

3 Godstransporterna

3.1 Godstransporternas utveckling

3.1.1 Två perspektiv

Varje försök att kortfattat beskriva och analysera ett historiskt förlopp blir med nödvändighet ofullständig. Det blir av den anledningen vanskligt att dra användbara slutsatser ur det historiska. Risker finns alltid att historien tolkas i form av önskningar och förhoppningar snarare än realistiska överväganden. Järnvägsområdet är inte förskonat från detta.

Jag har för att i möjligaste mån undvika ovanstående valt att beskriva den hittillsvarande utvecklingen sett ur två perspektiv.

3.1.2 Perspektiv 1 – järnvägen har hävdats sig väl

Trots att Sverige under de senaste trettio åren omvandlats från industrination till ett land som i mycket större utsträckning än tidigare är en tjänsteproducerande ekonomi har det totala gods-transportarbetet regelmässigt varje år ökat kraftigare än bruttonationalprodukten (BNP).

Det är rimligt att tro att det föreligger ett generellt samband mellan ekonomisk aktivitet, mätt genom BNP:s förändring, och efterfrågan på godstransporter, mätt i tonkilometerförändring över motsvarande period. Emellertid är det inte fråga om ett lineärt orsakssamband där det kan ledas i bevis att t.ex. en tvåprocentig ökning av BNP skulle leda till motsvarande ökning av transportarbetet (eller omvänt), utan om en relation mellan två komplexa mått som kan användas för analys och för att bättre förstå och förklara skeendet och sambanden mellan ekonomisk utveckling och transporter.

Näringslivets del av BNP bestod år 1970 till 48 procent av tjänster, medan tjänsterna i början av 2000-talet utgjorde inte mindre än 57 procent. Först under de allra senaste åren tycks den ökade tjänsteproduktionen dock mer påtagligt slagit igenom i siffermaterialet genom att BNP och transportarbete ökat i ungefär samma takt.

Figur 3.1. BNP och totalt inrikes godstransportarbete 1950–2002



Källa: Banverket

Den kanske enskilt viktigaste orsaken till den strukturella ökningen av transportarbetet är den sedan mitten av sextioalet ökade konsumtionen. Hushållen, för övrigt några hundratusen fler än för trettio år sedan, har genom ökade inkomster fått möjlighet att efterfråga allehanda produkter som krävt förflyttning för att nå slutkonsumenten. Detta har förstärkts av koncentrationen av produktionsanläggningarna.

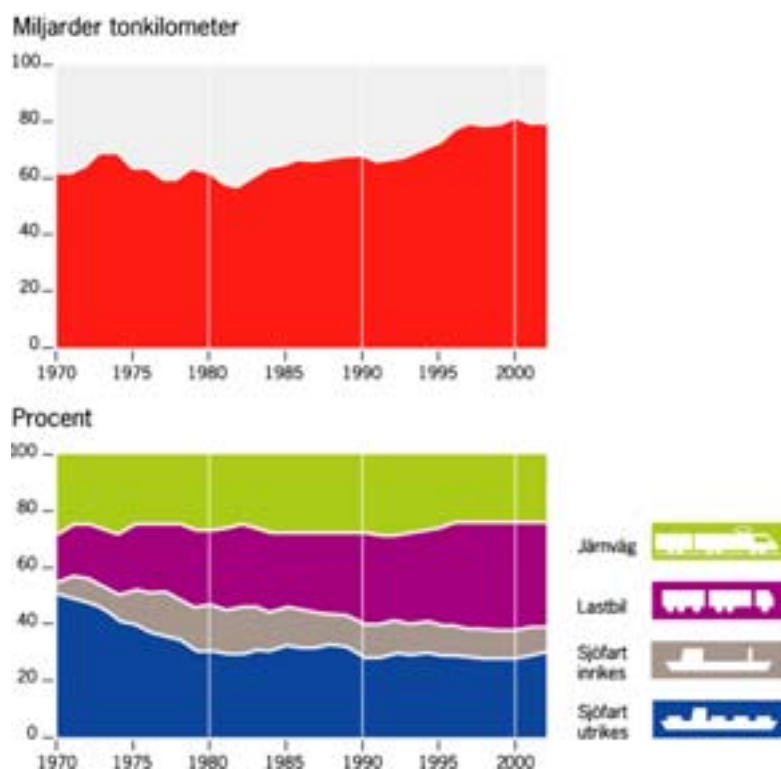
Självfallet kräver ökad efterfrågan också tunga transporter av insatsvaror för produktion, men det är färdigvarutransporterna – ofta förenade med import – som vuxit mest. Dessa transporter sker vanligen inte med järnväg, i alla händelser inte för hela transportsträckan. Till bilden hör att den svenska basindustrin producerade ungefär lika stora volymer år 2002 som den gjorde år 1970.

Mot bakgrund av detta har dock järnvägstransporterna i Sverige hävdats sig väl. Den svenska järnvägens transportarbete var i början

av tjugohundratalet ungefär tio procent större än för trettio år sedan. En viss variation med konjunktursvängningarna har varit ofrånkomlig, men alltsedan mitten av 80-talet har det producerats 18–19 miljarder tonkilometer på järnväg i Sverige, med en toppnotering om 19,5 miljarder tonkilometer år 2000.

Den höga efterfrågan på järnvägstransporter ska också ses mot bakgrund av att landsvägsfordonen undan för undan blivit allt effektivare och att inget annat land i Europa, utöver Finland, tillåter så stora och tunga lastbilar som Sverige. Idag tillåts landsvägsfordon om maximala 25,25 meter respektive 60 ton i Sverige. Dessutom har landsvägstrafikens externa kostnader endast delvis internaliserats samtidigt som järnvägen inte helt kompenseras för detta.

Figur 3.2. Långväga godstransportarbete totalt och fördelat på transportmedel 1970–2002



Källa: Banverket

Ungefär 25 procent av det långväga godstransportarbetet i Sverige sker med järnväg, vilket är högt jämfört med andra EU-länder. Men det bör understrykas att svensk industri- och produktionsstruktur samt de långa avstånden i Sverige lättare genererar tonkilometer än motsvarande i t.ex. Nederländerna, Belgien och Tyskland.

Dagens svenska produktion av godstransporttjänster på järnväg sker dessutom med färre än en tredjedel av det antal vagnar som krävdes 1970 och med en personalstyrka som också är ungefär en tredjedel av vad den var år 1970.¹ Järnvägens produktionssystem har rationaliserats avsevärt och inriktats mot systemtågsliknande koncept och en större andel direkttåg. Andelen vagnslasttrafik mätt i fakturerad omsättning på den svenska marknaden dominerar dock stort. Till bilden hör också att priserna på transporttjänster är låga och länge varit sjunkande.

Trots den stabila efterfrågeutvecklingen har Green Cargo AB och dess föregångare SJ Gods, med undantag av några få år, bedrivit verksamheten med förlust alltsedan 60-talet. Under det senaste året har dock resultatet förbättrats i positiv riktning.

3.1.3 Perspektiv 2 – järnvägen har inte förmått tillvarata sina möjligheter

Det totala godstransportarbetet i landet har under den senaste trettioårsperioden ökat med inemot 30 procent. Järnvägens transportarbete, som i huvudsak är långväga, ökade under motsvarande period endast med ungefär tio procent. Om man jämför järnvägen enbart med utvecklingen av de långväga godstransporterna (avstånd över tio mil) på landsväg visar det sig att de senare har ökat med 30 procent.

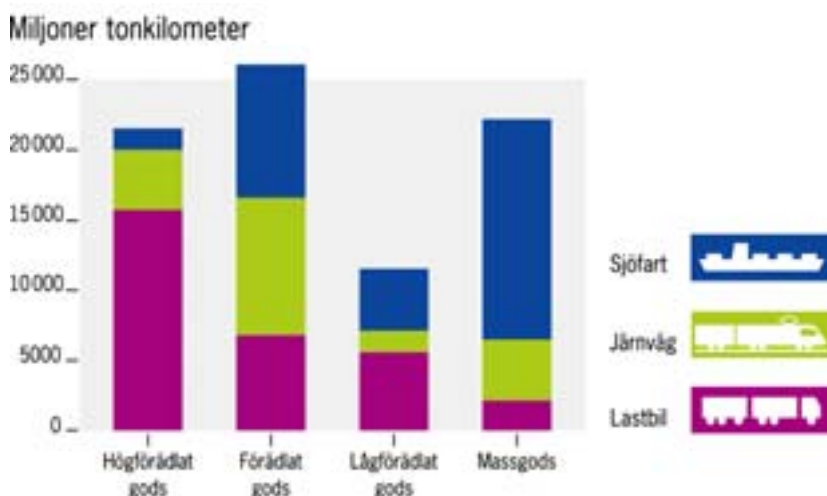
Järnvägen har alltså förlorat marknadsandelar oavsett hur man räknar. Följaktligen har järnvägens andel av den långväga inrikes godstransportmarknaden sjunkit från 28 procent till 24 procent under en trettioårsperiod. Detta trots de olika slags stöd som genom åren utgått till järnväg och kombinerade transporter och trots de stora infrastruktursatsningar som gjorts samt de i förhållande till kostnaden mycket måttliga banavgifter som järnvägsföretagen erlägger för nyttjande av statens spåranläggningar.

¹ Det statistiska materialet från 1970 är mycket detaljerat, men det innehåller inte någon uppdelning på personalkategorier som var verksamma inom gods- och persontrafikområdena. Beräkningar tyder dock på att dagens cirka 2700 personer inom godstransport på järnväg motsvarades av åtminstone 10 000 personer år 1970.

De möjligheter som redan 1996 gavs för nya järnvägstransportföretag att etablera sig på den svenska transportmarknaden har ännu inte givit några påtagliga resultat i statistiken.

Järnvägens marknadsandel i Sverige är dock fortfarande avsevärt mycket större än i de flesta andra europeiska länder, men trenden är svagt nedåtriktad. Än värre är att järnvägen under den senaste tjuugoårsperioden förlorat sju procentenheter – från 26 till 19 procent – av marknaden för högförädlad gods, samtidigt som denna del av transportmarknaden expanderat mest av alla segment. Ökningen har varit drygt 50 procent sedan början av åttiotalet.

Figur 3.3. Långväga godstransportarbete år 2000 fördelat på transportmedel och förädlingsgrad



Källa: Banverket

Att förlora marknadsandelar på en kraftigt växande marknad med god betalningsförmåga är självfallet inte gynnsamt. Utvecklingen blir än mer bekymmersam genom att järnvägen också förlorat marknadsandelar på marknaden för lägförädlad gods – från 24 till 13 procent. Denna del av transportmarknaden har i och för sig inte expanderat lika kraftigt som den högförädlade, men det är trots allt fråga om en marknad, på vilken järnvägen traditionellt varit stark.

Det är sett ur detta perspektiv anmärkningsvärt att järnvägen inte förmått anpassa sina transportprodukter och sin servicenivå så att man på den expanderande marknaden för högförädlade produk-

ter åtminstone hade kunnat behålla sin marknadsandel och öka andelen när det gäller lågförädlade produkter. Mot bakgrund av det som skett finns det anledning att vara bekymrad över järnvägens fortsatta utvecklingsmöjligheter.

3.1.4 Förklaringar till hittillsvarande utveckling

Det som har störst inverkan på transporterens utveckling är industriproduktionens omfattning, branschammansättning och industrins geografiska struktur. Dessa styrs till största delen av den globala ekonomins utveckling och kan därför inte i någon större omfattning påverkas av vare sig allmänpolitiska beslut, transportpolitiska beslut eller av beslut från transportbranschens aktörer i Sverige. Logistikbranschen koncentrerar dock flödena för att möta utvecklingen. Däremot skapar denna omvärldsutveckling de förutsättningar inom vilka ramar beslut tas om vilka förutsättningar samhället måste skapa för transportererna.

Utvecklingen av godstransporterna under den senaste tioårsperioden bör på en övergripande nivå därför ses i perspektivet av en kraftig produktionshöjning, med en successiv förskjutning mot alltmer högförädlade produkter, mindre sändningsstorlekar och allt längre transportavstånd till följd av en mer globaliserad produktion. Samtidigt kan konstateras att tjänstesektorns andel av bruttonationalprodukten successivt har ökat och att varuproduktionen därmed inte på samma sätt som tidigare speglar den ekonomiska utvecklingen.

Utöver de förklaringar till den hittillsvarande utvecklingen som står att finna i omvärlden finns det också ett stort antal faktorer och åtgärder som står att finna hos såväl statsmakterna som järnvägssektorn själv. Vissa av dem har gett upphov till positiva effekter medan andra, tvärtom, gett upphov till negativa effekter.

Allmänt sett drivs godstransporter på järnväg med låga marginaler. En prispress har ägt rum där produktivitetsvinster i många fall kommit framför allt de stora kunderna till del. Järnvägsföretagen har därför påtagliga problem att nå vinstnivåer som medger investeringar.

Positiva faktorer

Det har skett en kontinuerlig anpassning av kostnadsansvaret för järnvägen i takt med att konkurrensfördelar som den tunga landsvägstrafiken skaffat sig blivit uppenbara. Ett exempel är beslutet i samband med 1998 års transportpolitiska beslut att fr.o.m. 1 januari 1999 införa ett nytt banavgiftssystem för nyttjandet av statens spår-anläggningar. Det nya systemet innebar att avgifterna skulle vara rörliga och enbart beräknas utifrån järnvägstrafikens samhälls-ekonomiska marginalkostnader. Tidigare fordonsavgifter togs bort för att delvis kompensera järnvägen för de nya tunga lastbilarna och den bristande internaliseringen på vägtrafiksidan.

Tillkomsten av Banverket har lett till utökade möjligheter för näringslivet att kommunicera direkt med infrastrukturförvaltaren utan att behöva passera ett järnvägsföretag. Det finns flera exempel på att detta lett till anpassning av infrastrukturen för framför allt tunga godsflöden. T.ex. har en anpassning till allt tyngre tåg skett på Malmbanan genom en mer direkt kontakt mellan LKAB och Banverket. En fortsatt anpassning av stora delar av det övriga järnvägsnätet till tyngre tåg kommer att ske i enlighet med Banverkets framtidsplan.

Ytterligare en positiv effekt kan skönjas ur den kontinuerliga anpassningen av den s.k. lastprofilen till bredare och högre tåg liksom anpassningar till tyngre tåg genom en ökad axellast till 25 ton. Detta har exempelvis kunnat utnyttjas av Stora Enso som i sitt Baseportupplägg använder sig av särskilda containers som kan utnyttja den stora svenska lastprofilen och höga axellaster fullt ut i transporter mellan produktionsanläggningar i Sverige och Göteborgs hamn för vidare sjötransport.

Negativa faktorer

De fasta kostnaderna för järnvägstransporter som främst kommer till uttryck i de inte direkt trafikrelaterade kostnaderna, för matartransporter, terminalhantering, tågbildning, rangering m.m., är fortsatt höga i jämförelse med landsvägstransporter trots att konkurrensstärkande åtgärder enligt ovan vidtagits. Fördelen med dessa har därför inte kunnat nyttjas fullt ut.

Mindre terminalområden, frilastområden m.m. och spåranslutningarna till dessa terminaler har också tagits bort. Motsvarande

gäller industrispår. Orsaken till att industrispår och terminaler tagits bort är att de av någon anledning slutat trafikeras. Berörda industrier har slutat sin verksamhet eller flyttat. I många fall är orsaken att järnvägstransporterna ansetts för dyra eller ha för låg kvalitet.

När industrin omstruktureras behövs nya industrispår. Dessa är dock dyra att anlägga och ansluta till statens spåranläggningar. Speciellt om det är frågan om sträckor där snabbtågstrafik bedrivs. Även om Banverket sedan 1999 tagit över ansvaret för industri- och terminalspår som tidigare förvaltades av SJ Gods kvarstår att kostnaderna för nya anslutningar ska kunna försvaras i ett samhälls-ekonomiskt perspektiv.

Tillgängligheten att med tåg direkt kunna nå en industrianläggning har alltså försämrats. Samtidigt visar undersökningar utförda av Banverket² att av de kunder som har tillgång till spår in i den egna produktionsanläggningen utnyttjar 43 procent järnvägen. Av de som å andra sidan har mer än 50 km till närmaste järnväg utnyttjar ingen järnvägstransporter. Tillgången till spår som möjliggör järnvägstransporter är alltså en viktig faktor för att järnvägen ska utnyttjas.

Landsvägsfordonens mått och vikter har successivt höjts vilket kontinuerligt förskjutit den punkt där en järnvägstransport är billigare än motsvarande landsvägstransport.

Infrastrukturplaneringen inom trafikverken är idag inte fullt ut anpassad till att åstadkomma bättre intermodal samverkan mellan trafikslagen. Ett stort problem i det sammanhanget är att transportsektorns behov, och då främst järnvägens, enligt min mening inte i tillräcklig utsträckning beaktats i den fysiska planeringen. Jag återkommer specifikt till dessa frågor i kapitel 6.

Med det rådande systemet har endast järnvägsföretag möjlighet att ansöka om tåglägen. Andra aktörer, s.k. auktoriserade sökanden³, har därför inte kunnat upprätta en direkt dialog med infrastrukturförvaltaren i rena trafikplaneringsfrågor. I praktiken innebär detta en risk för att godstågstrafiken optimeras utifrån ett produktionsperspektiv snarare än utifrån ett kundperspektiv.

Det är vidare en allmän uppfattning hos godstrafikföretagen och deras kunder att godstrafiken idag ofta kommer i underläge och

² Banverket (utg.): Profilerings av järnväg 1999 – en uppföljande marknadsundersökning. KAN kommunikationsanalys, Stockholm, augusti 1999

³ En auktoriserad sökande har ett antal definierade rättigheter och skyldigheter i förhållande till infrastrukturförvaltaren avseende främst användning av infrastrukturkapacitet. Se vidare SOU 2002:48 kapitel 7 och 8.

prioriteras i andra hand vid fördelningen av tåglägen samt i den operativa tågledningen.

I mina kontakter med järnvägsföretagens kunder har dessa generellt angett att de upplever att järnvägsföretagen varit ointresserade av att lösa kundens transportproblem om lösningen inte passar in i järnvägsföretagets befintliga produktionsstruktur.

3.2 Den spårburna godstrafikens framtida roll

- Järnvägstransporternas komparativa styrka återfinns framför allt i transporter av stora godsvolymer i tidsmässigt och volymmässigt stabila flöden, företrädesvis på långa avstånd.
- Järnvägens godstransporter bör därför främst inriktas på transporter för industrin samt tidtabellsbundna undervägs-transporter.
- För detta krävs åtgärder i såväl infrastrukturen som i administrativa som ekonomiska villkor: fortsatt satsning på ökad axellast och utvidgad lastprofil, förenklade formaliteter för gränspassage, tåglägen som bättre tar hänsyn till godstrafikens behov i nationell- såväl som gränsöverskridande trafik etc.

3.2.1 Inledning

Huruvida godstransporterna på järnväg i framtiden kommer att strukturellt öka, stagnera eller minska beror i grunden på hur den svenska varuproduktionen och varukonsumtionen utvecklas kvantitets-, kvalitets- och lokaliseringsmässigt.

Men framtiden beror också på hur transportorganisatörer och järnvägsföretag förmår att anpassa sina transportjänster till marknadens krav. Det beror i sin tur på vilka infrastrukturella och andra villkor samhället erbjuder när järnvägsföretagen ska leverera det marknaden önskar.

Det finns ett antal faktorer som har varit avgörande för utvecklingen av transportefterfrågan och utvecklingen av transportnäringsn. Det finns, med stöd av de prognoser som jag tagit del av, anledning att anta en fortsatt utveckling av dessa faktorer som i huvudsak styr transporternas sammansättning och tillväxt i samma riktning som gällt under den senaste 30-års perioden. De antaganden jag avser innebär

att förädlingsgraden för industriprodukter och andra varor fortsatt kommer att höjas,
att konsumtionen av högförädlade konsumtionsvaror kan antas fortsätta att öka,
att tjänsteproduktionens andel av BNP ökar,
att den svenska basindustrins produktionsvolym däremot kan förväntas förbli konstant,
att befolkningskoncentrationen i landet fortsätter,
att medelsändningsstorleken fortsätter att minska,
att prisnivån på godstransporter kommer att sjunka.

Med dessa antaganden som grund måste såväl transportnäringen som staten och andra ansvariga samhällsinstanser fråga sig vilka åtgärder som krävs om järnvägen ska kunna behålla eller öka sin roll då det är önskvärt för att kunna realisera de transportpolitiska målen.

I de överväganden och ställningstaganden som då blir aktuella måste järnvägen betraktas ur ett transportpolitiskt helhetsperspektiv där det som är önskvärt balanseras mot det som är praktiskt, marknadsmässigt och finansiellt genomförbart.

Några av de områden som jag har ansett mest betydelsefulla i dessa avseenden utvecklas i avsnitt 3.2.9.

3.2.2 Vad kan järnvägen åstadkomma om förutsättningarna ändras?

Jag har som ett led i mitt arbete uppdragit åt KTH att prognostisera transportutvecklingen inom järnvägen och övriga transportmedel med utgångspunkt från ett antal marknadsscenarioer.

Dessa har som utgångspunkt antaganden om hur förutsättningarna för marknadstillträdet utvecklas och aktörskretsen som en följd av detta. Antaganden om övriga förutsättningar framgår av KTH:s rapport *Framtida järnvägstrafik* vilken återfinns som appendix 2 i bilagedelen till betänkandet. I rapporten framförs ett antal idéer vilka om de genomfördes kan ge en förbättrad konkurrenssituation för järnvägen.

Min bedömning är att vissa av dessa bör studeras närmare för att klargöra om insatserna står i rimlig proportion till nyttan.

Tre alternativa utvecklingsscenarier

I samverkan med mig har KTH formulerat tre alternativa utvecklingsscenarier som främst skiljer sig åt genom antalet aktörer och därmed graden av konkurrens. KTH:s prognoser utgår från ett basalternativ som syftar till att beskriva utvecklingen om inga strukturella förändringar äger rum.

I det s.k. *Koncentrationsalternativet* köps Green Cargo av ett internationellt bolag som i praktiken får monopol på större delen av utrikestransporterna. Inrikestrafiken koncentreras samtidigt som ytterligare industrispår läggs ner. Förbättringarna i utrikestrafiken bidrar till att järnvägens marknadsandel ökar från 23 till 26 procent år 2010.

Mångfaldsalternativet präglas av att flera nationella järnvägsföretag finns som kan erbjuda reell konkurrens i utrikestrafiken. Antalet industrispår förutsätts vara konstant samtidigt som konkurrensen leder till kvalitetsförbättringar och prissänkningar. Detta leder till att järnvägens marknadsandel ökar till 28 procent år 2010.

I alternativet *Regional satsning* tillkommer jämfört med Mångfaldsalternativet ett större antal regionala järnvägsföretag. Detta alternativ utgår från att staten tillför någon form av ekonomisk stimulans till järnvägen samt att industrispåren byggs ut med offentliga medel. I detta alternativ skulle järnvägens marknadsandel öka till 31 procent år 2010.

KTH:s slutsatser

De generella slutsatser KTH drar utifrån prognosarbetet och som framgår i deras rapport är följande:

I samtliga prognosalternativ noterar KTH betydelsen av korta transporttider till kontinenten. Det förefaller också svårt för lastbilarna och i viss mån sjöfarten att möta en förändrad konkurrensituation som kortare transporttider med järnväg skulle innebära. Slutsatsen KTH drar är att om man har som ambition att öka järnvägens marknadsandel för utrikestrafiken är det viktigt att skapa möjligheter för järnvägen att få acceptabla tåglägen, att undvika utdragna tullprocedurer vid gränspassager m.m.

KTH menar också att en fortsatt avreglering troligtvis kan bidra till att skapa möjligheter för järnvägen att öka medelhastigheten genom att ett järnvägsföretag kan ta kontrollen över hela trans-

portkedjan från start- till målpunkt. Det finns redan idag exempel på framgångsrika gränsöverskridande trafikupplägg med i sammanhanget hög medelhastighet och punktlighet.

Ytterligare en möjlighet som KTH pekar på men som inte behandlas i prognosalternativen är att ersätta järnvägens utrikes-transporter med järnväg till/från hamn för vidare transport med sjöfart.

För inrikestransporter menar KTH att det är det priset som har störst betydelse för utfallet i prognoserna. Möjligheten till pris-konkurrens är det som skulle kunna öka järnvägens marknadsandel inrikes, men även en utvidgning och förbättring av trafikeringen har stor betydelse.

KTH pekar på några alternativa former för att öka järnvägens marknadsandel inrikes. Dock är det tveksamt huruvida åtgärderna kraftfullt skulle kunna förbättra konkurrenssituationen för järnvägen. Man pekar också på att samtliga alternativ är förenade med kostnader varför man bör relatera effekterna av åtgärderna till kostnaden.

För att attrahera det högvärdiga godset till järnvägen finns det enligt KTH ett par möjliga val att göra. Antingen accepterar man järnvägens roll som enbart undervägstransportör för vilket krävs relativt små åtgärder för att få en bra effekt. Vill man däremot att järnvägen ska ha en mer kvalificerad logistikroll krävs större kompetens hos aktörerna.

Ska järnvägen öka sin marknadsandel för det högförädlade godset krävs enligt KTH ett stort antal åtgärder där nyttan måste ställas mot kostnaderna för att åstadkomma detta.

Mina åtgärder grundat på KTH:s slutsatser

De av mig föreslagna transportuppgifterna för järnvägen liksom de åtgärder som krävs för att bevara och utveckla den spårbundna godstrafikens roll som framgår av avsnitten 3.2.6–3.2.8 har jag delvis baserat på de slutsatser jag dragit av KTH:s rapport.

3.2.3 Kundernas önskemål

Det finns, utöver det jag nämnt tidigare, flera anledningar till varför järnvägen inte förmått ta marknadsandelar i transporter av hög-

förädlad gods. En sådan anledning är att många kunder inte är nöjda med den service och de tjänster som järnvägsföretagen erbjuder. Som framgått tidigare har järnvägen dock alltid haft en stark ställning i vissa marknadssegment och då speciellt för det mer lågförädlade godset.

Industri- och varustrukturen förändras dock och järnvägsföretagen har i många fall inte anpassat sig och sina kunderbudanden till de nya förutsättningarna. Bildandet av Green Cargo i samband med SJ:s bolagisering var dock ett försök att anpassa det statligt ägda järnvägsföretaget till de nya förutsättningarna.

I takt med att de andra transportslagen utvecklat sina produkter har det blivit allt mer uppenbart att järnvägen sällan är det enda alternativet eller har en tillräckligt unik produkt att sälja. I de flesta fall är väg- eller sjötransporter fullgoda alternativ till en järnvägstransport.

Vad värre är att marknaden i allt färre fall är beredd att betala ett pris för järnvägstransporten som täcker järnvägsföretagets kostnader för att producera den. Järnvägsföretagens lönsamhet är i de flesta fall negativa.

IKEA:s beslut att lägga ner verksamheten inom IKEA Rail AB fr.o.m. den 15 januari 2004 är det senaste exemplet på att det till syvende og sidst är kostnaden för transporten som avgör transportmedelsvalet. Miljö och andra imageskapande motiv för valet av transportmedel spelar i praktiken en liten roll för företagets agerande.

Situationen har utvecklats till ett dilemma. Transportköparna är priskänsliga och i många fall missnöjda och järnvägens marknadsandel minskar samtidigt som politiker och allmänhet önskar det motsatta. Deras önskan kommer dock inte att förverkligas med annat än att kvaliteten i de tjänster järnvägsföretagen erbjuder transportköparna förbättras och upplevs som mer prisvärda än dagens.

I Banverkets förslag till strategi för konkurrenskraftiga järnvägstransporter ”*Öppet spår*”, juni 2000 konstateras att det genom ett stort antal marknadsundersökningar är förhållandevis väl känt vilka krav transportköparna har. De viktigaste av dessa är följande:

- Ett ansvarigt företag för hela transportkedjan,
- fullständig pålitlighet,
- tillräcklig kapacitet,
- flexibilitet i tid och rum,

- förutsägbara ankomsttider,
- möjlighet att följa godset under transport,
- konkurrenskraftiga och stabila priser,
- tillräcklig frekvens,
- mycket hög transportsäkerhet,
- inga godsskador.

Godstransportdelegationen (GTD) refererar i sitt slutbetänkande *Godstransporter för tillväxt – en hållbar strategi* (SOU 2001:61) till en studie gjord av INREGIA i början av år 2000 där bl.a. de hinder som företag anger för att använda mer tåg i sina transporter sammanfattas i följande faktorer:

- Kvaliteten på transporten kan inte upprätthållas,
- det saknas lämplig anslutning,
- SJ som företag är inte förtroendeskapande,
- den gränsöverskridande trafiken fungerar inte,
- övrigt.

Bakom begreppet övrigt döljer sig en rad ”mjuka” faktorer centrerade kring ett bristande förtroende för järnvägsföretaget (dåvarande SJ Gods) och en upplevelse av bristande flexibilitet, t.ex. beträffande förmågan att följa upp och lösa problem kontinuerligt under transporten. Det föreföll enligt INREGIA också som att många företag fortfarande associerar järnvägs-transport med tidigare bedriven direkt vagnslasttrafik via industri-spår eller mindre terminaler och sannolikt även med de kvalitets-nivåer som då kunde uppnås.

Det finns dock enligt INREGIA exempel där överföring till järnvägstransport varit möjlig och där framgångsfaktorerna kan sammanfattas med:

- Järnvägen hade samma eller lägre kostnad som lastbilen,
- järnvägen kunde erbjuda samma kvalitet på transporten som lastbilen,
- järnvägen kunde erbjuda en fungerande helhetslösning,
- att transportera gods på järnväg ger företagen en tydligare miljöprofil.

Vid bolagiseringen av SJ överfördes gods rörelsen till Green Cargo som i verksamheten prioriterat kvalitetskontroll, lönsamhet och tillväxt. En nyligen av Green Cargo genomförd kundenkät visar på

förbättringar inom nästan samtliga mätområden. Dessvärre finns det ingen fristående undersökning som kan bekräfta denna bild.

3.2.4 Samhällets önskemål

Samhällets önskemål kommer framför allt till uttryck i det övergripande transportpolitiska målet som preciseras i delmål och etappmål. Successivt har samhället dragit tillbaka sina tidigare mycket tydliga och preciserade krav på järnvägen.

Detta kommer till uttryck i att de transportpolitiska målen idag är kompletterade med ett antal principer som bl.a. uttrycker att marknaden avgör vilket trafikslag eller kombination av trafikslag som väljs för en given transportuppgift.

De trafikpolitiska säkerhets- och miljömålen spelade en central roll i det trafikpolitiska beslutet 1988, likaså i beslutet 1998. I beslutet från 1979 hängdes inte politiken lika tydligt upp på några få målsättningar, men trafiksäkerhet och miljöaspekter behandlades inom ramen för vägpolitiken.

I den transport- och trafikpolitiska debatten har under de senaste decennierna en överföring av godstransporter från väg till järnväg ofta framförts som ett sätt att hantera både säkerhets- och miljöproblem, men några riktigt effektiva åtgärder för att åstadkomma detta har inte identifierats eller genomförts.

De politiska besluten har tvärtom i praktiken inneburit att vägtrafikens konkurrenskraft har förbättrats.

Sett ur ett industri- eller näringspolitiskt perspektiv föreligger det knappast något egenvärde i att transporter sker med det ena eller andra transportslaget. Enligt min mening är det dock sannolikt lättare att uppnå en positiv måluppfyllelse av de transportpolitiska målen om järnvägens roll på transportmarknaden kunde stärkas. Särskilt olyckligt vore det om de tunga transporter som idag går på järnväg skulle överflyttas till vägen.

3.2.5 Järnvägens komparativa styrka

För att kunna definiera en uppgift för järnvägen i logistiksystemen måste man utgå från kundernas behov. Det finns enligt min uppfattning ingenting som säger att järnvägen inte skulle passa till de

flesta slag av gods förutsatt att vissa grundläggande kriterier som tillvaratar järnvägens komparativa styrka är uppfyllda.

Min uppfattning, som grundas dels på den faktiska utvecklingen i Europa och dels på järnvägens position på den amerikanska transportmarknaden, är att *järnvägens komparativa styrka framför allt återfinns i transporter av stora godsvolymer i tidsmässigt och volymmässigt stabila flöden, företrädesvis på längre avstånd.*

Min uppfattning är att det är denna komparativa styrka som järnvägen i än större utsträckning än idag bör sträva efter att tillvarata. Med all sannolikhet är det den tidsmässiga stabiliteten är det som ytterst möjliggör de investeringar som krävs för att initiera ett logistikupplägg där järnvägen har en roll att spela.

3.2.6 Järnvägens transportuppgifter

Utifrån ovanstående definition av järnvägens komparativa styrka har jag framför allt identifierat två transportuppgifter för järnvägen.

Den första av dem knyter till stora delar an till en tänkt industriell process – ”från gruva till reservdel” – där industrin utifrån det logistiska flödet som syftar till att vidareförädla råvaran till färdig produkt efterfrågar transporttjänster som för järnvägen innebär att man blir en del av detta interna logistikflöde. I många fall går det att utforma transporttjänsten i nära samverkan med kunden. Enkelt kan man uttrycka det som att i detta fall finns det ett (logistik) problem som fordrar en lösning (järnvägstransport).

Den andra uppgiften utgår från ett omvänt perspektiv; det finns en lösning (järnvägstransport) som fordrar ett (logistik) problem. Dvs., i detta fall marknadsför järnvägsföretaget, eller i förekommande fall en speditör eller dylikt, en mer eller mindre standardiserad transportlösning som transportköparen kan välja att köpa eller inte. Denna uppgift är inte helt olik den som den linjebundna persontrafiken har – man marknadsför tidtabellsbundna resor från station till station.

Jag har valt att i nedanstående beskrivningar av dessa uppgifter att benämna dessa som:

1. Transporter för industrins behov,
2. Tidtabellslagda undervägstransporter.

En framtida utveckling av godstransporter måste, som jag tidigare sagt, ses ur ett transportpolitiskt helhetsperspektiv. Då mitt upp-

drag endast rört järnvägen vore det enligt min mening önskvärt att den problematik som jag här berör fördomsfritt kunde ventileras mer grundligt av de branschkunniga för att utröna vilken eller vilka roller järnvägen kan spela på transportmarknaden. Det naturliga forat för en sådan diskussion är enligt min uppfattning Godstransportdelegationen. Jag föreslår att regeringen uppdrar åt denna att fortsätta diskussionen som också är av avgörande betydelse för hur den framtida terminalinfrastrukturen ska utvecklas i ett intermodalt perspektiv.

3.2.7 Transportuppgift 1 – transporter för industrins behov

Järnvägens huvudsakliga existensberättigande ligger i tunga transporter i regel över längre avstånd. Dessa transporter emanerar nästan undantagslöst från de logistikflöden som olika industrier genererar. Viktigare är att dessa transportflöden ofta är både jämna och stora. I de fall som järnvägen nyttjas för dessa transporter kan det ofta ske utan omlastning, då de i påtagligt många fall utnyttjar industrispår och andra kapillära spårssystem för att komma från dörr till dörr.

Dessa transporter kan liknas med att järnvägen är en del av industrins löpande band där en förädlingskedja löper från råvara via olika slag av förädling till distribution av färdig produkt.

I de fall volymerna från en enskild avsändare av gods till en enskild mottagare av gods når upp till så stora volymer att de fyller ett helt tåg kan de produceras i dedicerade s.k. systemtågsupplägg.

Om volymerna från en enskild avsändare av gods till en enskild mottagare av gods inte är större än att dessa fyller åtminstone en vagn klassas detta produktionsmässigt som s.k. vagnslasttrafik. Vagnslasttrafiken bygger på att enskilda vagnar eller vagngrupper under väg rangeras in i eller på annat sätt omfördelas mellan olika tåg för att nå sin slutdestination.

Transporter av råvaror och halvfabrikat är av stor betydelse för det nuvarande vagnslastsystemet i Sverige. För Green Cargos del utgör vagnslasttrafiken själva ryggraden i verksamheten då den svarar för ungefär hälften av transportarbetet och ca 70 procent av omsättningen.

Allt pekar också på att den svenska basindustrin under över-skådlig tid kommer att fortsätta att spela en viktig roll för den svenska ekonomin – den allt viktigare tjänstproduktionen till trots.

Det är således nödvändigt att järnvägens fördelar även i framtiden tas väl tillvara för att kunna erbjuda svensk exportindustri ett säkert, miljövänligt och prismässigt konkurrenskraftigt transportalternativ.

Ungefär 75 procent av järnvägens inrikes transportarbete avser produkter som är relaterade till skog och malm. Huvuddelen av den produktion som baseras på dessa råvaror sker i norra delen av landet. Förädling av råvaror och halvfabrikat till färdiga produkter förutsätter också omfattande transporter av insatsvaror mellan olika industrier såväl inom som utom landet. En betydande del av transportarbetet sker mellan olika anläggningar, t.ex. för vidareförädling till stål eller pappersprodukter.

Dessutom sker en betydande export av mer eller mindre förädlade produkter med järnväg till kontinenten. Sjöfarten är ofta en konkurrent till järnvägen men kan i vissa fall också utvecklas till en viktig samarbetspartner genom att järnväg kan användas för forsling till och från hamn.

Enligt de beräkningar som gjorts i KTH-rapporten kommer den svenska basindustrins produktionsvolym att vara förhållandevis konstant under de kommande åren. Järnvägens transportarbete kan således knappast öka i någon väsentlig utsträckning ens om man lyckas behålla det man redan har – såvida inte någon helt ny marknad öppnar sig. Däremot finns det förutsättningar att bibehålla transportarbetet på ungefär den absolutnivå som gäller idag. Skulle järnvägen däremot börja förlora volymer inom sina traditionellt starka segment blir konsekvenserna allvarliga.

Därför menar jag att det är av yttersta vikt att järnvägen förmår fortsätta vara en framgångsrik leverantör av transporttjänster till svensk basindustri, dels vid sidan av sjöfarten och dels i kombination med sjöfart.

Särskilt viktigt är det att också export med järnväg kan ske så effektivt som möjligt och på flera alternativa sätt, dvs. tvärs igenom landet från norr till söder och till de hamnar som har tillräcklig trafik för att skapa underlag för lönsam järnvägstrafik. Man kan, som jag ser det, för närvarande inte helt inrikta sig på det ena eller andra.

3.2.8 Transportuppgift 2 – tidtabellslagda undervägs-transporter

1988 års trafikpolitiska beslut innehöll visserligen en satsning på kombitrafik, dvs. transport av lösa lastbärare i samverkan mellan järnväg och vägtrafik, men redan efter några år upphörde det finansiella utvecklingsstödet för detta ändamål till SJ. De prov med lättkombi som SJ gjorde under senare delen av 90-talet visade sig fungera praktiskt men rann ut i sanden då det inte gick att få lönsamhet i trafiken. Varken siffermaterial eller praktiska erfarenheter tyder således på att järnvägen skulle ha lyckats samverka i någon större utsträckning med vägtransportföretag.

Enligt min mening ligger det emellertid i samhällets intresse att utveckla järnvägen till ett reellt alternativ till vägtrafiken i stråk där landsvägsflödena är så stora att de utgör ett trafiksäkerhets- och miljömässigt problem. Sådana flöden finns främst mellan Väst- och Mellansverige samt mellan Syd- och Mellansverige, i viss mån även mellan Nordsverige och Mellan/ Sydsverige. Det finns också flöden mellan Sverige och kontinenten som i större utsträckning skulle kunna gå på järnväg. För att förverkliga detta krävs sannolikt en tydlig satsning på radikalt förkortade transporttider jämfört med idag – speciellt i den gränsöverskridande trafiken.

Järnvägens kunder är primärt intresserade av att just deras transporter ska gå direkt från dörr-till-dörr. Även om detta ofta är möjligt, framför allt i industrins interna flöden, finns det ändå stora godsflöden som är för små för att möjliggöra detta. Järnvägens traditionella produktionsapparat är dock primärt uppbyggd att klara basindustrins transportbehov. Om man dessutom betänker att medelsändningsstorlekarna fortsätter att minska samtidigt som varuvärdena ökar får man en förklaring till varför järnvägen hittills varit föga framgångsrik på den del av transportmarknaden som växer snabbast, dvs. den för transporter av högfördlat gods.

Jag kan föreställa mig att nya aktörer utan bindningar till de traditionella nätverken skulle kunna utveckla produkter svarande mot denna transportuppgift. En sådan produkt skulle kunna organiseras som ett tidtabellsbundet tågsystem mellan olika terminalpunkter, precis som persontrafiken på järnväg som anlöper stationer där resenärer kan kliva av och på. I ett sådant flöde delar kunderna på samma transportresurs nämligen ett tåg. Det är upp till organisatören av detta system att marknadsföra och sälja plats i tågen.

En mycket viktig del i ett sådant koncept är att de terminaler som ingår i detta måste vara öppna inte bara för flera järnvägsföretag utan också möjliggöra effektiva omlastningar till och från andra transportslag. Jag utvecklar detta i avsnitt 3.6. I de fall kunderna inte vill eller kan lämna eller hämta godset själva kan detta organiseras av fristående företag i samverkan med såväl terminalägare som de järnvägsföretag och andra transportföretag som utför undervägstransporterna.

Det är ju inte heller givet att det är just järnvägsföretag som ska såväl organisera som utföra denna typ av trafik. Det kan mycket väl vara så att ett logistikföretag organiserar transporten och man sedan i sin tur köper produktionen av den från ett eller flera järnvägsföretag, eventuellt också landsvägsföretag, som behövs för att säkerställa transportkedjan.

Det betyder i sin tur att järnvägsföretag och logistikföretag kan inta olika roller i olika situationer. Ett järnvägsföretag kan vara allt från huvudleverantör i förhållande till slutkunden till underleverantör till ett annat järnvägsföretag eller logistikföretag.

Detta skulle påtagligt bryta mot dagens förhärskande syn i järnvägsbranschen där åtminstone de stora nationella järnvägsföretagen har svårt att föreställa sig i en roll som underleverantörer till någon annan. Ett synsätt som förefaller mig obegriplig med tanke på hur många andra branscher fungerar.

Under årens lopp har landets dominerande järnvägsföretag, tidigare SJ Gods och numera Green Cargo AB, haft olika strategier för sitt uppträdande på transportmarknaden. Ibland har man valt att i större utsträckning arbeta via speditörer och andra transportorganisationsföretag. Detta var särskilt vanligt så länge gods från olika avsändare samlastades i en och samma godsvagn. Under andra perioder har man valt att huvudsakligen försöka arbeta med en egen marknads- och säljorganisation. Skälen till att man valt den ena eller andra marknadsstrategin har varierat.

Det finns ingen anledning för mig att försöka värdera vilken eller vilka marknadsstrategier som varit mest framgångsrik, men det finns heller ingen anledning att betrakta ett transportföretag som främst är underleverantör till en transportorganisation som ett "underlägset" företag. Den överordnade målsättningen från transportpolitisk synpunkt är, som jag uppfattar det hela, att järnvägens marknadsandel minst kan bibehållas, helst ökas. Om det kan ske genom att järnvägsföretagen skapar allianser med speditörer och

organisatörer av transporterkedjor i vilka olika transportslag ingår, desto bättre.

Jag är medveten om att det både kan vara marknadsmässigt knepigt och ekonomiskt mindre fördelaktigt att både vara säljare och leverantör av transporttjänster direkt till en transportköpare och fungera som underleverantör av t.ex. tågdragning via en speditör. Måhända finns det ändå möjligheter att återuppväcka tanken att något järnvägsföretag, eller annat transportföretag, skulle kunna specialisera sig inom det senare fältet och erbjuda sina tjänster till olika transportsäljande företag, som då kunde få möjligheter att organisera transporter på ett transportmedelsmässigt "neutralt" sätt.

Att driva tågtrafik är en verksamhet som i sig kräver en hög grad av specialistkunskaper och det är inte självklart att det i ett sådant företag alltid ska bygga upp logistisk kompetens.

3.2.9 Åtgärder för att bevara och utveckla den spårbundna godstrafikens roll

Allmänt

Samhällets insatser för godstransport på järnväg bör enligt min mening inriktas mot att tillhandahålla en infrastruktur av den kvalitet och framkomlighet som krävs för att järnvägen ska vara konkurrenskraftig mot främst landvägstransporter.

Oavsett järnvägens framtida roll kommer det, för att den ska kunna behålla och öka marknadsandelarna såväl inrikes som i transporter till och från andra delar av Europa, att krävas medvetna satsningar i infrastruktur, inklusive kapillära system som, bangårdar, terminaler, industrispår m.m.

Sådana åtgärder i infrastrukturen som motiveras utifrån ett persontrafikperspektiv är enligt min mening ofta till nytta även för möjligheterna att utveckla järnvägens godstransporttjänster, framför allt vad avser tidtabellsbundna undervägstransporter.

Axellast och lastprofil

Banverkets satsning på att höja det högsta tillåtna axeltrycket till 25 ton över den större delen av järnvägsnätet är sannolikt en riktig

satsning, och jag tycker mig finna stöd för detta i de beräkningar som gjorts i KTH-rapportens olika alternativ.

Full nytta av det höjda axeltrycket kan dock dras först när motsvarande uppgradering genomförts på kontinenten, men inrikes-transporterna (inklusive utrikestransporter till svenska hamnar) bör i varje fall bli mer ekonomiskt bärkraftiga genom denna åtgärd.

Den svenska lastprofilen (s.k. A-profil) är betydligt större än de som används i större delen av övriga Europa. Det pågår ett långsiktigt arbete från Banverkets sida att på delar av det svenska bannätet ytterligare utvidga lastprofilen till s.k. C-profil. Denna är framför allt intressant för den nationella godstrafiken, särskilt systemtrafik och godstrafik på järnväg som har sitt ursprung eller slutmål i vissa hamnar.

Ett återstående problem är att den tillåtna tågvikten per meter är lägre i Sverige än i många andra länder.

Högre medelhastighet

Om genomsnittshastigheten för godstransport på järnväg till länder söder om oss kan höjas till 70 km/h skulle järnvägen få en konkurrensfördel som gynnar alla parter. Det är härvid inte en fråga om att höja de maximala hastigheterna, utan om att få bort onödiga stopp och slumpmässiga fördröjningar. Detta framgår tydligt av rapporten från KTH. I vissa relationer skulle även de landsvägs-transportföretag som väljer järnvägen för att förflytta lastbärare eller hela ekipage över längre avstånd vinna tid.

De åtgärder som vidtas på svensk botten för att höja medelhastigheten för en järnvägstransport från Sverige till Sydeuropa slår inte igenom på den totala transporttiden i någon större utsträckning, men med hög inhemsk genomsnittshastighet bör det bli något lättare att argumentera för att man även i andra länder på allvar måste arbeta för att nå målet 70 km/h som genomsnittshastighet mellan en järnvägstransports start- och målpunkt. Målet kan verka närmast utopiskt idag när genomsnittshastigheten inom Europa för internationella godståg enligt EU⁴ endast är 18 km/h, men det finns inga väsentliga tekniska hinder att nå målet.

⁴ Europeiska Kommissionens vitbok *Den gemensamma transportpolitiken fram till år 2010: Vägval inför framtiden* (ISBN 92-894-0347-0)

De hinder som finns är i hög grad av administrativ karaktär, t.ex. prioriteringen av tåglägen för godstrafiken vid fördelningen av kapacitet.

Utveckla förutsättningarna för matningstrafik – villkor för anläggning och utnyttjande av terminalanläggningar m.m.

Framför allt för transportuppgiften ”Transporter för industrins behov” förefaller det viktigt att Banverket utvecklar en tydlig strategi för hur kapillära spårssystem ska anslutas till statens spår-anläggningar. I detta är det viktigt att det tydliggörs vilket ansvar staten respektive kommunerna har för de kapillära spårssystemen.

Under senare år har många industrispår och terminaler stängts. Anslutningsväxlar har också tagits bort. Orsakerna är som tidigare sagts att industriverksamhet lagts ned eller att järnvägstransporterna inte kunnat hävda sig i konkurrens med landsvägstransporterna. Anledningen kan också vara att transporterna ifråga inte är intressanta sett utifrån Green Cargos:s affärskoncept. När behov av nyanläggning eller återöppnande av spår aktualiseras är det ofta förenat med betydande kostnader.

När Banverket övertog industrispår och terminalområden från SJ var skälet bl.a. att skapa i jämförelse med vägtrafiken mer rättvisa avgränsningar av infrastrukturansvaret. Med Banverkets vidgade ansvar kan numera anläggning av olika typer av s.k. kapillära spår-anläggningar ske efter sedvanlig samhällsekonomisk prövning. Finansieringen och den ekonomiska risken har alltså flyttats från trafikintressenterna till staten. I detta avseende har alltså situationen förbättrats sedan 1999 då de nya villkoren infördes.

Många terminalområden och industrispår förvaltas emellertid av kommuner eller privata företag. För dessa innebär nuvarande villkor att de ska täcka Banverkets kostnader för anslutning till de statliga spår-anläggningarna. Dessa kan vara mycket höga om anslutningen ska göras till dubbelspåriga delar av stomjärnvägsnätet där persontrafik med höga hastigheter bedrivs. Kostnaderna speglar långtifrån den nytta som anläggningen innebär för kommunen eller den privata spårägaren. Jag vill därför föreslå att regeringen ger Banverket i uppdrag att i samverkan med Godstransport-delegationen se över villkoren för anslutning av spår till de statliga spår-anläggningarna. En sådan analys bör skilja på två situationer, dels den då en kommun är spår- eller terminalägare, dels den när

industrier, järnvägsföretag eller andra trafikintressenter vill ansluta ett järnvägsspår till de statliga spåranläggningarna. I det förra fallet rör situationen samverkan mellan två infratrakturförvaltande nivåer i samhället vilket, om man jämför med vägsidan, åtminstone inte föranleder några extra kostnader för den som utnyttjar de anläggningar som är allmän väg.

