

Samspel och samverkan angående gemensamma risker

Lars Henriksson

Professor i rättsvetenskap, jur. dr, civ. ek. DHS

Handelshögskolan i Stockholm

Innehållsförteckning

Sammanfattning	95
1 Uppdraget avseende samspel och samverkan om gemensamma risker	96
2 En övergripande struktur för säkerhet inom järnvägssektorn	97
3 Hantering av säkerhet inom järnvägsområdet enligt EU-rätten	98
3.1 Utveckling och förbättring av säkerhet.....	99
3.2 Regler om säkerhetsstyrningssystem.....	100
3.3 Ansvarsfördelningen för riskbedömningen.....	102
3.4 Medlemsstaternas åligganden och nationella myndigheters roll för järnvägssäkerheten	105
3.5 Genomförande av järnvägssäkerhetsdirektivets bestämmelser i svensk rätt.....	106
3.5.1 Genomförandet av säkerhetsbestämmelser i JvL, JvF och nationella föreskrifter	107
3.5.2 Utövande av tillsyn på nationell nivå	111
3.6 Jämförelse med andra branscher	112
4 Reglering av operativ verksamhet	113
4.1 Nationella regler om gemensamma risker/gränssnitt.....	115
4.2 Särskilt om riskhanteringsprocessen vid bedömning av ändringar.....	117
4.3 En alternativ ordning för reglering av säkerhetsmetoder ...	122
4.3.1 Nationella säkerhetsbestämmelser i allmänhet....	122
4.3.2 Hantering av gemensamma risker i nationell lagstiftning	123

Sammanfattning

Järnvägssäkerhetsdirektivets bestämmelser är inte till fullo implementerade i svensk rätt. Visserligen har infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ålagts ett generellt ansvar gällande järnvägssäkerheten, men det saknas tydliga regler i JvL och tillhörande bemyndigande för säkerhetsmyndigheten att utfärda nödvändiga föreskrifter. Komplettering av EU:s regelverk på nationell nivå möter inga rättsliga hinder, utan tvärtom torde det finnas ett behov av en översyn och komplettering av gällande bestämmelser om järnvägssäkerhet och tillsyn i svensk rätt – särskilt beträffande gränssnitt och gemensamma risker.

Mest naturligt ter sig en modell med klar reglering och bemyndigande i JvL och att Transportstyrelsen både ges möjlighet att komplettera regelverket med föreskrifter och ansvar att utöva tillsyn. Särskilt nödvändigt är det att Sverige har möjlighet att reglera situationer i samband med ändringar som aktualiserar gemensamma risker och att ansvaret vid eventuella oenigheter kan avgöras. Detta bör inte ankomma på marknadsaktörerna utan regleras och tillämpas av myndighet.

1 Uppdraget avseende samspel och samverkan om gemensamma risker

Enligt uppdragsbeskrivningen ska göras en bedömning av regleringen av samspelet eller samverkan mellan olika aktörer och hantering av gemensamma risker. Bakgrunden till detta område är att det inom järnvägen har vuxit fram en säkerhetsreglering under det senaste årtiondet, innefattande bl.a. EU:s järnvägssäkerhetsdirektiv,¹ samt regler som kompletterar denna. Till de kompletterande reglerna hör bl.a. kommissionens genomförandeförordning om den gemensamma säkerhetsmetoden för riskvärdering och riskbedömning.² Reglerna på området innefattar bl.a. krav på säkerhetsstyrningssystem och verksamhetsutövarna förutsätts utöva egenkontroll.

Uppdraget omfattar inledningsvis att belysa hur hanteringen av gemensamma risker ska genomföras, innefattande bl.a. vem som avgör vad som är att anse som en gemensam risk i händelse av meningsskiljaktigheter i en sådan gränsdragningsfråga. Särskilt ska bedömas vilken uppgift som reglerings- och säkerhetsmyndigheten har. En jämförelse med andra branscher bör även göras.

Uppdraget omfattar vidare att göra en bedömning av järnvägsområdets trafikregler. I samband med framtagandet av ett fjärde järnvägspaket har kommissionen framfört åsikten att antalet nationella regler på järnvägsområdet bör minska. I syfte att anpassa det svenska regelverket till denna målsättning har Transportstyrelsen beslutat att överföra ansvaret till branschen fr.o.m. 1 januari 2016 (JvSFS 2008:7, Järnvägsstyrelsens trafikföreskrifter). Uppdraget omfattar sålunda att göra en bedömning av hur den uppkomna situationen bäst kan hanteras och belysa i vilken mån denna typ av operativa reglering i andra branscher inom andra trafikslag är lämnad till branschen att hantera. Slutligen ska göras en bedömning av huruvida tidigare Banverkets nationella tekniska regler innebär

¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (järnvägssäkerhetsdirektivet). EUT L 164, 30.4.2004, s. 44–113.

² Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 402/2013 av den 30 april 2013 om den gemensamma säkerhetsmetoden för riskvärdering och riskbedömning och om upphävande av förordning (EG) nr 352/2009, EUT L 121, 3.5.2013, s. 8–25.

svårigheter vid tillämpning av den av EU beslutade riskbedömningsmetoden.

2 En övergripande struktur för säkerhet inom järnvägssektorn

I kontrast till övriga trafikslag (sjöfart, flyg och väg) har järnvägen traditionellt karaktäriserats av långt gången självreglering. Detta kan självfallet förklaras av transportslagets regionala karaktär inom respektive medlemsland samt att såväl infrastruktur som trafik har ägts och förvaltats av staterna sammantaget. Det praktiska behovet av att reglera sådan verksamhet kan därför som utgångspunkt ses som överflödigt. Genom de skilda järnvägspaketen som bl.a. syftar till en harmonisering av järnvägssektorn inom EU, skapandet av transeuropeiska nät, möjligheter för utländska järnvägsföretag att bedriva verksamhet i andra länder samt förhållandevis långt drivna liberaliseringssträvanden i kombination med en uppdelning av infrastruktur och trafik har emellertid medfört att behovet av reglering av branschen har ökat markant.³

Ett område som är av särskild vikt är säkerheten på järnväg, varigenom denna på systemnivå ska utvecklas och förbättras så att tillträdet till marknaden underlättas. Ordningen ska uppnås genom reglering på olika nivåer och kräver bl.a. materiella bestämmelser på nationell nivå om t.ex. säkerhetsstyrningssystem och säkerhetsintyg. På överstatlig nivå fastställs gemensamma säkerhetsmetoder och gemensamma säkerhetsmål. EU-rättsakterna förutsätter att dessa sedan implementeras på nationell nivå genom nationella säkerhetsbestämmelser i överensstämmelse med dessa fastställda metoder och mål. Undantaget är dock kommissionens genomförandeförordningar som inte behöver implementeras, förutom i de fallen att kommissionsförordningen kräver att medlemsstaten identifierar behöriga myndigheter för en viss åtgärd.

³ Jfr prop. 2006/07:45, s. 27 f.

3 Hantering av säkerhet inom järnvägsområdet enligt EU-rätten

Syftet med järnvägssäkerhetsdirektivet⁴ är att utveckla och förbättra säkerheten på unionens järnvägar samt att underlätta tillträde till marknaden för spårbundna tjänster (art. 1). Målsättningen med regleringen är sålunda att inrätta en gemensam ramlagstiftning för säkerheten på järnvägarna och ta bort skillnader mellan säkerhetskraven i medlemsstaterna och ersätta nationella regler med gemensamma standarder (skäl 1–2, 10). Samtliga aktörer som bedriver driver järnvägssystem (infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag) bör enligt direktivet ha fullt ansvar för säkerheten i sina respektive delar av systemet. Om så är lämpligt bör de även samarbeta om åtgärder för riskhantering, vilket benämns det omedelbara säkerhetsansvaret. Det sistnämnda ska skiljas från uppgiften att tillhandahålla nationell ramlagstiftning och tillsynsverksamheten över operatörernas säkerhetsresultat. Denna uppgift ankommer på säkerhetsmyndigheterna⁵ (skäl 5).

Syftet i direktivet ska underlättas genom följande åtgärder:

- a) Harmonisering av regleringssystemen i medlemsstaterna.
- b) Fastställande av *ansvarsfördelningen* mellan aktörerna.
- c) Utarbetande av gemensamma säkerhetsmål och säkerhetsmetoder i syfte att öka harmoniseringen av nationella bestämmelser.
- d) Krav på att varje medlemsstat ska inrätta en säkerhetsmyndighet och ett organ för utredning av olyckor och tillbud.
- e) Fastställande av gemensamma principer för hantering, reglering och tillsyn när det gäller järnvägssäkerheten.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (*järnvägssäkerhetsdirektivet*), EUT L 164, 30/4/2004. Se även rättelse till direktivet, EUT L 220, 21/06/2004 s. 16–39.

⁵ Med *säkerhetsmyndighet* avses enligt direktivet ett nationellt organ som har tilldelats uppgifter med anknytning till järnvägssäkerhet i enlighet med direktivet eller något binationellt organ som medlemsstaterna anförtrott dessa uppgifter för att uppnå en enhetlig säkerhetsordning om specialiserad gränsöverskridande infrastruktur. I Sverige ankommer dessa uppgifter på Transportstyrelsen.

Inom ramen för denna rapport är punkten b) av särskilt intresse. Egenkontrollen återkommer i flera hänseenden under de andra punkterna.

3.1 Utveckling och förbättring av säkerhet

Frågor om utveckling och hantering av säkerhet regleras i avd. II i järnvägssäkerhetsdirektivet (artikel 4–9). Inledningsvis stadgas i artikel 4.1 en skyldighet för medlemsstaterna att se till att järnvägssäkerheten upprätthålls generellt. Likaså åligger det medlemsstaterna att se till att järnvägssäkerheten, i den mån detta rimligen är genomförbart, kontinuerligt förbättras med beaktande av utvecklingen av gemenskapslagstiftningen och tekniska och vetenskapliga framsteg, och att förebyggande av allvarliga olyckor prioriteras. Åliggandena i denna del ska, enligt direktivet, säkerställas genom att säkerhetsbestämmelser fastställs, tillämpas och upprätthålls på ett öppet och icke-diskriminerande sätt för att främja skapandet av ett gemensamt europeiskt järnvägstransport-system. Bestämmelserna torde härigenom förutsätta att detta är reglerat i nationella bestämmelser, att det finns tillsynsmyndigheter och att effektiva rättsmedel existerar för att upprätthålla säkerheten i allmänhet.

Vidare åligger det medlemsstaterna, enligt artikel 4.2 att se till att behovet av *systemaspekter* beaktas i samband med åtgärder för utveckling och förbättring av säkerheten på järnvägarna.

Det följer även av artikel 4.3 att Sverige som stat har en skyldighet att se till att ansvaret för en *säker drift* av järnvägssystemet och att riskhanteringen för detsamma läggs på infrastrukturförvaltarna och järnvägsföretagen. Härigenom föreligger en skyldighet för Sverige att genomföra nödvändiga åtgärder för riskhantering, i samarbete med andra medlemsstater där det är lämpligt, tillämpa nationella säkerhetsbestämmelser och säkerhetsstandarder och inrätta säkerhetsstyrningssystem i enlighet med järnvägssäkerhetsdirektivet. Även i detta hänseende synes direktivet förutsätta att medlemsstaterna inför nationella bestämmelser som tydliggör detta ansvar. Kravet på riskhantering är alltså en substantiell del av direktivet, vilket måste återspeglas i nationell rätt med tillhörande bemyndigande.

I artikel 4.3 2 st. stadgas att utan att det inverkar på det civilrättsliga skadeståndsansvar som följer av medlemsstaternas rättsliga bestämmelser ska varje infrastruktur-förvaltare och järnvägsföretag ansvara för sina respektive delar av systemet och för en säker drift av dessa, inklusive materielförsörjning och upphandling av tjänster, gentemot användare, kunder, berörd personal och tredje part.

Slutligen regleras i artikel 4.4 att oberoende av ansvaret i artikel 4.1–4.3 ska alla tillverkare, underhållsleverantörer, tillhandahållare av vagnar, tjänsteleverantörer och upphandlande enheter vara ansvariga för att rullande materiel, anläggningar, utrustning och materiel samt tjänster levereras i enlighet med föreskrivna krav och användningsvillkor så att järnvägsföretag och/eller infrastruktur-förvaltare kan använda dem på ett säkert sätt.

3.2 Regler om säkerhetsstyrningssystem

Vad gäller säkerhetsstyrningssystem följer av artikel 9.1 att det åligger infrastruktur-förvaltare och järnvägsföretag att inrätta säkerhetsstyrningssystem för att se till att järnvägssystemet åtminstone kan uppfylla de gemensamma säkerhetsmålen, att det överensstämmer med de nationella säkerhetsbestämmelser som avses i artikel 8 och bilaga II och de säkerhetskrav som fastställs i TSD, samt att tillämpliga delar av de gemensamma säkerhetsmetoderna tillämpas. Ansvarsfördelningen dem emellan i detta hänseende är inte reglerat direktivet. Även om direktivet ger uttryck för en skyldighet för vissa rättssubjekt innebär detta inte att vare sig EU eller Sverige har möjlighet att utan nationella bestämmelser härom kunna ställa sådana krav på aktörer och än mindre utkräva ansvar. EU-rättsakten är trots allt ett direktiv som i sig inte skapar några skyldigheter för enskilda, utan kräver genomförande i den delen i nationell rätt.

Som ovan nämnts följer även av artikel 4.3 i järnvägssäkerhetsdirektivet att det ankommer på medlemsstaterna att se till att ansvaret för en säker drift av järnvägssystemet och riskhanteringen för detsamma läggs på infrastruktur-förvaltarna och järnvägsföretagen.

Vad gäller utformningen av säkerhetsstyrningssystemet ska detta enligt artikel 9.2 uppfylla de krav och innehålla de delar som

fastställs i bilaga III, med anpassning till den utövade verksamhetens art, omfattning och andra förhållanden. Med hjälp av systemet ska hanteringen av *alla* de risker som infrastrukturförvaltaren eller järnvägsföretagens verksamhet ger upphov till tryggas, däribland underhåll och materielförsörjning samt anlitande av entreprenörer. Utan att det påverkar befintliga nationella och internationella regler om skadeståndsansvar, ska i säkerhetsstyrningssystemet också i tillämpliga och rimliga fall beaktas de risker som uppstår som ett resultat av andra parter verksamhet (gemensamma risker).

Klart är sålunda att järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare ska åläggas ett ansvar att hantera såväl egna som gemensamma risker (gränssnitt). Däremot sägs ingenting om hur eventuella konflikter ska lösas vid oklarhet eller oenighet om gemensamma risker. Beträffande den slutliga fördelningen av ansvaret och bestämmanderätten vid eventuell oenighet kvarstår sålunda som oreglerat. Orsaken till att materiella regler för detta inte hanteras i direktivet är oklart, men kan bl.a. förklaras av subsidiaritetsintresset, d.v.s. att sådana regler som bäst hanteras på nationell nivå inte i dagsläget kräver gemensamma unionsregler. Detta ska emellertid inte betraktas som en rättighet för medlemsstaterna att avstå från reglering.

Enligt artikel 9.3 ska infrastrukturförvaltare se till att deras säkerhetsstyrningssystem är sådant att *effekterna* av den trafik som bedrivs på järnvägsnätet av olika järnvägsföretag beaktas och att det skapas förutsättningar för alla järnvägsföretag att kunna bedriva trafik i enlighet med TSD, nationella säkerhetsbestämmelser och de villkor som föreskrivs i deras säkerhetsintyg. Säkerhetsstyrningssystemet ska vidare vara utformat så att infrastrukturförvaltaren rutiner för nödsituationer *samordnas* med alla järnvägsföretag som använder dess infrastruktur.

Artikel 9.4 innehåller krav på överlämnande av årliga säkerhetsrapporter från infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. Av intresse för ansvarsfördelningsfrågan är att det däri av båda parter ska framföras information om hur organisationens samlade säkerhetsmål är uppfyllda, resultatet av säkerhetsplanerna samt synpunkter på brister och fel i järnvägsdrift och infrastrukturförvaltning som skulle kunna vara av betydelse för säkerhetsmyndigheten. I den mån det skulle finnas problem gällande ansvarsfördelning

borde det sålunda följa av den nationella lagstiftningen att sådana brister måste uppmärksammas till tillsynsmyndigheten.

Ansvarsfördelningen aktualiseras bl.a. för säkerhetsstyrningssystem⁶ och måste enligt bilaga III i direktivet *dokumenteras i alla berörda delar* och det som särskilt ska *beskrivas* är ansvarsfördelningen inom infrastrukturförvaltarens eller järnvägsföretagens organisation. Det ska visa hur ledningens kontroll på olika nivåer ska säkras, hur personal och deras företrädare på alla nivåer berörs och hur en kontinuerlig förbättring av säkerhetsstyrningssystemet kan tryggas.

Enligt direktivet ska varje infrastrukturförvaltare ha ett *huvudansvar* för att det egna järnvägsnätet har en säker konstruktion, säkert underhåll och säker drift. Parallellt med säkerhetsintyget för järnvägsföretag bör infrastrukturförvaltaren bli föremål för ett säkerhetsstillstånd från säkerhetsmyndighetens sida när det gäller säkerhetsstyrningssystemet och andra bestämmelser för att uppfylla säkerhetskraven (skäl 17).

3.3 Ansvarsfördelningen för riskbedömningen

Viss ledning angående systemet för ansvarsfördelning följer av Bilaga III, p. 2 med avseende på säkerhetsstyrningssystemets grunder. Därav framgår att detta system ska grundas på

- a) En säkerhetspolitik som godkänts av organisationens chef och meddelats all personal.
- b) Organisationens kvantitativa och kvalitativa mål för upprätthållande och förbättring av säkerhet samt planer och förfaranden för uppnåendet av dessa mål.
- c) Förfaranden för att uppfylla befintliga, nya och ändrade tekniska och operativa normer eller andra föreskrifter som fastställts i TSD, eller i de nationella bestämmelser som avses i artikel 8 och i bilaga II, eller i andra bestämmelser, eller i myndighetsbeslut, och förfaranden för att garantera förenlighet med

⁶ Med säkerhetsstyrningssystem avses såväl organisation som åtgärder som införts av en infrastrukturförvaltare eller ett järnvägsföretag för att trygga en säker verksamhet.

normerna och andra föreskrifter under utrustningens och verksamhetens hela livscykel.⁷

- d) Förfaranden och metoder för utförande av riskbedömning och genomförande av åtgärder för riskhantering närhelst en ändring av driftsförhållandena eller nytt material medför nya risker för infrastrukturer eller verksamheter.⁸
- e) Tillhandahållande av program för utbildning av personal och system för säkerställande av att personalens kompetens bibehålls och att uppgifterna utförs i enlighet därmed.
- f) Arrangemang för tillhandahållande av tillräcklig information inom organisationen och, i tillämpliga fall, mellan organisationer som är verksamma inom samma infrastruktur.
- g) Förfaranden och format för hur säkerhetsinformation ska dokumenteras och utarbetande av ett förfarande för konfigurationskontroll av vital säkerhetsinformation.
- h) Förfaranden för att säkerställa att olyckor, tillbud och händelser som kunde ha lett till olyckor och andra farliga händelser rapporteras, utreds och analyseras och att nödvändiga förebyggande åtgärder vidtas.
- i) Tillhandahållande av sådana larmrutiner samt sådan information i nödsituationer som har godkänts av de tillämpliga offentliga myndigheterna.
- j) Bestämmelser om återkommande intern revision av säkerhetsstyrningssystem.

