

Omslagets collage *Rubriker från fyra årtionden*, inspirerades av en artikel i SJ-nytt, 27 januari 1982.
Det består av klipp från följande tidningsartiklar:

- ”Nu börjar det igen - pendeltågseländet” av Arne Wirén, *Expressen*, 14 december 1981
- ”De inställda tågens land” av Sture Lindmark, *Expressen*, 28 december 1981
- ”Inga tåg kom, inga tåg gick” av Lena Katarina Swanberg, *Expressen*, 4 januari 1982
- ”Inga tåg i rätt tid” av Erik Lidén, *Svenska Dagbladet*, 5 januari 1982
- ”SJ-chefens råd till resenärerna: Ta bilen i stället” av Robert Aschberg, *Expressen*, 6 januari 1982
- ”Snöproblem även för SJs godsfordring” av Paul E. Branke, *Dagens Industri*, 8 januari 1982
- ”Snällhet och schabbel bäddade för pendeltågseländet” av Paul E. Branke, *Dagens Industri*, 29 januari 1982
- ”Sena tåg kostar SJ 500 miljoner” av Torgny Hinnemo, *Svenska Dagbladet*, 2 december 1987
- ”Tåg 976 tappades bort i två timmar” av Roger Magnergård, *Svenska Dagbladet*, 4 december 1987
- ”Långt tågstopp efter urspårning” av TT, *Dagens Nyheter*, 12 februari 1996
- ”Tågförseningar efter signalfel” av TT, *Dagens Nyheter*, 12 april 1997
- ”SJ-kollaps på Centralen” av Lisbeth Brattberg, *Dagens Nyheter*, 28 november 1997
- ”Tågkaos när SJ blev utan ledning” av Sven Ullgren, *Göteborgs-Posten*, 28 april 1999
- ”Nu får det vara nog” av Bertil Brohman och Lars Klint, *Expressen*, 10 januari 2000
- ”Vingling färd mot pendelkaos” av Ingrid Carlberg och Thomas Lerner, *Dagens Nyheter*, 21 januari 2000
- ”Förväntat kaos med nya tågen” av Ulf Nyström, *Göteborgs-Posten*, 12 februari 2000
- ”Neddriven kontaktledning skapade tågkaos” av Anders Hellberg, *Dagens Nyheter*, 20 april 2001
- ”Tågsprickor orsakar nya förseningar” av Gunnar Sörbring, *Dagens Nyheter*, 12 maj 2001
- ”SJ lovar bättring efter julkaos” av TT, *Dagens Nyheter*, 15 februari 2002
- ”Banverket lovar bättring och färre tågförseningar” av Nina Sjöman, *Göteborgs-Posten*, 15 februari 2002
- ”Elfel i nya SJ-växlar orsakar tågstörningar” av Anders Hellberg, *Dagens Nyheter*, 20 februari 2005
- ”Lövhalva sinkar tågen” av Kenan Habul, *Sydsvenskan*, 30 oktober 2007
- ”Alla skyller problemen på alla – och på älgarna” av Olle Lönnæus, *Sydsvenskan*, 23 februari 2010
- ”Inte nu igen, SJ” av Carl V. Andersson, *Kvällsposten*, 27 februari 2010
- ”Tågkaos skapar problem för industrin” av TT, *Sydsvenskan*, 4 mars 2010
- ”Resenärer fick vänta i timmar” av Maggie Strömberg och Mikael Anjou, *Sydsvenskan*, 13 juli 2010
- ”Dyraste tåglinjen en flopp” av Kristoffer Örstadius, *Dagens Nyheter*, 4 april 2011
- ”SJ och Trafikverket lovar bättra sig i vinter” av TT, *Barometern-OT*, 9 december 2011
- ”Landets tågkaos väntas fortsätta” av Lars Larsson/TT, *Dagbladet*, 15 juni 2013
- ”Trafikverkets råd till stockholmarna: Stanna hemma” av Ole Rothenborg, Jacob Rosander och Anton Säll, *Dagens Nyheter*, 13 november 2013

En enkel till framtiden?

*Delbetänkande av Utredningen om järnvägens
organisation*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:83

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.
Idé: Gunnar Alexandersson.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-24053-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet

Catharina Elmsäter-Svärd

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av järnvägens organisation i syfte att ta fram förslag till förbättringar som gör att järnvägssystemet på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Till särskild utredare förordnades samma dag ekonomie doktor Gunnar Alexandersson.

Till sakkunniga förordnades från och med den 4 juli kansliråden Ulf Andersson och Christer Pettersson, och till experter konkurrensråd Stig-Arne Ankner, transportdirektör Karolina Boholm, rådgivare Åke Hallman, docent Staffan Hultén, jurist Susanne Karlsson, styrelseledamot Ole Kjørrefjord, direktör Catherine Kotake, direktör Ulf Lundin, handläggare Cecilia Mårtensson, Conny Strand, styrelseordförande Karin Svensson Smith, t.f. forskningschef Inge Vierth samt direktör Christel Wiman.

Till huvudsekreterare förordnades Åsa Tysklind från och med den 5 augusti. Till sekreterare på deltid förordnades Lars Hellsvik från och med den 1 juli.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om järnvägens organisation.

Härmed överlämnar jag delbetänkandet En enkel till framtiden? (SOU 2013:83). I delbetänkandet redovisar jag en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation och en inventering av problem- och förbättringsområden, med förslag på inriktning för det fortsatta utredningsarbetet.