I det senare fallet är situationen mer jämförbar med privata vägar och terminalområden där kostnaderna på ett eller annat sätt måste täckas av infrastrukturförvaltarna via de som utnyttjar infrastrukturen – eller genom att de belastar industriell eller annan verksamhet i anslutning till anläggningen. Banverkets analys bör ta fasta på att nya villkor ska ge järnvägstransporterna villkor som är jämbördiga med i första hand vägtransporterna. Banverkets och Godstransportdelegationens utredning bör också omfatta överväganden om det finns skäl att i ökad utsträckning överföra privata eller kommunala spår till de statliga spåranläggningarna.

Kommuner eller privata spårägare kan visserligen redan idag genom 5§ i förordningen (1996:734) om statens spåranläggningar hemställa om sådan överföring, vilken sedan Banverket tar ställning till. Inventeringen bör därför göras med utgångspunkt från om ytterligare införlivande i statens spåranläggningar skulle kunna vara ett sätt att marknadsföra järnvägen som ett alternativ då kommun eller privata intressenter valt bort det på grund av nu gällande villkor.

Som alternativ till ökat direkt statligt ansvar bör bidrag till privata spår- och terminalanläggningar utredas. Motivet för ett sådant system skulle kunna vara att aktörer med en lokal förankring, givet andra villkor än vad som gäller idag, har bättre förutsättningar att bedöma vilka kapillära spåranläggningar som kan vara till nytta för olika intressenter. Man har också med en lokal förankring ha större incitament att utveckla och marknadsföra terminalanläggningen (se även avsnitt 3.6). Bidrag bör omfatta såväl kostnader till anläggning och drift, det senare för att åstadkomma nyttjandevillkor som är jämställda med villkoren på statens spåranläggningar.

Det har också i olika sammanhang framförts idéer om att man skulle kunna införa ett bidrag till kortväga transporter av matar-karaktär för att stimulera framväxt av s.k. matarbanor. Jag är långt ifrån övertygad om att detta är rätt väg att gå. Att laborera med direkta transportbidrag strider enligt min uppfattning mot EU:s statsstödsregler (se även avsnitt 3.7).

Banverkets översyn bör också omfatta vad järnvägsföretag eller andra auktoriserade sökande som vill andra terminaler m.m. ska betala för nyttjandet. Idag tas en avgift som enligt förordningen på statens spåranläggningar ska motsvara ca 30 procent av drift- och underhållskostnaderna. Avgiften är i Banverkets tillämpning helt kostnadsbaserad.

Jag anser att verket i översynen bör utveckla ett avgifts- eller förhandlingssystem där användarna i stället får betala för den tjänst och den nytta som denna representerar för användaren. Tjänsterna kan då vara allt från uppställning, tågsammansättning, rangering eller tågdragnings på industrispår. Det bör i sammanhanget observeras att även det kapillära bannätet omfattas av den kommande järnvägslagens regler om marginalkostnadsprissättning.

Bättre beredskap för anpassning av infrastrukturen efter marknadens behov.

Den nya järnvägslagstiftningen kommer, som en spegling av kraven i EG-rätten, att ställa skärpta krav på infrastrukturförvaltarna att tillsammans med användarna göra kapacitetsanalyser och kapacitetsförstärkningsplaner då efterfrågan på tåglägen eller annan infrastrukturkapacitet inte kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. Det förutsätts att sådana åtgärder ska genomföras utan dröjsmål om de är ”ekonomiskt och finansiellt hållbara”.

När Banverket bildades föreslogs att en del av Banverkets anslag skulle hållas tillgängligt för mer snabbt uppkomna behov till följd av ny efterfrågan från framför allt godstransportmarknaden. Regeringen anslöt sig också till ett sådant synsätt. Jag nödgas samtidigt konstatera att dessa önskemål hittills inte kunnat tillgodoses.

Jag har i delbetänkandet *Rätt på spåret* bedömt att de krav som ställs i den nya lagstiftningen torde kunna sägas vara tillgodosedda i den typ av rullande planering som bedrivs i Sverige. Jag ser ändå anledning att föreslå en tydligare åtskillnad vid planering och finansiering av Banverkets mer kortsiktigt marknadsbetingade investeringar i förhållande till de mer långsiktiga och för olika samhällsändamål strategiska investeringarna. Banverket bör därför ges en särskild finansiell ram för mer kundnära anpassningar i infrastrukturen vilken i så stor utsträckning som möjligt bör hållas intakt oberoende av övriga statsbudgetpolitiska överväganden.

Tåglägen för internationell trafik

För att skapa förutsättningar för ökad medelhastighet i den internationella trafiken är det nödvändigt att regeringen och Banverket i internationella sammanhang verkar för ytterligare utveckling av fungerande nordsydliga järnvägskorridorer för godstransport, helst en västlig och en östlig.

På kontinenten är godsflödena i nordsydlig riktning av betydligt mindre omfattning än de östvästliga, varför det finns en påtaglig risk att ett splittrat nordiskt uppträdande kan leda till att sådana konkurrerande behov kommer mycket högre upp på listan i länder på den europeiska kontinenten.

Banverket bör enligt min mening ta initiativ till utveckling av en skandinavisk eller nordisk strategi och handlingsplan för att påskynda utvecklingen av det transeuropeiska järnvägsnätet för godstransport i nordsydlig riktning. På lång sikt handlar det om att etablera ett fysiskt nät huvudsakligen avsett för godstransporter, medan det på kort och medellång sikt måste bli fråga om att få fram tåglägen som i praktiken leder till en påtaglig höjning av medelhastigheten.

Från järnvägsföretagens synpunkt är det väsentligt att konkurrerande stråk växer fram. Det samarbete som etablerats mellan de nationella infrastrukturförvaltarna inom ramen för RNE, Rail Net Europe, är visserligen väsentligt för att administrera fram fungerande tåglägen. Risken är dock uppenbar att järnvägsföretagen kommer att sakna priskonkurrerande alternativ under olika huvudmannaskap.

De s.k. One-Stop-Shops som bildats för att fungera som kundmottagare tillåts bara fungera som förmedlingsorgan för de nationella infrastrukturförvaltarna. Sverige bör inom EU ta initiativ till att dessa eller liknande organ tillåts fungera som fristående marknadsförare och säljande organ av tåglägen, kapacitet på terminaler etc.

Ett järnvägsföretag borde alltså (jämför en transportköparens relation till en speditör) kunna vända sig till fristående, konkurrerande, "kapacitetsförsäljare" med arbetsfält över hela den europeiska marknaden och sluta avtal med denne för alla de infrastruktur- och andra tjänster som behövs för att genomföra ett transport- och trafikupplägg. Infrastrukturförvaltarna bör i detta sammanhang inta en underleverantörsroll.

En sådan omdaning kan också påskynda utvecklingen av ökad driftskompatibilitet vad infrastrukturen anbelangar.

Förenklad gränspassage

Ytterligare en förutsättning är att gränspassageformaliteter nedbringas till ett minimum. Ett samfällt skandinaviskt eller nordiskt agerande i internationella fora skulle förmodligen stärka saken och möjligtvis påskynda utvecklingen. För de ursprungliga nationella järnvägsförvaltningarna tillämpas förenklade rutiner vid gränspassage. Nya järnvägsföretag åtnjuter inte samma förtroende hos tullmyndigheterna och diskrimineras därför i detta avseende.

Den nordiska godstransportmarknaden

De nordiska infrastrukturförvaltningarna tog vintern 2000 ett gemensamt initiativ för att driva på integrationen mellan Europas nationella järnvägar. Ett första steg var inrättandet av ett projekt kallat *”En fri nordisk järnvägsmarknad för godstrafik”*. Arbetet omfattar bl.a. att i dialog med de nordiska järnvägsinspektionerna åstadkomma ett gemensamt godkännande av rullande materiel, utvecklande av en nordisk infrastrukturplan med utpekade gemensamma projekt och nordiska tidtabellägningsrutiner. Det program som infrastrukturförvaltarna tagit fram är angeläget för den fortsatta marknadsutvecklingen inom Norden och för trafiken mellan länderna till och från Centraleuropa. Ökad trafik mellan länderna, inklusive transittrafik ger ett bättre underlag för den samlade internationella nordiska trafiken. En gemensam utveckling kan också göra den nordiska rösten bättre hörd i europasamarbetet.

Många av de förslag som infrastrukturförvaltarna väcker kräver uppbackning av de nordiska regeringarna för att kunna genomföras. Jag rekommenderar att den svenska regeringen aktivt ger Banverket det stöd som behövs i detta arbete.

Prioritet i kapacitetstilldelning och leverans av framkomlighet

Under diskussioner i samband med utredningen och i andra sammanhang har jag erfarit att de regler som styr den dagliga tågtrafikledningen i alltför många fall inte tycks följas. Det är framför

allt den regel som säger att ett tåg i rätt tid alltid har företräde framför ett tåg som är försenat, som inte respekteras i tillräcklig utsträckning.

De järnvägsföretag som bedriver godstrafik menar att de alltför ofta får stå tillbaka för försenade persontåg. Detta kan ibland leda till mycket stora omedelbara ekonomiska konsekvenser och dessutom leder det till att godstransportföretaget oförskyllt får problem gentemot sina kunder och att järnvägen som transportmedel hamnar i vanrykte.

Jag anser att detta är allvarligt och menar att Banverket tillsammans med järnvägsföretagen måste utarbeta prioriteringsregler som kan accepteras av alla inblandade parter. Självfallet är jag medveten om problemets komplexitet, men det kan inte lämnas olöst.

3.3 Marknadstillträdet

3.3.1 Inledning

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 i större utsträckning än vad man gör. Bakom det anförda argumentet ryms bl.a. frågan om hur transportkunden har möjlighet att utöva den kontroll över transporten som man anser nödvändig för att säkra leveransen av godset. Svårigheten att hitta alternativ när man inte är nöjd med det anlitade järnvägsföretaget är en del av denna problematik.

3.3.2 Rätt på spåret – en helt öppen godstrafikmarknad

Det självständiga Banverket innebar, som jag redan inledningsvis konstaterat, en förbättrad ställning för kunderna. Man fick genom det nya systemet möjlighet att planera transport- och trafikupplägg direkt med Banverket när de var förenade med önskemål om insatser i infrastrukturen. Detta förstärktes då den statliga terminalinfrastrukturen år 1999 till största delen fördes över till Banverket. Genom den avreglering av godstrafiken som skedde 1996 hade man dessutom redan fått möjlighet att anlita andra järnvägsföretag än SJ Gods.

När den nya järnvägslagen träder i kraft kommer den svenska godstransportmarknaden på järnväg att vara helt öppen. Alla intressenter som är licensierade järnvägsföretag eller som har auktorisation från den blivande Järnvägsstyrelsen kommer att ha rätt att organisera godstrafikflöden på det svenska järnvägsnätet och ansöka om kapacitet på infrastrukturen. Bland intressenter som inte är järnvägsföretag men innehar auktorisation kan återfinnas speditörer, rederier, landsvägsåkerier, industrier m.fl. I lagen kommer att finnas reciprocitetsförbehåll för utländska järnvägsföretag eller andra auktoriserade sökanden. Innebörden är att om dessa ska få verka i Sverige ska också motsvarande rättighet ges till svenska företag i det land som företagen i fråga har sitt säte. Företag som verkligen vill skaffa sig rätt att utöva verksamhet i Sverige kan genom ett dotterföretag lätt skaffa sig säte i Sverige och därmed få full frihet att fungera på den svenska järnvägsmarknaden.

Med den nya lagstiftningen, som bygger på mina förslag i delbetänkandet *Rätt på spåret*, ökar transportkundernas inflytande i systemet. Företag kan organisera trafikflödena direkt i egen regi genom att ingå avtal om framkomlighet med Banverket eller de andra infrastrukturförvaltarna på ett sätt som stämmer med deras totala logistikupplägg. Andra godstransportkunder kan i samverkan med varandra eller i samverkan med speditörer åstadkomma ett tillstånd som närmar transportkunden till infrastrukturförvaltaren och ett direkt deltagande i kapacitetstilldelningsprocessen. LKAB:s omhändertagande av malmtransporterna i egen regi är ett exempel på de stora transportkundernas möjlighet att agera i detta sammanhang. SSAB och andra stora företag med systemtågsupplägg skulle kunna ändra sitt förhållande till olika aktörer inom järnvägssektorn på liknande sätt.

IKEA:s järnvägstransporter utgör ett exempel på ett transport- och trafikflöde som utifrån ett företags behov utvecklats i samarbete med andra intressenter. Även om IKEA kommer att lägga ned den egna järnvägsverksamheten har jag förstått att det finns goda förhoppningar om att trafiken som sådan ska kunna fortsätta i annans regi. Dock utan garantier om att dagens godsvolymer kommer att förbli intakta.

Jag har noterat att även andra upplägg växer fram där nya intressenter är verksamma under de nya premisser som en öppen järnvägsmarknad ger. Det gäller t.ex. det engagemang som åkerisidan genom det lokalt förankrade Härjelast AB har visat i rekonstruktionen av Inlandsgods AB:s verksamhet. Göteborgs hamns insatser

för att öka användningen av tåget och delta i utvecklingen av hamnpendlar utgör ett annat exempel.

Ytterligare ett exempel på en mycket intressant utveckling är den som f.n. sker i Norge där CargoNet fr.o.m. den 1 januari 2004 helt och hållet kommer att upphöra med traditionell vagnslasttrafik och bara erbjuda systemtåg och det man kallar "containerekspressstog". CargoNet äger SJ Gods tidigare dotterbolag Rail Combi AB som bedriver kombitrafik i Sverige.

Vad som är beklagligt är att många av de företag som hittills etablerat sig på marknaden visat dålig uthållighet. Det kan finnas olika skäl för detta, svag kapitalbas och svag lönsamhet i transportuppdragen är några av dessa.

Jag hyser trots detta stora förväntningar om att marknadsaktörer utnyttjar de nya möjligheter som den nya lagstiftningen kommer att erbjuda. De nya möjligheterna behöver inte nödvändigtvis leda till stora förändringar i den synliga rollfördelningen mellan transportkund, transportör och järnvägsföretag så länge de senare visar att man tar till vara transportkundernas intressen – oavsett om dessa företräds i direkt relation med järnvägsföretaget eller sköts via speditör eller annat ombud. Värdet med den nya spelplanen och de nya spelreglerna ligger enligt min uppfattning i att slutkundens styrkeförhållande i relation till järnvägsföretagen förändras i en kundorienterande riktning.

Som jag utvecklar i kapitel 7 om järnvägens kompetensförsörjning är det önskvärt att det i forskning och logistikutbildning m.m. på högskolenivå vävs in de nya möjligheter att använda järnvägen som de nya marknadsförutsättningarna erbjuder.

3.3.3 Fortsatt agerande inom EU för marknadsöppning

Det är enligt min uppfattning angeläget att regeringen agerar kraftfullt för att godstransportmarknaden på järnväg ska öppnas fullt ut inom EU. Den svenska öppenheten måste förenas med liknande krav på de övriga medlemsstaterna. Även om den ökade mångfalden innebär att nya effektiva alternativ kan komma att erbjudas näringslivet är det inte näringspolitiskt acceptabelt att Sverige utnyttjas för expansion av järnvägsföretag som åtnjuter legalt eller faktiskt monopolskydd på sin hemmamarknad. På sikt kan de vinster som mångfalden ger annars riskera att leda till risk för att näringslivet kommer att sakna kraftfulla, fristående alterna-

tiv för utförandet av sina transporter. Jag återkommer till denna problematik i avsnittet 3.4 om operatörsmarknaden.

IKEA tvingades med det regelverk som nu gäller i Sverige att utföra sin verksamhet i ett särskilt företag som också har licens som järnvägsföretag. Man fick därmed en ställning som medgav att man kunde fungera självständigt även i andra EU-länder trots att man inte självt är järnvägsföretag i betydelsen innehavare av lok och vagnar. Den nya lagstiftningen i Sverige eliminerar inte detta behov så länge som man inte kan utnyttja ställningen som auktoriserad sökande utanför Sverige. EG-rätten innebär i nuvarande skepnad inget tvång för medlemsstaterna att införa rätt för andra än järnvägsföretag att ansöka om infrastrukturkapacitet.

Sagda konstaterande innebär att speditörer eller andra auktoriserade sökanden får en begränsad möjlighet att organisera internationella trafikflöden. Med hänvisning till de slutsatser som jag dragit i avsnitt 3.2 angående betydelsen av industrins och transportorganisationernas insatser för att effektivisera de internationella järnvägstransporterna, anser jag det vara synnerligen betydelsefullt att Sverige fortsatt driver frågan om marknadsöppnandet inom EU att gälla alla typer av auktoriserad sökanden. Jag vill här peka på de gemensamma insatser som genomfördes av Banverket och dåvarande Industriförbundet och SJ för att introducera auktoriserad sökande vid sidan av rena järnvägsföretag. Den förväntade effekten i form av en vidgad marknad för järnvägstransporterna ansågs vara till godo för alla parter: för näringslivet genom ett ökat utbud på transportmarknaden, för Banverket i form av en ökad efterfrågan på infrastrukturen och för järnvägsföretagen som presumtiva leverantörer på en marknad som efterfrågade fler tjänster av järnvägens åkerifunktion.

3.4 Operatörsmarknaden

- TGOJ Trafik AB bör lyftas ut ur Green Cargo koncernen.
- Staten bör dock tills vidare kvarstå som dominerande ägare till både Green Cargo och TGOJ Trafik AB.
- TGOJ Trafik AB och Green Cargo bör förvaltas antingen direkt under regeringen eller under ett holdingbolag under regeringen. I båda fallen måste bolagens självständighet och konkurrens med varandra garanteras av regeringen.

3.4.1 Inledning

Svårigheten att hitta alternativ när man inte är nöjd med det anlitate järnvägsföretaget anför, som jag konstaterade i avsnitt 3.3.1, av kunder jag talat med som en förklaring till varför man inte använder sig av järnvägen. I många fall är anlitan det av järnvägen förenat med betydande investeringar hos transportkunden. Fungerar inte järnvägsföretaget och järnvägstransporten riskerar därför vissa kunder också en betydande kapitalförlust. Att byta transportslag kan därför inte göras lättvindigt, utan föregås av omfattande analyser vilka kräver ett långsiktigt tänkande.

Av naturliga skäl har Green Cargo en dominerande ställning på den svenska järnvägstransportmarknaden. Visserligen har ett antal nya järnvägsföretag vuxit fram på den svenska järnvägstransportmarknaden under senare år, men ingen av dessa kan storleksmässigt och beträffande geografiskt verksamhetsfält annat än undantagsvis fungera som alternativ till Green Cargo.

I vissa fall utgör de alternativ för att utföra regionala godstransporter, i andra fall fungerar de som matarlinjer till Green Cargo:s trafiksystem. Ett av de idag fåtal realistiskt tänkbara alternativen för mer omfattande transportuppdrag, TGOJ Trafik AB, är dessutom dotterbolag till Green Cargo.

I den rådande situationen anmäler sig automatiskt frågan om operatörsmarknaden kan antas utvecklas av egen kraft eller om strukturella åtgärder behöver vidtas för att skynda på utvecklingen. Det senare ska naturligtvis i så fall motiveras med att det utgör en väsentlig förutsättning för utveckling och tillväxt av godstransporterna på järnväg.

3.4.2 Dagens operatörer på den svenska godstransportmarknaden

Ett antal mindre godsjärnvägsföretag bildades under 90-talet efter det att andra järnvägsföretag än SJ 1990 fick möjlighet att bedriva trafik på matarbanor och 1996 fick vissa möjligheter att bedriva trafik på stomnätet. Nedanstående tabell visar tidpunkten för dessa bolags bildande.

1991	Österlentåg, Sydtåg samt Dalatåg
1993	Wasatrafik samt Malmtrafik i Kiruna AB (helägt dotterbolag till LKAB)
1994	Shortline Väst, Tågakeriet i Bergslagen, Woxna Express, BK Tåg (i sin roll som godsjärnvägsföretag) samt BSX/Urnet
1995	Skövde-Karlsborgs Järnväg
1997	BSM Järnväg samt Inlandsgods
1998	Orsatåg
2000	Svenska Tågkompaniet AB
2001	Green Cargo AB, Rail Combi AB samt Railion Danmark a/s
2002	IKEA Rail AB samt Bantåg i Dalarna AB

De första åren uppträdde dessa små bolag som underentreprenörer till SJ, det var först i och med BSM:s övertagande av ett transportuppdrag för Neste gas räkning att köra gasol mellan Sundsvall och Borlänge fr.o.m. den 1 januari 1997 som något godsjärnvägsföretag fått ett uppdrag i direkt konkurrens till SJ.

Ovanstående bolag har sedan dess rönt varierande framgång, flera av dem har sedermera gått i konkurs eller fusionerats med andra. De järnvägsföretag som idag⁵ är verksamma på marknaden för godstrafik i Sverige är enligt följande tabell:

⁵ Baserat i huvudsak på medlemskap i Branschföreningen Tågoperatörerna

<i>Företag</i>	<i>Anmärkning</i>
Bantåg i Dalarna AB	Kör enbart för Banverkets räkning
BK Tåg AB	
Green Cargo AB	F.d. SJ Gods
IKEA Rail AB	Anlitar TGOJ Trafik AB att utföra trafiken. IKEA:s styrelse har dock under hösten 2003 beslutat att per den 15 januari 2004 lägga ner IKEA Rail AB
Inlandsgods AB	Gick sommaren 2003 i konkurs. Konkursboet köpt av Härjelast AB vilken driver verksamheten vidare
Malmtrafik i Kiruna AB (MTAB)	Helägt dotterbolag till LKAB
Malmö - Limhamns Järnväg AB	Ägs av Cementa vilken i sin tur äger järnvägsfastigheten på sträckan. Verksamheten är begränsad till ett eget industrispår.
Rail Combi AB	Helägt dotterbolag till CargoNet AS som i sin tur ägs till 55 procent av NSB BA och 45 procent av Green Cargo AB
Raillion Danmark a/s	Ingår i Stinneskoncernen vilken ägs av DB AG. Samverkar med Green Cargo AB.
Skånetåg AB	Kör bl.a. salt åt Vägverket
Skövde Karlsborgs Järnväg AB	Har nyligen lagt ner verksamheten då Banverket slutat underhålla banan mellan Skövde och Karlsborg.
Svenska Tågkompaniet AB	Hyr enbart ut lok till TGOJ Trafik AB.
TGOJ Trafik AB	Helägt dotterbolag till Green Cargo AB.
Tågåkeriet i Bergslagen AB (TÅGAB)	Fungerar i huvudsak som matare till Green Cargo.

Av ovan nämnda företag bedriver BK Tåg, Inlandsgods och TÅGAB i ringa omfattning direkt konkurrerande verksamhet i förhållande till Green Cargo i form av systemtransporter och viss kombitrafik. I stort sett inga nya transporter har tillförts järnvägen genom dessa företag. MTAB bedriver i egen regi systemtransporter av järnmalm från egna gruvor mellan Kiruna och Narvik respektive Luleå vilket tidigare sköttes i samverkan mellan SJ och NSB. IKEA

Rail anlitar TGOJ Trafik AB som entreprenör för sin trafik mellan Älmhult och Duisburg i Tyskland (se dock tabellen ovan). TGOJ Trafik AB har en relativt självständig roll inom Green Cargo koncernen och bedriver såväl konkurrerande som kompletterande trafik i förhållande till moderbolaget.

Övriga aktörer bedriver kompletterande verksamhet till Green Cargo, transporter för Banverkets räkning eller är vilande.

Den senast tillkomna aktören är Svenska Tågkompaniet som dock idagsläget enbart fungerar som uthyrare av ellinjelok.

Andra järnvägsföretag än Green Cargo, Rail Combi och MTAB har idag en mycket blygsam roll på den svenska marknaden.

Genom att insamlade uppgifter om enskilda företags transporter inte är offentliga är Banverket, som numera redovisar denna statistik, förhindrade att redovisa marknadsandelar för respektive företag.

En uppskattning som järnvägsföretagen själva gjort visar att Green Cargo och TGOJ Trafik AB tillsammans står för något under 80 procent, MTAB för något under 20 procent och övriga tillsammans för ca två procent av transportarbetet.

3.4.3 Den europeiska operatörsmarknaden

Statligt ägda järnvägsföretag

I varje europeiskt land, undantaget Danmark, Holland samt Storbritannien, finns ett nationellt statligt ägt godsjärnvägsföretag med ursprung i den tidigare nationella järnvägsförvaltningen.

Ett av dessa statligt ägda järnvägsföretag är DB AG i Tyskland vilken är det enskilt största godsjärnvägsföretaget i Europa. Man har på senare år dessutom stärkt sin ställning genom förvärv av bl.a. logistikaktörer som Stinnes samt godstrafikverksamheterna hos de nationella järnvägsförvaltningarna i Danmark⁶ och Holland⁷. DB AG har också ambitioner att genom ytterligare förvärv stärka sin ställning ännu mer.

Ytterligare tre statligt ägda järnvägsföretag med särskilt stor betydelse p.g.a. stora inrikes transportvolymer är SNCF Fret i Frankrike, Trenitalia S.p.A. i Italien samt SBB Cargo i Schweiz. Den senares ställning i detta sammanhang förklaras framför allt av

⁶ DSB Gods är numera Railion Danmark a/s

⁷ NS Cargo är numera Railion Benelux n.v.

den nationella transportpolitiken i Schweiz som påtagligt går ut på att styra över transiterande godstrafik till järnväg.

Min bedömning är att dessa nämnda aktörer tillsammans med DB AG har alla möjligheter att tillsammans eller i olika konstellationer dominera den europeiska marknaden för järnvägsgodstrafik i Europa även framledes.

De nationellt ägda europeiska järnvägsföretagens stora konkurrensfördel är att de ingår i ett etablerat nätverk som möjliggör transporter på järnväg mellan alla delar av Europa. De gränsöverskridande transporterna baseras på att koppla ihop nationellt optimerade produktionssystem med varandra. Exempelvis går i stort sett alla godståg från Sverige idag ner till den stora godsbangården Maschen utanför Hamburg i Tyskland. Där kopplas vagnarna in i DB AG:s produktionssystem för vidare färd. Ett undantag är de transporter mellan Älmhult och Duisburg som IKEA Rail f.n. kör i egen regi.

I de fall vagnarna ska vidare till annat land överlämnas de på någon godsbangård till nästa nationella järnvägsföretag – likt en stafettpinne som överlämnas från löpare till löpare. Detta betyder i korthet att det gränsöverskridande godsflödet underordnas de nationellt optimerade produktionssystemen. Det betyder också att det mycket sällan är en transportör som tar totalt ansvar för transporten från dörr-till-dörr.

Detta system är mycket känsligt för störningar, inte bara i produktionen utan även från konkurrens. Enligt min mening kan detta vara en förklaring till varför de statliga järnvägsföretagen alltid hävdar att nya aktörers ”russinplockning” skulle skada godstrafiken och därför motarbetat detta.

Privata järnvägsföretag

I många europeiska länder har de senare årens förändrade järnvägs politik nu lett till att de strukturella förutsättningarna för nya privata aktörer att etablera sig på marknaden är sådana att etableringar faktiskt är på gång.

Först ut på plan var Storbritannien. Ett av resultaten av järnvägsreformen 1996 var att det tidigare statligt ägda British Rails (BR) godstrafikverksamhet delades upp. Avsikten var att sälja dessa till privata intressenter separerade från varandra. Tre tidigare divisioner inom BR såldes sedermera till ett internationellt konsortium som

antog namnet English Welsh and Scotish Railway (EWS). Företagets dominerande ägare idag är det – trots vad namnet antyder – privatägda kanadensiska järnvägsföretaget Canadian National Railroad (CN). 1997 förvärvade EWS den sista återstående delen av BR:s godstrafikverksamhet – Railfreight Distribution (RfD). RfD heter numera EWS International och har som uppgift att köra godståg genom kanaltunneln för vidare anslutning till det europeiska godstrafiknätverket.

Ytterligare en del av det f.d. BR som privatiserades 1996 är företaget Freightliner. Ursprungligen bedrev man BR:s kombitrafik. Man har idag kompletterat detta med traditionella bulktransporter och är därmed i många segment en direkt konkurrent till EWS. Till skillnad från EWS bedrivs dock ingen gränsöverskridande järnvägstrafik, istället satsar man på matning till och från olika hamnar.

En sedan länge etablerad aktör i Centraleuropa är det schweiziska järnvägsföretaget BLS Lötschbergbahn AG med bl.a. dotterbolaget BLS Cargo AG som framför allt exploaterar de möjligheter som ges av moderbolagets ägande och förvaltning av infrastrukturen på sträckan Lötschberg – Simplon. Innehavet av en strategiskt viktig infrastruktur har gett företaget en viktig roll i järnvägstransporter mellan Tyskland, Frankrike och Italien. Denna rutt utgör ett viktigt alternativ och kapacitetsmässigt komplement till ruten via Gotthardtunneln. Man har ett omfattande samarbete med SBB som senast stadfästes i ett avtal dem emellan 2001. För godstrafikens del innebär det i korthet att BLS inte agerar i eget namn i vagnslasttrafiken utan överlåter detta till SBB Cargo. För övrig trafik agerar man dock i eget namn.

Utvecklingen på den tyska järnvägsmarknaden är kanske den mest intressanta då transportarbetet i jämförelse med det svenska är nästan fyra gånger så stort. Företag som Rail4 Chem, TX Logistics, Connex Cargo Logistics och RAG Bahn und Hafen utgör exempel på nya aktörer som växer sig allt starkare.

De mekanismer som ligger bakom etableringen av ett privat järnvägsföretag kan exemplifieras av Rail4Chem.

Det stora kemiföretaget BASF återtog i samband med Berlinmurens fall produktionsanläggningar i östra Tyskland vilka behövde förbindas med huvudanläggningen i Ludwigshafen. Vägtrafik var inget alternativ p.g.a. östra Tysklands undermåliga vägnät.

DB/DR⁸ ville av olika anledningar inte åta sig transportuppdragen. Det som återstod var för BASF att i egen regi organisera järnvägstransporter. Verksamheten utvidgades sedermera till att omfatta även förbindelsen Ludwigshafen–Aachen. Järnvägstransporterna organiserades i form av egna heltåg.

BASF hade hela tiden i åtanke att så fort som möjligt överlåta järnvägstrafiken på någon annan part. Att bedriva järnvägstrafik i egen regi ingick inte i BASF:s kärnverksamhet, men omständigheterna tvingade dem till att agera så som man gjorde.

Det visade sig också att när man försökte överlåta verksamheten till andra fristående aktörer att intresset från deras sida var lågt.

BASF tänkte då om och man inledde 2001 diskussioner med de konkurrerande kemiföretagen Bertschi AG, Hoyer GmbH och VTG-Lehnkering AG, som hade liknande transportproblem som BASF, om att bilda ett gemensamt järnvägsföretag.

Rail4Chem ägs nu till 25 procent vardera av de fyra delägarna. Så sent som i oktober 2002 integrerades Hoyers järnvägsverksamhet Hoyer Railserv GmbH i Rail4Chem. Det har visat sig att kostnadsbesparingen att köra godset i egen regi är betydande jämfört med att anlita DB AG.

Även i andra länder som Holland, Belgien, Italien m.fl. har nya godsjärnvägsföretag börjat etablera sig. Ett samverkansorgan för privata godsjärnvägsföretag, European Rail Freight Association (ERFA) är också bildat.

Jag har som ett led i mitt arbete varit i kontakt med två av medlemmarna i ERFA, nämligen Rail4Chem och RAG Bahn und Hafen, i syfte att skapa mig en bild av hur de som privata godsjärnvägsföretag agerar och vilken syn de har på framtida möjligheter.

Båda företagen poängterar att de är att betrakta som s.k. russin-plockare, dvs. de tar i första hand trafik från det existerande statliga järnvägsföretaget (i detta fall DB AG). Kan de dessutom medverka till överföring från väg till järnväg är det bra även om detta inte är något självändamål.

Enligt min uppfattning är detta ett naturligt sätt att agera på sett ur dessa företags synvinkel. Skälet till att de fått transportuppdrag har ju ofta varit ett missnöje med det existerande statliga järnvägsföretaget. Det finns heller ingen anledning för de berörda järnvägs-

⁸ DB=Deutsche Bundesbahn, den Västtyska statsjärnvägen

DR= Deutsche Reichsbahn, den Östtyska statsjärnvägen

Dessa slogs sedermera samman och bolagiserades under namnet DB AG

företagen eller deras uppdragsgivare att avstå från vinsterna för att finansiera DB AG:s nätverksoptimering.

Trafiken hos de nämnda företagen bedrivs huvudsakligen som direkttrafik mellan terminaler (eller från dörr-till-dörr) med blygsamma inslag av nätverkstrafik som innebär rangering och/eller omlastning. Man konstaterar dock att när trafikvolymerna går över en viss nivå finns det anledning att överväga en mer systematisk nätverksoptimering av trafiksystemet.

Både Rail4Chem och RAG ser stora möjligheter att utveckla godstrafiken på järnväg i sitt hemland Tyskland och utöver detta utveckla den gränsöverskridande trafiken. Strategin för det senare är likartad hos båda två. Gränsöverskridande trafik vill man bedriva i samverkan med lokala entreprenörer som står fria från det statliga godsjärnvägsföretaget.

Rail4Chem kör redan idag gränsöverskridande trafik till Antwerpen i Belgien och man har nyligen påbörjat trafik in i Polen. I planerna ingår också att utvidga trafiken till Frankrike och Spanien. I ett längre perspektiv är man också öppen för trafik till Sverige.

Detsamma gäller även RAG som t.o.m. 15 januari 2004 är IKEA Rails partner i Tyskland och som på olika vis förbereder egen gränsöverskridande trafik. Bl.a. är man i färd med att skaffa sig nödvändiga tillstånd för att bedriva järnvägstrafik i Danmark.

Rail4Chem och RAG menar att förutsättningen för att utveckla den europeiska godstrafiken på järnväg ligger i att marknaden öppnas upp helt och hållet samt att de statliga järnvägsföretagens inflytande minskas.

Man anser att deras kontroll över det traditionella nätverket för godstransporter på järnväg i Europa försvårar den utveckling som krävs för att vända den negativa trenden för godstransporter på järnväg. Rail4Chems och RAG:s uppfattning är att järnvägstrafik är motiverad endast om dess komparativa fördelar kan tas tillvara. Närmast till hands ligger då att den används till att dra heltåg på långa avstånd mellan terminalpunkter. Man ser generellt ingen anledning att använda järnvägen till vare sig forsling eller distribution, även om man inte utesluter denna möjlighet.

Det finns dock ett antal andra privata järnvägsföretag, både i Tyskland och andra EU-länder, som har ambitionen att skapa ett nätverk med vagnslasttrafik med mer småskalig distribution.

3.4.4 Hur kan operatörsmarknaden utvecklas?

Allmänt

De järnvägsföretag på den svenska marknaden som etablerat sig vid sidan av Green Cargo arbetar, med undantag för MTAB och Rail Combi, som framgått alla med relativt småskalig verksamhet eller med begränsade systemtågsupplägg. I stort sett är det bara TGOJ Trafik AB och i viss mån BK Tåg som vid sidan av Green Cargo kan betraktas som allsidiga järnvägsföretag som driver verksamhet av någorlunda omfattning. Värdet av dessa företag kan emellertid inte mätas enbart efter deras storlek och ekonomiska styrka. I samarbete med transportkunderna kan de ändå spela en betydelsefull roll i uppbyggnaden av nya transportkoncept. Green Cargos tågrörelse förväntas under år 2003 omsätta ca 3,7 miljarder kronor inklusive utrikes trafik. Rail Combi omsätter ca 460 miljoner kronor. Motsvarande omsättning för TGOJ Trafik AB och BK Tågs godstågsrörelse är ca 200 respektive 30 miljoner kronor.

Det hävdas från Green Cargos sida att hela det s.k. vagnslast-systemet skulle raseras om nya stora kraftfulla operatörer skulle komma in och ”plocka russin” ur kakan. Man anser m.a.o. att det bara finns utrymme för ett stort järnvägsföretag som kan optimera ett produktionssystem som omfattar alla typer av järnvägstransporter och -trafikflöden, inrikes såväl som utrikes – alltså ett nätverkssystem.

Min inställning är att om ett sådant påstående skulle vara rätt så kommer också nya järnvägsföretag ha mycket svårt att etablera en storskalig verksamhet. Geografisk täckning och stordrift kommer i så fall att tala för att det etablerade företaget blir kvar i en faktisk monopolroll som accepteras som den mest effektiva lösningen av stora delar av näringslivet.

Jag kan samtidigt notera att Green Cargo håller på att ”sanera” sin orderbok för att koncentrera verksamheten till det som är kommersiellt försvarbart i förhållande till ägarens, statens, krav på avkastning och andra givna verksamhetsvillkor. Detta innebär alltså att olönsamma eller mindre lönsamma transportuppdrag avvecklas. Det är svårt att ha invändningar mot detta. Samtidigt leder det till att, som Green Cargo också redovisat för mig, att transportarbetet på järnväg utfört i Green Cargos regi har en tendens att minska. Jag anser därför att det är väsentligt att det etableras nya järnvägsföretag som har möjlighet att pröva om transporter som Green

Cargo inte anser sig kunna konkurrera om kan utföras under andra former. De övergivna transportkunderna och de som inte accepterar att inordnas i Green Cargos nätverk kommer annars att söka transportlösningar utanför järnvägen. Mindre lokalt eller regionalt förekommande kundnära järnvägsföretag som har begränsad ekonomisk styrka eller andra skäl för att vilja fungera som matarbolag, bör dessutom ensamma eller tillsammans ha rimliga förutsättningar att organisera lösningar för fjärrtransporten då en kund önskar sluta transportörsavtalet med dem.

För att åstadkomma ett ökat antal små och stora järnvägsföretag ser jag tre möjligheter:

- Staten inleder en dialog med finansiella intressenter och nyetablerade eller presumtiva svenska eller utländska järnvägsföretag för att utröna intresse och förutsättningar i övrigt för att etablera mer storskaliga alternativ till de långväga transportererna,
- staten åstadkommer med de bolag som man äger en struktur på marknaden som erbjuder alternativ och rimliga styrkeförhållanden mellan Green Cargo och de mindre järnvägsföretagen,
- Järnvägsstyrelsen och Konkurrensverket övervakar att Green Cargo inte utnyttjar sin dominerande ställning.

I praktiken kan alla dessa alternativ behöva tillgripas för att åstadkomma en förändrad operatörsstruktur inom en rimlig tidsram. Jag vill peka på möjligheten att använda regionala etableringsstöd för att påskynda processen.

I detta sammanhang vill jag påminna om de synpunkter jag framförde om de ändrade styrkeförhållandena mellan Banverket och järnvägsföretagen efter bolagiseringen av verksamheterna inom SJ och de behov av ökad tillsyn som detta föranledde. Det var vid sidan av EG-rätten ett avgörande skäl till att jag föreslog inrättande av en järnvägsstyrelse. Analoga resonemang och motiv kan anföras beträffande behovet av tillsyn som skyddar de mindre och nyetablerade järnvägsföretagens ställning och rättigheter i förhållande till Green Cargo.

Det bör samtidigt slås fast att önskemålet om fler företag på operatörsmarknaden inte bör åstadkommas genom att utländska, f.d. nationella järnvägsförvaltningar etablerar sig på den svenska järnvägsmarknaden med hjälp av olika former av statsstöd. Järnvägsstyrelsen och Konkurrensverket har här en roll att bevaka att

den konkurrens Green Cargo kan komma att utsättas för sker enligt sunda och konkurrensneutrala villkor.

Utrikes trafik

Green Cargo har med sina rötter i statlig nationell järnvägsförvaltning ett etablerat samarbete med DB AG och andra järnvägsföretag med liknande bakgrund inom Europa. För svenskt näringsliv torde det vara väsentligt att det finns ett svenskbaserat företag som fullt ut är med i detta samarbete, åtminstone så länge som de f.d. nationella järnvägsförvaltningarna i Europa fortsätter sin verksamhet på ett sätt som ger intryck av att man gör allt för eliminera verkan av den nya EG-rätten.

Jag konstaterar att Green Cargo har valt att fortsätta samarbetet med DB AG och andra utländska förvaltningar. I praktiken fungerar man som matarbolag till DB AG som genom sitt dotterbolag Railion Danmark hämtar stora delar av det svenska godset till Europa redan i Sverige. I praktiken har det varit svårt att välja en annan lösning då staten inte kapitaliserat Green Cargo så att man kan förnya sin fordonspark med lok som gör direktdragning i egen regi möjlig genom Danmark och vidare genom Tyskland eller övriga Europa. Med DB AG:s klart dominerande ställning och strävan att expandera ytterligare kan jag samtidigt dra slutsatsen att det, vare sig man skulle ha denna möjlighet eller ej, skulle vara svårt för Green Cargo att utmana DB AG och samtidigt tillåtas ingå i DB AG:s bokningssystem.

För att mindre järnvägsföretag ska kunna växa och spela en roll utanför landets gränser torde de i regel behöva samarbetspartners i de länder som transporten omfattar.

I vissa fall kan man få stöd av den logistikkompetens som finns hos företag som anlitar dem. Det är dock svårt att ta sig igenom Tyskland och andra länder om man inte har samarbetspartners som kan hjälpa till med terminalhantering m.m. vid sidan av de nationella, UIC- anknutna järnvägarnas områden.

”Joint ventures” mellan svenska och utländska järnvägsföretag som kan erbjuda sammanhållna transporter från punkter inom Sverige till olika punkter i Europa bör därför uppmuntras. I det innefattar jag också hamnar och industriföretag med egna spår- anläggningar som jag förstått kan vara intresserade att delta i sådant samarbete.

3.4.5 Ändrad ägarstruktur för verksamheten inom Green Cargo

I Green Cargo-koncernen ingår som tidigare framgått bl.a. TGOJ Trafik AB. Företaget var en gång i tiden privatägt men förstatligades år 1989 helt efter en tid med delat ägarskap. TGOJ Trafik AB tillåts idag agera tämligen fritt inom Green Cargo-koncernen. Man har också som tidigare framgått tillåtits hyra ut lok m.m. till företag som etablerat nya trafikflöden på järnvägen. Den frihet som Green Cargos ledning gett TGOJ Trafik AB kan sägas ge Green Cargo viss fortsatt kontroll över nyetablerade verksamheter.

Det har i mina sonderingar på den europeiska marknaden framgått att utländska, från de nationella järnvägsförvaltningarna fristående, järnvägsföretag, gärna vill etablera samarbete med svenska privata järnvägsföretag. Önskemålet om privat ägande ska ses mot bakgrund av de problem man ständigt möter på sina hemmamarknader i kontakterna med de nationella järnvägsförvaltningarna.

Inom Sverige är det egentligen bara TGOJ Trafik AB, och möjligen BK Tåg, som under den närmsta framtiden skulle kunna erbjuda ett fullvärdigt alternativ till Green Cargo. Jag har övervägt olika lösningar för att säkerställa att TGOJ Trafik AB kan fortsätta att bedriva verksamheten med fortsatt långtgående frihet från moderföretaget. Den nuvarande ledningens inställning kan inte anses räcka som garanti för mer långsiktiga upplägg mellan TGOJ Trafik AB och företagens kunder och samarbetspartners. En ökad formaliserad frihet är därför nödvändig.

Tydligt formulerade ägardirektiv som säkerställer TGOJ Trafik AB:s självständighet är ett av de alternativ som jag övervägt. Marknaden måste dock ställa sig frågan om varför man då inte bryter det direkta ägarsambandet mellan Green Cargo och TGOJ Trafik AB i rollerna som moderföretag respektive dotterbolag.

Med anledning av vad jag i annat sammanhang anfört beträffande ledningen av Jernhusen AB inom Swedcarrierkoncernen respektive från regeringens sida i frågor som rör stations- och fastighetsfrågor är det naturligt att jag finner ägardirektiv otillräckliga även i detta fall. De synpunkter som förts fram från svensk sida inom EU beträffande den otillräckliga frihet som koncerntillhörighet ger för infrastrukturförvaltare m.fl. nätverks- och stödfunktioner måste också beaktas. Trovärdigheten kräver ett konsekvent handlande även i den egna hanteringen av liknande frågor.

Jag föreslå därför att TGOJ Trafik AB lyfts ut från Green Cargo koncernen.

Fortsatt statligt ägande

Det är, när branschstrukturen diskuteras, ofrånkomligt att samtidigt överväga för och nackdelar med ett fortsatt statligt ägande av de verksamheter som ingår i Green Cargo. Jag begränsar mig här till trafikverksamheterna inom Green Cargo och TGOJ Trafik AB.

Många av de nationella järnvägsförvaltningarna visar tydliga tecken på att utveckla sin redan nu dominerande ställning genom att införliva andra länders nationella järnvägsföretag. Så har redan skett med de holländska och danska godstrafikföretagen inom de tidigare nationella förvaltningarna vilka nu ägs av dotterbolag till DB AG. DB AG gör ingen hemlighet av att man har liknande ambitioner beträffande Green Cargo. Jag anser att en sådan utveckling vore olycklig för utvecklingen av den svenska operatörsstrukturen. Därmed skulle de storskaliga alternativen för de svenska godskunderna definitivt försvinna.

Det torde vara ofrånkomligt att det inom Europa utvecklas ett antal stora järnvägsföretag, förhoppningsvis dock i konkurrens med varandra. Innan det är säkerställt att dessa och andra järnvägsföretag kan konkurrera under neutrala och icke-diskriminerande former ser jag ingen anledning att den svenska staten överger sitt ägande i vare sig Green Cargo eller TGOJ Trafik AB.

Det statliga ägandet bör tvärtom användas för att garantera alternativ i den konkurrens som utländska företag kan komma att etablera. Den utländska konkurrensen bör välkomnas för effektivisering av näringslivets transporter och effektiviseringen av järnvägen. Det statliga ägandet bör användas för att garantera att konkurrensen upprätthålls enligt sunda principer.

Ett alltför tidigt privatiserande av TGOJ Trafik AB skulle mycket väl kunna leda till utländska förvärv som på nytt reducerar alternativen på den svenska marknaden. Jag föreslår därför att TGOJ Trafik AB i ett första steg omvandlas till systerbolag till Green Cargo med likvärdig ägarstyrning från statens sida. Denna kan då antingen utövas direkt av regeringen eller via ett förvaltningsbolag som utformas som en rent finansiell enhet genom vilket regeringen utövar ägarstyrningen. Förvaltningsbolaget bör alltså

ledas av samma personer som annars å regeringens vägnar skulle utöva den direkta ledningen direkt mot företagen.

Jag tror att de utländska intressenter som önskar ett privat samarbetsalternativ vid sidan av Green Cargo kan visa förståelse för den svenska linjen om den förklaras på det sätt som jag har redogjort för. Regeringen bör ompröva sitt ställningstagande i denna fråga beroende på hur järnvägsmarknaden utvecklas inom landet och inom EU. Den föreslagna linjen kan mycket väl kombineras med privata ägarandelar i TGOJ Trafik AB och Green Cargo eller deras dotterbolag.

I ett längre tidsperspektiv och under förutsättning att en fungerande marknadskonkurrens växer fram kan frågan om privatisering komma i ett annat läge.

3.5 Fordonsförsörjning

- 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.
- Övertaliga fordon bör överföras till ASJ och hyras ut eller, då det är möjligt, säljas till trafikintressenter under marknadsmässiga villkor.

3.5.1 Dagens marknad

Mina kontakter med olika aktörer tyder på att det relativt sett råder balans mellan tillgång och efterfrågan på vagnar avsedda för godstrafik, dvs. marknaden för dessa fungerar tillfredsställande.

Vad gäller tillgång till fabriksnya vagnar för godstrafik konstaterar aktörerna att det finns god tillgång till sådana till en, i förhållande till tidigare, relativt låg kostnad då dessa numera ofta tillverkas i det forna östblocket där lägre produktionskostnader får genomslag i form av lägre priser. Aktörerna ser därför inte tillgången till fabriksnya godsvagnar som något större problem. Det finns dessutom ett stort antal s.k. privatvagnar i cirkulation på den europeiska marknaden som i tågtrafikproduktionen anses vara likställd med de nationella järnvägsföretagens egna vagnar.

Det finns också ett flertal aktörer, t.ex. Ahaus-Enscheder Eisenbahn (AEE), Transwaggon, Nordwaggon,⁹ m.fl., som har som affärsidé att investera i godsvagnar av olika slag i syfte att hyra ut dem till var och envar som efterfrågar dem.

För närvarande är marknaden för lok inte lika utvecklad som den för godsvagnar. Flera framsteg har dock gjorts och man kan redan nu konstatera att marknaden är under stark utveckling.

De nya privata järnvägsföretag som etablerat sig i Sverige har utan undantag av ekonomiska skäl påbörjat verksamheten med begagnade lok – ingen har hittills investerat i nya. Man kan idag se tendenser till att antalet tillgängliga begagnade lok på marknaden ökat och att det inte kan sägas vara några akuta problem med att hitta begagnade lok (vare sig ellok eller diesellok) som är möjliga att sätta i trafik i Sverige.

De Rc-lok som finns hos Green Cargo och det överskott som kan förväntas uppstå hos SJ AB då nya persontåg anskaffas vara tillräckliga för att klara de behov som finns på den svenska marknaden under en överblickbar framtid. Det gäller åtminstone under den tid som nuvarande leasar löper och under förutsättning att dessa görs tillgängliga för såväl Green Cargo som andra företag på godstransportmarknaden i Sverige.

