till långivarna då statens ansvar för ett statligt ägt aktiebolag formellt är begränsat till aktiekapitalet. Teoretiskt finns det möjlighet för ASJ att i förtid säga upp avtalen, men detta är förenat med så höga kostnader och möjliga ekonomiska risker att det får anses vara orealistiskt. En annan faktor är tidsaspekten. Nödvändiga förhandlingar skulle troligen ta flera år.

I underuthyrningsavtalen är bolagets rättigheter och skyldigheter desamma som ASJ har i den överordnade leasingdokumentationen. Detta innebär att löpande räntekostnader för finansiering av de leasade fordonen belastar SJ AB. För leaseholdfinansieringarna betalar SJ AB de kapitalkostnader ASJ har som finansieringskostnad för de fordon som finns på SJ AB.

Min uppfattning är att det sätt på vilka konsekvenserna av de av SJ ingångna leasingavtalen har överförts till SJ AB hanteras kommer att ha stor betydelse för hur den svenska fordonsmarknaden kan utvecklas.

Problemet för SJ AB är främst bindningen till de fordon man ärvt från SJ. Samtidigt kan de ge SJ AB gynnsamma finansiella villkor, eftersom de finansiella kostnader som debiteras av ASJ bygger på statliga garantier. För närvarande görs en korrigering av räntan för att korrigera för detta. För andra företag, speciellt sådana som inte är järnvägsföretag, innebär det omvänt svårigheter att utnyttja de fordon som SJ AB inte längre behöver i sin verksamhet.

Fordonsbolaget Transitio

Ett antal trafikhuvudmän äger genom sina länstrafikföretag, AB Storstockholms Lokaltrafik, Tåg i Bergslagen AB (inklusive Dalatrafik AB samt Länstrafiken i Örebro AB), Värmlandstrafik AB, Västmanlands Lokaltrafik AB, X-Trafik AB samt Upplands Lokaltrafik AB, gemensamt fordonsbolaget AB Transitio. De landsting som tillika är ägare av ovanstående länstrafikföretag har i sin tur undertecknat solidarisk borgensförbindelse för Transitios åtaganden. Andra trafikhuvudmän har valt att anskaffa fordon utan att ansluta sig till Transitio. Samtliga trafikhuvudmän kan dock om de så önskar bli aktieägare i Transitio.

Transitio beskriver själva sin roll som ett samverkansorgan vars uppgift är att anskaffa spårfordon för främst regional järnvägstrafik åt trafikhuvudmännen. Syftet är att genom denna samordnade anskaffning minimera kostnaderna för fordonsförsörjningen. Transitio har också en mäklarroll när det gäller omfördelningar av fordon mellan användare för att nå ett effektivt fordonsutnyttjande. Genom att ägarna är trafikhuvudmän som samtidigt är bolagets kunder kommer både de allmänna och speciella fördelarna respektive trafikhuvudman till del.

Aktieägarna i Transitio tecknar solidarisk borgen gentemot finansärer av rullande materiel vilket innebär att räntekostnaderna kan hållas nere. Endast aktieägare kan hyra tåg från Transitio. I fordonshyran ingår bl.a. kapitalkostnad, kostnader för tungt underhåll och kostnad för periodisk upprustning vart fjärde år. En betydande kostnad i samband med uthyrning är att hantera restvärdesrisken för hyresobjektet. I Transitios upplägg hanteras restvärdesrisken av den som närmast kan påverka restvärdet, dvs. respektive trafikhuvudman.

Mellan aktieägarnas ägare, landstingen, finns regressavtal som innebär att det landsting som krävs på betalning i sin tur kan föra kravet vidare till det landsting som ställt ut borgen för de tåg som kravet avser. Respektive trafikhuvudman är själv ansvarig för de fordon denne beställer och bär således restvärdesrisken för dessa. Detta innebär att järnvägsföretagen inte behöver ta den risk det innebär att anskaffa fordon om man inte vinner nästa upphandling.

Den risk trafikhuvudmannen tar är att fordonet inte längre behövs i den egna trafiken och att det då inte heller finns avsättning på marknaden för fordonet. Utöver det borgensåtagande som respektive ägarlandsting ingått för Transitios åtaganden har

Transitios delägare endast tillskjutit kapital för köp av aktier i bolaget. Köpesumman har ingen koppling till antalet beställda tåg. Borgensåtagandet innebär att ägarlandstingen genom sina trafikhuvudmän bär den fulla restvärdesrisken under fordonets livslängd som om de själva anskaffat och finansierat fordonen. Lösningen innebär dock enligt Transitio en minskad restvärdesrisk till följd av lägre anskaffningskostnader, standardiserade fordon och ökade möjligheter till alternativa användningar inom ägar-kretsen.

Transitio har i sig ingen s.k. rating. I praktiken används som bedömningsgrund den rating som Stockholms läns landsting har. Denna rating är f.n. AA/negative. Ratingen möjliggör lägre hyreskostnader än vad motsvarande kommersiellt agerande fordonsfinansiärer kan erbjuda. Normalt ges hög rating (som mest AAA-rating eller motsvarande i andra värderingssystem) endast till sådana organisationer som ytterst garanteras av skattebetalarna.

I syfte att sänka nivån på fordonshyrorna ytterligare, uppskattningsvis sex till åtta procent, har Transitio ingått två amerikanska leasar av samma slag som tidigare ingåtts av SJ med de konsekvenser som nu är uppenbara. Detta kan innebära ett riskmoment för Transitios aktieägare. Jag saknar dock tillräcklig insyn i Transitios åtaganden för att kategoriskt peka på detta som en faktisk risk.

Transitioupplägget ger sådana fördelar för trafikhuvudmännen att det minskar utrymmet för kommersiellt verkande fordonsbolag på den svenska marknaden. Kommersiellt agerande företag har normalt lägre rating varigenom deras kapitalförsörjning också betingar ett högre pris. Detta utgör idag ett hinder för kommersiellt verkande fordonsbolag på den svenska marknaden.

Såvitt jag kan förstå finns det en risk att nämnda landstingsgarantier kan ha beröring med statsstödsreglerna. Man skulle kunna hävda att Transitio AB och deras ägare kan betraktas som vilken som helst reguljär aktör på en öppen marknad för fordonsuthyrning och att denna marknad är gränsöverskridande i ett EU-perspektiv. Landstingens förhållande till trafikhuvudmännen och Transitio föranleder enligt min uppfattning överväganden enligt de principer för garantigivning som EU-kommissionen satt på pränt i ett särskilt meddelande¹⁶. I korthet säger detta meddelande att en offentlig garanti är oproblematiserad från statsstödsynpunkt om den avser en garantitagar som har sund finansiell ställning, om garantin

¹⁶ COMMISSION NOTICE on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid in the form of guarantees.

är begränsad till maximalt 80 procent av ett kreditbelopp och om en marknadsmässig avgift för garantin tas ut som täcker både administrationskostnader och den aktuella risken. Uppfylls inte dessa villkor är det i princip en garanti som utgör statsstöd och då gäller kravet på anmälan till EU-kommissionen i enlighet med fördragets artikel 88.3.

I Transitios affärsidé ingår att man så långt som möjligt köper standardfordon. Bakgrunden till bildandet av Transitio står i huvudsak att finna i den påbörjade avregleringen av järnvägssektorn där SJ:s tidigare roll som upphandlare av järnvägsfordon upphört utan att ersättas av en annan organisation stark nog att överta denna roll. Efter hand har Transitio även upphandlat andra fordonstyper bl.a. pendeltåg till Storstockholms Lokaltrafik från Alstom samt ramavtal för olika fordonstyper från flera olika leverantörer. Transitios fordonspark består även av ca 90 tunnelbane- och 80 pendeltågsvagnar.

Inledningsvis fanns leveranskontrakt för ett antal Reginatåg genom upphandlingar gjorda av några av de ursprungliga delägarna, Västmanlands Lokaltrafik och X-Trafik. Leverans av Reginatåg har sedan skett till ett flertal trafikhuvudmän där ett av syftena varit att påbörja en standardisering av den svenska fordonsparken. De tåg man valt är dock icke driftskompatibla på stora delar av den europeiska marknaden. På kort sikt medför detta ingen ökad restvärderisk då det finns en mängd tekniska omständigheter som med få undantag idag begränsar marknaden för svenska tåg utanför landets gränser.

Att bryta detta mönster är dock av stor vikt liksom att inte fortsätta anskaffandet av fordon som inte är driftskompatibla på den europeiska marknaden. Det finns ett stort behov av samarbete mellan olika aktörer på fordonsmarknaden i syfte att få till stånd en driftskompatibilitet. Denna får dock inte begränsas till den svenska marknaden utan ambitionen bör vara att lyfta blicken över nationsgränsen i denna fråga.

Idag finns ingen utvecklad europeisk standard för fordon. Genom den standard som utvecklas på basis av EG-rätten och den standardisering som framför allt drivs av transnationellt verkande fordonsfinansiärer sker nu en relativt snabb standardisering av järnvägsmateriel i Europa (se även avsnitt 2.6.3). Då Reginatågen har en bredare vagnkorg än vad lastprofilen normalt tillåter i de flesta länder utanför Sverige innebär detta en potentiell risk.

Det statliga fordonsbidraget

Riksdagen har som tidigare nämnts beslutat att bidrag ska kunna utbetalas för investeringar i eller hyra av fordon för regional persontrafik. Den nya bidragsformen motiverades i regeringens proposition med att de senaste årens erfarenheter hade visat att anskaffningen av fordon inte hade skett i samma takt som moderniseringen av järnvägssystemet. Denna eftersläpning medför enligt propositionen en avsevärd samhällsekonomisk förlust. Regeringen föreslog därför att statligt bidrag skulle kunna ges till investeringar i spårfordon för regional kollektivtrafik.

Det är endast trafikhuvudmän som kan komma i åtnjutande av bidraget. Som huvudregel gäller att bidraget ska utgöra 50 procent, i undantagsfall 75 procent, av investerings- eller hyreskostnaden. Hyresbidrag kan ges till de trafikhuvudmän som har tecknat avtal på minst sju år.

Bidraget kan även betalas ut för vissa miljöförbättrande åtgärder. Någon möjlighet att ge bidrag till andra ombyggnader än för miljöförbättrande åtgärder i fråga om emission och buller finns inte. En trafikhuvudman kan alltså inte få bidrag för att modernisera äldre, men tekniskt fullgod, materiel.

Banverket meddelar föreskrifter för och betalar ut bidraget. I Banverkets framtidsplan finns förslag till fördelning av bidrag innebärande att bidrag kan betalas ut för hyra om hyresavtal har tecknats för minst sju år. Banverket har vidare i sitt förslag antagit att respektive trafikhuvudman fortsätter att hyra efter den första sjuårsperioden.

Det belopp som finns att utbetala för anskaffning av regionalfordon uppgår enligt propositionen till totalt 4,5 miljarder kronor att utbetalas under tiden 2004 till 2015, i genomsnitt 375 miljoner kronor/år. Av de ansökningar som har kommit in till Banverket kan konstateras att behovet av, eller åtminstone viljan, hos trafikhuvudmännen att investera i fordon är så stort att det genomsnittliga bidraget kommer att vara långt under 50 procent.

Det beslutade stödet för anskaffning av fordon för regional persontrafik har inneburit att vissa trafikhuvudmän skjuter på att förnya eller utöka sin fordonsflotta till dess att de kan komma i åtnjutande av stödet år 2004.

Jag anser att fordonssubventioner inte är det bästa sättet att åstadkomma ett effektivt transportsystem då det får allvarliga snedvridande effekter på marknaden. Det finns andra sätt för sam-

hället att ge stöd till persontrafik på järnväg vilka på ett mer generellt och konkurrensneutralt sätt skulle gynna de olika intressenterna.

Min uppfattning är att det vore mer ändamålsenligt att grunda ett stöd på mängden transport- och trafikarbete. En sådan fördelningsgrund skulle också medge större flexibilitet att fördela stöd utifrån de olika förutsättningar som gäller i olika delar av landet. Systemet med att samhället ger stöd till persontrafik som inte kan drivas kommersiellt är allmänt accepterat och tillämpas inte bara i Sverige, utan även i andra delar av Europa.

Kostnaden för den kapacitet som ett modernt tåg erbjuder är betydligt lägre än för de äldre fordonen, speciellt om man beaktar skillnaden i standard och kvalitet. Värdet på äldre fordon kommer därmed att sjunka. Marknadsvärdet för de fordon som ingår i ASJ:s leasingavtal har redan idag ett marknadsvärde som av allt att döma understiger det avtalade restvärdet. När den allmänna prisnivån på järnvägsfordon sänks kommer marknaden för de leasade fordonen att minska och deras värde att bli ännu lägre. Effekten förstärks naturligtvis av subventionerna till de nya fordonen. Det leder till ytterligare nedskrivningsbehov. Effekten blir också felaktiga avvägningar mellan nyanskaffning och reinvesteringar i äldre fordon.

Det nya anslaget för bidrag till anskaffning eller hyra av nya fordon för regionaltrafik riskerar alltså enligt min mening att ytterligare snedvrیدا konkurrensen i förhållande till befintliga fordon eller fordonsanskaffning på rent kommersiella villkor. Det slår delvis tillbaka mot staten, eftersom staten har betalningsansvar för de fordon som ASJ leasar och vilkas värde således kommer att minska. Vidare leder systemet till inlåsnings effekter och försvårar uppkomsten av en fungerande marknad för fordonsförsörjning.

Konsekvenser på en öppen järnvägsmarknad

Fordonskostnaden utgör en betydelsefull post i järnvägsföretagens kalkyler (ca 20–30 procent). För att konkurrens ska kunna utvecklas under neutrala och icke-diskriminerande former mellan olika kommersiella järnvägsföretag respektive mellan dessa och av trafikhuvudmän organiserad trafik krävs att fordonen tillhandahålls under marknadsmässiga villkor. Om så inte är fallet måste hänsyn tas till detta i utfärdandet av trafikeringstillstånd.