Stockholm i november 2013

Gunnar Alexandersson

/Åsa Tysklind
Lars Hellsvik

Innehåll

Förkortningar och begrepp	13
Sammanfattning	17
1 Inledning och utgångspunkter	25
1.1 Uppdraget.....	25
1.2 Arbetsätt	26
1.3 Samråd och redovisning.....	28
1.4 Tolkning av uppdraget och viktiga utgångspunkter	28
1.5 Betänkandets disposition.....	31
2 Viktiga begrepp och litteraturdiskussion.....	33
2.1 Inledning.....	33
2.2 Viktiga begrepp	33
2.3 Diskussionsområden i litteraturen.....	37
2.4 Internationell utblick.....	40
3 Järnvägssektorns funktioner och aktörer.....	41
3.1 Inledning.....	41
3.2 Järnvägssektorns värdekedja och funktioner i översikt.....	42
3.2.1 Funktioner för planering och koordinering.....	46
3.2.2 Reglering och intervention.....	48

3.3	Det svenska järnvägssystemets organisation – aktörer, ansvar och roller	49
3.3.1	Riksdag och regering	51
3.3.2	Trafikorganisatörer	51
3.3.3	Tillverkare av fordon och annan utrustning.....	52
3.3.4	Spårentreprenörer	52
3.3.5	Vagnbolag och andra fordonsförvaltare	53
3.3.6	Företag för underhåll av fordon.....	54
3.3.7	Infrastrukturförvaltare.....	54
3.3.8	Fastighetsförvaltare.....	56
3.3.9	Järnvägsföretag.....	57
3.3.10	Övriga stödfunktioner.....	58
3.3.11	Aktörer för reglering och tillsyn.....	59
3.3.12	Samarbetsorganisationer.....	62
3.4	En ännu mer uppdelad sektor och en internationell jämförelse.....	63
4	Utvecklingen av järnvägens organisation	65
4.1	Inledning.....	65
4.2	En historisk översikt över reformer och genomförda förändringar	65
4.3	Motiv och drivkrafter bakom den järnvägspolitiska reformen 1988.....	72
4.4	Trender och utvecklingslinjer i reformarbetet sedan 1988	76
4.4.1	Organisatorisk uppdelning	76
4.4.2	Marknadsöppning – rätten att organisera och utföra trafik	78
4.4.3	Ytterligare omfördelning av ansvaret för olika funktioner.....	79
4.4.4	Kapacitetstilldelning och trafikledning.....	86
4.4.5	Kostnadsansvar – avgifter	91
4.4.6	Planering och finansiering av järnvägens infrastruktur	96
4.4.7	Byggande, reinvesteringar i och underhåll av infrastrukturen	98

4.5	Den statliga infrastrukturförvaltarens roller	99
4.5.1	Infrastrukturförvaltningen.....	99
4.5.2	Strategisk investeringsplanering	100
4.5.3	Sektorsansvar	101
5	Regleringsförändringar i Sverige och EU	103
5.1	Inledning.....	103
5.2	Bakgrund till utvecklingen av internationella regelverk inom järnvägen	103
5.3	De inledande svenska järnvägsreformerna och dess effekter på det svenska regelverket	104
5.4	EU-rätten och dess påverkan på det svenska regelverket (och omvänt)	105
5.4.1	Teknisk reglering	106
5.4.2	Första järnvägspaketet - infrastrukturpaketet	108
5.4.3	Svensk reglering – järnvägslagen och järnvägsförordningen.....	110
5.4.4	Andra järnvägspaketet	111
5.4.5	Regelutveckling i Sverige.....	112
5.4.6	Regelutveckling genom ERA.....	113
5.4.7	Tredje järnvägspaketet.....	113
5.4.8	Paket 3,5	116
5.4.9	Fortsatt reglering inom blocket driftskompatibilitet och säkerhet	116
5.4.10	Fortsatt reglering inom blocket marknad	118
5.4.11	Säkerhet – certifiering	118
5.4.12	SERA-direktivet	119
5.4.13	Fjärde järnvägspaketet.....	119
5.5	Reflektioner kring EUs reglering på järnvägsområdet	122
5.5.1	Lissabonfördraget och kommissionens ökade befogenheter	125
5.5.2	Sammanfattande reflektioner kring regelutvecklingen.....	127
5.6	Utrymme för återreglering.....	130

6	Marknadsutveckling, effekter och erfarenheter	133
6.1	Inledning	133
6.2	Investeringar	133
6.3	Utbud och efterfrågan	135
6.4	Inträde och konkurrens på operatörsmarknaden	139
6.5	Inträde och konkurrens på andra delar av marknaden	144
6.6	Säkerhet.....	144
6.7	Prisutveckling	148
6.8	Hastighet	150
6.9	Punktlighet och kvalitet.....	151
6.10	Effekter av upphandlingar av persontrafik	153
6.11	Innovationer	154
6.12	Produktivitet.....	155
6.13	Transaktionskostnader.....	156
6.14	Internationella jämförelser.....	156
6.15	Erfarenheter, effekter och orsaker – en sammanfattande diskussion	160
7	Problembeskrivningar och förbättringsområden	163
7.1	Inledning.....	163
7.2	Förutsättningar olika medborgare och organisationer att använda tåget för reseändamål.....	164
7.2.1	Information och biljetter m.m.	164
7.2.2	Resenärer med funktionsnedsättning	168
7.3	Förutsättningar för varuägare och transportorganisatörer att använda tåget	170
7.3.1	Synpunkter	170
7.4	Marknadstillträdet för tågtrafik.....	172
7.4.1	Synpunkter	174

7.5	Förutsättningar för trafikorganisatörer och järnvägsföretag att få tillgång till tilläggstjänster	177
7.5.1	Stationer, depåer och terminaler.....	177
7.6	Kapacitet och kapacitetstilldelning	181
7.6.1	Kapacitet.....	181
7.6.2	Kapacitetstilldelning	183
7.6.3	Trafikledning.....	195
7.7	Statistik och uppföljning	196
7.7.1	Synpunkter.....	197
7.8	Byggnad och underhåll av infrastrukturen	199
7.8.1	Synpunkter.....	199
7.9	Förutsättningar att utvecklas som trafikorganisatörer eller järnvägsföretag	203
7.9.1	Allmänna iakttagelser	203
7.9.2	Utveckling och implementering av standarder och ny teknik	203
7.9.3	Fordonsförsörjningen	209
7.9.4	Tillförlitlighet.....	211
7.9.5	Lönsamheten och de statliga företagen.....	214
7.10	Reglering och tillsyn	215
7.10.1	Säkerhet	215
7.10.2	Godkännandeprocessen	217
7.10.3	Regulatorrollen	218
7.10.4	Regelutveckling.....	218
7.11	Trafikverkets roller och det strategiska ansvaret i järnvägssektorn	221
7.12	Samordning och samarbete mellan aktörer	222
8	Överväganden och rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete	225
8.1	Inledning och förutsättningar för analysen.....	225
8.2	Förutsättningar för medborgare och organisationer att använda tåget för reseändamål.....	227
8.2.1	Information, biljetter m.m.	227
8.2.2	Resenärer med funktionsnedsättning.....	229