⁷ Historiskt sett har huvudmetoden för att hantera risker i järnvägssystemet varit att följa regler. Det innebär att interna säkerhetsstyrningssystem därför måste innehålla förfaranden för att identifiera gällande regler i senaste version. Vidare måste även det nationella säkerhetssystemet i stort ha förfaranden som säkerställer att reglerna efterlevs, vilket även gäller företagsinterna system. Det kan inte anses vara tillfyllest att säkerhetsmyndigheten flyttar säkerhetsföreskrifter till aktörerna och att dessa enbart ska hanteras internt, något som torde vara direkt olämpligt gällande t.ex. allmängiltiga trafikföreskrifter på det nationella nätet.

⁸ Riskhanteringen under denna punkt gäller vid just ändringar. I sådana förhållanden är det viktigt att gränssnitten undersöks, vilket bl.a. innebär att om ett nytt fordon introduceras måste ägaren tillsammans med infrastrukturförvaltaren försäkra sig om att eventuella risker tagits om hand.

Hänvisningen till artikel 8 och bilaga II i järnvägssäkerhetsdirektivet hänför sig till regler om nationella *säkerhetsbestämmelser*. Av intresse för denna del av utredningen är bl.a. att Sverige är förpliktigt vid tillämpningen av direktivet, att fastställa bindande nationella säkerhetsbestämmelser och se till att de offentliggörs och tillhandahålls infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag, dem som ansöker om säkerhetsintyg samt dem som ansöker om säkerhetsstillstånd på ett klart språk som kan förstås av de berörda parterna. Nationella regler ska anmälas till kommissionen.

Enligt Artikel 8.5 ska kommissionen övervaka medlemsstaternas införande av nya bestämmelser – allt i syfte det ska införas så få nya specifika nationella bestämmelser som möjligt och därigenom förhindra uppkomsten av ytterligare hinder, och med siktet inställt på en successiv harmonisering av säkerhetsbestämmelserna.

Direktivet utesluter inte högre nationella säkerhetsnivåer än de som följer av de antagna gemensamma säkerhetsmålen, ej heller att nationella säkerhetsbestämmelser påverkar verksamheten på den aktuella medlemsstatens territorium som bedrivs av järnvägsföretag från andra medlemsländer. I sådana fall föreligger dock en skyldighet att rådgöra med alla berörda parter. Bestämmelser av detta slag ska även underställas kommissionen för behandling som, å ena sidan, bedömer om den är *oförenlig* med de gemensamma säkerhetsmetoderna eller med uppnåendet av åtminstone de gemensamma säkerhetsmålen eller att den utgör *godtycklig diskriminering* eller *förtäckt begränsning* av järnvägstransporterna mellan medlemsstaterna. I sådana fall ska kommissionen rikta ett beslut till den berörda medlemsstaten i enlighet med förfarandet i artikel 27.2 i direktivet. Om kommissionen å andra sidan *starkt tvivlar* på att säkerhetsbestämmelsen i utkastet är förenlig med de gemensamma säkerhetsmetoderna eller med uppnåendet av åtminstone de gemensamma säkerhetsmålen, eller anser att den utgör godtycklig diskriminering eller förtäckt begränsning av järnvägstransporterna mellan medlemsstaterna, ska kommissionen omedelbart informera den berörda medlemsstaten, som ska skjuta upp antagandet, ikraftträdandet eller genomförandet av bestämmelsen tills ett beslut, inom sex månader, antas i enlighet med förfarandet i artikel 27.2 i direktivet.

3.4 Medlemsstaternas åligganden och nationella myndigheters roll för järnvägssäkerheten

Det framhålls i direktivskälen att det i medlemsstaterna *bör* inrättas nationella myndigheter med uppgift att reglera och utöva tillsyn över järnvägssäkerheten. Direktivet syftar med avseende på detta att underlätta samarbetet mellan sådana myndigheter på gemenskapsnivå, varigenom de bör ha samma minimikrav i fråga om arbetsuppgifter och ansvar. Myndigheterna bör ha en hög grad av självständighet, utföra sina uppgifter på ett öppet och icke-diskriminerande sätt och därigenom bidra till att bl.a. ett gemensamt järnvägssystem skapas inom gemenskapen (skäl 22).

Vad gäller utveckling och förbättring av järnvägssäkerhet åvilar det enligt artikel 4 medlemsstaterna att *upprätthålla* järnvägssäkerheten. Medlemsstaterna har även så långt det är rimligt genomförbart en skyldighet att *kontinuerligt förbättra* järnvägssäkerheten, under beaktande av utvecklingen av gemenskapslagstiftningen och vetenskapliga och tekniska framsteg. Vidare ska medlemsstaterna prioritera att allvarliga olyckor förebyggs. I detta finns en skyldighet att fastställa, tillämpa och upprätthålla säkerhetsbestämmelser på ett öppet och icke-diskriminerande sätt för att främja skapandet av ett gemensamt europeiskt järnvägstransportsystem (artikel 4.1 i direktivet).

Vidare måste medlemsstaterna beakta *behovet av systemaspekter* i samband med åtgärder för utveckling och förbättring av säkerheten på järnvägarna. Medlemsstaterna måste även se till att ansvaret för en *säker drift* av järnvägssystemet och riskhanteringen för det samma läggs på infrastrukturförvaltarna och järnvägsföretagen. Medlemsstaterna måste även se till att dessa är skyldiga att genomföra nödvändiga åtgärder för riskhantering, i samarbete med varandra där det är lämpligt, tillämpa nationella säkerhetsbestämmelser och säkerhetsstandarder och inrätta säkerhetsstyrningssystem i enlighet med direktivet. Det följer, återigen, uttryckligen av direktivet att varje infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ansvarar för *sina respektive delar* av systemet och för en säker drift av dessa, inklusive materielförsörjning och upphandling av tjänster, gentemot användare, kunder, berörd personal och tredje part. Detta utan att det inverkar på nationella regler om civilrättsliga skadeståndsansvar (artikel 4.2–4.3).

Järnvägssäkerhetsdirektivet reglerar emellertid inte särskilt hur *ansvarsfördelningen* för gemensamma risker ska genomföras på nationell nivå. Det är dock klart att detta inte är en fråga för gemenskapsinstitutionerna – synbarligen av det uppenbara skälet att förhållandena skiljer sig avsevärt mellan medlemsländerna. Med hänsyn till dessa skillnader torde det vara förenat med mycket stora svårigheter – om alls möjligt – att införa gemenskapsbestämmelser om ansvarsfördelningen för gemensamma risker. Rena subsidiaritetsöverväganden ger vid handen att detta är en fråga som i dagsläget ankommer på medlemsstaterna att reglera.

Avsaknaden av konkreta bestämmelser i direktivet om detta ska rimligen inte tolkas så att medlemsstaterna vore förhindrade att reglera detta ansvar. Snarare är det så att unionsrätten förutsätter att medlemsstaterna i sin nationella rättsordning har hanterat detta i regelverken, ålagt säkerhetsmyndigheten att tillämpa (eventuellt på delegation av riksdag och regering utfärda bestämmelserna) och bedriva tillsyn över samspelet.

3.5 Genomförande av järnvägssäkerhetsdirektivets bestämmelser i svensk rätt

Bestämmelserna i järnvägssäkerhetsdirektivet om gemensamma risker innehåller viktiga ansvarsfördelningsfrågor, vilket även aktualiserar frågor om tillsyn och eventuella sanktioner för bristfälliga utföranden. Vidare synes det vara av stor vikt att klargöra gränsdragningsfrågan såväl i allmänhet som löpande när nya situationer uppstår. Säkerhetsfrågor kräver i sig en skyndsam hantering.

EU-bestämmelserna i detta hänseende har inte direkt effekt, utan kräver implementering på nationell nivå för att bli verksamma. I annat fall hade ansvaret tydliggjorts i en EU-förordning. Av praktiska skäl och inte minst gällande tillsyn, uppföljning och systematiskt förbättringsarbete samt beivrande av brister i säkerhetskänseende torde en lämplig ordning vara att medlemsstaterna måste ta stort och kompletterande – t.o.m. primärt – ansvar för dessa frågor. Järnvägssystemen och organisationen skiljer sig trots allt väsentligt mellan medlemsstaterna. Sammantaget förefaller det orimligt att medlemsstaterna inte skulle hantera dessa frågor i sin nationella lagstiftning. Tvärtom synes detta vara en förutsättning

för direktivets fulla genomförande och under alla omständigheter kan det inte anses föreligga rättsliga hinder för medlemsstaterna att på nationell nivå inta bestämmelser om gemensamma risker.

Bestämmelser av detta slag kommer att avse förhållandet mellan enskilda och det allmänna genom att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Av detta följer av 8 kap. 2 § RF att föreskrifterna som utgångspunkt måste meddelas genom lag. De grundläggande skyldigheterna, definitionerna m.m. torde därför behöva tas in i JvL. Samtidigt synes kravet på skyndsamhet av anpassning av regelverket även kräva att det finns möjlighet att på myndighetsnivå meddela föreskrifter. Detta torde dock i enlighet med den förhållandevis omfattande delegationsrätten som följer av 8 kap. 3 § RF inte medföra några rättsliga problem.

I allmänhet kan en uppdelning göras mellan regler som hanterar säkerhet i allmänhet (riskhantering i allmänhet), gränssnitt (gemensamma risker) och vilken metod som ska tillämpas i samband med ändringar i någon form som en aktör vill genomföra.

3.5.1 Genomförandet av säkerhetsbestämmelser i JvL, JvF och nationella föreskrifter

Kraven på järnvägssystem i allmänhet och säkerhet i synnerhet regleras för närvarande i 2 kap. 1–6 §§ JvL. Det saknas i dag konkreta bestämmelser som genomför järnvägssäkerhetsdirektivets bestämmelser om gemensamma risker.

Däremot följer av 2 kap. 5 § JvL att infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags verksamhet ska omfattas av ett *säkerhetsstyrningssystem*. Säkerhetsstyrningssystemet utgörs av den organisation som införts och de förfaranden som fastställts för att trygga en säker verksamhet. Vidare ska det för infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags verksamhet även finnas sådana *övriga säkerhetsbestämmelser* som behövs för att trygga en säker verksamhet. JvL föreskriver dock i 2 kap. 25 § ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om bl.a. *säkerhet* enligt 2 kap. 1–5 §§ samt om undantag från dessa bestämmelser för verksamhet vid sådana järnvägsnät som avses i 1 kap. 1 a §. Härigenom har åtminstone på övergripande nivå bestämmelserna i artikel 9 i järnvägssäkerhetsdirektivet genomförts

i svensk rätt. Däremot är det mera oklart om artikel 4 i järnvägs-säkerhetsdirektivet är genomförd vad beträffar riskhanteringen. Däremot åvilar ansvaret enligt JvL infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag.

På basis av bl.a. järnvägssäkerhetsdirektivet har kommissionen utfärdat ett antal förordningar gällande – förutom genomförandet vid ändringar – även regler om gemensam säkerhetsmetod för bedömning av överensstämmelse med kraven för att erhålla *säkerhetstillstånd* på järnväg⁹, gemensam säkerhetsmetod för bedömning av överensstämmelse med kraven för att erhålla *säkerhetsintyg* för järnväg,¹⁰ gemensam säkerhetsmetod för *övervakning* som ska tillämpas av järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare efter erhållande av säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd, samt av enheter som ansvarar för underhåll¹¹ och även gemensam metod för nationella säkerhetsmyndigheters *tillsyn* efter utfärdande av ett säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd.¹² Samtliga förordningar är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i medlemsstaterna, vilket innebär att de inte behöver genomföras i nationell rätt som sådana. Däremot bygger exempelvis tillsynsförordningen på att de nationella säkerhetsmyndigheterna har givits ett konkret och tydligt tillsynsansvar och därtill även effektiva rättsmedel, vilket är en fråga att hantera i nationell rätt. I så måtto bygger EU-rättsakterna på att det finns möjlighet i nationell rätt att tillämpa dem, vilket alltså förutsätter att hela järnvägssäkerhetsdirektivet till alla delar är implementerat i svensk rätt.

Enligt artikel 6.5 i järnvägssäkerhetsdirektivet ska medlemsstaterna beträffande gemensamma säkerhetsmetoder företa alla de ändringar i sina nationella säkerhetsbestämmelser som behövs med anledning av antagandet av gemensamma säkerhetsmetoder och

⁹ Kommissionens förordning (EU) nr 1169/2010 av den 10 december 2010 om en gemensam säkerhetsmetod för bedömning av överensstämmelse med kraven för att erhålla säkerhetstillstånd för järnväg, EUT L 327, 11.12.2010, s. 13–25.

¹⁰ Kommissionens förordning (EU) nr 1158/2010 av den 9 december 2010 om en gemensam säkerhetsmetod för bedömning av överensstämmelse med kraven för att erhålla säkerhetsintyg för järnväg, EUT L 326, 10.12.2010, s. 11–24.

¹¹ Kommissionens förordning (EU) nr 1078/2012 av den 16 november 2012 om en gemensam säkerhetsmetod för övervakning som ska tillämpas av järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare efter erhållande av säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd, samt av enheter som ansvarar för underhåll, EUT L 320, 17.11.2012, s. 8–13.

¹² Kommissionens förordning (EU) nr 1077/2012 av den 16 november 2012 om en gemensam säkerhetsmetod för nationella säkerhetsmyndigheters tillsyn efter utfärdande av ett säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd, EUT L 320, 17.11.2012, s. 3–7.

omarbetningen av dessa (såsom de kommer till uttryck i kommissionsförordningarna).

JvF föreskriver endast att (2 kap. 1 §) Transportstyrelsen ska *övervaka* järnvägssystemens säkerhet. Transportstyrelsen får vidare *meddela föreskrifter* om säkerhet när det gäller bl.a. säkerhetsstyrningssystem och verksamhetsutövarers övriga säkerhetsbestämmelser *som behövs* för att trygga en säker verksamhet enligt 2 kap. 5 § 2 st JvL.

En fråga är då om det i ordalydelsen av JvL och JvF kan läsas in att detta även omfattar riskhantering och att ansvaret för säker drift och om riskhantering verkligen har ålagts järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare enligt direktivet. En därtill anslutande fråga är om dessa aktörer är ansvariga för att i sin verksamhet genomföra nödvändiga åtgärder för riskhantering, därtill i samarbete med varandra när så befinner lämpligt eller nödvändigt särskilt vid ändringar. En generell anmärkning mot nuvarande lagstiftning är att den ligger på en mycket övergripande nivå som förvisso inte torde utesluta att Transportstyrelsen har rätt att utfärda föreskrifter för hantering av åläggandena och gemensamma risker/gränssnitt. Oklart är dock om det av gällande rätt kan anses följa att aktörer alls har en sådan konkret skyldighet. Ordalydelsen i JvL är något oklar i det hänseendet om av regeln ska anses följa att aktörerna har sådana skyldigheter. Att de i allmänhet har ett ansvar och att de ska ha ett säkerhetssystem är klart, men dess mera konkreta innebörd är alltså inte helt klarlagd. Med beaktande av direktivsbestämmelserna torde det följa en sådan skyldighet för Sverige som stat och det hade därför varit särskilt lämpligt att i lagstiftningen mera konkret tydliggöra detta mycket centrala säkerhetsområde i så måtto att materiella nationella bestämmelser införs i enlighet med direktivet.

I svensk rätt har införts bestämmelser om föreskrifter för nationella säkerhetstillstånd (TSFS 2015:33) och om ansökan om tillstånd för järnvägsverksamhet (TSFS 2015:35). Beträffande säkerhetsstyrningssystem och övriga säkerhetsbestämmelser för infrastrukturförvaltare med säkerhetstillstånd samt järnvägsföretag med säkerhetsintyg regleras detta i TSFS 2015:34¹³. Därav framgår

¹³ Föreskriften ersätter helt Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2007:1) om säkerhetsstyrningssystem och övriga säkerhetsbestämmelser för järnvägsföretag och Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2013:43) om säkerhetsstyrningssystem och övriga säkerhetsbestämmelser för infrastrukturförvaltare.

att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag (i tillämpliga delar) ansvarar för att säkerhetsstyrningssystemet uppfyller kriterierna enligt kommissionsförordning 1169/2010 för erhållande av säkerhetstillstånd och enligt kommissionsförordning 1058/2010 för erhållande av säkerhetsintyg.

Regler om övervakning och tillsyn har emellertid inte implementerats. Att det inte bör ske i form av myndighetsföreskrift är dock naturligt, eftersom det är myndighetens verksamhet i den delen som ska regleras. Här synes det åtminstone förutsätta reglering genom förordning av regeringen efter bemyndigande av riksdagen. Bemyndigande kan förvisso sägas föreligga genom övervakningsuppgiften, men det är oklart om detta innefattar en konkret tillsynsuppgift.

Av detta följer att det förvisso har införts övergripande bestämmelser om järnvägssäkerhet i enlighet med artikel 4.1 i direktivet, men det saknas nödvändiga lagbestämmelser om ansvaret enligt artikel 4.3 i direktivet, mer än att det åvilar infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. Därmed kan konstateras att direktivets bestämmelser inte är till fullo är implementerade i svensk rätt, vilket även ger upphov till problem i samband med väsentliga ändringar i systemet.

Den EU-rättsliga ordningen med järnvägssäkerhet kan sägas ta som allmän utgångspunkt den övergripande säkerheten enligt artikel 4.3 i järnvägssäkerhetsdirektivet som utpekar vem som har ett primärt ansvar för detta. Artikel 9.2 i samma direktiv kräver därtill att gemensamma risker beaktas, vilket specificeras i bilaga III p. 2 d) så att säkerhetsstyrningssystemet ska ha som grund bl.a. förfaranden och metoder för utförande av riskbedömning och genomförande av åtgärder för riskhantering närhelst en *ändring* av driftsförhållandena eller *nytt* material medför nya risker för infrastrukturer eller verksamheter. I detta hänseende är det av största vikt att klart tydliggöra vad som utgör en ändring eller nytt material.

Principerna för denna bedömning och hantering av sådana risker i allmänhet och gränssnitten i synnerhet regleras sedan i genomförandeförordningen bilaga I, p. 1.2. Det kan noteras att regelverket innehåller såväl regler om övergripande ansvar och principer för hur hantering och genomförande ska göras. Sålunda finns här behov av en i grunden offentlighetsnationell reglering, där mer

detaljerade regler synes behöva utformas i form av myndighetsföreskrifter. Redan av detta skäl synes det vara påkallat med ett förtydligande i JvL om såväl ansvaret och processen samt ett tydligare bemyndigande knutet till gemensamma risker.