Finansiella konsekvenser

I samverkan med främst ASJ har jag övervägt finansiella konsekvenser för SJ AB och ASJ av de finansiella lösningar som jag diskuterat och delvis kritiserat ovan. Var de uppstår beror i hög grad på hur ansvaret fördelas mellan ASJ och SJ AB. Jag återkommer till detta i följande avsnitt. Det ligger i sakens natur att resultatet av den gjorda analysen måste bedömas med stor försiktighet. Liknande effekter som här illustreras kan uppstå för andra järnvägsföretag som finansierar sina fordon på marknadsmässiga villkor.

Effekterna kan delas upp i tre kategorier:

1. Värdepåverkande effekter som uppstår till följd av att nya fordon införs på marknaden.
2. Den ytterligare effekten till följd av låga finansiella kostnader till följd av stats- eller landstingsgarantier.
3. Effekten av att bidrag ges till del av anskaffningen eller hyran.

Fall 1:

Nya fordon som anskaffas för att kunna konkurrera med SJ AB:s affärskoncept X2000 eller motsvarande verksamhetssegment har ett betydligt lägre inköpspris och också lägre underhållskostnader. Dessutom har de högre prestanda än befintliga tåg. Om aktörer med nya fordon använder sig av de lägre kostnaderna för att sänka biljettpriserna och konkurrera med SJ AB uppstår ett behov av att skriva ned de idag bokförda värdena. Skulle en sådan effekt uppstå momentant och beröra samtliga verksamhetsgrenar där SJ AB:s X2-fordon används kunde nedskrivningsbehovet bli så stort som 850 miljoner kronor. I verkligheten uppstår naturligtvis inte denna situation fullt ut och det verkliga behovet till följd av eventuell tidigareläggning av nyanskaffningar torde snarast vara några tiotals miljoner.

Ovanstående effekt kan naturligtvis uppstå till följd av att SJ AB utsätts för konkurrens från järnvägsföretag med nya fordon på den öppna marknad som jag tidigare föreslagit. Med hänsyn till det höga avskrivningsbehov som bedömts föreligga för tågsätt som berörs av effekterna av en priskonkurrens kan det finnas anledning att fråga sig hur SJ AB:s nuvarande fordonsvärden fastställts. Regeringen pekade själv i propositionen *Åtgärder för att stärka den finansiella ställningen i SJ AB* (prop. 2002/03:86) på de eventuella

ytterligare nedskrivningsbehov som skulle kunna föränledas av en öppen järnvägsmarknad. Värderingen måste emellertid också bedömas i perspektiv av den intermodala konkurrens som SJ AB skulle kunna utsättas för från exempelvis lågprisflyg, jämför den tidigare påtalade utvecklingen i Tyskland.

Det bör påtalas att SJ AB:s lokdragna tåg (Intercity- eller motsvarande produkt) vid motsvarande effekt som exemplifierats ovan kan bedömas vara bokförda under förväntad, resterande intjäningsförmåga. Denna har vid bedömningen i genomsnitt då endast satts till fem år. Det maximala uppskrivningsutrymmet har beräknats till högst 500 miljoner kronor. SJ AB torde med andra ord inte enbart ha konkurrensnackdelar om man utsätts för marknads-mässig konkurrens eller effekter av andra aktörers, med hjälp av subventioner, tidigarelagda investeringar.

Fall 2:

Transitio AB kan liksom staten förväntas kunna erhålla en ränta som är minst två procentenheter lägre än ett företag med SJ AB:s kreditvärdighet. Effekterna av detta skulle med liknande resonemang som ovan som isolerad effekt minska X2-tågsättens och loktågens sammanlagda värde med ca tio respektive tre miljoner kronor per tågsätt. Skulle hela fordonsflottan beröras skulle effekten röra sig om 450 respektive 400 miljoner kronor. Den verkliga effekten måste återigen antas vara betydligt lägre.

Fall 3:

Om fordonsbidrag utgår med 50 procent av investeringsbeloppet eller hyran motsvarar det en effektiv ränta på ca två procentenheter med ytterligare effekt på befintlig fordonsparcs värde.

2.6.7 Förslag till åtgärder

Trafikhuvudmännen och Rikstrafiken bör ej vara bundna till fordon

Det har framgått tidigare att en av utgångspunkterna för mitt arbete på detta område har baserat sig på uppfattningen att, utöver det som räknas till infrastrukturen, de insatsresurser ett järnvägsföretag behöver för att bedriva sin verksamhet bör finnas att tillgå och prissättas på marknadsmässiga villkor.

Med denna förutsättning och med uppfattningen att såväl trafikhuvudmannens som Rikstrafikens roller bör förtydligas samt med anledning att den marknadsmodell jag utvecklat i avsnitten 2.3 och 2.4, anser jag att det är olyckligt att trafikhuvudmännen och Rikstrafiken också skulle ha ansvar för att tillhandahålla järnvägsfordon. Det finns flera anledningar till detta.

Om trafiken bedrivs med samhällsstöd och någon kommersiell aktör visar att den kan bedrivas kommersiellt bör trafikhuvudmannen eller Rikstrafiken avveckla sitt engagemang. Skulle fordonen vara bundna till trafikhuvudmannen eller Rikstrafiken finns en uppenbar risk att de i en skadlighetsprövning skulle kunna hävda att de lider "väsentlig skada" då de inte har avsättning för sina fordon. Jag anser att detta inte får utgöra något bärande skäl för att neka tillstånd.

Så länge man på något sätt tagit på sig ett långsiktigt ekonomiskt ansvar för fordon kan man också komma att frestas använda dessa eller ovillkorligen anvisa dem till det trafikföretag man anlitar för att utföra trafiken. Det medför på sikt att järnvägstrafikens konkurrenskraft försämras.

Jag har redan tidigare konstaterat att de trafikhuvudmän som är delägare i Transitio och genom bolaget hyr fordon har tagit på sig risker. Genom den konstruktion man valt vid organiserandet av Transitios verksamhet blir förvisso den löpande hyreskostnaden för de fordon Transitio hyr ut till sina delägare låg, men å andra sidan är delägarna i princip uppknutna till de aktuella fordonen och därmed Transitio under fordonens livslängd.

Detta skapar låsningar på marknaden då det inte finns några incitament för en sådan trafikhuvudman att släppa in kommersiellt driven trafik (med kommersiellt tillhandahållna fordon) som alternativ till den trafik man organiserar själv. Det finns heller inga incitament eller praktiska möjligheter att, om det med tiden skulle visa sig vara mer ändamålsenligt, byta trafikslag under den tid man är bunden till fordonen.

Riksdagen har den 6 juni 2003 beslutat att Rikstrafiken i enlighet med regeringens proposition 2002/03:86 ska ta över de ekonomiska risker som är förknippade med de av ASJ:s fordon som Rikstrafiken genom avtal med SJ AB kunnat förmedla till upphandlade trafikutövare. Detta riskerar enligt min mening att påverka Rikstrafikens beteende så att man upphandlar järnvägstrafik där annat trafikslag vore bättre. En annan risk är att man kommer att anvisa fordon som man har ekonomiskt ansvar för och utesluta

möjligheten för trafikutövaren att själv välja vilka fordon som ska användas.

Slutsatsen är således att jag anser att vare sig trafikhuvudmännen eller Rikstrafiken bör fungera som fordonsägare eller ha något särskilt betalningsansvar för järnvägsfordon. Anledningen till detta är att dessa i sitt arbete ska kunna göra såväl intramodala som intermodala överväganden utan bindningar till fordon.

På grundval av detta föreslår jag att riksdagens beslut rörande Rikstrafikens ansvar för vissa järnvägsfordon rivs upp och att ansvaret istället fullt ut förs till ASJ för att därigenom tydliggöra statens kostnader för föreslagna förändringar.

SJ AB

Som framgått tidigare kom samtliga rättigheter och skyldigheter som SJ i olika leasingaffärer under 90-talet tog på sig i samband med SJ:s bolagisering att kvarstå hos ASJ. Villkoren överförs till SJ AB genom avtal med ASJ.

Leasingavtalen skapar idag sådana låsningar på fordonsmarknaden att kommersiella fordonsbolag inte får något fotfäste på den samtidigt som de också påverkar SJ AB:s framtida valfrihet negativt. Det sätt på vilka de av SJ ingångna leasingavtalen avvecklas kommer därför att ha stor betydelse för inte bara fordonsmarknadens utan hela järnvägsmarknadens framtid.

En viktig fråga är därför enligt min mening huruvida staten även fortsättningsvis ska ålägga SJ AB att hyra fordon från ASJ under det återstående leasingåtagandet.

Jag föreslår att SJ AB ser över gällande affärsplan. Man bör därvid också slutgiltigt från ägarens sida ta ställning till vilka fordon man anser vara användbara i den verksamhet som ska bedrivas. För dessa bör SJ AB framgent bära hela det ekonomiska ansvaret.

Relationen mellan SJ AB och ASJ bör utformas på helt marknadsmässiga villkor. ASJ bör alltså bära det ekonomiska ansvaret gentemot finansärer och andra intressenter och bära de finansiella risker som låsningarna i de ingångna leasingavtalen medför. De finansiella kostnader som ASJ betalar uppjusteras med f.n. 0,75 procent vid ASJ:s debitering mot SJ AB. Vore så inte fallet skulle SJ AB med fog kunna beskyllas för att åtnjuta statsstöd. ASJ:s kostnader betingas ju av att man, liksom tidigare SJ, är en del av staten. Med hänvisning till SJ AB:s ekonomiska ställning kan det

ifrågasättas om den nuvarande uppjusteringen är tillräcklig. Statens – och Transitios – kreditvärdighet kan som tidigare nämnts betyda ca två procentenheters lägre ränta än vad SJ AB:s kan erhålla på egen hand.

Den samlade effekten av mitt förslag innebär att SJ AB tillåts konkurrera på marknaden på samma villkor som sina konkurrenter. De beskyllningar om statligt stöd som skulle kunna riktas mot SJ AB elimineras. Samtidigt slipper företaget bära de kostnader som kan förknippas med att man måste behålla och underhålla fordon som inte längre är kommersiellt gångbara.

De kostnader som uppstår med anledning av mitt förslag bör enligt min uppfattning göras fullt synliga och inte döljas genom konstruktioner som döljer dem genom anslagsflöden via Rikstrafiken och nya finansiella rekonstruktioner riktade mot SJ AB. Jag föreslår därför att de fordon som SJ AB efter översyn av gällande affärsplan inte kan eller vill använda i den egna verksamheten ska överföras till ASJ för uthyrning eller försäljning. Det bör gälla alla fordon, dvs. även sådana som inte berörs av relationen ASJ – SJ AB.

Hanteringen av de fordon som kommer att förvaltas av ASJ

Jag är medveten om att mina förslag vad gäller såväl Rikstrafikens som SJ AB:s ansvar för vissa fordon kommer att påverka ASJ:s ekonomiska ställning. Å andra sidan anser jag att den nuvarande lösningen med en utspridning av de av ASJ påtagna riskerna på Rikstrafiken och SJ AB onödigtvis påverkar deras respektive verksamheter på ett negativt sätt och är till nackdel för järnvägens konkurrenskraft gentemot andra trafikslag. Av den anledningen anser jag att det vore betydligt mer ändamålsenligt att istället koncentrera riskerna på den part som ändå gentemot leasegivare och finansiärer bär den av staten via ASJ påtagna risken.

Mitt förslag är att samtliga dessa fordon även fortsättningsvis förvaltas av ASJ som bör tillvarata leasegivarnas intressen under leasingens löptid samt administrera svenska statens garanti-förbindelser. ASJ bör vidta de åtgärder som behövs för att hålla fordonen i trafik. Fordonen bör, så långt leasingavtalen tillåter det, hyras ut till järnvägsföretag eller andra intressenter inom persontrafikmarknaden.

När leasarna löpt ut bör staten avträda rollen att hyra ut fordon. ASJ ska alltså inte tillåtas att investera i nya fordon utan bara fun-

gera som ett avvecklingsbolag för de existerande fordonen. Undantag från detta ska dock kunna göras efter prövning av regeringen.

Jag har i mitt arbete erfarit att möjligheterna att vidareuthyra eller vidta andra åtgärder med de fordon som idag förvaltas av ASJ är begränsade och förutsätter att leasegivarna ger sitt medgivande till detta. Jag har erfarit att ASJ för närvarande undersöker vilka frihetsgrader de har.

Det är troligt att hyresintäkterna över tiden inte kommer att täcka kostnaderna för de ingångna åtagandena då många av de aktuella fordonen redan idag är ganska gamla. Detta innebär att det är högst sannolikt att staten får räkna med att så småningom anslå skattemedel till ASJ för att täcka dess kostnader.

Det är emellertid omöjligt att med ledning av de fakta som idag föreligger ha en uppfattning om hur stor den risken är och hur mycket medel det kan komma att handla om.

De statliga fordonsbidragen

Jag föreslår att i framtiden andra stöd än fordonsbidrag används för att stimulera utvecklingen av den lokala och regionala trafiken. Investerings-/hyresbidragen ger som jag tidigare påpekat felaktiga incitament för sektorns aktörer och speglar inte ett naturligt behov av nya fordon.

Ett nytt beslut om stödåtgärder kan mycket väl inrymma ett särskilt investeringsbidrag till fordon som används i slutna system, t.ex. tunnelbanevagnar som i princip saknar alternativ användning.

Med ett generellt bidrag skulle tågtrafikupplägg mer naturligt komma att motiveras på samhällsekonomiska grunder. Samtidigt skulle fordonsanskaffningen kunna ske på marknadsmässiga villkor. Fordonsinvesteringar som avviker från enligt EG-rätten eller av marknaden utvecklad standard görs då på egen risk.

Mitt förslag är alltså inte att hindra anskaffning av fordon som p.g.a. bristande driftskompatibilitet är svåra att omsätta på en vidare europeisk fordonsmarknad. Risken ska dock bäras av de intressenter som anskaffar fordonen. Innehav av icke driftskompatibla fordon bör inte heller, annat än övergångsvis, tillåtas påverka de överväganden som sker i eventuella skadlighetsprövningar.