8.2.3	Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete.....	230
8.3	Förutsättningar för varuägare och transportorganisatörer att använda tåget	230
8.3.1	Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete.....	232
8.4	Marknadstillträdet för tågtrafik.....	232
8.4.1	Generella iakttagelser.....	232
8.4.2	Persontrafiken.....	233
8.4.3	Godstrafiken.....	237
8.4.4	Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete.....	237
8.5	Förutsättningar för trafikorganisatörer och järnvägsföretag att få tillgång till tilläggstjänster	238
8.5.1	Överväganden.....	238
8.5.2	Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete.....	240
8.6	Kapacitet och kapacitetstilldelning	241
8.6.1	Inledning.....	241
8.6.2	Legala förutsättningar för kapacitetstilldelning	242
8.6.3	Tilldelningsprocessen	248
8.6.4	Avgifter och styrmedel.....	249
8.6.5	Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete.....	251
8.7	Statistik och uppföljning.....	252
8.7.1	Rekommendationer inför fortsatt utvecklingsarbete...	253
8.8	Byggande och underhåll av infrastrukturen.....	254
8.8.1	Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete.....	256
8.9	Förutsättningar att utvecklas som trafikorganisatörer eller järnvägsföretag	257
8.9.1	Teknisk standardisering – ökade kostnader	257
8.9.2	Fordonsförsörjningen.....	258
8.9.3	Tillförlitlighet i trafikutövningen.....	258
8.9.4	Lönsamheten och de statliga företagen	259
8.9.5	Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete.....	260

8.10	Reglering och tillsyn	261
8.10.1	Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete.	262
8.11	Trafikverkets roller och det strategiska ansvaret i järnvägssektorn	263
8.11.1	Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete	265
8.12	Samordning och samarbete mellan aktörer	265
8.12.1	Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete	267

Referenser	269
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:46.....	273
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv 2013:88	283
Bilaga 3	Järnvägens organisation – EU-rätten och det svenska handlingsutrymmet.....	285

Förkortningar och begrepp

Begreppslistan innehåller beteckningar på aktörer och funktioner så som de används i betänkandet. Vissa ytterligare begrepp förklaras mer ingående i texten, främst i kapitel 2 och 3.

Förkortningar

COTIF	Fördrag om internationell järnvägstrafik
ECM	Entity in Charge of Maintenance (underhållsansvarig enhet)
ERA	European Railway Agency (Europeiska järnvägsbyrån)
ERTMS	European Rail Traffic Management System (ett europeiskt trafikstyrningssystem för järnvägstrafik)
SERA	Single European Railway Area (ett gemensamt europeiskt järnvägsområde)
TSD	Teknisk driftsspecifikation

Aktörer

Trafikorganisatör	Den som beviljats tillstånd (auktorisation) av Transportstyrelsen att organisera men inte själv utföra järnvägs- trafik. Organisatör används som synonymt begrepp.
Järnvägsföretag	Den som beviljats licens eller särskilt tillstånd av Transportstyrelsen för att utöva järnvägstrafik (i egen regi eller åt annan). <i>Trafikutövare, trafikoperatör och tåg- operatör</i> används som synonyma begrepp till järnvägsföretag.
Infrastrukturförvaltare	Som synonyma begrepp används <i>banför- valtare</i> och <i>banhållare</i> .

Statliga aktörer

SJ	Det statliga affärsverk som t.o.m. år 2000 bedrev såväl person- som godstrafik och också ansvarade för förvaltningen av järnvägens fastigheter.
Affärsverket Statens järnvägar	De kvarvarande delarna av SJ som t.o.m. 2012 förvaltat av SJ ingångna leasingavtal, vissa pensionsskulder m.m. Kvarvarande verksamhet överfördes 2013 till Trafikverket.
Trafikverket	Det statliga verk som svarar för förvaltningen av de statliga järn- vägarna.
Transportstyrelsen	Säkerhets- och tillsynsmyndighet inom transportsektorn.

Trafikanalys	Myndighet som ansvarar för utvärdering och analys inom transportområdet. Myndigheten ansvarar för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet.
Jernhusen AB	Förvaltare av kommersiellt intressanta stationsfastigheter för persontrafiken samt vissa terminaler och depåer med tillhörande fastigheter.
SJ AB	Det helägda statliga bolag som sedan år 2001 bedriver persontrafik på järnväg.
Green Cargo AB	Det helägda statliga bolag som sedan år 2001 bedriver godstrafik på järnväg.

Funktioner

Kapacitetstilldelning	Fördelning av tid för användning av spårkapacitet efter ansökan från trafikorganisationsföretag eller infrastrukturförvaltaren.
Tågplan	Ettårig plan som fastställs av infrastrukturförvaltaren och som anger hur spårkapaciteten får användas till att framföra tåg, genomföra banarbeten eller andra ändamål, t.ex. uppställning av fordon.
Successiv tilldelning	Vid fastställande av tågplan överenskomms endast tider eller tidsspänn för de platser där tåget avgår eller stannar för en aktivitet som behövs för transportuppgiften. I detalj fastställda lägen bestäms senare.
Trafikledning	Operativ ledning av trafik och andra aktiviteter på spåren.