3.5.2 Utövande av tillsyn på nationell nivå

Säkerhetsmyndigheternas uppgifter definieras mer detaljerat i artikel 16 i järnvägssäkerhetsdirektivet. Myndigheten har att ansvara för transportfrågor och den ska beträffande organisation, rättsstruktur och beslutsfattande vara oberoende av järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare samt sökande och upphandlande enhet. Det måste sålunda vara en fristående organisation även från t.ex. Trafikverket. Av dessa skäl är det naturligt att denna uppgift enligt JvF har bemyndigats Transportstyrelsen, som alltså är tillsynsmyndighet för dessa frågor i Sverige (jfr 1 kap. 2 § JvF).

Enligt artikel 16.2 e–f jfrd med artikel 16.3 ska det uteslutande anförtros säkerhetsmyndigheten att utfärda, förnya, ändra och upphäva delar av säkerhetsintyg och säkerhetstillstånd och att kontrollera de villkor och krav som föreskrivs i dessa samt att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag verkar inom ramen för de krav som fastställs i gemenskapsbestämmelser eller nationell lagstiftning. Vidare gäller detta anförtroende även att övervaka, främja och, i förekommande fall, genomföra och utveckla säkerhetslagstiftningen, inklusive systemet för nationella säkerhetsbestämmelser.

I genomförandeförordningen stadgas i artikel 17.3 att en del av dessa uppgifter som anförtros säkerhetsmyndigheten, även omfattar att *övervaka* tillämpningen av genomförandeförordningen för järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och de enheter som ansvarar för underhåll, vilka inte omfattas av certifieringsförordningen,¹⁴ men som identifieras i det nationella fordonsregistret. Huruvida stadgandet i genomförandeförordningen innebär att säkerhetsmyndigheten ska bedriva tillsyn är något oklart. I Sverige gäller enligt 1 kap. 3 § JvL att tillsynsmyndigheten (Transportstyrelsen) ska

¹⁴ Kommissionens förordning nr 445/2011 av den 10 maj 2011 om ett certifieringssystem för enheter som ansvarar för underhåll av godsvagnar och om ändring av förordning (EG) nr 653/2007, EUT L 122, 11.5.2011, s. 22–46.

pröva ansökningar om tillstånd och *utöva tillsyn* enligt JvL och enligt föreskrifter meddelade *med stöd av lagen*. Någon uttrycklig rätt att utöva tillsyn för t.ex. genomförandeförordningen eller tillsynsförordningen¹⁵ finns dock inte i lagtexten, ej heller finns någon svensk motsvarighet eller direkt hänvisning till genomförandeförordningen eller tillsynsförordningen i andra föreskrifter. Det kan särskilt noteras att det vare sig i JvL eller JvF finns någon hänvisning till 17.3 i genomförandeförordningen.

Det kan därför anses råda osäkerhet om vilket tillsynsmandat som Transportstyrelsen har gällande säkerhetsfrågorna i allmänhet och hantering av gemensamma risker i samband med ändringar i synnerhet. Avgörande i det hänseende är vad som i 2 kap. 1 § JvF avses med uttrycket att *övervaka* järnvägssystemens säkerhet. Direktivet talar mera utförligt om uppgiften att förutom övervakning, även *främja, genomföra* och *utveckla* säkerhetslagstiftningen – även nationella säkerhetsregler. I så måtto synes det vara påkallat att förtydliga tillsynsansvaret. Av tillsynsförordningen följer att de nationella säkerhetsmyndigheterna ska tillämpa den gemensamma säkerhetsmetoden för att bevaka att ett järnvägsföretag eller en infrastrukturförvaltare lever upp till sin rättsliga skyldighet att använda ett säkerhetsstyrningssystem för att säkerställa hanteringen av alla de risker som deras verksamhet kan ge upphov till, däribland underhåll och materialförsörjning samt anlåtande av entreprenörer och, i förekommande fall, för att kontrollera tillämpningen av Kommissionens förordning om gemensam säkerhetsmetod för övervakning.¹⁶

3.6 Jämförelse med andra branscher

Inom luftfartssektorn uppkommer inte samma typ av problem som i järnvägssektorn, huvudsakligen av tekniska skäl. Gränssnitten inom flygsektorn är färre i bemärkelsen att olika aktörer ska

¹⁵ Kommissionens förordning (EU) nr 1077/2012 av den 16 november 2012 om en gemensam säkerhetsmetod för nationella säkerhetsmyndigheters tillsyn efter utfärdande av ett säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd, EUT L 320, 17/11/2012, s. 3–7.

¹⁶ Kommissionens förordning (EU) nr 1078/2012 av den 16 november 2012 om en gemensam säkerhetsmetod för övervakning som ska tillämpas av järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare efter erhållande av säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd, samt av enheter som ansvarar för underhåll EUT L 320, 17/11/2012, s. 8–13.

hantera samma risk. Dessutom uppvisar flygsektorn inte sådana nationella avvikelser gällande tekniska system, fordon och utrustning som föreligger i järnvägssektorn. Visserligen finns gemensamma gränssnitt även inom luftfarten, t.ex. gällande det gemensamma luftrummet, som dock kännetecknas av en mer utvecklad harmonisering än på järnvägsområdet.¹⁷ Dessutom är det mera ovanligt att två aktörer har ett gemensamt hantera samma risk. På internationell nivå måste även nämnas International Civil Aviation Organization (ICAO) och det internationella harmoniseringsarbete som pågått under många år – jfr bl.a. Chicagokonventionen som undertecknades redan 1944.¹⁸

Generellt sett får den europeiska luftsäkerhetsmyndigheten, EASA och den tillhörande lagstiftning som den tillsammans med nationella myndigheter tillämpar vara mer utvecklad och omfattande än de internationella eller unionsrättsliga reglerna på järnvägsområdet. Detta förklaras inte minst mot bakgrund av transportslagets inter-nationella karaktär och behovet av gemensamma standarder och rutiner såväl inom EU som i förhållande till tredje land.

Behovet av nationella kompletterande regelverk och nationella säkerhetsmyndigheter synes vara mer påkallat för järnvägssektorn främst med hänsyn till de förhållandevis många gränssnitt, brister i harmoniseringshänseende och hänsyn till lokala förutsättningar – allt i kombination med de allvarliga risker som föreligger om det finns brister i hanteringen.

4 Reglering av operativ verksamhet

Transportstyrelsen har i en inlägga till utredningen gett sin syn på operativa regler om gemensamma risker, vilken jag har tagit del av.¹⁹ Där i anges bl.a. att det i dag saknas *en instans* fungerande som oberoende organ för förvaltning av operativa regler. Frågan är,

¹⁷ Se t.ex. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1108/2009 av den 21 oktober 2009 om ändring av förordning (EG) nr 216/2008 inom området flygplatser, flygledningstjänst och flygtrafiktjänster och om upphävande av direktiv 2006/23/EG, EUT L 309 s. 51–70.

¹⁸ Convention on international civil aviation, signed at Chicago, on 7 December 1944 (Chicagokonventionen).

¹⁹ Transportstyrelsen, *Järnvägsbranschens framtida förvaltning av operativa regler för tågtrafik*, TSJ 2012-50, 2014-05-22.

enligt Transportstyrelsen, om det finns krav på ett obligatoriskt samarbete mellan aktörer inom järnvägssektorn och tillika är det osäkert om EU-rätten eller svensk rätt ställer upp hinder för sådant obligatoriskt samarbete. I inlagan betonas den pågående harmoniseringen inom järnvägssektorn och att det, enligt myndigheten, kan förväntas att Sverige endast kan fastställa nationella säkerhetsbestämmelser i den mån detta medges i EU:s regler, t.ex. öppna punkter eller specialfall i en TSD.

Transportstyrelsens ställningstagande bygger på uttalanden från ERA att omfattningen av gemenskapsregler nu är så stor att det vore obehövligt med kompletterande nationell lagstiftning. Vidare motiveras det av att det EU-reglerna ställer stora krav på ansvar på järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare med avseende på egna och gemensamma risker. Slutligen anför myndigheten att de regler som fram till 2015 funnits i Järnvägsstyrelsen trafikföreskrifter (JvSFS 2008:7), JTF, inte kan meddelas som myndighetsföreskrifter framgent.

Enligt kommissionens beslut TSD Drift och trafikledning²⁰ har under bilaga I p. 6.2 en bedömning av komponenternas överensstämmelse och/eller lämplighet för användning samt kontroll av delsystemet behandlats. Vad gäller principer för delsystemet ”drift och trafikledning” framhålls att enligt artiklarna 10 och 11 i järnvägssäkerhetsdirektivet ska järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna styrka att deras säkerhetsstyrningssystem uppfyller kraven i TSD när de ansöker om ett nytt eller ändrat säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd. Vidare framhålls att enligt de gemensamma säkerhetsmetoderna för bedömning av överensstämmelse ska de nationella säkerhetsmyndigheterna inrätta ett *system* för inspektion för *övervakning* och *kontroll* av den dagliga efterlevnaden av säkerhetsstyrningssystemet och alla TSD:er. Kommissionen betonar även att det inte finns någon del i TSD Drift och trafikledning som kräver en separat bedömning av ett anmält organ.

²⁰ Kommissionens beslut av den 14 november 2012 om teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet Drift och trafikledning i järnvägssystemet i Europeiska unionen och om ändring av beslut 2007/756/EG [delgivet med nr C(2012) 8075], EUT L 345, 15.12.2012, s. 1–76.

I driftkompatibilitetsdirektivet²¹ anges i skälen att de delsystem som utgör järnvägssystemet *bör underkastas ett kontrollförfarande* (utlåtande från ett anmält organ). Å ena sidan måste kontrollen ge de myndigheter som ansvarar för godkännande att ta i bruk möjlighet att försäkra sig om att resultatet i projekterings-, uppbyggnads- och ibruktagandestadierna överensstämmer med gällande regler och tekniska och driftsmässiga föreskrifter. Å andra sidan måste kontrollförfarandet även göra det möjligt för tillverkarna att kunna räkna med likabehandling oavsett vilket land det rör sig om. Det är således nödvändigt att utforma en eller flera *moduler* som fastställer principerna och villkoren för en EG-kontroll av delsystemen. Efterlevnad förutsätter dock kontrollförfarande. När ett delsystem har tagits i bruk bör medlemsstaterna försäkra sig om att det används och underhålls i enlighet med de väsentliga krav som gäller för delsystemet. Enligt järnvägssäkerhetsdirektivet åligger ansvaret för att dessa krav uppfylls, som tidigare nämnts, infrastrukturförvaltaren eller järnvägsföretaget, som *var och en* ansvarar för sina egna delsystem. Medlemsstaterna kan kontrollera att dessa krav uppfylls i samband med beviljandet av säkerhetsintyg och säkerhetstillstånd i enlighet med artiklarna 10 och 11 i järnvägssäkerhetsdirektivet (Jfr skäl 39–40), men även vid omprövning och tillsyn.

Driftkompatibilitetsdirektivet eller TSD:er säger dock egentligen ingenting om hur gemensamma risker ska hanteras. Att TSD Drift kommer att ersätta JTF råder heller inte bot på den bristen.

4.1 Nationella regler om gemensamma risker/gränssnitt

Sveriges regler återfinns för närvarande i den ovannämnda JFT (som avses upphävas 1 januari 2016), av vilken framgår att trafiksäkerhetsinstruktionerna ska vara likalydande om de reglerar samma trafik eller arbeten. Regler om gemensamma risker för järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare följer av Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2015:34) om säkerhetsstyrningssystem och

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/57/EG av den 17 juni 2008 om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen (omarbetning), EUT L 191, 18.7.2008, s. 1–45

övriga säkerhetsbestämmelser för infrastrukturförvaltare med säkerhetstillstånd samt järnvägsföretag med säkerhetsintyg. Föreskriften, som ersätter JvSFS 2007:1, innehåller *krav på samarbete* vid hanteringen av gemensamma risker genom operativa regler i trafiksäkerhetsinstruktionerna och att dessa är likalydande i gemensamma delar.

Transportstyrelsen hänvisar till TSD Drift och trafikledning avsnitt 2.2.2, av vilken följer ett *delat ansvar* för järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare, genom att inrätta lämpliga processer, att se till att alla krav avseende regler, förfaranden och dokumentation uppfylls. Införandet av dessa processer är en relevant del av järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarens säkerhetsstyrningssystem, i enlighet med kraven i järnvägssäkerhetsdirektivet. Själva säkerhetsstyrningssystemet utvärderas av relevant nationell säkerhetsmyndighet innan säkerhetstillstånd/-intyg utfärdas. Inte heller i detta hänseende regleras gränsdragningen mellan aktörerna mera i detalj.

Transportstyrelsen framhåller vikten av att järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare *har kontroll* över gemensamma risker och att dessa hanteras på korrekt sätt i de gemensamma reglerna i trafiksäkerhetsinstruktionen. Likaså lyfter myndigheten fram faran i att aktörerna inte kommer överens om hanteringen av gemensamma risker och nödvändiga ändringar. Detta säger dock inget om det konkreta ansvaret för respektive part i Sverige eller hur eventuella meningsskiljaktigheter ska lösas.

Frågan är då om det är tillräckligt att kontrollera regelefterlevnad enbart i samband med beviljande av säkerhetsintyg och säkerhetstillstånd. Transportstyrelsen har diskuterat möjligheten av deltagande i Forum för hantering av gemensam riskhantering av trafiksäkerhetsrisker (FRI) enligt engelsk förebild,²² där myndigheten är beredd att *administrera* och ta ansvar för sådan verksamhet. Oklarhet råder dock om det är möjligt att *kräva* deltagande i sådant forumarbete. Vore det frivilligt finns en risk att det skulle kunna uppfattas som konkurrenssnedvidande och ge oklara fördelar respektive nackdelar för aktörerna. Om hanteringen av

²² I Storbritannien föreligger ett krav på verksamhetsutövare att delta i Railway Safety and Standards Board (RSSB) och licensen att bedriva verksamhet är villkorat av deltagande i forumet. Se www.rssb.co.uk

gemensamma risker skulle göras inom ramen för ett obligatoriskt deltagande i en forumverksamhet torde även detta kräva lagstiftning i Sverige, varvid frågor aktualiseras om forumets rättsliga status och bemyndigande. I allt väsentligt skulle detta mycket väl kunna innebära att samma uppgifter kunde utföras av säkerhetsmyndigheten.

Problemet med FRI är även att det förvisso etablerar ett gemensamt forum för samarbete om gemensamma risker, men det tillhandahåller ingen mekanism att använda i händelse av oenighet om risker och hur sådana ska hanteras och om vem som bär ansvar för vad.

I kommissionens genomförandeförordning²³ avseende gemensam säkerhetsmetod för riskvärdering och riskbedömning betonas behovet av särskild uppmärksamhet angående riskhantering vid *gränssnitten* mellan de aktörer som är inblandade i tillämpningen av den förordningen.

4.2 Särskilt om riskhanteringsprocessen vid bedömning av ändringar

Genomförandeförordningen fastställer en reviderad gemensam säkerhetsmetod för riskvärdering och riskbedömning som avses i artikel 6.3 i järnvägssäkerhetsdirektivet. Kommissionsförordningen reglerar hur uppnåendet av säkerhetsmålen och uppfyllandet av andra säkerhetskrav bedöms genom att fastställa metoder för riskvärdering och riskbedömning. Vidare regleras därigenom riskhanteringsprocesser vid bedömning av *ändringars* inverkan på säkerhetsnivåerna och efterlevnaden av säkerhetskraven. I detta hänseende fastställs även hur utbytet av säkerhetsrelevant information mellan olika aktörer inom järnvägssektorn ska ske, i syfte att kontrollera säkerheten vid de olika gränssnitt som kan förekomma och vilken bevisning som tillämpningen av en riskhanteringsprocess innefattar.

I genomförandeförordningens bilaga I regleras allmänna principer för riskhanteringsprocessen. Hantering av gränssnitt regleras

²³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 402/2013 av den 30 april 2013 om den gemensamma säkerhetsmetoden för riskvärdering och riskbedömning och om upphävande av förordning (EG) nr 352/2009, EUT L 121, 3.5.2013, s. 8–25.

i bilagans avsnitt 1.2. Med gränssnitt avses alla gränssytor där ett samspel sker under ett systems eller delsystems livscykel, inbegripet drift och underhåll, där olika aktörer inom järnvägssektorn samarbetar för att hantera riskerna. Skyldigheter är som följer:

För det första åläggs de berörda aktörerna inom järnvägssektorn för varje gränssnitt av betydelse en *samarbetskyldighet* i syfte att identifiera och gemensamt hantera de riskkällor och därtill knutna säkerhetsåtgärder som behöver hanteras för respektive gränssnitt. Förslagsställaren²⁴ ska samordna hanteringen av gemensamma risker vid gränssnitten.

Vad gäller väsentliga förändringar stadgas i artikel 4.1 i genomförandeförordningen att om det inte finns någon anmäld nationell bestämmelse som definierar om en ändring är väsentlig eller inte i en medlemsstat, ankommer det på förslagsställaren att beakta den aktuella ändringens eventuella konsekvenser för järnvägssystemets säkerhet. I sådana fall följer av artikel 4.1, 2 st. att om den föreslagna ändringen inte får några konsekvenser för säkerheten behöver den förhållandevis omfattande riskhanteringsprocessen i artikel 5 i genomförandedirektivet inte användas. I denna bestämmelse finns alltså en inneboende risk för partisk och subjektiv bedömning. Bestämmelsen är alltså avsedd att ålägga förslagsställaren en skyldighet i avsikt att avsaknad av nationell reglering. Det senare torde dock vara en huvudregel, eftersom avsaknad därav kan leda till att ändringens allvarighet påverkas av förslagsställarens subjektiva bedömning i stället för en oberoende myndighets objektiva bedömning. Självfallet kan det inte uteslutas att förslagsställaren agerar oberoende och för järnvägssystemets allmänna fromma och bästa, men avsaknad av oberoende bedömning riskerar åtminstone att skapa en felaktig incitamentsstruktur. Detta talar för ett behov av nationell reglering och tillsyn av säkerhetsmyndigheten.

I händelse av att en aktör som avser att uppfylla ett säkerhetskrav upptäcker att det finns behov av en säkerhetsåtgärd som denne själv inte kan genomföra ska aktören, *efter överenskommelse*

²⁴ Med *förslagsställare* avses i förordningen ett järnvägsföretag eller en infrastrukturförvaltare som genomför åtgärder för riskhantering i enlighet med artikel 4 i direktiv 2004/49/EG, en enhet som ansvarar för underhåll som genomför åtgärder i enlighet med artikel 14a.3 i direktiv 2004/49/EG, en upphandlande enhet eller en tillverkare som uppmanar ett anmält organ att tillämpa EG-verifieringsförfarandet i enlighet med artikel 18.1 i direktiv 2008/57/EG eller ett organ som utsetts enligt artikel 17.3 i det direktivet, samt den som ansöker om godkännande av ibruktagande av strukturella delsystem (artikel 3).

med en annan aktör, *överföra* hanteringen av den därtill knutna riskkällan till den sistnämnda aktören.