För att undvika snedvridande marknadseffekter måste krav ställas på att fordon som subventionerats med investeringsbidrag eller

annat stöd tillgångsredovisas till korrekta marknadsmässiga värden i fordonsinnehavarens balansräkning. Bidrag som utbetalas redan vid investeringstillfället bör därför också kapitalredovisas så att de årliga kostnaderna kan redovisas korrekt och transparent. Det bör ankomma på Järnvägsstyrelsen att eventuell uthyrning av fordon som anskaffats med hjälp av investerings- eller hyresbidrag prissätts på korrekt marknadsmässig nivå. De eventuella kostnadsfördelar som fordonsbidrag kan innebära för en trafik huvudman måste beaktas till en kommersiell aktörs fördel i eventuell skadlighetsprövning.

2.7 Service med resenären i fokus

- För att ge resenärerna ett fullgott skydd och för att säkra att grundläggande krav i samband med resan tillgodoses föreslår jag att en transportslagsövergripande lag om ersättning m.m. vid transport av passagerare, en s.k. resevillkorslag, stiftas.
- Resevillkorslagen syftar till att förse resenärer med ett grundskydd för att själv kunna agera och välja den resa som bäst passar den enskilda resenärens syften.
- Resenärer ska föras med god och tillräcklig information och handlingsberedskap för att själv kunna förebygga att oönskade situationer uppkommer.
- Grundtanken med den nya lagen vilar på idén att skapa handlingsmönster hos både transportörer och resenärer som minskar de förluster och besvär som kan uppkomma på grund av förseningar eller andra brister hos en transporttjänst.
- Utöver vad som i övrigt följer av den föreslagna resevillkorslagen ska det vara möjligt att för järnvägens del till trafikeringstillståndet knyta särskilda villkor om resenärsservice. Villkoren kan vara generella eller specifika och det ska vara möjligt för Järnvägsstyrelsen att i enskilda fall bevilja undantag från ett visst villkor.
- Det bör tillskapas en för hela landet samlad reseinformation för alla transportslag. Rikstrafiken bör ges rätt att utfärda föreskrifter om hur en sådan nationell transportslagsövergripande reseinformation ska åstadkommas.
- Trafikorganisationsörer som tillhandahåller transporter i linjebunden persontrafik inom Sverige ska erbjuda biljettservice som gör det möjligt att kunna tillhandahålla biljetter för resenärens hela resa från start till mål, under förutsättning att dessa resor finns med i reseinformationen.
- Eventuella ytterligare krav på resenärsservice kan formuleras i samband med upphandling och i övrigt regleras i kontrakt med den utvalda transportören.
- Kraven på samordning av information etc., varken inom ramen för den obligatoriska reseinformationen eller i övrigt, bör inte onödigtvis inkräkta på företagets möjligheter att profilera och enskilt marknadsföra den egna verksamheten.

Kraven på järnvägstrafikens innehåll och service kan formuleras på olika sätt och från olika håll. Mest konkret gäller det vilka krav som

användarna av järnväg är beredda att betala för vid ett givet utbud definierat till pris och kvalitet. Men krav ställs också från samhället i övrigt på sådan trafikservice som inte skulle komma till stånd om ingen annan beställde den. Likaså formulerar samhället, genom lagstiftare och ansvariga myndigheter, allmänna krav på trafiken och dess utförande så att systemet ska fungera så smidigt som möjligt. Hit hör allmänna krav om säkerhet, miljökrav, krav på anpassning för funktionshindrade etc.

Resenärernas krav på trafikservicen kan delas in i olika kategorier.

- Krav på *kännedom* om trafiken; marknadsföring och information om alternativen så att man över huvud taget ska kunna planera in en resa med tåg.
- Krav på *omfattning och tillgänglighet*; att det överhuvudtaget går trafik på tider och platser där man vill åka till priser man kan och vill betala.
- Krav på *användbarheten* i trafiken; att den är samordnad i tid och rum (trafikutbud, tidtabeller) med anslutande och annan trafik, att det finns tillräcklig information så att man kan planera sin resa, att den är anpassad till eventuella funktionshinder eller att man kan få hjälp med sina specifika behov.
- Krav på *innehållet* i trafiken; komfort och service under och i anslutning till resan (före och efter).
- Krav på *säkerhet* och tillförlitlighet; om något händer (förseeningar, skada, olyckor) ska man veta om och att man kan få upprättelse och om möjligt hållas skadelös samt vad man behöva göra i detta sammanhang.

Utöver resenärernas direkta krav på trafikservicen kommer som nämnts externa krav från samhället, dvs. från de som inte reser eller kan resa med tåg men som ändå påverkas, t.ex. i egenskap av granne till järnvägen, kund i det övriga transportsystemet eller som skattebetalare och finansär. Detta är krav som måste uppfyllas för att produktionssystemet ska fungera säkert i förhållande till omgivningen och med hänsyn till omgivande miljö, kapacitetsmässigt och effektivt, dvs. utan onödiga kostnader, vare sig faktiska eller samhälleliga. Exempel på sådana krav ryms under bl.a. följande kategorier.

- Tekniska krav på trafiksystemet (infrastruktur, fordon),
 - driftskompatibilitet,
 - teknisk kompetens.
- Ekonomiska krav på trafikutövarna,
 - finansiell kapacitet/förmåga (stabilitet, uthållighet).

2.7.1 Olika resenärer ställer olika krav

Resenärernas krav på trafiken varierar beroende på resans syfte och karaktär. Detta visas bl.a. i en studie från Gruppen för kollektivtrafik vid KTH. Studien refereras närmare i avsnitt 2.7.3 nedan. I det fortsatta, som utgör en inledning till detta resonemang, utgår diskussionen från den indelning och kategorisering av resetyper och järnvägsmarknadens olika produkter som görs i studien.

Kraven mellan olika trafikuppgifter, dvs. typer av resor och resändamål som riktar sig mot olika resenärsgupper, skiljer sig åt både vad gäller innehåll och nivå. En tydlig skiljelinje går här emellan linjebunden trafik omfattande vad som kan anses falla under begreppen "arbetsresor" och "privatresor" respektive beställningstrafik bestående av olika trafikkoncept som kan sammanfattas under begrepp som "lyxresor", "upplevelseresor" och "charterresor". De olika begreppen för olika restyper och marknadssegment som används här diskuteras närmare nedan.

För *arbetsresor* som *tjänsteresor* och *pendlingsresor* ställs höga krav på ett turtätt trafikutbud på vardagar och i högtrafik som tillåter resa över dagen och ger tillräcklig tid över för att uträtta sitt arbete eller sitt ärende utan att inkräkta på den fria delen av dagen mer än nödvändigt. Sådana resor måste kunna företas såväl lokalt som regionalt och, för tjänsteresor, interregionalt inom landet. I vissa fall kan det vara lämpligt att sådana resor utförs av järnväg, t.ex. i regioner med många människor som bor samlat och som kan transporteras eller på egen hand enkelt ta sig till stationen. Sådan trafik behöver emellertid, oberoende av om den utförs av järnväg, av annat transportslag eller genom en kombination av dessa, i möjligaste mån vara samordnad vad gäller avgångar, ankomster och bytespunkter.

För tjänsteresorna är resenärerna beredda att betala ett relativt högt pris för den snabbhet och komfort de kräver. Men även pendlarna ställer krav på snabba och bekväma resor, ju oftare man reser desto högre blir dessa krav, samtidigt som man inte är beredd

att lägga mer pengar än vad man upplever att alternativet, dvs. bilen, kostar.

Samordningen av resan från dörr till dörr, från arbetsplats till arbetsplats, är viktig för i synnerhet arbetsresorna. Tjänsteresenärer som bara reser då och då, och med olika resmål, har särskilt behov av att inför varje resa få hjälp och information med detta för att kunna ta ställning till om resan är möjlig att göra utan alltför många byten eller väntetider. Pendlarna behöver givetvis också samordnade resor och bra information om dessa möjligheter, men är beredda att göra mer av det jobbet på egen hand eftersom de normalt sett inte behöver planera för mer än en typ av resa i taget.

För *privatresor*, till vilken kategori räknas både *normal-* och *budgetresor* för privata ändamål och sådana *beställningsresor* som företas på fritiden, varierar resenärernas krav i takt med syftet med resan. Privatresor med tåg görs oftast i syfte att på snabbast, billigast och enklast möjliga sätt ta sig till ett visst resmål på sin fritid; för att besöka släkt och vänner eller för att se eller uträtta något på en viss plats. Priset är här av stor betydelse. Privatresenärerna, och i synnerhet budgetresenärerna, är därför beredda att göra avkall på viss komfort och bekvämlighet eller välja ett långsammare tåg eller en längre färdväg för att hålla nere kostnaden. En viktig förutsättning för att kunna hålla låga priser i tågtrafiken är att tåget går fullt. Kravet på stora resenärsvolymer är därför en avgörande förutsättning för särskilt privatresandet med tåg.

Men även om budgetresenären sannolikt är beredd att lägga ner en hel del tid och kraft på att själv sy ihop den billigaste resan genom att shoppa runt och köpa biljetter från olika tågoperatörer och andra transportföretag är kravet på samordning och tidtabellsanpassning minst lika högt för den normala privatresenären som för arbetsresenärerna.

Inom kategorin *beställningsresor*, dvs. sådan trafik som inte är linjebunden, ryms stora variationer vad gäller resenärstyper och resenärskrav. Som nämnts ovan kan det handla om privata resor som företas på fritiden. Men det kan också vara arbetsrelaterade resor inom tjänsten som betalas av arbetsgivaren. Dessa resor är dock mycket begränsade till sin storlek, ca en procent av marknaden, varför jag inte närmare går in på dessa.

2.7.2 Kollektivtrafikresenärerna och deras önskemål

I sitt slutbetänkande *Kollektivtrafik med människan i centrum* (SOU 2003:67) ger Kollektivtrafikkommittén en översikt över hur kollektivtrafikresenärernas önskemål och behov ser ut. Översikten gäller kollektivtrafik utan distinktioner mellan olika färdmedel och är, likt resten av Kollektivtrafikkommitténs betänkande, avgränsad till regional och lokal trafik.

En viktig iakttagelse från översikten, utöver det att kraven varierar med resans syfte, är att resenärerna heller inte utgör någon enhetlig grupp. Önskemål och behov är i hög grad beroende på ålder, kön, familjesituation, inkomst, biltillgång, funktionshinder m.m. Det beror också på var i landet de bor, vilken standard de har i utgångsläget och på ändamålet med resan. Prioriteringen av faktorer är även olika för dem som redan åker kollektivt respektive de som åker bil.

Resenärerna använder vidare kollektivtrafiken i mycket varierande utsträckning. Det är nästan lika stor andel som dagligen reser kollektivt som de som aldrig gör det, 14 respektive 15 procent. De allra flesta, 71 procent, reser bara då och då.

Kollektivtrafikkommittén refererar till resultat från den branschgemensamma kvalitets- och attitydundersökningen *Kollektivtrafikbarometern* från år 2002¹. Enligt denna är det ungdomar i åldern 15–19 år som använder kollektivtrafiken mest medan män mellan 20–59 år tillhör den grupp som åker minst kollektivtrafik. Kvinnor i samma åldersgrupp reser något oftare medan äldre över 60 år åker i nästan lika liten utsträckning som männen.

Kollektivtrafikbarometern ger också besked om hur resenärerna värderar olika faktorer i samband med resan. Till sådant man värde- rar mest hör trygghet, rent och snyggt i fordonen, lätt att köpa biljetter och kort samt nära till hållplatser och stationer. Till det man är mest missnöjd med hör information vid förseningar och stopp, lyhördhet för synpunkter, anpassning av avgångstider till behov och prisvärdhet jämfört med bil. Sammanfattningsvis säger resultatet från barometern att en kollektivtrafik som uppfattas som enkel, pålitlig, lyhörd och snabb är den trafik som resenärerna skulle vara mest nöjda med.

Baserat på sin genomgång av erfarenheterna om resenärernas behov och önskemål föreslår Kollektivtrafikkommittén bl.a. följande strategier för att öka resandet med kollektivtrafik.

¹ Allt fler svenskar väljer att resa med kollektivtrafiken, SLTF 2003-02-28

- *Prioritera dagens resenärer.* Bland annat bör satsningar göras för att öka kollektivtrafikens kvalitet för att ungdomar, som idag utgör en stor resandegrupp, ska fortsätta åka när de börjar arbeta och bildar familj.
- *Gör kollektivtrafiken enklare.* Bland åtgärder som gör det enklare att åka kollektivt nämns "styva" tidtabeller och täta avgångar, bättre trafikinformation, ökad anpassning för funktionshindrade samt samordning av tidtabeller vid byten.
- *Öka framkomligheten* t.ex. genom ökad prioritering av kollektivtrafik i stadstrafiken och i synnerhet i rusningstrafik.
- *Satsa på stråk där det finns ett stort resandeunderlag.* Det finns man främst i större städer men också i vissa landsbygdsregioner.
- *Öka tryggheten* t.ex. genom olika fysiska anpassningar i stationsmiljöer, på tillfartsvägar eller genom bättre bemanning på stationer och ombord i fordonet.

2.7.3 Järnvägsresenärers attityder och preferenser

På mitt uppdrag har Gruppen för kollektivtrafik vid KTH² sammanställt och analyserat resenärernas attityder och preferenser till kollektivtrafik, tåg och stationer. Rapporten återfinns i appendix 3. I sin rapport går gruppen igenom och refererar ett stort antal studier och marknadsundersökningar som gjorts kring detta ämne. Studien är till skillnad från det som refererats ovan gjord utifrån ett järnvägsperspektiv och illustrerar särskilt järnvägsresenärernas syn på trafiken. Det bör påpekas att flertalet refererade studier är av s.k. stated preference-karaktär som mer avslöjar vad människor säger att de ska göra i en viss situation än vad de faktiskt gör.

Enligt författarna visar resultaten från ett antal intervjuundersökningar med tågresenärer att de sex viktigaste faktorerna för tågresans attraktivitet är, utan inbördes rangordning, korta restider, hög turtäthet, direkta förbindelser utan byten, hög komfort och bra service till låga priser. Dessutom framhåller resenärernas svar kravet på att tågtrafiken ska vara tillgänglig, såväl fysiskt som tidtabells- och planeringsmässigt. Avståndet till närmaste tågstation får t.ex. inte vara för långt och tågen måste gå dit man vill, när man

² Resenärernas attityder och preferenser till kollektivtrafik, tåg och stationer. Underlag för Järnvägsutredningen. Karl Kottenhoff, Katrin Dziekan, Anna-Lena Lindström Olsson, Gruppen för kollektivtrafik, KTH, 2003

vill. Men frågan om tillgänglighet handlar också om god och tillräcklig information både för att kunna planera och genomföra resan.