Ett problem som dock många aktörer pekar på är att det idag finns ett antal olika myndigheter som utifrån olika aspekter ställer upp villkor för fordon som nyttjas i järnvägsdrift. De viktigaste av dessa är Järnvägsinspektionen och Banverket. Det är idag svårt att innan ett fordon beställs, importeras eller konstrueras veta om det kommer att bli godkänt av alla berörda myndigheter.

När det gäller nya ellinjelok som är försedda med nödvändiga godkännanden disponerar Railion Danmark a/s idag ett antal tvåsystemlok (EG 3100) som framför allt används för att dra godståg över Öresundsförbindelsen.

DB AG disponerar ett stort antal Bombardier 185-lok för vilka en process som f.n. pågår och som syftar till att få för statens spår-anläggningar relevanta godkännanden.

Jag har också erfarit att Siemens för sitt lok av typ 189 ämnar initiera samma process som pågår för ovan nämnda 185-lok. När båda dessa lok är godkända för trafik i Sverige betyder det rimligen att järnvägsföretag oaktat vilka de är lättare kommer att kunna få tillgång till sådana genom förvärv eller hyra.

⁹ Ägt till 50 procent av AB Swedcarrier och till 50 procent av AB Electrolux

Den stora lastprofil som tillämpas i Sverige är en stor tillgång för den inhemska godstrafiken och är en viktig tillgång att utnyttja. Det är framför allt vagnar eller t.o.m. lastbärare som är konstruerade i enlighet med den svenska profilen. Dessa är förhållandevis billiga varför de oftast går att finansiera och skriva av under transportavtalets löptid.

För de vagnar och trafikupplägg som avser trafik till och från Sverige är saken en annan, dessa följer en Europastandard. Ingen av aktörerna har ansett denna fråga som problematisk utan man konstaterar att det idag fungerar väl.

Green Cargo

Green Cargo har i sin flotta drygt 10 000 vagnar, varav knappt 6 000 är bundna till lease-hold-kontrakt vars löptider i huvudsak löper ut mellan 2006 och 2017. Green Cargo disponerar sammanlagt ca 230 el- och diesellok som är bundna till lease-hold-avtal. Förutom detta har 75 stycken Rc4-lok sålts till investorer. Dessa hyrs tillbaka av Green Cargo t.o.m. slutet av 2007 med option på att därefter kunna köpa loken.

Green Cargos Rc-lok är av tekniska skäl bundna till Sverige och kan inte trafikera Öresundsbron. Green Cargo verkar inte anse detta vara till någon större nackdel för deras del. Förklaringen torde delvis vara att man valt att samarbeta i stället för att konkurrera med DB AG.

Införskaffande av nya flersystemslok har diskuterats i olika sammanhang men styckpriset för de fåtal lok av denna typ som för närvarande behövs på den svenska marknaden är alltför högt för att någon idag skulle anse det värt att beställa sådana. Leveranstiden för sådana lok ligger för övrigt på två till tre år.

Kontinuerliga åtgärder genomförs av Green Cargo under tiden för att bevara Rc-lokens trafik-, driftsäkerhets- och fordons-tekniska status ungefär 15 år fram i tiden. Efter detta behöver dock dessa lok ersättas med nya då de i grund och botten är en konstruktion som redan idag är nästan 40 år gammal.

Det finns också behov av uppgradering eller utbyte av diesellok littera T44 av miljöskäl varför förutsättningarna för att anskaffa ett högpresterande dieseldrivet linjelok kommer att utredas. Samtidigt nödgas jag konstatera att Green Cargo, med nuvarande ansvarsfördelning i förhållande till ASJ och de förpliktelser som följer av

de åtaganden som SJ gjorde i samband med leasingaffärerna, är tvungna att underhålla de gamla och från miljösynpunkt förkastliga fordonen ända fram t.o.m. 2021.

Övriga järnvägsföretag

De investeringsplaner som andra järnvägsföretag än Green Cargo har, är för mig okända. De privata järnvägsföretag som idag är verksamma på den svenska marknaden bedriver enbart inrikes- trafik. De har därför idag få eller t.o.m. inga incitament att investera i nya lok då ett äldre existerande sådant utför samma transportarbete som ett nytt till väsentligt lägre kostnader. Under de senaste åren har det skett ett antal förvärv från Österrike och Norge av begagnade svensktillverkade ellinjelok (varianter av Rc-loket) som lämpar sig för inrikes godstrafik. De är dock inte beskaffade så att de skulle kunna nyttjas i gränsöverskridande trafik.

Det som ovan sagts om godsvagnar för Green Cargo gäller också till största delen övriga järnvägsföretag. Vissa mindre aktörer har dock till mig uttryckt att de har svårt att få tillgång till begagnad vagnmateriel till, vad de själva anser, rimliga kostnader. Några av dessa har t.o.m. antytt att Green Cargo skulle föredra att skrota sådana vagnar snarare än att sälja dem till potentiella konkurrenter. Green Cargo dementerar dock detta.

För godstrafikens del har det mindre betydelse om fordonen är gamla eller nya under förutsättning att de kontinuerligt moderniseras. Godsvagnar är, förutom vissa specialvagnar, vagnar som används i vissa slutna omlopp samt lastbärare, oftast utformade i enlighet med en europeisk standard som tillåter dem att cirkulera över gränserna. Godsvagnar, som ju i regel är av en enklare konstruktion än personvagnar, har också i många år utsatts för ganska radikala ombyggnader i syfte att förlänga deras livslängd och för att ge dem nya uppgifter.

Driftskompatibilitet

Ett problem som berör sådana järnvägsföretag som vill bedriva trafik över Öresundsförbindelsen är att den förutsätter användningen av tvåsystemsfordon. Dessa är i sig inte nämnvärt dyrare

eller mer komplicerade än ensystemsfordon. Problemet är att det idag endast är TGOJ Trafik AB och Railion Danmark a/s som disponerar ett fåtal sådana lok.

Inom ett par år kommer det, som tidigare nämnts, att troligtvis finnas två typer av nya ellinjelok (Bombardier 185 och Siemens 189) försedda med nödvändiga godkännanden för trafik i Sverige och försedda med de system som krävs för passage av Öresundsförbindelsen. Det är dock omöjligt att i dagens läge säga om detta kommer att leda till förvärv eller hyra från något i Sverige verkande järnvägsföretag.

Sett i efterhand är det beklagligt att man i samband med planeringen av Öresundsförbindelsen valde att låta överkoppling från danskt till svenskt system eller vice versa ske under gång snarare än det som tillämpas i de flesta andra skiften nämligen vid ett naturligt stopp vid en gränspassage eller station. När förbindelsen planerades räknade man bara med att de två statliga förvaltningarna SJ och DSB skulle sköta trafiken och att loken och tågsätten skulle förses med tvåsystemlösningar. Den faktiska utvecklingen har dock sedan länge sprungit ifrån den planerade utvecklingen.

Problematiken kring Öresundsförbindelsen styr till vissa delar försörjningen av lok till godstrafiken men också möjligheterna att utveckla utrikestrafiken på järnväg. Åtminstone om detta ska kunna ske med inslag av en fungerande konkurrens mellan olika järnvägsföretag.

3.5.2 Överväganden och förslag

Det har framgått i tidigare avsnitt att jag anser att fordon som används i persontrafiken bör betraktas som ett konkurrensmedel för att attrahera olika kategorier av resenärer. Det samma ska enligt mening gälla godstrafiken. De bör liksom andra insatsresurser som ett järnvägsföretag behöver för att bedriva sin verksamhet finnas att tillgå och prissättas på marknadsmässiga villkor.

Som framgått är godsvagnar tillgängliga i stort sett på marknadsmässiga villkor på en europeisk marknad. Det bör dock på lämpligt sätt säkerställas att sådana vagnar som den dominerande vagnägaren, Green Cargo, inte längre behöver i den egna verksamheten ställs till den övriga marknadens förfogande på marknadsmässiga villkor. Det kan då undantagsvis ske genom tillfällig uthyr-

ning från Green Cargo. Järnvägsstyrelsen får då övervaka prissättningen.

De fordon för vilka Green Cargo inte har användning för återförs till ASJ för uthyrning till andra parter eller, i de fall det är möjligt och lämpligt, försäljning. Uthyrning eller försäljning bör ske helt och hållet på marknadsmässiga villkor enligt de principer vilka framgår av avsnitt 2.6.6. Lok som kan frigöras från SJ AB för användning inom godstransportsektorn bör även de överföras till ASJ.

Det innefattar även debiteringen mellan ASJ och Green Cargo för de fordon man behåller. Green Cargo bör alltså i likhet med SJ AB belastas med marknadsmässiga finansiella kostnader utan inslag av statssubventioner samtidigt som man befrias från ansvaret för fordon som bundits till Green Cargo till följd av åtgärder som ligger utanför den nuvarande företagsledningens kontroll.

Investeringar i nya lok har varit obefintliga sedan de investeringar som dåvarande SJ gjorde i Rc-lok under 60–80-talet. Dessa har genom åren kontinuerligt modifierats och förefaller väl motsvara de behov som Green Cargo idag har och säkerligen också de behov som kan skönjas ett antal år framåt. Genom detta har dock ingen andrahandsmarknad för lok uppstått i Sverige vilket försvårat nya järnvägsföretags etablering. Detta kan dock inte läggas Green Cargo till last.

De nya privata järnvägsföretagen har istället i stor utsträckning kommit igång med sin trafik tack vare att man haft möjlighet att importera begagnade lok från framför allt Danmark. Mina kontakter med dessa företag antyder att dessa lok i stort sett varit tillfyllest för den trafik som de nya, ofta ekonomiskt svaga, järnvägsföretagen bedriver. För övrigt har två sådana företag på senare år förvärvat begagnade ellinjelok från Österrike och Norge, vilket gett dem nya möjligheter att utveckla sina verksamheter.

Min slutsats av detta är att även om det idag inte finns en perfekt marknad för lok lämpliga för godstrafik har detta hittills inte påverkat godstransportmarknaden särdeles negativt. I de fall aktörer utanför Green Cargo haft behov av lok har man relativt snabbt kunnat lösa problemet.

En öppen och normalt fungerande lokmarknad skulle stärka godstrafikens utvecklingsmöjligheter. Jag ser dock inga skäl att från statsmakternas sida ingripa i den utveckling som nu pågår och som har alla förutsättningar att leda till att en sådan marknad uppstår.

När den situation är ett faktum kommer staten att ha en given roll, eller rättare sagt roller, på denna marknad vilka enligt min mening är följande;

- att så långt som möjligt för förenkla och koordinera de godkännandeprocesser för fordon som olika myndigheter ansvarar för,
- att ytterligare påskynda arbetet med att koordinera relevanta administrativa processer mellan olika relevanta myndigheter såväl inom landet som med myndigheter i andra länder,
- att ytterligare påskynda arbetet med teknisk normering på europabasis.

Som framgått i avsnitt 2.6.5 kom samtliga rättigheter och skyldigheter som SJ i olika leasingaffärer under 90-talet tog på sig att i samband med SJ:s bolagisering kvarstå hos ASJ, som i sin tur ”speglar över” vissa av de ingångna avtalen på Green Cargo AB.

Till skillnad från persontrafiken, där leasingavtalen p.g.a. SJ AB:s särställning vad gäller marknadstillträde skapar låsningar som hämmar kommersiella fordonsbolags möjlighet att få fotfäste på marknaden, anser jag att detta inte är gällande på godstransportmarknaden.

Min uppfattning, som grundar sig på de kontakter jag haft med sektorns aktörer, är istället att det idag helt enkelt finns få incitament för järnvägsföretagen på den svenska marknaden oavsett vilka de är att investera i nya lok då äldre existerande sådana utför samma transportarbete som ett nytt till väsentligt lägre kostnader. Nyttillkomna järnvägsföretag har som framgått kunnat tillfredsställa sina behov av lok genom förvärv av begagnade sådana.

De incitament till förvärv eller förhyrning av fabriksnya lok som jag kan se finns inom en överblickbar framtid är framför allt att hänföra till följande tre faktorer:

- Utbyte av existerande diesellok av miljö- och/eller imageskäl,
- möjligheten att trafikera Öresundsförbindelsen,
- exploatering av nya affärsmöjligheter som ingen idag kan överblicka.

Som framgått tidigare har jag erfarit att det pågår ett arbete inom Green Cargo att utvärdera en möjlig ersättare till T44. För mindre järnvägsföretag väger ovan nämnda skäl förmodligen inte lika tungt som deras ekonomiska situation som i de flesta fall vilar på att man har låga fordonskostnader.

Möjligheten att använda sig av Öresundsförbindelsen är bara relevant om det behövs av affärsskäl. För utrikestrafiken förlitar sig Green Cargo på ett omfattande samarbete med Railion som övertar ansvaret för Green Cargos trafik till övriga delar av Europa vid Malmö godsbangård eller i vissa fall redan vid godsbangården i Hallsberg.

Av övriga järnvägsföretag verksamma i Sverige är det hittills bara IKEA Rail som haft behov av att använda sig av Öresundsförbindelsen. Detta har man löst genom att den anlitate entreprenören TGOJ Trafik AB anpassat ett av sina T66-lok till denna trafik. Då IKEA:s styrelse beslutat att lägga ner trafiken fr.o.m. 15 januari 2004 återstår att se om T66-loket kan komma till användning i trafik över Öresundsförbindelsen i någon annans regi.

Jag har dock erfarit att det finns transportupplägg som gått järnvägsföretagen förbi då de inte kunnat erbjuda transporter över Öresundsförbindelsen, vilket antyder en av de roller som privata fordonsbolag skulle kunna spela – nämligen att erbjuda lok anpassade till sådan trafik. En annan roll är att erbjuda välanpassade finansieringslösningar till en efterträdare till T44-loken. Ytterligare en roll ligger i att erbjuda finansieringslösningar som ger incitament till såväl Green Cargo och andra järnvägsföretag att efterfråga nya lok.

En viktig fråga är enligt min mening rollspelet mellan Green Cargo och ASJ under statens återstående leasingåtagande för vissa relevanta fordon.

Jag föreslår att Green Cargo ser över sin affärsplan för att ta ställning till vilka fordon som man idag har tillgång till via ASJ och som man även fortsättningsvis anser vara användbara i verksamheten och för vilka man är beredd att ta det fulla ekonomiska ansvaret.

3.6 Terminaler och terminalservice

- För att ge järnvägen en ökad roll som undervägstransportör krävs utveckling av terminaler för intermodal samverkan. Befintlig järnvägsmark bör användas för att stödja en sådan utveckling. De intermodala aspekterna bör också beaktas i kommunala och andra planeringsprocesser.
- De större transport- och logistikföretagen har egna terminalsystem som byggts upp under lång tid. Det är angeläget att utreda om och hur dessa terminaler kan förses med spåranslutningar.
- Den fortsatta inriktningen bör slås fast i ett transportslagsövergripande program, Godstransportdelegationens arbete bör läggas till grund för ett sådant inriktningsbeslut.

I den diskussion som jag förde i avsnitten 3.1–3.2 belyser jag också betydelsen av olika typer av terminaler. För de tunga transporterna till och från industrin behövs ofta direkta spåranslutningar på industrins eget område eller i nära anslutning till det.

För att ge järnvägen en ökad roll som undervägstransportör krävs utveckling av terminaler för intermodal samverkan. Vissa av dessa måste samtidigt kunna fungera som godstrafikcentra där frekventa interregionala eller internationella tåg kan sättas samman.

Om det öppna marknadstillträdet också ska leda till en effektivare godsjärnväg måste terminalerna vara öppna för alla. För järnvägens del innebär överföringen till Banverket av det statliga kapillära bannätet ett första steg i denna riktning. Driften sker dock fortfarande i Green Cargos regi.

3.6.1 Kartläggning av terminaler

Tillsammans med Godstransportdelegationen (N2002:18) har jag uppdragit åt Chalmers Tekniska Högskola att utföra en kartläggning som ska omfatta samtliga terminaler och innehålla en beskrivning av de olika typer av terminaler som finns. I första hand ska terminaler som underlättar intermodal samverkan studeras.

Beskrivningen ska omfatta:

- Ägande och ansvar,
- Former för drift och organisation,
- Former för upplåtelse och terminalens tillgänglighet,

- Former för prissättning av utnyttjande av terminalen,
- Tillgängliga tjänster och prissättning av dessa,
- Infrastrukturförutsättningar, t.ex. i vilken mån terminalerna har järnvägsanslutningen eller inte.

Med utgångspunkt från beskrivningen ska ett antal frågor belysas, bl.a. kategorisering av terminalerna, insatser som skulle behövas för att göra de terminaler som idag inte har järnvägsanslutning tillgängliga för järnvägstrafik och frågan om vilken hänsyn som tas till rådande infrastrukturförutsättningar vid nyetablering av terminaler.

Arbetet befinner sig i ett inledande stadium. De synpunkter som jag här lämnar bör ses som ett inlägg i det arbete som Godstransportdelegationen har i särskilt uppdrag att fördjupa och lämna förslag om.

Vilka terminaler finns idag?

De större transport- och logistikföretagen har egna terminalsystem som byggts upp under lång tid. De är framför allt uppbyggda för vägtransporter. Det är f.n. inte kartlagt i vilken utsträckning dessa terminaler har spåranslutningar eller inte.

De svenska hamnarna ägs till största delen av kommuner. Hamnarna har i mycket stor utsträckning spåranslutningar även om vissa viktiga hamnar, t.ex. Kapellskär, Wallhamn och Brofjorden saknar sådana.

Idag finns 16 större kombiterminaler i landet. Till detta ska läggas att hanteringsmöjligheter finns på ytterligare platser. Kombiterminalerna var tidigare i direkt statlig ägo (SJ) men ägs numera av Rail Combi AB som dock upplåter dem till andra transportföretag på konkurrensneutrala villkor. Terminal- och anslutningsspår förvaltas normalt av Banverket.

Beträffande flygplatser har f.n. bara Arlanda anslutning till statens spåranslagningar. Det finns dock ingen möjlighet att idag utväxla gods vid Arlanda, endast resenärer. Även Kastrup i Köpenhamn bör nämnas i detta sammanhang. Liksom på Arlanda finns det ingen möjlighet att idag utväxla gods vid Kastrup, endast resenärer.

Hur ska terminaler lokaliseras?

Banverket har i publikationen *Sektorsprogram för järnvägen 2002* föreslagit en strategi för noder¹⁰ där deras lokalisering ska uppfylla följande kriterier:

- Noder ska finnas vid stora produktions- och konsumtionsområden,
- Noder ska finnas i de lägen som utgör naturliga start- och slutpunkter för ett eller flera transportslag inom de viktigaste stråken (hamnar) och som har koppling till viktiga internationella transportstråk,
- Noderna ska ligga i strategiska lägen där de stora stråken möts,
- Noderna ska ligga där det är lätt att byta mellan transportslag och att omfördela flöden till olika destinationer,
- Det ska finnas ett tillräckligt antal noder för att möjliggöra en effektiv konkurrens mellan olika transportmedel.

Motivet enligt Banverket är att ”...en prioritering är nödvändig för att undvika en överetablering och kostsam splittring av godsflöden.”

Utifrån detta har man också pekat ut ett antal noder som ”...har en övergripande betydelse för hela transportnäringen.” och som uppfyller nämnda kriterier.

Utvecklingstendenser

Allmänt sett råder det i Sverige en överetablering av terminaler och många av de små är på väg att försvinna. Man kan se framför sig samutnyttjande i större utsträckning och samtidigt tendenser till nyetableringar i bättre lägen än hittills.

Ett stort problem är att det är svårt att få lönsamhet i terminaldriften vare sig de är företagsinterna eller öppna. Det leder i sin tur till att det framför allt är de stora terminalerna som tenderar att bli större samtidigt som de riktigt små försvinner.

Den pågående utvecklingen talar för att den framtida terminalstrukturen i huvudsak kommer att inriktas på två typer av terminaler. En typ är *fullserviceterminaler* där inte bara omlastning sker utan gods också lagras eller vidareförädlas. Även viss

¹⁰ Med nod menas enligt Banverket en punkt (en plats, ett läge) i transportnätverket där godsflöden byter last bärare eller en punkt där inkommande godsflöden samlas, sprids eller omfördelas med hänsyn till destination. En nod kan innehålla olika typer av terminaler som exempelvis rangerbangård, kombiterminal eller omlastningscentral för landsvägs gods.

serviceverksamhet till de transportföretag och varuägare som nyttjar terminalen är tänkbar i det sammanhanget.

Den andra typen av terminaler skulle kunna beskrivas som *lastplatser* där fasta anläggningar till största delen saknas. Istället erbjuds en hårdgjord yta där man t.ex. med gaffeltruckar och dylikt under enkla förhållanden kan omlasta gods mellan olika transportslag. I vissa fall kan man också på motsvarande sätt tänka sig att lastplatsen skulle kunna vara ett ställe där gods under enkla former kan lämnas och hämtas av varuägaren.

Tillgång till mark för terminaler

Ytterligare en fråga som har stor betydelse är tillgången till mark för nyetablering av terminaler och för utvidgning av existerande terminaler. Järnvägens infrastruktur måste betraktas som ett sammanhängande system som för sina anläggningar kräver viss flexibilitet.

I detta sammanhang vill jag peka på det regeringsbeslut som togs den 27 maj 1999 (N1999/943/IRT) om gemensamma funktioner som överförts från SJ till Banverket. Där ges ett antal principer för tillträde till terminalområden. I samma beslut framgår hur järnvägsmark skulle få disponeras för utvidgning av terminaler.

Jag nödgas konstatera att bolagiseringen av SJ skedde utan beaktande av detta tidigare regeringsbeslut. Det är enligt min uppfattning ytterst viktigt att järnvägen i intermodal samverkan snabbt anpassar sin terminalstruktur och terminalservice till marknadens behov. I första hand tänker jag då inte på kostnadsvillkoren för marken utan på att nya anläggningar ska kunna åstadkommas på ett effektivt sätt.

Det är mycket svårt att införskaffa ny funktionellt användbar mark, framför allt i tätorter. Av detta skäl är det viktigt att skydda tillgången till mark för järnvägs- och transportändamål, särskilt i anslutning till vissa tätorter, industri- och terminalområden. Möjligheterna att åstadkomma flexibilitet i infrastruktur- och annan järnvägsanläggningsutveckling beror i hög utsträckning på markägarnas agerande och kommunernas åtgärder i samband med markanvändningsplaneringen. Jag utvecklar detta vidare i kapitel 6.

Kompletterande roller och funktioner

Terminalerna kan mycket väl ha andra, kompletterande funktioner, utöver funktionen för omlastning eller utlämning av gods. Dit hör olika slags andra tjänster som de trafikföretag som trafikerar en nod har behov av, t.ex. bränslepåfyllning, underhåll eller reparation av fordon, personalutrymmen m.m. Terminalen kan också ha uppgifter som ingår i varuägarnas logistikfunktion som t.ex. enklare sammansättning. Ytterligare tilläggstjänster är också möjliga.

Den aktör som svarar för driften av terminalen bör ha intresse av att tillhandahålla sådana kringtjänster som ett sätt att locka till sig såväl varuägare som transportföretag att nyttja just deras terminal.

Det är i det sammanhanget värt att nämna att Sveriges största hamn, Göteborgs hamn, satsar aktivt på att 50 procent av volymtillväxten ska ankomma respektive avgå på järnväg. Järnvägsvolymer i Göteborgs hamn utgör för övrigt ca 30 procent av hamnens totala godsvolym (exkl. olja).

För att klara detta arbetar man aktivt med att knyta samman andra terminaler runt om landet i ett nätverk att fungera som s.k. landhamnar. Dvs, förlängda armar för Göteborgs hamn där olika formaliteter kan klaras av innan godset ankommer till hamnen i Göteborg. Hamnen samarbetar också med järnvägsföretag i syfte att bygga upp järnvägsskyttlar mellan hamnen och produktions- samt konsumtionscentra i Sverige och övriga Norden.

3.6.2 Ägande, förvaltning och drift av terminaler

Banverket föreslog redan 1997 att ett statsbidragssystem borde utvecklas som alternativ och komplement till att staten genom Banverket skulle förvalta terminalinfrastruktur. Jag anser att det finns anledning att på nytt pröva hur statens insatser gör bästa nytta.

Ett lokalt kommunalt eller privat ägande kan ibland medföra bättre incitament, åtminstone för utvecklingen av mindre terminaler. Bidragen behövs emellertid för att göra terminalerna tillgängliga på motsvarande villkor som när staten svarar för terminalinfrastrukturen. EG-rätten och den nya järnvägslagstiftningen ger här vissa grundläggande regler.

En terminal kan som framgått innehålla en rad funktioner. Ansvaret för dessa kan med fördel vara fördelat på ett antal företag

som verkar i anslutning till terminalen. Samtidigt borde det övervägas om ett tydligt huvudmannaskap vore önskvärt för förvaltningen av terminalens basfunktioner. I järnvägssammanhang svarar som framgått i regel Banverket för spåranläggningarna. Driften av de järnvägsanslutna aktiviteterna sköts däremot i regel av Green Cargo, hittills en naturlig och effektiv lösning med hänsyn till Green Cargos faktiska monopol.

Banverket väckte redan 1993, i yttrande över förslaget i betänkandet *Ökad konkurrens på järnvägen* (SOU 1993:13) frågan om att driften skulle överlåtas till särskilda terminalbolag. Marknadsöppningen gör att denna fråga bör tas upp till förnyad prövning. Ett terminalbolag skulle också kunna ta över förvaltningen av spåranläggningarna. Eftersom statlig finansiering krävs för detta skulle en lösning, som Banverket föreslog, kunna vara att drift- och förvaltning av spåranläggningar, järnvägsterminaldrift och andra funktioner som måste tillhandahållas under konkurrensneutrala former upphandlades i konkurrens. Alternativt kan staten söka samverka med kommuner och lokala industrier som kan ha intresse av att utveckla ortens eller regionens terminalinfrastruktur.

3.6.3 Den fortsatta inriktningen

Den fortsatta inriktningen bör slås fast i ett transportslagsövergripande program som är förankrat hos de andra trafikverken och hos olika godsintressenter. Godstransportdelegationens arbete bör läggas till grund för ett sådant inriktningsbeslut. Det är angeläget att frågan om terminalinfrastruktur också kopplas ihop med den övergripande infrastrukturplaneringen där noder och stråk, som staten som infrastrukturförvaltare avser att satsa på, mer tydligt anges.

3.7 Olönsam godstrafik

- Driftstöd som riktas till ett särskilt transportslag är enligt EG:s statsstödsregler inte tillåtna inom godstransportområdet.
- Berörda länsstyrelser bör överväga möjligheterna att använda regionalt stöd för etablering av speditorsföretag med affärsidé att utveckla järnvägstransporter.
- Staten bör inom sitt infrastrukturansvar överväga om satsningar på mindre terminalåtgärder och ändrade villkor för anslutning till och utnyttjande av terminalerna kan underlätta småskalig trafik.
- Det är angeläget att Godstransportdelegationen i sin översyn av kostnadsansvaret för de olika trafikslagen särskilt studerar och jämför förhållandena för järnvägs- respektive landsvägstransporter på de lokala och regionala ban- och vägnäten, så att förutsättningarna för avvägning mellan transport- och trafikform blir de korrekta.

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 Jämtland.

Med anledning av uppdraget har jag bl.a. kartlagt EG-rättens statsstödsregler för att utröna vilka möjligheter eller hinder dessa erbjuder. Redovisningen av denna studie återfinns som bilaga 5 i detta betänkande.

3.7.1 Driftstöd

Enligt den analys som jag låtit genomföra är driftstöd som riktas till ett särskilt transportslag inte tillåtna enligt EU:s statsstödsregler. Ett undantag medges dock, nämligen om ett transportslag missgynnas för att andra transportslag inte i samma utsträckning bär de samhällsekonomiska kostnader som uppstår vid trafikutövningen. Vägskatten för den tunga landsvägstrafiken kan exempelvis antas vara för låg i jämförelse med järnvägstrafikens banavgifter när man jämför i vilken utsträckning kostnaden täcks (se vidare avsnitt 3.7.4). Det transportslagneutrala stöd som kan ges av regionalpolitiska skäl påverkas naturligtvis inte av dessa ställningstaganden.

Jag har av de kontakter som förevarit mellan representanter för Inlandsbanan AB och mig förstått att man hoppats på att godstrafik på järnväg skulle kunna upphandlas under former som liknar de Rikstrafiken eller trafikhuvudmännen tillämpar när persontrafik inte går att driva kommersiellt. Med anledning av vad jag nyss konstaterat är inte heller detta möjligt med de statsstödsregler som gäller inom EU. Det är enligt min mening dessutom tveksamt att ha en tidtabellsbunden, bidragsstyrd trafik. Risken är stor för att trafiken inte anpassas till den faktiska efterfrågan.

Den svenska transportpolitiken grundas på principen om fri konkurrens mellan transportslagen inom ramen för grundläggande avgiftsvillkor för utnyttjande av infrastrukturen m.m. Jag ser ingen anledning att föreslå några ändringar i dessa transportpolitiska principer.

3.7.2 Nya förutsättningar för driften av trafiken

Det bör i detta sammanhang påpekas att trafiken inte behöver vara lönsam på den enskilda sträckan förutsatt att den ger ett matarvärde till de mer långväga transportflödena. Lönsamheten består ofta i det långväga transportarbete som genereras av den lokala trafiken. Någon måste dock vara beredd att betala kostnaderna för detta matarvärde utifrån rent kommersiella överväganden. Jag har tidigare föreslagit att TGOJ Trafik AB ska ges en från Green Cargo självständig ställning. Skälet är att på det sättet försöka åstadkomma konkurrens i den mer storskaliga järnvägstrafiken. Jag hoppas att detta också ska leda till en bättre förhandlingsposition för mindre järnvägsföretag eller andra som vill organisera järnvägstrafik på det lokala eller regionala järnvägsnätet, helt eller delvis som matning till knutpunkter där järnvägsföretag med långväga inrikes eller internationell verksamhet tar över.

Jag vill också i detta sammanhang lyfta fram de nya möjligheter som den nya järnvägslagstiftningen ger för andra än järnvägsföretag att organisera järnvägstrafik. Det kan som tidigare framgått gälla lokala industrier och regionalt verkande speditörer som direkt med Inlandsbanan AB eller Banverket kan komma överens om tåglägen för den järnvägstrafik man vill driva eller få utförd av upphandlat järnvägsföretag. Jag har i kontakter med länsstyrelsen i Jämtlands

län föreslagit att regionalt utvecklingsstöd skulle kunna användas för att stödja nyetablering eller utveckling av speditiönsföretag som har som affärsidé att utveckla järnvägstransporter. Jag har också noterat att Härjelast AB, ett lokalt åkeriföretag övertagit konkursboet efter Inlandsgods AB och nu driver verksamheten vidare under samma namn.

3.7.3 Insatser i infrastrukturen

Staten kan också genom insatser i infrastrukturen stödja förutsättningarna för driften av småskalig, idag olönsam trafik. Jag föreslår att Banverket och Inlandsbanan AB var för sig, men också, där beröringspunkter finns, tillsammans och med berörda kommuner, kartlägger behov av att nyanlägga eller öppna redan stängda terminalområden och anslutningsspår till industrier. Naturligtvis måste effekterna av sådana åtgärder värderas enligt sedvanligt samhällsekonomiska kriterier. Det är också viktigt att de regionala utvecklingsaspekterna beaktas.

Nära kopplad till denna problematik är frågan om vad det ska kosta att ansluta privata spår eller terminaler till det statliga bannätet. Jag vill här erinra om att jag i avsnitt 3.2.9 föreslagit att priset till skillnad från idag måste vara marknadsorienterat och i högre grad spegla den nytta som det anslutande företaget har av spåret. Den finansiella fördelningen mellan en kommun som förvalta spårplanläggningar och Banverket måste delvis vila på andra grunder, eftersom det då är två samhällsorgan som delar på ansvaret för infrastrukturhållning.

3.7.4 Villkor för att utnyttja infrastrukturen

De avgifter som betalas för användningen av järnvägens infrastruktur vid utförande av trafik ska motsvara den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden. Det hävdas att järnvägstrafiken i detta avseende fortfarande är missgynnad i förhållande till den tunga landsvägstrafiken. Godstransportdelegationen ska på nytt se över kostnadsansvaret för de olika trafikslagen. Det är angeläget att man därvid särskilt studerar och jämför förhållandena för järnvägs- respektive landsvägstransporter på de lokala och

regionala ban- och vägnäten, så att förutsättningarna för avvägning mellan transport- och trafikform blir de korrekta.

På terminaler och andra delar av de kapillära statliga spår- anläggningarna betalas idag också en avgift som ska täcka en del av kostnaderna för underhållet. Jag vill även här erinra om vad jag tidigare påpekat att dessa avgifter bör ses över så att de speglar nyttjarens betalningsvilja eller -förmåga.

Principiellt är det tveksamt att sätta avgiften för utnyttjande av spår- anläggningar lägre än vad som motsvarar den samhälls- ekonomiska marginalkostnaden. EG-rätten, och därmed också den kommande järnvägslagen, tillåter dock tidsbegränsade rabatter på banavgifter för att öka användningen av uppenbart underutnyttjad infrastruktur eller för att stödja nyetablering av trafik. Även om banavgiftskostnaderna är mycket låga kan dock en sådan möjlighet till rabatter vara betydelsefull i samband med nyetablering av trafik. Det gäller inte minst vid användning av terminal- och andra spår i det kapillära bannätet, där avgiften även i framtiden kan förväntas överstiga marginalkostnaden.

3.7.5 Inlandsbanan

Representanter för Inlandsbanan AB har med mig väckt ett par frågor som anses försvåra infrastrukturhållningen och förutsätt- ningarna för trafikutövning. Det gäller bl.a. medelstillelningen där man anser att Banverket inte gör en rättvis prövning och bedömning av Inlandsbanans underhålls- och investeringsbehov. För att undvika alla misstankar om partiskhet i beredning och beslut rekommenderar jag att Järnvägsstyrelsen när den etablerats tar över berednings- och beslutsansvar i dessa frågor.

Den andra frågan gäller avgränsningen mellan Inlandsbanan AB:s och Banverkets nät. Enligt Inlandsbanan skulle förutsättningarna för trafikutövning förbättras om delar av de s.k. tvärbanorna överfördes till Inlandsbanan AB. Jag föreslår att regeringen på nytt ser över fördelningen av infrastrukturansvaret mellan Inlandsbanan och Banverket för anslutande tvärbanor, t.ex. Orsa–Furudal– Bollnäs, i syfte att justera gränserna till hur trafik framförs eller skulle kunna utvecklas.

4 Samspelet mellan infrastrukturförvaltarna och deras kunder

- Banverket bör fortsätta utvecklingen av kriterier eller nyckeltal att lägga till grund för fördelning av tåglägen och annan infrastrukturkapacitet och den fortsatta utredningen bör särskilt uppmärksamma hur information som genomsnittsberäknade nyckeltal inte kan fånga in ska beaktas under kapacitetstilldelningsprocessen.
- Banverket bör ges i uppdrag att utveckla och pröva användbarheten av kapacitetstilldelningsmodeller där ekonomiska styrmedel används, antingen i form av förutbestämda avgifter, eller inom ramen för en budgetgivningsprocess som tillåter trafikorganisatörerna att själva utforma och värdera framkomlighetsförslag.
- Banverket bör fortsätta arbetet med att utveckla trafikeringsavtalet som instrument för förebyggande av trafikstörningar och bör i samband med detta arbete också utreda hur avgifter kan utnyttjas för att styra prioriteringen i den operativa trafikledningen.
- Trafikorganisatörer bör utan särskilt tillstånd få samverka inför kapacitetstilldelningsprocessen för att säkerställa nätverk om detta kan anses gagna resenärernas och godskundernas intressen.
- Järnvägsstyrelsen ska granska sådana nätverkssamarbeten, så att de inte utvecklas till konkurrensskadliga karteller och vid behov samråda med Konkurrensverket.

I kap. 2 och 3 behandlas som framgått utvecklingen av järnvägens person- och godstrafik. Några åtgärdsförslag i dessa kapitel har stark koppling till infrastrukturförvaltarens processer för planering och tilldelning av infrastrukturkapacitet. Sammantaget bedömer jag att åtgärdsförslagen kommer att öka kravet på en effektiv fördelning av infrastrukturkapacitet samt på att infrastrukturförvaltarens

kapacitetstilldelning sker på ett kundorienterat, icke-diskriminerande och för alla intressenter transparent sätt.

Kundorienterad, icke-diskriminerande och transparent tilldelning av infrastrukturkapacitet är också viktiga syften bakom EG-rättens regler rörande hur infrastrukturförvaltaren organiserar planering och tilldelning av infrastrukturkapacitet. I delbetänkandet *Rätt på spåret* (SOU 2002:48) diskuterade jag hur kapacitetstilldelningsprocessen bör organiseras i enlighet med EG-rättens krav och med beaktande av kraven på kundorientering och ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Min slutsats blev att en infrastrukturförvaltare så långt som möjligt bör fördela infrastrukturkapaciteten med utgångspunkt i järnvägsföretagens och de auktoriserade sökandes (trafikorganisatörernas) efterfrågan på framkomlighet. När deras önskemål inte är möjliga att samtidigt tillgodose helt och hållet bör den trafik som representerar det minsta samhällsliga nytto bortfallet vara den som får träda tillbaka eller ges lägre prioritet. Jag utlovade att senare återkomma med en diskussion om hur detta praktiskt kan gå till.

I det fortsatta utredningsarbetet har jag därför låtit genomföra två studier om hur fördelningsprincipen samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen kan operationaliseras inom ramen för kravet på kundorientering. Jag har också följt det ambitiösa utvecklingsarbete Banverket i samverkan med olika branschintressenter startat i syfte att utveckla kapacitetstilldelningsprocessen. I dialogen med Banverket har jag främst diskuterat hur sökandes önskemål om framkomlighet ska kunna framföras och på ett kundorienterat sätt stegvis tas om hand i kapacitetstilldelningens olika delprocesser.

4.1 Skärpta krav på kapacitetstilldelningen och dess resultat

Syftet bakom de åtgärder jag föreslagit i kap. 2 och 3 är att åstadkomma ett effektivare och mer konkurrenskraftigt järnvägssystem. Ökar järnvägens konkurrenskraft kommer också efterfrågan på infrastrukturkapacitet att öka och konkurrensen om den att skärpas. En ökad kapacitetsefterfrågan kan enbart mötas genom utveckling av den fysiska infrastrukturen och effektivare kapacitetsplanering. Utveckling av den fysiska infrastrukturen är dock förknippad med höga kostnader och långa ledtider. Jag anser därför att

det är viktigt att vidta åtgärder som kan leda till en effektivare kapacitetsfördelning.

Även andra faktorer skärper konkurrensen om infrastrukturkapaciteten. Exempel på sådana faktorer är ökad konkurrens om järnvägens transportkunder, förändringar i framför allt godstrafikorganisationskrav på framkomlighet och ökade krav på säkerhet i tågtrafikledningens leverans av framkomlighet.

4.1.1 Ökade krav på leveranssäkerhet

Mitt förslag till ökat konsumentskydd för järnvägsresenärerna kommer med all sannolikhet att medföra ökad efterfrågan på kvalitetsgarantier för tågens behandling i trafikledningens leverans av tilldelad infrastrukturkapacitet. Innebörden i förslaget är att eventuella kostnader för förseningar till följd av driftsstörningar i persontrafiken i högre utsträckning än idag ska bäras av järnvägs-systemets aktörer istället för att internaliseras hos resenärerna. Det är ju järnvägsaktörerna och inte resenärerna som kan minimera driftsstörningar i persontrafiken. Eventuellt utbetalade kompensationskostnader föreslås också kunna föras vidare genom regress till den som orsakat driftsstörningen, om denne är någon annan än den gentemot resenärerna ansvarige transportören. Infrastrukturförvaltarens ansvar vid tågförseningar kommer mot denna bakgrund att hamna i blickpunkten.

Infrastrukturförvaltarna kan själva orsaka tågförseningar när de vidtar olika typer av åtgärder i den fysiska infrastrukturen. De kan också indirekt påverka vilken eller vilka tåg som ska "drabbas" av störningar i trafiken.

Om en trafikorganisationsaktör orsakar en störning i trafiken har infrastrukturförvaltaren en skyldighet att vidta de åtgärder som krävs för att återställa trafiken till ursprungligen planerat och i trafikeringsavtal överenskommet utförande. Sådana åtgärder påverkar oftast flera tåg med förseningar som följd.

För att minimera störningarna i trafiken kan infrastrukturförvaltaren redan i tilldelningsprocessen planera in säkerhetsmarginaler som gör effektiva återställningsåtgärder möjliga. Vissa transportkunder är mindre känsliga för förseningar än andra. Marginalerna bör därför anpassas till tågens behov. Säkerhetsmarginaler "stjäl" dock infrastrukturkapacitet som annars kan användas för att tillfredställa andra sökandes efterfrågan på planerad framkomlighet.

Artikel 11 i direktiv 2001/14/EG behandlar s.k. performance regimes och ställer krav på att banavgiftssystemet ska motivera sökande och infrastrukturförvaltare att reducera driftsavbrotten i trafiken till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda. Enligt min mening är det svårt att leva upp till detta krav inom ramen för dagens svenska avgiftssystem. Andra typer av avgifter än de som idag används kan dock ge trafikorganisatorerna möjlighet att köpa den leveranssäkerhet de anser sig behöva för att t.ex. undvika eventuella kompensationskrav från transportkunderna. Budgivning av det slag som beskrivs i avsnitt 4.2.2 eller en lämpligt differentierad avgift för tågslägets utformning kan t.ex. brukas för detta ändamål.

Enligt samhällsekonomisk teori kan en sådan avgift i flertalet fall betraktas som en trängselavgift, dvs. en komponent i den samhällsekonomiska prissättningen. Så snart någon trafikorganisator inte kan få den framkomlighet som önskas utan att någon annan justerar sina önskemål föreligger nämligen trängsel, ett synsätt som ligger i linje med EG-rättens bestämmelser. Situationen på järnvägsområdet är dock mer komplicerad än på vägtrafikområdet, där trafikföretagen kan tillåtas att själva planera var och när man vill köra. Trängsel planeras alltså inte bort utan uppstår i form av köer.

I järnvägsfallet uppstår trängsel redan när tågslägen och andra former av infrastrukturkapacitet ska planeras. Man kan här tala om knapphet och att knapphetsavgifter ska betalas av en trafikorganisator därför att en annan måste eftersätta sina framkomlighetsönskemål och antingen inte alls får något utrymme på spåret under ett visst tidsintervall eller får acceptera en sämre framkomlighet för sitt tåg. När planeringen väl föreligger i form av en tågplan ska trängsel, i vägtrafikens bemärkelse, inte behöva uppstå. I praktiken uppstår dock ofta störningar. Trafikorganisatorerna bör därför i princip ha möjlighet att uttrycka betalningsvilja för även en annan typ av trängselkomponent, de villkor under vilka deras tåg i förhållande till andra tåg ska prioriteras under den operativa tågdriften. Om sedan infrastrukturförvaltaren inte levererar avtalad framkomlighet i enlighet med trafikeringsavtalets innehåll bör banavgiften reduceras genom att ett belopp motsvarande trängselkomponenten betalas tillbaka till berörda trafikorganisatorer som kompensation för avtalsbrott.

Ett annat alternativ är att i trafikeringsavtalet mellan infrastrukturförvaltaren och den sökande reglera hur sökandes tåg ska hanteras när störningssituationer uppstår. Trafikeringsavtalet kan t.ex

utformas i syfte att reglera parternas inbördes rättigheter och skyldigheter, inklusive skadeståndsrätt, vid orsakande av störningar i trafiken. I en sådan modell är det möjligt att hantera eventuella regresskrav från trafikorganisatörer som ekonomiskt kompenserat försenade resenärer, men inte själva orsakat förseningen. Regresskrav kan riktas mot infrastrukturförvaltaren för att denne indirekt orsakar förseningar för trafikorganisatörers tåg genom att vidta åtgärder som syftar till att återställa trafiken efter störningar. När infrastrukturförvaltaren inte själv är ansvarig för uppkomsten av en trafikstörning kan han i sin tur i form av regress rikta kravet vidare mot den trafikorganisatör vars tåg orsakade störningen.

Banverket har under en tid tillsammans med olika berörda intressenter arbetat med att utveckla trafikeringsavtalen som instrument för förebyggande av störningar i trafiken. Tanken är att i avtalen bygga in ekonomiska incitament för att stimulera parterna att förebygga och minimera störningar och bidra till att snabbt återställa trafiken. Jag anser att Banverket bör överväga att basera åtminstone något av de ekonomiska incitamenten på en skyldighet för den part i trafikeringsavtal som orsakar störningar i trafiken att ersätta den andra parten för ekonomisk skada som den senare åsamkats till följd av störningen. Därigenom skulle eventuella regresskrav kunna hanteras inom ramen för regleringar i trafikeringsavtal.

4.1.2 Skärpt konkurrens om infrastrukturkapaciteten

Ska godstrafik på järnväg kunna användas som en integrerad del av produktionen i ett jämnt och störningsfritt flöde mellan olika industri- och handelsanläggningar som successivt förädlar råvaror och insatsvaror till en slutprodukt kommer högre krav på precision att ställas. Det samma gäller om järnvägen ska kunna spela en större roll som undervägstransportör för gods, t.ex. till och från stora terminaler och hamnar varifrån godset sedan distribueras vidare. Sett från detta perspektiv är det inte bara viktigt att trafiken anländer i tid till destinationpunkten. För att möjliggöra effektiv produktionsoptimering för godstrafikutföraren måste framkomligheten för godstrafiken mellan olika centrala terminalpunkter garantera precision också beträffande avgångs- och körtider. Denna typ av efterfrågemönster ökar dock risken för konkurrens med persontrafiken om infrastrukturkapaciteten. Skärpt konkurrens om kapaciteten ökar

också kraven på att tilldelningen sker på ett transparent och riktigt sätt liksom att kapaciteten fördelas effektivt.

En faktor som ytterligare förstärker kravet på transparens i tilldelningsprocessen är att konkurrensen om transportkunderna kan komma att öka inom järnvägssektorn. Detta kan bli följden av de åtgärder jag föreslår i såväl detta betänkande som i delbetänkandet *Rätt på spåret*. Ökad konkurrens om transportkunderna riskerar att leda till att trafikorganisatörerna i ökad utsträckning börjar efterfråga framkomlighet på samma sträckor och tider. De tåg som får stå tillbaka i konkurrensen om den knappa kapaciteten kommer dock att förlora attraktivitet i förhållande till resenärer eller gods-kunder.

4.1.3 Samarbete i trafiknätverk

Ett problem som är nära förknippat med konkurrensen om transportkunderna är formerna för produktionssamverkan mellan potentiella konkurrenter. Från kapacitetsplaneringssynpunkt är trafikorganisatörernas produktionssamverkan i syfte att upprätta trafiknätverk av särskilt intresse. Samarbetet sker ofta genom samplanering av bytespunkter för att möjliggöra matning av gods eller passagerare mellan de inblandade trafikorganisatörernas trafikupplägg. Detta kan vara känsligt sett från konkurrenssynpunkt, men viktigt för att möjliggöra sammanhängande nätverk.

Samordning av bytespunkter sker oftast innan ansökningar om infrastrukturkapacitet lämnas in till infrastrukturförvaltaren. I princip kan denna typ av samarbete betraktas som en kapacitetsansökningskartell. Samordning av efterfrågan på framkomlighet kan även utnyttjas för andra syften, t.ex. att begränsa konkurrensen om transportkunderna.

Jag har därför övervägt möjligheten att ålägga varje trafikorganisatör som önskar ingå i ett bytespunktsamarbete en skyldighet att anmäla detta till Järnvägsstyrelsen i god tid innan infrastrukturförvaltaren startar sin kapacitetsplanering. Med tanke på branschens begränsade storlek har jag dock bedömt att Järnvägsstyrelsen och Konkurrensverket bör kunna stävja eventuellt konkurrensskadligt nätverkssamarbete inom ramen för sin allmänna tillsynsverksamhet. För denna bedömning talar också att varje infrastrukturförvaltare i ansökningar om kapacitet lätt kan avläsa förekomst av bytespunktsarbeten. Tillsynsmyndigheterna bör därför inte ha

några svårigheter att bilda sig en god uppfattning om nätverkssamarbetenas existens, omfattning och deltagare.

4.2 Modeller för att åstadkomma samhällsekonomiskt effektiv framkomlighet på infrastrukturen

Min uppfattning är som framgått att planeringen av kapacitetsanvändandet i första hand bör utgå från trafikorganisatorernas efterfrågan på framkomlighet för sina tåg. Deras efterfrågan manifesteras i utgångsläget i ansökningar till infrastrukturförvaltaren om kapacitet. Infrastrukturförvaltaren är ansvarig för den planering av trafiken som behövs för att kollisioner och trafikstockningar inte ska uppstå på järnvägsnätet. Ansökningarna visar dock ofta bara vilket framkomlighetsalternativ för tågen ifråga som efterfrågas i första hand. Trafikorganisatorernas förstahandsalternativ får antas motsvara den mest effektiva användningen av dennes egna produktionsresurser i förhållande till transportkundernas krav. Det finns oftast en mycket stor mängd andra framkomlighetsalternativ för tåget som också kan förenas med lönsam drift, om än mindre lönsam än i det ansökta alternativet. Problemet är att trafikorganisatorerna har svaga incitament att upplysa infrastrukturförvaltaren om dessa alternativ. Var gränserna för trafikorganisatorernas efterfrågan går är därför svårt för infrastrukturförvaltaren att avgöra.