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av järnvägens organisation, med syfte att ta fram förslag till förbättringar som gör att järnvägssystemet på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Översynen föranleds bl.a. av riksdagens tillkännagivande i december 2012 om att en utredning om järnvägssystemets organisation bör göras.

Utredningen är uppdelad i två steg. Det första steget är att göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation. Det är denna del av uppdraget som jag redovisar i detta delbetänkande.

I korthet ska jag i nulägesbeskrivningen göra följande

1. utifrån en funktionell beskrivning av järnvägssystemet redogöra för fördelningen av ansvar och uppgifter,
2. beskriva utvecklingen av järnvägens organisation sedan 1988, inklusive motiv för beslut och förklaring av begrepp,
3. kartlägga EU-rätten på järnvägsområdet och utrymmet för nationella beslut om järnvägens organisation,
4. inventera och redogöra för potentiella förbättringsområden.

Inför det andra steget i utredningen, som ska leda fram till förslag på hur järnvägens organisation kan förbättras, ska jag också lämna rekommendationer för det fortsatta utredningsarbetet. Utifrån dessa och inkomna synpunkter på delbetänkandet kommer regeringen att besluta om tilläggsdirektiv till utredningen.

Arbetsätt

Jag har avsiktligt valt att tolka mitt uppdrag brett i flera bemärkelser, i syfte att inte missa viktiga synpunkter, både vad gäller den utveckling som varit och vilka problem som branschen står inför i dag (se kapitel 1).

I arbetet med att göra en inventering av potentiella förbättringsområden har jag varit i kontakt med ett stort antal representanter för olika intressenter, både i samband med konferenser och enskilda möten. I slutet av augusti anordnade utredningen också en workshop för detta ändamål.

Delbetänkandets innehåll i korthet

Viktiga begrepp relaterade till av- och omreglering diskuteras och problematiseras i ett särskilt kapitel, tillsammans med en översiktlig presentation av några diskussionsområden i den vetenskapliga litteraturen (se kapitel 2). Jag konstaterar bl.a. att olika typer av organisationsformer, däribland vertikal och horisontell separation, och dess effekter fortfarande är ett aktuellt diskussionsområde. Det finns också en utvecklad diskussion kring möjliga koordineringsproblem på starkt uppdelade järnvägsmarknader.

I delbetänkandet används en schematisk modell av järnvägssystemet för att redogöra för funktioner, aktörer och deras ansvarsområden i den svenska järnvägssektorn, liksom i viss mån aktörernas relationer till varandra (se kapitel 3).

I en historisk genomgång beskrivs de organisatoriska förändringarna i sektorn sedan mitten av 1980-talet, med vissa tillbakablickar även längre bakåt i tiden. På ett antal områden görs fördjupningar i de förändringar som skett och vilka motiv och överväganden som styr processen (se kapitel 4).

En viktig del i betänkandet är att klarlägga den svenska utvecklingen i förhållande till EU:s regelverk och regelutveckling. Därför görs en noggrann genomgång av hur det svenska regelverket och EU:s regelverk vuxit fram via parallella men inte synkroniserade processer, även om det också funnits ett närmare samspel och utbyte under vissa perioder (kapitel 5). I en särskild underlagsrapport av professor Lars Henriksson utreds vilket handlings-

utrymme Sverige har för fortsatta organisatoriska förändringar, inklusive eventuella återregleringar (se bilaga 3).

I ett kapitel redogör jag för marknadsutvecklingen och ett antal mätbara effekter och erfarenheter som gjorts under den period som omregleringsprocessen har pågått (se kapitel 6). Jag konstaterar att Sverige sedan 1988 haft en stark tillväxt i järnvägstrafiken, särskilt i den regionala persontrafiken, och att det i flera andra avseenden skett betydande förbättringar, exempelvis vad gäller produktivitet och säkerhet. För godstransportköparna har marknadsöppningen inneburit ökade möjligheter att använda tåget till konkurrenskraftiga priser. Upphandling av persontrafik i konkurrens har många gånger lett till betydande kostnadsminskningar. Samtidigt finns det problem med punktligheten, strategisk budgivning i upphandlingar och (på senare år) försämrade reshastigheter, liksom en del oroande tendenser i olycksstatistiken. Jag konstaterar att en viktig del i utvecklingen kan förklaras av de ökade satsningar som gjorts på järnvägen sedan separeringen av infrastrukturen från trafikeringen 1988 och dess indirekta följeffekter. I vissa avseenden är det ännu för tidigt att värdera effekterna, exempelvis av de senaste årens utökade marknadsöppning i persontrafiken. Därför blir det desto mer angeläget att följa de nyinträden som står för dörren 2014, bl.a. på sträckan Stockholm-Göteborg.

Den inventering av problem- och förbättringsområden som jag har haft i uppdrag att göra, har fått ta en stor del av betänkandet i anspråk (se kapitel 7). Ett skäl till detta är bl.a. den goda respons på utredningen och mängden av synpunkter som jag fått från sektorns intressenter. Ett stort antal problem- och förbättringsområden presenteras därför, varav flera är kopplade till kapacitets- och kapacitetstilldelningsfrågor. Delvis är detta föranlett av situationen inför Tågplan 2014, med flera nya operatörers trafik att ta hänsyn till.

Överväganden och rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete

I samband med det avslutande kapitel som redogör för mina överväganden, drar jag vissa slutsatser av det material som utredningen hittills fått fram (se kapitel 8). Jag konstaterar att det i flera viktiga avseenden inte är möjligt för Sverige att genomföra en återreglering i järnvägssektorn. Detta gäller bl.a. den vertikala

separationen mellan infrastruktur och trafikering, men också den marknadsöppning som skett i person- och godstrafiken. EU:s regelverk utgör hinder för detta. I en del andra avseenden är det alltså möjligt att genomföra återregleringar, eller justeringar i nuvarande organisationsstrukturer.