Rapporten visar emellertid samtidigt på att resenärerna gör sina resval i förhållande till alternativen enligt principen "pest eller kolera". I valet mellan en längre resväg med längre restid eller ett byte som kan förkorta restiden väljer de flesta det första alternativet. På motsvarande sätt skulle de flesta hellre göra en omväg än att stå och vänta vid hållplatsen även om omvägen förlänger restiden mer än vad väntetiden gör. Och även om låga biljettpriser är viktigt är det oftast viktigare att komma fram i utsatt tid. Vidare verkar resenärerna fästa större vikt vid att stationerna har hög standard och att det är lätt att orientera sig där än hur standarden i själva tåget ser ut. En slutsats av detta är att varken flera högkvalitativt utrustade snabbtåg i högre hastigheter eller lägre biljettpriser är ett i alla lägen givet medel för att öka järnvägens attraktionskraft.

Vad resenärerna vill ha och deras upplevelse av kvalitet är på många sätt lika – oberoende av vem man är, vart man reser och i vilket syfte. Men rapporten visar också att på viktiga punkter skiljer sig resenärernas preferenser åt beroende på vilken typ av resenär man är och till vilken resandekategori man hör. Tjänsteresenärer prioriterar inte oväntat korta restider och hög turtäthet samt bra komfort och service framför lägre biljettpriser.

En studie över betalningsviljan för resstandard och resenärsservice på snabbtåget X2000 mellan Stockholm och Malmö visar att människor mest värderar att tåget går när man vill åka, går snabbt utan stopp och byten och kommer fram som utlovat. Betalningsviljan för detta är särskilt tydlig när det gäller affärsresenärer. Därefter uppskattar resenärerna tågets bekvämlighet och först i tredje hand ställer man krav på och är villig att betala för olika typer av service ombord. Även avseende dessa faktorer skiljer sig betalningsviljan mellan tjänste- och privatresenärer men skillnaden är inte längre lika stor.

Men också pendlare, med en normalt sett lägre betalningsvilja än många andra grupper, visar sig ha oväntat höga värderingar av komfort. Till skillnad från t.ex. långväga fritidsresenärer vill arbetspendlarna välja färdssätt som både har lågt pris och hög komfort. En tolkning av detta skulle kunna utgå från det s.k. "free rider-syndromet", dvs. att resenärerna svarar i förvissningen om att de inte kommer att behöva betala för den ökade komforten.

En viktig iakttagelse beträffande begreppet kvalitet är att kundkvalitet hänger samman med kundens förväntningar. Från kundens synvinkel gäller det att få den produkt, med den kvalitet, man förväntat sig. Denna förväntade kvalitet behöver inte sammanfalla med den tekniska standard som producenten planerat. En standardökning behöver därför inte uppfattas som en kvalitetsökning om den inte motsvarar förväntningarna. Ett tåg som marknadsförs som snabbtåg men som på grund av stopp och förseningar visar sig gå långsammare än vad som utlovats upplevs således som en kvalitetsförsämring i förhållande till den tidigare produkten.

Ett tydligt sådant exempel gäller Svealandsbanan som när den öppnades innebar en betydlig standardökning i förhållande till de resor som tidigare erbjudits. Detta ledde till att många fler valde tåget. Överfulla tåg och en rad förseningar ledde samtidigt till fler missnöjda kunder. Exemplet visar att för att järnvägen ska framstå som ett attraktivt alternativ krävs också, utöver standardförbättringar från ett mer producentorienterat synsätt, att man minskar eller arbetar bort kvalitetsbrister från konsumentens synpunkt. Dessa båda åtgärder behöver inte nödvändigtvis vara detsamma.

Om allt annat är lika – priser, restider, hållplatser etc. – föredrar långväga resenärer tåget framför buss. Däremot är äldre människor liksom kvinnor relativt positiva till buss. Män åker hellre bil, men om de ska åka kollektivt väljer de helst tåg av typen X2000 eller flyg. När det gäller det lokala resandet med kollektivtrafik är preferenserna i princip lika fördelade mellan buss och tåg.

Författarna finner vidare att resenärernas val av färdväg och färdmedel inte enbart baseras på hur servicen ser ut eller hur själva trafiken är utformad. Betydelse har också sociala normer och vad folk i ens omgivning tycker om ett visst trafikslag eller ett visst sätt att färdas. Däremot visar sig attityden till miljöfrågor ha begränsad betydelse för hur man väljer att resa.

I rapporten pekar författarna på ett antal åtgärder för att göra tågtrafiken mer attraktiv. Här redovisas några av dessa.

- Kollektivtrafiken och tågtrafiken behöver marknadsföras bättre och i mer positiva termer. Information om resan behövs i syfte att hjälpa människor att planera sina resor. Men information kan också vara strategisk och utformas i syfte att påverka till att åka tåg.
- Prova-på-kampanjer kan stimulera människor som inte åker i någon större utsträckning till att testa tåget. Men det är också

viktigt att särskilt rikta kampanjer mot människor i åldersgruppen 20–30 år, en ålder då många slutar att åka kollektivt och med tåg.

- Trafik bör utformas och bedrivas med löfte till resenärerna om en viss baskvalitet. Denna baskvalitet ska inte vara densamma överallt eller ens den högsta tänkbara, men den kvalitet som utlovats måste hållas. En resegaranti bör finnas som ger ersättning som minst täcker den uppkomna skadan eller den upplevda olägenheten då trafiken inte når upp till utlovad kvalitet.

2.7.4 Resenärsservice och resenärernas inflytande idag

Gruppen för kollektivtrafik vid KTH har i den ovan nämnda studien också gjort en litteraturgenomgång över sådana studier och forskning som särskilt behandlar kundnöjdheten och vad resenärerna tycker om den service de får. Vad gäller resultatet från de studier om svenska förhållanden som redovisas i kartläggningen kan bl.a. följande nämnas.

Folk är i allmänhet dåligt informerade om vilka alternativ som finns när det gäller att resa med tåg. En jämförelse mellan Stockholm och Dresden visar att medan Dresdenbefolkningen hade en bra uppfattning om hur man kunde åka tåg till de flesta tyska resmål kände stockholmarna i stort sett endast till tågresemöjligheterna till Göteborg.

En annan studie visar att resenärerna är dåligt informerade om genomförda förbättringar och komforthöjande åtgärder i tågen. Resenärer på de nya Reginatågen i Bergslagen som tillfrågades om vilka bekvämlighetsfaktorer på tåget man kände till, t.ex. om sittplatsens utformning, förekomsten av kaffevagn etc., svarade ofta fel eller var osäkra på vilken bekvämlighet eller service som erbjöds. Detta kan tolkas som att informationen inte givits eller nått fram. Men en annan förklaring kan också vara att de bekvämlighetsåtgärder man satsat på i detta tåg inte är viktig för resenärerna på denna typ av resa.

Vidare uttrycker resenärerna i flera studier ofta sitt missnöje med tågens bristande punktlighet. Det man framför allt vänder sig mot är det faktum att man inte upplever sig ha kontroll över sin resa. En studie visar särskilt på att resenärerna är beredda att betala mer för i synnerhet bättre punktlighet. Huruvida detta beskriver den verkliga betalningsviljan är dock osäkert, eftersom det som

tidigare nämnts rör sig om en s.k. stated preference-undersökning som snarare undersöker vad folk säger att de ska göra än vad de faktiskt gör.

Även om tåg i allmänheten brukar framhållas som ett mer bekvämt alternativ finns det studier över lokaltrafiken som visar på motsatsen. Resenärerna finner visserligen bussen som ett långsammare alternativ än tåget men samtidigt tycker man att bussen både är bekvämare, tryggare och mer tillgänglig än tåg. Det bör dock noteras att jämförelsen här enbart gäller mellan lokalbussar respektive tunnelbana och pendeltåg.

Riksrevisionsverket (RRV) har vidare i rapporten *Svagt konsumentskydd för tågresenär – myndigheterna saknar konsumentperspektiv* (RRV 2001:21) granskat konsumentskyddet för tågresenärer utifrån frågeställningen Hur tar myndigheterna tillvara konsumenternas intressen på järnvägsområdet?³ Till grund för granskningen har RRV kartlagt resenärernas synpunkter på trafik och service och utifrån denna listat vanligt förekommande problem. Det visar sig inte oväntat att många typiska problem är förknippade med att tåg inte går i tid eller kan förväntas vara framme i tid. Men också bristande eller direkt felaktig trafikantinformation upplevs som ett stort problem i dessa sammanhang. Andra vanliga problem gällde brister i stationsmiljö, trängsel och dålig komfort samt obekväma tågtider.

Men trafikanterna framhöll också den oklara ansvarsfördelningen mellan järnvägens aktörer som en vanlig källa till problem. Man vet helt enkelt inte till vem man ska vända sig eller så uppfattar man sig som chanslös när det gäller att få rätt i en tvist. RRV:s granskning visar också att konsumentskyddet för järnvägsresenärer är svagt och att myndighetsansvaret för konsumenternas problem är splittrat. Den allmänna osäkerhet om hur ansvaret är avgränsat och vem som ansvarar för vad leder till att vissa frågor helt enkelt faller mellan stolarna. Även branschens ansvar är många gånger oklart eller åtminstone svårt att förstå för resenärerna. Så om resenärerna ska kunna framföra sina krav med bättre effekt i framtiden bör åtminstone dessa förhållanden åtgärdas. Sammantaget finner RRV att det finns starka skäl för att ge tågresenärerna ett bättre konsumenträttsligt skydd än vad de har idag.

I RRV:s rapport diskuteras svårigheterna med att via myndigheters påverkan och ingripanden ge konsumenterna något reellt

³ Granskningen avser Allmänna reklamationsnämnden, Banverket, Järnvägsinspektionen, Konsumentverket, Rikstrafiken och Tågtrafikledningen.

inflytande över tågtrafiken. RRV pekar bl.a. på att ingen myndighet har något preciserat ansvar för att systematiskt samla in, kartlägga eller analysera konsumentproblemen på järnvägsområdet. Myndigheterna saknar således bra underlag för att formulera ett sådant konsumentperspektiv och arbeta i enlighet därmed för att uppfylla de transport- och konsumentpolitiska målen. Även detta är sådant som bör åtgärdas inför framtiden.

Vidare har Rikstrafiken i sin årliga lägesrapportering, det s.k. *kundnöjdhetsindexet*⁴, identifierat en rad brister i den interregionala kollektivtrafikförsörjningen. Utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv har man nu och sedan tidigare år uppmärksammat brister i anslutning till för trafiken viktiga funktioner. Tydliga brister vad gäller järnvägstrafik, som ännu inte hunnit åtgärdas eller som på annat sätt funnit en lösning, finns enligt rapporten främst i samband med information och punktlighet (tillförlitlighet, rättidighet). I viss mån visar genomgången även på brister i samordning mellan trafikslag. Det gäller särskilt i den fysiska planeringen av bytespunkter och stationsanläggningar.

Informationsbristerna har därutöver behandlats av Kollektivtrafikkommittén. I sitt delbetänkande *Kollektivtrafik med människan i centrum* (SOU 2001:106) redovisar man en vision för kollektivtrafiken år 2020. Bl.a. innebär denna att informations- och biljettsystem ska vara samordnade och utformade så att resenärerna känner igen sig oavsett var i landet de befinner sig eller vilket trafikslag de än använder. Vidare ska informationen om resenärens hela resa vara lätt att få, liksom alternativa färdvägar, färdmedel, tider, kvalitet och service utifrån önskemål. Enligt visionen ska också finnas ett gemensamt telefonnummer för information om kollektivtrafik och ett integrerat informationssystem för information till alla om all kollektivtrafik i landet.

Utifrån denna vision redovisar kommittén under rubriken "Information från dörr till dörr" hur ett transportslagsövergripande informationssystem för allmänheten bör vara uppbyggt och samordnat. Dess beståndsdelar består av följande.

- adressbaserade informationssystem
- resekortsstandard
- gemensamt telefonnummer
- biljettautomater

⁴ Brister i interregional kollektivtrafikförsörjning. Lägesrapport 2002. 030402.

- betalningssystem
- bokningssystem
- fysiska kontaktpersoner vid bytespunkter

I sitt slutbetänkande tar Kollektivtrafikkommittén återigen upp frågan om behovet av förbättrad resenärsinformation inom kollektivtrafiken. Kommittén menar här att ett integrerat informationssystem ska kunna ge information om hela resan dörr till dörr, inte bara hållplats till hållplats. Informationen ska kunna fås i realtid via telefon eller digitala media samt på stationer och terminaler.

Vidare bör en samlad information om all kollektivtrafik, såväl lokal som nationell kunna tillhandahållas. För att åstadkomma ett sådant system föreslår kommittén att ett nationellt och transportslagsövergripande informationssystem utvecklas. Rikstrafiken och trafikverken pekas här ut som centrala aktörer för att se till att detta kommer till stånd. Vidare menar kommittén att ett sådant system ingår i den nationella transportinfrastrukturen och därför bör delfinansieras av statliga medel.

Slutligen har frågan om brister i tillgänglighet för funktionshindrade särskilt uppmärksammats och utvecklats av projektet *Hela resan*⁵. Även om tillgänglighet⁶ i många stycken är en generell fråga visar projektet att för funktionshindrade resenärsgupper finns problemen särskilt knutna till områden som information, biljett- och bokningsmöjligheter, personlig service och bemötande, samordning mellan olika transportslag och operatörer samt i den fysiska miljön.

Mina slutsatser om resenärernas situation

Resenärerna synes mest värdera en kollektivtrafik som är pålitlig, enkel och orienterbar med tillgång till god information och där det finns någon som lyssnar att vända sig till med frågor och problem. Detta är en slutsats som jag drar utifrån det som redovisats ovan

⁵ Hela resan – en nödvändighet för att nå målet om tillgänglig kollektivtrafik. Slutrapport för projektet Hela resan 2003-03-01.