Denna information är emellertid av stor betydelse för infrastrukturförvaltaren när alla trafikorganisatorers önskemål om framkomlighet inte samtidigt kan tillgodoses. Denne är ju då skyldig att planera bort risk för kollisioner och trafikstockningar.

Det finns två olika metoder infrastrukturförvaltaren kan använda sig av för att få en bättre bild av hur trafikorganisatorernas efterfrågan ser ut. Den ena består i att infrastrukturförvaltaren använder förpublicerade prioriteringskriterier. Den andra metoden är användning av ekonomiska styrmedel för att sätta pris på olika framkomlighetsalternativ, vilket kan göras på två olika sätt. Antingen genom att infrastrukturförvaltaren förpublicerar priser i form av avgifter, som dock måste kunna justeras senare i processen, för användande av viss infrastruktur under viss tid. Eller genom att infrastrukturförvaltaren låter trafikorganisatorerna själva värdera olika användbara framkomlighetsalternativ inom ramen för budgivningsprocesser.

Metoderna kan kombineras inom ramen för olika kapacitetstilldelningsmodeller. Nedan skiljer jag på tre stycken modeller – den administrativa beslutsmodellen, den iterativa prissättningsmodellen och den mixade avgifts- och auktionsmodellen.

4.2.1 Den administrativa beslutsmodellen

Den administrativa beslutsmodellen bygger på användning av prioriteringskriterier, som kan kombineras med användning av förpublicerade avgifter.

Användning av prioriteringskriterier bygger på att infrastrukturförvaltaren om inget annat alternativ finns ensidigt fattar beslut om planering av trafiken på grundval av dessa. Den trafikorganisatör vars tåg ”missgynnas” av prioriteringskriterierna ges genom detta latent hot ett incitament att upplysa infrastrukturförvaltaren om hur efterfrågan på framkomlighet för det ”missgynnade” tåget ser ut innan infrastrukturförvaltaren beslutar i enlighet med kriterierna. Genom att använda prioriteringskriteriernas indirekt styrande verkan kan infrastrukturförvaltaren i samordningsprocessen successivt planera framkomligheten baserad på indirekt ”framtvungad” information om hur trafikorganisatörernas efterfrågan på framkomlighet ser ut.

För att leda till ett resultat som innebär samhällsekonomiskt effektivt användande av infrastrukturen ställs dock särskilda krav på prioriteringskriteriernas utformning. Jag har under utredningsarbetets gång låtit utföra en studie, som redovisas i appendix 6, om möjligheten att basera prioriteringskriterier på genomsnittsberäknade nyckeltal som representerar samhällsekonomiska bedömningar. Nyckeltalens funktion är att, på liknande sätt som beskrivs i appendix 6, spegla värderingen av de samhällsekonomiska effekter som uppstår när olika tidtabellåtgärder (förskjutning av avgång, fördröjning av körtid, anvisande av annan färdväg och ingen tilldelning av framkomlighet alls) differentierade på typtåg, sträckor och tider på dygnet vidtas. Effekterna kan indelas på följande sätt:

Persontrafik

- resenären
 - annan restid eller väntetid.
- trafikorganisatören
 - ändrade intäkter, t.ex. till följd av bristande trafiksynchronisering vid resenärernas bytespunkter,
 - ändrade driftskostnader, t.ex. till följd av omloppsproblem.
- samhället
 - eventuella trängsel-, miljö- och trafiksäkerhetseffekter till följd av eventuellt ökad bil-, båt-, och flygtrafik.

Godstrafik

- kunden
 - längre transporttid för varorna ger ökad kapitalkostnad,
 - logistikproblem kan ge högre produktionskostnader och lägre konkurrenskraft.
- trafikorganisatören
 - ändrade intäkter, t.ex. till följd av bristfällig samordning av bytespunkter,
 - ändrade driftskostnader, t.ex. till följd av omloppsproblem.
- samhället
 - eventuella externa effekter till följd av eventuellt ökad bil- och fartygstrafik.

Det är uppenbart att en stor mängd information krävs för att konstruera tjänliga nyckeltal som på ett godtagbart sätt kan spegla effekterna i tabellen. Viktiga delar av informationen kan därtill inte samlas in förrän i ett sent skede i tilldelningsprocessen. Detta gäller särskilt för informationen om trafikorganisatörseffekterna. Problemet skulle kunna hanteras genom att infrastrukturförvaltaren i beskrivningen av järnvägsnätet presenterar prioritetskriterier uppbyggda på nyckeltal som inkluderar värderingar av effekter i omvärlden/samhället och för transportkunderna, men inte för trafikorganisatörerna.

I samordningsprocessen försöker infrastrukturförvaltaren i syfte att lösa upp kapacitetskonflikter förmå trafikorganisatörerna att frivilligt justera sin efterfrågan på framkomlighet. Infrastrukturförvaltaren gör detta genom att föreslå alternativ till den ansökta framkomligheten. Dessa förslag bör då bygga på en tillämpning av

prioritetskriterierna. Berörda trafikorganisatörer som inte samtycker till infrastrukturförvaltarens på detta sätt utarbetade förslag baserar med stor sannolikhet sitt nekande på information nyckeltalen inte fångat in. T.ex. särskilda kostnader som uppstår till följd av att tåget ingår i ett omlopp som bryts om tågläget ändras på visst sätt. Det kan också röra sig om att tåget ifråga kraftigt avviker från de tågtyper nyckeltalen differentierats på.

I detta läge vet berörda trafikorganisatörer att om inte infrastrukturförvaltaren får del av och beaktar ytterligare i sammanhanget relevant information riskerar de att få ett sämre tågläge än nödvändigt. De har då incitament att ge infrastrukturförvaltaren sådan information och bör också ha en rättighet att göra det.

Infrastrukturförvaltaren måste å sin sida värdera den information trafikorganisatörerna eventuellt kompletterar nyckeltalen med. Är informationen relevant och bör påverka kapacitetsplaneringen ska den också användas och ligga till grund för nya förslag till åtgärder som löser upp konstaterade kapacitetskonflikter. Nya förslag kan påverka en eller flera andra sökande, som i sin tur kan vilja komplettera nyckeltalen. På detta sätt fylls informationsunderlaget successivt ut. Det kan av infrastrukturförvaltaren dels utnyttjas till att lägga bättre underbyggda förslag under samordningsprocessen, dels till att fatta bättre grundade ensidiga prioriteringsbeslut om alla kapacitetskonflikter inte kan lösas upp på frivillig grund.

I Sverige används idag en administrativ beslutsmodell för fördelning av infrastrukturkapacitet. Den bygger på att infrastrukturförvaltaren i sista hand har rätt att lösa upp eventuella kapacitetskonflikter genom ensidiga beslut baserade på förpublicerade prioriteringskriterier. Några ekonomiska styrmedel används inte i denna modell. Jag har noterat att Banverket i samverkan med trafikintressenterna driver ett förändringsarbete i syfte att utveckla den idag använda administrativa beslutsmodellen.

4.2.1.1 Den administrativa beslutsmodellens fördelar

En effektivare kapacitetsfördelning kan enligt min mening åstadkommas både enklast och snabbast genom en vidareutveckling av den traditionella administrativa beslutsmodellen för tilldelning av infrastrukturkapacitet. Den stora fördelen med denna modell är att den är inarbetad och känd. Modellen behöver därför bara anpassas till de nya krav som ställs på kapacitetsfördelningen. Själva grund-

logiken behöver inte bytas ut. Jag bedömer att Banverkets utvecklingsarbete har goda förutsättningar att resultera i en reformerad administrativ beslutsmodell, som är förenlig med EG-rätten och ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Modellen bygger bl.a. på tanken att genomsnittsberäknade nyckeltal som speglar samhälleligt nyttofall till följd av kapacitetsplaneringsåtgärder ska läggas till grund för prioriteringskriterierna.

Modellen kan enligt min mening också göras förenlig med förslagen om öppnare marknadstillträde som jag lagt fram i detta betänkande och i delbetänkandet *Rätt på spåret*. Modellen bygger på att det tåg som representerar störst samhällelig nytta ska premieras och därmed komma i åtnjutande av konkurrensfördelar i förhållande till konkurrerande tåg. Är tågen mer eller mindre likadant utformade med avseende på syfte med trafiken, typ av resenärer och gods osv. kan effekterna på respektive tågs intäktsförmåga till följd av eventuella tidtabellsåtgärder vidtas förväntas bli ganska likartade. Detta behöver dock inte nödvändigtvis innebära att effekterna på kostnadssidan ser likadana ut för de bägge tågen. De konkurrerande tågen ingår t.ex. i var sitt företagsekonomiskt optimerat fordonsomlopp. Ett rubbat omlopp ökar trafikorganisationsproduktionskostnader. Olika omlopp uppvisar också olika kostnadskänslighet för infrastrukturförvaltarens planeringsåtgärder och kostnadseffekter ingår också i den nyttokalkyl infrastrukturförvaltaren ska basera prioriteringen på.

En annan fördel med den administrativa beslutsmodellen är att den kan förenas med låga avgiftskostnader för infrastrukturkapaciteten. Avgiftskostnaden måste dock ställas i relation till kostnaden för mindre användbar framkomlighet. Den senare kostnaden internaliseras hos de trafikorganisationsaktörer som eventuellt tilldelats sämre framkomlighet än vad som är nödvändigt. Jag återkommer strax till denna fråga.

Den administrativa beslutsmodellen kan som sagt förenas med användning av förpublicerade avgifter. Detta kan, om det tillåts, vara intressant om ägaren av infrastrukturen vill att trafiken ska bidra till täckning av järnvägssystemets fasta kostnader. Avgifter med detta syfte togs tidigare ut för trafikens nyttjande av statens spåranläggningar i form av särskilda fordonsavgifter. Tas sådana avgifter ut kan de också vara intressanta utifrån perspektivet effektivisering av kapacitetsplaneringen. Förpublicerade avgifter kan t.ex. användas för att styra bort överefterfrågan på framkomlighet på vissa kända trånga sektioner. Det finns dock risk för att en sådan

användning av avgifterna resulterar i att kapacitetskonflikter flyttas från en del av nätet eller en tidsperiod till en annan. Avgifternas styreffekter måste därför kunna bedömas sammanfalla med prioriteringskriteriernas rangordning av olika tåg i olika situationer. I annat fall kan resultatet bli att avgiftsnivån höjs utan att motsvarande effektivisering av kapacitetsfördelningen sker. Oaktat detta anser jag att om särskilda infrastrukturavgifter tas ut i syfte att bidra till finansieringen av infrastrukturens fasta kostnader bör dessa också få användas i styrningssyfte inom ramen för kapacitetstilldelningsprocessen.

4.2.1.2 Modellens nackdelar

Användningen av den administrativa beslutsmodellen är också förknippad med en del nackdelar. Den största nackdelen är bristen på transparens i processen. Denna har att göra med att det är infrastrukturförvaltaren som utformar framkomlighetsalternativ för de sökande. Infrastrukturförvaltarens beslutsunderlag är dock både ofullständigt och för trafikorganisatörerna delvis okänt. Användning av förpublicerade prioriteringskriterier ökar transparensen. Om dessa är otydliga blir dock ökningseffekten begränsad.

Prioriteringskriterier som speglar samhälleligt nyttofall kommer inte att vara helt tydliga. Det är enligt min mening inte möjligt att fånga in hela den komplexa verkligheten i aldrig så finjusterade förpublicerade prioriteringskriterier. De måste därför under tilldelningsprocessens gång kompletteras med trafikorganisationspecifik information. Denna information kan infrastrukturförvaltaren av sekretessskäl inte delge andra trafikorganisatörer. Dessa kommer därför aldrig att kunna se hur infrastrukturförvaltaren bedömt andra trafikorganisatörers tilläggsinformation. Trafikorganisatörerna kan därför alltid misstänka att infrastrukturförvaltaren agerar på grundval av bristande eller oriktig information.

Infrastrukturförvaltarens kontrollproblem beträffande den kompletterande trafikorganisationspecifika information som kan inflyta under samordningsprocessen kan bedömas bli stort. Varje trafikorganisationsorganisations har dock alltid möjlighet att gå vidare till Järnvägsstyrelsen och få infrastrukturförvaltarens bedömning prövad.

Infrastrukturförvaltarens ofullständiga bild av trafikorganisatörernas efterfrågan på framkomlighet medför också en annan nackdel. Infrastrukturförvaltaren har små möjligheter att mate-

matiskt optimera olika framkomlighetsalternativ för trafikorganisationsalternativen. Det skulle förutsätta tillgång till information om trafikorganisationsalternativen kompletta efterfrågebild. Endast i detta fall skulle det vara möjligt att tydligt spegla nyttoöverskottet för varje användbart framkomlighetsalternativ för varje tåg. Infrastrukturförvaltaren har enligt min mening små möjligheter att utkräva tillräcklig information av trafikorganisationsalternativen om deras efterfrågan när en administrativ beslutsmodell används. Bristen på matematisk optimering riskerar att leda till att alla eller vissa trafikorganisationsalternativen internaliserade kostnader för sämre framkomlighet blir högre än nödvändigt. Huruvida detta blir fallet eller inte avgörs av hur duktiga infrastrukturförvaltarens kapacitetsplanerare är. Deras yrkeskicklighet är baserad på lång tids erfarenhet och ska inte underskattas. Den är dock svår att mäta.

En ytterligare nackdel är att användningen av en administrativ beslutsmodell riskerar att leda till en tidsödande tilldelningsprocess. Den administrativa beslutsmodellen tillåter inte heller att trafikorganisationsalternativen samtidigt efterfrågar framkomlighet och leveranssäkerhet vid infrastrukturförvaltarens leverans av den vid den operativa tågdriften. Efterfrågan på kvalitet i leveransen av planerad framkomlighet kan dock som tidigare påpekats hanteras i trafikavtalen.

4.2.2 Den iterativa prissättningsmodellen

Ekonomiska styrmedel kan som sagt användas i samordningsprocessen för att via budgivning förmå trafikorganisationsalternativen att värdera framkomlighetsalternativen.

Teoretiskt sett bygger modellen på att trafikorganisationsalternativen betalningsvilja för framkomlighet kan anses spegla det samhällsekonomiskt effektiva användandet av infrastrukturen.

Problemet ligger i att alternativen närmast är oändliga samt att infrastrukturförvaltaren har dålig kännedom om hur trafikorganisationsalternativen värdesätter dem. Infrastrukturförvaltaren vet därför inte exakt vilka olika kapacitetsprodukter som är värdefulla för trafikorganisationsalternativen. Teoretiskt kan detta problem lösas genom att trafikorganisationsalternativen själva och oberoende av varandra får föreslå såväl utformning av framkomlighet som värdering av denna inom ramen för en iterativ kommunikationsprocess, som infrastrukturförvaltaren ansvarar för. Under utredningsarbetets gång har jag låtit

utföra en studie över hur detta i praktiken skulle kunna gå till. Resultatet av studien återfinns i annex 5.

Tanken är att trafikorganisatörerna, med hjälp av IT-baserade kommunikations- och optimeringsverktyg som infrastrukturförvaltaren ansvarar för, i omgångar själva utformar och värderar sin efterfrågan på framkomlighet. På basis av resultatet från föregående omgång justerar sedan varje trafikorganisatör sina förslag i förhållande till andra trafikorganisatörers förslag intill dess alla kapacitetskonflikter upplösts. Optimeringen bygger på att högre värderad efterfrågan går före lägre värderad. Den som närmare vill studera tekniken ifråga hänvisas till annex 5.

Utvecklingen av budgivningsmetoden har hittills skett inom ramen för högskoleväsendets och VTIs verksamhet med finansiellt stöd av Banverket. När metoden är mogen att testas under mer verklighetsliknande omständigheter förutsätter jag att Banverket eller någon annan infrastrukturförvaltare medverkar mer aktivt i arbetet med att testa och utvärdera metodens användbarhet.

4.2.2.1 Modellens fördelar

En tilldelningsmodell byggande på samtidig prissättning och utformning av infrastrukturkapacitet inom ramen för en iterativ process har flera fördelar. Den är förenlig med EG-rättens regler och bakomliggande syften. Den iterativa processen är fråga om är ju bara en variant på hur samordningsprocessen kan organiseras. EG-rättens regler om banavgifter lämnar också möjlighet att använda lämpligt utformade avgiftsinstrument i styrande syfte under denna process.

Modellen och resultatet av dess tillämpning kommer med all sannolikhet att uppfattas som transparent av trafikorganisatörerna. Det är ju deras egna förslag som ligger till grund för optimeringen och de har goda möjligheter att successivt justera dem. Förutsättningen är dock att optimeringsfunktionen accepteras av alla, programvaran är tillförlitlig och användarvänlig samt att datorkapaciteten räcker till för att genomföra alla nödvändiga beräkningar av olika framkomlighetsalternativ. En ytterligare förutsättning är att det går att i programvaran representera alla viktigare aspekter på infrastrukturens och efterfrågans utseende. T.ex. vore det en fördel om även krav på kvalitet i trafikledningens leverans på kapacitet vid

den operativa tågdriften kunde efterfrågas samtidigt med den planerade framkomligheten.

För trafikorganisatorerna kan modellens användning utgöra en möjlighet att både minska produktionskostnaderna och öka intäkterna. Förutsättningen är att dagens fördelning av kapacitet avviker på ett mer betydande sätt från den fördelning som speglar trafikorganisatorernas betalningsvilja. Om detta inte är fallet kan istället metodens användning uppfattas som ett hot. Potentiellt lovar enligt min mening den iterativa prissättningsmodellen större effektiviseringsmöjligheter än någon annan modell, om än på längre sikt.

4.2.2.2 Modellens nackdelar

En psykologiskt viktig nackdel är att en användning av modellen leder till högre avgiftskostnader för trafiken att använda infrastrukturen. Om inte denna kostnad uppvägs av sänkta, hos trafikorganisatorerna internaliserade, kostnader för mindre användbar framkomlighet kommer detta att leda till höjda transportpriser och minskande lönsamhet i branschen. Innan modellen prövats är det inte möjligt att göra annat än att gissa om en minskning av de i trafiken internaliserade kostnaderna uppväger en höjning av kostnaden för att använda infrastrukturen. Under alla omständigheter skulle dock vissa tågtyper sannolikt gynnas mer och andra mindre om modellen används. Godstrafikorganisatorernas hittills ganska påtagligt visade intresse för modellens utveckling talar för detta.

Den största nackdelen är att modellen ännu inte är färdigutvecklad. Detsamma gäller för de IT-verktyg som är nödvändiga för modellens praktiska användande. Ingen vet därför i dagsläget om den kan användas praktiskt för tilldelning av kapacitet på det svenska järnvägsnätet.

En möjlig nackdel är att modellen under vissa förutsättningar skulle kunna missbrukas av trafikorganisatorer med stark finansiell ställning. Ska användandet av ekonomiska styrmedel leda till ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen bör varje trafikorganisator vara villig att betala för ett tågs framkomlighet upp till den gräns där tågets betalningsförmåga tar slut. I konkurrenshämmande syfte kan dock en finansiellt stark trafikorganisator i vissa fall tänkas betala mer och därigenom slå ut ett konkurrerande tåg med högre betalningsförmåga.

4.2.3 Den mixade avgifts- och auktionsmodellen

Förpublicerade avgifter kan, i syfte att förebygga kapacitetskonflikter, användas för att styra efterfrågans utformning i trafikorganisationsansökningar om infrastrukturkapacitet. Efterfrågan på framkomlighet kan t.ex. vara så stor att väsentlig kapacitetsbrist kan förutses på delar av järnvägsnätet under vissa tider. Förpublicerade avgifter kan då som sagt användas för att prissätta dessa delar högre under de tider kapacitetsbristen kan förutses uppkomma. Eftersom det finns en risk för att detta resulterar i att kapacitetskonflikter flyttas från viss tid eller del av järnvägsnätet till en annan, måste användning av förpublicerade avgifter därför kombineras med någon annan planeringsmetod.

Förpublicerade avgifter kan, som t.ex. i Tyskland, kombineras med en avslutande budgivning av auktionskaraktär, vars syfte är att lösa upp kapacitetskonflikter som kvarstår efter samordningsprocessen. De förpublicerade avgifterna är i Tyskland utformade som priser för olika kapacitetsprodukter, som bl.a. anpassats till på marknaden kända tågtypers generella krav på framkomlighet. En dyrare kapacitetsprodukt har företräde framför en billigare när kapacitetskonflikter ska lösas upp och på detta sätt kan man hävda att de förpublicerade avgifterna innehåller vissa inslag av prioriteringskriterier. För att vid kapacitetskonflikter skilja mellan sökande, som i samordningsprocessen inte frivilligt justerat sin efterfrågan på framkomlighet och som köpt samma typ av kapacitetsprodukt för sina tåg, används auktioner.

Auktionerna går ut på att de inblandade trafikorganisationerna får visa betalningsvilja för det framkomlighetsalternativ de i samordningsprocessen vägrat att justera. Den trafikorganisation som visar högst betalningsvilja i varje konflikt får därmed sina framkomlighetsönskemål helt tillgodosedda. De övriga riskerar att få nöja sig med den framkomlighet som kan planeras för deras tåg med användning av restkapacitet. De riskerar alltså att hamna sist i kön, efter alla som fick tåglägen i samordningsprocessen och efter vinnarna i auktionerna.

Nackdelen med att kombinera förpublicerade avgifter med avslutande auktioner är att infrastrukturförvaltaren i samordningsprocessen riskerar att inte ha något bra underlag för konstruktion av förslag till alternativ framkomlighet. De förpublicerade avgifterna påverkar ju främst trafikorganisationernas utformning av de framkomlighetsalternativ de i första hand efterfrågar. Det latent

hotet om avslutande auktion riktar sig visserligen mot tåg som har svag betalningsförmåga. Men hur efterfrågan på deras framkomlighet ser ut har ju i utgångsläget infrastrukturförvaltaren begränsad kännedom om. Det kan därför bli svårt för denne att utforma acceptabla förslag på hur kapacitetskonflikter ska lösas upp i samordningsprocessen. Detta skulle enligt min mening förutsätta någon form av iterativa budgivningsprocesser i samordningsprocessen. Hur denna typ av aktiviteter ska organiseras på annat sätt än som föreslås i appendix 5 för att fungera effektivt är dock inte självklart. Jag bedömer därför att det på kort sikt kan vara svårt att utforma en mixad modell på ett sätt som medger en tillämpning förenlig med kravet på samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

5 Sektorsansvaret

5.1 Inledning

Jag anmälde redan i det inledande kapitlet att jag medvetet avgränsat utredningsarbetet från att omfatta en översyn av sektorsansvar och sektorsuppgifter inom järnvägssektorn. Orsaken är, trots de önskemål som framförts från olika håll, att denna fråga bör utredas i ett sektorsövergripande perspektiv med samtidig översyn av berörda frågor inom väg-, luftfarts- och sjöfartssektorn. Det gäller t.ex. hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen ska utvecklas i ett intermodalt perspektiv. Översynen måste av detta och andra skäl innefatta rollfördelningen mellan regeringskansliet, SIKÅ, de olika trafikverken och andra berörda myndigheter.

5.2 Synpunkter på sektorsansvaret

Banverkets sektorsansvar och sektorsuppgifter formulerades i budgetpropositionen 96/97. Enligt instruktionen har Banverket ett samlat sektorsansvar för hela järnvägssystemet samt även tunnelbana och spårväg. Verket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Vidare ska man inom ramen för sitt sektorsansvar vara samlade, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Banverket har i en PM, Banverkets sektorsansvar (juni 2003), beskrivit hur man anser att sektorsansvaret ska tolkas och utövas.

Det kan noteras att sektorsansvaret i stort sett utövas utan särskild föreskriftsrätt eller andra mandat. I vissa sammanhang, exempelvis för sammanställning av statistik för sektorn utöver de uppgifter som inkrävs i samarbete med och stöd av SIKÅ:s uppgift inom detta område, finns det enligt min mening anledning att överväga tydligare mandat för Banverket.

Innebörden av och innehållet i sektorsansvar och sektorsuppgifter har orsakat långtgående diskussioner inte minst inom järnvägssektorn. För mig innebär sektorsansvaret att under regeringen bereda och verkställa frågor som berör olika intressenter inom sektorn i deras interna samarbete eller i deras relationer till de andra trafiksektorerna och samhället i övrigt. Det gäller även om de är av främjande karaktär. Det specifika ansvar som en sektorsansvarig myndighet har innebär bl.a. att ta ställning i frågor där olika aktörers intressen kan behöva vägas mot varandra. Det kan exempelvis gälla hur de finansiella medel som sektorn förfogar över ska fördelas mellan järnvägens olika infrastrukturförvaltare eller mellan dessa och åtgärder som mer direkt är ägnade att stödja järnvägsföretagen.

I sektorsansvaret får också anses ligga en allmän uppgift att följa utvecklingen inom sektorn och till regeringen föreslå lämpliga åtgärder för dess utveckling. Eftersom sådana ställningstaganden kan inkräkta på finansiella förutsättningar att utöva infrastrukturförvaltningen måste ansvaret kunna utövas med integritet från andra uppgifter inom myndigheterna.

Utövande av sektorsansvar får alltså inte förvecklas med den verksamhet som utövas inom branschorgan för att gemensamt plädera för sektorns intressen. Givetvis kan Banverket i egenskap av infrastrukturförvaltare delta i sådana aktiviteter. I egenskap av sektorsansvarig ska verket dock då det är nödvändigt ta ställning mellan olika intressenter och deras önskemål oavsett om det riktar sig direkt mot inblandade parter eller innebär att man upprättar förslag till regeringen inför frågans fortsatta beredning.

Banverkets systerorganisationer, Banestyrelsen i Danmark och Jernbaneverket i Norge, har aldrig haft något uttalat sektorsansvar på liknande sätt som Banverket. Man har ändock under tiden för min utredning funnit anledning att i bägge länderna ytterligare renodla Banestyrelsens respektive Jernbaneverkets roll till att entydigt vara infrastrukturförvaltare. Jag har förstått att man gjort detta för att slippa misstanken om att infrastrukturförvaltarna skulle kunna ha några favörer genom att utöva flera roller under regeringen när man samarbetar och ingår avtal med järnvägsföretagen. Just förekomsten av ett avtalsreglerat samarbete mellan infrastrukturförvaltarna och deras kunder, järnvägsföretag eller andra som abonnerar på kapacitet och framkomlighet på spåret, gör att sektorsansvaret enligt min mening är svårare att förena med infrastrukturförvaltning inom järnvägen än inom vägsektorn.

Banverkets tolkning av hur sektorsansvaret ska utövas kan enligt min uppfattning leda till oklarheter både inom verket och för externa intressenter om i vilken roll verket uppträder i olika sammanhang. Detta är också synpunkter som förts fram till mig från andra intressenter inom sektorn. Det är därför angeläget att verket genom den formella, organisatoriska ansvarsfördelningen och på annat sätt är tydligt i sitt agerande i förhållande till omgivningen. Detsamma kan sägas beträffande agerandet mellan olika enheter inom verket. Problemet är dock i många avseenden likartat för de övriga trafikverken och torde vara svårt att helt eliminera så länge som sektorsansvar och infrastrukturförvaltning förenas inom en myndighet.

Sektorsansvaret får inte förväxlas med de tillsyns- och kontrolluppgifter som Järnvägsstyrelsen kommer att utöva. Detta oaktat måste samtidigt konstateras att Järnvägsstyrelsen enligt EG-rätten och den nya svenska lagstiftningen kommer att ha beröringspunkter med de uppgifter som Banverket utövar inom ramen för sektorsansvaret. Mest uppenbart är detta i den marknadsövervakande roll som Järnvägsstyrelsen ska utöva. I den förväntas styrelsen redan enligt EG-rätten ta initiativ till åtgärder som befrämjar konkurrensen. Jag förutsätter att Banverket och Järnvägsstyrelsen kommer att samverka i sådana frågor för att finna effektiva lösningar för sektorns utveckling.

Jag vill i detta sammanhang notera att den engelska regulatorn, the office of the Rail Regulator och SRA, the Strategic Rail Authority, har upprättat ett dokument där man kodifierat ansvarsfördelning och samarbete mellan myndigheterna.

6 Planeringsfrågor

- Järnvägen bör ägnas större uppmärksamhet i den kommunala planeringen,
- Banverket bör utvidga bevakningen av järnvägssektorns behov i olika offentliga planeringsprocesser.

6.1 Inledning

Jag har i rapporten ”*Förvaltningen av järnvägens fastigheter*”, vilken återfinns som appendix 4 i bilagedelen till detta betänkande, konstaterat att i samband med bolagiseringen av SJ överfördes förvaltningen av vissa från kommersiella utgångspunkter intressanta järnvägsfastigheter till Swedcarrier AB:s för ändamålet bildade dotterbolag Jernhusen AB.

Olika transport- och trafikintressenter uttryckte i samband med framtagandet av nämnda rapport en oro för att de nya formerna och villkoren för fastighetsförvaltningen innebar att kopplingen till järnvägsverksamheten hade försämrats eller riskerade att komma att göra detta.

I förlängningen kan detta skapa problem för järnvägstrafiken att fylla den funktion som förväntas enligt fastställd transportpolitik. Problemet gäller även mer generellt terminalerna och den service som erbjuds resenärer, varuägare och järnvägsföretag.

Innan SJ:s bolagisering var fastighetsförvaltningen inom SJ Fastighetsdivision en transportpolitiskt motiverad del av SJ:s uppdrag. Restriktionerna för Jernhusens agerande efter bolagiseringen har form av servitut samt reglering av markanvändningsplanering. Sammantagna utgör de ett visst skydd för användningen av den mark som behövs för utnyttjande av järnvägssystemets befintliga anläggningar respektive tillkomst av planerade anläggningar i systemet. Restriktionerna förutsätter att andra aktörer, så länge

detta inte uttrycks i bolagsordning eller liknande instruktioner till Jernhusen, ska och kan hävda transportpolitiken gentemot Jernhusen.

I jämförelse med en rad andra länder är Sverige det enda exemplet där sambandet mellan järnvägsfastigheterna och järnvägstrafiken påtagligt har brutits.

Mitt intryck är att det finns brister i mer systematiska kontakter såväl inom järnvägssektorn som mellan järnvägssektorn och kommuner eller länsstyrelser när det gäller dessa frågor. Ett intryck som förstärks av de brister i dagens fysiska planering sett ur ett kollektivtrafikperspektiv som Kollektivtrafikkommittén påtalat i sitt slutbetänkande *Kollektivtrafik med människan i centrum* (SOU 2003:67).

Risken finns att detta kan leda till ett sämre läge för järnvägen i förhållande till konkurrerande intressen vid kommunala planbeslut.

I min rapport föreslog jag därför att Banverket som sektormyndighet bör bistå sektorns olika terminalägare, anläggningsförvaltare m.m. i deras kontakter med kommuner och länsstyrelser rörande markanvändningsplanering.

Jag hänvisar i övrigt till rapporten och konstaterar att de förslag jag lämnade i fjol för närvarande bereds inom Näringsdepartementet.

6.2 Brister i dagens fysiska planering kontra annan offentlig planering

Kollektivtrafikkommittén kom i sitt slutbetänkande bl.a. till följande slutsatser:

På regional nivå saknas idag i stort sett helt fysisk planering. Det är bara i Stockholmsregionen och någon mån i Göteborgsregionen där det tas fram regionala, fysiska planer. Dessa är dock inte bindande. Trafikhuvudmännen har i allmänhet endast kortsiktiga planer för trafiken. Vägverk och banverk tar fram sina infrastrukturplaner som avser en period på 10–12 år som revideras vart fjärde år. Det finns alltså ingen samordning mellan den fysiska planeringen, infrastrukturplaneringen och kollektivtrafiken på regional nivå. På kommunal nivå finns översiktsplaner men inte heller dessa är bindande. Översiktsplanen skulle kunna vara ett viktigt instrument för att ta vara på kollektivtrafikens krav. Mycket få kommuner har trafikplaner som underlag för översiktsplanarbetet. Genomförandet idag av den fysiska planeringen sker helt på kommunens villkor. På regional nivå kan en regionplan eller motsvarande endast utgöra en vägledning för kommunernas

översiktsplanering. Ofta är det byggherrens intresse, som leder till lokalisering av bostäder och verksamheter.

Grundat på ovanstående föreslog Kollektivtrafikkommittén bl.a. att de nämnda planeringsprocesserna måste samordnas bättre i syfte att åstadkomma en attraktiv och effektiv kollektivtrafik.

Jag delar i många delar Kollektivtrafikkommitténs konstateranden beträffande ovan nämnda brister. Jag vill dock också tillägga att i enlighet med vad det framgår i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur att länsstyrelserna ska upprätta länsplaner till ledning vid fördelning av medel för nyinvesteringar och förbättringsåtgärder i infrastrukturen. Länsstyrelserna har därmed en viktig koordinerande roll i infrastrukturplaneringen.

Liksom Kollektivtrafikkommittén anser jag att det finns anledning att se över samordningen av olika offentliga planeringsprocesser. Detta är en viktig åtgärd som, om den genomförs på rätt sätt, inte bara skulle gynna den av trafikhuvudmännen initierade kollektivtrafiken utan även den kommersiellt bedrivna järnvägstrafiken.

Det finns dock flera problem som måste lösas innan detta kan genomföras. Allra mest uppenbart är att Kollektivtrafikkommitténs förslag, av självklara skäl, är skrivna utifrån ett perspektiv där ansvaret för såväl kollektivtrafikens planering som dess utförande ligger hos trafikhuvudmännen.

Även om många trafikhuvudmän i dag inte arbetar med någon offentlig långsiktig planering torde det ändå vara en ganska enkel sak att åtgärda för att på så vis fånga in trafikhuvudmannatrafikens långsiktiga utveckling.

Hur tillgodose den kommersiella järnvägstrafikens intressen?

Svårigheten ligger i hur man ska fånga in den kommersiellt bedrivna persontrafikens och godstrafikens långsiktiga intressen.

Intressekonflikter kan uppstå mellan den rent kommersiellt bedrivna persontrafiken och den av samhällsorgan upphandlade trafiken och mellan olika slag av persontrafik och godstrafik.

Den förra konflikten elimineras delvis om strategiska trafikförsörjningsprogram upprättas av trafikhuvudmännen och Rikstrafiken. De strategiska trafikförsörjningsprogrammen bör bl.a. kunna utgöra en bra grund för kommersiellt verkande järnvägsföretag att

ta ställning till vilken trafik de kan komma att erbjuda på marknaden.

Sammantaget bör detta betyda att de kommersiella trafikutövarna, trafikhuvudmännen och Rikstrafiken då till stora delar har gemensamma utgångspunkter vid fullgörandet av den operativa trafikförsörjningen grundat på trafikförsörjningsprogrammen.

Kraven på de offentliga planeringsprocesserna ökar

De senaste årens strukturförändringar på järnvägsmarknaden innebär att högre krav ställs på Banverkets planeringsprocess. Olika intressen ska fångas upp, värderas mot varandra och prioriteras. I processen ingår också att fånga in olika markanvändningsfrågor som är relevanta i en sådan bedömning.

Detta har också tagit sig uttryck i att Banverket i arbetet med Framtidsplan 2004–2015 bedrivit ett betydligt mer omfattande arbete med kvalificerade avvägningar än vid tidigare planeringsomgångar.

Enligt min mening talar allt för att kraven på Banverkets planeringsprocess och de planeringsprocesser den i sin tur är beroende av i framtiden kommer att öka än mer. Det är föga troligt att de kommersiellt agerande järnvägsföretagen själva kommer att ha intresse eller ens möjlighet att delta med stora resurser i Banverkets eller andra samhällsorgans långsiktiga planering. Det är mer troligt att man istället kommer att ställa krav på att de offentliga planeringsprocesserna i större utsträckning än i dag kommer ha förmåga att fånga upp deras intressen i dessa frågor. De offentliga planeringsprocesserna måste enligt min mening anpassas till detta förhållande.

För att ta tillvara den kommersiella järnvägstrafikens intressen i infrastrukturutvecklings- och markanvändningsplaneringen kommer det att krävas att såväl Banverket som andra relevanta planeringsorgan kan genomföra kontinuerliga och kvalificerade marknadsanalyser som förmår att fånga upp, prognostisera och troliggöra järnvägstrafikens utveckling på såväl kort som lång sikt.

Det är inte bara Banverket utan givetvis också de andra trafikverken samt länsstyrelserna och i förekommande fall regionstyrelserna som från statens sida har en roll att spela i detta. Alla trafikverk har mark-/fastighetsanspråk som de behöver hävda gentemot kommuner och fastighetsägare. Det finns också en intermodalitets-

aspekt i detta. Kontaktytorna mellan trafikslagen bör utvecklas, inte minst gäller detta terminaler av olika typer. Ett nära samarbete mellan trafikverken är därför nödvändigt i denna fråga. Samarbetet bör dokumenteras.

Kommunernas roll

Som framgått tidigare har kommunerna en nyckelroll att spela för möjligheterna att säkerställa mark för transport- och järnvägsändamål. Det är kommunerna som genom bestämmelserna i Plan- och bygglagen ytterst bestämmer till vilket ändamål mark i kommunen ska användas.

Om den spårbundna godstrafiken ska kunna spela en framträdande roll i framtiden, krävs ett aktivt engagemang från enskilda kommuners sida att främja spårtrafik och dess möjligheter att etablera infrastruktur, terminaler och andra anläggningar på ett bra sätt.

Kommunerna har att beakta samverkan mellan trafikslagen inom såväl persontrafiken som godstrafiken i sin fysiska planering i syfte att få till stånd en effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning och hushållning av kommunens markresurser.

6.3 Slutsats

Jag delar Kollektivtrafikkommitténs uppfattning att en bättre samordning av olika offentliga planeringsprocesser behövs, men det måste ske ur ett bredare perspektiv än bara kollektivtrafikens. Framför allt är det viktigt att också fånga upp den kommersiellt bedrivna järnvägstrafikens intressen och behov vad gäller infrastrukturåtgärder samt anspråk på mark och anläggningar.

Enligt min uppfattning kan det finnas anledning att stärka dialogen mellan de berörda statliga myndigheterna och den kommunala sektorn i infrastrukturplanerings- och markanvändningsfrågor då dessa utgör en viktig del av samhällsplaneringen.

7 Järnvägens kompetensförsörjning

- Kompetensförsörjningen är central för järnvägssektorns utveckling,
- Järnvägssektorns certifierbara kärnkompetenser bör identifieras och bilda underlag för olika utbildningar,
- Järnvägsstyrelsen bör ges i uppdrag att ta fram och administrera ett certifieringssystem och ett behörighets- och säkerhetsregister över personal i säkerhetstjänst,
- Staten bör inkludera järnvägssektorns FoU-verksamhet i en kompetensutvecklingsstrategi.

7.1 Inledning

Yrkesutbildning

Vid järnvägens tillkomst representerade den för dåtiden en avancerad teknologi och var samtidigt en attraktiv arbetsplats med status där det krävdes en hög kompetensnivå av de anställda. Den utbildning som krävdes för att utföra arbetsuppgifterna tillhandahölls internt inom järnvägsföretaget som också tillhandahöll boende och sjukvård för de anställda.

Då järnvägen var ett tämligen slutet system innebar detta att järnvägen till största delen skötte sin egen kompetensutveckling med bl.a. egna skolor och egna regler för examinering.

Det var först i slutet på 70-talet som en del av den interna tekniska grundutbildningen omvandlades till s.k. offentlig påbyggnadsutbildning på den tidigare yrkesskolan. Detta gällde främst teknikyrkena inom järnvägens infrastruktur och fordonsunderhåll. Dessa utbildningar genomfördes på den tidigare SJ-skolan, numera Banskolan, i Ängelholm.

I slutet på 90-talet när privata aktörer på olika områden inom järnvägssektorn återigen började dyka upp framstod den ettåriga

påbyggnadsutbildningen som en bra rekryteringsväg av nyanställda inte bara till Banverket utan även till de privata entreprenörerna. Man fick i stort sett omgående tillgång till personal som kunde utföra det grundläggande underhållsarbetet vid järnvägens infrastruktur. Alternativet för de privata aktörerna var att locka över redan anställda inom t.ex. Banverket eller vice versa för Banverkets del. Den offentliga utbildning som genomfördes på 70- och i början på 80-talet som fordonsteknisk påbyggnadsutbildning, upphörde i samband med delningen av SJ 1988. SJ ansåg då att det inte längre fanns behov av en sådan utbildning.

Akademisk utbildning

När det gäller tillgång till akademisk järnvägsutbildning så har den i Sverige såväl som övriga Europa i mycket liten grad tillgodosetts av universitet och högskolor. Järnvägskompetensen har till största delen funnits och utvecklats hos aktörerna inom järnvägssektorn. Delvis som ett resultat av den slutenhet som funnits, och som till viss del består, hos de europeiska järnvägsförvaltningarna och andra företag i sektorn. I takt med att denna slutenhet börjat luckras upp har också det reguljära akademiska systemet börjat tillhandahålla akademisk järnvägsutbildning.

En utbildningslinje som nyligen startats är utbildningen till järnvägsingenjör som genomförs av Lunds Tekniska Högskola tillsammans med Banskolan i Ängelholm. Även KTH medverkar i genomförandet. Jag har erfarit att denna utbildningslinje är starkt efterfrågad av sektorn bl.a. därför att den tar ett helhetsgrepp på järnvägens hela infrastruktur och dess systemfunktioner.

KTH bedriver också inom ramen för sin egen verksamhet i Stockholm ett flertal relevanta kurser liksom forskarutbildning.

I Göteborg etablerar Chalmers Tekniska Högskola och Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet för närvarande ett kompetenscenter där godstransporter på järnväg är ett betydelsefullt inslag.

7.2 Problemet

En viktig frågeställning för mig under utredningens gång har varit hur den framtida järnvägskompetensen ska fortsätta att utvecklas.

En annan viktig frågeställning har varit hur den ska kunna implementeras i transportsektorns totala kompetensstruktur och samtidigt kunna bidra till att hela transportnäringen blir attraktiv för olika kategorier av arbetstagare med flera framtida yrkesområden som en gemensam bas för individernas kompetens.

I mina kontakter med sektorns aktörer har jag också kunnat konstatera en stor samstämmighet om att sektorn står inför stora utmaningar om man ska lyckas bibehålla och stärka sin ställning på transportmarknaden i framtiden. En av dessa utmaningar är att åstadkomma förutsättningar för en god kompetensutveckling inom sektorn.

7.3 Diskussion kring och slutsatser av konkreta frågeställningar

För att belysa detta område och för att få ett underlag till förslag om hur ramvillkor ska utformas avseende kompetensbehovet inom järnvägen har jag samlat sektorns aktörer kring ett antal konkreta frågeställningar och en diskussion kring dessa.

Såväl frågeställningarna som de diskussioner som fördes med anledning av dessa samt mina slutsatser grundat på detta framgår av nedanstående.

Järnvägsspecifik kompetensutveckling

Det förefaller finnas stora skillnader mellan de olika aktörernas möjligheter att internt tillgodose sitt eget behov av kompetensutveckling. Vissa aktörer tillgodoser internt mindre än tio procent av sitt behov medan andra tillgodoser mer än 80 procent internt.

En utbildning som ofta kommer på tal i detta sammanhang är tågförarutbildningen där järnvägsföretagen uppger att det inom de närmaste åren finns ett behov av 150–250 nya förare per år och att man 2012 kan se en puckel i efterfrågan av förare beroende på stora pensionsavgångar från lokföraryrket.

I dag genomförs tågförarutbildning som kvalificerad yrkesutbildning (KY) på tre platser i landet. Dessa är Mjölby, Hallsberg och Ängelholm. Totalt finns av Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning beviljat plats för 107 elever. Förarutbildningarna i Hallsberg och Ängelholm är nystartade under 2003.

Jag bedömer att behovet kommer att öka och att det finns det kapacitet att öka intaget på i dag befintliga utbildningsplatser. Detta förutsätter att Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning i motsvarande grad beviljar medel för den utökning som bedöms nödvändig. Ett alternativ som järnvägsföretagen kan överväga om inte befintliga utbildningsplatser räcker till, är att komma överens med en utbildningsleverantör om en uppdragsutbildning som ger kursdeltagarna samma kompetens som motsvarande KY-utbildning.

Dock måste jag påpeka att KY-utbildningen i sig utgör ett osäkerhetsmoment då det bara tre år framåt är känt vilka utbildningar som prioriteras.

Hos de aktörer som arbetar med underhåll- och byggnation av infrastrukturen (inkl. Banverket) kan det understundom uppstå flaskhalsar när det gäller att snabbt få fram utbildade medarbetare inom ban-, el-, signal- och delvis televerksamheten. I övrigt menar dessa aktörer att man får sina kompetensutvecklingsbehov tillfredsställda inom rimlig tid.

Fordonsunderhållsföretagen uppger att det endast är en försvinnande liten del av deras kompetensutvecklingsbehov som tillfredsställs externt men att man inte upplever detta som något påtagligt problem. Järnvägsföretagen ser dock ett behov av reparatörer och kommer gemensamt att under 2004 utreda denna fråga.

Mina slutsatser

Grundat på ovan nämnda diskussion är min slutsats att det f.n. finns ett utbud som väl motsvarar efterfrågan av offentligt utbildade tågförare. På underhållssidan, både vad gäller infrastruktur som fordon, verkar aktörerna ha kontroll över situationen och har, främst genom egna insatser, en tillfredsställande kompetensutvecklingssituation.

Jag vill dock i detta sammanhang också framhålla att det är olyckligt att lagstiftningen i dag endast tillåter kommuner och företag med s.k. F-skattsedel att vara huvudmän för KY. Det vore enligt min mening önskvärt att även statliga myndigheter och verk skulle kunna vara huvudmän för denna utbildningsform. Min bedömning är att detta skulle gagna möjligheterna att hantera de ofrånkomliga fluktuationerna i såväl utbud som efterfrågan av specifika utbildningar.

Det kan finnas anledning att för framför allt tågförarutbildningarna hitta en mer långsiktigt stabil lösning än KY-utbildningen.

Hur fungerar utbildningsmarknaden?

Järnvägsföretagen upplever i allmänhet att utbildningsmarknaden för deras del i dag fungerar tillfredställande. Inom infrastrukturområdet upplever vissa entreprenörer att det finns flaskhalsar främst när det gäller att få personal certifierad. Denna fråga är normalt knuten till affärsprocessen vilket innebär att entreprenörerna efter det att en upphandling vunnits ofta har för kort tid till att tillse detta innan uppdraget ska påbörjas. Fordonsunderhållsföretagens höga självförsörjningsgrad förklaras av att man inte anser att utbildningsmarknaden fungerar tillfredsställande sett ur deras perspektiv.

En aktör som på olika vis påverkar utbildningsmarknaden är Järnvägsinspektionen. Många av de övriga aktörerna har för mig påpekat att de upplever Järnvägsinspektionen som en flaskhals. Vad man främst vänder sig emot är att Järnvägsinspektionen ofta utifrån sin uppgift intervenerar på detaljnivå snarare än på en mer övergripande målnivå. De efterlyser därför funktionella definitioner av kompetensnivåer m.m. utifrån lämpliga mål. På alla nivåer efterlyses internationell (europeisk) certifiering.

Ett exempel på ett arbete som redan genomförts och som stödjer denna tankegång är den av Branschföreningen Tågoperatörerna och arbetsgivarorganisationen Almega gemensamt framtagna modellen för utbildning av tågförare.

Modellen har nyligen godkänts av Järnvägsinspektionen och kommer bl.a. att få som effekt att inspektionen slipper den omfattande handläggning för att godkänna en stor mängd individuella, av varje enskilt järnvägsföretag framtagna, utbildningsplaner som tidigare var fallet.

Det tidigare systemet har varit betungande för alla inblandade parter. För järnvägsföretagens del har det varit kostsamt att ta fram utvecklingsplaner för varje egen yrkesgrupp. Järnvägsinspektionen har som sagt tvingas till en omfattande och resursslukande handläggning av dessa.

Sist men inte minst har kursdeltagarna funnit sig i en situation där dokumentation av genomgången utbildning inte vilat på en erkänd och gemensam grund. Det sistnämnda har försvårat för tåg-

och lokförare att byta arbetsgivare om de så önskar då det inte finns något allmänt och erkänt ”körkort” eller certifikat för denna yrkeskategori som visar deras kompetens. För järnvägsföretagen i rollen som arbetsgivare har – av samma anledning – detta varit ett problem när de i sin tur söker nya medarbetare.

Mina slutsatser

Min slutsats blir att den utbildningsmarknad som i dag finns vad gäller järnvägsföretagens och infrastrukturunderhållsföretagens del fungerar i stort sett bra och på normala marknadsmässiga villkor. Samtidigt önskar sig nämnda aktörer en mer utvecklad konkurrens mellan olika leverantörer av utbildningstjänster. Fordonsunderhållsföretagen är mindre nöjda men har å andra sidan kunnat klara sina kompetensförsörjningsbehov genom interna insatser.

En fråga som gång på gång återkommit i mina diskussioner kring utbildningsfrågorna är behovet av certifiering. Inte bara av utbildningen som sådan utan även av de företag som levererar utbildningstjänster. Planer som innehåller detaljerade mål har enligt min mening också fördelen att de blir oberoende av de förkunskaper som eleverna har.

Jag vill också framhålla ytterligare en säkerhetsmässig fördel med möjligheten att certifiera relevanta yrkeskategorier inom järnvägssektorn. En certifiering som vilar på en erkänd och gemensam grund möjliggör ett centralt register för tågförare samt annan personal i säkerhetstjänst.