Aktörer som upptäcker att en säkerhetsåtgärd inte uppfyller kraven eller är otillräcklig, ansvarar för att detta anmäls till förslagsställaren, som i sin tur ska *informera* den aktör²⁵ som genomför säkerhetsåtgärden.

Den aktör som genomför säkerhetsåtgärden ska därefter *informera* alla aktörer som påverkas av problemet, antingen inom det system som bedöms eller, i den utsträckning aktören känner till detta, inom andra befintliga system som tillämpar samma säkerhetsåtgärd.

I händelse av oenighet mellan två eller flera aktörer ska förslagsställaren *ansvara för att hitta en lösning*. Om en aktör inte kan uppfylla ett krav i en anmäld nationell bestämmelse, ska förslagsställaren *rådfråga* den relevanta behöriga myndigheten. Oberoende av definitionen av det system som bedöms, ska förslagsställaren se till att riskhanteringen omfattar både själva systemet och dess införlivande i järnvägssystemet som helhet.

De konkreta skyldigheterna och rättigheterna avseende gemensamma risker enligt EU-rätten är mot denna bakgrund tämligen fåtaliga och systemet för hantering av gemensamma risker bygger i allt väsentligt på en oklar form av obligatorisk samverkan mellan parterna, synbarligen baserat på den fromma förhoppningen om att parterna i samförstånd finner en lösning i händelse av konflikt. Det saknas emellertid bestämmelser i såväl EU-rätten som nationella rätt om hur sådan eventuell oenighet om gemensamma risker ska hanteras och hur bindande sådana regler ska vara.

Problemet med frånvaron av nationella regler om gemensamma risker illustreras vidare av processen för säkerhetsbedömningsrapporter som följer av artiklarna 15–16 i genomförandeförordningen. Av de bestämmelserna framgår att bedömningsorganet²⁶ ska lämna en säkerhetsbedömningsrapport till förslagsställaren, vilken i sin tur ska ansvara för och bedöma om och hur man ska beakta slutsatserna i säkerhetsbedömningsrapporten i fråga om säkerhetsacceptans

²⁵ Med *aktörer* avses enligt artikel 3 i genomförandeförordningen alla parter som direkt eller genom avtal är inblandade i tillämpningen av denna förordning.

²⁶ Med oberoende bedömningsorgan avses den oberoende och kompetenta externa eller interna enskilda person, organisation eller enhet som utför en undersökning för att, på grundval av bevisning, avgöra huruvida ett system kan uppfylla sina säkerhetskrav.

av den bedömda ändringen. I detta ska förslagsställaren även dokumentera de delar av säkerhetsbedömningsrapporten som denne i förekommande fall invänder mot och motivera invändningarna. Det ankommer sedan på förslagsställaren att på basis av bl.a. säkerhetsbedömningsrapporten från bedömningsorganet lämna en skriftlig försäkran om att alla identifierade riskkällor och därmed förknippade risker kontrolleras till en godtagbar nivå. Genomförandeförordningen stadgar dock inte till vem denna försäkran ska lämnas och torde förutsätta att det finns nationella regler om detta. Att försäkran i vart fall ska lämnas till tillsynsmyndigheten framstår som rimligt, men torde kräva reglering.

I sammanhanget råder oklarhet om exakt vad tillsynsmyndigheten kan ingripa mot gällande säkerhetssystemens gemensamma riskhantering. Exempel på detta är att det i artikel 4.3 i genomförandeförordningen stadgas att förslagsställaren ska föra lämplig dokumentation till stöd för sitt beslut. Huruvida det föreligger uppgiftsskyldighet för detta, de mer konkreta formerna för sådant eventuellt ansvar och i allmänhet hur processen knuten till riskhantering i avsnitten 1.1 och 1.2 i bilaga I till genomförandeförordningen ska utformas, är oklart. Särskilt osäkert är vad som menas med skyldigheten för förslagsställaren att ”hitta en lösning” i händelse av oenighet. Detta synes innefatta en allmän skyldighet bidra till att parterna kommer överens, närmast att jämställa med en oklar omförhandlingsklausul utan tillhörande skyldighet att ändra något rättsförhållande. Om det avser ett ansvar att åstadkomma enighet parterna emellan är även oklart. Lösningen torde vara att säkerhetsmyndigheten bemyndigas att lösa sådan oenighet och utfärda föreskrifter för undvikande av dess uppkomst.

Med tanke på järnvägens särskilda karaktär som kan liknas med en produktionsprocess, där ingående komponenter och processer kännetecknas av ett ömsesidigt samspel, ständigt behov av samordning och där flera aktörer samtidigt hanterar gemensamma risker – låt vara från olika verksamhetsperspektiv – framstår det som naturligt att det finns ett oberoende organ som kan anlägga ett helhetsansvar gällande säkerhet på järnvägen som transportmedel. Enbart förekomsten av gemensamma risker och dess potentiellt sett katastrofala konsekvenser av felhantering eller oenighet om vem som bär ansvar för vad, i vilken omfattning och vad som bör göras åt saken, talar starkt för att en myndighet bör bära ansvaret för att

utfärda föreskrifter om gemensamma risker och hantera oenighet i anledning av detta.

EU-rätten utesluter emellertid inte att det finns nationella bestämmelser på området (jfr bl.a. artiklarna 4.1 och 6.1), innefattande regler om ett oberoende bedömningsorgan.²⁷ Inte heller är det enligt unionslagstiftningen uteslutet att beslut om oenighet i samband med gränssnitt kan hanteras av säkerhetsmyndigheten, som genom nationell lagstiftning bemyndigas att bestämma t.ex. genom tillämpningsföreskrifter hur säkerhetsfrågor om gemensamma risker ska hanteras.

Såsom ovan har konstaterats finns det redan i dag en omfattande delegationsordning avseende säkerhetsfrågor till Transportstyrelsen. Det kan därför anses att vare sig ordalydelsen i JvL eller JvF hindrar att Transportstyrelsen utfärdar detaljföreskrifter och föreskrifter vidoenighet om gemensamma risker. Däremot är JvF mer specifik i fråga om säkerhetsbemyndigandet än JvL och ger intryck av att vara uttömmande. Med tanke på dessa åtgärders ingripande och tvångsmässiga karaktär får det anses vara nödvändigt att förtydliga detta bemyndigande i JvF, inte minst med tanke på att ett sådant konkret bemyndigande saknas i uppräkningsparagrafen i 2 kap. 1 § JvF.

Sammantaget kan konstateras att behovet av att hantera gemensamma risker på ett ändamålsenligt sätt har uppmärksamats i EU-rätten. Principerna för detta och viktiga processteg har identifierats i genomförandeförordningen. Det är vidare tydligt att EU-rätten närmast tar som utgångspunkt att detta ska genomföras i nationell rätt. Aktörerna har dock ålagts ett gemensamt ansvar, vilket i avsaknad av tillsynsrätt och sanktionsmöjligheter, vilket i allt väsentligt är situationen i Sverige i dag, ger en överhängande risk för skönsmässig eller subjektiv bedömning utan klara skyldigheter att lösa uppkomna problem eller risker. Systemkritiska risker och dess potentiellt sett mycket allvarliga konsekvenser bör, enligt min mening, inte överlämnas till marknaden för självreglering.

²⁷ Kommissionen genomförandeförordning anger i skäl 12 att "När allmänt vedertagen praxis tillämpas bör det därför vara möjligt att begränsa konsekvenserna av tillämpningen av den gemensamma säkerhetsmetoden i enlighet med proportionalitetsprincipen. På samma sätt gäller att om det finns bestämmelser på unionsnivå som kräver särskilda ingripanden från den nationella säkerhetsmyndigheten, bör myndigheten ha tillåtelse att agera som oberoende bedömningsorgan i syfte att minska dubbelkontroller, onödiga kostnader för branschen och tiden fram till dess att produkten kan släppas ut på marknaden."

4.3 En alternativ ordning för reglering av säkerhetsmetoder

Som nämnts ovan är EU-rätten inte utvecklad på detaljnivå avseende aktörernas hantering av gemensamma risker, även om metoderna för detta har harmoniserats. Det är klart att järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare har ett ansvar för säkerheten för respektive verksamhetsdel och ett gemensamt ansvar för gränssnitt. Det krävs vidare en samverkan om dessa risker med tillhörande informationsskyldighet till berörda parter. Däremot saknas regler om hantering vid oenighet.

4.3.1 Nationella säkerhetsbestämmelser i allmänhet

Enligt artikel 8 i järnvägssäkerhetsdirektivet finns en skyldighet för medlemsstaterna att vid tillämpningen av direktivet fastställa bindande nationella säkerhetsbestämmelser och se till att de offentliggörs och tillhandahålls infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag, dem som ansöker om säkerhetsintyg samt om säkerhetstillstånd på ett klart språk som kan förstås av de berörda parterna.

Enligt direktivet föreligger inga hinder mot att ändra anmälda säkerhetsbestämmelser, men dessa ska anmälas till kommissionen, såvida inte en bestämmelse enbart avser tillämpningen av TSD. Kommissionen har en övervakande roll i syfte att säkerställa att det inom unionen som helhet införs så få nya specifika nationella bestämmelser som möjligt med siktet inställt på en successiv harmonisering av säkerhetsbestämmelserna.

Det finns heller inga hinder mot att en medlemsstat inför nationella bestämmelser med högre säkerhetsnivåer än vad som följer av de gemensamma. I sådana fall ska dock staten rådgöra med berörda parter och underställa sådana bestämmelser kommissionen för prövning.

Enligt bilaga II p. 4 i järnvägssäkerhetsdirektivet följer att de nationella säkerhetsbestämmelser som omfattas av anmälningsplikten till kommissionen omfattar bl.a. bestämmelser angående befintliga nationella säkerhetsmål och säkerhetsmetoder, bestämmelser angående krav på säkerhetsstyrningssystem och utfärdande av säkerhetsintyg till järnvägsföretag och gemensamma regler för sådan drift av järnvägsnätet som ännu inte omfattas av någon TSD,

inbegripet bestämmelser i samband med signal- och trafiklednings-system. Här har upplysts mig att järnvägsnätet i Sverige till klart övervägande del består av ett signalsystem som inte omfattas av någon TSD. Det framstår som helt orimligt att avsaknaden av TSD:er skulle innebära att Sverige skulle antingen se det som lämpligt eller tvingat att acceptera en ordning med självreglering för sådana system. I stället torde detta vara ett gott exempel på behov av nationell reglering.

4.3.2 Hantering av gemensamma risker i nationell lagstiftning

Hantering av risker som rimligen inte uteslutande kan åläggas en enskild part och där enskildas verksamhet ingår i ett system av helt eller delvis överlappande verksamheter torde i vissa fall kräva intervention av myndighet – särskilt om det föreligger fara för liv och hälsa i händelse av felaktig hantering. Det är sålunda motiverat av ett angeläget allmänintresse för staten att reglera och utöva tillsyn över det aktuella området.

En lämplig ordning i förevarande fall synes vara att det i nationell lagstiftning med tillhörande bemyndigande klargörs hur gemensamma risker ska hanteras och att myndigheten ges möjlighet att bestämma i händelse av oenighet. Sammantaget krävs åtminstone följande komponenter

1. Komplettering i järnvägslagen (2004:419) med regler för gemensamma risker med tillhörande bemyndigande för myndighet att meddela föreskrifter.
2. Lagstadgat tillsynsansvar för processen knuten till hantering av gemensamma risker och ansvar för myndighet vid oenighet.
3. Effektiva rättsmedel för genomdrivande av föreskrifter, överklagandemöjligheter, sanktioner m.m.
4. Komplettering av befintlig lagstiftning avseende uppgiftsskyldighet för nödvändig information knuten till gemensamma risker.
5. Komplettering av befintlig lagstiftning med interimistiska regler för brådskande åtgärder.

Sammantaget torde det inte finnas hinder för Sverige att komplettera EU:s regelverk och befintligt nationellt regelverk med en förstärkt roll för säkerhetsmyndigheten avseende gemensamma risker. Avsaknaden av konkreta bindande regler vid oenighet om gemensamma risker talar starkt för att detta är nödvändigt.

De nödvändiga regeländringarna kommer att medföra behov av en översyn av säkerhetsbestämmelserna och bemyndigandena i JvL och JvF om det ska vara möjligt för Transportstyrelsen att utfärda föreskrifter på området. Det måste framhållas att översynen inte enbart ska omfatta föreskrifter om just gemensamma risker, utan att även anknutna frågor om tillsyn och sanktioner måste ses över. De senare måste regleras i JvL.

Relationen mellan kommersiell och upphandlad subventionerad trafik på den avreglerade svenska järnvägsmarknaden

Staffan Hultén

Docent

Stockholm School of Economics Institute for Research

Innehållsförteckning

Sammanfattning	129
1 Inledning	131
1.1 Utgångspunkter	133
1.2 Disposition	134
2 Tre problem	134
3 Kollektivtrafiklagen och politiker och myndigheters ställningstaganden i frågan om konkurrens mellan upphandlad och kommersiell trafik	136
4 Effekter av inträde av upphandlad järnvägstrafik på prissättning, tidtabeller och restider	141
4.1 Pendeltåget Stockholm–Arlanda–Uppsala.....	141
4.2 Öresundstågen på Västkustbanan.....	143
5 Hur utvecklas resandet?	144
5.1 Vad förklarar det ökade resandet?	147
6 Olika utredningars syn på konkurrensen mellan upphandlad och kommersiell järnvägstrafik	147
7 Konkurrensen mellan upphandlad och kommersiell järnvägstrafik	151
7.1 Varför agerar regionerna på det här sättet?	155
8 Diskussion och slutsatser	156
8.1 En sekventiell modell över interaktionen upphandlad och kommersiell järnvägstrafik	157
Referenser	162

Sammanfattning

På allt fler järnvägslinjer som sträcker sig över flera regioner (storregional järnvägstrafik) kan resenärer välja mellan att åka med tåg som planeras och marknadsförs av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) eller planeras och marknadsförs av kommersiella järnvägsföretag. Relationen mellan den upphandlade och kommersiella järnvägstrafiken är komplex och ser olika ut i olika delar av landet. En del regioner, som Västra Götaland, har valt att koordinera sitt utbud av långväga järnvägstrafik med SJ AB:s kommersiella persontrafik. Andra regioner har valt att handla upp all storregional järnvägstrafik som tjänstekoncessioner och låta det kommersiella företaget som utför trafiken ta hand om en del av biljettintäkterna. En tredje typ av regioner (t.ex. regionerna som samverkar i Öresundstågen eller Stockholms läns landsting och Upplands läns landsting som samarbetar om pendeltågen Stockholm–Uppsala) handlar upp trafiken och sköter både tidtabeller och tar hand om alla biljettintäkter.

Inträdet av upphandlad persontrafik på marknader där tidigare SJ AB bedrev kommersiell persontrafik har ifrågasatts av Trafikanalys i en del utredningar, men har genomgående fått ett positivt bemötande av rikspolitiker, regionalpolitiker och statliga myndigheter. I den här rapporten försöker jag kritiskt ifrågasätta om vinsterna med den upphandlade järnvägstrafiken är större än de kostnader den orsakar.

Några av de viktigaste positiva effekterna med upphandlad storregional järnvägstrafik är att de utvidgar den regionala arbetsmarknaden, underlättar annat vardagsresande och ger väsentliga tillskott till kollektivtrafiken. Några av de viktigaste negativa effekterna är att den stör utbudet av kommersiell persontrafik med buss och tåg, att den innebär stora kostnader för regionerna, och att den leder till ett överdrivet utbud av tågavgångar på linjer där upphandlad och kommersiell trafik konkurrerar.

Rapporten avslutas med en modell över interaktionen mellan upphandlad och kommersiell järnvägstrafik. Slutsatsen av denna modell är att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har mer att vinna på att vara mjuka i interaktionen med kommersiella järnvägsföretag, eftersom regionerna på medellång sikt har fem konkurrensnackdelar. Den viktigaste konkurrensnackdelen är de

restriktioner som finns inskrivna i Kollektivtrafiklagen om regional järnvägstrafik. Den ska t.ex. huvudsakligen avse vardagsresande, avse resor kortare än 100 km, och tågen ska stanna vid de flesta stationer inom regionerna. Den andra viktiga konkurrensnackdelen är RKM:s och landstingens affärsmodell. Periodkortet är starkt subventionerade och enstaka resor är ofta dyrare än de kommersiella företagets biljetter. Den tredje konkurrensnackdelen är att RKM möter en konkurrent som kan agera opportunistiskt och ta begränsade samhälleliga hänsyn. Den fjärde konkurrensnackdelen är att RKM ska tillhandahålla en standardiserad odifferentierad tjänst i konkurrens med operatörer som kan differentiera sitt utbud. Den femte konkurrensnackdelen är att kollektivtrafik konkurrerar med andra viktiga samhällsfunktioner inom regionerna, vilket ger ett tak för hur mycket resurser som kan läggas på järnvägstrafik.

1 Inledning

Under de senaste åren har det blivit allt vanligare att upphandlad subventionerad och kommersiell järnvägstrafik kör sida vid sida. Ibland är interaktionen mellan de två typerna av trafik huvudsakligen komplementär, ibland kännetecknas den av konkurrens. Relationen mellan den upphandlade och kommersiella järnvägstrafiken är komplex och ser olika ut i olika delar av landet.

Med upphandlad subventionerad järnvägstrafik¹ (i fortsättningen benämns denna upphandlad järnvägstrafik) avses i den här rapporten när en region eller samverkande regioner handlar upp driften av persontrafik på järnväg från kommersiella järnvägsföretag och därefter tar hand om alla eller delar av biljettintäkterna från resenärerna. Den upphandlade järnvägstrafiken kan antingen utföras åt den regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM) och myndigheten utfärdar biljetter och periodkort och tar hand om alla intäkterna eller utföras som en tjänstekoncession och i dessa fall avgör avtalets utformning fördelningen av risktagande och intäkter. För närvarande bedrivs följande regionala järnvägstrafik som koncessioner: MÅLAB:s trafik, Värmlandstrafiks tågssystem, Tåg i Bergslagen och Norrtåg. Med interregional järnvägstrafik avses i denna rapport all järnvägstrafik som passerar en länsgräns. Denna definition av interregional järnvägstrafik är oprecis för att avgöra om en järnvägslinje rymms inom en arbetsmarknadsregion, men det har ingen betydelse för rapportens frågeställning om marknadsinteraktionen mellan kommersiell och upphandlad järnvägstrafik.