⁶ Tillgänglighetsbegreppet har av Rikstrafiken definierats på två olika sätt. Dels tillgänglighet till transportsystemet, där funktionshindrades tillgänglighet är en central del. Dels tillgänglighet med transportsystemet som närmast kan översättas med transportsystemets användbarhet i allmänhet och som ett led i samhällets och regionens utveckling i synnerhet.

samt från de direkta synpunkter som jag därutöver tagit del av under utredningens gång.

Mitt intryck är samtidigt att många resenärer förefaller uppleva trafiken som komplicerad att använda och att det ofta är svårt att orientera sig i utbud, priser och alternativ. Därtill verkar en orsak till att en del inte åker tåg på de längre avstånden vara att man inte närmare känner till möjligheterna.

Många av problemen och bristerna idagens järnvägstrafik sett från resenärernas håll förefaller hänga samman med ett bristande konsumentperspektiv både från trafikoperatörernas och från trafikhuvudmännens och Rikstrafikens håll. Ett problem som ofta återkommer är att resenärerna upplever att det finns en bristande lyhördhet för synpunkter och anpassningar utifrån resenärernas behov från dem som organiserar eller bedriver trafiken.

Att resenärer uppfattar att det inte finns någon att vända sig till är allvarligt. En viktig iakttagelse i detta sammanhang är nämligen att resenärernas missnöje oftast bottnar i svikna förväntningar om resan och dess innehåll. Att gå miste om en viss utlovad service och kvalitet är ofta värre än att tågresan inte når upp till de allra högsta servicenivåerna. För transportörernas del är det därför viktigt att i en dialog med resenären fånga upp problemen vid källan och, i den mån det är möjligt, åtgärda dessa så snart som möjligt. På så sätt kan operatörer och trafikansvariga öka sin goodwill och förbättra såväl kollektivtrafikens som järnvägens ibland något skamfilade rykte.

Beträffande de marknadsvårdande insatserna och dialogen med resenärerna konstaterar jag emellertid att både trafikansvariga myndigheter och operatörer har anledning att se över sina rutiner och sin organisation. Kollektivtrafikkommittén redovisar bl.a. att knappt hälften av trafikhuvudmännen mäter den kundupplevda kvaliteten ombord. De resenärsundersökningar som trafikhuvudmännen genomför är oftast av mer tillfällig karaktär, endast en trafikhuvudman genomför mer regelbundet resenärsundersökningar.

KTH:s kartläggning av kundnöjdhetsstudier visar också att förvånansvärt få oberoende studier hittills har publicerats på detta område. Utöver kollektivtrafikbarometern, som redogör för förhållanden inom den lokala och regionala trafiken, och på senare år Rikstrafikens kundnöjdhetsindex, finns inga mer heltäckande kvalitetsstudier publicerade över vad tågresenärerna anser om den service de får.

Utan en tillräcklig kännedom om vad kunderna vill ha och hur de upplever resesituationen är det svårt att anpassa både trafikprodukter och den kringsservice och övriga arrangemang som är nödvändiga för att hela resan ska fungera bra. Det missnöje från resenärerna som trots allt förekommer, eller orsaken till att man inte reser alls, bottnar ofta i att delar av resan inte fungerar snarare än att hela resan har gått fel.

Frågan om hur man fångar upp och tar om hand resenärernas synpunkter är enligt min mening väsentlig för såväl kollektivtrafikens som järnvägens framtida utveckling i ett resenärs- och marknadsperspektiv. Goda forum för att upprätthålla en sådan dialog där kunderna blir mötta med lyhördhet och respekt under mottot "hellre fria än fälla" är ett viktigt medel för att skapa och upprätthålla varje serviceföretags anseende och goodwill. Det är så man inte bara behåller sina nuvarande kunder utan också skaffar sig nya.

2.7.5 Hela resan-perspektivet bör styra nödvändiga reformer

Enligt min mening bör kundvården och servicen i anslutning till järnvägstransporter i fortsättningen formas utifrån resenärernas önskemål i ett "hela resan-perspektiv". En resetjänst består i detta perspektiv inte bara av den tid under vilken resenären sitter på tåget utan behovet av service i olika former uppstår långt före avgång och slutar heller inte i och med att resenären kliver av tåget. I vissa fall, särskilt då något gått fel, kan detta servicebehov finnas kvar långt efter det att resenären har kommit fram till resmålet.

Kraven på resenärsservice bör utformas på ett sådant sätt att vissa grundläggande, gemensamma krav som resenärer kan ha i samband med resan garanteras. Sådana krav bör i första hand rikta sig till den transportör som ansvarar för den aktuella transporten. Men även andra som bedriver den kringsservice nödvändig för att järnvägstransporten ska kunna framställas skulle kunna bli föremål för sådana krav. Som jag tidigare varit inne på anser jag, mot bakgrund av vad som framkommit i min utredning, att resenärernas ställning i järnvägstrafiken måste stärkas betydligt i förhållande till idag.

Jag har emellertid också konstaterat att i framtiden måste även kommersiell trafik och nya trafiklösningar ges en plats i järnvägs-systemet. Genom sin direkta betalningsvilja för sådan trafik får resenärerna en möjlighet att vara med och påverka trafikens

utformning och den service som erbjuds. En ökad styrning från samhällets sida av kraven på resenärsservice måste därför utformas på ett sådant sätt att kraven kan tillgodoses samtidigt som utrymmet för operatörerna att konkurrera om olika reskoncept med olika serviceinnehåll inte begränsas i onödan.

På den framtida öppna järnvägsmarknaden kommer resenärsservice att erbjudas i olika grad med olika utförande och användas som det konkurrensmedel det naturligen är. För att dessa erbjudanden kommer att vara olika talar som jag tidigare redovisat att resenärernas önskemål om service ofta skiljer sig åt. För att tillfredsställa den heterogena skaran av tågresenärer måste alltså få finnas olika former och nivåer av service; vissa resenärer vill ha en högre service och är beredda att betala för den, andra väljer hellre en lägre grad av service mot en billigare biljett.

Det grundstöd och den samhälleliga styrning av resenärsvillkor och -service som jag har valt att föreslå motiveras huvudsakligen av följande två skäl.

För det första måste resenärernas rättsliga ställning i trafiken skyddas och förstärkas jämfört med idag. För det andra måste resenärerna garanteras sådan grundläggande service som gör att järnvägssystemet uppfattas som ett från resenärssynpunkt sammanhängande system som är enkelt att använda, oberoende av vem som kör var. Att komma tillrätta med dagens brister i dessa avseenden är enligt min mening avgörande för att järnvägen i framtiden ska framstå som ett attraktivt och konkurrenskraftigt alternativ till andra transportslag. De grundläggande resenärsvillkoren behöver inte stå i strid med intresset att det utvecklas en rad olika serviceerbjudanden som möter järnvägsresenärernas olika önskemål. Utöver de krav om grundläggande service som jag anser behöver ställas kommer plats finnas för att transportörerna på olika sätt ska kunna variera sina erbjudanden.

Det grundstöd för resenärerna som jag föreslår är ett åtgärds-paket uppbyggt kring styrmedel i tre olika nivåer.

1. Styrmedlet på den första nivån består av ett lagstadgat resenärsskydd som reglerar transportörens ansvar gentemot resenären samt de rättigheter och skyldigheter som resenären har i samband med en resa. Syftet med en sådan lag är att stärka resenärernas ställning. (*transportslagsövergripande*)
2. På den andra nivån utgörs styrningen av villkor föreskrivna i samband med trafikeringstillstånd för linjebunden trafik inom

Sverige. Sådana tillståndsvillkor kan vara generella och gälla för alla järnvägsföretag eller utformas specifikt för viss järnvägs trafik där särskilda skäl finns. Tillståndsmyndigheten ska också efter särskild prövning ha möjlighet att bevilja särskilt undantag från de generella tillståndsvillkoren (*järnvägsspecifik*)

Därtill föreslår jag att Rikstrafiken ges rätten att utfärda transportslagsövergripande föreskrifter om en preciserad informationsplikt och biljett- och bokningservice för alla transportörer (*transportslagsövergripande*)

3. Styrmedlen på den tredje nivån består av möjligheten att formulera särskilda avtalsvillkor knutna till upphandlad avtalsstyrd järnvägstrafik (*järnvägsspecifik*)

I det följande redogörs kort för förslaget om en lagreglering av resenärernas rättigheter och transportörernas ansvar, lagförslagets bakgrund och motiv liksom för de övriga delarna som ingår i det grundstöd för resenärerna som jag föreslår.

2.7.6 Lagstadgade resevillkor

Jag föreslår att en lag om ersättning m.m. vid transport av passagerare, en s.k. resevillkorlag, införs. Lagen är transportslagsövergripande och innehåller bestämmelser om information, service och ersättning vid transport av passagerare. I lagen preciseras det inbördes förhållandet mellan de olika transportörerna liksom deras ansvar gentemot resenärerna, i lagen benämnda passagerare.

Lagen bygger på tre grundprinciper för hur ansvar ska fördelas samt hur skyldigheter och rättigheter ska se ut i förhållandet mellan transportörer och passagerare. I det följande presenteras kort lagens innehåll och dess grundprinciper. Lagförslaget med dess bakgrund och motiv återges i sin helhet i bilaga 4.

Grundprincip 1

En transportör som säljer en resa får ta ansvar för den oavsett om transportören utför hela resan eller bara delar av den.

Transportörens skyldigheter enligt lagen ska gälla både för den som i eget namn sålt transporten, den s.k. avtalande transportören, och den som utför hela eller delar av transporten, den faktiska trans-

portören. Den som har sålt en biljett är således avtalande transportör. Den avtalande transportören har ansvar för händelser under hela transporten, medan den faktiske transportören enbart är ansvarig för händelser som sker under den del av transporten som denne genomför. Ett krav mot den ena får dock verkan även mot den andre. Det saknar således betydelse till vem passageraren väljer att vända sig för att framför anspråk eller reklamera en transport. Normalt sett torde denne alltid kunna vända sig till den som har sålt biljetten.

Att en transportör ställs som ansvarig och är skyldig att betala ut ersättning innebär dock inte att denne slutligt ska bära kostnaderna för sådant som denne inte har orsakat. Genom lagens regressrätt kan transportörer inbördes eller med andra regleras vem som slutgiltigt ska täcka kostnaderna för utbetalade ersättningar. I relationen mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag bör formerna för hantering av och regresskrav regleras i trafikeringsavtalen.

Grundprincip 2

En passagerare ska kunna vara säker på att en transport kommer att genomföras om ingen annan information givits vid en viss tidpunkt. Vid störningar i trafiken måste passagerarna få god information i sådan tid att de kan anpassa sig efter den uppkomna situationen.

Lagen föreskriver att transportörer ska ge god och tillförlitlig information om sina transporttjänster. För varje resa som sålts i förväg ska resenären ges information om avgångs- och ankomsttid, pris samt vem som ska utföra transporten eller del av den om detta är annan än den avtalande transportören.

Grundtanken med den nya lagen, nämligen att skapa ett bättre resenärsskydd, vilar på idén att skapa handlingsmönster hos både transportörer och resenärer som minskar de förluster och besvär som kan uppkomma på grund av förseningar eller andra brister hos en transporttjänst. Detta förutsätter dels att resenärerna förses med en god och tillförlitlig information om transportutbudet och dess villkor. Dels att resenärerna i tillräckligt god tid får information om störningar och ändringar i detta utbud så att de har möjlighet planera om eller på annat sätt anpassa sig.

Informationen till passagerarna är således central och gränserna för transportörens ansvar och åtaganden gentemot passagerarna

vilar i huvudsak på vad transportören har informerat om och hur. Detta får också betydelse vid bedömningen av rätten till ersättning och ersättningsbeloppens storlek vilket utvecklas närmare i den tredje grundprincipen.

Grundprincip 3

Passagerarna ska ha rätt till ersättning om transporten inte uppfyller vad passageraren haft anledning att räkna med.

Denna rätt till ersättning är av olika slag. Dels har passageraren rätt till ersättning eller kompensation för störningar, förseningar och andra kvalitetbrister i samband med en resa, dels har passageraren rätt till ersättning eller kompensation för den skada som kan uppstå för passageraren till följd av att resan är försenad.

Det första fallet kan sägas reglera transportörens ansvar för en resas kvalitet. Passageraren har rätt att resa gratis, eller få biljettpengarna tillbaka, om resan inte uppfyller den kvalitet som passageraren rimligen haft att förvänta sig.

Det andra fallet reglerar passagerarens rätt till ersättning för följdskador av en försening eller störning. En passagerare ska få ersättning för skador som uppkommer vid förseningar som är längre än vad denne rimligen bör få finna sig i. Ersättningen som ska vara skälig utgår dock enbart om passageraren lidit någon ekonomisk förlust, t.ex. i form av löneavdrag.

I båda fallen beror ersättningen vid försening på de åtgärder transportören har vidtagit för att undanröja skadan för passageraren. Om en resa försenas eller annan störning förekommer är transportören skyldig att omgående informera passagerarna och vidta åtgärder för att minska skadans konsekvenser. Om transportören t.ex. tillhandahåller ersättningsbuss, taxi eller annat färdmedel som inom rimlig tid och på ett tillfredsställande sätt tar passageraren till resmålet kan ersättningsbelopp till följd av försening minska eller inte behöva utbetalas alls.

Vilken kvalitet som passageraren har att förvänta sig och vad som är en rimlig försening i dessa sammanhang avgörs av faktorer som t.ex. resans pris och den information som transportören givit. Tillämpningen av ersättningsreglerna kan således komma att variera mellan olika transportörer och mellan olika transportslag. En transportör som framställer sin tjänst som en högkvalitetstjänst får t.ex. räkna med att ta ett större ansvar än andra.

Även här får således informationen till passagerarna en avgörande betydelse. Visserligen finns en grundnivå som en passagerare alltid har rätt att förvänta sig. Men i vilken utsträckning en passagerare kan förvänta sig service utöver detta avgörs av vilken information passageraren har givits av transportören.