Ett sådant register kommer enligt min uppfattning att underlätta uppföljning av händelser i tågtrafiken vilket i sin tur ger möjlighet att ytterligare stärka järnvägssektorn ur ett trafiksäkerhetsperspektiv. Min uppfattning är att sådant nämnt register är en offentlig uppgift för vilken en relevant myndighet bör åläggas ansvar för.

Finns kritiska kompetenser tillgängliga på marknaden?

Järnvägsföretagen upplever i allmänhet inga problem på detta område i dag, men man betonar samtidigt att när pensionsavgångarna för tåg- och lokförare kommer igång på allvar om 3–4 år kommer det att bli problematiskt. För Banverket och infrastrukturunderhållsföretagen är det bitvis svårt att få tillgång till ban-, el-,

signal- och telekompetenser. Fordonsunderhållsföretagen kan inte alls få tag på relevant kompetens på marknaden.

En viktig reflektion samtliga aktörer gör är hur sektorn ska göras mer attraktiv ur ett arbetstagarperspektiv så att gymnasieelever söker sig till denna. Ytterligare en fråga som kommer upp är hur sektorn ska göras mer attraktiv för kvinnor. Aktörerna, framför allt järnvägsföretagen, upplever också att det är problematiskt att rekrytera personal till storstäderna med dess breda utbud av arbetsplatser inom många områden. Man betonar att man upplever det som viktigt att samverka med närstående branscher så att järnvägssektorn ur arbetstagarnas synvinkel inte ska upplevas som en återvändsgränd.

Mina slutsatser

Grundat på ovanstående diskussion är det uppenbart att sektorns aktörer aktivt måste arbeta för att göra sektorns olika arbetsuppgifter och arbetsplatser attraktiva ur många aspekter så att kompetensförsörjningen inte äventyras.

En annan viktig fråga i sammanhanget är enligt min mening att forma en naturlig väg in i järnvägssektorn för gymnasieelever. Godstransportdelegationen (N2002:18) har i sitt delbetänkande *Godstransporter i samverkan – tekniska hinder, forskning och utbildning* (SOU 2003:39) bl.a. konstaterat:

Transportsektorn i Sverige växer. Dessutom finns ett dokumenterat behov av en uppgraderad grundutbildning i syfte att öka kompetensen inom transportföretagen. Med stöd av detta bedömer vi att transportutbildningen på gymnasienivå riskerar att bli alltför osynlig i en bred servicesektor, dominerad av handeln och restaurangnäringen. Tvärtom ser vi ett ökande behov av fokus på ett trafikslagsövergripande synsätt i utbildningen. Detta motiverar att utbildningen profileras och förläggs till en egen sektor.

Jag delar fullt ut denna uppfattning.

Offentliga utbildningars kvalitet

I dag genomförs följande järnvägsutbildningar som offentliga utbildningar:

- Tågförarutbildning KY utbildning 40-60p (1-1,5år)
- Järnvägsingenjörsutbildning BSc 120p (3år)
- Järnvägstekniker – Ban Påbyggnadsutbildning (1år)
- Järnvägstekniker – El Påbyggnadsutbildning (1år)
- Järnvägstekniker – Signal Påbyggnadsutbildning (1år)
- Järnvägstekniker – Tele Påbyggnadsutbildning (1år)

Järnvägsföretagen och infrastrukturunderhållsföretagen förklarar sig i stort sett nöjda med den för dem relevanta offentliga utbildning som i dag finns tillgänglig. Man ser därför inget större behov av ett utökat utbud av offentlig utbildning på järnvägsområdet för deras del. Fordonsunderhållsföretagen uppger dock att det ur deras synvinkel vore önskvärt att en KY-utbildning eller annan eftergymnasial utbildning för reparatörer organiserades.

I övrigt räknar sektorns aktörer med att de reguljära högskoleutbildningarna ska tillfredsställa behovet av generalister av olika slag på akademisk nivå men att det kan finnas behov av särskilda åtgärder vad avser specialister.

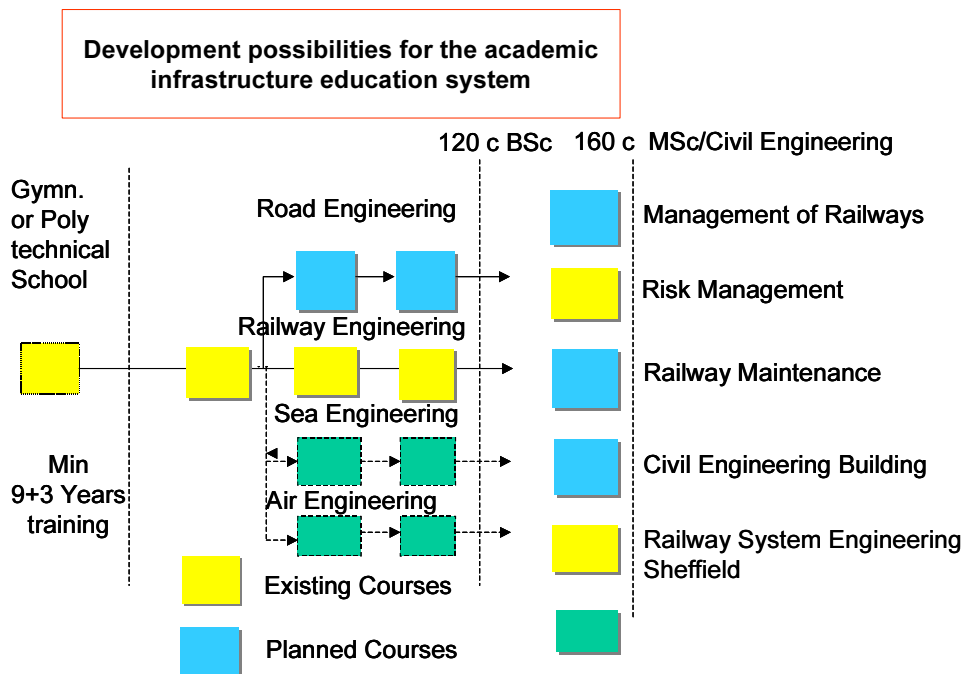
Mina slutsatser

Det har kommit till min kännedom att det finns planer på att genomföra en motsvarande utbildning inom vägområdet som den nyligen påbörjade järnvägsingenjörsutbildningen. Min bedömning är att stora delar av utbildningen borde kunna vara gemensam med järnvägsingenjörsutbildningen. På samma sätt borde det undersökas möjligheterna att även inkludera övriga transportslags infrastrukturer, som sjö och luftfart, i en akademisk infrastrukturutbildning som omfattar hela transportsektorn.

Eftersom transportsektorns infrastrukturer har många gemensamma tekniska systemlösningar bör det enligt min uppfattning vara möjligt att ta fram en mycket attraktiv transportingenjörsutbildning med på sikt fyra varianter; järnväg, väg, sjöfart och flyg och där det finns goda möjligheter för framtida elever att inte bara se en del av infrastrukturen som sitt arbetsområde utan samtliga transportområden som möjliga yrkesområden i framtiden. Detta

innebär även att den akademiska fortbildningen till t.ex. masters-nivå eller civilingenjör bör kunna vara likartad för hela transportsektorn.

Denna tankegång framgår i nedanstående diagram som beskriver utvecklingsmöjligheterna för den akademiska infrastrukturutbildningen.



Det finns naturligtvis andra områden relevanta för järnvägssektorn där akademisk utbildning i allt större utsträckning är nödvändig. Ett sådant område är kunskap inom logistik. Godstransportdelegationen föreslår i sitt delbetänkande bl.a.:

Framtida högskoleutbildning inom logistikområdet bör i högre utsträckning inriktas mot en helhetssyn på transportföretagens behov. Kunskaper om hela transportnäringen bör ingå och utgångspunkten bör vara ett trafikslagsövergripande synsätt på transport- och logistiklösningar.

Jag delar Godstransportdelegationen uppfattning och bifaller således deras förslag i denna fråga.

Praktikplatser

I stort sett samtliga ovanstående offentliga utbildningar kräver tillgång till praktikplatser hos järnvägsbranschen för att eleverna ska bli godkända och få slutexamen. Tyvärr tvingas jag när det gäller järnvägsföretagen konstatera att efterlevnaden av detta hittills varit dålig. De har dock för mig förklarat att fortsättningsvis är beredda att ta större ansvar för denna fråga. Järnvägsföretagen har för avsikt att genom sitt samverkansorgan Branschföreningen Tågoperatörerna ta fram en fördelningsnyckel i syfte att ändamålsenligt fördela praktikplatser dem emellan. Det finns också ett antal andra praktiska frågor man ämnar lösa genom Branschföreningen Tågoperatörerna.

Infrastrukturaktörerna har hittills, enligt vad de själva säger, löst behovet med praktikplatser när frågan dykt upp och upplever inte detta som ett större problem. Fordonsunderhållsföretagen har inte blivit tillfrågade om möjligheterna att erbjuda praktikplatser då ingen offentlig relevant utbildningslinje finns som berör dem.

Mina slutsatser

Enligt min mening är det viktigt att framhålla praktiktillfället som en betydande möjlighet för den enskilde aktören att under en längre och sammanhängande tid bekanta sig med en eventuellt kommande medarbetare och därmed underlätta anställningsprocessen.

Vidare så är medlemmarna i respektive KY-utbildnings ledningsgrupp bundna till att ställa upp med praktikplatser. Denna praktikperiod, eller "Lärande i arbetet" (LIA) motsvarar en tredjedel av kurstiden. Jag vill i detta sammanhang poängtera vikten av att järnvägsföretagen på ett seriöst sätt får till en överenskommelse där praktiken säkras. I annat fall finns det en avsevärd risk att förutsättningarna för den offentliga tåg- och lokförarutbildning som nu genomförs som KY-utbildning försvinner. I sin förlängning kan det betyda att företagen själva får genomföra utbildningen eller köpa den som uppdragsutbildning.

Definition av järnvägens kärnkompetenser

Kravet ökar i dag för att både järnvägsoperatörer och entreprenörer inom järnvägens infrastruktur ska kunna offerera tjänster både nationellt och internationellt. Diskussionen kring huruvida det finns behov av att kunna definiera järnvägens kärnkompetenser som skulle kunna bilda underlag för en eventuell EU certifiering för respektive yrke och ge tillstånd att operera på de olika EU ländernas järnvägsnät har utmynnat i att samtliga aktörer är positiva till att kunna definiera järnvägsyrkenas kärnkompetenser och att dessa i möjligaste mån ska utgå från aktörernas processer.

I första hand är man överens om att det är mest angeläget att definiera förarnas och teknikeryrkenas kärnkompetenser och att dessa blir likformiga inom Europa och på sikt certifierbara.

Fungerar järnvägens utbildningsmarknad i dag?

I denna fråga är järnvägsföretagen splittrade. Vissa upplever att marknaden i dag är ostrukturerad och att kärnkompetenserna skiljer sig åt medan andra upplever att det är tvärtom. Vissa järnvägsföretag upplever det också som ett problem att utbildningsanordnarna inte har egna lärarresurser medan andra däremot upplever det som en fördel att tillhandahålla lärare till utbildningsanordnarna och att det är bra med en rörlighet för lärarna mellan lärande och verklighet.

Det finns i dag en utbildningsmarknad inom järnvägsområdet med ett flertal leverantörer och ett flertal köpare av utbildningstjänster. Utbudet och strukturen på utbildningstjänsterna formas normalt efter den efterfrågan som finns. De leverantörer som finns agerar på marknadsmässiga villkor och erbjuder sina tjänster till marknadsmässiga priser. I de diskussioner jag fört med sektorns aktörer har jag funnit en stor samstämmighet i att en ytterligare utvecklad konkurrens skulle vara av godo för att bl.a. åstadkomma lägre kostnader för utbildning.

Mina efterforskningar antyder att det finns problem i de fall då det krävs initiala investeringar i t.ex. simulatorer och övningsanläggningar för att kunna genomföra önskade utbildningar. För att dessa investeringar ska vara möjliga räcker enligt min mening inte den svenska marknaden som upptagningsområde utan utbildningsleverantörens kundunderlag måste ofta omfatta t.ex. hela

Skandinavien. Detta gäller i första hand kompetensutvecklingen på fordon och infrastrukturutrustning där man bl.a. av säkerhetsskäl inte kan öva på befintlig utrustning i drift utan måste vara i en säker utbildningsmiljö.

Mina slutsatser

Av detta drar jag slutsatsen att det är rimligt att anta att vissa större utbildningsleverantörer i framtiden kommer att behöva vara närvarande på hela den europeiska marknaden för att kunna bedriva verksamheten med lönsamhet. Detta gäller speciellt olika specialistutbildningar där underlaget är för litet i ett enskilt land för att kunna genomföra rationella utbildningsinsatser. Möjligheterna för dessa aktörer att anlägga ett europeiskt perspektiv i sin verksamhet kommer sannolikt att öka allt eftersom formella krav på gemensam kärnkompetens och standard ökar. Min åsikt är att denna trend bör observeras även av järnvägens sektorsmyndighet.

Redan i dag kan man se att ett resultat av att allt mer krävande övningsutrustning erfordras samtidigt som de grupper som ska specialutbildas blir mindre, är att det kan bli kommersiellt orimligt att driva en viss utbildning trots att det kan finnas stora individuella behov av denna. Enligt min mening är det därför viktigt att utbildningsanordnarna utvecklar nya pedagogiska metoder som på ett effektivt sätt klarar av de framtida utbildningskraven.

Samtidigt är det viktigt att arbetsgivarna utformar en lärande miljö. Min erfarenhet är att detta är något som många pratar om men inte gör så mycket åt, trots att det bör finnas stora ekonomiska vinster att hämta här. Överhuvudtaget kan det enligt min mening finnas anledning att utveckla samverkan mellan skola och arbetsliv som inte är särskilt väl utvecklad i Sverige i jämförelse med andra länder. Utifrån detta är det min bedömning att ingen bransch, allra minst järnvägssektorn, i framtiden kan räkna med att man från det allmänna utbildningsväsendet kommer att ha tillgång till färdigutbildad personal som direkt passar i verksamheten utan att detta kombineras med utbildningsåtaganden som berörda företag själva står för.

Kan sektorns behov av järnvägsspecifik utbildning tillfredsställas?

Denna frågeställning är ställd utifrån ett femårigt perspektiv. Järnvägsföretagen ser de närmaste åren som tämligen oproblematiske samtidigt som man återupprepar att problemen kommer att successivt bli mer och mer uppenbara i samband med de stora pensionsavgångarna av framför allt tågförare med en pucket 2012.

I mina kontakter med aktörerna på infrastrukturmarknaden upplever jag att dessa arbetar med att beskriva sina processer och utvärdera sin verksamhet. Som ett resultat av detta söker man även nya yrkesroller och rekryteringsmöjligheter än de som traditionellt rekryteras.

Fordonsunderhållsföretagen anger att flertalet av deras tekniker i dag är mellan 45 och 50 år och att deras pensionspucket därför inte kommer förrän strax efter motsvarande vad gäller tåg- och lokförare, dvs. ca 2015.

Mina slutsatser

Min slutsats är att de berörda parterna oavsett om de utbildar i egen regi eller förlitar sig på offentlig utbildning måste vidta åtgärder i tid för att klara de kommande pensionspucklarna. Även berörda myndigheter och utbildningsväsendet måste agera på ett sådant sätt att man i tid kan avsätta resurser för att sektorn att klara kommande pensionspucklar.

7.4 Forskning och utveckling

I takt med förändringarna inom järnvägssektorn har staten minskat sina direkta FoU-satsningar på järnvägsområdet och verkar anse att FoU är ett ansvar för marknaden. Marknaden har dock inte tagit det ansvaret i den omfattning som förväntades. Ansvaret för långsiktig FoU har delvis fallit mellan stolarna och är nu fördelad på en lång rad parter. Ofta bedrivs också de projekt som är aktuella i för tillfället skapade konstellationer.

En tidigare viktig aktör, Kommunikationsforskningsberedningen (KFB), ingår numera i Verket för Innovationssystem (Vinnova). De medel som tidigare riktade sig direkt till järnvägsforskningen konkurrerar numera med andra forskningsområden.

Tidigare hade SJ en tämligen omfattande FoU-verksamhet som bl.a. i samverkan med dåvarande ASEA ledde fram till framtagandet av X2-tåget och i samverkan med dåvarande LM Ericsson ledde fram till utvecklingen av ATC-systemet.

SJ:s FoU-verksamhet började dock monteras ner i och med att Banverket kom att bli sektorsansvarig myndighet. SJ konstaterade i samband med detta att deras möjligheter att avsätta medel till forskning i takt med en hårdnande konkurrens minskade samtidigt som behoven ökade. Man menade dock att SJ borde inrikta FoU-verksamheten mot ett bättre inhämtande av kunskaper om FoU-projekt som bl.a. ingår i EU:s olika forskningsprogram.

De aktörer som tillkom som ett resultat av SJ:s bolagisering bedriver sin verksamhet i aktiebolagsformen. Såväl SJ AB och Green Cargo AB har lönsamhetsproblem och tenderar därför att prioritera kortsiktiga och operativa frågor framför de långsiktiga. Ingen av dem bedriver i dag i någon större omfattning egen FoU-verksamhet utan förlitar sig på extern forskning.

Branschföreningen Tågoperatörerna har i sin verksamhetsplan för innevarande år som mål att aktivt delta i arbetet med att få fram nya forskningsprojekt genom att finansiera ett antal förstudier som ska resultera i forskningsansökningar. Dessa förutsätts dock finansieras via Banverket och Vinnova eller med andra offentliga medel.

Banverkets sektorsansvar inom järnvägsområdet innebär bland annat att Banverket ska initiera, planera och stödja tillämpad samhällsmotiverad forskning inom området. Banverkets arbete enligt ovan sker inom tolv FoU-områden som är strukturerade i fyra huvudområden. Dessa är relaterade till de transportpolitiska målen och Banverkets huvuduppgifter respektive strategiska mål.

En stor del av den forskning som i dag bedrivs på järnvägsområdet sker dels hos tillverkarna av järnvägsmateriel som ett led i deras framtagning av nya produkter och dels hos de två kompetenscentra som finns, nämligen CHARMEC vid Chalmers Tekniska Högskola och Järnvägsgruppen vid KTH. De sistnämnda hämtar sin finansiering från de statliga forskningsfinansiärerna, tillverkarna av järnvägsmateriel samt, i viss mån, järnvägsföretagen.

Mina slutsatser

Jag drar av detta slutsatsen att det tidigare samarbetet mellan SJ och svensk industri var fruktbart och ledde fram till viktiga utvecklingssteg som X2-tåget och ATC-systemet. I och med fragmentiseringen och internationaliseringen av järnvägssektorn finns dock inte de förutsättningar och villkor som möjliggjorde ett sådant samarbete kvar.

En fortsatt FoU-verksamhet inom landet är också viktig för att bygga upp kompetens och bibehålla den inom den svenska järnvägssektorn. Det är också att märka att kompetens inom järnvägssektorn inte bara ligger inom teknikområdet, även andra discipliner måste omfattas.

Förutsättningarna för mer långsiktig FoU-verksamhet inom järnvägssektorn måste nu sökas på andra sätt och också inkludera ett mycket mer omfattande samarbete med parter i övriga EU. Staten är med all sannolikhet den enda part som har möjligheter att sammanföra den i dag splittrade FoU-verksamheten inom den svenska järnvägssektorn med den i andra länder. Detta måste också ses som ett led i framtagandet av en kompetensutvecklingsstrategi för den svenska järnvägssektorn.

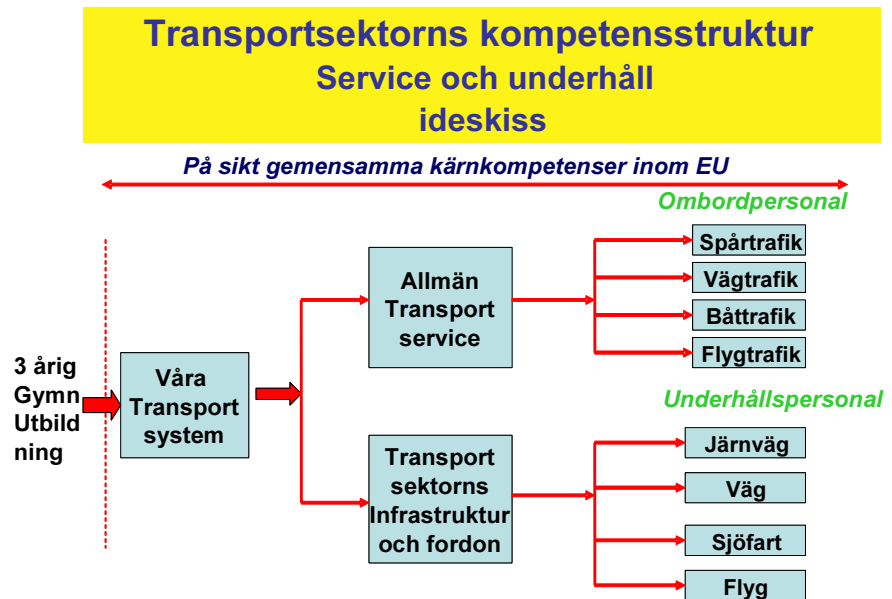
7.5 Förslag till åtgärder

Med hänsyn till att järnvägen med dess spårtrafik är en del av ett både nationellt och internationellt transportsystem är det enligt min mening viktigt att se hela transportsektorns kompetensstruktur. En sådan kompetensstruktur bör bygga på en gymnasial grundkompetens där transportsektorns yrkesutbildning har sin bas såväl som universitetens och högskolornas olika utbildningar på området. Det finns då anledning att poängtera att den samlade transportsektorns behov måste beaktas i utformningen av olika gymnasieprogram.

Ovanstående innebär att om en individ har ett teknikrelaterat arbete inom infrastrukturen för järnväg, sjöfart, väg eller luftfart så bör det finnas någon gemensam kunskap om dessa transportsystem såväl som transportsektorns infrastruktur och fordon. På samma sätt bör det gå att finna ytterligare gemensamma nämnare mellan t.ex. väg och järnväg.

Samma resonemang kan appliceras på andra yrkeskategorier, t.ex. ombordpersonal på olika kollektiva trafikslag eller fordonstekniker.

Järnvägsutredningen
Järnvägens kompetensutveckling



Ovanstående idéskiss anger principer för hur en sådan kompetensstruktur kan byggas upp och där de olika kompetenssambanden framgår. Med en väl strukturerad kompetensbild för transportsektorn är det min uppfattning att personalrörligheten underlättas vilket gagnar såväl arbetstagare som arbetsgivare. Genom att individen tydligt ser sin yrkesroll och kompetensbild bör enligt min mening möjligheterna till egenutveckling och avancemang underlättas.

Detsamma gäller den akademiska utbildningen inom transportsektorn där det finns ett antal olika relevanta utbildningslinjer och kurser vid olika universitet och högskolor men där det i dag många gånger är svårt att definiera bl.a. den tekniska kompetens eleverna har efter avslutad utbildning.

Med hänsyn till ovanstående föreslår jag därför;

att Godstransportdelegationens förslag om att transportutbildningen på gymnasienivå profileras och förläggs till en egen sektor genomförs,

att transportsektorns kärnkompetenser identifieras och bildar underlag till olika utbildningsprogram inom transportsektorn på såväl yrkesutbildningsnivå som akademisk nivå,

att transportsektorns certifierbara kompetenser identifieras och struktureras med utgångspunkt från identifierbara kärnkompetenser.

Inom ramen för åtgärdsprogrammet för genomförande av europeiska gemenskapens yrkesutbildningspolitik (94/819/EEG- EGT L 340 av den 29 december 1994) pågår ett program för gemensam grundkompetens för ombordpersonal på tåg där avsikten är att detta ska implementeras i nationella program och på sikt ge samma grundkompetens för ombordpersonal inom EU.

Med hänsyn till detta föreslår jag därför;

att berörda järnvägsföretag bör överväga att delta i detta pågående program för att ta fram en gemensam kärnkompetens för ombordpersonal på tåg och som kan implementeras i en offentlig nationell programutbildning för ombordpersonal.

Statliga myndigheter/verk kan i dag inte anordna offentliga KY-utbildningar vilket i vissa fall kan vara ett problem. Dessutom är KY-formen i sig osäker då det bara tre år framåt går att se vilka utbildningar som prioriteras.

Med hänsyn till detta föreslår jag därför;

att statliga myndigheter/verk ska få möjlighet att vara huvudman för kvalificerade yrkesutbildningar (KY),

att staten för vissa strategiska yrkesgrupper, t.ex. tågförare, anvisar en mer långsiktigt hållbar lösning.

Av mina diskussioner med bl.a. järnvägsföretag har det framgått att flera av dessa f.n. arbetar med att se över och tydligare definiera processerna inom respektive företag. När dessa är kända bör det enligt min mening vara möjligt att bestämma de kärnkompetenser som är nödvändiga för respektive arbetsområde.

Med hänsyn till detta föreslår jag därför;

att med syfte att nå certifierbara kärnkompetenser inom EU bör Järnvägsstyrelsen driva processen att identifiera verksamhetens erforderliga kärnkompetenser nationellt och internationellt,

att Järnvägsstyrelsen bör ges i uppdrag att ta fram och administrera ett certifieringssystem och ett behörighets- och säkerhetsregister över personal i säkerhetstjänst.

Det har framgått att jag anser att en fortsatt FoU-verksamhet inom landet är också viktig för att bygga upp kompetens och bibehålla den inom den svenska järnvägssektorn. Staten är den enda part som har möjligheter att säkra FoU-verksamhet inom järnvägssektorn i Sverige. Detta måste också ses som ett led i framtagandet av en kompetensförsörjningsstrategi för den svenska järnvägssektorn.

Med hänsyn till detta föreslår jag därför;

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 kompetensutvecklingsstrategi för den svenska järnvägssektorn.

8 Strukturåtgärder

- Strukturuomvandlingen inom järnvägssektorn har pågått under hela 90-talet och kan förväntas fortsätta.
- Bolagiseringen av SJ ledde fram till nya problem vad beträffar fastighetsförvaltningen och för vissa stödfunktioner.
- Verksamheterna inom Swedcarrierkoncernen bör tydligare skiljas åt.
- Fastighetsförvaltningen ska i första hand utövas som en stödfunktion till järnvägen och den övriga transportssektorn.
- Jernhusen bör utöver stationer även tillhandahålla verkstadsfastigheter på ickediskriminerande villkor.

Detta avsnitt avser att kortfattat beskriva vissa relevanta strukturella förändringar som ägde rum fr.o.m. 1988 års trafikpolitiska beslut fram till de som ägde rum i samband med SJ:s bolagisering årsskiftet 2000/2001. I vissa fall har korrigerande åtgärder sedan dess vidtagits vilka jag också inkluderar i beskrivningen.

Tyngdpunkten i min beskrivning avser de delar av det tidigare SJ som tillhandahåller olika typer av kringtjänster inte bara till SJ AB och Green Cargo AB utan även till andra järnvägsföretag. Då vissa kringtjänstproducerande delar av SJ bröts ut redan innan bolagiseringar avser min beskrivning i den mån de har betydelse för järnvägsmarknaden även dessa.

8.1 SJ:s bolagisering

Riksdagen beslutade den 31 maj 2000 i enlighet med propositionen 1999/2000:78 att SJ skulle ombildas till aktiebolag. Den 1 januari år 2001 bildades tre av staten helägda koncerner till vilka genom en rad transaktioner överlätits huvuddelen av den egendom och den verksamhet som tidigare förvaltades av SJ. Genom detta skapades SJ AB som bedriver persontrafik, Green Cargo AB som bedriver

godstrafik och Swedcarrier AB som moderbolag för de helägda dotterbolagen Jernhusen AB, EuroMaint AB, SweMaint AB samt det till lika delar med Electrolux ägda Nordwaggon AB. Initialt ingick i Swedcarrier också Trafficare AB och Unigrig AB vilka sedermera sålts till andra intressenter.

Enligt regeringens skrivelse *Redogörelse för bolagiseringen av affärsverket Statens järnvägar* (skr. 2001/02:141) var målet med bolagiseringen "...att skapa effektiva och lönsamma järnvägsföretag som kan konkurrera på samma villkor som övriga intressenter på marknaden och som kan garantera kunderna en bra och prisvärd service inom järnvägstransportområdet samtidigt som man kan ge en affärsmässig avkastning på det kapital som ägaren tillskjutit."

Sådan verksamhet som inte antogs kunna bidra till att affärsmässigt utveckla kärnverksamheten ansågs som lämpliga att sälja till externa parter. I de fall dessa verksamheter tillhandahöll järnväggemensamma tjänster ansåg regeringen att det var av stor vikt att detta kunde ske på ett konkurrensneutralt sätt till alla aktörer på järnvägsmarknaden. Tillhandahållarna av järnväggemensamma tjänster var enligt regeringen EuroMaint (underhållsverksamhet), Trafficare (terminalservice) och Jernhusen (stationsförvaltning).

Enligt regeringen var det naturligt att i samband med bolagiseringen av SJ särskilja dessa verksamheter från deras största kunder SJ AB och Green Cargo. Allt i syfte att skapa bättre förutsättningar för samtliga järnvägsföretag att på konkurrensneutrala villkor få tillgång till de järnväggemensamma tjänsterna.

8.2 Tidigare utbrutna verksamheter

Redan innan bolagiseringen hade under lång tid strukturförändringar som omfattade någon av SJ:s verksamheter förekommit. I nedanstående tabell listas några av de viktigare mellan 1988 och 2000.

Syftet bakom de strukturella förändringar som framgår av tabellen var flera; dels att i enlighet med statsmakternas intentioner allt mer koncentrera SJ:s verksamhet kring kärnaffären järnvägstrafik, dels att genom försäljning av verksamheter inbringa kapital till SJ.

Ett genomgående drag hos de verksamheter som försålles var att de till största delen tillhandahöll tjänster som kunde köpas i öppen konkurrens, vilket gjorde att försäljningarna påverkade järnvägsmarknaden i begränsad utsträckning.

<i>Överförda till annan myndighet</i>	<i>Bolagiserade inom SJ</i>	<i>Försålda verksamheter (helt eller delvis)</i>	<i>År</i>
Banhållning till Banverket			1988
		SJ Resebyrå samordnas med TMG Travel Management Group,	1989
		Vissa godsvagnsverkstäder övertas av AGEVE Maintenance	
	SJ Buss samordnas med GDG Biltrafik AB varpå Swebus AB bildas		1990
	GDG:s bilforsling överförs till Svelast		
	SJ:s färjetrafik överförs till SweFerry AB,		1991
	Tungt underhåll vid vissa SJ verkstäder överförs till TGOJ AB		
	Kombiverksamheten koncentreras till Rail Combi AB		1992
		ASG privatiseras	1995
Trafikledning till Tågtrafikledningen		Swebus privatiseras,	1996
		Fordon och "know how" säljs till MTAB Malmtrafik i Kiruna AB	
	Swemaint tar över vissa godsvagnsverkstäder från Affärsverket		1998
		Scandlines (f.d. SweFerry) privatiseras,	2000
		AB Trafikrestauranger privatiseras,	
		Royal Viking Hotel privatiseras	

8.3 Swedcarrier

Swedcarrier var tidigare ett dotterbolag till SJ där vissa verksamheter som bedrevs i bolagsform förvaltades. I samband med bolagiseringen blev det istället ett av staten helägt holdingbolag med affärsinriktning att renodla fastighetsbolaget Jernhusen till att bli en värdeskapande aktör inom kommunikationsfastigheter samt att genom försäljningar realisera marknadsvärdena i dotterbolagen Euromaint AB (underhåll av järnvägsfordon), Swemaint AB (underhåll av godsvagnar) samt det till 50 procent delägda Nordwaggon AB (logistik samt uthyrning av godsvagnar).

Swedcarrier ska enligt statens generella ägarkrav genom ett aktivt ägande säkerställa att aktieägarvärde skapas i de förvaltade dotterbolagen.

När det gäller försäljningsplanerna avseende koncernens bolag Euromaint, Swemaint och Nordwaggon konstateras i Swedcarriers årsredovisning för räkenskapsåret juli 2002 – juni 2003 att marknadens intresse har varit ganska begränsat. Swedcarrier bedömer dock att både EuroMaint och SweMaint i dag är i ett sådant tillstånd att en försäljningsprocess skulle kunna återupptas. I båda fallen konstaterar dock Swedcarrier att viktiga potentiella köpare för närvarande av olika skäl inte är beredda att inleda en sådan dialog.

Dagens Swedcarrier består således av tre relativt självständiga dotterbolag och ett intressebolag som Swedcarrier bedömer har goda förutsättningar att utvecklas. En rad effektiviseringsaktiviteter har genomförts sedan hösten 2002, bland dessa kan nämnas ett mer strukturerat arbete i dotterbolagsstyrelserna och en förstärkning av bolagsledningarna. Syftet med dessa förändringar var att bolagen så snart som möjligt skulle kunna fungera som oberoende företag och på sikt göra det möjligt att knyta ägarstyrningen närmare staten. Swedcarrier bedömer att de akuta problemen i bolagen i dag är omhändertagna, de underliggande resultaten på väg mot en acceptabel nivå och att bolagens operativa verksamhet på ett strukturerat sätt löpande förbättras.

8.3.1 Jernhusen

Jernhusen äger, förvaltar och utvecklar ett kommunikationsnära fastighetsbestånd som består av bland annat stationshus, verkstadslokaler, kontor och lagerbyggnader längs den svenska järn-

vägen. Jernhusen driver även projekt och planprocesser för att utveckla strategiska markresurser. Fastigheterna förvärvades av SJ vid bolagiseringen. Beståndet finns framför allt i Stockholm, Göteborg och Malmö. Jernhusen har under 2003 även ett uppdrag att förvalta ca 2000 byggnader och markområden åt Banverket.

Jernhusens uppdrag är att vara en värdeskapande aktör inom kommunikationsnära fastigheter. Efter en omorganisation som skedde i syfte att underlätta renodlingen och få större kraft i implementeringen av Jernhusens strategi organiserades verksamheten i fyra affärsområden; Stationer, Verkstäder, Exploatering och Försäljning (vilken nu är under avveckling) samt i dotterbolaget Jernhusen Drift AB med ansvar för den tekniska förvaltningen. Moderbolaget där all personal är anställda, ansvarar för den övergripande administrationen och styrningen av Jernhusens bolag.

Jernhusens stationer och terminaler

I många sammanhang har regeringen de senaste åren betonat vikten av att stationer tillhandahålls på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt.

Kort tid efter bildandet av Jernhusen signalerade järnvägssektorns aktörer att man var missnöjda med det sätt på vilken Jernhusen hanterade förvaltningen av sina stationer.

Av den anledningen erhöll jag i enlighet med regeringsbeslut fattat den 26 september 2002 ett tilläggsuppdrag (Dir 2002:128) där jag bl.a. skulle föreslå hur Jernhusens stationer och terminaler skulle förvaltas fortsättningsvis samt redovisa skälen för min bedömning.

Jag redovisade detta uppdrag i rapporten *Förvaltningen av järnvägens fastigheter*. I rapporten riktade jag bl.a. kritik mot de delvis motstridiga uppgifterna Jernhusen hade att dels ha en transportpolitiskt betingad uppgift och dels omfattas av kraven i de generella ägarkraven att skapa ett aktieägarvärde. Ett problem jag pekade på i det sammanhanget var att det aldrig i formell mening hade getts till känna till Jernhusens formella ägare, dvs. Swedcarrier, att man också hade en transportpolitiskt betingad uppgift.

Min slutsats var att regeringen inte i tillräckligt utsträckning utnyttjat de möjligheter man har att styra Jernhusen i en inriktning som skapar förtroende inom transportsektorn, dvs. i en transportpolitiskt betingad riktning. Mitt förslag var därför att regeringens

styrning av bolaget i en mer transportpolitisk inriktning måste förstärkas.

Som framgått av kapitel 6 bereds de förslag jag lämnade i fjol för närvarande inom Näringsdepartementet.

8.3.2 Euromaint

I samband med bolagiseringen av SJ ombildades SJ Teknik till det nya bolaget Euromaint AB som marknadsför tekniska systemtjänster och såväl lätt som tungt underhåll för järnvägsfordon men också komponentförsörjning. Euromaints största kunder är SJ AB och Green Cargo AB, men man har utöver detta också en ytterligare åtminstone nio järnvägsföretag som kunder. Euromaint marknadsför också sina tjänster för underhåll av el- och dieselmotorer, transformatorer, hydraulik och kompressorer till andra kunder utanför järnvägssektorn. Under år 2002 skedde en konsolidering av den värdeskapande kedjan, då de tidigare dotterbolagen RPL (Rail Parts Logistics), TrainMaint och TGOJ¹ gick upp i moderbolaget. Euromaint bedriver i dag verksamhet på 15 orter i landet.

I samband med bolagiseringen av SJ diskuterades huruvida dotterbolaget TGOJ AB skulle kunna säljas separat från resten av SJ Teknik. Det fanns dock problem med en sådan splittring av SJ Teknik. Under många år hade den dåvarande ledningen för SJ Teknik specialiserat dotterbolagens verksamheter till att utgöra tydliga länkar i SJ Teknicks värdeskapande kedja. Möjligheterna att bryta ut en integrerad del av denna värdeskapande kedja bedömdes därför av de ansvariga för SJ:s bolagisering som små om ambitionen samtidigt var att få till stånd en så hög sammanlagd köpeskilling som möjligt vid försäljningar av delar av SJ:s tidigare verksamheter.

Euromaint har i dag en mycket stark ställning på den svenska marknaden för fordonsunderhåll. Det är dock bara de två största kunderna, dvs. SJ AB och Green Cargo AB, som i dag är mer eller mindre ensidigt beroende av Euromaint för sitt fordonsunderhåll.

De privata järnvägsföretagen har ofta valt att organisera delar av sitt fordonsunderhåll i egen regi men använder samtidigt Euromaint för andra delar. Förklaringen till detta är ofta att man

¹ TGOJ AB är ett tidigare dotterbolag till Euromaint. TGOJ Trafik AB är dotterbolag till Green Cargo AB. TGOJ Trafik AB övertog under vintern 2002/03 delar av TGOJ AB:s verkstadsrörelse i Eskilstuna och Örebro.

bedriver trafik med fordonstyper till vilken underhållskompetens saknas hos Euromaint.

En tydlig tendens är att järnvägsföretagen vill ha kontroll över fordonsunderhållet som i många fall går utöver en rent avtalsmässig relation till en extern leverantör av underhållstjänster.

Detta tar sig olika uttryck, t.ex. kan nämnas att SJ AB vid ett tillfälle ville förvärva delar av Euromaint i syfte att få denna kontroll. Green Cargo AB:s dotterbolag TGOJ Trafik AB har som tidigare framgått under vintern 2002/03 tagit över delar av TGOJ AB:s verkstadsrörelse i Eskilstuna och Örebro i samma syfte. Andra järnvägsföretag har valt att bygga upp sin verksamhet som en kombination av trafikrörelse och verkstadsrörelse. Ett exempel på detta är BK Tåg AB som via systerbolaget Svensk Tågteknik har tillgång till allehanda fordonstekniska tjänster vilka också marknadsförs externt.

8.3.3 Relationen mellan Euromaint och Jernhusen är problematisk

Genom den koncernkonstruktion som ännu finns inom Swed-carrier är det enligt min mening uppenbart att det finns svårigheter för konkurrenter till Euromaint att etablera sig på marknaden.

Antalet fastigheter som kan användas som verkstäder för framför allt det lätta fordonsunderhållet är begränsat och Jernhusen är den dominerande förvaltaren av sådana fastigheter. Problemet är att Euromaint redan hyr dem, några för en relativt lång tid, och kan därmed styra tillgången på lämpliga fastigheter för andra underhållsleverantörer.

Naturligtvis skulle andra underhållsleverantörer kunna bygga nya egna verkstadsfastigheter, men det är endast i undantagsfall ekonomiskt försvarbart och dessutom tar det tid innan sådana kan stå klara. Ett särskilt problem i det sammanhanget är möjligheten att få tillgång till lämplig mark för sådana byggnationer, alltså sådan mark som ligger i direkt anslutning till befintliga järnvägsanläggningar (se även kapitel 6).

Järnvägsmaterielltillverkaren Bombardier har vänt sig till mig för att redovisa sin syn på praktiska problem som kan drabba också en så resursstark aktör som Bombardier om man har ambitioner att etablera sig på marknaden för underhåll av järnvägsfordon.

Det överskuggande problemet är enligt Bombardier tillgången till lämpliga verkstadsfastigheter. I ett fall, nämligen det underhåll man utför på vissa av SJ AB använda fordon, har man haft möjlighet att utnyttja en egenägd anläggning i Västerås.

I övrigt hyr Bombardier i dag i andra hand verkstadslokaler av Euromaint som enligt Bombardier sagt upp dessa andrahandsuthyrningsavtal fr.o.m. årsskiftet 2003/04 trots att det, enligt Bombardier, i många fall finns bevislig kapacitet att även efter detta hysa in även Bombardier i de aktuella lokalerna. Även BK Tåg AB har till mig antytt liknande problem i en av Jernhusen förvaltda verkstadslokal i Linköping. Jag har dock ingen insyn i skälet bakom uppsägningarna, varför jag inte kan uttala mig om huruvida dessa var rättmätiga eller inte.

Uppsägningarna av andrahandskontrakten innebär stora problem för Bombardier som enligt egen utsago, i åtminstone ett fall, har förlorat underhållskontrakt av denna anledning.

Ett exempel på bra samarbete är att Bombardier liksom BK Tåg AB tillsammans med Euromaint har var sitt förstahandskontrakt för av Jernhusen ägda verkstadslokaler i Nässjö. Enligt de signaler som nått mig är parterna på plats relativt nöjda med hur samarbetet fungerar.

8.4 Pågående strukturförändringar

8.4.1 Swedcarriers koncernförhållande till Euromaint och Jernhusen

Swedcarrier framhåller i sin senaste årsredovisning att det är naturligt att börja se över behovet av nuvarande koncernfunktion och Swedcarriers roll i den framtida ägarstyrningen. Ägaren, dvs. staten genom Näringsdepartementet, har mot denna bakgrund beslutat att avveckla koncernfunktionen i sin nuvarande form och ett beslut om Swedcarriers framtida roll kommer troligtvis att fattas inom en snar framtid. Huvudalternativet i detta arbete är att fullständigt separera verksamheterna i Euromaint och Jernhusen utan samordning alternativt att bibehålla koncernstrukturen men med en kraftigt reducerad koncernfunktion.

Med tanke bl.a. på att konkurrenter till Euromaint har ifrågasatt huruvida det är lämpligt att Euromaint indirekt genom sitt koncernförhållande till Jernhusen har, eller kan ha, ett inflytande i det

begränsade beståndet av fastigheter som kan användas som verkstäder för tågunderhåll i Sverige förordar jag starkt att arbetet genomförs i enlighet med det tänkta huvudalternativet. När det är fullt ut genomfört bör förutsättningarna för att etablera konkurrerande verksamhet till Euromaints underhållsrörelse väsentligen ha förbättrats.

8.4.2 Möjligheter att uppnå konkurrens på marknaden för fordonsunderhåll

Diskussionen som fördes inför SJ:s bolagisering att betrakta bl.a. TGOJ AB som en del av Euromaint som skulle kunna skiljas av måste nog ses som överspelad. Skälet till detta ligger i att alla de i dag konsoliderade dotterbolagen till Euromaint, dvs. TGOJ, RPL och Trainmaint, har så pass tydliga specialiserade roller att spela i Euromaints värdeskapande kedja att en eventuell fragmentisering av Euromaint inte skulle bidra till en effektivitetsvinst utan tvärtom en risk för effektivitetsförlust. Om en fragmentisering av SJ Teknik hade genomförts i ett tidigare skede hade den möjligen kunnat bidra till att skapa förutsättningar för en mer konkurrensutsatt fordonsunderhållsmarknad i Sverige.

Det kan dock inte hindra att det i vissa fall skulle kunna vara motiverat att bryta ut enskilda delar av Euromaints verksamhet, t.ex. på det vis som delar av TGOJ AB:s² verkstadsrörelse i vintras övertagits av TGOJ Trafik AB³.

Staten har i kombinationen som ägare och transportpolitiker ett stort ansvar att dels undvika att de ägda bolagen utnyttjar sin dominerande ställning, dels att aktivt medverka till att skapa gynnsamma förutsättningar för konkurrerande företag att etablera sig på marknaden.

Staten har begränsade förutsättningar att genom ägaråtgärder i Euromaint bidra till en ökad konkurrens för fordonsunderhåll.

Om staten i sin transportpolitiska roll har ett intresse av att skapa en konkurrenssituation för fordonsunderhåll kan man däremot använda sitt ägande av Jernhusen på ett aktivt sätt för att skapa förutsättningar för konkurrenter till Euromaint att etablera sig.

² TGOJ AB är ett tidigare dotterbolag till Euromaint.

³ TGOJ Trafik AB är ett dotterbolag till Green Cargo AB

Av den anledningen föreslog jag också i min tidigare nämnda rapport bl.a. att Jernhusen bör betraktas som ett företag med särskilt samhällsintresse där ägarkraven bör underkastas transportpolitiskt motiverade krav på verksamheten. Nödvändiga instruktioner som speglar detta förhållande bör därför uttryckas i bolagsordningen och i riktlinjer till företaget.

Dagens situation där en leverantör, Euromaint, i praktiken har ensamrätt till befintliga verkstäder medan övriga leverantörer måste finansiera stora investeringar eller ställa upp på Euromaints villkor gör att förutsättningarna för ökad konkurrens på underhållsmarknaden är liten. Detta i sin tur resulterar troligen i onödigt höga kostnader för fordonsunderhåll som missgynnar järnvägssektorn totalt sett.

För att få till stånd fungerande konkurrens för lätt underhåll vore det önskvärt att samtliga leverantörer bereddes tillgång till de av Jernhusen förvaltade trafiknära verkstäderna. Detta kan innebära problem med redan ingångna hyresavtal mellan Jernhusen och Euromaint.

Att det är möjligt för flera underhållsleverantörer att samsas med olika åtaganden i samma verkstadsfastighet visar det nämnda exemplet från Nässjö. För att få belyst i vilken mån det finns överkapacitet även i andra verkstäder än i Nässjö föreslår jag att Jernhusen tar initiativ till en partsgemensam kapacitetsstudie av Jernhusens bestånd av verkstadsfastighetslokaler.

Det som ovan nämnts gäller framför allt det lätta trafiknära underhållet. För det tunga underhållet (revisioner, stora reparationer, m.m.) är verkstadsproblematiken inte densamma, eftersom fordonen då som regel hursomhelst behöver tas ur trafik en tid varvid transport till lämplig verkstad inte är så kritisk. För det tunga underhållet kan de olika aktörerna mycket väl ha sina egna verkstäder som man har ensam tillgång till eftersom detta också kan vara ett konkurrensmedel. I fall verkstaden för tungt underhåll är lämpligt placerad för något uppdrag för lätt underhåll kan det dock vara lämpligt att öppna upp den för det ändamålet i enlighet med ovan.

Det finns flera möjligheter att säkra tillgången till Jernhusens trafiknära verkstadsfastigheter. En sådan möjlighet är att tillgången regleras med tillsyn från Järnvägsstyrelsen.

En annan möjlighet är att knyta tillgången till verkstadsfastigheterna till specifika trafikeringsuppdrag. När järnvägsföretag får ett trafikeringsuppdrag av THM eller Rikstrafiken ingår i detta också tillgång till verkstad för den fordonsflottan som beställaren

vill ska användas (motsvarande dagens tillhandahållande av fordon för den trafik som framför allt THM upphandlar).

Jag förordar dock ett tredje alternativ innebärande att Jernhusens trafiknära verkstäder betraktas som "verkstadshotell" där underhållsleverantörerna på ickediskriminerande villkor kan hyra utrymme efter behov. Genom att verkstadsfastigheten hyrs direkt av underhållsleverantören garanteras att alla eventuella investeringar sker på affärsmässiga grunder och på så sätt skapas största möjliga nytta för underhållsproduktionen. Formerna för ett sådant uthyrningsförfarande bör enligt min mening fastställas av Järnvägsstyrelsen.

8.5 2003 års rekonstruktion av SJ AB

Den 4 december 2002 upprättade SJ AB:s styrelse en kontrollbalansräkning för moderföretaget avseende företags ställning den 30 september 2002. Kontrollbalansräkningen visade att det egna kapitalet var förbrukat och negativt. Vid en extra bolagsstämma den 15 januari 2003 presenterades kontrollbalansräkningen varvid stämman beslutade att fortsätta företags verksamhet för att pröva möjligheterna att undanröja kapitalbristen. I enlighet med bestämmelserna i aktiebolagslagen (1975:1385) konstaterades att det fanns en rådrumsfrist om åtta månader för att pröva möjligheterna att återställa kapitalet i syfte att undvika en likvidation.

I omedelbar anslutning till upprättandet av kontrollbalansräkningen påbörjade regeringen ett arbete med att analysera bolagets ekonomiska förutsättningar. I arbetet ingick ett antal frågor bl.a. avseende möjligheterna för SJ AB att efter ett kapitaltillskott realisera ägarens uppdrag inklusive att uppnå kraven på en rimlig ekonomisk avkastning. SJ AB:s affärsplaner och identifierade risker analyserades liksom de legala förutsättningarna för ett ägaringsriparande med hänsyn till EG:s konkurrens- och statsstödsregler.

Frågorna om kapitaltillskott m.m. bedömdes av regeringen vara av sådan karaktär att man inte ansåg att det förelåg behov av att inhämta yttranden och upplysningar från myndigheter, sammanlutningar eller enskilda. Arbetet bedrevs istället i nära samarbete med styrelse och koncernledning i SJ AB och med anlitan- de av extern ekonomisk och juridisk expertis. De slutliga förslagen utformades också i samarbete med vänsterpartiet och miljöpartiet.