Enligt Nelldal et al (2014) konkurrerar upphandlad och kommersiell järnvägstrafik på sex olika järnvägsnät. 1. Öresundstågen Köpenhamn–Malmö–Göteborg och Öresundstågen Malmö–Kalmar. 2. Västtågen Göteborg–Skövde konkurrerar till viss del med kommersiell fjärrtrafik på Västra stambanan. De utgör också ett komplement inom Västra Götalandsregionen. 3. Östgötatrafiken och Jönköpings länstrafik kör länsöverskridande regional trafik på Södra stambanan Norrköping–Linköping–Nässjö. 4. SL och UL:s pendeltåg Stockholm–Uppsala konkurrerar med SJ:s kommersiella tågtrafik inom TiM mellan ändpunkterna

¹ I Nelldal et al (2014) används begreppet planeringsstyrd trafik för upphandlad järnvägstrafik..

och med Arlanda Express på sträckan Stockholm-Arlanda. 5. Upptåget Uppsala-Gävle konkurrerar delvis med kommersiell fjärtrafik mellan ändpunkterna. 6. X-tåget Gävle-Sundsvall kör vissa kompletterande turer till kommersiell fjärtrafik men genom att restiderna är nästan lika korta som för snabbtåg och kapaciteten på den enkelspåriga Ostkustbanan begränsad uppkommer det konkurrens både om resenärer och om tåglägen.

I den här rapporten behandlas konkurrensen mellan upphandlad och kommersiell järnvägstrafik på västkustbanan mellan SJ AB och Öresundstågen och på sträckan Stockholm-Uppsala inklusive tågen till Arlanda. Motivet för att välja dessa två sträckor är att de avser konkurrens både utmed linjen och mellan ändpunkter och att dessa två linjer har störst kommersiell potential av linjerna med konkurrens mellan upphandlad och kommersiell järnvägstrafik. I rapporten behandlas också Stockholms läns landstings beslut att belägga den interregionala järnvägstrafiken (eller det politiskt korrekta uttrycket storregional järnvägstrafik) i Trafik i Mälardalen (TiM) med allmän trafikplikt. Dessa tre marknader har också lyfts fram av Trafikanalys (2014a) som de mest intressanta exemplen på konkurrens mellan upphandlad och kommersiell järnvägstrafik. ”Den subventionerade tågtrafiken har vunnit mark i Öresundsregionen och under en period (april 2012–december 2013) slutade SJ köra sina kommersiella tåg Göteborg-Malmö med hänvisning till att de inte kunde möta de subventionerade tågens konkurrens ... I Stockholms län har subventionerad trafik börjat köras till Uppsala via Arlanda. På den längre sträckan har SJ tappat resande och Swebus har lagt ned sina egna turer till Arlanda och gått in i samarbete med Flygbussarna. De senaste planerna av mer storregional offentlig finansierad trafik som planeras är i Mälardalen då också offentlig trafik tränger undan kommersiell trafik.” Enligt SL (2014) är det inte bestämt att detta kommer bli fallet eftersom relationen mellan den kommersiella och subventionerade järnvägstrafiken inom TiM ännu inte är fastslagen. ”På sträckor som bedöms företagsekonomiskt lönsamma ska i första hand avtal prövas där kommersiell trafik funktionellt integreras i det större trafiksystemet. Övergripande riktlinjer för hur detta ska ske beskrivs i den affärsplan som ingår som del i samverkansavtalet.”

1.1 Utgångspunkter

Jag har i den här rapporten valt att betrakta RKM både som en myndighet som strävar att uppfylla transportpolitiska mål och som ett företag. Motivet för att även betrakta RKM som ett företag är att de som organisationer tvingas hushålla med knappa resurser och att de till mellan 30 och 55 procent finansieras av biljettintäkter och andra kommersiella intäkter. Jag har också avstått från att följa den praxis som har utvecklats inom kollektivtrafiken att betrakta all järnvägstrafik som regional (storregional) om en RKM eller flera RKM så beslutar. Det verkar rimligare för den marknadsanalys som utvecklas i kapitel 7 att använda en icke-politiserad marknadsdefinition som baseras på regiongränser, resande och avstånd. Regiongränser fortsätter att fungera som en viktig faktor för resandet eftersom invånarna i en region regelbundet tvingas göras resor till centralorten i en region.

En andra utgångspunkt är att jag inte har tagit hänsyn till RKM:s uppfyllande av sina regionalpolitiska och transportpolitiska mål. RKM tar givetvis andra hänsyn än konkurrensen med kommersiella järnvägsföretag när de upphandlar järnvägstrafik på linjer eller i järnvägsnät där kommersiella företag tidigare var dominerande.

En tredje utgångspunkt för rapporten är att kommersiell järnvägstrafik har flera fördelar jämfört med upphandlad järnvägstrafik som riskerar att förloras om RKM fortsätter att expandera sin interregionala järnvägstrafik. Rapporten kan därför ses som en partsinlaga till försvar för kommersiell järnvägstrafik. Den viktigaste fördelen med kommersiell järnvägstrafik är att den sekventiellt korrigerar utbudet i förhållande till efterfrågan och förändrar prissättningen i förhållande till resenärernas betalningsvilja. Enligt Nelldal et al (2014) har detta t.ex. lett till att det billigaste biljettpriset med SJ:s snabbtåg har halverats perioden 2000–2014. De billigaste biljetterna med SJ AB är i dag väsentligt billigare än enstaka resor med subventionerade regionaltåg. Under samma period ökade priset på ett genomsnittligt periodkort utfärdat av en trafikhuvudman senare av RKM med 40 procent. I tidsperspektivet 1990 och framåt har priset för alla SJ:s biljetter ökat väsentligt mindre än ett genomsnittligt subventionerat periodkort.

1.2 Disposition

Rapporten har följande disposition. I kapitel 2 behandlas tre specifika problem som uppstår på järnvägsmarknader där det finns konkurrens mellan upphandlad och kommersiell trafik. Därefter följer ett kapitel som behandlar hur politiker och myndigheter ser på problemet med konkurrens mellan upphandlad och kommersiell trafik. I de två följande kapitlen behandlas marknadsinteraktionen mellan upphandlad och kommersiell järnvägstrafik. I kapitel 4 ges information om prissättning, tidtabeller, och restider och i kapitel 5 redovisas uppgifter om turtäthet och utveckling av resandet. Trafikanalys har beställt tre olika utredningar om järnvägssystem där det finns eller kommer finnas konkurrens mellan upphandlad järnvägstrafik och kommersiell kollektivtrafik. I kapitel 6 analyseras dessa utredningar och i denna analys används även kompletterande datamaterial. Därefter analyseras och diskuteras i kapitel 7 och 8 två problem: a) användandet av taktiska och strategiska konkurrensmedel av regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) och kommersiella företag. b) de företagsekonomiska och samhällsekonomiska effekterna av att upphandlad persontågstrafik går in på marknader som tidigare dominerades av kommersiell järnvägstrafik. Rapporten avslutas med diskussion och slutsatser.

2 Tre problem

Järnvägsmarknaderna där upphandlad och kommersiell trafik konkurrerar kännetecknas av egenskaper som vi inte finner på de flesta andra marknader. Dessa karakteristika orsakar problem för att uppnå en fungerande konkurrens.

Ett första problem är att regionerna inte har en absolut laglig rätt att konkurrera med interregional kommersiell järnvägstrafik. Det ställs särskilda krav på regionerna för att de ska kunna erbjuda järnvägsresande över regiongränserna. Enligt Kollektivtrafiklagen ska regionerna se till att det finns ett bra kollektivtrafikutbud inom regionerna och därtill för arbetsresor och vardagsresande över regiongränserna (Prop. 2009/10:200). I propositionen till ny kollektivtrafiklag framhålls att det sker ett ökat resande över kommun- och länsgränser inom större arbetsmarknadsregioner, d.v.s. det som brukar benämnas regionförstoring. I propositionen (Prop. 2009/10:200)

föreslås att man bör göra en sammanvägd bedömning av såväl trafikutbud som resmönster för att avgöra om det handlar om kollektivtrafik som kan anses vara regional i funktionell mening. I det enskilda fallet kan man inte alltid ta hänsyn till både trafikutbud och resmönster. Som indikation för när en järnvägstrafik inte handlar om regionalt resande föreslogs i propositionen (Prop. 2009/10:200) att när ”trafiken till ingen eller försumbar del faktiskt används på ett sätt som kännetecknar vardagsresande är det något som med styrka talar emot att det är fråga om regional trafik.”

I propositionen gavs följaktligen en vid definition över vad som kan betraktas som regionalt resande. Denna möjlighet har utnyttjats av regioner som vill bedriva interregional tågtrafik. Öresundstågen bedriver t.ex. järnvägstrafik från Göteborg–Köpenhamn, Kalmar–Köpenhamn och Karlskrona–Köpenhamn. Därutöver planeras en del tvärförbindelser mellan linjerna som går till Köpenhamn och en linje från Jönköping–Köpenhamn. Enligt en information från Öresundståg avsåg 28 procent av resorna med tågen fritidsresor och var tredje resenär åkte med tåget färre än en gång per vecka (Öresundståg, 2012). Även i Mälardalen kommer de samarbetande regionerna genom Trafikplan 2017 etablera interregional järnvägstrafik som sträcker sig över fler än två län och med restider mellan ändpunkter (t.ex. Linköping–Sala) vilka utesluter arbetspendling (Mälalab, 2012). Både Öresundstågen och den framtida tågtrafiken i Mälardalen uppfyller utan problem minikravet på regional järnvägstrafik som det definierades i propositionen till ny kollektivtrafiklag.

Ett andra problem är att de kommersiella järnvägsföretagen både är konkurrenter och leverantörer till den upphandlade trafiken. Veolia kör tåg från Stockholm–Malmö som förlorar trafik till Öresundstågen – där företaget är operatör – från Alvesta i riktning mot Malmö. SJ AB både utför trafiken på SL och UL:s pendeltåg Stockholm–Uppsala och är den främste konkurrenten till pendeltåget med företagets regionaltåg på sträckan Stockholm–Uppsala. SJ AB gick också under 2014 med på att låta SL:s pendeltåg få förtur vid större trafikstopp. Enligt Stockholms läns landsting (2015) ger avtalet SJ:s resenärer möjlighet att vid större trafikstopp byta till pendeltåg utan att köpa SL-biljett.

Ett tredje problem är att det uppstår hybridmarknader där samma segment betjänas av företag med olika mål – en del av

utbudet bestäms av politiska mål och en del av utbudet av kommersiella mål – vilket kan leda till ett ineffektivt resursutnyttjande. I Regeringen (Prop. 2009/10:200) gjordes ett rakt motsatt antagande att subventionerade regionalstågssystem och kommersiella tåg tillgodosåg efterfrågan från olika marknadssegment. Tyvärr baserades denna slutsats på direkt felaktiga uppgifter om resandet som lätt hade kunnat kontrolleras. Bl.a. påstod man att den genomsnittliga resan med SJ:s tåg Göteborg–Köpenhamn var 400 km, att SJ AB trafikerade Göteborg–Köpenhamn med tolv dubbelturer, och att SJ AB hade femdubblat antalet resenärer över Öresundsbron under 2009. Enligt en forskningsrapport av Fröidh och Byström (2012) är motorvägsavståndet Göteborg–Malmö 273 kilometer och SJ AB körde under 2010 sju dubbelturer Göteborg–Malmö varav några åkte tåg vände i Köpenhamn.

3 Kollektivtrafiklagen och politiker och myndigheters ställningstaganden i frågan om konkurrens mellan upphandlad och kommersiell trafik

I propositionen (Prop. 2009/10:200) till den nya Kollektivtrafiklagen behandlade regeringen frågan om risken för att offentligt subventionerad järnvägstrafik skulle tränga undan kommersiell trafik. Regeringen bedömde att borttagandet av den tidigare restriktionen – att tillstånd för regionerna att bedriva länsgränsöverskridande persontrafik på järnväg prövades av regeringen – inte behövde innebära att den myndighetsinitierade trafiken skulle öka kraftigt i omfattning inom det marknadssegment där det finns mycket kommersiell kollektivtrafik. Regeringen framhöll att den föreslagna avgränsningen av RKM:s befogenheter till regional kollektivtrafik kommer att förbättra möjligheterna för kommersiella företag eftersom de kommer att kunna förutse myndigheternas agerande. Med regionala resor avsågs i propositionen: ”sådan kollektivtrafik som med avseende på trafikutbudet huvudsakligen är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande”. Regeringen (Prop. 2009/10:200) uteslöt inte möjligheten att det skulle kunna uppstå konflikter mellan RKM:s och kommersiell trafik. I diskussionen om eventuella

effekter på domstolarnas arbete står att: ”De beslut som bedöms bli överklagade är det förväntade fåtal som utgör gränfall mellan regional och interregional kollektivtrafik.” D.v.s. Regeringen (Prop. 2009/10:200) var följaktligen i propositionen väl medveten om att regioner i samverkan med hänvisning till vardagsresande skulle börja konkurrera med kommersiell järnvägstrafik.

Det finns en ofta refererad föreställning att om ett kommersiellt kollektivtrafikföretag tillhandahåller en kollektivtrafiktjänst så avstår RKM från att fatta beslut om allmän trafikplikt. ”De mål som har fastställts i trafikförsörjningsprogrammet utgör basen för de beslut som fattas om allmän trafikplikt, det vill säga där myndigheten går in och träffar avtal om trafik då det inte finns något kommersiellt intresse.” (SKL, 2014) Även propositionen till ny kollektivtrafiklag (Prop. 2009/10:200) antyder att de kommersiella företagets intressen ska tillgodoses. ”Det blir en uppgift för myndigheter och rättsvårdandeinstanser att värna de regler som finns, inklusive de som nu föreslås, så att konkurrensen inte snedvrids samt för regeringen att följa upp hur de regionala kollektivtrafikansvariga myndigheterna beaktar de kommersiella aktörernas intressen.” I propositionen hade det också framhållits att en viss marknadsanalys var nödvändig i trafikförsörjningsprogrammen för att kunna bedöma var trafik på kommersiella grunder kan tänkas bedrivas och var upphandling av trafik kan vara nödvändig.

SJ AB (Delphi, 2014 och Delphi, 2015) utgår från den här typen av föreställningsram när företaget motsätter sig att RKM i Mälardalen och närliggande regioner lägger allmän trafikplikt för ett stort interregionalt järnvägsnät. SJ AB skriver i sitt överklagande till förvaltningsdomstolen att det inte är tillåtet för en RKM att fatta beslut om allmän trafikplikt för trafik som bedrivs kommersiellt. Ett sådant beslut ligger utanför myndighetens befogenhet enligt Kollektivtrafiklagen och är i strid med EU:s Kollektivtrafikförordning. ”Eftersom SJ redan ... bedriver kommersiell trafik inom de relevanta områdena och ... utfäst sig att bedriva kommersiell trafik ... är det inte möjligt att besluta om allmän trafikplikt.”

Lagen och förarbetena till Kollektivtrafiklagen är emellertid inte entydiga i denna fråga. Det finns skrivningar i lagens förarbeten som öppnar för en omfattande konkurrens mellan upphandlad järnvägstrafik och kommersiell järnvägstrafik. Regeringen gjorde bedömningen i förarbetena till Kollektivtrafiklagen att kommersiell

kollektivtrafik och trafik som finansieras av offentliga organ kan etableras på samma marknad utan att detta står i strid med statsstödsreglerna. SLL (Snellman, 2014) hävdar i sin inlaga till förvaltningsrätten att kommersiell trafik inte har något absolut skydd enligt kollektivtrafikförordningen och Kollektivtrafiklagen. I inlagan framhålls att något förbud mot att besluta om allmän trafikplikt för trafik som utförs eller skulle kunna utföras på kommersiell grund finns varken i Kollektivtrafiklagen eller i EU:s kollektivtrafikförordning. Enligt SLL:s inlaga kan en myndighet besluta om allmän trafikplikt om ett kommersiellt företag inte kan bedriva trafiken, utan att få ersättning, i samma omfattning eller på samma villkor. Dvs. om ett kommersiellt företag inte kör lika många tåg som myndigheten efterfrågar kan trafiken beläggas med allmän trafikplikt, om ett kommersiellt företag erbjuder andra priser än vad myndigheten anser är önskvärt kan trafiken också beläggas med allmän trafikplikt. SLL visar också i sin inlaga att regeringen och riksdagen inte avsåg att skydda den kommersiella regionala kollektivtrafiken när det i lagen står: ”Ett resonemang bör föras om vilken trafik som anses behöva upphandlas och vilken trafik som myndigheten bedömer kan tillhandahållas på kommersiell grund.” Av lagen och förarbetena framgår på flera ställen att RKM ska kunna agera med stor befogenhet för att se till att kollektivtrafik som domineras av vardagligt resande etableras och att de genom lagen ges stora befogenheter att åstadkomma en tillräcklig kollektivtrafik. Krav som kan föranleda beslut om allmän trafikplikt kan gälla kvalitet, omfattning och prissättning. SLL summerar sin inställning om lagen med att: ”Syftet med införandet av Kollektivtrafiklagen var alltså inte att ge kommersiell kollektivtrafik företräde framför offentligt initierad dito, eller att begränsa offentligt initierad kollektivtrafik till situationer där kommersiella kollektivtrafikföretag inte kan eller vill bedriva den önskade trafiken.”

När SL och UL:s subventionerade pendeltåg mellan Älvsjö och Uppsala startade sin trafik var det enbart Flygbussarna, som ifrågasatte om det var lämpligt att landstingen konkurrerade med subventionerad järnvägstrafik när det redan fanns ett omfattande utbud av kommersiell kollektivtrafik och möjligheter att åka subventionerat. SJ AB avstod från att klaga på den nya trafiken. Det kan ha berott på att företaget fick fördelar som var större än

nackdelarna när trafiken pendeltågstrafiken startade. SJ AB fick ekonomiska fördelar av att företaget tilldelades trafikuppdraget åt landstingen utan upphandling till samma villkor som gällde för den övriga pendeltågstrafiken. Företaget förlorade därför att SL och UL i samarbete kunde erbjuda en mer konkurrenskraftig trafik än den tidigare lösningen med tågbyte i Upplands Väsby mellan pendeltåg och Upptåg. I samband med att pendeltågstrafiken startade sänkte SL och UL både priset för periodkortet för att åka med pendeltåget över länsgränsen och biljettpriset för enstaka resor. Enligt uppgifter i en utredning av WSP (2013) skulle SJ AB ha kunnat effektivisera sin tågföring när det allmänna utökade sitt trafikåtagande. Dessa idéer utvecklades av en tjänsteman vid MÅLAB.² Tjänstemannens resonemang gick i korthet ut på att SJ skulle kunna reducera antalet företagsekonomiskt olönsamma avgångar när SL och UL pendeln körde halvtimmestrafik under hela dagen. SJ AB följde inte detta förslag och minskade inte antalet tåg på sträckan Stockholm–Uppsala.