Bakgrund och motiv till den föreslagna resevillkorslagen

Det lagförslag som jag presenterat ovan togs fram i samarbete med Kollektivtrafikkommittén av en gemensam arbetsgrupp. Kommittén bifogade arbetsgruppens rapport, *Ett lagförslag till förbättrat konsumentskydd för kollektivtrafikresenärer*, dock utan att i detalj ta ställning till innehållet. I en kommentar till lagförslaget framförde kommittén emellertid att, till skillnad från vad som anges i lagförslaget, följdskador inte bör var ersättningsgilla.

Jag ansluter mig dock helt till det lagförslag som lämnats i arbetsgruppens rapport. Till skillnad från Kollektivtrafikkommittén anser jag att den bör införas i sin helhet, utan några begränsningar i transportörens ansvar att ersätta följdskada.

Jag anser att resevillkorslagen ligger väl i linje med vad som ålagts mig i direktiven och att en sådan lag skulle förbättra resenärernas ställning väsentligt. Idag regleras deras situation vid förseningar och andra störningar huvudsakligen av allmänna kontraktsrättsliga principer. Genom att en ny lag införs blir det lättare för resenärerna att bedöma sina rättigheter och göra dem gällande. Dessutom innebär resevillkorslagen andra förbättringar för passagerarna. Informationen till dem kommer att bli bättre. Detta gäller både generellt och i de fall då en störning förekommer. Vidare förbättras resenärernas ställning och möjlighet att söka sin rätt i och med att situationen då en transport utförs av flera transportörer regleras.

Jag vill här särskilt understryka att jag stödjer att lagen omfattar alla transportslag. På detta sätt kan resenärerna få ett fullgott skydd även vid kombinerade transporter. Detta är särskilt viktigt eftersom denna typ av transporter kan antas bli vanligare och vanligare. Det är viktigt att en sådan utveckling – som enligt min mening är önskvärd – har lagstöd.

En annan sak som jag fäst vikt vid är att resevillkorslagen när det gäller kompensation för försening och andra störningar bygger på vad resenären haft anledning att förvänta sig. Detta innebär att

transportörens marknadsföring får stor betydelse. Detsamma gäller annan information som transportören lämnat. Detta ger utrymme för transportörerna att differentiera sina tjänster, dock inte på ett sådant sätt att en transportör kan erbjuda transporttjänster helt utan ansvar. Utgångspunkten i uttrycket "vad resenären haft anledning att förvänta sig" innebär nämligen att en viss kvalitet när det gäller tidshållning och annat får anses vara kärnegenskaper hos transporten. Konstruktionen ger däremot flexibilitet åt transportörerna och en frihet till dessa att själv avgöra i vilken utsträckning deras tjänster ska anses vara högkvalitativa eller enbart bastjänster.

Samtidigt ställer resevillkorslagen vissa väsentliga krav på resenärerna. Dessa måste ha de tidsramar för sitt resande som är rimligt i förhållande till det resätt som valts och med hänsyn till hur viktig resan är. Om det är av stor betydelse för resenären att komma fram vid en viss tidpunkt, måste denne ha särskilt stora marginaler för sitt resande. Hur stora marginalerna bör vara får avgöras med hänsyn till vilket färd sätt som valts, och hur viktigt det är för passageraren att vara på en viss plats vid en viss tid. Vid resor inom ett lokaltrafikområde innebär detta att ersättning i princip enbart bör utgå för ersättningsresor, eftersom resenären bör ha sådana marginaler att han eller hon kan ta sig till destinationen med ett annat (men dyrare) transportmedel, exempelvis taxi.

Att resenärernas situation på detta sätt förbättras genom en särskild lag bör inte innebära slutet på den utveckling av frivilliga s.k. resegarantier som förekommit under senare år. Tvärtom innebär dessa ett effektivt sätt att, inom ramen för de regler som här föreslås, enkelt och snabbt lösa de flesta problem. Den servicenivå transportörerna erbjuder kan dessutom tjäna som ett viktigt konkurrensmedel. Detta gäller både i det att kunderna väljer en viss transportör för att denne erbjuder en hög servicenivå, och genom att transportören får goodwill genom att behandla resenärerna generöst i händelse av en försening eller annan störning.

Som redan framgått delar jag emellertid inte de ställningstaganden som framförs i Kollektivtrafikkommitténs betänkande att s.k. följdskador inte ska vara ersättningsgilla. En rätt till sådan ersättning föreligger redan idag varför detta förslag snarare är en inskränkning av dagens rätt. Att införa en sådan begränsning skulle uppenbart strida mot inriktningen i mitt uppdrag såsom det framgår av direktiven.

Enligt min mening saknas dessutom bärande skäl för att införa denna begränsning i resenärernas rätt. Från branschen har framhållits att en sådan rätt till ersättning vid följdskador skulle få stora finansiella konsekvenser för en verksamhet med redan ansträngd ekonomi. Även om en sådan risk sannolikt föreligger – i synnerhet om inga särskilda åtgärder görs för att förebygga att skada uppstår – försvagas argumentet av att frågan om sådan ersättning bara kan uppkomma i särskilda fall. För att denna rätt ska uppstå gäller att en person drabbats av en faktisk förlust, som att personen missat en konsert eller annat evenemang som bara sker vid ett visst tillfälle. I de allra flesta fall innebär en tidsförlust inte mer än att de resande förlorar tid. I dessa fall kommer det inte att finnas någon rätt till ersättning.

Till detta kommer att ersättning i princip främst kan komma ifråga vid långväga transporter. När det gäller lokaltrafik kan det i princip bara bli fråga om ersättning för kompensationsresor. Skälet till detta är som tidigare anförts att den som reser med lokaltrafik bör ha sådana tidsmarginaler att han eller hon kan ta sig till sin destination med annat färdmedel. Om någon exempelvis ska till en konsert och väljer att åka med kollektivtrafik, bör denna person starta sin resa i så god tid att personen kan ta taxi istället om det uppkommer en störning i lokaltrafiken och ändå komma fram i rätt tid.

En annan viktig fråga där olika uppfattningar framkommit under utredningens arbete är om möjligheten till ersättning för skada vid försening bör vara begränsad. Det har framförts att en obegränsad ersättningskyldighet skulle kunna bli mycket kostsam för transportörerna. Samtidigt kan konstateras att en sådan rätt kan antas föreligga redan idag och att de ersättningar som hittills betalats ut är begränsade.

Enligt min uppfattning är det risken för minskade incitament att förebygga att förseningar uppkommer som är huvudargumentet för att inte begränsa denna ersättningskyldighet. Jag menar att det fortfarande finns mycket att göra för transportörerna för att ytterligare minska riskerna för att förseningar och andra störningar ska ge ekonomiska konsekvenser för enskilda resenärer. Införandet av ett takbelopp skulle istället riskera att mer fokusera på den ekonomiska ersättningen än på att faktiskt kompensera för och avhjälpa konsekvenserna av den uppkomna skadan. Mot denna bakgrund anser jag att det inte finns skäl att införa några begränsningar av

skadeståndsansvaret vid försening, och detta gäller särskilt långväga persontransporter.

De ståndpunkter beträffande behovet av ett lagstadgat resenärsskydd som jag framfört här gäller såväl lokaltrafik på järnväg som annan järnvägstrafik. Kollektivtrafikkommitténs åsikter gäller främst den del av tågtrafiken som sker som lokaltrafik. Om det i den fortsatta beredningen av denna fråga skulle övervägas att införa begränsningar av transportörernas skadeståndsansvar, anser jag att särskilda regler bör införas i järnvägslagstiftningen för långväga järnvägstransporter.

De långväga järnvägstransporterna intar en mellanställning mellan lokaltrafiken och mer högkvalitativa transporttjänster, som flyget. Även om jag förordat transportslagsövergripande regler vill jag ändå framföra att den långväga järnvägen bör bära samma ansvar som exempelvis flyget. Om en begränsning övervägs bör det i detta fall beaktas att motsvarande begränsning inom flyget är ca 50 000 kronor. Det kan nämnas att man i Finland nyligen infört regler om ersättning för försening vid tågtransporter och att gränsen där satts till 5 000 euro.

2.7.7 Särskilda krav på resenärsservice i linjebunden trafik

Utöver vad som i lagen stipuleras att gälla för persontransporter med järnväg föreslår jag att vissa krav på resenärsservice regleras särskilt i de trafikeringsstillstånd som utfärdas för den linjebundna trafiken. Även dessa krav ska ses i ljuset av de principer som ligger till grund för resevillkorslagen.

Kraven kan formuleras lika för alla innehavare av trafikeringsstillstånd men kan också tillåtas variera efter vilken typ av trafik det är fråga om. Beroende på den aktuella konkurrenssituationen liksom inbördes styrkeförhållanden mellan aktörerna och andra villkor på den berörda marknaden kan Järnvägsstyrelsen, som är den myndighet vilken utfärdar tillstånden, även tänkas vilja anpassa tillståndsvillkoren. Till exempel kan behovet att stimulera framväxten av lågprisalternativ eller då trafiken inte bedöms utgöra en del av eller påverka den övriga linjebundna trafiken motivera att en tillståndspliktig transport beviljas undantag från ett visst krav.

Utöver möjligheten att till trafikeringsstillstånd för järnvägstrafik knyta generella eller specifika villkor menar jag att det finns anledning att på två områden ställa särskilda krav om resenärsservice

som bör gälla för alla transportslag. Det gäller dels krav på en preciserad informationsplikt för att åstadkomma en samlad nationell resinformation, dels krav på biljettservice som gör det möjligt att köpa biljett för hela resan.

2.7.7.1 En preciserad informationsplikt

Som redan framgått anser jag att information om hela resan, såväl information i förväg om tider, resvägar, bytespunkter och service ombord som information om vad som händer under resan, är av avgörande betydelse för järnvägens attraktionskraft. En god, lättillgänglig och heltäckande information om vilka resmöjligheter som finns i syfte att resenärerna ska kunna planera för och garantera att hela resan är genomförbar är viktig för att människor ska uppfatta tåget som ett både möjligt och bra alternativ. Därtill behövs tydlig information om hur resenärerna beter sig efter att resan är slut om man har synpunkter eller klagomål att framföra. Sådan information bör kunna samlas och lämnas på en gång, på ett och samma ställe. Tågoperatörer och andra aktörer har här all anledning att samordna sig om att informera de resenärer som trafikerar resesystemet, oberoende av vem som faktiskt fraktar vem på vilka sträckor.

I vissa fall kan tågoperatörer emellertid vilja erbjuda mer nischade resealternativ med resvägar och restider som inte givet behöver eller avses vara en del i det allmänna utbudet av tågtrafik. Det gäller i synnerhet i den kommersiella trafiken och kanske särskilt i den trafik som kan tänkas etableras till följd av det fria marknadstillträde som jag har föreslagit. För operatörer av sådan trafik är det kanske inte helt självklart att informera om sitt utbud tillsammans med all annan trafik, med risk för att själva särarten i erbjudandet drunknar i det övriga. Som jag tidigare föreslagit bör i det framtida järnvägssystemet även finnas plats för nya former av trafik som bedrivs på kommersiell grund. Det är därför viktigt att dess möjligheter att växa fram inte hämmas av illa genomtänkta krav och regleringar.

Jag anser dock, oaktat detta, att ett obligatoriskt krav på en samordnad resenärsinformation tillgänglig för alla resenärer bör ställas på alla järnvägsoperatörer som väljer att tillhandahålla ett utbud av persontransporter inom ramen för den linjebundna persontrafiken i Sverige. Sådan reseinformation måste däremot av ovan nämnda skäl skiljas från marknadsföring, dvs. sådant som gäller vars och ens

behov att profilera sig och sina produkter mot särskilt utpekade målgrupper och mot kunderna i allmänhet. Av detta följer att den informationssamordning som samhället och statsmakterna ställer krav på inte bör omfatta mer än det som anses nödvändigt för att resenären själv ska kunna ta ställning till reseutbudet och dess olika alternativ och villkor.

Av den föreslagna resevillkorslagen, vars innehåll och motiv presenterats ovan, följer att alla transportörer ska informera om sina transporttjänster. Bestämmelsen är allmänt hållen och preciserar inte närmare vad denna information ska innehålla eller på vilket sätt den ska presenteras och tillhandahållas.

Informationen till resenärerna är emellertid en viktig komponent för det ökade resenärsinflytande och det resenärskydd som jag vill tillskapa med grund i resevillkorslagen. Som jag tidigare varit inne på är god och tillförlitlig information till resenärerna en central förutsättning i detta sammanhang. Om denna t.ex. inte utformas på ett överskådligt sätt som är tillgängligt för alla kan många resenärers möjlighet att utöva sin rätt äventyras.

Flera av de krav jag här formulerar för järnvägen bör också gälla för andra transportslag. Jag föreslår därför att Rikstrafiken ges en transportslagsövergripande rätt att föreskriva vilken information som ska ges för att säkerställa att resenären ges information för hela resan. Jag föreslår vidare att Rikstrafiken får i ansvar att svara för att denna information samlas in och sammanställs samt ansvaret för att förvalta denna information i ett nationellt reseinformations-system. Rikstrafiken har således förvaltningsansvaret för detta informationssystem. Själva arbetet med att samla in, sammanställa, ajourhålla och tillhandahålla informationen bör Rikstrafiken däremot upphandla på marknaden.

Systemet ska kunna ge företagsneutral information om möjligheterna att resa med tåg och andra transportmedel i linjebunden trafik över hela landet. Rikstrafiken ska också ange de närmare villkoren för vad reseinformationen ska bestå av samt hur den ska presenteras och göras tillgänglig. I Rikstrafikens ansvar för den nationella reseinformationen ingår även att följa upp och utöva tillsyn över att de trafikorganisatörer som omfattas av denna informationsplikt följer de angivna villkoren.

I föreskrifterna bör det förtydligas hur informationen ska utformas och presenteras. Informationen bör vara offentlig och lätt tillgänglig för alla, såväl faktiska som potentiella resenärer. Den bör vidare bl.a. innehålla avgångs-, ankomst- och bytestider samt priser

och andra villkor knutna till en viss transport enligt en viss resväg. I den mån transportören väljer att garantera framkomligheten för hela resan, t.ex. i form av tidpassning vid byten ska det framgå av reseinformationen.