I propositionen *Åtgärder för att stärka den finansiella ställningen i SJ AB* (Prop. 2002/03:86) konstaterade regeringen att ”*SJ AB befinner sig i ekonomisk kris.*”

Man konstaterade också att det inte rådde något akut behov av likvida medel men att företagets ekonomiska ställning är sådan att ”...*framtida åtaganden och risker kräver ett kapitaltillskott i förening med genomförande av ett omstruktureringsprogram.*”

Regeringens analys gav vid handen att ”*SJ AB:s ekonomiska problem hänför sig främst till förlustbringande kontrakt, värdering av rullande materiel, ineffektiv drift och bristfälligt underhåll av rullande materiel.*”

Vid bedömningen av bolagets risker och möjligheter var regeringens utgångspunkt dagens konkurrenssituation, följderna av att eventuellt ytterligare trafik skulle utsättas för konkurrens vägdes inte in vid beräkningen av kapitaltillskottets storlek.

Analysen visade också att det finns betydande risker inom bolagets verksamhet under affärsplaneperioden 2003–2007. De största riskområdena identifierades till att vara fordonsparken och möjligheterna att generera tillväxt och lönsamhet inom fjärrtrafiken och Mälardalstrafiken. Regeringen bedömde att riskerna delvis kan kompenseras genom kostnadsbesparingar och förbättringar i förlustbringande avtalsaffärer. Den samlade slutsatsen regeringen kom till var att för att undvika ytterligare ägarstillskott även vid relativt stora riskutfall borde merparten av riskerna täckas av ett kapitaltillskott.

Regeringen föreslog på grundval av den gjorda analysen:

Riksdagen bemyndigar regeringen att tilldela SJ AB ett kapitaltillskott om högst 1 855 mnkr, att ge SJ AB en låneram i Riksgäldskontoret om 2 000 mnkr för perioden 2004–2007 samt att vidta de åtgärder som i övrigt behövs för att stärka den finansiella ställningen i SJ AB.

Den 12 juni 2003 beslutade riksdagen att SJ AB skulle ges ett kapitaltillskott på högst 1 855 miljoner kronor. Man gavs också möjlighet att låna upp till 2 000 miljoner kronor i Riksgäldskontoret under åren 2004–2007. Dessutom skulle vissa fordringar och skulder att kvittas mellan Statens järnvägar och SJ AB.

8.5.1 Nya förutsättningar för SJ AB

Även mitt arbete har påverkats av krisen i SJ AB och riksdagens beslut med anledning av detta då vissa förutsättningar i dag är annorlunda mot dem med vilka jag påbörjade mitt utredningsarbete.

Ett konstaterande jag kunnat göra är att en av de mer centrala utgångspunkterna i regeringens arbete i frågan var, som tidigare nämnts, dagens konkurrenssituation där följderna av att eventuellt ytterligare trafik skulle utsättas för konkurrens inte vägdes in vid beräkningen av kapitaltillskottets storlek.

Vissa av mina förslag kan eventuellt komma att leda till större riskexponering än vad som legat till grund för rekonstruktionen av SJ AB. Det bör påpekas att detta inte bör användas som ett argument för att försvåra kommande transport- och järnvägspolitiska överväganden. Jag anser också att åtgärder som påverkar SJ AB:s nuvarande struktur och verksamhetsförutsättningar inte bör utslutas om de gynnar andra mer övergripande syften.

Andra förslag som jag fört fram, bl.a. förslaget att se över SJ AB:s verksamhetsuppgift samt mina förslag vad gäller fordonsförsörjningen, kan mycket väl tänkas innebära sådana positiva effekter för företaget som kompenserar för andra mindre positiva.

Min uppfattning är att, i takt med att de transportpolitiska förutsättningarna förändras, måste vidare omstrukturering av de av staten ägda aktörerna på järnvägsmarknaden göras. Utgångspunkten bör vara att i dag statligt ägda bolag på ett effektivt sätt ska kunna spela en roll på järnvägsmarknaden i konkurrens med privata företag.

Då det kan finnas ytterligare behov av strukturåtgärder bör det statliga ägandet av SJ AB likväl som Green Cargo AB därför tillsvidare kvarstå i syfte att kunna använda dem som ett medel i sådana åtgärder. När strukturåtgärderna väl är genomförda bör frågan om staten ska kvarstå som ägare av enskilda aktörer på en i övrigt konkurrensutsatt marknad tas upp till förnyad prövning.

9 Genomförande av utredningens förslag

- Introduktionen av den nya marknadstillträdesmodellen för persontrafiken bör ske år 2006.
- Gällande kontrakt mellan ett järnvägsföretag och Rikstrafiken eller en trafik huvudman bör fullföljas.
- Trafikeringsstillstånd bör vid introduktionen av den nya modellen ges till alla som bedriver persontrafik under transportörsansvar.
- Andra förslag bör genomföras så snart den fortsatta beredningen så tillåter. Det gäller t.ex. strukturförändringarna inom Green Cargo-koncernen

Reformeringen av det svenska järnvägssystemet inleddes 1988. Successiva reformer har sedan genomförts under hela 90-talet. Utvecklingen inom EU och övriga delar av Europa har sedan dess i många stycken följt den svenska utvecklingen.

Jag har på flera ställen i betänkandet visat på de positiva effekter som de nya förutsättningarna inneburit för järnvägstrafikens utveckling inom Sverige. Det kan exemplifieras med den regionala persontrafiken och möjligheten att åtminstone hålla godset kvar på spåren i betydligt högre utsträckning än på många andra håll i Europa.

De förslag som jag har lagt i detta betänkande innebär ännu ett steg i reformarbetet. Syftet har liksom i tidigare reformer varit att skapa förutsättningar att än bättre kunna tillvarata järnvägens positiva egenskaper som ett medel att uppfylla de transportpolitiska målen. 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 och därmed översynen av affärsplanerna inom Green Cargo och TGOJ Trafik AB.

Delar av mitt utredningsarbete har kännetecknats av "akutinsatser" till följd av att vissa korrigerande åtgärder befanns nödvändiga när resultaten av bolagiseringen av SJ kunde skönjas. Jag tänker då främst på stations- och andra fastighetsfrågor som också föranledde den särskilda rapporten i november i fjol. Jag upplever att förslagen i rapporten liksom den process som föregick denna redan har tagits omhand av marknadens aktörer på ett sätt som gagnar den framtida utvecklingen. Omdaningen inom Swedcarrier-koncernen och regeringens styrning av berörda verksamheter inom den är ännu inte helt slutförd. Jag vågar dock räkna med att återstående åtgärder kommer att säkerställa att styrningen av stationsförvaltning, annan fastighetsförvaltning, verkstäder m.m. kommer att utformas så att funktionerna kan fungera som stöd till trafiken; i de fall det är möjligt med successivt utvecklad konkurrens i tjänsteutbudet.

Mina förslag inom fordonsområdet kommer delvis att förändra relationerna mellan ASJ och SJ AB respektive Green Cargo. Överföring av fordonsförvaltning till ASJ leder också till nya transaktioner mellan bolagen och ASJ. Det är angeläget att snarast utreda detaljer om förutsättningarna för hur de nya relationerna mellan myndigheten och bolagen ska utformas och transaktionerna genomföras. Utredningen bör bedrivas i sådan takt att dessa frågor är klara samtidigt med de reviderade affärsplanerna.

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

Jag har konstaterat att marknaderna för fordon, servicetjänster m.m. inom järnvägen är föga utvecklade. Dessutom finns lösningar till fordon genom ägarförhållanden och finansieringslösningar som kan förstora de effekter som uppstår om man utsätts för konkurrens. Jag har övervägt om den situation som råder, och som delvis kan förklaras av beslut som tagits med utgångspunkt från gällande regelverk, skulle föranleda övergångsbestämmelser eller särskilda hänsyn i skadlighetsprövning under en övergångstid. Jag har dock funnit att detta inte är nödvändigt. De effekter som uppstår för

befintlig trafik till följd av nyetablering måste bedömas från fall till fall utifrån den marknadssituation som råder.

Gällande kontrakt mellan järnvägsföretag och Rikstrafiken eller en trafik huvudman bör enligt min mening fullföljas. Det innebär att marknadstillträdesmodellen kommer att tillämpas successivt och bidrar också till att parterna hinner anpassa sig till den nya situationen

SJ AB bör med automatik erhålla trafikeringstillstånd enligt den nya marknadstillträdesmodellen. Det bör även gälla andra järnvägsföretag som utför trafik under transportörsansvar på uppdrag av Rikstrafiken eller en trafik huvudman.

SJ AB får dessutom med mina förslag möjlighet att slutgiltigt befrias från de speciella verksamhetsförutsättningar som man bär med sig från SJ. Det bör, som jag tidigare föreslagit, förenas med att man av ägaren, regeringen, tillåts bedriva trafik även utanför landets gränser. Därmed skapas ett utgångsläge där SJ AB kan konkurrera med andra järnvägsföretag på likvärdiga premisser – låt vara med de fördelar som det innebär att man redan är etablerat på den kommersiella persontrafikmarknaden.

Särskilda yttranden

Av Helena Leufstadius

Kapitel 2.3 Marknadstillträde

Utredaren föreslår ändringar i regelverket för marknadstillträdet som, utöver avregleringen av SJ, skulle göra det möjligt för kommersiella operatörer att konkurrera med trafikhuvudmännens trafik.

Trafikhuvudmannen ansvarar för hela länets trafik och trafiken består av såväl företagsekonomiskt lönsamma som olönsamma linjer. Tack vare trafikhuvudmannens samordning kompletterar dessa linjer varandra så att länets medborgare kan erbjudas ett så attraktivt trafikutbud som möjligt med avseende på skol- och arbetsresor, fritidsresor osv. Om utredarens förslag om konkurrens blir verklighet, är det troligt att en kommersiell operatör endast skulle vara intresserad av lönsamma linjesträckningar. Detta leder i så fall till att trafikhuvudmannen kan förlora intäkter på de linjer som ger överskott. Ett överskott som alltså hjälper till att finansiera linjer som går med underskott, men där länets medborgare ändå ska erbjudas kollektivtrafik.

Om inte ägarna skjuter till pengar, måste trafikhuvudmännen, vid denna s.k. "russinplockning" med förlorade intäkter, välja att kompensera genom högre biljettpriser och/eller minskat utbud på övrig trafik. Med tanke på dagens svåra ekonomiska situation för kommuner och landsting är det svårt att räkna med några ytterligare tillskott varför neddragningar i utbud och/eller höjda priser är att vänta. Exempelvis kan resenärer som huvudsakligen åker buss i en viss del av länet drabbas av försämringar i resutbudet för egen del på grund av förändringar som rör tågtrafiken. De negativa följderna leder in i en nedåtgående spiral med färre resenärer, minskade intäkter, återigen behov av tillskott osv. och utifrån ett konsumentperspektiv vore detta mycket olyckligt.

Ett trafikupplägg hos en trafikhuvudman bygger på ett antal linjer (både buss och tåg) som samverkar och finns det redan från planeringsstarten en osäkerhet i hur länge man har ansvar för linjerna skapar detta givetvis instabilitet. Osäkerhet i planeringen kan också verka kostnadsdrivande då man måste ta med i beräkningarna att man kan förlora intäkter på lönsamma linjer. Möjlighet till skadeprövning innebär givetvis en möjlighet, men jag är tveksam om det är tillräckligt för att minimera risken för ”russinplockning”.

En annan viktig aspekt är ansvaret för samordning och kontinuitet. För att behålla och locka nya resenärer är långsiktighet och kontinuitet i trafikutbudet av stor betydelse. Större resurser kommer att behöva läggas på samordning av ett antal operatörer. När det gäller informationssamordning kan denna förmodligen fås att fungera men mindre troligt när det gäller biljettsamverkan. Frågan är också hur operatörerna kommer att reagera vid en negativ förändring av lönsamheten och vad som då händer med trafikutbudet.

En ytterligare frågeställning gäller den praktiska tillämpningen. Hur ska det rent praktiskt och administrativt gå till när kommersiella operatörer och trafikhuvudmän ska tilldelas ansvar för de olika linjesträckningarna? Det är i nuläget många oklarheter kring denna fråga.

På grundval av de framförda argumenten avstyrker jag utredarens förslag om att låta kommersiella operatörer konkurrera med trafikhuvudmännens trafik på det sätt som föreslås i betänkandet.

Kapitel 2.5 Fordonsförsörjningen

I den av riksdagen antagna infrastrukturpropositionen föreslogs att 4,5 miljarder kr skulle ges i bidrag till investeringar i spårfordon för regional kollektivtrafik. Utredaren är starkt kritisk till nuvarande utformning av detta bidrag, och föreslår att i framtiden andra stöd än fordonsbidrag används för att stimulera utvecklingen av den lokala och regionala trafiken.

Tågtrafik har stor betydelse för regionförstoring och dess positiva effekter på pendlingsmöjligheter, skatteunderlag som stannar i kommunen, tillgång till kvalificerad arbetskraft osv. Möjligheten att erhålla statsbidrag har utgjort en mycket viktig ingrediens i den politiska process som föregått investeringsbesluten hos trafikhuvudmännen. Att utredaren nu indirekt verkar för ett nytt beslut

om stödåtgärder som skulle kunna upphäva det gamla är mycket olyckligt och gagnar inte kollektivtrafikens utveckling på ett optimalt sätt.

För att få ned kostnaderna för tågmateriel och skapa möjlighet att få in fler operatörer har flera trafikhuvudmän valt att stå för dessa fordonsinvesteringar. På grund av bl.a. relativt korta avtals-tider skulle kostnaderna antagligen inte kunna hållas på denna lägre nivå om samtliga operatörer själva skulle stå för restvärdesrisken.

Dessutom har Riksdagens trafikutskott i sitt betänkande över infrastrukturpropositionen uttalat sig om att medel från planeringsramen för investeringar i den regionala infrastrukturen inte bör användas till driftbidrag.

Sammanfattningsvis anser jag att möjligheten att erhålla statsbidrag till tåg i dess nuvarande form ska kvarstå till år 2015.

Kapitel 2.7 Resenärsservice med konsumenten i fokus

Det är rimligt att viss kompensation utgår till den som blir förse-nad eller inte kan resa alls. Flera länstrafikbolag har därför infört resegaranti och fler står på tur. Snart omfattas drygt 90 procent av trafikhuvudmännens resor av någon form av resegaranti (gäller med några undantag alla trafikslag hos respektive huvudman). Rese-garantin innebär en enkel hantering där kompensation betalas mot kvitto och den kräver heller inga stora utredningsresurser hos bola-get. Ersättningens storlek står dessutom i proportion till biljettpriset. I december i år kommer även SJ AB att införa resegaranti för sin trafik.

Utredaren förslår en ny resevillkorslagstiftning enligt vilken en resenär ska kunna söka ersättning för de följdskador som uppstått till följd av förseningar i trafiken eller inställda turer. Med den skrivning som återfinns i betänkandet, anser jag att ersättnings-nivåerna till resenärerna skulle kunna bli orimliga i proportion till resans pris. Att utreda ersättning för missade charterresor, evene-mangsbiljetter o.dyl. skulle dessutom kräva resurser som en idag redan ekonomiskt pressad kollektivtrafik kommer att få svårt att bära. Konsekvenserna av förslaget kommer med stor sannolikhet i slutändan att drabba resenärerna. Trafikhuvudmännens trafik är dessutom skattesubventionerad med i genomsnitt ca 45 % (år 2002). Kostnaden för en biljett är relativt låg och den ersättning

som ska betalas kan bli oproportionerligt hög. Resenärens intresse måste således vägas mot det allmännas.

En lagstiftning om ansvar för följdskadestnader torde medföra att kommuner och landsting kommer att kompenseras av staten för ökade kostnader. En alltför generös lagstiftning kan framtvunga ett behov av att hålla kostnaderna nere. Riskerna finns då för en rigid tolkning av lagregler och antalet överprövade ärenden blir stort.

Sammanfattningsvis anser jag att en lag om ersättning av följdskador skulle få alltför många negativa följder och menar att resegarantin är det bästa verktyget för branschen att jobba med för att kompensera resenärerna för problem i trafiken.

Utredarens förslag om att särskilt lagstifta om möjlighet till regressrätt mot t.ex. Banverket och Vägverket välkomnas.

Av Sven Bårström och Lena Ericsson

Utredningen har haft en vittgående uppgift att lämna förslag till reformer på järnvägsområdet. Betänkandet har därför kunnat sys ihop först i ett sent skede, och det har av den anledningen varit svårt för oss som experter i utredningen dels att få en överblick över de samlade förslagen, dels att tillräckligt ingående analysera det material som utredningen haft att arbeta med. Därför är vi inte benägna att förbehållslöst stödja de slutsatser som redovisas i betänkandet.

Vi lämnar detta särskilda yttrande avseende arbetssättet i utredningen och persontrafik.

Arbetssättet i utredningen

Järnvägsutredningen har tagit sig an uppdraget om olika utvecklingsvägar inom järnvägssektorn med en mycket bred ansats. Sammanställningar och underlag för arbetet har tyvärr kunnat presenteras först i sent i utredningen. Detta har olyckligtvis medfört att förslagen ofta tvingats fram utan att nödvändiga utgångspunkter och analyser funnits som bort ligga till grund för arbetet.

De förslag och alternativ som har diskuterats har inte i tillräcklig omfattning konsekvensbeskrivits i förhållande till t.ex. transportpolitiska mål och utifrån samhällsintresset vilket i sin tur givetvis har bäring på konsumentperspektivet som enligt direktivet skulle vara utgångspunkt för utredningen.

Det har heller inte presenterats någon riskanalys när det gäller föreslagna åtgärder. En viktig fråga som hittills behandlats endast mycket översiktligt är övergångsbestämmelser och de problemställningar som uppstår när förslagen ska implementeras inom järnvägssektorn.

Persontrafik

Utredningen har belyst fyra marknadsmodeller för ökad konkurrens om tågtrafiken och man föreslår en modell med relativt fritt marknadstillträde, låt vara reglerat genom vissa tillståndsförfaranden och skadlighetsprövning. Dessutom föreslås grunden för trafikförsörjningen definieras genom strategiska trafikförsörjningsprogram.

Enligt vår mening måste valet av modell och också jämförelsen med nuvarande förhållanden bygga på analyser av

- hur uppfyllelsen av de transportpolitiska målen påverkas,
- hur trafikvolymerna kan komma att utvecklas,
- hur modellerna svarar mot resenärsförväntningarna, t ex vad gäller service, stabilitet i utbudet och kvalitet i övrigt,
- hur företagsstrukturen kan komma att se ut efter en tid,
- hur förhållandet mellan samhällsköpt trafik och kommersiell trafik påverkas.

Vi kan – i det underlag som hittills funnits tillgängligt – inte finna några egentliga svar på dessa frågor och menar därför att det inte finns någon grund för valet av modell, annat än att konkurrens i största allmänhet kan anses stödja effektivitet och kreativitet. Vi kan också konstatera att betydande ekonomiska insatser, både genom banhållning och genom offentliga trafikupphandlingar, måste göras från samhällets sida för att garantera en samhällsekonomiskt väl avvägd tågtrafik. Utrymmet för kommersiellt bärkraftig persontågstrafik är därför begränsat idag och inom den närmaste framtiden.

Förslaget innebär såvitt vi förstår att Sverige går längre än något annat EU-land vad gäller fritt marknadstillträde. Det kan i och för sig vara stimulerande men konsekvensen måste rimligen bli, att stora kontinentala järnvägsföretag med de facto-monopol på hemmamarknaden och därmed stor finansiell styrka kan växa på den svenska marknaden medan det idag dominerande svenska tågtrafikföretaget ska försvara sig på en svensk konkurrensutsatt marknad men inte ha några reella möjligheter att stärka sig genom att ta positioner utomlands. Om effekten då med tiden blir ett svagt SJ AB som ersätts med ett internationellt verksamt monopol är inte mycket vunnet.

Av Stefan Back och Peder Wadman

Undertecknade har fungerat som experter i Järnvägsutredningen och har tagit del av slutbetänkandet. Vi delar de målsättningar som kommit till uttryck genom tillsättandet av utredningen, nämligen att undersöka och lämna förslag på hur samhället kan bidra till att öka järnvägens konkurrenskraft och därigenom till att järnvägen tar en större andel av transportarbetet än idag såväl beträffande personresande som godstransporter.

Utredningen har haft ett förhållandevis stort antal frågeställningar att behandla. Vi har förståelse för problemen detta skapar men tvingas samtidigt konstatera att många av frågorna inte kunnat ges den genomlysning som enligt vår mening krävs för att lämna förslag till lösningar. Mycket av materialet som producerats inom utredningen har presenterats eller kompletterats så sent att det varit svårt för oss som experter analysera förslagen på ett meningsfullt sätt, än mindre att förankra dessa inom våra organisationer vilket vi också framhållit under utredningens gång.

Enligt vår mening saknas framför allt närmare konsekvens- och riskanalyser av flera av de genomgripande förslag till förändringar som läggs fram i slutbetänkandet, såväl i ekonomiska som i andra hänseenden. Detta gäller särskilt de förslag som valts och som endast i delar överensstämmer med de marknadsscenarioer som först i slutfasen studerats inom utredningen. Vi menar därför att det inte fullt ut kan bedömas om de förslag som nu presenteras leder till den förstärkning av järnvägens konkurrenskraft som utredningen haft att utreda.

Kommittédirektiv



**Utredning om järnvägssektorns organisation
m.m.**

**Dir.
2001:48**

Beslut vid regeringssammanträde den 31 maj 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att göra en bred översyn av organisationen och lagstiftningen inom järnvägssektorn. Uppdraget kan delas upp i två delar.

I den ena delen ingår att med utgångspunkt i konsumentintresset analysera möjliga utvecklingsvägar för såväl person- som godstrafiken på järnväg. Utredaren skall analysera olika modeller för en utvecklad konkurrens samt i sin slutliga bedömning förorda ett alternativ. I denna del av uppdraget ingår även att se över myndighetsstrukturen inom järnvägssektorn. Utredaren skall mot bakgrund av denna översyn ange förslag avseende såväl den övergripande organisationen av myndigheterna, som ansvarsfördelningen dem emellan. Utredningsuppdraget omfattar även Sveriges deltagande i vissa internationella organisationer.

I den andra delen av uppdraget ingår att i svensk rätt genomföra de nya regler inom området som på senare tid antagits inom Europeiska gemenskapen och på internationell nivå. Detta gäller såväl det så kallade järnvägspaketet och direktivet om driftskompatibilitet för transeuropeiska konventionella järnvägar, som den nya konventionen om internationell järnvägstrafik (COTIF). I denna del av uppdraget ingår också att göra en generell översyn av järnvägslagstiftningen för att modernisera denna och – om så bedöms erforderligt – anpassa den till regeringsformens bestämmelser om normgivning. I samband därmed bör utredaren även lämna förslag till sådana ändringar som är lämpliga med hänsyn till vad som föreslagits avseende organisationen inom järnvägssektorn eller mot bakgrund av att ovannämnda regleringar genomförts.

De båda delarna av uppdraget kan inte ses som från varandra fristående delar utan är i grunden starkt integrerade. Målsättningen

skall vara att skapa ett robust regelverk som är anpassat till dagens politiska situation både i Sverige och inom EU och som samtidigt ger utrymme för utveckling av järnvägssektorn.

Utredaren skall senast den 20 december 2001 lämna förslag om hur Sverige skall vara representerat i olika internationella organisationer. Vid samma tidpunkt skall förslag lämnas om vilken organisation som skall ansvara för vagnregistret och vagncertifieringen. Utredaren skall vidare föreslå författningsändringar med anledning av genomförandet av direktiven i järnvägspaketet samt direktivet om driftskompatibilitet för transeuropeiska konventionella järnvägar.

Övriga delar av uppdraget skall redovisas senast den 15 mars 2003.

Bakgrund

I 1998 års transportpolitiska beslut (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:226) lades transportpolitikens långsiktiga inriktning fast. Det övergripande målet definierades som att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet. Vidare angavs ett antal principer och riktlinjer som skall ligga till grund för transportpolitiken, bl.a. att en ökad samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag skall förenas med en effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportlösningar. Vidare konstaterades att väl fungerande järnvägstransporter är en viktig förutsättning för att tillgodose näringslivets behov av långväga transporter och för effektiv och konkurrenskraftig kollektivtrafik.

I det transportpolitiska beslutet lades även en långsiktig strategi för EU-samarbetet på transportområdet fast. Strategin innebär att Sverige skall verka för en aktiv transportpolitik på gemenskapsnivå för att främja en stark integrering av det europeiska transportsystemet.

I regeringens proposition Ändrad verksamhetsform för SJ m.m. som riksdagen beslutade om i juni 2000, konstaterades att den positiva utveckling tågresandet haft skulle stimuleras ytterligare (prop. 1999/2000:78, bet. 1999/2000:TU11, rskr. 1999/2000:238). För att persontrafiken på järnväg skall kunna fortsätta sin positiva utveckling är det nödvändigt att tågtrafiken även i fortsättningen är konkurrenskraftig till pris och kvalitet samt ökar sin kundorientering. I propositionen angavs att en effektiv konkurrens mellan

olika trafikutövare och transportlösningar i grunden är ett verkningfullt medel för att skapa ett transportsystem som effektivare och bättre uppfyller kundernas krav och behov. Samtidigt betonades att det finns skäl att utveckla persontrafiken på järnväg successivt och under kontrollerade former.

Sverige har aktivt verkat för att direktiven inom det s.k. järnvägspaketet och att direktiv för driftskompatibilitet för såväl höghastighetståg som konventionella tåg på TEN-järnvägarna skall antas. Detta är en följd av den ökade internationaliseringen av järnvägstrafiken och ligger i linje med den internationella strategin i det transportpolitiska beslutet. Sverige har vidare varit pådrivande i den process som resulterade i en revidering av COTIF.

Utvecklingen inom järnvägsektorn

Järnvägssektorn har under de senaste ca 15 åren förändrats genom reformer såväl i Sverige och i andra länder som på EU-nivå. Förändringarna syftar till att på olika sätt lösa två av järnvägens grundproblem – en alltför ensidig nationell inriktning respektive bristande konsument- och marknadsorientering.

Järnvägen i Europa har av historiska skäl kommit att utvecklas mot att betjäna nationella transportmarknader. Järnvägens organisationsformer, normer och kultur liksom dess infrastruktur har förstärkt detta mönster. Järnvägen har därför haft svårt att anpassa sig till framväxten av den inre marknaden och de ändrade produktions- och transportmönster denna medfört.

Järnvägen har också haft svårt att anpassa sig till de allt högre och mer diversifierade krav transportmarknadens kunder i dag ställer på transporttjänster. Detta gäller för både godstransportmarknaden och marknaden för persontrafik. Järnvägen har av såväl tekniska som historiska skäl ett produktionsorienterat sätt att organisera och producera sina tjänster.

Sammantaget har järnvägens nationella inriktning samt dess produktionsorienterade organisation bidragit till en avsevärt minskad konkurrenskraft i förhållande till andra transportslag, vilket har medfört minskande marknadsandelar, särskilt på godstransportmarknaden.

Nationella bestämmelser

De viktigaste författningarna på området är följande

- lagen (1995:1649) om byggande av järnväg
- förordningen (1995:1652) om byggande av järnväg
- järnvägstrafiklagen (1985:192)
- lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik
- miljöbalken (1998:808) (Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. vid byggande av järnväg m.m.)
- järnvägssäkerhetslagen (1990:1157)
- förordningen (1996:734) om statens spåranläggningar
- lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet
- förordningen (1997:757) om tilldelning av spårkapacitet
- lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg
- förordningen (2000:1339) om järnvägssystem för höghastighetståg
- förordningen (1998:1827) om avgifter för trafik på statens spåranläggningar.

Förändringar i EG:s regelverk

I syfte att förnya, vitalisera och harmonisera den europeiska järnvägssektorn föreslog EG-kommissionen år 1998 att direktiven 91/440/EEG om utveckling av gemenskapens järnvägar och 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag skulle förtydligas samt att direktiv 95/19/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av banavgifter och utfärdande av säkerhetsintyg skulle ersättas av nya, betydligt mer precisa direktiv. Kommissionens förslag behandlades i rådet och Europaparlamentet under arbetsnamnet ”järnvägspaketet”. Efter ett omfattande förhandlingsarbete kunde följande tre direktiv slutligen antas.

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG av den 26 februari 2001 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/13/EG av den 26 februari 2001 om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag

av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

Enligt direktiv 2001/12/EG skall internationell godstrafik ha fritt tillträdet till spåret inom ett särskilt definierat transeuropeiskt nät för godstransporter på järnväg (TERFN). I övrigt syftar direktivet till att ge tydligare anvisningar och regler för den ekonomiska uppdelningen mellan operatörer och infrastrukturhållare. Härigenom skall insynen i dessa aktörers ekonomiska mellanhavanden förbättras. Vidare kräver direktivet att vissa funktioner skiljs åt för att garantera en likvärdig och icke diskriminerande tillgång till infrastrukturen.

Genom direktiv 2001/13/EG utvidgas direktiv 95/18/EG till att gälla samtliga järnvägsföretag som etablerar sig i gemenskapen.

I direktiv 2001/14/EG finns bestämmelser som huvudsakligen fastställer principer för tilldelning av spårkapacitet och nivån på de banavgifter som får tas ut.

I Sverige leder genomförandet av de nya direktiven till att bl.a. Banverkets, Järnvägsinspektionens och Tågtrafikledningens roller i järnvägssystemet behöver ses över. Behovet av en mer genomgripande samlad översyn av organisation och lagstiftning inom järnvägsområdet blir därmed uppenbart.

Inom EU har vidare nyligen antagits Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/16/EG av den 19 mars 2001 om driftskompatibilitet hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg. Detta direktiv liknar till sin uppläggning det redan tidigare antagna s.k. höghastighetsdirektivet (direktiv 96/48/EG) som avser driftskompatibilitet hos det transeuropeiska järnvägsnätet för höghastighetståg. Direktivet om driftskompatibilitet avseende konventionella tåg skall vara genomfört i medlemsländerna senast den 20 april 2003.

Kommissionen planerar dessutom att lägga fram ett förslag till direktiv om järnvägssäkerhet vilket dels kan komma att ha inverkan på hur säkerhetsansvariga myndighetsfunktioner skall vara organiserade, dels hur den styrande lagstiftningen skall vara utformad. Kommissionen har vidare aviserat att järnvägspaketet skall följas upp av ett andra paket med åtgärder syftande till vidgat marknadstillträde och/eller ökad konkurrens i trafikutövarledet. Dessa direktivförslag planeras att läggas fram senare under år 2001.

COTIF

COTIF (Convention relative aux transports internationaux ferroviaires) är en mellanstatlig konvention till vilken 39 stater i Europa, Nordafrika och Främre Asien är anslutna. Huvudsyftet bakom COTIF är att underlätta internationella järnvägstransporter genom att skapa en för alla konventionsstater gemensam transporträttslig grund för sådana transporter.

COTIF omfattar huvudsakligen regler rörande innehållet i transportavtal för internationella person- och godstransporter på järnväg. COTIF:s särskilda bilagor innehåller vidare regler rörande farligt gods, s.k. vagnrätt samt regler rörande frakt av containrar respektive expressgods.

COTIF reviderades sommaren 1999. Vid revisionen antogs ett ändringsprotokoll med sju bilagor. De sju bilagorna berör följande områden:

- A. Transportavtal vid persontransporter.
- B. Transportavtal vid godstransporter.
- C. Transport av farligt gods.
- D. Användning av privatvagnar.
- E. Avtal om infrastrukturanvändning.
- F. Validering/antagande av tekniska standarder/normer.
- G. Tekniskt godkännande av järnvägsmateriel för användning i internationell trafik.

Nyhetererna i det reviderade COTIF rör främst att konventionens regler blir tillämpliga för alla transportavtal för internationella järnvägstransporter inom COTIF:s geografiska område. Under vissa villkor gäller COTIF:s regler också för järnvägstransporter mellan COTIF-stater och andra stater. Därutöver utökas COTIF med två nya bilagor som innehåller regler om dels antagande av tekniska normer/standarder för utformning/underhåll av järnvägsmateriel, dels tekniskt godkännande för användning av järnvägsmateriel. I stället för att rättigheter och skyldigheter var knutna till det generella begreppet järnvägen, har de delats upp och knutits till järnvägsföretag, vagnägare, transportkunder, infrastrukturhållare osv.

1999 års ändringsprotokoll till COTIF undertecknades för Sveriges räkning den 4 juni 1999.

Behovet av en utredning

I 1998 års transportpolitiska beslut poängterade regeringen vikten av att främja en effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportlösningar. Transportlösningarna måste dessutom enligt beslutet kontinuerligt utvecklas så att de blir effektivare och bättre uppfyller konsumenternas krav och behov. För att främja en sådan utveckling och därigenom stärka järnvägssektorns effektivitet krävs ett regelverk som möjliggör och uppmuntrar en väl fungerande konkurrens. Den statliga persontrafikupphandlingen med trafikstart år 2000 visade att det finns en potential att utveckla järnvägs-trafiken. Upphandlingen resulterade i att tre nya operatörer etablerade sig på marknaden. De nya operatörernas anbud visade i flera avseenden på ett nytänkande.

Samtidigt har övergången till de nya operatörerna inte varit oproblematiske. De allvarligaste störningarna förorsakades av att Sydvästen AB som övertog persontrafiken på Västkustbanan i januari 2000 ställde in betalningarna i juni 2000. Även problem med biljettförsäljning och biljettsamordning ledde till svårigheter för resenärerna.

Tågresandet har under de senaste åren haft en mycket positiv utveckling och kan komma att vända den långsiktigt negativa trenden avseende järnvägens totala marknadsandelar. Det förutsätter dock att tågtrafiken även fortsatt är konkurrenskraftig till pris och kvalitet samt ökar sin kundorientering. Regeringen anser att en effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportlösningar i grunden är ett verkningsfullt medel för att skapa ett transportsystem som effektivare och bättre uppfyller konsumenternas krav och behov. Den senaste tidens problem inom järnvägs-trafiken pekar dock på att det finns skäl att utveckla persontrafiken på järnväg successivt och under kontrollerade former. Därför måste de önskvärda åtgärderna genomföras stegvis på både kort och lång sikt. Det är vidare viktigt att konsumentintresset behandlas i det regelverk som skall styra kommande upphandlingar. I propositionen Ändrad verksamhetsform för SJ m.m. (prop. 1999/2000:78, bet. 1999/2000:TU11, rskr. 1999/2000:238) har regeringen därför föreslagit vissa åtgärder för att skapa stabilare förutsättningar för den av staten upphandlade trafiken.

Genomförandet av järnvägspaketets direktiv och driftskompatibilitetsdirektivet ställer krav på en översyn av organisationen och rollfördelningen mellan Tågtrafikledningen, Järnvägsinspektionen och Banverket. Utvecklingen mot flera operatörer ställer krav på

regel- och övervakningssystem för fördelning av infrastrukturkapacitet. De olika banförvaltare som förekommer utöver Banverkets ställer krav på ändrade regelverk.

Utvecklingen mot ökad konkurrens i den nationella järnvägstrafiken samt den pågående utvecklingen inom EU mot en fortsatt internationalisering av järnvägstrafiken gör det angeläget med en total översyn av järnvägslagstiftningen. Inte minst är det av vikt att utreda hur SJ:s tidigare ansvar och befogenheter enligt de delar av UIC-regelverket som ej påverkas av EG-rätten eller COTIF skall hanteras i svensk rätt.

Sverige är part i COTIF. De ändringar som genomförts i konventionen vid 1999 års revision får anses angelägna och önskvärda från svensk ståndpunkt. Mot denna bakgrund bör Sverige ratificera ändringsprotokollet, inklusive dess bilagor, och i samband därmed genomföra dess bestämmelser i svensk rätt. Genomförandet kommer i huvudsak att beröra de lagar som berör internationella förhållanden. Det finns dock ett stort intresse av att samma regler gäller både internationellt och nationellt. Utgångspunkten bör därför vara att motsvarande ändringar görs i den nationella regleringen. Samtidigt kan det finnas särskilda intressen som motiverar särlösningar på nationell nivå.

Det finns ett stort antal internationella organisationer på järnvägsområdet, i vilka Sverige fram t.o.m. år 2000 varit representerat i huvudsak av Banverket och affärsverket SJ. Ett sådant exempel är internationella järnvägsunionen, UIC. I avsaknad av ett gemensamt europeiskt offentligt regelverk på framför allt den tekniska sidan har inom ramen för UIC ett omfattande civilrättsligt regelverk tagits fram. Ett medlemskap i UIC är i dag inte obligatoriskt, men i praktiken nödvändigt för att en gränsöverskridande trafik skall kunna bedrivas. I och med SJ:s bolagisering måste frågan om hur Sverige skall vara officiellt representerat i UIC och andra organisationer lösas.

I driftskompatibilitetsdirektiven ingår bestämmelser om s.k. anmälda organ som bl.a. har till uppgift att bestämma huruvida tekniska specifikationer står i överensstämmelse med direktiven. Den tekniska kompetensen som behövs i ett sådant organ finns i dag i Train Tech Engineering Sweden AB (f.d. SJ:s maskindivision). När SJ bolagiserats finns det risk att denna kompetens skingras. Det är väsentligt för den svenska järnvägsmarknaden att det skapas garantier för att denna kompetens kan bibehållas inom landet för att möjliggöra etablering av ett eller flera anmälda organ.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att göra en bred översyn av organisationen och lagstiftningen inom järnvägssektorn. Uppdraget kan delas upp i två delar. Den ena delen berör organisationen och konkurrensen inom järnvägssektorn. Den andra omfattar genomförande av ett antal EG-direktiv och COTIF samt dessutom en allmän översyn av järnvägslagstiftningen. De båda delarna kan dock inte ses som från varandra fristående delar utan är i grunden starkt integrerade. Målsättningen skall vara att skapa ett robust regelverk som är anpassat till dagens politiska situation både i Sverige och inom EU och som samtidigt ger utrymme för utveckling av järnvägssektorn.

Med hänsyn till de förändringar som beskrivits ovan samt vad som anges i 1998 års transportpolitiska beslut (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:226) och i propositionen Ändrade verksamhetsformer för SJ m.m. (prop. 1999/2000:78, bet. 1999/2000:TU11, rskr. 1999/2000:238) skall utredaren i ett slutbetänkande med utgångspunkt från kundintresset beskriva förutsättningarna för och analysera effekterna av en fortsatt utveckling av konkurrensen inom den nationella persontrafiken på järnväg. Utredaren skall analysera olika modeller för en utvecklad konkurrens samt i sin slutliga bedömning förorda ett alternativ. Analysen kan exempelvis avse en total avreglering eller olika former av koncessioner. Den rapport som tagits fram av SJ AB "Marknadsmodeller för persontrafik på järnväg" och det förslag till indelning i koncessionsområden som redovisats i betänkandet Rikstrafiken – en ny myndighet (SOU 1999:57) kan utgöra utgångspunkter för analysen. Det står dock utredaren fritt att välja de modeller som han anser bör analyseras närmare. Den förordade modellen bör om möjligt redovisa en stegvis utveckling av konkurrensen.

Utredaren skall mot bakgrund av den för konkurrens alltmer öppnade järnvägsmarknaden se över myndighetsstrukturen inom sektorn. Vid detta arbete skall särskilt bedömas vilka förändringar av myndigheternas organisation och ansvarsområden som är nödvändiga för att överensstämmelse med EU:s järnvägspolitik skall uppnås. En fråga i detta sammanhang är vilken myndighet som skall ha ansvar för vagnregistret och vagncertifieringen. Utredaren skall även ta ställning till i vilken utsträckning Sverige bör vara officiellt representerat i internationella organisationer och andra organisationer inom järnvägssektorn.

Utredaren skall vidare föreslå de författnings- och organisationsförändringar som är lämpliga för genomförandet av direktiven i järnvägspaketet samt direktivet om driftskompatibilitet för transeuropeiska konventionella järnvägar.

Utredaren skall dessutom föreslå hur COTIF skall genomföras i svensk rätt. Utredaren skall också göra en översyn av de nationella regler vilka har sin motsvarighet i överenskommelserna i COTIF och föreslå lämpliga ändringar i dessa. Utgångspunkten bör i denna del vara att de nationella reglerna bör överensstämma med de internationella överenskommelserna såvida inte något särskilt intresse talar för motsatsen.

I uppdraget ingår slutligen att göra en generell översyn av järnvägslagstiftningen för att modernisera denna och – om så bedöms erforderligt – anpassa den till regeringsformens bestämmelser om normgivning. I samband därmed bör utredaren även lämna förslag på sådana ändringar som är lämpliga med hänsyn till vad som föreslagits avseende organisationen inom sektorn eller mot bakgrund av att ovannämnda regleringar genomförts.

Utredaren skall i sitt arbete beakta de analyser och förslag som Godstransportdelegationen lägger fram i sitt betänkande. Vidare skall utredaren samråda med den utredning som genomförs av Banverket och SIKa avseende banavgifter.

Utredaren skall även samla och redovisa erfarenheter från andra länder som exempelvis Storbritannien, Nederländerna, Tyskland och Danmark. Utredaren bör samråda med övriga nordiska stater.

Utredaren skall senast den 20 december 2001 lämna förslag om hur Sverige skall vara representerat i olika internationella organisationer. Vid samma tidpunkt skall förslag lämnas om vilken organisation som skall ansvara för vagnregistret och vagncertifieringen. Utredaren skall också föreslå de författningsändringar som är lämpliga med anledning av genomförandet av direktiven i järnvägspaketet samt direktivet om driftskompatibilitet för transeuropeiska konventionella järnvägar.

Övriga delar av uppdraget skall redovisas senast den 15 mars 2003.

Utredaren skall i betänkandet särskilt redovisa konsekvenserna för små företags villkor i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren skall i detta arbete samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
järnvägssektorns organisation m.m.**

**Dir.
2001:116**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2001

Sammanfattning av uppdraget

Sammanfattning av uppdraget Utredningen (N2001:09) om järnvägssektorns organisation m.m. skall avge sitt delbetänkande senast den 31 maj 2002.

Uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 31 maj 2001 har chefen för Näringsdepartementet tillkallat Jan Brandborn som särskild utredare med uppdrag att göra en bred översyn av organisationen och lagstiftningen inom järnvägssektorn (dir. 2001:48). Utredaren skulle enligt direktiven senast den 20 december 2001 i ett delbetänkande lämna förslag om dels hur Sverige skall vara representerat i olika internationella organisationer inom järnvägssektorn, dels vilken organisation som skall ansvara för vagnregistret och vagncertifieringen. Utredaren skulle också i detta delbetänkande föreslå de författningsändringar som är lämpliga med anledning av genomförandet av direktiven i järnvägspaketet samt direktivet om driftskompatibilitet för trans-europeiska konventionella järnvägar.

Med ändring av direktiven i denna del skall utredningen i stället redovisa dessa förslag i ett delbetänkande senast den 31 maj 2002.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
järnvägssektorns organisation**

**Dir.
2002:128**

Beslut vid regeringssammanträde den 26 september 2002.

Sammanfattning av uppdragen

Den särskilde utredaren med uppdrag att göra en bred översyn av organisationen och lagstiftningen inom järnvägssektorn får följande tilläggsuppdrag.

Utredaren skall till den 11 november 2002 efter diskussion med järnvägssektorns aktörer föreslå vilka av AB Jernhusens stationer och terminaler som skall anses utgöra nyckelfunktioner i transportsystemet, hur dessa fastigheter skall förvaltas samt redovisa skälen för sin bedömning.

Utredaren skall i sitt slutbetänkande även föreslå en lämplig form för att främja godstransporter på järnväg där sådana av godstågsoperatörer inte har bedömts vara möjliga att upprätthålla på kommersiella grunder.

Mot bakgrund av det utökade uppdraget skall utredaren, med ändring av det ursprungliga direktivet, redovisa sitt slutbetänkande den 14 november 2003.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 31 maj 2001 har chefen för Näringsdepartementet tillkallat en särskild utredare med uppdrag att göra en bred översyn av organisationen och lagstiftningen inom järnvägssektorn (dir. 2001:48). Med ändring av dessa direktiv förlängdes tiden för redovisning av ett delbetänkande från 20 december 2001 till 31 maj 2002. Detta delbetänkande "Rätt på spåret" (SOU 2002:48) har remissbehandlats och skall leda till en

proposition som är avsedd att överlämnas till riksdagen i slutet av år 2002.

Riksdagen godkände i maj 2000 regeringens förslag att bolagisera Affärsverket Statens Järnvägar (SJ) och vid årsskiftet 2000/2001 överfördes de huvudsakliga delarna av tillgångarna i affärsverket till tre nya bolagskoncerner. Genom detta skapades SJ AB med ansvar för persontrafiken, AB Green Cargo med ansvar för godstrafiken och Swedcarrier AB som moderbolag för dels ett antal dotterbolag som skulle erbjudas till försäljning, dels Jernhusen AB som avsågs bli en kompetent ägare av järnvägsnära fastigheter. Swedcarrierkoncernen skall enligt de generella ägarkraven genom ett aktivt ägande säkerställa att aktieägarvärde skapas i de förvaltade dotterbolagen.

AB Jernhusen har fokuserat på att renodla verksamheten för att bli en ledande aktör inom området kommunikationsfastigheter. Regeringen har också understrukit betydelsen av att trafikoperatörernas nyttjanderätt till publika stationsytor säkerställs.

AB Jernhusen har påbörjat en rationalisering av fastighetsbeståndet, som bland annat innefattar initiativ till utförsäljning av ett antal mindre stationsfastigheter. AB Jernhusen har vidare ansett att nyttjanderätten till publika stationsytor kan säkerställas genom bildandet av servitut.

Ett särskilt bolag, Svenska Reseterminaler AB, har bildats av AB Jernhusen för att administrera dessa frågor. Sektorns aktörer och intressenter har ifrågasatt den rationalisering av AB Jernhusens fastighetsbestånd som påbörjats.

Det finns, mot bakgrund av översynen av järnvägssektorns organisation och den kritik som framkommit skäl att ytterligare överväga hur AB Jernhusen skall förvalta det långsiktiga ägandet av stationer och terminaler som anses som nyckelfunktioner i transportsystemet. Det är vidare viktigt att den framtida förvaltningen av dessa särskilda fastigheter har en bred förankring hos sektorns aktörer, kommunerna och berörda myndigheter.

Marknaden för godstransport på järnväg är öppen för operatörer som godkänts som trafikutövare. Järnvägstransporter kan ske i den omfattning som det finns en kommersiellt lönsam marknad att tillfredsställa. I vissa delar av landet har de operatörer som finns på marknaden bedömt att transportunderlaget inte har varit tillräckligt stort för att en lönsam trafik skall kunna upprätthållas. Eftersom det finns outnyttjad infrastruktur i form av spår och andra anläggningar är det angeläget att främja godstransporter på järnväg.

Sådana åtgärder får inte snedvrída konkurrensen eller bryta mot EU:s statsstödsregler.

Utredningsuppdragen

Utredaren skall föreslå hur AB Jernhusen skall förvalta de stationer och terminaler som anses som nyckelfunktioner i transportsystemet. De föreslagna lösningarna skall ha en bred förankring hos sektorns aktörer, kommunerna och berörda myndigheter. Detta förslag skall avrapporteras till regeringen senast den 11 november 2002. De ekonomiska avkastningskraven på AB Jernhusens fastighetsbestånd skall anpassas efter de uppgifter fastigheterna avses uppfylla.

Utredaren skall vidare utreda olika former för att främja gods-transporter på järnväg. Förslagen skall stå i överensstämmelse med EU:s statsstödsregler. Uppdraget skall i denna del redovisas i den slutliga avrapporteringen av utredningen. Tidpunkten för denna slutredovisning ändras från den 17 mars 2003 till den 14 november 2003.

(Näringsdepartementet)

Förbättrat konsumentskydd för kollektivtrafikresenärer

Av Henrik Kjellin

1 Sammanfattning

Denna promemoria innehåller förslag till förbättringar av resenärernas ställning vid transporter som sker med kollektivtrafik. Genom förslagen förbättras resenärsskyddet till en modern nivå som väl balanserar transportörernas och resenärernas intressen. För transportörerna får de betydelse genom att de förstärker resenärernas intryck av att kollektivtrafiken är en framåtsiktande och ansvarstagande sektor.

Avsikten med förslagen är inte att transportörerna i framtiden skall behöva betala ut stora belopp i ersättning till passagerarna. Syftet är istället att framför allt informationen om och kvaliteten i servicen skall förbättras så att störningar eller problem får så små konsekvenser för passagerarna som möjligt. Genom att transportörerna ger god information och det i god tid kan de negativa konsekvenserna för passagerarna förebyggas. Informationen har också stor betydelse när en störning redan har uppkommit. Ett exempel på detta är att resenärer upplever en försening som långt mindre störande, om de får god, korrekt och löpande information om förseningens orsak och längd.

En viktig utgångspunkt för förslagen är kollektivtrafikens särdrag. Kollektivtrafiken är ett system för kostnadseffektiva masstransporter. Resenärsskyddet har utformats med hänsyn till detta.

Det förbättrade skyddet tillskapas med två olika medel. För det första föreslås en ny lag om ersättning m.m. till passagerarna. För det andra föreslås att lämplig myndighet tillsammans med branschen skall förhandla om resvillkor som reglerar de frågor som inte täcks av den nya lagen.

Dessa förslag kompletterar det förslag som lämnats av Kollektivtrafikkommittén i syfte att förstärka betoningen på passagerarskyddet vid sådana transporter som sker helt eller delvis med stöd av det allmänna.