Mina överväganden kring problem- och förbättringsområden leder fram till ett antal rekommendationer om vilka typer av åtgärder jag menar kan vara aktuella att utreda vidare för respektive problemområde. I en del fall handlar det om åtgärder som sannolikt bäst kan tas om hand av marknadens aktörer, var för sig eller i samverkan. I andra kan det behövas en bättre tillämpning av befintliga regelverk. Slutligen kan det också behövas förändringar i regelverk och/eller organisation.

Den övergripande utgångspunkten är att de åtgärder som fortsatt bör utredas ska leda till ett järnvägssystem som bättre tillgodoser samhällets (medborgarnas) önskemål i vid bemärkelse genom att göra det attraktivt för presumtiva resenärer och godstransportkunder.

Inför det fortsatta utredningsarbetet återger jag nedan mina rekommendationer, fördelade på sammanlagt elva sakområden:

1. Förutsättningar för medborgare och organisationer att använda tåget för reseändamål

- a) följa effekterna av den nya konkurrenssituationen på sträckan Stockholm-Göteborg,
- b) utreda möjligheten att ålägga aktörerna att ansluta sig till Resplus-systemet och etablera en gemensam portal för information och biljettförsäljning,
- c) utreda Linkons nuvarande ställning och alternativen till SJ AB:s ägarskap,
- d) studera hur Rådet för användbarhet och tillgänglighet för funktionsnedsatta kan få en förstärkt roll.

2. Förutsättningar för varuägare och transportorganisatörer att använda tåget

- a) tillsammans med aktörerna på godstrafikmarknaden utveckla åtgärdsprogram inom områden som förbättrade gångtider, punktlighet, effektivare marknadsanpassningar och information,
- b) göra en fördjupad analys av effekterna av avgiftshöjningar och andra kostnadsförändringar med beaktande av förhållanden inom andra trafikslag,
- c) uppdatering av studier om betydelsen av avstånd mellan kund och spår med beaktande av hur nya kombikoncept kan ersätta närhet till spår

3. Marknadstillträdet för tågtrafik

- a) fortsatt utvärdera frågan om fordonsförsörjning inom persontrafiken,
- b) analysera utvecklingen av den stor-regionalt organiserade trafiken, med särskilt beaktande av effekter för resenärer och parallell, kommersiellt driven trafik,
- c) överväga formerna för en stärkt marknadsövervakning,
- d) fortsatt studera hur upphandling av tågtrafik kan förbättras

4. Förutsättningar för trafikorganisatörer och järnvägsföretag att få tillgång till tilläggstjänster

- a) överväga inrättandet av en centralt ansvarig planeringsfunktion för järnvägens behov av fastigheter,
- b) överväga hur en samlad förvaltning av spår, övriga terminalanläggningar och terminalservice ska organiseras,
- c) utvärdera lämpligheten i att inom Jernhusen hålla samman järnvägens allmänna fastighetsförvaltning med dess aktiva terminal- och depåförvaltning,

- d) överväga om delar av Jernhusens terminal- och depåverksamhet ska avskiljas för att åstadkomma ökad mångfald och konkurrens,
- e) överväga hur funktionellt sammanhållna terminaler även kan medge trafikutövare och fordonsansvariga att själva eller via annan utföra verksamheten.

5. Kapacitet och kapacitetstilldelning

- a) med hjälp av tidigare kapacitetsutredningar m.m. fortsatt analysera hur man med begränsade insatser i infrastrukturen kan uppnå kapacitetsförbättringar. Åtgärder på fordonsidan bör också beaktas,
- b) analysera förekomsten och innebörden av överenskommelser om exempelvis medfinansiering av infrastruktur beträffande lång- eller kortsiktiga kapacitetsutfästelser,
- c) på nytt överväga användning av ramavtal för trafikorganisatörer respektive järnvägsföretag,
- d) medverka till att Trafikverket, i samarbete med trafikorganisatörer och järnvägsföretag, ser över de prioriteringskriterier som används i kapacitetstilldelningsprocessen, samt utvecklar tåglägesprodukter, kapacitets- och trängselavgifter och andra ekonomiska styrinstrument.

6. Statistik och uppföljning

- a) inventera den befintliga statistik och andra uppgifter som finns hos olika aktörer och hur den kan användas,
- b) analysera behovet av statistik för olika ändamål.

7. Byggnad och underhåll av infrastrukturen

- a) studera utvecklingen av underhållsmarknaden och underhållskontrakten,
- b) överväga om Trafikverket, för att klara sin roll som beställare, åtminstone bör ha egna resurser för kännedom om och kontroll av anläggningen.

8. Förutsättningar att utvecklas som trafikorganisatörer eller järnvägsföretag

- a) överväga hur Sverige kan verka för att fortsatt teknisk standardisering inte leder till en kostnadsdrivande detaljreglering,
- b) undersöka hur införandet av ERTMS bör hanteras för att undvika nya inträdeshinder på marknaden,
- c) studera potentialen för en effektivare fordonsanvändning, både vad gäller i dag oanvända fordon och fordon som används i de regionala trafikmyndigheternas verksamhet,
- d) organisera ett branschsamarbete kring ett program för ökad tillförlitlighet i trafikutövningen,
- e) överväga de statliga företagens roll och ställning.

9. Reglering och tillsyn

- a) överväga formerna för och innehållet i Transportstyrelsens tillsyn av säkerheten, samt hur säkerheten beaktas i godkännandeprocessen,
- b) utvärdera Transportstyrelsens regulatorfunktion och tillsynen av bl.a. kapacitetstilldelningsprocessen,
- c) i samarbete med Regeringskansliet samt berörda myndigheter och aktörer överväga hur Sveriges insatser i regelutveckling kan stärkas, bl.a. inom EU.