Flygbussarna hävdade i skrivelser till Konkurrensverket att SL:s pendeltågstrafik till och från Arlanda flygplats stred mot konkurrenslagen. Enligt Flygbussarna var den nya trafiken skatte-subventionerad vilket ledde till underprissättning och ska därför ses som ett konkurrensbegränsande förfarande. Flygbussarna hänvisade också till EU:s kollektivtrafikförordning och lagen om kollektivtrafik i sina skrivelser. SL anförde att företaget enligt lagen om kollektivtrafik har en rätt och en skyldighet att bedriva spårbunden kollektivtrafik inom Stockholms län. Huvudsyftet med pendeln var att förbättra pendlingsmöjligheterna mellan Uppsala och Stockholmsregionen via Arlanda. Pendeltåget till Arlanda förväntades också ge miljömässiga vinster om fler resenärer valde pendeltåget i stället för bilen. Konkurrensverket fann att specialregleringar och allmänna intressen gjorde att verket inte ville gå vidare med ett konkurrensärende. Konkurrensverket pekade på att i förarbetena till lagen om kollektivtrafik framhålls att det behövs mer kollektivtrafik än vad som är kommersiellt lönsamt och att landstinget och kommunerna ansvarar gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. Konkurrensverket slog fast: ”Trafiken mellan Stockholm och Arlanda flygplats kan bedömas falla inom

² Tomas Ahlberg, som tidigare var anställd vid SJ.

definitionen av regional kollektivtrafik.” Konkursverket påpekade att buss- och pendeltågstrafiken delvis kommer konkurrera som samma kunder, men att det fanns skillnader mellan de båda trafiklagen. I Konkursverket beslut behandlas inte frågan om konkurrensen med A-trains tåg till Arlanda eller SJ:s tåg Stockholm–Uppsala.

Transportstyrelsen uttalade sig för SL och UL:s Uppsalapendel eftersom med en anpassad prissättning och pendeltågens längre restider skulle inte de kommersiella förutsättningarna ”väsentligen påverkas”.

Trafikutskottet behandlade SL och UL:s Uppsalapendel efter att Erik A Eriksson (C) hade anfört i en motion att nivåerna på biljettpriserna i SL:s pendeltågstrafik till Arlanda inte var satta utifrån vad trafiken kostade, utan utifrån en rimlighetsnivå för att framstå som konkurrensmässiga jämfört med de konkurrerande privata aktörerna. Eriksson menade att en sådan användning av skattemedel för att erhålla konkurrensfördelar på en fri marknad stod i direkt konflikt med andemeningen i den nya kollektivtrafiklagen. Trafikutskottet avvisade Erikssons motion med hänvisning till Konkursverkets beslut och att regeringen i propositionen till Kollektivtrafiklagen framfört att den avsåg att noggrant följa och utvärdera utvecklingen, och vid behov vidta ytterligare åtgärder, för att säkerställa att kommersiell kollektivtrafik inte otillbörligt trängdes undan av offentligt initierad trafik. Trafikutskottet avslutade diskussionen med att det välkomnade de initiativ som hade tagits för att utveckla kollektivtrafiken till och från Arlanda och att det såg positivt på att regeringen följde utvecklingen.

4 Effekter av inträde av upphandlad järnvägstrafik på prissättning, tidtabeller och restider

På flera sträckor konkurrerar RKM med kommersiella järnvägsföretag. På en del sträckor kompletterar utbudet varandra och på andra sträckor avgår tågen i stort sett samtidigt från de viktigaste stationerna. Genomgående erbjuder RKM lägre priser för periodkort och högre priser för enstaka biljetter än SJ och andra kommersiella järnvägsföretag.

4.1 Pendeltåget Stockholm–Arlanda–Uppsala

På sträckan Stockholm–Uppsala avgår SL/UL-pendeln 3 minuter tidigare än SJ:s tåg till Uppsala. På den omvända sträckan går tågen med 15 minuters avstånd vilket gör att det går minst ett tåg i kvarten i rusningstrafik. Som en jämförelse kan påpekas att MTR kör sina tåg 11 minuter efter SJ:s tåg Stockholm–Göteborg och 35 minuter efter SJ:s tåg på den omvända sträckan.

En resa med SJ tar 39 minuter från Stockholm till Uppsala medan pendeltåget tar 55 minuter. SJ-tåget gör två uppehåll under resan (Märsta och Knivsta) pendeltåget stannar vid alla pendeltågsstationer innan Arlanda och gör ett stopp vid Knivsta.

När SL och UL planerade trafiken mellan Uppsala och Stockholm var utgångspunkten att man gemensamt skulle sänka priset för resor på linjerna Uppsala till Stockholm eller Uppsala till Arlanda. Innan pendeltrafiken startade kostade det 1990 kronor att åka tåg med UL och SL från Uppsala till Stockholm och göra lokalresor i båda regionerna. UL:s ersättning var 1 200 kronor och SL:s ersättning var 790 kr. Detta pris sänktes till 1 800 kronor när trafiken startade. Priset för att åka pendeltåg på sträckan Uppsala till Stockholm (och anslutningsresor i de två länen) har sedan sänkts till 1 485 kronor 2014 och 1 450 kronor 2015. Intäktsfördelningen 2015 är att UL erhåller 707,50 kronor och SL erhåller 742,50 kr. SJ:s periodkort har också blivit billigare och kostar 2 090 kronor under 2015. Ifall av att en resenär vill komplettera sitt SJ-periodkort med anslutningsresor i ett av länen ökar månadskostnaden till drygt 2 600 kronor. Enligt uppgifter från SL (Mårten Levin, oktober 2015) subventionerar SL och UL dessa tilläggskort

via TiM-taxan med samma rabattsats (12 %) som ges för de kombinerade biljetterna i UL/SL-taxan.

Vad gäller biljetter för en eller flera resor med pendeltåget Uppsala–Stockholm varierar priset från 99 kronor om man använder reskassa i båda trafikområdena till 125 kronor om man köper en enkelbiljett. När trafiken startade med pendeltåget 2012 skrev Stockholms läns landsting om hur mycket lägre priset behövde vara i förhållande till SJ: ”30 procent [prissänkning, min kommentar] väljs för att priserna ska vara konkurrenskraftiga mot SJ:s biljettpriser på sträckan Stockholm–Uppsala.” En tågresa med SJ kostar 2015 på de flesta tåg 89 kr. Ifall av att en resenär har ett periodkort i antingen i t.ex. SL-området blir biljettpriset aningen lägre, 81 kronor för resan genom Uppland, med det nya pendeltåget.

På sträckan Stockholm till Arlanda konkurrerar det nya pendeltåget mest med Arlanda Express och kommersiella busslinjer. För enstaka resor – om resenären har ett kort med reskassa – kostar det 125 kronor att åka med SL till Arlanda från centrala Stockholm. Innan pendeltrafiken startade fanns det två kommersiella bussföretag – Flygbussarna och Swebus – som körde från Stockholm C till Arlanda. I samband med att pendeltrafiken startade lämnade Swebus marknaden. En kort tid efter att pendeltågstrafiken startat höjde Flygbussarna priset för en biljett köpt på bussen från 99 kronor till 119 kronor. Om man köper resan i förväg på internet kostar den 99 kronor. Under 2015 har ett nytt kommersiellt bussbolag Air shuttle börjat köra från Stockholm C till Arlanda. Air shuttle tar 99 kronor för en biljett och kör tre bussar i timmen. Det nya bussbolaget kör sina bussar från en uppställningsplats utanför Cityterminalens område på Klarabergsviadukten.

Tidtabellerna för de två bussbolagen är omväxlande kompletterande och konkurrerande. När Flygbussarna kör sex bussar i timmen – avgång var tionde minut – under högtrafik avgår Air shuttles bussar samtidigt som varannan Flygbuss. Men i praktiken har Air shuttles bussar en viss tidsmässig förskjutning om cirka två minuter jämfört med Flygbussen eftersom hållplatsen ligger 100 meter närmare tunnelbanan och resenären slipper köa vid en sluss för att komma ut till bussen. Air shuttle differentierar sig också från Flygbussarna genom ett lägre pris, att man kan betala med kontanter och en kortare restid p.g.a. färre hållplatsstopp.

4.2 Öresundstågen på Väst kustbanan

När de samverkande regionerna började köra Öresundstågen i egen regi 2009 konkurrerade de med SJ:s fjärtrafik Göteborg till Köpenhamn och Göteborg till Malmö. Öresundstågen följde kusten hela vägen från Göteborg till Malmö, medan SJ:s tåg tog vägen via Hässleholm. SJ körde med olika tågtyper det första året som företaget konkurrerade med upphandlad trafik. På sträckan Göteborg till Malmö kördes företrädesvis X2000-tåg och på sträckan Göteborg till Köpenhamn använde SJ fem Intercitytåg som var ombyggda Öresundståg. Under 2011 lyckades Skånetrafiken via en rättsprocess ta över äganderätten till SJ:s Intercitytåg och ett år senare lade SJ ned sin trafik på västkustbanan söder om Halmstad. Efter ett och ett halvt års frånvaro återupptog SJ trafiken i december 2013. För närvarande trafikerar SJ sträckan Göteborg till Malmö, förutom under två sommarmånader då tågen vänder i Köpenhamn. SJ använder SJ 3 000 tåg och kan med dessa köra Göteborg–Malmö på 2 timmar och 29 minuter. Under 2010 då SJ använde X2000 och Intercitytåg tog det cirka 2 timmar och 45 minuter att köra samma sträcka. Öresundstågens restid Göteborg–Malmö är 3 timmar och 11 minuter.

De snabbaste expressbussarna använder 3 timmar och 25 minuter för att åka från Göteborg till Malmö. Bilresor om en bilist följer hastighetsbegränsningen på motorvägen tar 2 timmar och 40 minuter. Swebus och Nettbuss/Bus4You kör tillsammans tio bussar i båda riktningarna (Fröidh och Byström, 2012).

Öresundstågen kör under 2015 ett tåg i timmen hela vägen från Göteborg till Malmö och kompletterar trafiken med ytterligare tåg t.ex. mellan Göteborg och Halmstad. SJ kör åtta dubbelturer per dag, vilket motsvarar ungefär ett tåg varannan timme.

I riktning från Göteborg till Malmö avgår Öresundstågen en kvart efter SJ:s tåg, i den omvända riktningen avgår Öresundståget tre minuter efter SJ: tåg.

SJ har en väsentligt mer differentierad prissättning än Öresundstågen. En biljett i andra klass kostar från 195 kronor med SJ med 238 kronor som det vanligaste priset och 349 kronor med Öresundstågen för fullbetalande resenärer. Dessa biljetter kan inte återbetalas eller ombokas. Icke ombokningsbara biljetter med långfärdsbussarna

kostar från 109 kronor till 199 kronor beroende på avgång och bussföretag.

5 Hur utvecklas resandet?

När samverkande trafikhuvudmän och efter 2011 samverkande RKM har inlett trafik med subventionerade tågbiljetter på sträckor där tidigare SJ AB eller A-train var monopolist har det genomgående resulterat i att tågresandet ökar. De subventionerade tågen vinner resenärer både från de kommersiella järnvägsföretagen och genom nyresande. Det bör påpekas att uppgifterna om antalet resenärer som åker med upphandlad trafik är osäkra eftersom en stor andel använder periodkort och trafiken både avser regionala och interregionala resor. Ett exempel på osäkerheten i statistiken kan hämtas från SL:s egen statistik om antalet av- och påstigande vid Arlanda. Enligt månadsstatistiken för 2013 gick drygt 650 personer på tåget vid Arlanda varje dag under 2013 för att åka till Stockholm men enligt statistiken för hela året gick 1 000 personer i genomsnitt på tåget varje dag för att åka denna sträcka.

Det är svårt att exakt veta vilka marknadsandelar som den kommersiella och upphandlade trafiken har på sträckan Stockholm-Uppsala eftersom det saknas kontinuerlig statistik om tågresandet. Uppsala Nya Tidning (2013) redovisar i en artikel från 2013 att den upphandlade trafiken inom ett år efter att pendeltågstrafiken startade hade fler resande Stockholm-Uppsala än SJ AB. Enligt artikeln hade resorna med SL och UL:s tåg perioden januari till augusti ökat från 250 000 till 320 000 och resorna med SJ:s tåg minskat från 300 000 till 250 000 från 2012 till 2013. Enligt artikeln bekräftade SJ AB att resandet med företagets tåg minskat med 15 procent under 2013. Dessa siffror för SJ AB överensstämmer med uppgifter som finns i Transrails utredning (Transrail, 2015) om det planerade interregionala upphandlade järnvägssystemet i Mälardalen.³ Enligt Transrails figur minskade SJ:s resande från cirka 4,1 miljoner till 3,2 miljoner resande med Uppsalatågen från 2011 till 2014. I en senare artikel i Uppsala Nya Tidning (2015)

³ I en utredning av WSP (2013) uppskattades att SJ AB skulle komma att förlora 20 procent av resenärerna till det konkurrerande pendeltåget.

hävdas att resandet med SJ:s tåg Stockholm-Uppsala hade ökat med 18 procent från 2014 till 2015. Enligt uppgifter från SJ AB har i själva verket resandet varit i stort oförändrat under 2015 jämfört med 2014 (se kapitel 5 i slutbetänkandet från Utredningen om järnvägens organisation).

I tabell 1 redovisas uppgifter om resandet till och från Arlanda före och efter starten med SL och UL:s pendeltåg. Materialet är dels hämtat från A-trains årsredovisningar, dels från SL:s interna statistik. Framför allt uppgifterna från SL:s egen statistik är osäkra. Det beror på att resenärerna med pendeltåget huvudsakligen åker med periodkort och enbart registreras vid passagera vid Arlandas järnvägsstation. Enligt en artikel i Uppsala Nya Tidning (2013) uppgav UL att företaget att siffrorna för resandet med pendeltåget inte var helt exakta.

Enligt uppgifter från SL och UL⁴ har resandet med pendeltåget Stockholm-Uppsala för resor med av- och påstigning i Arlanda stagnerat. Dessa siffror stämmer inte med de uppgifter som Arlandabanan Infrastructure AB tillhandahåller om resandet Stockholm till Arlanda. Enligt Arlandabanan Infrastructure AB (2014, 2015a och 2015b) ökade resandet till Arlanda med pendeltåget med 14 procent från 2013 till 2014 och med 6,7 procent under det första halvåret 2015. Från det att pendeltågstrafiken startade 2012 har A-trains andel av tågresandet till Arlanda minskat från 71 procent till 65 procent första halvåret 2015 (Arlandabanan Infrastructure AB, 2012, Arlandabanan Infrastructure AB, 2013 och Arlandabanan Infrastructure AB, 2015b). Den upphandlade trafikens marknadsandel av totalmarknaden är cirka 27 procent om vi utgår från att SL:s uppgifter före resandet med pendeltågen var korrekta för 2014. Svårigheten att få tag på tillförlitlig statistik över antalet resenärer på denna linje bekräftas av att Trafikanalys (2013) uppskattade förändringarna i utbudet på sträckan Stockholm-Arlanda-Uppsala-(Gävle) genom att studera utbudet av tågakilometer. En intressant detalj är att det kommersiella företaget Arlanda Express via infrastrukturhållaren Arlandabanan Infrastructure AB tillhandahåller de mest tillförlitliga uppgifterna.

⁴ Vi har fått ta del av internt statistikmaterial från SL som täcker utvecklingen av pendeltågstrafiken från 2012 till 2015.

Tabell 1 Resande i tusental per dag som reser med A-train och pendeltåget Stockholm-Uppsala (SL och UL) som kliver av eller på tåget vid Arlanda

	2012	2013	2014	Jan-maj 2015
Stockholm-Arlanda		900	800	800
Arlanda-Stockholm		1 000	1 000	1 000
Uppsala-Arlanda		1300	1 300	1 200
Arlanda-Uppsala		900	900	1 000
Summa SL och UL	3 000	4 100	4 000	4 000
A-train	9 140	9 140	9 850	9 700
Totalt resande	13 650	13 650	14 680	14 860

Källor: Arlandabanan Infrastructure AB årsredovisningar 2012, 2013 och delårsrapport 2015, SL internt material.

Not: Antalet av och påstigande med pendeltåget till Uppsala är förmodligen för höga för år 2013.

Efter att de samverkande regionerna tog över trafiken med Öresundstågen 2009 skedde det en kraftig ökning av antalet resenärer. Enligt Fröidh och Byström (2012) ökade trafiken med 40–43 procent under de två första åren som regionerna drev Öresundstågen i egen regi. Öresundstågen förlorade resenärer under 2009 men vann tillbaka den förlorade trafiken och mer därtill under 2010. SJ började köra s.k. Intercitytåg som hade 380 000 resenärer under 2010. Totalt gjordes 1,8 miljoner interregionala resor på västkustbanan söder om Halmstad 2010 jämfört med 1,3 miljoner under 2008. Öresundstågen ökade sitt interregionala resande från drygt 800 000 till drygt 1.1 miljoner resande. Av figur 18 i Fröidh och Byström (2012) framgår att den starka ökningen av resandet hade startat redan 2006. Från 2006 till 2008 ökade resandet också med cirka 40 procent på västkustbanan söder om Halmstad. Även för denna trafik bekräftas inte bilden av kraftigt ökat resande av uppgifter från de samverkande regionernas egen statistik. Enligt Öresundstågen (2012) ökade antalet resenärer med mindre än en procent i den svenska delen av Öresundstågen 2010 jämfört med 2009 från 25,7 till 25,9 miljoner resande.

5.1 Vad förklarar det ökade resandet?

En viktig förklaring till det ökade resandet efter att det uppstår konkurrens mellan upphandlad och kommersiell järnvägstrafik är att antalet avgångar ökar väsentligt. Mellan Stockholm och Uppsala mer än fördubblades antalet avgångar 2012. På sträckan Göteborg till Malmö ökade antalet avgångar från 15 till 23 dubbelturer per dygn.

En annan bidragande orsak är de låga priserna för periodkort med upphandlad trafik. När pendeltågstrafiken Stockholm–Uppsala startade erbjöd den inte bara snabbare tågresor jämfört med kombinationen Upptåg och pendeltåg kostnaden för periodkortet minskade från 1 990 kronor till 1 800 kronor. Därefter har priset sänkts till 1 450 kronor. Ytterligare förklaringar till varför resandet ökar är att utbudet blir mer differentierat och att den subventionerade trafiken stannar vid fler stationer. Regionerna som samarbetar i Öresundstågen har också sänkt priserna på periodkort som går över länsgränserna.

6 Olika utredningars syn på konkurrensen mellan upphandlad och kommersiell järnvägstrafik

Tre olika konsultföretag har under de senaste åren skrivit utredningar åt Trafikanalys om Öresundstågen, Uppsalapendeln och den nya TIM-trafiken. Genomgående ger konsulterna/utredarna positiva uttorkningar av att upphandlad järnvägstrafik kompletterar och konkurrerar med kommersiell trafik. I Trafikanalys tre rapporter om marknadsöppningarna i kollektivtrafiken har en del av materialet från konsultrapporterna återanvänts men i huvudsak har Trafikanalys använt andra källor för sina analyser. Genomgående är Trafikanalys mer kritisk än utredarna till att upphandlad trafik slår ut kommersiell trafik.