Lagförslagen bygger på två huvudprinciper, dels skall informationen till passagerarna förbättras såväl före som under resan, dels skall passagerarna ges ett tillräckligt skydd i de situationer en resa inte uppfyller vad som rimligen kan förväntas.

Resenärsskyddet i händelse av störningar syftar till att ge passagerarna en rimlig kompensation i den uppkomna situationen. Bland förbättringarna av resenärernas villkor kan nämnas att de får rätt till ersättning vid försening. Detsamma gäller då en transporttjänst inte hållit den kvalitet passagerarna haft anledning av förvänta sig. För att systemet inte skall bli obalanserat bör eventuell ersättning stå i rimlig proportion till resans pris.

Förslagen kan träda i kraft den 1 juli 2004.

2 Författningsförslag

2.1 Lag om ersättning m.m. vid transport av passagerare

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om information, service och ersättning vid transport av passagerare.

Den innehåller också bestämmelser om det inbördes förhållandet mellan de olika transportörer som genom avtal eller faktiskt är inblandade i en viss transport.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag skall tillämpas på transporter av passagerare mellan platser inom Sverige. Lagen skall också tillämpas på internationella transporter av passagerare, om avgångs- eller destinationsorten ligger i Sverige.

Lagen skall tillämpas på transporter av passagerare mot ersättning. Den skall också tillämpas på transporter som utförs gratis av ett transportföretag.

Undantag från lagens tillämpning

3 § Denna lag skall inte tillämpas på frågor vilka regleras i luftfartslagen (1957:297), sjölagen (1994:1009), järnvägstrafiklagen (1985:192), lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik eller lagen (1992:1672) om paketresor.

Tvingande bestämmelser till passagerarens fördel

4 § En avvikelse från bestämmelserna i denna lag som avtalats mellan transportören och en passagerare skall endast gälla, om den är till fördel för passageraren.

Reseinformation och transportdokument

5 § Transportörer skall ge god och tillförlitlig information om sina transporttjänster.

För varje resa som sålts i förväg skall information om avgångs- och ankomsttid, vem som skall utföra transporten eller del av den, om detta är annan än den avtalande transportören, samt pris registreras. Passageraren skall på begäran ges en utskrift av denna information.

Rätt till gratis resa då transporttjänsten inte uppfyller rimliga krav

6 § En passagerare har rätt att resa gratis, om en resa inte uppfyller vad passageraren rimligen hade att förvänta sig. Detsamma gäller om transporten på grund av försening har förlorat sitt syfte för passageraren.

I de fall passageraren redan har betalat för resan, skall priset för resan betalas tillbaka.

Ersättning vid försening

7 § En passagerare har rätt till skälig ersättning för skada till följd av försening som är längre än vad som passageraren rimligen bör få tåla. Detta gäller dock inte, om transportören kan visa att denne vidtagit alla rimliga åtgärder för att undvika skadan.

Särskilda åtgärder vid försening eller annan störning

8 § Om en resa försenas eller om en annan störning förekommer vilken gör att resan avviker från vad passageraren haft anledning att förvänta sig, skall transportören omgående informera passagerarna om detta och dessutom vidta åtgärder för att minska konsekvenserna av förseningen eller störningen.

Avtalande och faktisk transportör

9 § Transportörens skyldigheter enligt denna lag skall gälla både den som i eget namn sålt transporten (avtalande transportör) och den som utför hela eller delar av transporten (faktisk transportör).

Den som sålt en transport skall anses ha gjort det i eget namn, om denne inte visar att passageraren givits så tydlig information att

passageraren borde ha förstått att transporten såldes på uppdrag av annan.

Den avtalande och faktiske transportörens respektive ansvar

10 § Den avtalande transportören har ansvaret för händelser under hela transporten, medan den faktiske transportören enbart är ansvarig för händelser som sker under den del av transporten som denne utför.

Om passageraren framför anspråk eller reklamation gentemot endera av den avtalande eller den faktiske transportören, skall detta även anses ha gjorts mot den andre.

Åtaganden av den avtalande och den faktiske transportören gentemot passageraren

11 § Om den avtalande transportören gör åtaganden gentemot passageraren som är förmånligare än bestämmelserna i denna lag, kan detta åtagande enbart åberopas gentemot denne.

Om den faktiske transportören gör åtaganden gentemot passageraren som är förmånligare än bestämmelserna i denna lag, kan detta åtagande åberopas gentemot såväl den avtalande som den faktiske transportören.

Transportörens regressrätt

12 § Den som orsakar en försening eller annan störning, för vilken transportören fått låta passagerare resa gratis enligt 6 § eller betala ersättning enligt 7 § skall ersätta transportören för detta.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

3 Arbetet med promemorian

Frågan om resvillkor för passagerare ligger inom såväl Kollektivtrafikkommitténs (Dir. 2001:1) som Järnvägsutredningens (Dir. 2001:48) respektive uppdrag. Sedan årsskiftet 2002/2003 har en för kommittén och utredningen gemensam arbetsgrupp haft i uppdrag att göra en fördjupad analys av problemen och genomföra inledande diskussioner med branschens aktörer. Arbetsgruppen har letts av Hans Eric Holmqvist socialdepartementet och sekreterare i arbetsgruppen har varit Pär Erik Westin Rikstrafiken. Efter att ha haft ingående kontakter med olika branschföreträdare har arbetsgruppen utarbetat denna promemoria, inbegripet det författningsförslag som framgår ovan. Rapporten har skrivits av jurist Henrik Kjellin. Arbetsgruppens uppdrag avslutas i och med att Kollektivtrafikkommittén lägger fram sitt slutbetänkande.

4 Bakgrund

4.1 Passagerarnas situation

Varje påstående om passagerarnas situation inom kollektivtrafiken är självklart en bedömning gjord på ganska lösa grunder. I vissa avseenden kan mer faktabetonade bedömningar göras. De lagregler som gäller för olika passagerartyper kan jämföras, och dessa kan i sin tur jämföras med den allmänna konsumentlagstiftningen. Detta görs nedan. Vidare kan transportörernas kompletterande resvillkor analyseras på motsvarande sätt.

Frågan om eventuella brister i det rättsliga skyddets räckvidd leder till ett negativt resultat för passagerarna är däremot svårare att bedöma. Generellt sett kan dock sägas att ett svagt konsumenträttsligt skydd ofta leder till ett resultat som är otillfredsställande i praktiken.

Viss information finns dock. I fråga om tågresande lade Riksrevisionsverket 2001 fram en rapport som tyder på att passagerarnas ställning är svag och att detta faktiskt ger oönskade resultat. Denna rapport redovisas nedan.

Vid sidan av detta har viss information från passagerare spontant kommit arbetsgruppen till dels. Som exempel kan nämnas information som lämnats från Pendlarnätet Uppsala–Stockholm. I denna skrivelse påstås att servicen inte är övertygande på sträckan Uppsala–Stockholm och att detta leder till stora problem för de många pendlarna. Förslag lämnas också på åtgärder. Den ordning som dessa förs fram i är intressant. De första två kraven är att punktligheten och informationen måste förbättras. Därutöver önskas bättre service och bättre tåg samt bättre ersättning vid förseningar.

En enstaka åsiktsyttring som den nu nämnda kan självklart inte tas som utgångspunkt för en generell bedömning av passagerarnas situation. Ur en synvinkel är det dock intressant och det är betoningen förbättrad service och information. Detta framkommer också i de enskilda brev från pendlare som bifogats yttrandet.

4.2 RRV:s rapport avseende tågpassagerarnas situation

Under 2000 och 2001 gjorde Riksrevisionsverket en genomgång av tågpassagerarnas situation från ett konsumenträttsligt perspektiv. Denna genomgång resulterade i rapporten ”Svagt konsumentskydd

för tågresenär - myndigheterna saknar konsumentperspektiv” (RRV Dnr 23-2000-1318).

I rapporten konstaterar RRV att konsumentskyddet brister på ett antal punkter. Som bakgrund till rapporten hade RRV inhämtat klagomålsstatistik från operatörerna och gjort en enkät hos ett urval kommunala konsumentvägledare. Enkätsvaren visar att relativt få resenärer klagar hos konsumentvägledare. Samma sak gäller klagomål till operatörer. Generellt är det få av dem som drabbas av problem som faktiskt klagar, enligt vissa forskningsrapporter bara 4 %. Det är främst förseningar, trassel med biljetter och klagomålshantering som passagerarna klagar på. Liknande mönster upprepas i operatörernas klagomålsstatistik, där det är biljett- och förseningsproblem som leder till flest klagomål.

I rapporten listar RRV de viktigaste punkterna som leder till problem för konsumenterna. Dessa är 1) krångliga biljett- och bokningssystem, 2) brister i stationsmiljö, säkerhet och tillgänglighet för funktionshindrade, 3) utebliven servering 4) inställda tåg 5) förseningar 6) trängsel och dålig komfort, 7) bristande samordning av tidtabeller, 8) obekväma tågtider, 9) oklar ansvarsfördelning och 10) felaktig trafikantinformation.

RRV konstaterar vidare att konsumentens ställning är klart svagare på järnvägsområdet än på områden där konsumenttjänstlagen är tillämplig. Järnvägslagstiftningen ger dessutom ett sämre konsumentskydd för tågresenärer än motsvarande lagstiftning ger flyg- och båtpassagerare. Statsmakternas intentioner att järnvägstrafiklagens bestämmelser till skydd för resenärer skulle kompletteras med resvillkor som skulle förhandlas fram mellan Konsumentverket/KO och järnvägsföretagen har inte gått att realisera.

De regler som tillämpas på järnvägsområdet ger små möjligheter till ersättning för uppkomna skador. Det finns anledning att anta att SJ:s Normalvillkor är oskäliga vid bedömning mot de krav som ställs i konsumenttjänstlagen och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, samt bakomliggande EU-direktiv. Flera trafikhuvudmän har inte några heltäckande resvillkor, resvillkor skiftar mellan olika operatörer, de hålls inte lättillgängliga för konsumenterna och det finns exempel på resvillkor med oskäligt korta reklamationsstider, exempelvis har Skånetrafiken en tidsgräns på en vecka.

Sammantaget finner RRV att det finns starka skäl för att förstärka tågpassagerarnas konsumenträttsliga skydd.

Någon motsvarande genomgång av situationen inom övrig kollektivtrafik har inte gjorts.

4.3 Gällande regler

En beskrivning av vilka civilrättsliga regler som gäller för passagerarnas ställning vid kollektivtrafik är självklart beroende av en definition av detta begrepp. En sådan beskrivning får dock på grund av att det knappast går att utesluta någon transportform utom möjligen flyg bli en allmän beskrivning av passagerarnas rättigheter vid förseningar och andra störningar. Det kan vidare finnas anledning att jämföra med de regler som gäller inom flyget och för paketresor, eftersom detta är de områden inom transportsektorn där passagerarskyddet är mest utvecklat.

Det finns ingen civilrättslig reglering av passagerartransporter på väg i Sverige. Däremot finns regler om sjötransport i sjölagen (1994:1009) och regler om järnvägstransport i järnvägstrafiklagen (1985:192) och i lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik.

Att området inte är reglerat innebär i första hand att transportörernas transportvillkor avgör vilka rättigheter en passagerare har. Detta gäller dock med viss modifikation. Transportörerna kan inte föreskriva vad som helst. Exempelvis torde det inte vara möjligt att frånskriva sig varje ansvar för försening, åtminstone inte om en tidtabell publicerats. Skälet till detta är att allmänna rättsliga principer fyller upp transportavtalet, och att villkoren inte på ett oskäligt vis kan avvika från sådana principer.

I de frågor som inte alls är reglerade i transportvillkoren fyller också allmänna avtalsrättsliga principer ut avtalet. Till den del villkoren är tysta i frågan om exempelvis ersättning vid försening torde en sådan rätt kunna åberopas med stöd av att transportören inte uppfyllt den utlovade tjänsten. För detta krävs dock att transportören publicerat en tidtabell som någorlunda exakt anger avgångs- eller ankomsttider. I dagens samhälle är tid en så viktig parameter att den torde anses vara en kärnegenskap i ett transportavtal.

Sjölagen innehåller regler om passagerarnas rättigheter vid försening men ingen specifik reglering av deras rätt, om transporten rent allmänt inte uppfyller vad de haft rätt att förvänta sig. Transportören skall svara för skada som uppkommer till följd av försening som denne vållar. Ansvaret är begränsat till 4 150 SDR (Internatio-

nella valutafondens särskilda dragningsrätter, ca 12,5 kr), eller något mer än 50 000 kr. Vid längre försening har passageraren också rätt att häva transportavtalet och få tillbaka vad han eller hon betalat.

Varken järnvägstrafiklagen eller lagen om internationell järnvägstrafik innehåller regler om ersättning vid försening eller annan störning i transporttjänsten. Som en följd får sådana frågor lösas med tillämpning av allmänna principer. Av intresse är särskilt avgöranden från Allmänna reklamationsnämnden som dömt ut ersättning för försening på basis av sådana resonemang.

Luftfartslagen innehåller regler om passagerarnas rättigheter vid försening precis som sjölagen och har inte heller någon specifik reglering av deras rätt om transporten rent allmänt inte uppfyller vad de haft rätt att förvänta sig. Transportören skall svara för skada som uppkommer till följd av försening om denne inte kan visa att alla rimliga åtgärder för att undvika skadan hade vidtagits. Ansvaret är alltså ett kontrollansvar. Ansvaret är begränsat till 4 150 SDR, dvs. samma nivå som vid sjötransporter. Någon särskild hävningsrätt, som vid sjötransporter finns inte.

I paketreselagen finns inte någon specifik reglering av ansvaret vid försening. Däremot har transportören ett generellt ansvar för fel i paketresan. Detta ansvar är utformat som ett kontrollansvar, transportören skall svara om denne inte visar att felet berodde på något utanför dennes kontroll och som denne inte rimligen kunde förutse. Såväl förseningar som andra störningar under en resa tillhör sådant som skulle kunna vara fel. Det finns ingen beloppsbegränsning för ansvaret.

4.4 Transportörernas resvillkor

Det finns inte några allmänna transportvillkor som gäller för kollektivtrafiken. Skälet till detta står säkert att finna i att de olika verksamheter som kan föras in under detta begrepp i vissa avseende är vitt skilda. Det kan inte undvikas att generellt gällande resvillkor knappast skulle vara möjligt. Dessa skulle i så fall behöva reglera även sådana särfrågor som enbart är av intresse för ett visst transportslag, som taxi eller skärgårdstrafik. Bortsett från detta vore det dock önskvärt om åtminstone de centrala bestämmelserna var lika mellan olika transportslag. Detta skulle vara ett viktigt steg för konsumentskyddet.

Det har inom ramen för detta arbete inte varit möjligt att samla in och analysera transportörernas resvillkor. När det gäller normalvillkoren på tågområdet gjordes en genomgång av professor Ulf Bernitz i samband med den ovannämnda RRV-rapporten. Bernitz analys finns bifogad som bilaga 1 till rapporten.

I analysen konstaterats att konsumentens ställning på tågområdet är förhållandevis svag. De avtalsvillkor som tillämpas på området ger små möjligheter till ersättning för uppkommen skada. Efter att ha studerat aktuella villkor samt praxis står det klart att konsumentskyddet måste stärkas avsevärt. Vid en jämförelse med konsumenttjänstlagens bestämmelser framkommer att konsumentskyddet på tågområdet är klart svagare än vad som gäller på områden där konsumenttjänstlagen är tillämplig. Det hävdas till och med att SJ:s normalvillkor står i strid med reglerna i EU:s direktiv om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

Oavsett hur det är med detta står det klart att det finns ett starkt behov av att förnya och förstärka de resvillkor som tillämpas inom kollektivtrafiken.

4.5 Resegarantier

Som ett försök att förbättra passagerarskyddet har en rad transportörer infört s.k. resegarantier. Det finns ingen generell utformning av resegarantierna, men de olika transportörernas lösningar liknar ändå varandra. Nedan följer en beskrivning av vad som skulle kunna beskrivas som en genomsnittlig resegaranti.

Resegarantierna gäller huvudsakligen vid förseningar. Om den resande blir försenad mer än 20 minuter på grund av störningar i trafiken eller på grund av att informationen är bristfällig eller uteblir kan ersättning utgå. En del företag tycks bara ersätta försening, andra förefaller inkludera mer såsom att transportmedlet inte har utlovade egenskaper (rullstolslift, etc.).

Garantierna innebär att kostnaderna för taxiresa ersätts. Den resande får dock själv beställa taxin. I några fall uppmanas till samåkning. Några företag anger att man ersätter med kostnadsfri resa. Det kan antas betyda att företaget anordnar resa med annat färdmedel utan kostnad, även om detta inte sägs klart ut. Skånetrafiken ersätter även kostnader för resa med egen bil.

Ersättningen enligt resegarantierna är inte obegränsad. Tvärt om tillämpar transportörerna en ganska låg beloppsbegränsning. Det

maximala ersättningsbeloppet ligger i intervallet 200–500 kr. Huvuddelen av transportörerna ligger i den nedre delen av intervallet.

Detta är emellertid inte den enda begränsningen. Transportörerna gör också undantag för händelser som ligger utanför deras kontroll, s.k. force majeure. Force majeure- bestämmelserna synes vara tämligen lika utformade. Ersättning utgår inte vid extrema väderleksförhållanden, strömavbrott och arbetskonflikter. SL undantar också störningar p.g.a. polisavspärningar. Flera företag undantar ändringar i trafiken som man informerat om. I något fall har man preciserat det till information som lämnats före ett visst klockslag föregående dag. Västrafikens garanti gäller inte för större grupper som inte kan beredas plats på en och samma avgång.

Utöver detta förutses passageraren själv vidta vissa åtgärder för att begränsa skadan. Några företag påpekar att man bör hålla sig informerad om ändringar i trafiken. SL synes kräva att passageraren söker upp en alternativ punkt varifrån trafiken fungerar. Östgötrafiken uppmanar resanden att söka hjälp av trafikledningen eller annan trafikpersonal. Det är oklart hur pass hårt man kräver att passageraren ska bevisa att denne försökt vidta åtgärd för att begränsa skadan.

Samtliga företag tillhandahåller särskilda blanketter och kräver att originalkvitton bifogas. Såvitt framgår kräver inget företag att passageraren ska styrka att man faktiskt avsåg att resa vid den aktuella tidpunkten, t.ex. genom biljett i original eller kopia.

Inte alla företag anger explicit vilken geografisk omfattning garantin har. SL anger att garantin gäller i alla sammanhang där man använder SL färdbevis, dvs. i vissa fall även för resor över länsgränsen. Västrafiken räknar upp vilka kommuner som omfattas.

5 Överväganden

I detta kapitel redovisas skälen till de författningsförslag som lämnats ovan. Som en första utgångspunkt redovisas i vilket avseende det finns ett behov av att reformera den nuvarande situationen. Mot bakgrund av ställningstagandena avseende reformbehovet definieras de allmänna utgångspunkterna för förslagen. I detta avsnitt tas särskild hänsyn till kollektivtrafikens särdrag i förhållande till andra transportslag och till behovet av att balansera resenärernas och transportörernas respektive intressen. Övriga delar av kapitlet ägnas åt frågan om hur ett förbättrat resenärsskydd skall kunna uppnås.

5.1 Reformbehovet

Det finns ett behov av att förstärka resenärernas ställning.
--

Resenärerna har ett svagt rättsligt skydd vid sådana transporter som normal brukar användas inom kollektivtrafiken. Detta framstår särskilt tydligt vid en jämförelse med andra sektorer. Det betyder att olägenheter som uppstår inom kollektivtrafiken till följd av bristande information, bristande kvalitet och förseningar i praktiken övervältras på passagerarna. Till detta kommer att de resvillkor som erbjuds inte är harmoniserade och att passagerarna därför är föremål för olika villkor med oklarhet om vad som gäller i olika delar av resan och vem – om någon – som har ett ansvar. Det svaga rättsliga skyddet hade inte behövt drabba passagerarna om det funnits branschöverenskommelser med ett materiellt innehåll som innebär skäliga villkor för passagerarna. Konsumentverket/KO har inlett överläggningar med branschen om sådana resvillkor. Efter intensiva försök har kollektivtrafikbranschen meddelat att de inte är beredda att förhandla vidare. Förhandlingar med SJ pågår dock i konstruktiv anda. Sammantaget är därför resenärernas ställning svag i kollektivtrafiken, så svag att det allmänt sett kan sägas att det finns anledning att förstärka deras ställning.

Att konsumenters ställning inom en viss sektor är svag betyder inte med automatik att åtgärder behöver vidtas för att förstärka den. I vissa fall kan detta vara acceptabelt med hänsyn till den ekonomiska balansen mellan konsumenterna och branschen. Detta är dock en undantagssituation och är kanske främst något som kan

accepteras under en uppbyggnadsfas av en sektor som bedöms ha stort samhällsvärde.

Kollektivtrafiken är inte en sådan bransch. Dess betydelse för samhället kan visserligen inte underskattas, men den befinner sig inte i ett sådant utvecklingskede som kan motivera ett otillfredsställande resenärsskydd. Mot denna bakgrund finns det skäl att förstärka resenärernas ställning vid kollektivtrafik.

5.2 Allmänna utgångspunkter

I föregående avsnitt har ståndpunkten intagits att det finns ett behov av att förbättra det konsumenträttsliga skyddet för passagerare inom kollektivtrafiken. Detta ställningstagande har bland annat gjorts mot bakgrund av passerarnas ställning inom andra transportslag, som flyget, och mot bakgrund av andra konsumentgruppers skydd. Med hänsyn härtill skulle det kunna hävdas att passagerarskyddet borde förbättras så att det når upp till det skydd dessa andra grupper har. Det finns dock anledning att se till kollektivtrafikens särdrag.

Kollektivtrafikens särdrag

Kollektivtrafiken är ett system för kostnadseffektiva masstransporter. Resenärsskyddet bör utformas med hänsyn till detta.

Det skulle kunna förefalla naturligt att utforma passagerarskyddet på samma sätt som det utformats inom andra transportslag. Detta är i och för sig en rimlig utgångspunkt. Att kopiera de regler som gäller inom exempelvis luftfarten kan dock inte komma i fråga. Skälet till detta är att kollektivtrafik är en helt annan typ av transporttjänst än flyg- eller paketresor.

Kollektivtrafiken är ett system för masstransport till låg kostnad inom samhället. De viktigaste dragen hos kollektivtrafiken är att den är kostnadseffektiv samtidigt som den är säker. Detta gör att bekvämlighet, punktlighet, kundservice, etc. inte kan ligga på samma nivå som vid dyrare och mer högkvalitativa transporttjänster.

Å andra sidan är detta något som transportköparen är medveten om. Det är rimligt att den som reser med kollektivtrafik tar en

större del av risken för att transporten av olika skäl inte kan genomföras. För att skydda sig mot detta kan exempelvis den som reser till ett visst evenemang med ett kollektivt transportmedel ha en större tidsmässig säkerhetsmarginal. Detta får anses vara rimligt. Det kan också vara rimligt att kollektivtrafikresenären tar en större del av de ekonomiska risker som är förknippade med att en transport kan bli försenad. Detta skulle exempelvis kunna ske genom att ett eventuellt ersättningsansvar för förseningar begränsades snävare än inom andra transportslag.

Samtidigt innebär detta inte att några större avvikelser från vad som gäller inom andra transportslag bör gälla. Vissa grundprinciper måste vara gemensamma, exempelvis att en transportör som säljer en resa får ta ansvar för den oavsett om transportören utför hela resan eller bara delar av den.

Reglernas handlingsdrivande funktion

Ett förbättrat resenärsskydd bör utformas så att det är handlingsdrivande. Informationen till passagerarna är därför central.

Huvudeffekten hos ett system för bättre resenärsskydd bör inte vara att stora summor skall betalas ut i ersättning till passagerarna. Tvärt om bör syftet vara att systemet skapar 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.

För att detta skall kunna uppnås måste passagerarna få god information och det i sådan tid att de kan anpassa sig efter uppkomna situationer. Grunden i systemet bör vara att en passagerare skall kunna vara säker på att en transport kommer att genomföras om ingen annan information givits vid en viss tidpunkt.

Lika viktig är informationen när det gäller transportens kvalitet. Utgångspunkten bör vara att passagerarna skall ha rätt till ersättning om transporten inte uppfyller vad passageraren haft anledning att räkna med. Även här får informationen till passageraren en avgörande betydelse. Visserligen finns en viss grundnivå som en passagerare alltid har rätt att förvänta sig, men i vilken utsträckning en passagerare kan förvänta sig service utöver detta får avgöras mot bakgrund av den information passagerarna fått. Detta gäller både

den information som givits direkt till passageraren och vad framgår av transportörens marknadsföring.

Transportörernas möjligheter att skydda sig mot orimliga kostnader

Resenärernas skydd bör balanseras mot att transportörerna får rimliga möjligheter att skydda sig. Transportörerna skall också ha rätt att återkräva utgiven ersättning från den som orsakat förseningen eller störningen.

Ett system för förbättrat skydd för passagerarna får inte slå blint mot transportörerna. Tvärt om bör det vara uppbyggt så att det ger goda möjligheter för en ansvarstagande transportör att skydda sig mot ökade utgifter. Detta är inte minst viktigt för att det nya systemet skall accepteras av branschens aktörer.

En grundprincip bör vara att transportörerna utan orimliga kostnader skall kunna vidta åtgärder för att minska de ekonomiska konsekvenserna av det förbättrade resenärsskyddet. En viktig del i detta är betoningen på informationsåtgärder. Detta bör vara ett av de huvudsakliga medlen för transportörerna.

Varje person som drabbas av en skada eller förlust eller riskerar att göra det är skyldig att själv vidta åtgärder för att minska sin skada. Detta gäller inte minst resenärer. Genom att så tidigt och så tydligt som möjligt ge information om olika störningar i en transporttjänst uppnår transportörerna två saker. För det första minskar det missnöje som störningen orsakar bland passagerarna. Den goodwill som kan skapas genom god information kan knappast överskattas. För det andra ger informationen passageraren möjlighet att ändra sina planer och därigenom minska sina kostnader. Såsom påpekats ovan är det rimligt att de som reser med kollektivtrafik tar ett ganska stort ansvar för sitt resande. Det bör exempelvis kunna begäras att passagerarna har ganska stora tidsmässiga marginaler för sina resor.

Transportörerna skall också ha möjlighet att skydda sig mot orimliga kostnader genom att vidta särskilda åtgärder för att minska resenärernas besvär. Precis som en skadelidande har en skyldighet att minska skadan, har även skadevållaren det. Ett exempel på typiska skademinskande åtgärder inom transportsektorn är att passagerare brukar erbjudas gratis telefonsamtal vid

förseningar. Ett annat exempel är att passagerare erbjuds kost och logi vid långa förseningar.

Andra åtgärder som syftar till att kompensera passagerarnas besvär, men som kanske inte direkt upphäver det besvär passageraren drabbats av bör också räknas transportörerna till godo. Detta kan till exempel vara att passagerarna erbjuds att ta taxi vid viss längre försening. I sådana fall bör en passagerare i många fall kunna anses vara tillgodosedd med taxiresan.

Oavsett att transportörernas ekonomiska risker med ett förbättrat resenärsskydd kan begränsas genom sådana åtgärder som nu beskrivits, kommer vissa kostnader att uppkomma för dem. Detta innebär dock inte att alla sådana kostnader skall stanna på den enskilde transportören. Ofta orsakas förseningar eller andra störningar av utomstående. I sådana fall kan transportören genom regresskrav få tillbaka det som betalats till passagerarna i kompensation. Det är viktigt att resenärsskyddet utformas så att transportörernas möjligheter att i sin tur kompensera sig inte minskas.

5.3 Hur skall det förbättrade skyddet uppnås?

Ovan har konstaterats att det finns ett behov att förbättra det konsumenträttsliga skyddet för passagerarna. Vidare har vissa centrala utgångspunkter redovisats. Dessa ställningstaganden ger emellertid inte svaret på frågan om hur det förbättrade skyddet skall uppnås. Nedan behandlas därför bland annat frågorna om lagstiftning behövs och om vad denna i så fall bör omfatta. Vidare diskuteras om resvillkoren behöver utvecklas och hur detta i så fall skall ske.

Behovet av lagreglering?

Det förbättrade skyddet bör åstadkommas genom lagstiftning.

De ställningstaganden som gjorts i föregående avsnitt ger inget svar på frågan om hur det förbättrade skyddet för passagerarna bör åstadkommas. Generellt sett finns det två alternativ.

Den ena är att skyddet förbättras genom särskilda branschåtaganden. Sådana åtaganden har ofta formen av branschvisa standardavtal. Ofta förhandlas de fram i samarbete mellan branschorgan och Konsumentverket/KO. Det andra alternativet är att

passagerares (eller konsumenters) rättigheter fastställs genom lag. Det bör framhållas att dessa båda alternativ inte är motstående. Ofta förekommer kombinationer av lagstiftningsåtgärder och branschåtaganden. Frågan är vilken lösning som bör väljas här?

En utgångspunkt är de allmänna strävandena efter regelförenkling. Grundprincipen är att förenkla existerande regler och utmönstra sådana som inte behövs. I linje med detta bör ny lagstiftning inte införas om detta inte är särskilt påkallat. Detta talar för att de problem som påvisats ovan bör lösas genom branschöverenskommelser.

Ett standardavtal överenskommet i samarbete mellan branschföreträdare och Konsumentverket/KO skulle dock inte kunna förstärka passagerarnas skydd på alla de områden där detta behövs. Ett sådant avtal blir enbart bindande mellan passageraren och dennes avtalspart. Många av problemen inom kollektivtrafiken bottnar i att transportavtalet sluts med en transportör medan hela eller delar av transporten utförs av någon annan. Frågan om vilka rättigheter en passagerare har mot en sådan faktisk transportör kan inte lösas genom ett standardavtal mellan passageraren och den han eller hon köper biljetten av. Mot denna bakgrund finns det ett behov av lagreglering.

I samma riktning talar att Konsumentverket/KO redan försökt åstadkomma en förbättring av passagerarnas rättigheter genom förhandlingar med företrädare för branschen men att dessa försök inte lett till önskat resultat. Nya försök skulle i och för sig kunna göras, men det finns inget som entydigt visar på att dessa skulle leda till bättre resultat.

Med hänsyn till vad som nu sagts bör basen för förslagen vara en lagreglering av passagerarnas rättigheter. Det bör dock framhållas att skillnaden mellan de båda metoderna inte behöver vara så stor. Syftet med båda alternativen är ju att åstadkomma en balans mellan passagerarnas och transportörernas intressen. Genom det omfattande förankringsarbete som föregår lagstiftning, bland annat genom remissförfarandet, kommer båda sidors intressen att tillvaratas.

Heltäckande lösning eller kompletterat grundskydd?

Den föreslagna regleringen skall skapa ett grundskydd för passagerarna. Detta skydd bör kompletteras av transportörerna i deras resvillkor.

En viktig fråga är vilken ambitionsnivå de föreslagna reglerna bör ha. Bör de vara en uttömmande reglering av passagerarnas rättigheter eller enbart en basreglering?

Syftet med de föreslagna reglerna är ett förstärkt skydd för passagerarna. Det kan på goda grunder hävdas att en reglering borde vara heltäckande. I den nuvarande situationen tillvaratas ju inte resenärernas intressen i tillräckligt hög grad. Detta borde vara anledning nog att skapa ett nytt system som i detalj reglerar resenärernas rättigheter.

Å andra sidan är detta inte den modell som normalt används i Sverige. Svensk lag brukar lämna ett relativt stort utrymme åt avtalsparterna och enbart reglera sådant som krävs för att balansen mellan dem skall kunna upprätthållas. Detta ger dessutom utrymme för olika transportörer att utveckla individuella lösningar i de frågor som regleringen lämnar öppna. På så sätt kommer regleringen inte att utgöra någon hämsko på konkurrensen inom sektorn.

Mot denna bakgrund bör de föreslagna reglerna utgöra ett grundskydd vilket kompletteras av de olika transportörernas resvillkor.

Fortsatt arbete med att förstärka resenärernas rättigheter

Ett branschsamarbete om vilka kompletterande skyddsregler som bör gälla är önskvärt. Lämplig myndighet skall initiera en process att skapa kompletterande regler.

I föregående stycke har det ställningstagandet gjorts att de nya reglerna skall vara en basreglering av passagerarnas rättigheter och att de bör kompletteras av transportörernas resvillkor.

Att transportörerna måste se över sina resvillkor följer redan av att de nya reglerna kommer att gripa in i dem. Detta ger behov av en genomgång av dem för att anpassa dem till den nya lagstiftningen.

Det är önskvärt att denna modernisering av resvillkoren sker på ett sådant sätt att passagerarskyddet inte omintetgörs. Tvärt om kan det finnas anledning att ha särskild uppmärksamhet på de syften som ligger bakom de lagförslag som läggs fram i denna promemoria. De bör utgöra basen även för de nya resvillkoren.

Denna modernisering av resvillkoren bör ske i samarbete mellan transportörerna och en lämplig myndighet. Detta är den metod för utvecklande av standardavtal brukar användas i Sverige. Den har också den fördelen att myndigheten kan rapportera till regeringen om den finner att den genomförda lagregleringen innehåller luckor vilka bör täppas till med ytterligare regler. På detta vis får man också ett system för kvalitetskontroll hos de föreslagna reglerna.

Mot bakgrund av det nu anförda bör en lämplig myndighet ges i uppdrag att tillsammans med branschföreträdare utveckla standardavtal som kompletterar de regler som föreslås i denna promemoria. Om verket i samband med denna process finner att lagregleringen innehåller oacceptabla brister eller luckor, bör ytterligare lagstiftning övervägas.

Åtgärder i samband med upphandling av kollektivtrafik

Kollektivtrafikkommittén har intagit ståndpunkten att konsumentperspektivet bör betonas i samband med bland annat upphandling av kollektivtrafik. De förslag som lämnats ovan utgör ett komplement till kommitténs huvudförslag. Kommittén föreslår en rad åtgärder som framgår av betänkandet:

Den andra delen av strategin innebär att staten via kompletteringar i befintliga regelverk ger de viktigaste aktörerna inklusive sina egna myndigheter, verk och bolag sådana riktlinjer att deras verksamhet är i linje med den nya lagens intentioner om ett ökat konsumentskydd.

Vi föreslår att:

- Bestämmelser eller markeringar om ett ökat konsumentskydd bör föras in i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektivtrafik. Motsvarande bestämmelser eller markeringar bör föras in i regelverk som reglerar annan kollektivtrafik, t.ex. taxi och långväga buss.
- Rikstrafiken bör ges i uppdrag att införa konsumentskyddande villkor vid upphandling och i avtal.
- Vägverket bör ges i uppdrag att utreda om det kvalitetscertifieringssystem man överenskommet med bussbranschen kan göras obligatoriskt.

- Banverket bör ges i uppdrag att teckna incitamentsavtal med tågoperatörerna om hanteringen av regresskrav från tågtrafikföretagens sida.
- I ägardirektiven till SJ AB ska vikten av att stärka konsumentens ställning betonas.”

5.4 Grundskyddets utformning

Ovan har ståndpunkten intagits att resenärernas konsumenträttsliga ställning bör förbättras. Detta skall ske genom ett grundskydd i lag kompletterat med förbättrade resvillkor. Dessa skall tas fram i samarbete mellan branschen och lämplig myndighet. Dessutom skall villkoren förbättras genom att resenärernas ställning betonas vid upphandling av kollektivtrafik. Nästa fråga är vilka delar som bör ingå i grundskyddet. Den viktigaste frågan i detta avseende är rätten till ersättning vid olyckor, förseningar och andra störningar. Utöver detta är informationen en viktig punkt. Nedan behandlas i vilka avseende resenärernas ställning i dessa frågor behöver lagregleras.

Ersättningsansvar för förseningar

En passagerare skall ha rätt till skälig ersättning för försening som är längre än vad som passageraren rimligen bör få tåla. Detta skall dock inte gälla om transportören kan visa att denne vidtagit alla rimliga åtgärder för att undvika skadan.

Även om konsekvenserna inte är så allvarliga som vid en olycka, är förseningar kanske den störning i kollektivtrafiken som vållar mest dagliga bekymmer för passagerarna. I detta sammanhang används begreppet försening utifrån passagerarens perspektiv. Åtskillnad görs därför inte beroende på vad det är som har orsakat att passageraren kommit fram till sin destination senare än planerat bara detta är något som kan hänföras till transportören. Detta innebär att ”försening” anses föreligga även i de fall en viss transport ställs in.

Svensk rätt innehåller idag ingen särskild reglering av transportörens ansvar vid försening. Om någon skulle väcka talan vid domstol, skulle en sådan talan få avgöras med stöd av allmänna principer. Frågan är om det inte finns skäl att särskilt reglera under vilka förutsättningar ersättning skall kunna betalas vid försening?

Ett särskilt problem är dock att frågan om vad som är försening inte har ett entydigt svar. I vissa fall har en passagerare en biljett som utvisar ankomsttiden. I sådana fall finns det en klar referenspunkt för att bestämma vad som är en försening. I andra fall uppkommer "förseningen" redan innan passageraren hunnit sluta ett avtal med transportören. Ett exempel på detta är när en lokalbuss är försenad och de som väntar på bussen därför blir försenade.

Den första frågan är om det är försening i båda dessa fall. Att en försening får anses föreligga i de fall då en särskild biljett med angiven ankomsttid utfärdats kan knappast ifrågasättas. Däremot är det inte utan vidare givet att en tidtabell skall ges sådan betydelse att en försening skall anses föreligga enbart för att en avgångs- eller ankomsttid avviker från den. Vad som talar för att försening skall anses föreligga är att detta skulle överensstämma med allmänhetens uppfattning av vilken exakthet en tidtabell har. Dessutom brukar tidtabeller på ett så tydligt sätt utgöra del av transportörernas marknadsföring och information kring sina tjänster att mycket talar för att tidtabellerna bör vara bindande.

Det som främst talar emot att tidtabellerna skall anses vara bindande är att de är mycket komplexa och att det skulle kunna anses bli oskäligt betungande för transportörerna om ett sådant synsätt intogs. Detta problem kan dock undvikas om en tillräcklig flexibilitet gavs transportörerna avseende vilka förseningar som skall anses ersättningsgrundande.

Mot denna bakgrund får en regel som innebär att en passagerare skall få ersättning för skador som uppkommer vid förseningar som är längre än vad denne rimligen bör få finna sig i anses rimlig. Vad som skall anses vara en rimlig försening får bedömas mot bakgrund av en rad faktorer som resans pris och den information som transportören givit. Utgångspunkten bör vara den tidtabell en transportör publicerat eller den avgångstid som annars överenskommit. Utifrån denna får det bedömas hur lång försening som kan anses rimlig. En sådan regel skulle ge önskvärd flexibilitet samtidigt som en grundläggande skyddsnivå skulle upprätthållas.

En sådan regel bör läsas mot bakgrund av den allmänna regeln om att den som riskerar att drabbas av en skada är skyldig att vidta åtgärder för att minska skadans omfattning. I detta sammanhang bör detta exempelvis innebära att ersättning inte kan utgå om inte passageraren haft tillräckliga marginaler i sitt resande.

Ersättning bör enbart utgå för styrkt skada. Detta är en viktig begränsning. Det skall alltså inte utgå någon ersättning om inte

förseningen lett till en förlust för passageraren. Detta kan exempelvis röra sig om att passageraren fått löneavdrag eller annan ekonomisk förlust. Med hänsyn till transporternas karaktär bör ersättning inte kunna utgå med vilka belopp som helst. Ett sätt att begränsa detta är att föreskriva att ersättningen skall vara skälig.

Oavsett om transportörerna genom de inskränkningar som angivits nu har relativt stora möjligheter att undvika att eventuella förseningar ger rätt till ersättning, kan sådana förseningar uppkomma på grund av händelser vilka transportören inte kunnat påverka. Exempel på detta är oväder eller olyckor. Det är inte rimligt att transportörerna får ansvara i sådana fall. Därför bör transportörerna som ett generellt undantag inte vara ersättningsskyldiga om de vidtagit alla rimliga åtgärder för att undvika en skada.

Ersättning om resan blivit meningslös

Resenärer skall ha rätt att få tillbaka biljettkostnaden, om en resa på grund av försening blivit meningslös för passageraren.

I föregående stycke har föreslagits att passagerarna skall få rätt till ersättning vid förseningar under vissa förutsättningar. Det som regleras under denna bestämmelse är ersättning för liden skada. Det är dock bara, som påpekats i ett mindre antal fall som någon skada i rättslig mening uppkommer. För detta krävs ju att den som drabbats av en försening också drabbas av en förlust som kan mätas i pengar. Exempel på detta skulle kunna vara om en person förlorar arbetsförtjänst eller missar en föreställning. I sådana fall kan ersättning komma att utgå enligt den allmänna bestämmelsen om ersättning för försening. I de allra flesta fall kommer dock det enda resultatet av en försening att vara att passageraren förlorar tid men att denna förlust av tid inte innebär någon faktisk förlust i pengar.

Utöver ersättning för skada bör passagerarna ha rätt till ersättning om en försening innebär att syftet med en resa förfelats. Detta kan exempelvis förekomma om en person köpt en resa för att åka till ett visst möte eller en viss föreställning, men på grund av förseningen missar detta. I sådana fall är det rimligt att passageraren får tillbaka vad han eller hon betalat för biljetten. Denna ersättning skall utgå utöver den allmänna ersättningen för försening.

Ersättningsansvar för resans kvalitet

Resenärer skall ha rätt att få tillbaka biljettkostnaden, om transporten inte uppfyller vad passageraren rimligen kunde förvänta sig.

Förseningar är inte de ända störningar som kan förekomma under en resa. Även om detta är en viktig del av en resas kvalitet finns det flera andra ingredienser i denna som är avgörande för om transportören kan anses ha uppfyllt sin del av avtalet. En sådan aspekt är det allmänna skicket hos transportmedlet och om detta är städat på ett sådant sätt som passageraren har anledning att vänta sig. Även i sådana fall bör passageraren ha rätt att resa utan kostnad.

I enlighet med vad som angetts i de allmänna utgångspunkterna är kollektivtrafik ett system för masstransporter till rimligt pris. Redan mot denna bakgrund måste en passagerare anses få tåla vissa störningar under en resa. Den som reser med kollektivtrafik kan inte utgå från en service på samma höga nivå som vid dyrare transporttjänster. Mot denna bakgrund bör utgångspunkten för om passagerarna skall få pengarna tillbaka på grund av störningar i transporttjänsten vara om tjänsten avvek från vad passagerarna hade skäl att förvänta sig. Om passageraren ännu inte hunnit betala för en resa, bör denne istället erbjudas att resa gratis.

Var denna nivå ligger får avgöras mot bakgrund av både vad det generellt sett är för transporttjänst som utförs och den specifika information passageraren fått. Självklart styrs en konsument, och i detta fall en resenär, förväntningar i hög grad av den marknadsföring, m.m. som transportören genomför. Detta gör dock inte att en transportör helt kan komma undan ansvaret genom att försöka frånsvara sig ansvar för en resas kvalitet. Oavsett vilken information som passageraren givits har denne alltid rätt att förvänta sig en viss lägsta nivå på en resas kvalitet.

Detta innebär dock inte att transportörerna skall svara för varje fel och brist i utförandet av transporttjänsten. Det skulle inte vara rimligt i förhållande till transportörerna. På samma sätt som vid förseningar bör de undgå ansvar i de fall de inte rimligen kan göras ansvariga för bristen. Ersättning skall därför inte utgå i de fall transportören vidtagit alla rimliga åtgärder för att undvika störningen.

Sammantaget föreslås att passagerarna skall ha rätt att få tillbaka biljettkostnaden, om transporten inte uppfyller vad de rimligen

kunde förvänta sig. Detta skall dock bara gälla, om inte transportören vidtagit alla rimliga åtgärder för att undvika skadan.

Särskilda åtgärder av transportören för att minska konsekvenserna hos störningar

Ersättning för resans kvalitet eller för försening skall inte utgå, till den del transportören vidtagit särskilda åtgärder som minskar passagerarnas besvär.

Enligt allmänna principer inom ersättningsrätten har båda parterna – såväl skadevällaren som den skadelidande – en skyldighet att begränsa en uppkommen skada. Flera av förslagen i denna promemoria bygger på eller anknyter till denna princip. En av grundtankarna är ju just att transportörerna skall ge sådan information om uppkomna störningar att passagerarna skall kunna vidta åtgärder för undvika att de leder till skada.

I linje med detta kan det finnas anledning att mer tydligt lägga fast denna princip. Redan idag vidtar många transportörer denna typ av åtgärder, inte enbart genom att ge god och omfattande information, utan också genom att exempelvis erbjuda taxi vid längre förseningar. En viktig poäng är att de åtgärder en transportör vidtar för att minska en skada kan åberopas av transportören gentemot ett anspråk på ersättning från en passagerare. Dessutom måste en passagerare utnyttja de möjligheter att minska skadan som erbjuds av de åtgärder transportören vidtar för att inte äventyra sin rätt till ersättning. Om passageraren underlåter att vidta sådana åtgärder, så har passageraren inte uppfyllt sin skyldighet att minska skadan.

Mot denna bakgrund föreslås en allmän regel om att transportörerna skall vidta åtgärder för att minska konsekvenserna av en störning eller en försening. Det bör i stor utsträckning lämnas öppet vilka åtgärder som skall vidtas. Detta är något som transportören får anpassa efter situationen och dessutom en fråga som lämpar sig väl för olika servicenivåer som ett konkurrensmedel.

5.5 Vilka transporter skall omfattas?

Frågan om vilka transporter som skall omfattas av de nya reglerna delar in sig i ett antal underfrågor. En första är självklart vilken typ av transporter som skall omfattas. Nästa fråga är om enbart transporter inom Sverige skall omfattas eller om även internationella transporter skall träffas av regleringen. Slutligt bör även frågan om enbart kommersiella transporter eller varje transport av passagerare skall omfattas också besvaras.

Vilka transportslag skall omfattas?

De nya reglerna skall gälla alla transportslag. Dock skall lagen innehålla ett undantag för sådana frågor som redan nu finns reglerade i annan transporträttslig lagstiftning.

Vilka transportslag som skall omfattas av de föreslagna åtgärderna styrs i viss mån av det uppdrag som givits. Föreliggande förslag är ett förslag inom ramen för kollektivtrafikkommitténs och inom järnvägskommitténs uppdrag. Mot denna bakgrund är det självklart att reglerna måste omfatta det som kan innefattas i kollektivtrafik, och dessutom även sådan järnvägstrafik som normalt inte skulle innefattas i begreppet kollektivtrafik.

Detta ger dock inte några egentliga begränsningar. I Sverige genomförs kollektivtrafik med samtliga transportslag utom möjligen med flyg. När det gäller vägtransporter kan man visserligen fråga sig om alla transporter kan föras in under begreppet kollektivtrafik. Taxi är ett tydligt exempel. Å andra sidan sker mycket av färdtjänsten med taxi och den är tydligt kollektivtrafik.

Vad detta talar för är snarast att låta regleringen omfatta all passagerartrafik. Vad som skulle kunna tala mot detta är dels att det skulle kunna sägas att de båda utredningarna gått utanför sina respektive uppdrag. Å andra sidan kan nödvändiga avgränsningar göras senare när förslaget behandlas inom Regeringskansliet. Tvärtom får en allomfattande förslag den fördelen att det inte saknas beredningsunderlag avseende något transportslag vid den fortsatta behandlingen.

Mot en generell lösning skulle också kunna anföras att det redan finns reglering på vissa områden, exempelvis genom luftfartslagen och sjöfartslagen. Denna lagstiftning täcker dock inte alla de frågor

som regleras i förslagen ovan. Det är klart att en allomfattande reglering måste förses med undantag för de frågor vilka behandlas i särskild lagstiftning, men om så sker finns det inga legala hinder mot att välja en sådan lösning.

Med hänsyn till vad som nu anförts bör de förslag till förbättrat resenärsskydd som ges i denna promemoria omfatta samtliga transportslag.

Reglernas geografiska omfattning?

De nya reglerna skall omfatta varje transport där åtminstone endera av avgångs- eller ankomstorten finns i Sverige.

När det gäller reglernas geografiska tillämpningsområde finns två alternativ. Antingen görs de enbart tillämpliga vid transporter där både avgångs- och ankomstorten finns i Sverige, eller också anses det tillräckligt att enbart en av dessa platser gör det.

Från resenärssynvinkel är det självklart bäst att reglerna ges en så vid tillämpning som möjligt. Ett tydligt exempel är tågtrafiken över Öresundsbron. Den är internationell trafik i den meningen att avresan sker i Sverige med ankomstplatsen är Köpenhamn. Samtidigt faller det mesta av trafiken inom kategorin kollektivtrafik. Det skulle vara svårförståeligt för enskilda varför de inte skulle ha samma rättigheter om de tog Öresundståget från Malmö central till Svågertorp (vilket är den sista stationen på svensk sida) eller till Kastrup (vilket är den första på dansk sida).

Vad som skulle kunna hävdas emot en vid geografisk tillämpning är att svensk lag i så fall reglerar sådant som inte rör svenska förhållanden. Det finns dock ingen risk för detta. Även om svensk lag görs tillämplig på transporter som delvis sker utomlands, blir svensk lag inte omedelbart tillämplig på hela den enskilda transporten. Vilket lands lag som skall tillämpas i den enskilda situationen avgörs av lagvalsregler inom den internationella privaträtten. Detta gör att tillämpningen av svensk rätt inte kommer att sträcka sig längre än inom det "regleringsområde" som tillkommer den svenska staten. I motsats till om lagen enbart skulle tillämpas på inrikes resor kommer reglerna att täcka hela detta område om det föreskrivs att de skall tillämpas även i de fall då enbart endera av avgångs- eller ankomstorten ligger i Sverige.