10. Trafikverkets roller och det strategiska ansvaret i järnvägssektorn

- a) överväga incitament för effektivisering av såväl den externa som den interna dialogen hos Trafikverket,
- b) överväga organiseringen av funktionerna kapacitetstilldelning och trafikledning,
- c) överväga hur järnvägens samtliga aktörer kan motiveras att delta i Trafikverkets strategiska beredningsarbete,
- d) utreda möjligheten att samla strategiskt inriktad järnvägs-kompetens och olika former för detta.

11. Samordning och samarbete mellan aktörer

- a) överväga behovet av förtydliganden av roller och ansvarsområden hos sektorns aktörer,
- b) överväga hur sektorns aktörer kan utveckla formerna för samarbete, inklusive kommersiella relationer, i syfte att skapa förutsättningar för effektivisering av viktiga funktioner och processer samt för ett mer hållbart transportsystem.

1 Inledning och utgångspunkter

1.1 Uppdraget

Mitt uppdrag¹ är att göra en översyn av järnvägens organisation, med syfte att ta fram förslag till förbättringar som gör att järnvägs-systemet på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Översynen föranleds bl.a. av riksdagens tillkännagivande i december 2012 om att en utredning om järnvägs-systemets organisation bör göras.² Mina direktiv anger också de stora organisationsförändringar som skett de senaste 25 åren som en viktig bakgrund till uppdraget.

Utredningen är uppdelad i två steg. Det första steget är att göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation. Det är denna del av uppdraget som jag redovisar i detta delbetänkande. I det andra steget ska jag göra en analys av och komma med förslag till hur järnvägens organisation kan förbättras. Medan detaljerna för detta är beroende av kommande tilläggsdirektiv från regeringen, beskriver de ursprungliga direktiven innehållet närmare i uppdragets första steg. I korthet ska jag i nulägesbeskrivningen göra följande:

1. Utifrån en funktionell beskrivning av järnvägssystemet redogöra för fördelningen av ansvar och uppgifter
2. Beskriva utvecklingen av järnvägens organisation sedan 1988, inklusive motiv för beslut och förklaring av begrepp
3. Kartlägga EU-rätten på järnvägsområdet och utrymmet för nationella beslut om järnvägens organisation
4. Inventera och redogöra för potentiella förbättringsområden.

¹ Direktiv 2013:46, med tilläggsdirektiv (om förlängd tidsfrist) 2013:88, enligt bilaga 1–2.

² 2012/13:TU2.

1.2 Arbetsätt

Uppdraget ska genomföras utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, regionala och lokala aktörer som kommuner och landsting, näringslivet och övriga intressenter. Från första början har jag informerat om uppdraget i samband med aktuella konferenser och seminarier, bl.a. vid Kollektivtrafikdagen i Stockholm 14 maj och "Järnvägsdagen" i Visby 3 juli. Utredningen har också varit representerad vid ett av de samordningsmöten som ägde rum i Stockholm i augusti som en del i kapacitetstilldelningsprocessen inför Tågplan 2014. Jag har också genomfört ett stort antal bilaterala möten med olika intressenter, på eget initiativ eller efter att dessa tagit kontakt med utredningen.

För att säkerställa att utredningen inte skulle missa viktiga synpunkter från någon organisation, särskilt vad gäller deluppdraget att inventera och redogöra för potentiella förbättringsområden, bjöd jag in till en heldagsworkshop den 23 augusti. Den samlade nära 100 deltagare från hela branschen liksom flera andra intressenter. Ett antal förberedda presentationer redovisades vid workshoppen men deltagarna fick också möjlighet att diskutera ämnen i mindre grupper för redovisning efteråt. Workshoppen resulterade i ett stort antal inlägg till utredningen, både före, under och efter själva mötesdagen. Särskilda ansträngningar har dessutom gjorts för att efteråt söka upp enskilda organisationer som av olika anledningar inte kunde medverka.

Två möten har under hösten 2013 hållits med en grupp med två sakkunniga samt 13 experter som utsetts att bistå utredningen med sin kunskap. Sammantaget innebär ovanstående att jag i mitt arbete haft kontakter med följande typer av organisationer och representanter för olika intressegrupper:

- Resenärer
- Godstransportköpare
- Trafikorganisatörer/upphandlare
- Järnvägsföretag
- Infrastrukturförvaltare
- Fastighetsförvaltare
- Spårentreprenörer

- Underhållsföretag
- Tillverkare av fordon och annan materiel
- Vagnbolag
- Säkerhetsgranskare
- Fackliga företrädare
- Personer med funktionsnedsättning
- Forskare
- Konsulter
- Politiker

Eftersom det inom vissa grupper föreligger stora inbördes skillnader mellan olika organisationer och företag har särskilda ansträngningar gjorts för att hantera dessa. Som exempel kan nämnas gruppen transportörer där jag har träffat stora och små företag, person- och godstrafikoperatörer, och såväl företag som är verksamma i dag, är på väg att etablera sig eller för tillfället valt att stå utanför marknaden.

På utredningens hemsida, som funnits tillgänglig på www.sou.gov.se/jarnvagensorg sedan i slutet av augusti 2013, har arbetet kunnat följas. Presentationer och annat material har där gjorts tillgängliga för nedladdning. Hemsidan kommer även fortsättningsvis att vara en viktig kanal för att informera om utredningens pågående arbete.

Jag ska enligt direktiven också ta del av svensk och internationell forskning och utvecklingsarbete om järnvägens organisation. Tidigare utredningar och forskningsrapporter på järnvägsområdet, såväl svenska som utländska, har därför samlats in till utredningen. Min tidigare forskning och redan upparbetade kontakter med svenska och internationella forskare har underlättat arbetet med att få en väl underbyggd bild av kunskapsläget. Dessutom deltog jag i september i den internationella konferens som får betraktas som viktigast på detta forskningsområde, *Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, som i sin 13:e upplaga ägde rum i Oxford. Konferensen var ett effektivt sätt ta del av nya relevanta forskningsresultat, samtidigt som jag fick en återkoppling från andra forskare och praktiker om läget i Sverige och utredningens specifika frågor. För

att kunna redogöra för hur den historiska utvecklingen påverkat konsumenterna, näringslivet och samhällsekonomin, har resultat och slutsatser från tidigare gjorda studier i vissa fall också kompletterats med en del insamlade nyare statistiska uppgifter om den svenska järnvägens utveckling.