Utöver tidtabellsinformation inklusive dess status (garanterade byten inkl. bytesservice etc.) bör även preciseras krav på information till funktionshindrade och andra upplysningar. Utöver information om vem som är transportör bör t.ex. tydligt framgå vart och till vem man ska vända sig för upplysning eller frågor då problem uppstår; vilken service som tillhandahålls på ett visst färdmedel eller på en viss linje; var, hur och av vem man kan köpa biljetter; om det är möjligt respektive nödvändigt att boka plats och i så fall med vilken framförhållning.

Jag föreslår således att Rikstrafikens föreskriftsrätt ska vara transportslagsövergripande. Då ett sådant förslag faller utanför mitt uppdrag redovisar jag inte något lagförslag som reglerar denna föreskriftsrätt. Jag föreslår istället att denna fråga utreds närmare av regeringen.

Det bör noteras att även om föreskriftsrätten avser en preciserad informationsplikt, finns inget krav att samordna sina tidtabeller eller att tillhandahålla sådan tidpassning att resenärens hela resa är garanterad. Det bör vara upp till den aktuella trafikorganisationsen att själv besluta om i vilken mån detta ska erbjudas. Som jag redan tidigare varit inne på torde de flesta operatörer, kanske i synnerhet kommersiella sådana, ändå ha ett starkt intresse av att söka samordna sina turer med annan trafik så att man i möjligaste utsträckning kan dra till sig så många resenärer som möjligt. Sådan samordning i syfte att tillgodogöra sig matarvärden från varandras trafik bör uppmuntras i den utsträckning den ökar konsumentnyttan och inte, i strid med konkurrenslagen, begränsar konkurrensen på marknaden.

För resenärens del tillgodoses kravet om att få en resa som är garanterad hela vägen inkl. tidpassning vid byten, genom möjligheten att själv välja den resväg där, enligt reseinformationen, denna service finns. En förutsättning är att denna information finns tydligt angiven i reseinformationen och utsatt i tidtabellen för respektive tur. För det fall resan trots allt inte skulle visa sig fungera som utlovat har resenären rätt till ersättning och kompensation i enlighet med vad som gäller enligt den föreslagna resevillkorslagen.

2.7.7.2 Biljett- och bokningsservice

Alldeles oberoende av hur mycket information, valmöjligheter och handlingsberedskap resenärerna fördes med kommer tillgängligheten till tågresa begränsas och krångligheten kvarstå om det inte på ett enkelt sätt går att få tag på den biljett som är en förutsättning för att kunna resa.

Möjligheten att på ett och samma ställe enkelt köpa biljetter till den tågresa man ämnar företa, oberoende av med vem man ska åka eller på vilken eller vilka sträckor är enligt min uppfattning viktigt för att järnvägen ska kunna upprätthålla sin konkurrenskraft i förhållande till andra resealternativ. Detta gäller redan nu men kommer att bli alltmer tydligt i framtiden i ljuset av ett alltmer ökande antal operatörer på järnvägsmarknaden.

En biljett som visar att det råder ett avtalsförhållande mellan resenären och transportören är vidare en bra möjlighet för en resenär att kunna hävda sina lagenliga rättigheter enligt den föreslagna resevillkorslagen. Och möjligheten att framföra eventuella ersättningsanspråk innan man startat resan till följd av förseningar eller störningar på ett tåg gäller endast under förutsättning att resenären kan visa att han eller hon tänkt åka med just det tåget.

Jag föreslår därför att Rikstrafiken, på samma sätt som jag föreslagit i föregående avsnitt angående informationsplikt, ska bemyndigas att meddela transportslagsövergripande föreskrifter om att den som bedriver linjebunden persontrafik ska erbjuda biljett-service som gör det möjligt att kunna tillhandahålla biljetter för resenärens hela resa. Resenären ska alltså kunna köpa en biljett för hela resan även om den utförs av flera trafikorganisationsörer. Detta ska dock endast gälla under förutsättning att en sådan sammanhängande resa är utlovad och garanterad i reseinformationen. I biljettservicen ska också där så är relevant ingå möjligheten att boka plats på ett färdmedel.

Biljett- och bokningssystem bör i största möjliga utsträckning samordnas genom frivilliga överenskommelser. I den mån samhället ställer krav på gemensamma försäljningskanaler liksom eventuella krav på enhetstaxor i anslutning till upphandlad trafik får detta inte stå i strid med konkurrenslagstiftningens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete.

Kanalerna för att erbjuda biljett-service har med tiden blivit allt fler. Utöver att sälja biljetter i den egna biljettluckan eller hos andra på stationen, ombord på tåget eller bussen eller hos en resebyrå,

torde t.ex. försäljning över Internet vara en möjlighet som kommer att utnyttjas alltmer av allt fler i framtiden. Kravet på en gentemot resenärerna heltäckande biljettservice bör därför inte specificeras till ett särskilt försäljningssystem eller till någon ensam försäljningskanal. Så länge som resenären tillhandahålls sådan företagsneutral biljettservice som medger denne att på ett och samma ställe kunna köpa och där så är möjligt boka hela resan såsom den utlovats i den allmänna reseinformationen är det upp till transportören att själv välja sätt och system för att åstadkomma denna service. Ett exempel på ett system som är uppbyggt med denna ambition är det s.k. Tågplussystemet som drivs av Samtrafiken i Sverige AB (Samtrafiken)¹⁸.

Det är från konkurrenssynpunkt viktigt att samtliga järnvägsföretag och andra trafikorganisationsföretag har tillgång på lika villkor till de biljettsystem och andra gemensamma funktioner som behövs för att tillhandahålla biljettservice för hela resan. Detsamma gäller resebyråer och andra som fungerar som säljkanaler. Vidare ställs krav på att det avräkningssystem som kan behövas för att fördela kostnader och intäkter mellan transportörerna kan utformas på ett konkurrensneutralt sätt. Former för inflytande och finansiellt ansvar över dessa och eventuella andra gemensamma funktioner för att tillgodose kraven måste, för att kunna garantera konkurrensneutraliteten på marknaden, kunna styras och kontrolleras av samhället. Jag föreslår mot denna bakgrund att Rikstrafiken får i uppdrag att initiera utvecklingen av kommunicerande och kompatibla biljett- och bokningssystem. Samtrafiken är med sitt kunnande och sin erfarenhet en viktig samarbetspartner i detta arbete. I Rikstrafikens ansvar ska också ingå att formulera principer för prissättning och övriga villkor för att kunna använda systemet eller funktionerna. Rikstrafiken bör också ha möjlighet att, som delvis redan nu sker, bidra med finansieringen till grundläggande utvecklingsbehov. Kostnaderna bör i övrigt fördelas på anslutna företag. Det blir alltså i slutändan de kunder som utnyttjar servicen som får betala för den.

¹⁸ Ägt av SJ AB, Tågkompaniet, BK Tåg, Connex, Arlanda Express, Destination Gotland och samtliga länstrafikföretag.

2.7.8 Krav om resenärservice reglerade i avtal

Utöver de här beskrivna obligatoriska kraven har Rikstrafiken och trafikhuvudmännen möjlighet att ställa särskilda krav anpassade till den trafik som myndigheterna upphandlar. Kraven bör ligga i linje med de intentioner och önskemål på trafiken som beskrivits i de långsiktiga strategiska trafikförsörjningsprogrammen. Kraven bör formuleras i samband med upphandling och regleras i entreprenadkontrakt med den utvalde transportören.

Avsikten med denna typ av krav och styrningen av den av samhället upphandlade trafiken är de ska kunna anpassas utifrån det enskilda fallet. Sådana krav kan både variera och ändras från tid till annan, beroende dels på den transportpolitiska inriktningen, dels på hur trafiken och marknaden utvecklas.

2.8 Terminalerna

- För att göra det kollektiva resandet till ett både tillgängligt och attraktivt alternativ måste terminalerna och samarbetet kring dem utformas så att olika transportmedel och trafikutövare kan samverka.
- Arbetet i Stationskommittén, en beställarfunktion för trafikorganisatörer, bör fördjupas. Representanter för resenärerna bör erbjudas möjlighet att delta.
- Banverket bör som sammankallande tillsammans med Vägverket ges i uppdrag att koordinera arbetet med stationers och resecentras utveckling. Berörda kommuner, fastighetsägare, övriga berörda myndigheter samt företrädare för resenärer bör inbjudas att delta i arbetet.
- Resenärerna bör beredas möjlighet att på ett enkelt sätt kontakta berörda parter och framföra synpunkter på stationernas skötsel, serviceutbud och utveckling.

Bakgrund

I den rapport jag lämnade till regeringen den 27 november 2002 med anledning av det tilläggsdirektiv (Dir 2002:128) regeringen beslutade om den 26 september 2002, föreslog jag dels vissa kon-

kreta åtgärder och dels förde jag en diskussion kring stationens funktion sett med resenärens ögon.

Den senare utmynnade i vissa överväganden och ett förslag till ansats för mitt fortsatta arbete i frågan vilket jag redovisar nedan.

De konkreta åtgärder jag föreslog framgår av rapporten¹⁹ som återfinns som appendix 4 i bilagedelen.

2.8.1 Stationerna – en mötespunkt mellan olika intressenter

Persontrafikterminaler eller stationer har stor betydelse som mötespunkt mellan olika intressenter. De fungerar som portaler till kollektivtrafiken och de orter de betjänar.

Det är enligt min mening väsentligt att resenärerna ges ett inflytande över hur innehåll och kvalitet i stationshållningen utformas. I detta sammanhang ska de funktionshinderade behov särskilt beaktas.

Trafikutövarna, vare sig det är fråga om järnvägsföretag, trafikhuvudmän, busstrafikföretag eller andra, agerar i de flesta fall som ombud för sina resenärer i dessa frågor. De har ett intresse av att kunna påverka serviceutbudet så att deras produkter blir attraktiva. Dessutom har de behov av utrymmen och funktioner som behövs för driften av deras verksamhet.

Kommunerna behöver på motsvarande sätt ha ett stort inflytande över stationen sett ur sitt perspektiv att värna ortens intressen.

Stationerna sedda ur resenärens synvinkel

För att en station ska fungera bra ur resenärens synvinkel måste tillgängligheten till stationen vara god. Det innebär att lokaliseringen är viktig samt att kopplingen mellan olika färdmedel fungerar väl.

Väderskyddade väntutrymmen och gångvägar, god orienterbarhet och relevant information är minimikrav som resenären ställer, men det är ofta inte tillräckligt. Det är framför allt viktigt att någon klart och tydligt pekas ut som ansvarig för de funktioner och den service som tillhandahålls på stationen.

¹⁹ Förvaltningen av järnvägens fastigheter

Det är lätt hänt att ett trafikföretag släpper ansvaret när väl resenärerna har stigit av, eller inte är beredda att ta det, innan resenärerna klivit ombord på tåget eller annat färdmedel. I en sådan situation finns det stor risk att stationen blir en dålig skarv snarare än en bra koppling. Det krävs ett ansvar för att stationen ska fungera som en attraktiv länk i en resekedja. Detta ansvar måste vara tydligt utpekade så att resenären i händelse av problem vet vem han kan vända sig till för att få problemet löst.

Resenären måste således stå i centrum när man diskuterar stationen och dess funktioner. Olika slags service till resenären behövs för att få till den goda kopplingen, men den måste ges på resenärens villkor. För att inte minska effektiviteten i stationens främsta uppgift går det inte att bygga om en station till varuhus där resenären måste kryssa fram mellan olika stånd för att kunna nå sitt färdmedel.

Ovanstående generella bild av hur en station bör vara utformad bekräftas av en doktorsavhandling framlagd av Cristina Prather Persson, 1998²⁰ vars huvudslutsats är att bilden är både klar och likartad i alla resenärgrupper. Det betyder att alla tågresenärer har samma generella preferenser rörande stationer. Konventionellt serviceutbud på stationerna får högre värderingar än okonventionella serviceelement. Så är t.ex. biljettförsäljning och toaletter betydligt viktigare än faxapparater och livsmedelsbutiker.

Resenärerna har enligt avhandlingen en tydlig bild om stationerna. De ska vara centralt belägna, erbjuda konventionell service av hög kvalitet och vara öppna för alla. Utan attraktiva stationer kan efterfrågan på tågtrafik minska.

Alla *informationselement* bedöms av resenärerna vara mycket viktiga. Resenärerna anser att det är mycket viktigare att det finns en traditionell manuell biljettförsäljning, än att det finns biljettautomater.

Service och information på stationer

I min rapport till regeringen konstaterade jag bl.a. att det är nödvändigt att formulera ett mer tydligt uppdrag till Jernhusen som innefattar behovet att beakta ett antal samhällsuppgifter. Jern-

²⁰ Prather Persson, Cristina: The railway station and the interregional traveller. Bulletin 157, (Doctoral Thesis 1015) 1998, Lunds Tekniska Högskola

husens roll ska entydigt vara en stödfunktion till den persontrafik som nyttjar stationerna.

I utbudet av resenärsservice ska enligt min mening beaktas:

- *Sambällets krav* såsom tillgänglighetskrav – t.ex. möjlighet att enkelt att nå stationen och tågen, handikappanpassning, säkerhetskrav, lokaliseringskrav, koppling till andra transportslag – busshållplatser, parkeringar, taxi uppställning, m.m.
- *Allmänna komfortkrav* som funktioner för väntan, information, biljettköp, toaletter, överblickbarhet dvs. klarhet i transportvägar, personlig service, m.m.
- *Kommersiell service* som kiosker, butiker, caféer – utgående från de behov som resenärerna har.

Banverket och Vägverket bör i sina sektorsfunktioner tillsammans med Rikstrafiken ges i uppdrag att genom kontinuerliga kundundersökningar och genom att stimulera forskning på området, skaffa alla aktörer en god bild av vilka egentliga behov resenärerna har vad beträffar stationernas funktion och de tjänster som utbjuds där.

Ett flertal av de tjänster som trafikföretag och trafikorganiserer erbjuder på terminalerna är av sådant slag att bara de själva kan avgöra utbudet utifrån den efterfrågan som finns. Det finns emellertid andra tjänster som måste anses ligga inom ramen för det basutbud som måste finnas på varje terminal oavsett dess storlek. Dit hör grundläggande tidtabellsinformation, störningsinformation och annan relevant information som behövs för att kunna genomföra resan.