I följd av vad som nu sagts bör de föreslagna reglerna tillämpas vid alla transporter där minst endera av ankomst- eller avgångs-orten ligger i Sverige.

Ytterligare avgränsningar?

De nya reglerna skall bara tillämpas på transporter som antingen sker mot betalning eller gratis av ett transportföretag.

De begränsningar som angivits ovan är inte tillräckliga. I ytterligare ett avseende bör tillämpningsområdet begränsas. Avsikten är ju att reglera resenärernas skydd vid transporter som sker yrkesmässigt. Det finns inga skäl att låta reglerna omfatta rent privata transporter. För att uppnå detta bör enbart sådana transporter som sker mot ersättning omfattas av de nya reglerna.

Ett avsteg från detta bör dock göras. Om ett transportföretag utför gratistransporter, exempelvis som del av en reklamkampanj eller som ersättning för en tidigare försenad och ersättningsberättigad transport, bör även sådana transporter omfattas.

5.6 Ansvarig transportör

Att nya regler om skyddet för passagerarna införs ger dock inte något omedelbart svar på frågan om vem som skall vara ansvarig gentemot passagerarna. I och med att allt mer komplexa transporttjänster uppkommer blir denna fråga av allt större vikt. Nedan behandlas frågan om vem som skall ha det ersättningsrättsliga ansvaret gentemot passageraren. Eftersom detta ansvar påverkas av om informationsbestämmelsen i 5 § följts och om åtgärder vidtagits enligt vad som följer av 8 §, är det tillräckligt att enbart reglera vilken transportör som skall ha ansvaret enligt 6 och 7 §§. Det kan förutsättas att denne i samarbetsavtal med andra transportörer ser till att även exempelvis 5 och 8 §§ uppfylls.

Den som sålt en resa i eget namn skall vara ansvarig för hela resan oavsett om delar av den utförs av en annan transportör.

I en rudimentär transportindustri måste passagerarna köpa en ny biljett för varje del av en resa och detta av den transportör som

avser att genomföra transporten. Allt eftersom uppkommer dock mer komplexa resetjänster. Idag kan man köpa kombinerade transporttjänster som omfattar såväl flera olika transportörer som flera olika transportslag. Tågplus är ett exempel på detta. I och med att passageraren köper en sådan resa av en person uppkommer frågan om vilket ansvar den som säljer resan bör ha avseende de delar av resan som denne inte utför?

Det kan inte komma ifråga att ålägga den som enbart säljer en resa som ombud för någon annan ett ansvar för transporten. Där- emot är det rimligt att den som i eget namn säljer en resa som helt eller till dels utförs av annan får ta ansvar för hela resans utförande. Skälet till detta är att denne transportör ju får den kommersiella fördelen av att kunna marknadsföra ett väsentligt mer omfattande resenät än det transportören själv organiserar. Konsumentintresset talar också starkt för detta. Om en passagerare köper en biljett av en viss person som passageraren uppfattar som sin motpart, bör denne åläggas ansvaret. Det bör därför åvila den som säljer en resa att klargöra för konsumenten att detta sker på uppdrag av annan för att säljaren skall undgå ansvaret som transportör.

Huvudregeln bör alltså vara att om inte annat visas, så skall den som sålt en resa också anses vara transportör. En sådan presumptionsregel kommer dock inte att vara så betungande som den i förstone kan verka. Mycket är givet av omständigheterna. Den som köper en resa av en typisk resebyrå utgår från att resan säljs för en viss transportörs räkning och är också intresserad av att få veta vem transportören är. Om någon däremot köper en resa av en typisk transportör, kommer denne att utgå ifrån att det är transportören som kommer att genomföra transporten. Detta innebär att en transportör som säljer resor för en annan transportörs räkning måste vara mycket tydlig med att ange att det är detta som sker. Om transportören inte varit tillräckligt tydlig bör den som köpt resan kunna vända sig mot transportören som avtalande transportör.

Följden av att en person eller företag är avtalande respektive faktisk transportör bör vara att de båda är ansvariga för resans genomförande gentemot passageraren oavsett att de inte utför den, respektive inte har ett avtalsförhållande med passageraren. Det bör dock uppmärksammas att en transportör inte kan anses vara faktisk transportör förrän utförandet av transporten inletts och att denne enbart bör ha ett ansvar för den del av transporten som denne utför.

I och med att de båda transportörerna är gemensamt och solidariskt ansvariga för transportens genomförande uppkommer frågan i vilken utsträckning de också bör bära ansvaret för varandras respektive handlingar.

I vissa avseenden bör den ene av dem även få vidkännas sådant som den andre gör. En sådan punkt är om en passagerare vänt sig till en av dem med ett klagomål eller ett anspråk. I sådana fall bör anspråket eller kravet också bli gällande mot den andre. Detta innebär exempelvis att ett preskriptionsavbrott som riktats mot den avtalande transportören får samma verkan mot den faktiske transportören. Som en följd av detta bör också transportörerna förmedla anspråk och krav till den av dem som skall svara för dem, om det är så att de kommit överens om att en av dem skall göra det.

Vid sidan av detta uppkommer frågan om i vilken utsträckning den avtalande respektive den faktiske transportören skall vara bundna av utfästelser som den andre av dem gör och som går utöver den skyddsnivå som gäller enligt ovan föreslagna lagreglerna. Exempelvis kan endera av dem ha utlovat att obegränsad ersättning skall utgå vid försening. Den egentliga frågan gäller bara i de fall en sådan utfästelse sker utan den andre transportörens vetskap. Vad endera transportören känner till bör den transportören också vara bunden av. I den situationen där utfästelser gjorts utan den andre transportörens vetskap bör den avtalande transportören vara bunden av sådant den faktiske utlovar men inte tvärt om. Eftersom den avtalande transportören i förhållande till passageraren styr över vem som skall vara faktisk transportör bör denne också få ta ansvar för den faktiske transportörens åtaganden gentemot passageraren. Det omvända vore dock inte rimligt, eftersom den faktiske transportören inte har något avtalsförhållande med passageraren och inte kan överblicka vad denne överenskommit med den avtalande transportören. Dessutom torde resenärsskyddet uppfyllas bäst genom att passageraren kan vända sig mot den avtalande transportören.

6 Författningskommentar

Lag om ersättning m.m. vid transport av passagerare

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om information, service och ersättning vid transport av passagerare.

Den innehåller också bestämmelser om det inbördes förhållandet mellan de olika transportörer som genom avtal eller faktiskt är inblandade i en viss transport.

Paragrafen är en informationsbestämmelse som anger lagens innehåll.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag skall tillämpas på transporter av passagerare mellan platser inom Sverige. Lagen skall också tillämpas på internationella transporter av passagerare, om avgångs- eller destinationsorten ligger i Sverige.

Lagen skall tillämpas på transporter av passagerare mot ersättning. Den skall också tillämpas på transporter som utförs gratis av ett transportföretag.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde och innehåller två stycken.

Av det första stycket följer att lagen skall tillämpas på transporter av passagerare. Tillämpningen är inte begränsad till någon viss typ av transport utan gäller för alla transportslag. Det enda undantaget är att den inte skall tillämpas i de fall då de lagar som anges i 3 § är tillämpliga.

I första stycket anges också lagens geografiska tillämpningsområde. Den skall tillämpas om åtminstone endera av avgångs- eller ankomstsorten ligger i Sverige. Detta innebär dock inte att lagen skall tillämpas i alla situationer under en sådan resa. I vissa fall kan utländsk lag vara tillämplig. Detta styrs av lagvalsregler inom den internationella privaträtten. Ett exempel på en sådan regel är att skadeplatsens lag ofta skall tillämpas i fråga om ersättning för skada.

Att lagen endast skall tillämpas på transporter som sker mot ersättning följer av andra stycket. Det finns dock ett undantag från denna regel. Gratistransporter som utförs av ett transportföretag omfattas också. Det huvudsakliga exemplet på detta är passagerare som fått gratisbiljetter som kompensation för en tidigare försening eller annan störning. Med transportföretag avses ett företag som annat än vid enstaka tillfällen utför transporter mot ersättning, oavsett om företaget också driver annan verksamhet.

Undantag från lagens tillämpning

3 § Denna lag skall inte tillämpas på frågor vilka regleras i luftfartslagen (1957:297), sjölagen (1994:1009), järnvägstrafiklagen (1985:192), lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik eller lagen (1992:1672) om paketresor.

Paragrafen begränsar lagens tillämpning avseende sådana transporter som omfattas av annan transporträttslig lagstiftning. Bestämmelsen får till exempel till följd att lagens regler om ersättning för försening inte skall tillämpas vid luft- och sjötransporter, eftersom sådana regler finns i sjölagen respektive luftfartslagen. Däremot kan den generella informationsskyldigheten enligt 5 § tillämpas även avseende sådana transporter som en följd av att de nämnda lagarna saknar motsvarande bestämmelser.

Tvingande bestämmelser till passagerarens fördel

4 § En avvikelse från bestämmelserna i denna lag som avtalats mellan transportören och en passagerare skall endast gälla, om den är till fördel för passageraren.

Paragrafen uttrycker lagens tvingande natur. Bestämmelsen gäller enbart till förmån för passagerare. Detta innebär att lagen bland annat är dispositiv vad avser det inbördes förhållandet mellan olika transportörer eller mellan transportören och andra som denne har avtal med. Ett avtal mellan sådana parter får dock inte ha negativa konsekvenser för passagerare.

Reseinformation och transportdokument

5 § Transportörer skall ge god och tillförlitlig information om sina transporttjänster.

För varje resa som sålts i förväg skall information om avgångs- och ankomsttid, vem som skall utföra transporten eller del av den, om detta är annan än den avtalande transportören, samt pris registreras. Passageraren skall på begäran ges en utskrift av denna information.

Paragrafen innehåller regler om transportörernas allmänna information och om specifik reseinformation.

Första stycket anger generella krav för den information som skall ges till passagerarna. Bestämmelsen är generellt hållen och får utvecklas närmare i praxis. Att en transportör inte följer bestämmelsen får inga direkta konsekvenser. Detta kan däremot indirekt få betydelse vid en tillämpning av 6 och 7 §§, eftersom dessa bestämmelser i stor utsträckning bygger på vad passagerarna haft anledning att förvänta sig. Dessutom kan en transportörs information självklart falla under marknadsföringslagens (1995:450) regler.

Andra stycket innehåller en regel om transportdokumentation när resor säljs i förskott. För att möjliggöra resande med stöd av modern informationsteknologi innehåller lagen inte något krav på att transportdokument skall utfärdas. Däremot skall specifik information om resan registreras. Denna information skall innefatta vissa uppgifter som är av särskild betydelse för passageraren. Informationen behöver inte ges till passageraren annat än på begäran. Det räcker att passageraren har tillgång till informationen genom en kod eller liknande. En sådan kod behöver inte heller den ges muntligt eller skriftligt utan kan exempelvis knytas till resenärens kreditkort.

Rätt till gratis resa då transporttjänsten inte uppfyller rimliga krav

6 § En passagerare har rätt att resa gratis, om en resa inte uppfyller vad passageraren rimligen hade att förvänta sig. Detsamma gäller om transporten på grund av försening har förlorat sitt syfte för passageraren.

I de fall passageraren redan har betalat för resan, skall priset för resan betalas tillbaka.

Paragrafen innehåller en definition av transportörens ansvar för en resas kvalitet. Bestämmelsen anger två olika situationer när resan skall ske gratis.

Den första situationen är när resan inte uppfyller vad passageraren rimligen haft att förvänta sig. Vad en passagerare kan förvänta sig styrs i hög grad av den information som transportörens givit, antingen direkt till passageraren eller i marknadsföring. Tillämpningen av denna bestämmelse kommer därför att variera mellan olika transportörer och mellan olika transportslag. En transportör som framställer sin tjänst som en högkvalitetstjänst får ta ett större ansvar än andra.

Den andra situationen då rätt till gratisresa kan föreligga är då resan på grund av försening förlorat sitt syfte för passageraren. Detta är något som i huvudsak kommer att förekomma då en resa har ett enda specifikt syfte, som exempelvis ett möte eller en föreställning.

Det finns inga begränsningar avseende vilka brister i transporttjänsten som skulle kunna utlösa ansvar enligt denna bestämmelse. Ett exempel som redan pekats på ovan är att ersättning för försening kan utgå även enligt denna bestämmelse och även i fall då 7 § inte är tillämplig.

Genom att resan som rubriken anger skall ske gratis är ansvaret begränsat till resans pris. Detta innebär att passageraren skall få tillbaka pengar om betalning erlagts. Ersättning skall ske på det sätt som passageraren begär. En passagerare skall enbart behöva acceptera nya biljetter eller vouchers i de fall resan erhållits gratis.

Bestämmelsen kan tillämpas även då passageraren reser på ett periodkort eller liknande. I sådant fall skall kompensation utgå i sådan grad som är proportionerligt i förhållande till det passageraren drabbats av.

Att en passagerare fått resa gratis skall inte hindra att ersättning utgår enligt 7 §, se nedan.

Ersättning vid försening

7 § En passagerare har rätt till skälig ersättning för skada till följd av försening som är längre än vad som passageraren rimligen bör få tåla,. Detta gäller dock inte om transportören kan visa att denne vidtagit alla rimliga åtgärder för att undvika skadan.

Paragrafen innehåller den centrala regeln om transportörens ansvar för försening.

Första meningen innebär att en passagerare skall få ersättning för skador som uppkommer vid förseningar som är längre än vad denne rimligen bör få finna sig i. Vad som skall anses vara en rimlig försening får bedömas mot bakgrund av en rad faktorer som bl.a. resans pris och den information som transportören givit. Utgångspunkten bör vara den tidtabell en transportör publicerat eller den avgångstid som annars överenskommits. Utifrån detta får det bedömas hur lång försening som kan anses rimlig.

Bestämmelsen bör läsas mot bakgrund av den allmänna regeln om att den som riskerar att drabbas av en skada är skyldig att vidta åtgärder för att minska skadans omfattning. I detta sammanhang innebär detta exempelvis att ersättning inte bör utgå om passageraren inte haft tillräckliga marginaler i sitt resande.

En viktig begränsning ligger i att passageraren enbart kan få ersättning för skada. Det skall alltså inte utgå någon ersättning om inte förseningen lett till en förlust för passageraren. Detta kan exempelvis röra sig om att passageraren fått löneavdrag eller annan ekonomisk förlust. Ersättningen skall vara skälig.

Av andra meningen följer att ansvaret förutom de begränsningar som ligger i första meningen är ett kontrollansvar. Detta innebär att transportören inte ansvarar för förseningar som uppkommer på grund av orsaker som helt ligger utanför dennes kontroll. Exempel på detta är trafikolyckor som hindrar framkomsten på den planerade resvägen och den alternativa resvägen leder till försening.

Särskilda åtgärder vid försening eller annan störning

8 § Om en resa försenas eller om en annan störning förekommer vilken gör att resan avviker från vad passageraren hade anledning att förvänta sig, skall transportören omgående informera passagerarna om detta och dessutom vidta åtgärder för att minska konsekvenserna av förseningen eller störningen.

Paragrafen bygger på den generella regeln att en skadevållare är skyldig att vidta åtgärder för att minska skadan och preciserar hur denna regel skall tillämpas i de aktuella fallen. Bestämmelsen skall läsas i samband med både 6 och 7 §. Med hänsyn till vilka åtgärder som transportören vidtagit kan det finnas anledning att sätta ned

ersättningen för försening eller annan störning. Det kan till och med förekomma att de kompensande åtgärder transportören är sådana att ingen ersättning alls bör utgå. Å andra sidan bör det kunna vägas in till passagerarens fördel att transportören inte vidtagit åtgärder för att minska skadan trots att sådana åtgärder hade kunnat vidtas.

Paragrafen innehåller en allmän regel om att transportören skall vidta åtgärder i syfte att minska konsekvenserna av en försening eller annan störning. Den kanske viktigaste av dessa åtgärder, informationen, anges särskilt. I övrigt kan det röra sig om att erbjuda passagerarna att få ersättning för taxi i de fall en resa är försenad med viss längd. I ett sådant fall är det rimligt att passagerarna utnyttjar denna möjlighet. Om passageraren inte gör det, bör ersättning enbart utgå om skadan hade uppkommit även om denna möjlighet hade utnyttjats.

Vid längre förseningar kan det anses rimligt att transportören erbjuder ytterligare service. Detta gäller exempelvis kost och logi samt telefonsamtal. Transportören bör inte vara skyldig att erbjuda högre kvalitet på övernattningen och förplägnaden än vad som kan anses rimligt i förhållande till kvaliteten hos och priset på transporttjänsten.

Avtalande och faktisk transportör

9 § Transportörens skyldigheter enligt denna lag skall gälla både den som i eget namn sålt transporten (avtalande transportör) och den som utför hela eller delar av transporten (faktisk transportör).

Den som sålt en transport skall anses ha gjort det i eget namn, om denne inte visar att passageraren givits så tydlig information att passageraren borde ha förstått att transporten såldes på uppdrag av annan.

Paragrafen beskriver förhållandet mellan den avtalande och den faktiske transportören. Det saknar betydelse om de olika delarna av transporten utförs av olika transportslag. Detsamma gäller om de delar av en transport som sker med ett visst transportslag sker helt utanför Sverige. Ett exempel är om ett bussbolag säljer en resa vari en båtresa som omfattas av sjölagen ingår, en bussresa från Göteborg till Helsingfors, där en buss transporterar till båten mellan Stockholm och Åbo och en annan hämtar i Åbo. Om en sådan transport säljs av ett av bussbolagen, är detta bolag även

ansvarigt för sjötransportdelen. Detta innebär att en passagerare har möjligheten åberopa reglerna i denna lag till sin fördel.

Första stycket innehåller en definition av begreppen. Uppdelningen är enbart ett sätt att definiera ansvaret i de delar av en resa där den som sålt resan i eget namn är någon annan än den som utför den. I de fall den som säljer en resa utför delar av den har denne båda funktionerna i förhållande till denna del av resan och ensam det ersättningsrättsliga ansvaret.

Av andra stycket följer en presumtion av att den som sålt en biljett också är avtalande transportör. Detta skall anses vara fallet om den som sålt biljetten inte visar att biljetten sålts för annans räkning. Om detta visas skall den för vars räkning biljetten sålts anses vara avtalande transportör. Följden av att någon anses vara avtalslutande transportör är att denne har ersättningsansvar enligt 6 och 7 §§ på sätt som anges i 10 §. En utgångspunkt vid bedömningen av om det är visat att en viss person inte uppträtt i eget namn och därmed är ansvarig transportör är vilken funktion personen har och vad passageraren därmed var att vänta sig.

Den avtalande och faktiske transportörens respektive ansvar

10 § Den avtalande transportören har ansvaret för händelser under hela transporten, medan den faktiske transportören enbart är ansvarig för händelser som sker under den del av transporten som denne utför.

Om passageraren framför anspråk eller reklamation gentemot endera av den avtalande eller den faktiske transportören, skall detta även anses ha gjorts mot den andre.

Paragrafen innehåller två stycken och beskriver den avtalande och faktiske transportörens respektive ansvar.

Enligt första stycket har den avtalande transportören ansvar för varje händelse under transporten medan den faktiske transportören enbart har ansvar för den del av transporten som denne utför.

Av andra stycket följer att ett krav eller påtalande av fel som framställts mot endera av transportörerna även får verkan mot den andre. Detta innebär till exempel att ett preskriptionsavbrott mot den ene får verkan även mot den andre.

Åtaganden av den avtalande och den faktiske transportören gentemot passageraren

11 § Om den avtalande transportören gör åtaganden gentemot passageraren som är förmånligare än bestämmelserna i denna lag, kan detta åtagande enbart åberopas gentemot denne.

Om den faktiske transportören gör åtaganden gentemot passageraren som är förmånligare än bestämmelserna i denna lag, kan detta åtagande åberopas gentemot såväl den avtalande som den faktiske transportören.

I paragrafen behandlas utfästelser som görs av antingen den avtalande eller den faktiske transportören och i vilken utsträckning sådana utfästelser binder även den andre av dem.

Enligt första stycket blir inte den faktiske transportören bunden av utfästelser som görs av den avtalande transportören, medan det är tvärt om avseende utfästelser som görs av den faktiske transportören.

Transportörens regressrätt

12 § Den som orsakar en försening eller annan störning, för vilken transportören fått låta passagerare resa gratis enligt 6 § eller betala ersättning enligt 7 §, skall ersätta transportören för detta.

I paragrafen finns ett förtydligande avseende transportörens regressrätt. Att en transportör är skyldig att betala ut ersättning enligt denna lag till en passagerare innebär inte att transportören slutligt skall bära denna kostnad. Bestämmelsen innehåller en allmän ersättningsregel. Mot bakgrund av att lagen enligt 4 § enbart är tvingande till passagerarnas fördel kan transportörer inbördes eller med andra reglera regressansvaret genom avtal. Ett krav grundat på avtal kan förekomma i de fall någon som transportören har avtal med, exempelvis en infrastrukturhållare, orsakat en försening eller annan störning. Ett annat exempel är om ett bolag som skall städa transportmedel eller lokaler misskött detta på sådant sätt att transportören nödgats kompensera passagerarna. Om avtal saknas kan regressrätten hanteras via skadeståndslagens regler.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

Statsstöd

1 Inledning

Enligt tilläggsdirektiv 2002:128 till utredningen ska utredaren föreslå en lämplig form för att främja godstransporter på järnväg där sådana av godstågoperatörer inte har bedömts vara möjliga att upprätthålla på kommersiella grunder. Förslagen ska stå i överensstämmelse med EU:s statsstödsregler.

Bakgrunden till uppdraget är att järnvägsföretag i vissa delar av landet har bedömt att transportunderlaget inte har varit tillräckligt stort för att en lönsam godstrafik ska kunna upprätthållas. Eftersom det finns outnyttjad infrastruktur i form av spår och andra anläggningar är det enligt tilläggsdirektivet angeläget att främja godstransporter på just järnväg.

Jag kommer nedan att behandla stöd i form av bidrag m.m.

2 Stöd i form av bidrag m.m. till olönsam godstrafik

Med anledning av uppdraget och dess nära anknytning till EU:s statsstödsregler kommer jag inledningsvis att redogöra för gällande rätt inom detta område samt kortfattat för de förslag till ändringar av nu gällande aktuella EG-förordningar. Därefter kommer jag att analysera hur olika former av stödåtgärder i form av bidrag m.m. specifikt till godstrafik på järnväg kan anses stå i överensstämmelse med EU:s statsstödsregler.

Redan idag får transportbidrag under vissa förutsättningar lämnas som bidrag till transportkostnaden för godstransporter på järnväg, yrkesmässig trafik på väg eller till sjöss.¹ Bidraget kan ges till fysiska personer som bor i Sverige eller juridiska personer med verksamhet i Sverige. Stödområde för transportbidraget är Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län.

¹ Förordning (2000:281) om regionalt transportbidrag.

Stödet består av en ersättning, som beräknas enligt en stigande skala i förhållande till avståndet för en del av de merkostnader för transporter som dessa företag åsamkats på grund av att de är avlägsen belägna. Av kommissionens riktlinjer för statligt stöd för regionala ändamål² framgår bl.a. att bedömningen av merkostnaden bör grunda sig på det billigaste transportsättet och den kortaste vägen mellan platsen för produktion och platserna för kommersiell avsättning. Då transportbidraget inte specifikt gynnar järnvägsföretag eller en viss järnvägssträcka kommer det inte att beröras ytterligare i den följande framställningen.

Jag kommer inte heller att beröra det s.k. Marco Polo-programmet³ då stödåtgärder enligt detta program måste inbegripa minst två länders territorium.

3 Bestämmelser om statsstöd enligt gällande EG-rätt

3.1 Allmänt

Gemenskapens konkurrenspolitik är en av pelarna som Europeiska kommissionens insatser på det ekonomiska området vilar på. Dessa insatser hämtar inspiration från fördragets princip om "en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens". Fördraget slår alltså fast att marknaden och konkurrensen spelar en grundläggande roll när det gäller att garantera konsumentens bästa, att uppmuntra till en optimal fördelning av resurserna och att skapa lämpliga incitament som leder till att företagen eftersträvar produktionseffektivitet, kvalitet och nytänkande. Med hjälp av sin ekonomiska politik försöker kommissionen stärka industrins tillväxt och konkurrenskraft genom att säkra en reell konkurrens på den inre marknaden och skapa förutsättningar för att marknaden ska fungera väl, samtidigt som hänsyn tas till den särskilda formen av social marknadsekonomi i EU-länderna.

En mycket viktig del i konkurrenspolitiken är kontrollen av det statliga stödet. Statligt stöd kan motverka den fria konkurrensen genom att resurserna inte fördelas på mest effektiva sätt och genom att hota den inre marknadsenhet. I flera fall minskar statliga stöd

² EGT C 74, 10.3.1998, s. 9 ändrat genom EGT C 258, 9.9.2000 s. 5.

³ Europaparlamentets och rådets förordning 1382/2003/EG av den 22 juli 2003 om beviljande av ekonomiskt gemenskapsstöd till förbättring av godstransportsystemets miljöprestanda. Förslaget till Marco Polo-programmet var det s.k. PACT-programmet (pilotåtgärder för kombinerade transporter) som upphörde i december 2001.

den ekonomiska välfärden och försvagar incitamenten för företagen att effektivisera sin verksamhet. Stöden gör det även möjligt för mindre effektiva företag att överleva på bekostnad av de mer effektiva företagen.

De grundläggande bestämmelserna för vilka typer av stöd som är förbjudna respektive tillåtna finns i artikel 87 i EG-fördraget. Artikel 87 består av tre delar. Den första delen (artikel 87.1) anger ett principiellt förbud mot offentligt stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion. Den andra delen (artikel 87.2) anger vilka typer av stöd som är förenliga med EU:s regler. Det är bl.a. bidrag av social natur och bidrag till avhjälpande av skador vid naturkatastrofer etc. Den tredje delen (artikel 87.3) anger vilka typer av stöd som kan vara förenliga med EU:s regler. Dessa är;

- stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning,
- stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,
- stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,
- stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Rådet kan dessutom på förslag från kommissionen med kvalificerad majoritet besluta om att tillåta stöd av annat slag.

Allt offentligt stöd som täcks av det principiella stödförbudet i artikel 87.1 är förbjudet om det inte är tillåtet enligt undantagsbestämmelserna i artikel 87.2-3 eller om inte annat anges i fördraget.

Av artikel 88 framgår att medlemsstaterna ska underrätta kommissionen i förväg om planerade stödåtgärder som faller under artikel 87.3. En stödåtgärd får inte genomföras innan kommissionen godkänt den. Om en medlemsstat genomför en stödåtgärd utan att detta har anmälts och godkänts av kommissionen kan kommissionen besluta att stödet ska betalas tillbaka med ränta om

det skulle visa sig att stödet inte uppfyller förutsättningarna för undantagen i artikel 87.2-3.

Rådet får enligt artikel 89 med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen anta de förordningar som behövs för tillämpningen av bl.a. artikel 87. Kommissionen har antagit ett antal förordningar, riktlinjer och meddelanden som specificerar under vilka förutsättningar som sådana stödåtgärder kan godtas. Kommissionen har t.ex. antagit en förordning om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse⁴. Denna förordning gäller emellertid inte för transportsektorn. Vidare har kommissionen antagit en förordning om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd till små och medelstora företag⁵. I förordningen anges dock, med hänvisning till artikel 87.3 c i EG-fördraget, att stöd enligt förordningen inte bör ha som enda syfte att fortlöpande eller periodiskt minska de driftskostnader som stödmottagaren normalt ska stå för. Tillämpningsområdet för förordningen är därför begränsad till stöd som ges till vissa materiella och immateriella investeringar, vissa tjänster som tillhandahålls stödmottagaren och viss övrig verksamhet.

3.2 Statsstöd enligt artikel 87.1 i EG-fördraget

För att statsstöd ska föreligga krävs att samtliga förutsättningar i artikel 87.1 är uppfyllda. Om en eller flera av förutsättningarna i artikeln inte är uppfyllda föreligger inget statsstöd och åtgärden kan därför vidtas utan att den behöver anmälas till kommissionen. De förutsättningar som måste vara uppfyllda för att statsstöd ska anses föreligga är följande.

1. Det ska vara fråga om ett stöd,
2. stödet ska ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
3. stödet ska snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion,
4. stödet ska påverka handeln mellan medlemsstaterna.

⁴ Kommissionens förordning 69/2001/EG av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse.

⁵ Kommissionens förordning 70/2001/EG av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd till små och medelstora företag.

Vad gäller det första rekvisitet behöver stödet inte ha formen av positiva åtgärder utan kan t.ex. utgöras av skatte- eller andra former av rabatter. Även statliga garantier eller borgensåtagande betraktas som en form av statsstöd. Det avgörande kriteriet är att mottagaren har kommit i åtnjutande av fördelar som inte motsvaras av jämförbara uppoffringar. Statsstödsreglerna förhindrar dock inte att staten i egenskap av ägare tillskjuter kapital till ett företag. I ett sådant fall förutsätts dock att staten som finansiär följer principen om marknadsekonomiskt agerande, d.v.s. handlar på ett sätt som också privata finansiärer och placerare kan acceptera i den aktuella situationen.

För det andra förutsätter tillämpningen av EU:s regler om statsstöd att det är fråga om åtgärder som innebär att offentliga medel används. Statsstöd föreligger oavsett om staten, kommuner, lands-ting, myndigheter, offentliga eller privata bolag delar ut statliga medel.

För det tredje krävs att den kompensation som beviljats innebär en fördel och att denna fördel ska vara selektiv. Kriteriet för selektivitet är uppfyllt när fördelen är förbehållen något eller några företag eller en särskild sektor. Om ett stöd t.ex. endast ges till järnvägen kan detta innebära att järnvägen gynnas på bekostnad av konkurrenter från andra transportsektorer. Stöd som påverkar ekonomin i dess helhet omfattas inte av artikel 87.1.

För det fjärde krävs att åtgärden i fråga har inverknings på handeln mellan medlemsstaterna.

En åtgärd som är förbjuden enligt artikel 87.1 kan, som ovan nämnts, falla under de undantag som anges i artikel 87.2-3 eller på andra ställen i fördraget (t.ex. de särskilda reglerna för transporter, se nedan).

3.3 Särskilda regler för transporter

I artikel 73 i EG-fördraget anges att stöd är förenligt med fördraget om det tillgodoser behovet av samordning av transporter eller om det innebär ersättning för allmän trafikplikt. Bestämmelsen är ett undantag från de allmänna bestämmelser som normalt är tillämpliga på statligt stöd.

Rådets förordningar 1191/69EEG och 1107/70/EEG har antagits med stöd av artikel 73 i EG-fördraget.

3.3.1 Förordning 1191/69/EEG av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar

I förordningen räknas olika former av ersättning upp som är förenliga med bestämmelsen om ersättning för allmän trafikplikt enligt artikel 73 i EG-fördraget. Med allmän trafikplikt avses skyldigheter som ett transportföretag inte alls skulle fullgöra i samma utsträckning eller på samma sätt, om det enbart tog hänsyn till sina egna affärsintressen.

Av artikel 1 i förordningen, i dess lydelse enligt förordning 1893/91/EEG, framgår att den ska tillämpas på transportföretag som utför transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar. Medlemsstaterna får emellertid från förordningens tillämpningsområde undanta företag vilkas verksamhet är begränsad uteslutande till stads-, förorts- eller regional trafik.

Vidare stadgas i artikeln att medlemsstaterna ska upphäva de med begreppet offentlig tjänst förbundna förpliktelserna. Medlemsstaterna får dock behålla eller besluta om allmän trafikplikt i fråga om stads- förorts- eller regionala persontransporter.

För att säkerställa en tillräcklig tillgång till transporttjänster, särskilt med beaktande av sociala och miljömässiga faktorer samt fysisk planering eller för att erbjuda specialtaxor för vissa grupper av passagerare, får medlemsstaternas behöriga myndigheter ingå avtal med ett transportföretag om trafiktjänster på grund av allmän trafikplikt.

Med avtal om trafiktjänster på grund av allmän trafikplikt avses enligt artikel 14 ett avtal som slutits mellan en medlemsstats behöriga myndigheter och ett transportföretag för att tillhandahålla allmänheten tillräckliga transporttjänster. I förordningen behandlas emellertid inte frågan om hur avtal om allmänna tjänster ska slutas.

3.3.2 Förordning 1107/70/EEG av den 4 juni 1970 om stöd till transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar

Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om i vilka fall och under vilka förutsättningar medlemsstaterna får vidta samordningsåtgärder eller utge ersättning för allmän trafikplikt i den mån detta inte regleras i förordning 1191/69/EEG.

I förordningen anges inledningsvis att det är ett väsentligt mål för den gemensamma transportpolitiken att avskaffa olikheter som kan snedvrída konkurrensvillkoren på transportmarknaden.

I artikel 3 i förordningen stadgas bl.a. att medlemsstaterna med beaktande av föreskrifterna i förordning 1191/69/EEG varken ska vidta sådana samordningsåtgärder eller ålägga sådana skyldigheter som ingår i begreppet allmän trafikplikt som medför rätt till stöd enligt artikel 73 i fördraget, utom i de fall och under de omständigheter som anges i artikeln. Medlemsstaterna kan således endast åberopa artikel 73 i EG-fördraget i de fall som anges i förordningarna.

De fall och omständigheter som anges i förordningen är i fråga om samordning av transporter bl.a. när stöd beviljas företag som måste bära kostnader för den infrastruktur de använder medan andra företag inte drabbas av liknande kostnader. Då värdet av sådana kostnader ska beräknas ska hänsyn tas till de infrastrukturkostnader som konkurrerande transportmedel inte behöver bära. Vidare har tidigare stöd under vissa förutsättningar kunnat beviljas i avsikt att underlätta utvecklingen av kombinerade transporter. Stöd kan bl.a. även ges för fullgörande av sådana skyldigheter som ingår i begreppet allmän trafikplikt när ersättning betalas till företag som bedriver transporter på järnväg och inre vattenvägar och som inte omfattas av förordning 1191/69/EEG. Den sista bestämmelsen ska ses mot att förordning 1191/69/EEG inledningsvis inte tillämpades på företag, med undantag för de nationella järnvägsföretagen, som huvudsakligen tillhandahöll transporttjänster av lokal eller regional karaktär. Denna begränsning är nu borttagen.

Förhandsinformation enligt artikel 88.3 i EG-fördraget behöver inte ges när ersättning betalas ut enligt förordningen.

3.4 Förslag till nya EG-förordningar

Det pågår för närvarande ett arbete inom EU med att ersätta förordningarna 1191/69/EEG och 1107/70/EEG med två nya. Med hänsyn härtill kommer jag att i korthet redogöra för innehållet i de förslag till förordningar som kommissionen lämnat till rådet. Det är dock fortfarande oklart om dessa förordningar kommer att träda i kraft och i så fall hur de i slutändan kommer att se ut.

Förslaget till förordning om stöd till samordning av transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar⁶ föreslås ersätta förordning 1107/70/EEG. I förslaget anges undantag från huvudregeln rörande statstöd för stöd till utveckling eller drift av transportinfrastruktur och till godtransportföretag för nyttjandet av infrastruktur. Gemenskapen har en längre tid förespråkat en strategi för att uppnå ett hållbart transportsystem som möjliggör och uppmuntrar åtgärder för att ersätta för obetalda tilläggskostnader för konkurrerande transportsätt, som t.ex. infrastrukturskador, föroreningar, buller, trafikstockning samt hälso- och olyckskostnader. Då så ännu inte har blivit verklighet föreslås att ett stödsystem till transportföretag för godstransport för användningen av infrastruktur kan godtas för det fall det avser att kompensera för obetalda kostnader hos konkurrerande transportsätt. Det bör enligt förslaget krävas att medlemsstaterna visar att sådana system endast ersätter för bestämda obetalda särkostnader och de bör vara tidsbegränsade. Dessutom får stödet inte ge upphov till en snedvridning av konkurrensen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Förslaget till förordning om medlemsstaternas åtgärder i fråga om krav på allmänna tjänster och slutande av avtal om allmänna tjänster avseende persontransporter på järnväg, väg och inre vattenvägar⁷ föreslås ersätta förordning 1191/69/EEG. Som namnet antyder är förordningen endast tillämplig på kollektivtrafik.

4 Tänkbara stödåtgärder i form av bidrag m.m. till olönsam godstrafik

4.1 Inledning

En stödåtgärd i form av bidrag till olönsam godstrafik på järnväg kan utformas på olika sätt. För det första kan bidrag ges genom investeringsstöd, t.ex. till anläggningar och utrustning. För det andra kan stöd ges direkt eller indirekt till järnvägsföretag genom t.ex. driftsbidrag, rabattering av infrastrukturavgiften eller genom någon form av upphandlingsförfarande för att tillse att gods transporteras på just järnväg.

⁶ KOM(2000)5, Förslag till rådets förordning om stöd till samordning av transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar.

⁷ KOM(2000)7, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om medlemsstaternas åtgärder i fråga om krav på allmänna tjänster och slutande av avtal om allmänna tjänster avseende persontransporter på järnväg, väg och inre vattenvägar.

4.2 Stödåtgärders förenlighet med artikel 87.1 i EG-fördraget

För att kunna fastställa om en ersättning utgör stöd till ett företag i den mening som avses i artikel 87.1 i EG-fördraget måste en bedömning göras om åtgärden

- beviljas av staten eller med statliga medel,
- kan snedvrیدا konkurrensen,
- gynnar vissa företag eller viss sektor,
- påverkar handeln mellan medlemsstater.

Oavsett om stödet ges i form av ett direkt bidrag till ett företag eller genom att en rabatt ges på de avgifter som infrastrukturförvaltaren debiterar järnvägsföretaget eller om en upphandling av godstrafiken sker kommer stödet att finansieras genom statliga medel.

Vidare skulle ett stöd gynna enskilda järnvägsföretag genom att minska de kostnader som de normalt skulle ha haft och stödet kommer att gynna dessa företag på bekostnad av konkurrenter från andra transportslag än järnvägen. Detsamma gäller vid införandet av ett rabattsystem. Det skulle således vara ett selektivt stöd som kan komma att snedvrیدا konkurrensen.

Eftersom företagen verkar på en marknad som är öppen för konkurrens från andra aktörer i gemenskapen kan det antas att kriteriet för påverkan på handeln mellan medlemsstater kommer att uppfyllas.

Med hänsyn till ovanstående torde ett stöd till olönsamma godstransporter vara att anse som statsstöd i enlighet med artikel 87.1 i EG-fördraget och därmed i princip förbjudet om det inte faller inom några av de undantag som finns i fördraget och som utvecklats i den sekundära gemenskapsrätten.

Innan jag går vidare till dessa undantag kan det vara lämpligt att nämna något om den nyligen meddelade domen av EG-domstolen i det s.k. Altmark-målet (C-280/00). Domstolen fann i detta mål bl.a. att offentligt stöd som syftar till att möjliggöra linjetrafik inom ramen för stads-, förorts- och regional trafik inte omfattas av artikel 87.1 i EG-fördraget i de fall då detta stöd utgör ersättning som motsvarar ett vederlag för tjänster som det mottagande företaget har tillhandahållit för att fullgöra allmän trafikplikt. För att det i ett konkret fall ska kunna anses att en sådan ersättning inte utgör statligt stöd måste, enligt domen, fyra villkor vara uppfyllda.

- För det första ska det mottagande företaget faktiskt ha ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och denna skyldighet ska vara klart definierad,
- för det andra ska de kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt,
- för det tredje får ersättningen inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst på grundval av fullgörandet av denna skyldighet,
- för det fjärde ska, när urvalet sker utanför ramen för ett offentligt upphandlingsförfarande, storleken av ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt transportföretag skulle ha åsamkats.

Kan denna dom få någon inverkan på frågan om stödåtgärder till godstransport på järnväg är förenliga med EU:s statsstödsregler? Det ska först erinras om att målet handlade om ett lokalt bussföretag som hade beviljats tillstånd och stöd för persontrafik med buss. Ett av kraven som domstolen ställer upp för att stödet inte ska omfattas av artikel 87.1 är att företaget tillhandahåller allmännyttiga tjänster. Under förutsättning att det finns tillgång till andra former av godstransport än på järnväg och att tillgången av dessa tillgodoser transportbehoven torde Altmark-domens inte kunna åberopas för att införa en stödåtgärd till ett specifikt transportslag på en kommersiell, öppen och fungerande marknad.⁸

4.3 Stöd med tillämpning av artikel 87.2-3 i EG-fördraget

Enligt artikel 87.3 c kan stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter vara förenligt med den gemensamma marknaden när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Kommissionen har sett positivt på offentligt stöd som gynnar järnvägen som transportmedel, i synnerhet investeringar i infra-

⁸ Jfr. rapport från Kommissionen om läget när det gäller arbetet med riktlinjerna för statligt stöd till tjänster av allmänt intresse, KOM (2002) 636, där kommissionen uppger att den inom ramen för tillämpningen av konkurrensreglerna bl.a. har som målsättning att övervaka att de tjänster som är utsatta för konkurrens och som inte avser allmänhetens intresse, inte klassificeras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

struktur. Kommissionen anger i sin rapport om konkurrenspolitiken 2002 bl.a. följande rörande kombinerade transporter.⁹ Gemenskapen har under senare tid sökt uppnå ett balanserat intermodalt transportsystem och gynnandet av kombitransporternas konkurrenskraft gentemot landsvägarna är en del av denna politik. Det centrala målet för EG:s kombitransportpolitik är att nå en bättre balans mellan transportsätten och flytta transporter från landsväg till andra transportmedel. Kommissionen är positivt inställd till stödordningar som avser att främja dessa transportsätt genom förvärv av utrustning avsedd för kombitransport och konstruktion av särskild infrastruktur.

Det finns således stora möjligheter att införa ett stödsystem för att främja järnvägen genom olika former av investeringsbidrag t.ex. genom bidrag till utrustning avsedd för kombitransport. Vad däremot gäller driftstöd är kommissionen negativt inställd till sådana stöd eftersom dessa tillåter en verksamhet att kunna överleva på en marknad på bekostnad av dess konkurrenter. I vissa undantagsfall kan drifttillstånd tillåtas, t.ex. genom det ovan beskrivna transportstödet eller genom kompensation för kostnader som andra transportslag inte har.

Det har i praxis ansetts att artikel 87.3 c inte direkt kan tillämpas i fråga om stöd av bevarande karaktär, t.ex. omkostnadsgarantier, eller produktionsstöd m.m.¹⁰ Det är därför inte troligt att ett driftstöd skulle kunna godkännas genom att direkt tillämpa artikel 87.3 c. Övriga undantag i artikel 87.2-3 är inte tillämpliga.

4.4 Stöd enligt artikel 73 i EG-fördraget

4.4.1 Förordning 1107/70/EEG

Som ovan redogjorts för stadgas i artikel 73 i EG-fördraget att stöd är förenligt med fördraget om det tillgodoser behovet av samordning av transporter eller om det innebär ersättning för allmän trafikplikt.

Enligt artikel 3.1 b) i förordning 1107/70/EEG kan, i fråga om samordning av transporter, stöd beviljas företag som måste bära kostnader för den infrastruktur som de använder medan andra företag inte drabbas av liknande kostnader. Dessutom tillåter

⁹ XXXII:e rapporten om konkurrenspolitiken, 2002, s. 95f.

¹⁰ Se bl.a. EU-Karnov 1998/99, s. 1102, not 14 och där angiven praxis.

artikel 10 i direktiv 2001/14/EG¹¹ att medlemsstaterna inför ett tidsbegränsat system för ersättning för användning av järnvägsinfrastruktur för bevisligen icke täckta miljökostnader, olycksrelaterade kostnader och infrastrukturkostnader i den mån dessa kostnader överstiger motsvarande kostnader för järnvägen.

Jag har i delbetänkandet *Rätt på spåret* angett att Sverige på avgiftsområdet sedan länge betraktats som ett föregångsland i fråga om att tillämpa de principer i EU:s vitbok om ”En modell för ett stegvis införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur” (KOM (1998) 466). Idén med ett system med gemensamma avgifter är att skapa likvärdiga konkurrensförhållanden på en öppen transportmarknad och att låta transporterna betala sina verkliga kostnader – med andra ord internalisera de externa kostnaderna för nedsmutsning genom utsläpp, väntetider och olyckor m.m. På detta sätt ska konkurrensneutralitet skapas mellan transportslagen. Sverige arbetar kontinuerligt med att utveckla ett rättvisande kostnadsansvar för de olika transportsätten.

Vill Sverige genomföra en stödåtgärd enligt denna artikel 3.1 b i förordningen måste man kunna visa att ett sådant stöd verkligen innebär kompensation för bestämda obetalda externa kostnader för konkurrerande transportmedel.

Kommissionen godkände den 11 december 2002 en förlängning i fyra år av en dansk stödåtgärd som uppväger effekterna av järnvägsinfrastrukturavgifter genom ett miljöbidrag till transport av gods med järnväg.¹² Stödet ges till järnvägstransportörer som utför godstrafik på järnväg till eller från danska stationer. Järnvägstransportörer som utför transittrafik erhåller inget stöd utom för det fall operatören kan visa att godset har omlastats från väg till järnväg. Kommissionen ansåg att stödåtgärden var att betrakta som stöd enligt artikel 87.1 i EG-fördraget. Kommissionen godkände emellertid stödåtgärden med tillämpning av artikel 73 i EG-fördraget och artikel 3.1 b i förordning 1107/70/EEG.

4.4.2 Förordning 1191/69/EEG

Av artikel 1.1 i förordning 1191/69/EEG i dess lydelse enligt förordning 1893/91/EEG framgår att förordningen ska tillämpas på

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

¹² Ärende N 287/2002

transportföretag som utför transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar. Förordningen är således per definition tillämplig även på företag som utför godstransporter.

Enligt artikel 1.3 och 1.5 får medlemsstaterna bibehålla eller besluta om allmän trafikplikt endast vad gäller stads-, förorts- och regionala *person*transporter. Enligt artikel 1.4 får medlemsstaternas behöriga myndigheter emellertid ingå avtal med ett transportföretag om trafiktjänster på grund av allmän trafikplikt för att säkerställa en tillräcklig tillgång till transporttjänster, särskilt med beaktande av sociala och miljömässiga faktorer samt fysisk planering eller för att erbjuda specialtaxor för vissa grupper av passagerare.

Även om förordningen inte uttryckligen undantar godstrafik bör man enligt min mening vara försiktig med att idag tillämpa den på godstrafik. Det är nästan 35 år sedan förordningen antogs och vid den tidpunkten förvaltades järnvägstransportörerna och näten i stor utsträckning av medlemsstaterna själva. Sedan dess har det skett en betydande avreglering inom järnvägssektorn, framförallt på godssidan. Den föreslagna förordningen som eventuellt kommer att ersätta förordning 1191/69/EEG är dessutom endast tillämplig på kollektivtrafik. Jag har heller inte kunnat finna något fall där stöd till godstrafik godkänts med tillämpning av denna förordning.

4.5 Stödåtgärder i form av rabatter enligt artikel 9 i direktiv 2001/14/EG

Av artikel 7.3 i direktiv 2001/14/EG framgår att de avgifter som infrastrukturförvaltaren ska ta ut för minimipaketet och bantillträdestjänsterna ska fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs. Jag har i delbetänkandet *Rätt på spåret* anfört att detta bör tolkas som den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden. Därutöver får en extra avgift tas ut för att visa att det föreligger brist på kapacitet (artikel 7.4) och hänsyn får även tas till kostnader för miljöpåverkan (artikel 7.5). I artikel 10 ges en möjlighet att kompensera järnvägstrafiken för kostnader som drabbar denna om inte avgifter tas ut i motsvarande utsträckning inom andra trafikslag. Denna artikel motsvarar i huvudsak artikel 3.1 b i förordning 1107/70/EG.

I artikel 9 i direktivet anges att utan att det påverkar bl.a. artikel 87 i EG-fördraget och trots vad som sägs i artikel 7.3 i direktivet kan rabatter under vissa förutsättningar ges på de avgifter som

infrastrukturförvaltaren debiterar järnvägsföretaget. Huvudregeln därvid är att rabatter ska begränsas till den faktiska besparingen av administrativa kostnader för infrastrukturförvaltaren. Enligt artikel 9.3 får emellertid förvaltaren införa ett program, som är tillgängliga för alla användare av infrastrukturen för bestämda trafikflöden, med tidsbegränsade rabatter för att främja utvecklingen av ny järnvägstrafik eller rabatter som uppmuntrar till användning av avsevärt underutnyttjade linjer.

En tänkbar stödåtgärd till olönsam godstrafik, under förutsättning att det är fråga om trafik på avsevärt underutnyttjade linjer, skulle därmed vara att införa en rabatt på de avgifter som infrastrukturförvaltaren debiterar järnvägsföretaget. En ytterligare förutsättning är att en sådan åtgärd inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset (jfr art. 87.3 c i EG-fördraget).

4.6 Slutsats

Stöd till godstrafiken på järnväg bör bl.a. med hänsyn till EU:s statsstödsregler inte utformas som ett driftstöd. Detta får anses vara fallet med direkta driftsbidrag till olönsamma godstransporter eller då bidraget ges efter en upphandling. Satsningar bör istället ske genom olika former av investeringsstöd, t.ex. i utrustning för att underlätta för kombinerade transporter. Som ovan nämnts finns dock en möjlighet enligt direktiv 2001/14/EG att införa rabatter på infrastrukturavgifterna på linjer som är avsevärt underutnyttjade.