1.3 Samråd och redovisning

I uppdraget ingår även att beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU. Jag har varit i kontakt med dem som för tillfället arbetar med andra relaterade utredningar, både inom Regeringskansliet och på myndigheter som Trafikanalys och Riksrevisionen. Arbetet med införlivandet av det s.k. SERA-direktivet (2012/34/EU) och de pågående förhandlingarna om EU-kommissionens förslag till fjärde järnvägs paket har följts särskilt noggrant. För att hantera den del av uppdraget som innebär att göra en kartläggning av EU-rätten på järnvägsområdet och utrymmet för nationella beslut om järnvägens organisation, har jag valt att anlita professor Lars Henriksson vid rättsvetenskapliga institutionen på Handelshögskolan i Stockholm. Lars Henriksson har levererat en underlagsrapport till utredningen som återges i sin helhet i bilaga 3. Ansvaret för bilagan och de bedömningar som görs där vilar på dess författare. Av betänkandet framgår hur rapporten har använts i utredningens arbete.

För redovisning av den nulägesbeskrivning som föreligger i detta delbetänkande har utredningen bjudit in till ett remissmöte som äger rum den 18 december i Riksdagens förstakammarsal. Till detta kallas bl.a. riksdagens ledamöter och järnvägssektorns intressenter. Utredningen kommer också att presentera betänkandet vid Transportforum i Linköping den 9 januari 2014. Inkomna synpunkter kommer att beaktas i regeringens tilläggsdirektiv till nästa steg i utredningen.

1.4 Tolkning av uppdraget och viktiga utgångspunkter

Järnvägssektorns funktion och förmåga att leverera pålitliga transporttjänster påverkar stora delar av industrin och samhällets funktioner i övrigt. För många människor och företag är en

fungerande järnvägstrafik en förutsättning för det dagliga livet och den egna verksamheten. Det gör också att ett flertal problem som sektorn har att hantera, både av temporär och mer långsiktig natur, får stor uppmärksamhet och att förslag till lösningar tenderar att komma från flera olika håll. Jag har i mitt arbete med denna utredning sett det som angeläget att fånga upp och diskutera dessa problem inom ramen för den inventering som ska göras av potentiella förbättringsområden. I detta första skede av utredningen har det också känts viktigt att göra detta utan att ställa upp för många begränsningar, i syfte att minska risken för att missa viktiga problemområden. Därför har jag medvetet valt en bred ansats för insamlingen av synpunkter och utredningens kontakt-tytor. Responsen på detta har också genomgående varit god. Utredningens tillkomst och arbetssätt har välkomnats och många av dem jag träffat har uttryckt en förhoppning om att översynen ska leda till ett samlat grepp om de problem som behöver lösas för att sektorn ska fortsätta att utvecklas.

Den breda ansatsen har också inneburit att jag har valt att tolka begreppet "organisation" i vid mening. Det betyder att utredningen intresserar sig för hur järnvägens olika funktioner är fördelade på olika typer av organisationer, men också för hur dessa funktioner och organisationer hänger ihop och samverkar med varandra i ett system. Det innebär också att fundera kring vilka funktioner som är att betrakta som myndighetsutövning och hur ansvaret för dessa kan påverkas av om de organiseras internt eller handlas upp från utomstående aktörer. Vidare menar jag att det ligger i utredningens uppdrag att också studera hur stora organisationer som t.ex. Trafikverket internt organiserar sina funktioner och ansvarsområden. Ett viktigt resultat av förändringarna på järnvägsområdet de senaste decennierna har varit en stegvis marknadsöppning och avmonopolisering, som inneburit att flera funktioner kommit att utsättas för konkurrens, antingen i ett upphandlingsskede eller mer kontinuerligt. Organisation handlar här om på vilket sätt konkurrensen kommer till stånd och vilka gränser som föreligger för dess tillämpning. När det gäller den tidsperiod som utredningen hanterar har jag valt att gå tillbaka till 1985 och ibland även tidigare för att få med även förspelet till 1988 års trafikpolitiska beslut.

Ett nyckelord för utredningen är effektivitet. Vad menas med en effektiv järnvägssektor? Enligt min mening är järnvägssektorn effektiv om den på ett säkert och resurssnålt sätt levererar vad dess olika kunder förväntar sig och därmed skapar värden för dessa.

Därmed vill jag också försöka utgå från ett kundperspektiv på järnvägens funktion, även om man inte kan bortse från att järnvägen också uppfyller mer övergripande samhällsliga syften och värden som inte kommer till direkt uttryck från slutkunderna eller deras betalningsvilja. För att uppnå en effektiv järnvägssektor krävs också att det finns förutsättningar och incitament för sektorn att utvecklas och omsätta nya idéer i fungerande affärsmodeller. Ett användbart om än något slitet uttryck är drivkraft för innovation. På en konkurrensutsatt marknad där kunderna står i fokus antas drivkrafterna för såväl en effektiv användning av resurser som till innovationer vara goda, men det förutsätter att kunderna är beredda att utnyttja konkurrensen och att även andra förutsättningar för en fungerande konkurrens verkligen föreligger. I vissa fall kan offentliga styrmedel eller regelsystem bidra till att skapa dessa förutsättningar och/eller påverka aktörernas beteende i en viss riktning.