I en WSP (2013) rapport om Uppsalapendeln används inte SL:s egna uppskattningar om kostnaden för pendeltågen utan schablonkostnader hämtade från Trafikverket. Detta resulterar i lägre kostnader för trafiken och ökad samhällsekonomisk vinst med den upphandlade trafiken. I samma rapport om används inte heller SL:s och UL:s egna uppskattningar om intäkter utan utredaren gör egna antaganden om genomsnittsintäkter – vilket resulterar i mycket

högre intäkter för den upphandlade trafiken. Trots att ett pendeltåg tar 38 minuter från Arlanda till Stockholm jämfört med Arlanda Express som tar 20 minuter och att pendeltåget som åker från Stockholm–Uppsala behöver 55 minuter jämfört med 38 minuter för SJ:s tåg finner utredaren att det ger en samhällsekonomisk tidsvinst om 22 miljoner kronor för resenärerna. 22 miljoner kronor motsvarar 22 miljoner inbesparade restidsminuter om vi utgår från att pendeltåget vänder sig till privatresenärer. Vi kan följaktligen notera att WSP-rapporten (2013) gör ett implicit antagande att varje resenär som åker med pendeltåget norr om Upplands-Väsby gör en tidsvinst om 4–6 minuter under olika antaganden om resandet (3,5–5,5 miljoner resor per år). Förmodligen är denna tidsvinst framräknad som tidsbesparingen som görs av att resenärer med pendeltåget slipper göra det tidigare tågbytet från pendeltåg till Upptåg i Upplands-Väsby.

I Trivectors (2012) analys av Öresundstågen framhålls att regionerna som är med i Öresundstågskonsortiet har lägre subventionsgrad för kollektivtrafiken än motsvarande län i TiM-området utan att det analyseras vad det kan bero på. T.ex. saknas i rapporten en företagsekonomisk analys av hur Öresundstågen påverkar det ekonomiska resultatet för de samarbetande regionerna. ”Någon mer detaljerad analys av Öresundståg och TiM går inte att göra då taxesystem är integrerade med busstrafiken och enskilda intäkter inte kan hänföras till en viss linje eller visst trafikslag”. Det är emellertid inte korrekt eftersom många resor på Öresundstågen görs med biljetter antingen för resenärer som gör få resor eller som gör längre resor. Uppgifter om dessa biljettintäkter skulle kunna ge en indikation på storleken på bidraget från den kommersiella delen av Öresundstågen.

I Trivectors rapport görs inga mätningar av förändringar i konsumentöverskottet till följd av att SJ AB lade ned sin snabbtågstrafik under 2012. I Fröidh och Byströms (2012)rapport om Västkustbanan sägs att konsumentöverskottet har ökat enbart med hänvisning till ökat tågresa och utan att man diskuterar längre restider på längre sträckor efter att SJ AB lade ned sin snabbtågstrafik. I denna utredning nämns också att restiderna på Västkustbanan med framför allt Öresundstågen är för långa för att kunna konkurrera med motorvägen.

I Transrails (2015) analys av den nya TiM-trafiken konstateras att MÅLAB har bedömt att Regionaltågstrafiken i Mälardalen består av några linjer där trafiken kan bedrivas med lönsamhet, men även av flera linjer som bedöms vara olönsamma. RKM vill emellertid se trafiksystemet som en helhet. Transrail kommer fram till att SJ antingen kommer få minskad vinst från Mälardalstrafiken alternativt förlorar hela eller delar av trafiken till konkurrenter.

Transrail (2015) bagatelliserar de negativa konsekvenserna av den nya TiM-trafiken för SJ och resenärerna när de överhuvudtaget behandlas. Utredaren noterar att MÅLAB upphandlar fordon för delar av trafiksystemet vilket kommer påverka användningen av SJ AB:s fordonspark. En del av dessa fordon är relativt nya och införskaffade speciellt för regionaltågen i Mälardalen. Utredaren menar att det inte behöver vara ett problem eftersom de ändå snart behöver ersättas. Om SJ AB till följd av den allmänna trafikplikten inte längre kommer finna det företagsekonomiskt motiverat att köra långväga regionaltåg linjen Stockholm–Västerås–Hallsberg leder det till att orterna ut med Mälärbanan förlorar direktförbindelsen till Göteborg. I detta fall hävdar Transrail (2015) att denna förlust inte borde ha stor betydelse förutsatt goda anslutningsmöjligheter i Hallsberg och kanske kan det bli så att regionaltågen ersätts med att viss snabbtågstrafik Stockholm–Göteborg körs norr om Mälaren. Konsulten kommer fram till hypotesen att ett minskat utbud av fjärrtåg skulle kunna vara en fördel för resenärerna.

Trafikanalys som beställde de tre rapporterna har återanvänt väldigt lite av materialet från rapporterna i sina årliga rapporter om marknadsöppningarna i kollektivtrafiken. Transrail (2015) citeras överhuvudtaget inte alls, Trivector (2012) citeras sparsamt i Trafikanalys (2012). Trafikanalys refererar till rapporten från WSP (2013) både i Trafikanalys (2013) och Trafikanalys (2014).

Från Trivector (2012) lyfts fram några slutsatser från intervjuer med trafikhuvudmän. ”Sammantaget framgår det av de genomförda intervjuerna att det finns en hög grad av måluppfyllelse utifrån Öresundstågsförsökets syfte, det vill säga en större rörlighet över regiongränserna och en sammankoppling av arbetsmarknadsregioner. Turtätheten och det interregionala resandet har ökat, både vad det gäller arbetspendling och fritidsresande, där resenärerna generellt är nöjda med Öresundstågen som resealternativ.”

Trafikanalys (2102) behandlar en del principiellt viktiga frågor som Trivector (2012) valde att bortse från. SJ AB:s utträde från marknaden noteras och beskrivs av Trafikanalys (2012) som att: "försöket inte helt når upp till försökets målsättning." Trafikanalys (2012) diskuterar också de företagsekonomiska effekterna av att den kommersiella trafiken slogs ut. Marknadsförskjutningen kan sägas ha positiva konsekvenser för det offentliga möjligheten att bedriva kollektivtrafik i andra delar av sitt system, givet att Öresundstågstrafiken genererar ett överskott som gör det möjligt att korssubventionera olönsamma delar av det offentliga kollektivtrafiksystemet.

Trafikanalys (2013) tar fasta på slutsatsen i WSP (2013) att under vissa antaganden är det nya pendeltåget Älvsjö-Uppsala samhällsekonomiskt effektivt. "Enligt Trafikanalys bedömning kan utvidgningen av Stockholms pendeltåg till Uppsala via Arlanda sägas vara samhällsekonomiskt motiverad, under förutsättningar att SJ optimerar sitt utbud för att kompensera för intäktsbortfallet i enlighet med vad de uttryckte i sitt remissyttrande till regeringen i november 2009." Trafikanalys (2013) skriver att SJ:s trafik mellan Stockholms central och Uppsala redan är konkurrenskraftig gentemot SL. Intäkterna från trafikhuvudmannen för SL och UL pendeltåget stärker också SJ AB. Trafikanalys (2013) framkastar tanken att SJ AB:s beslut att inte kritisera pendeltåget i sitt remissvar från november 2009 kan ha berott på att pendeltåget öppnade möjligheter att överföra knappt lönsam eller osäker kommersiell trafik till säkrare intäkter från trafikhuvudmannen. Både i Trafikanalys rapporter från 2013 och 2014 noteras att SJ AB inte skär ned sina "olönsamma" avgångar på sträckan Stockholm-Uppsala. I Trafikanalys (2014a) menar myndigheten att det nu kommer det att ske med hänvisning till en artikel från Uppsala Nya Tidning från 2014 om att SJ AB:s trafik på sträckan går med förlust.

Konkretiseringen av begreppet samhällsekonomisk effektivitet i WSP (2013) för att bedöma utfallet av konkurrens mellan upphandlad trafik och kommersiell trafik kom att få stor betydelse för slutsatserna i slutrapporten (Trafikanalys, 2014 a) från Trafikanalys regeringsuppdrag. I slutrapporten föreslås att det förefaller rimligt att kräva av RKM att kunna uppvisa ett underlag som styrker att planerad trafik som kommer att konkurrera med kommersiell trafik är

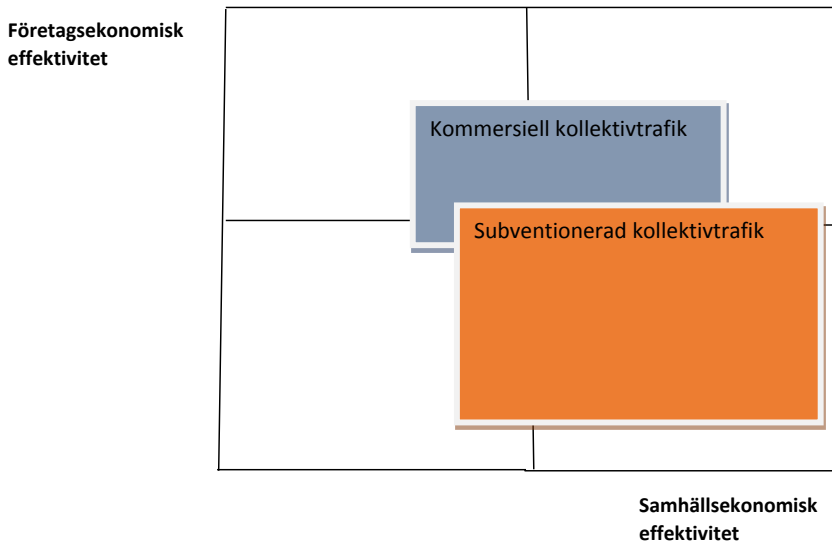
samhällsekoniskt effektiv. Detta krav finns inte inskrivet i Kollektivtrafiklagen.

7 Konkurrenten mellan upphandlad och kommersiell järnvägstrafik

Innan den nya Kollektivtrafiklagen trädde i kraft fanns det en uppdelning av kollektivtrafikmarknaderna. Den innebar att kommersiella kollektivtrafikföretag bedrev företagsekonomiskt och samhällsekoniskt lönsam trafik medan trafikhuvudmännen bedrev samhällsekoniskt lönsam eller samhällslyst motiverad trafik som kunde vara antingen företagsekonomiskt lönsam eller olönsam. I båda typerna av kollektivtrafiksystem skedde kors-subsidiering av olönsamma sträckor för att slussa passagerare till mer lönsamma linjer.⁵ I figur 1 har de två typerna av trafik lagts in i två dimensioner – företagsekonomisk och samhällsekonisk effektivitet. Figuren ska läsas på så sätt att ju högre värde vi får på en axel desto högre är vinsten. Mittlinjen på båda axlarna indikerar en situation med varken vinst eller förlust. Figur 2 nedan har samma uppläggning vad gäller företagsekonomisk och samhällsekonisk vinst och förlust.

⁵ Exempelvis kostar det i Stockholm cirka tio kronor att tillhandahålla en genomsnittlig resa på en innerstadsbuss. Marknadspotentialen för lönsam busstrafik i större städer behandlades i en av expertutredningarna till En ny kollektivtrafiklag (SOU2009:39). Enligt denna skulle stora delar av den lokala och regionala kollektivtrafikförsörjningen kunna överföras till rent kommersiell trafik. Om inga restriktioner finns för förändringar i priser och utbud bedömdes att uppemot åtta av tio resor skulle kunna ske med privata operatörer som verkar i konkurrens.

Figur 1 Kollektivtrafikmarknaderna innan den nya kollektivtrafiklagen

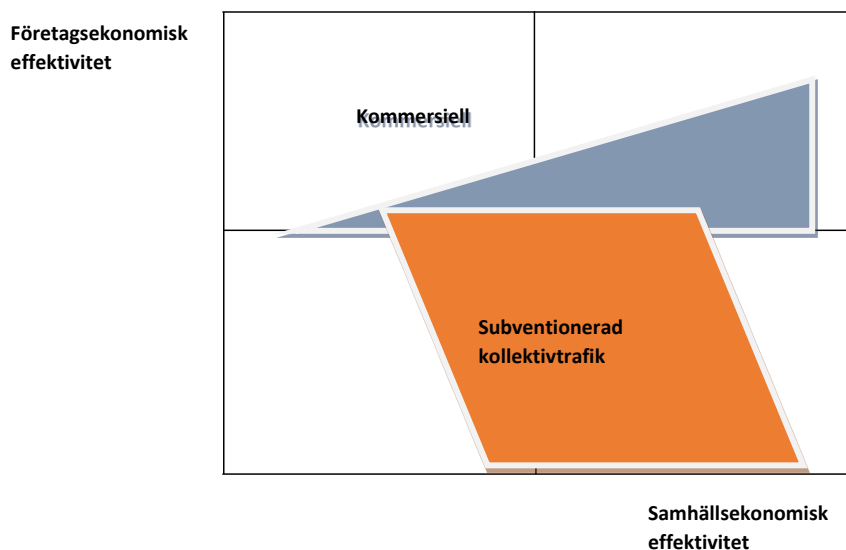


Under de senaste sju åren har regionerna i ökande utsträckning etablerat interregional järnvägstrafik. Två exempel på att upphandlad kollektivtrafik går in på en marknad där det redan fanns en fungerande kollektivtrafik är Öresundstågen från Skåne till Göteborg och SL och UL pendeln Stockholm–Arlanda–Uppsala. På sträckan Göteborg till Malmö körde SJ AB interregionala persontåg huvudsakligen Öresundståg, flera bussbolag körde bussar och regionerna körde inomregionala tåg. Från Stockholm till Arlanda kunde man bl.a. innan pendeltåget togs i trafik åka med två konkurrerande bussbolag, åka pendeltåg till Upplands-Väsby och byta till Upptåget, åka med en del SJ-tåg som stannade både i Stockholm och vid Arlanda och resa med Arlanda Express. På sträckan Stockholm–Uppsala var SJ AB ensam om att köra tåg hela sträckan under hela dagen, men det gick att åka pendeltåg till Upplands-Väsby och åka vidare med Upptåget till Uppsala.

När regionerna går in på konkurrensmarknader agerar de ofta helt annorlunda än vad de gör i den övriga subventionerade kollektivtrafiken. Man utgår från marknadspriset och sätter därefter ett pris som man hoppas är konkurrenskraftigt. Se t.ex. det tidigare anförda exemplet med prissättningen för enkelbiljetter med SL och UL:s

pendeltåg mellan ändpunkterna. Öresundstågens biljettpriser sattes så att de blev väsentligt lägre än SJ:s vanliga biljettpriser men högre än SJ:s lågprisbiljetter. I Arlanda-fallet kostar det t.ex. 75 kronor att åka med tåget om man har ett månadskort med SL (detta belopp täcker den passageavgift som SL betalar till A-train plus en kostnad för administration), har man inte ett månadskort kostar det 125 kronor om man bor i Stockholms innerstad. Det kan jämföras med att kostar 124 kronor att göra en resa med flygbussarna (betald på internet) inklusive en resa med reskassa vidare med den regionala kollektivtrafiken. En resa med Arlanda Express kostar 260 kronor. Mälab utgår från att man i den framtida TiM-trafiken kan behålla samma genomsnittliga intäktsnivå per passagerarkilometer och på övergripande nivå för hela trafiksystemet ska prissättningen eftersträva att dagens relativa pris- och intäktsnivå upprätthålls. Även marknadsföringen anpassas till konkurrensmarknaden. På Arlanda flygplats är SL en stor annonsör när man marknadsför sitt pendeltåg till flygresenärer från utlandet.

Figur 2 Kollektivtrafikmarknaderna efter den nya kollektivtrafiklagen



På makronivå blir resultatet att den nya kollektivtrafik som utvecklas när subventionerad och kommersiell kollektivtrafik konkurrerar är samhällsekonomiskt olönsam och ofta företagsekonomiskt olönsam. Detta är illustrerat i figur 2 med att de två fälten blir överlappande och får en ökande andel samhällsekonomiskt olönsam kollektivtrafik.

En orsak till detta resultat är ett omfattande utbudstillskott i lågtrafik för att erbjuda styva tidtabeller med ett eller två tåg i timmen. På sträckan Stockholm–Uppsala går det nu närmare 80 tåg per dag jämfört med knappt 40 tåg tidigare. Enligt Nelldal et al (2014) är den genomsnittliga beläggningen på ett SJ snabbtåg nära 70 procent, ett genomsnittligt tåg cirka 40 procent och på ett SL pendeltåg cirka 25 procent. Dessa uppskattningar talar för att tågen Stockholm–Uppsala fick en genomsnittligt lägre beläggningsgrad efter att pendeltågen togs i trafik. Enligt SL och UL gick cirka 6 000 resenärer av eller på pendeltåget i Uppsala och därefter gick några hundra fler personer av tåget än på tåget vid Knivsta och Arlanda. Det motsvarar en genomsnittlig beläggning på knappt 150 personer som åkte med pendeltåget från Uppsala till Upplands-Väsby, d.v.s. resor från Uppsala till Stockholm med förorter.

En annan orsak är att resenärer väljer att resa med långsamma subventionerade periodkort mellan ändpunkter i ett upphandlat storregionalt tågssystem i stället för att lösa dyrare periodkort med ett snabbare tåg. Den förlängda restiden ger en samhällsekonomisk förlust för samhället. Denna effekt har även uppmärksammats av utredare som planerar den nya TiM-trafiken. ”Som exempel kan sträckan Stockholm–Uppsala tjäna. Genom att periodbiljetten för pendeltåget både är billigare och har större utbud än motsvarande biljett för regionaltågen har en överströmning av ändpunktsresenärer skett från regionaltågsresande till pendeltågsresande. Men resenärerna gör en restidsförlust i och med att ändpunktsresenärernas restid förlängs.” (Trafikförvaltningen i Stockholms län m.fl., 2015)

7.1 Varför agerar regionerna på det här sättet?

Regionerna gör inträden med upphandlad kollektivtrafik där det finns ett stort kommersiellt utbud, därför att de vill öka kollektivtrafikresandet och samtidigt öka den subventionerade kollektivtrafikens självfinansieringsgrad. Denna intention har bl.a. behandlats av Trafikanalys (2012) och Delphi (2015).