Enligt min uppfattning är skyltning och annan information som dels talar om stationens namn, dels hänvisar till olika funktioner m.m. alldeles nödvändig för orienterbarheten och tillgängligheten i den aktuella terminalen. Den är också viktig ur ett säkerhetsperspektiv. Denna basala information ansvarar numera Banverket för. Underhåll och skötsel av den tekniska utrustningen är särskilt viktig så att den i alla lägen fungerar oklanderligt.

Av historiska skäl är detta ett eftersatt område där mycket behöver göras. Ofta är informationen otillfredsställande. Högtalarutropen är för få, akustik och ljudstyrka är dåligt anpassade. Informationens innehåll är ofta frustrerande inte minst genom att tågs aviserade ankomst/avgångstider ofta flyttas fram i 15-minuterssteg

vid timslånga förseningar istället för att man från början annonserar en ny korrekt ankomst/avgångstid.

Vad gäller de delar av trafikantinformationen som Banverket ansvarar för behöver stora reinvesteringar göras i tekniska anläggningar av olika slag då dessa i alltför många fall är gamla och inte fungerar. Blådderverk klibbar, högtalare är tysta eller ljudet otydligt, monitorer fungerar inte. Banverket har också påbörjat ett program med bl.a. ny typ av enhetlig skyltning och nya kundmonitörer.

Möjligheterna att visa meningsfull textinformation är enligt min mening idag alltför tekniskt begränsade. Framför allt trafikstörningar ställer mycket stora krav på trafikantinformationen. Att trafikstörningar förekommer är i viss mån accepterat av kunden, men det är oacceptabelt att inte få veta vad som händer, varför det händer och framför allt vad som planeras hända.

Idag är det ofta så att informationen fungerar bäst där och när den inte behövs, det vill säga på stora stationer när trafiken i stort sett går enligt tidtabell. Vid stora störningar räcker inte kapaciteten till och informationen blir lidande, både vad gäller kvalitet och mängd.

I samband med Banverkets arbete med att ta fram ett åtgärdsprogram med anledning av de stora störningar som uppstod i persontrafiken i framför allt Bergslagen och Stockholmsområdet mellan jul- och trettondagshelgen årsskiftet 2001/2002, konstaterade Branschföreningen Tågoperatörerna att det finns kvalitets- och ambitionsskillnader i järnvägsföretagens arbete med kundinformation. Det gäller deras faktiska närvaro på stationer, direkta information till kunderna och deras förmåga att visa empati med kundernas situation.

Det har också förekommit att ombordpersonal och lokförare som väntat på försenade tåg inte har vetat så mycket mer om situationen än kunderna själva. Informationen till den åkande personalen är ibland dålig. Avlösande personal har i vissa fall inte vetat mera än väntande resenärer och av den anledningen inte kunnat lämna besked till kunderna under pågående förseningar. Detta innebär att informationen inte sällan är sämst i de lägen då den behöver vara som bäst.

2.8.2 Utvecklingen av resecentra

Av olika anledningar var ingen part beredd att i tillräckligt stor utsträckning ta ansvar för vare sig stationer eller bussterminaler under 70- och 80-talen. Stationernas underhåll eftersattes och de blev allt mer otrygga och oattraktiva för resenärerna.

SJ formulerade i början på 80-talet programkrav för upprustning av stationerna där en bärande punkt var ett nära samarbete med kommunerna. Dessa "nya" stationer valde man att kalla resecentra.

I 1988 års trafikpolitiska beslut ingick att järnvägsstationerna skulle omvandlas till trafikcentra. Det var därför först efter delningen av SJ och skapandet av fastighetsdivisionen inom SJ som förutsättningar skapades för att realisera planerna. Målet med arbetet var att göra det enkelt att välja kollektiva färdmedel och enkelt att kombinera tåg och buss. Detta skulle alla vinna på, SJ skulle få fler tågresenärer, trafikhuvudmännen skulle få fler resenärer i sin kollektivtrafik och kommunen skulle stärka sin attraktivitet.

En viktig del av strategin var att så långt möjligt samlokalisera tåg och buss i en gemensam anläggning. En annan del var att tydliggöra olika resenärsservicenivåer i förhållande till stationens storlek och antalet resenärer. En tredje viktig fråga var att ta tillvara försummade arkitektoniska värden i stationerna så att den dels skulle bli attraktiv för resenärerna och dels åter bli ortens stolthet.

Det fattades under 80-talet ett antal viktiga beslut, dels inom SJ och dels externa beslut, som starkt bidrog till upprustningen av stationerna i resecentrumprogrammet verkligen blev av. De kanske viktigaste var följande:

Övergripande beslut

1988-års trafikpolitiska beslut vilken bl.a. innebar ett mer uttalat ansvar för kommunerna att medverka till det som i prop. 1987/88:50 kallades för trafikcentrum.

En mer affärsmässig syn från SJ:s sida att inte betrakta stationerna som ett kostnadsställe utan som en potentiell intäktskälla.

Konsekvensbeslut

Beslutet att skapa en fastighetsdivision inom SJ.

Nytt biljettsystem innebar ändå krav på ombyggnad av biljettkontoren.

Beslut från SJ att prioritera upprustning av stationer.

SJ:s närmanden till kommunerna.

Upprustningen av stationerna som sedermera påbörjades kan indelas i tre nivåer:

1. Stationsupprustning (ytskiktsreovering m.m.)
2. Stationsutveckling (ombyggnader med bussterminal, parkering m.m.)
3. Stationsexploatering (helt nya funktioner genom tillkommande byggnader m.m.)

De flesta av de påbörjade projekten övergick från stationsupprustningsskedet till stationsutvecklingsskedet. Strax över 100 stationer upprustades i enlighet med någon av dessa nivåer. De stationer som hade störst betydelse för resenärernas upplevda kvalitet i resan prioriterades liksom de stationer som trafikerades med det då nya snabbtåget X2000.

Ytterligare en viktig faktor var att syftet med SJ:s fastighetsdivision uttalat var att betjäna persontrafikdivisionen med de stationsanläggningar den specificerade. Först i andra hand skulle fastighetsdivisionen göra egna fastighetsaffärer som kanske innebar en stationsexploatering.

Att vidmakthålla kvaliteten på resecentrumen samt klargöra ansvarsfördelningen mellan olika parter är enligt min uppfattning en viktig fråga för framtiden. Detta accentueras av de mindre genomtänkta åtgärderna som vidtogs i samband med SJ:s bolagisering och för vilka jag redogjort i min ovan nämnda rapport samt lämnat vissa åtgärdsförslag.

2.8.3 Vidare arbete fram till dags dato

Sedan jag lämnade min rapport till regeringen i slutet av november 2002 har arbete påbörjats inom Näringsdepartementet i syfte att bereda mina förslag. Regeringen har börjat göra förändringar i ledningen av Swedcarrier och Jernhusen. Åtgärderna syftar bl.a. till att betona att Jernhusen i första hand har ett transportpolitiskt betingat uppdrag.

Jernhusens dotterbolag SRAB²¹, vars uppgift var att samla ihop trafikföretagens, trafikhuvudmännens m.fl. önskemål om stationshållningen och förmedla dessa till Jernhusen, har börjat avvecklas

²¹ Svenska Reseterminaler AB.

och dess arbetsuppgifter successivt överförts till den nybildade stationskommittén.

Stationskommittén

Ägarna av Samtrafiken i Sverige AB (Samtrafiken) bildade vid årsskiftet 2002/03, i syfte att formalisera samarbetet dem emellan i dessa frågor, en stationskommitté. Ett kansli bildades under våren 2003 placerat hos Samtrafiken. Syftet med Stationskommittén är att upprätta en samlad beställarroll för stationshållningsfrågor.

Uppdraget är att undersöka förutsättningarna för Samtrafiken att bli den juridiska avtalspart som samlar för de primära aktörernas räkning beställer stationshållningstjänster. Samtrafiken får därmed en utökad uppgift jämfört med tidigare.

Kommittén konstaterar att stationerna ligger i skärningspunkten mellan många intressen. En särskilt samverkansgrupp har bildats i syfte att säkerställa att deras synpunkter kan tas tillvara. I denna deltar Banverket, Vägverket, Rikstrafiken, Jernhusen, Svenska Taxiförbundet samt Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Inte minst kommunerna är viktiga intressenter i detta arbete. Deras intressen företräds på varje ort av respektive kommun. På riksnivå sker samråd istället med Svenska Kommunförbundet.

Likaså är Svenska Taxiförbundet en intressent och samverkanspart i Stationskommitténs arbete liksom Jernhusen i sin roll som enskilt största förvaltare av stationsbyggnader i landet.

Stationskommittén arbetar under hösten 2003 med att inventera behoven av service på stationerna utifrån dagens situation. Varje trafikföretag ges möjlighet att redovisa sina bedömda behov, oavsett vilka äldre anläggningar som finns på platsen.

Med hjälp av denna inventering kommer sedan förslag till en samlad beställning av stationstjänster att upprättas. I detta arbete kommer inte minst de övriga intressenterna att spela en viktig roll. Arbetet inriktas på att det ska vara klart till den 1 januari 2004.

En viktig fråga är fördelningen av kostnaderna för stationshållningen. I avtalen ska klargöras vilka fysiska prestationer som ska utföras och av vem, och vilka serviceinsatser som ska göras och i avtalet regleras också hur kostnaderna ska fördelas på de inblandade parterna. Samverkansgruppen har påbörjat diskussioner om en långsiktig plan för investeringar i stationerna. Parterna upplever det

som värdefullt att gemensamt kunna diskutera frågor kring prioriteringar och investeringsåtaganden

2.8.4 Överväganden och förslag

Som det framgår i min rapport föreslog jag i denna bl.a. vissa principer för hur transportsektorns tillgång till stationer ska säkras. I det sammanhanget är det enligt min mening glädjande att de primära aktörerna nu gått samman för att arbeta vidare med framför allt praktiska frågor i detta sammanhang.

Genom initiativet med Stationskommittén kommer den tidigare splittrade efterfrågesidan vad gäller stationstjänster m.m. att kunna visa upp en mycket tydligare bild av vilka tjänster trafikföretag, trafikhuvudmän m.fl. egentligen efterfrågar å sina kunders vägnar. Detta är bra. Det ska noteras att jag i mina samtal med nämnda intressenter erfarit att skälet till att Jernhusen en gång bildade dotterbolaget SRAB helt enkelt var att man inte hade en samlad motpart att diskutera frågorna med. I min rapport till regeringen konstaterade jag att de primära aktörerna inte hade något förtroende för SRAB och att det förefaller mer naturligt att de som faktiskt efterfrågar vissa tjänster sluter sig samman och efterfrågar detta gemensamt.

En fråga som emellertid fortfarande inte fått ett konkret svar är vem eller vilka som faktiskt ska leverera de tjänster som efterfrågas. Genom initiativet med Stationskommittén anser jag dock att det nu finns förutsättningar att föra denna fråga vidare på ett tillfredsställande sätt. Jag tar för givet att det vidare arbetet resulterar i att dessa tjänster upphandlas på ett konkurrensneutralt vis av externa leverantörer. Det finns enligt min mening ingen anledning att erinra något emot att Stationskommittén specificerar vilka sådana tjänster som ska upphandlas.

Ytterligare en fråga som det finns anledning att uppmärksamma är det faktum att Stationskommittén samlar de idag aktuella trafikföretagen och trafikhuvudmännen. Frågan är då om det ska föreligga ett tvång för nytillkomna aktörer att ansluta sig till Stationskommittén eller om de ska ges möjlighet att själva etablera ett förhållande till stationsförvaltaren? Jag konstaterar att Stationskommittén idag på frivillighetens grund samlar de aktuella trafikföretagen och trafikhuvudmännen. Det finns enligt min mening ingen anledning att frånga denna princip. Jag förordar därmed till-

kommande aktörers möjlighet att själva etablera ett förhållande till den aktuella stationsförvaltaren. Järnvägsstyrelsen har i detta en övervakande roll.

En slutsats jag drog i min rapport var att för att stationerna och terminalerna ska utvecklas till väl fungerande knutpunkter för olika typer av trafik, måste det komma till stånd ett aktivt och uthålligt samarbete mellan alla berörda parter under hela processen från planering till genomförande och drift av stationen.

Också samhällets mer allmänna intressen av stationers och resecentrums utveckling måste tas tillvara.

Det är i detta sammanhang positivt att Stationskommittén knutit till sig den tidigare nämnda Samverkansgruppen bestående av bl.a. Banverket, Vägverket, Rikstrafiken samt kommunerna. Formellt är detta dock bara ett organ som på frivillighetens väg kan ge synpunkter i dessa frågor. Jag föreslår därför att Banverket (som sammankallande) och Vägverket i sina roller som sektorsmyndigheter ges i uppdrag att koordinera arbetet med stationers och resecentras utveckling och att i detta inkludera också berörda kommuner, fastighetsägare samt övriga berörda myndigheter och intressenter.

I praktiken betyder detta att den koordineringsroll som SJ hade i utvecklingen av resecentra skulle övertas av Banverket och Vägverket med Banverket som sammankallande.

För att ta tillvarata resenärernas synpunkter på stationernas tillstånd och funktion föreslår jag att vid varje enskild station inrättas ett system där resenärerna på ett enkelt sätt löpande kan komma i kontakt med ansvariga för att delge sina synpunkter. Ett sådant system kan omfatta en enkel brevlåda, ett särskilt telefonnummer eller särskilda webbplatser. Resenärerna ska också lätt kunna erhålla information om hur man kan kontakta Stationskommittén eller Banverket. Banverket ska i samverkan med andra berörda myndigheter systematisera de synpunkter som förs fram och bör årligen också redogöra för vilka åtgärder som vidtagits. Representanter för resenärerna bör också beredas möjlighet att delta i Stationskommitténs arbete.

Alla utvecklingsprojekt bör av samma anledning bli föremål för en samrådsprocess där resenärer och allmänhet ges möjlighet att framföra sina synpunkter.