Den här strategin utgår från flera felaktiga kalkyler. Den första är att subventionerad kollektivtrafik som konkurrerar med kommersiell kollektivtrafik kan öka självfinansieringsgraden för det offentliga. Den andra är att kollektivtrafikresandet kommer att öka. Den tredje är att man vill vinna nya resenärer till kollektivtrafiken. Den första kalkylen är felaktig därför att enbart en del resenärer betalar för sin biljett i ett subventionerat kollektivtrafiksystem medan i stort sett alla som åker kommersiellt löser en biljett. I den subventionerade kollektivtrafiken kommer merparten av intäkterna från periodkort och tillskottet av en ny linje har endast marginell effekt på den försäljningen. Om den kommersiella trafiken vinner fler resenärer kommer det att ge omedelbara negativa effekter för den subventionerade trafiken. Region Halland har t.ex. fått täcka stora underskott i sin andel av Öresundstågstrafiken efter att SJ kom tillbaka med snabbare tåg och billiga enkelresor. Enligt Region Halland har intäkterna för Öresundståg sjunkit drastiskt de senaste åren. Regionen planerar att öka sitt driftsbidrag för kollektivtrafiken från 314 miljoner kronor (Trafikanalys, 2014b) under 2013 till 395 miljoner kronor under 2016 (Region Halland, 2015). Den andra kalkylen är ofta felaktig eftersom den baseras på antagandet att det kommersiella utbudet inte förändras efter ett inträde av subventionerad kollektivtrafik. Om det kommersiella utbudet försvinner kan mycket väl nettoeffekten bli minskat resande för delar av kollektivtrafiken när subventionerade regionala tågssystem görs om till ett länkat subventionerat interregionalt tågssystem. Kalkylen tar inte heller hänsyn till att resandet kan komma att öka även om kommersiella järnvägsföretag sköter tågtrafiken. Den tredje kalkylen stämmer inte alltid därför att billigare och bättre långväga subventionerade regionala tågresor kan motivera människor att förändra sitt boende och resa längre resor sträcker till arbetet och därmed ersätta korta kollektivtrafikresor med långa resor.

8 Diskussion och slutsatser

Konkurrensen mellan upphandlad och kommersiell järnvägstrafik har hittills lett till fler tåg, högre priser för enstaka resor i den regionala kollektivtrafiken, billigare periodkort för interregionala tågresor, starkt ökat tågresande, ökad differentiering i utbudet av regionala och interregionala järnvägsresor, lägre beläggning på många tåg, ökade absoluta underskott för RKM, minskade vinster för kommersiella företag, genomsnittligt längre restider på många destinationer, och rättsprocesser.

Hittills har ingen myndighet prövat frågan om den upphandlade järnvägstrafiken skadar den kommersiella järnvägstrafiken. Konkurrensverket gjorde en snäv marknadsangränsning när Flygbussarna klagade på det nya pendeltåget från Stockholm till Uppsala. I sin utredning behandlade Konkurrensverket enbart frågan om hur SL och UL:s pendel påverkade Flygbusstrafiken. Detta var anmärkningsvärt eftersom Konkurrensverket i en remiss till den nya kollektivtrafiklagen framfört att det krävs en närmare gräns för det offentliga åtagandet, särskilt när det gäller förhållandet mellan kommersiell och offentligfinansierad trafik. Konkurrensverket har en möjlighet att göra prioriteringar i sin tillsynsverksamhet. ”Syftet är alltid att främja en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer” (Konkurrensverket, 2014). Transportstyrelsen har avstått från att göra en egen utredning både i detta fall och i fallet om den utvidgade allmänna trafikplikten i Mälardalen trots att myndigheten ska följa utvecklingen på kollektivtrafikmarknaden efter den nya kollektivtrafiklagens tillkomst. Politikerna i Trafikutskottet fann inget att kritisera när SL och UL (med lagens samtycke) aggressivt prissatta sina tjänster för att slå ut kommersiella trafikföretag.

Utredarna som gjort utredningar på uppdrag av Trafikanalys verkar axiomatiskt utgå från att upphandlad kollektivtrafik ger samhällsekonomiska vinster. Därför behöver man antingen inte räkna på samhällsekonomiska effekter eller också gör man kompletterande antaganden när nytillkommande upphandlad trafik ger en samhällsekonomisk förlust. Det går inte utifrån dessa utredningar

att uttala sig om upphandlad kollektiv järnvägstrafik ger ett bättre samhällsekonomiskt utfall än fortsatt kommersiell trafik.

Trafikanalys är den myndighet som starkast har ifrågasatt värdet av att upphandlad trafik konkurrerar med kommersiell trafik. Men inte heller Trafikanalys fann att i de enskilda fallen – Öresundståg, SL och UL pendeltåg och allmän trafikplikt i Mälardalen – borde RKM avstå från att satsa på egen trafik. I Trafikanalys (2014) dras slutsatsen att med tanke på järnvägens problematik bedömer vi att marknadsöppningen så här långt varit en framgång, Trafikanalys (2014) såg två huvudsakliga risker med en ökning av den subventionerade järnvägstrafiken. Den kan leda till en undanträngning av kommersiell trafik och på så sätt minska utbudet och/eller komforten för resenärer och därmed motverka avsikten att med mer subventionerad tågtrafik förbättra för resenärerna. De storregionala tågsamarbetena kan komma att vara kostnadsdrivande i en sektor där subventionsgraden på 15 år ökat från 42 till 50 procent, och där biljettpriserna för resenärer stigit mer än konsumentpriser generellt. Trafikanalys (2014) föreslår att ökade samarbeten kan vara ett sätt att hantera konflikter när RKM expanderar storregional järnvägstrafik som beläggs med allmän trafikplikt. ”Ett sätt att komma runt denna mållkonflikt är att försöka gå in i samarbeten mellan RKM och kommersiella operatörer, snarare än att konkurrera. Vi har förstått det som att SJ vill ha ett sådant samarbete i Mälardalen medan Mälab (Mälardalslänens alla RKM samt Östergötlands RKM) hittills visat ointresse.”

8.1 En sekventiell modell över interaktionen upphandlad och kommersiell järnvägstrafik

En RKM som går in på en marknad dominerad av ett kommersiellt järnvägsföretag kan välja mellan flera olika inträdesstrategier. Man kan välja att gå in mjukt och erbjuda ett samarbete med koordinerade tidtabeller och prissättning. Denna strategi har valts av Västtrafik för tågen som går från Göteborg i riktning mot Stockholm. Västtrafik har ett biljettsamarbete med periodkort i SJ AB:s kommersiella regiontåg på sträckan Göteborg–Skövde–Töreboda. Däremot kan en resenär inte använda sin reskassa på dessa tåg. En RKM kan också välja att gå in aggressivt och försöka slå ut det kommersiella företaget genom att själva bestämma tid-

tabeller och ta över alla intäkter från den subventionerade järnvägs-
trafiken. Denna strategi valdes av de samverkande regionerna i
Öresundstågen. Ett alternativ till dessa inträden är att teckna ett
avtal om en tjänstekoncession. Dessa avtal kan antingen ligga
närmare samarbetet mellan Västtrafik och SJ AB eller lämna en
liten andel av intäktsmassan till det kommersiella järnvägsföretaget.
I fallet med den framtida TiM-trafiken är det oklart om de sam-
verkande regionerna kommer vara mjuka eller aggressiva. Helt klart
är att regionerna kommer vilja styra tidtabellläggningen och försöka
öka sin andel av det regionala resandet till och från Arlanda.
Ersättningen till det kommersiella järnvägsföretaget är ännu inte
bestämt, men av många dokument framgår att regionerna kommer
dela på intäkterna från periodkortet som kommer att vara den
största inkomstkällan. Se citat nedan från Stockholms läns lands-
ting, Trafiknämnden (2012).

”Diskussionerna kring fördelning av kostnader och intäkter har
hitills förts på en principiell nivå för att identifiera olika principer.
Tanken är att med avsiktsförklaringen som grund arbeta vidare
med fördelningsnycklar inför kommande genomförandebeslut.
Bland de identifierade möjliga principerna för fördelning av kost-
nader och intäkter kan nämnas:

- Fördelningen utifrån var resenären är bosatt.
- Fördelningen utifrån antal produktionskm (fordonskm) som
sker inom respektive län. Fördelningen utifrån antal personkm
som sker inom respektive län.

MÅLAB har försökt beräkna vad de olika modellerna skulle kunna
innebära. Kalkylerna innehåller svagheter, främst på intäktssidan.
Att beräkna kostnaderna för produktionen är relativt enkelt, emedan
bedömningen av biljettintäkter innehåller stora osäkerheter.”

En RKM kan följaktligen välja mellan flera olika strategier för
att hantera relationen med kommersiella järnvägsföretag. Under de
nära sju år som det har funnits konkurrens mellan upphandlad och
kommersiell järnvägstrafik kan vi notera att RKM försöker öka sin
kontroll och sitt inflytande över tidtabellläggningen och öka sin
andel av intäkterna från den tidigare kommersiella järnvägstrafiken.

I ett första skede agerar trafikhuvudmannen eller RKM
aggressivt för att vinna marknadsandelar även om de riskerar att slå

ut kommersiella transportföretag och ge negativa effekter för en del resenärer. På sträckan Stockholm–Arlanda lade Swebus ned sin busstrafik omedelbart när pendeltåget startade sin trafik. På västkustbanan drev Skånetrafiken bort SJ AB när man via en rättsprocess tillskansade sig äganderätten till SJ AB:s Intercitytåg. Detta gav Öresundstågen nästan två konkurrensfria år men resenärerna fick längre restider på långa avstånd och ledde till ökad biltrafik på långa avstånd.

I ett andra skede förändrar den kommersielle aktören utbud och/eller prissättning. Arlanda Express har ökat antalet rabattmöjligheter för sina resenärer. SJ AB sänkte priset på sitt periodkort Stockholm–Uppsala. SJ AB lämnade linjen Göteborg–Malmö i väntan på att det skulle vara möjligt att korta restiderna.

I ett tredje skede sänker RKM priserna på sina periodkort. UL och SL har sänkt priset på ett periodkort i de två regionerna från 1 990 kronor till 1 450 kronor samtidigt som underskotten för kollektivtrafiken i länen ökar. Resor med SJ AB kostar drygt 2 600 kronor med ett periodkort i en region. Regionerna i Öresundstågsamarbetet meddelade under 2014 att de skulle sänka priserna för periodkort under 2015.

I och med dessa prissänkningar har RKM spelat ut alla sina kort. De har byggt upp en storregional järnvägstrafik med täta avgångar under större delen av dagen och de har uttömt möjligheterna till ytterligare prissänkningar eftersom intäkten från långväga interregionala resor med periodkort ger väsentligt lägre intäkter för regionen än inomregionala resor. Jag har tidigare i rapporten lyft fram exemplet Halland som gått från en självfinansieringsgrad om 60 procent för kollektivtrafiken 2013 (Trafikanalys, 2014b) till en planerad självfinansieringsgrad om 52–53 procent under 2016. I detta fjärde skede kan kommersiella tågoperatörer välja mellan flera olika handlingsalternativ vilka kommer öka resandet med deras tåg och dränera den subventionerade trafiken på intäkter. De kan erbjuda lägre priser, högre kvalitet eller kortare restider.

I ett femte skede tvingas RKM till skattehöjningar, höjda periodkortspriser eller minskat utbud till följd av absoluta kostnadsökningar orsakade av regional och interregional järnvägstrafik. Under de senaste åren har flera regioner signalerat förändringar i kollektivtrafiken, vilka innebär t.ex. minskad glesbygdstrafik och fortsatta satsningar på långväga järnvägstrafik. Den politiska

ledningen för landstinget i Stockholms län ville under 2015 höja priset för periodkort men blev nedröstade av oppositionen.

Den avgörande förklaringen till att regionerna agerar aggressivt mot de kommersiella företagen är att de överskattar sina konkurrensfördelar och underskattar sina konkurrensnackdelar. Regionernas har fem huvudsakliga konkurrensfördelar:

1. De kan subventionera sin trafik.
2. De har rätt att träffa överenskommelser om biljettpriser över regiongränserna. Kommersiella kollektivtrafikföretag får inte komma överens om prissättningen.
3. Regionerna äger i stort sett alla resurser som behövs för att bedriva kollektivtrafik – utom anställningskontrakten med lokförare.
4. De flesta regioner har också fördelen av att ha köpt nya tåg med statliga subventioner.
5. Alla kommersiella kollektivtrafikföretag av betydelse utom Arlanda Express har en eller flera regioner som sin viktigaste kund. Om de klagar på att den subventionerade kollektivtrafiken breder ut sig kan det kanske få negativa effekter i framtida upphandlingar.

Regionernas konkurrensnackdelar förhindrar dem från att gå in i en långsiktig strategisk konkurrens med kommersiella järnvägsföretag där företag kan använda sig av flera olika konkurrensparametrar. Regionerna kan i stort sett enbart konkurrera med pris och turtäthet. Det är det som är förklaringen till att regionerna som samarbetar i Öresundstågen, SL och UL och regionerna i MÅLAB gör aggressiva utfall mot den kommersiella järnvägstrafiken för att omedelbart bli marknadsledande. I ett förslag (Stockholms läns landsting, Trafikförvaltningen, 2014) till framtida regionalstågstrafik i Mälardalen kommer nya regionalståg gå med tätare intervall än 30 minuter mellan Stockholm och Uppsala och kommer kompletteras med pendeltågen Stockholm-Uppsala. Alla tågen planeras stanna vid Arlanda.

Vilka är då regionernas konkurrensnackdelar? Den viktigaste är de restriktioner som finns inskrivna i Kollektivtrafiklagen om regional järnvägstrafik. Den ska t.ex. huvudsakligen avse vardags-

resande, avse resor kortare än 100 km,⁶ och tågen ska stanna vid de flesta stationer inom regionerna. Den andra viktiga konkurrensnackdelen är RKM:s och landstingens affärsmodell. Periodkorterna är starkt subventionerade och enstaka resor är ofta dyrare än de kommersiella företagens biljetter. Ju mer RKM subventionerar sina periodkort desto mindre kan de dra fördel av att resenärernas reskostnader minskar via skatteavdrag i inkomstdeklarationen, se Nelldal et al (2014) för en mer ingående beskrivning av skatte-subventionering av järnvägstrafik via reseavdrag. Den tredje konkurrensnackdelen är att man möter en konkurrent som kan agera opportunistiskt och ta begränsade samhällsliga hänsyn. Ett kommersiellt företag kan lämna en marknad med tre veckors förvarning. Den fjärde konkurrensnackdelen är att RKM ska tillhandahålla en standardiserad odifferentierad tjänst i konkurrens med operatörer som kan differentiera sitt utbud. Den femte konkurrensnackdelen är att järnvägstransporter konkurrerar med andra viktiga samhällsfunktioner i regionerna.

Den skärpta konkurrensen från kommersiella järnvägsföretag och de ökade underskotten i den upphandlade järnvägstrafiken talar för en mer ödmjuk inställning från RKM. Det aggressiva konkurrensbeteendet minskar möjligheterna till att koordinera upphandlad och kommersiell järnvägstrafik till nytta för resenärerna och det minskar också möjligheterna att kunna utnyttja synergier med den kompletterande kommersiella järnvägstrafiken. Den med allmän trafikplikt belagda storregionala järnvägstrafiken i Mälardalen kommer under de första åren behöva använda SJ AB:s tåg för alla trafikuppdrag. Därefter kommer mer än hälften av trafiken behöva utföras med inhyrda tåg.

⁶ Det här innebär t.ex. att hotet i MÅLAB (2012) om att ta över Ostpendeln inte är realistiskt eftersom den avser resor som i regel är längre än 100 km och enbart stannar i de stora städerna.

Referenser

- Arlandabanan Infrastructure AB (2012), Årsredovisning 2011
- Arlandabanan Infrastructure AB (2013), Årsredovisning 2012
- Arlandabanan Infrastructure AB (2014), Årsredovisning 2013
- Arlandabanan Infrastructure AB (2015a), Årsredovisning 2014
- Arlandabanan Infrastructure AB (2015b), Delårsrapport januari-juni 2015
- Delphi (2014), Mål nr 19678-14; SJ AB ./.. Stockholms läns landsting Trafikförvaltningen
- Delphi (2015), Överklagande av beslut om allmän trafikplikt enligt lagen om kollektivtrafik. Överklagat avgörande: Förvaltningsrättens i Stockholm avgörande av den 11 december 2014 i mål nr 17678-14
- Fröidh, O. och Byström, C. (2012), *Interregional tågtrafik i konkurrens på västkustbanan*, KTH Arkitektur och samhällsbyggnad
- Konkurrensverket (2014), *Konkurrensverkets prioriteringspolicy för tillsynsverksamheten*, 2014-04-10
- MÄLAB (2012), PM. *Komplettering av Trafikplan 2017 med beskrivning om antagande av trafik i övriga trafiksystem*
- Nelldal, B.-L., Andersson, J. och Fröidh, O. (2014), *Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990–2014*, KTH
- Prop. 2009/10:200, Regeringens proposition 2009/10:200 Ny kollektivtrafiklag
- Region Halland (2015), *Åtgärdsplan kollektivtrafik*, Diarienummer RS150013
- SKL (2014), *Vad förklarar kollektivtrafikens snabba kostnadsökning?*
- Snellman, H. (2014), Mål nr 19678-14; SJ AB ./.. Stockholms läns landsting
- SOU 2009:39, *En ny kollektivtrafiklag*
- Stockholms läns landsting (2014), Trafikpliktsbeslut TN2014-0302, <http://www.sll.se/Global/Politik/Politiska-organ/Trafiknamnden/2014/2014-06-03/p8-TN-Beslut-trafikplikt-regional-tagtrafik-ostra-Sverige.pdf>

- Stockholms läns landsting (2015), Årsredovisning 2014
- Stockholms läns landsting, Trafikförvaltningen (2014), Information om trafikutredning avseende pendel- och regionaltåg. Tjänsteutlåtande 2014-01-14
- Stockholms läns landsting, Trafiknämnden (2012), Yttrande över utkast till avsiktsförklaring om utveckling av den regionala tågtrafiken
- Trafikanalys (2012), *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2012*, Rapport 2012:13
- Trafikanalys (2013), *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013*, Rapport 2013:13
- Trafikanalys (2014a), *En förbättrad kollektivtrafik? – utvärdering av två reformer*, Rapport 2014:13
- Trafikanalys (2014b), *Lokal och regional kollektivtrafik 2013*, Statistik 2014:22
- Trafikförvaltningen Stockholms läns landsting, Landstinget i Uppsala län och MÅLAB (2015), Remiss Trafikutredning avseende pendel- och regionaltåg, Diarienummer TN-2015-0017
- Transrail Sweden AB (2015), *Framtidens regionaltågstrafik i Mälardalen*, reviderad 2015-01-15
- Trivector (2012), *Öresundstågstrafikförsöket – en utvärdering av trafikhusvårdsmännens agerande och erfarenheter*
- Uppsala Nya Tidning (2013), *Fler väljer UL framför SJ*, artikel publicerad 3/12 2013
- Uppsala Nya Tidning (2015), *Sträckan Uppsala-Stockholm sticker ut*, artikel publicerad 27/8 2015
- WSP (2013), *Pendeltåg Stockholm–Arlanda–Uppsala – Samhälls-ekonomisk, företagsekonomisk och politisk analys i ljuset av den nya kollektivtrafiklagstiftningen*
- X2 (2013), Avtalsprocess för fördubblad kollektivtrafik
- Öresundståg (2012), Öresundståg info 2012