I och med att uppdraget handlar om en översyn i syfte att föreslå förbättringar ligger det i sakens natur att utredningen kan komma fram till att dagens sätt att organisera järnvägssystemet behöver förändras. Förslag till sådana förändringar kan vara av olika slag. I vissa fall kan redan befintliga aktörer frivilligt och på egen hand bli bättre på att (t.ex. genom samverkan) lösa ett identifierat problem. I andra fall kan det behövas förtydligande incitament eller direktiv, riktade mot hela eller delar av sektorn, som leder till ett förändrat arbetssätt. En tredje variant kan vara omorganisation av vissa viktiga funktioner. Slutligen kan det också krävas åtgärder i form av ny eller reviderad lagstiftning. Med tanke på att de synpunkter kring järnvägens funktionssätt som lyfts fram till utredningen varit av skiftande karaktär och rört sig över en stor del av skalan (från enstaka detaljer till kärnfunktioner) är det rimligt att anta att utredningen i sina kommande förslag kan vilja spela med flera av de olika medel för förändring som står till buds, anpassade efter ändamålet. En viktig faktor att ta hänsyn till i detta sammanhang är också vilket utrymme EU:s regelverk ger för olika typer av förändringar.

En central framtidsfråga att hantera, men som inte är i fokus för just denna utredning, är vilken relativ roll som järnvägen kan och bör spela i ett framtida svenskt transportsystem. I dag betraktas järnvägen vanligen som ett förhållandevis effektivt sätt att transportera många människor såväl långa som medellånga sträckor, liksom stora godsmängder längre sträckor. För vissa

godstyper är järnvägen ibland det enda rimliga alternativet av kapacitetsskäl (t.ex. malm och stålprodukter) eller av säkerhetsskäl. Järnvägstransporter är i regel också energieffektiva och har liten miljöpåverkan vid själva transporttillfället. Samtidigt är investeringar i järnvägens infrastruktur, fordon m.m. ofta mycket kostsamma, tar lång tid att genomföra och kan ibland leda till betydande ingrepp i miljön.

Min utgångspunkt är att järnvägen som transportmedel har en viktig roll att spela i det svenska (och europeiska) transportsystemet och bör sträva efter att nå sin fulla potential genom att i sig bli mer effektiv och minska sin miljöpåverkan. Men huruvida detta kan eller bör leda till en förändrad relativ betydelse för järnvägen i den svenska transportsektorn menar jag alltså ligger utanför denna utrednings uppdrag, i vart fall när det gäller att komma med rekommenderade åtgärder. I viss mån begränsar detta också utredningens möjligheter att uttala sig om nivån på statliga investeringar i järnvägssektorn, medan det däremot kan vara högst relevant att diskutera hur tillgängliga medel används och vad som påverkar andra aktörers investeringsvilja. En ytterligare avgränsning är att jag valt att tills vidare inte gå in på de olika prognoser som finns för sektorns framtida utveckling.

1.5 Betänkandets disposition

Betänkandet är strukturerat i åtta kapitel på följande sätt. Närmast följer ett kapitel där jag redogör för viktiga begrepp relaterade till de organisationsförändringar som skett i järnvägssektorn. Jag presenterar också några viktiga diskussionsområden i den vetenskapliga litteraturen. I det tredje kapitlet görs en översiktlig beskrivning av järnvägssystemets funktioner och de aktörer som hanterar och ansvarar för dessa i Sverige. Därefter kommer ett kapitel som redogör för den historiska utvecklingen vad gäller förändringar i järnvägens organisation, inklusive motiven bakom de viktigaste förändringarna. Detta kapitel pekar också ut ett antal trender och utvecklingslinjer, med några tillhörande reflektioner. I kapitel 5 går jag igenom mer i detalj hur själva regelverket har förändrats i Sverige och i EU. I detta kapitel reder jag också ut de rättsliga förutsättningarna (särskilt ur ett EU-perspektiv) för att göra förändringar i järnvägssystemets organisation, baserat på den tidigare nämnda underlagsrapporten från professor Lars

Henriksson. Kapitel 6 ägnas åt att redogöra för sektorns utveckling och viktiga effekter utifrån ett antal mätbara variabler, inklusive en kort jämförelse av internationella erfarenheter. I det sjunde kapitlet redovisas den inventering som gjorts av problem- och förbättringsområden, med kopplingar till fördjupade beskrivningar av olika funktioner och processer i järnvägssystemet. I ett avslutande kapitel levererar jag slutligen mina samlade bedömningar och rekommendationer, särskilt vad gäller inriktningen på det fortsatta arbetet inför nästa steg av utredningen.

2 Viktiga begrepp och litteraturdiskussion

2.1 Inledning

I detta kapitel kommer jag att redogöra för ett antal viktiga begrepp som ofta används i beskrivningen av de förändringar som den svenska järnvägen gått igenom sedan slutet av 1980-talet. Jag tar också upp ett urval av diskussionsområden i den vetenskapliga litteraturen på området och avslutar med en kort internationell utblick.

2.2 Viktiga begrepp

Det finns ett antal begrepp som ofta används för att beskriva förändringarna i den svenska järnvägssektorn: avreglering, marknadsöppning, liberalisering, omreglering, återreglering, privatisering, upphandling m.m. Det finns också anledning att här diskutera olika varianter av konkurrensutsättning och upphandlingsformer.¹

I sin ursprungliga betydelse avser *avreglering* att politiker och/eller lagstiftare genomför en förenkling av det regelverk som styr företags inträde och verksamhet på en given marknad. Ibland kan det handla om att faktiskt avskaffa vissa regleringar, till exempel prisregleringar. Det leder då till ett tillstånd med färre regleringar. Avreglering har också ofta kommit att användas i en vidare mening, syftande på varje regelförändring som sänker inträdesbarriärerna och stimulerar till ökad konkurrens på en marknad. När detta händer i en sektor där det annars föreligger ett (ofta offentligt) monopol, kan det vara mer preciserat att tala om en *marknadsöppning*.

¹ Delar av avsnittet bygger på Alexandersson (2011).

Viktigt att komma ihåg är att i princip alla marknader kräver någon form av spelregler för att fungera. Även långtgående avregleringar är därför ofta kopplade till införandet av nya regler och lagstiftning. Det kan till och med vara så att *mer* reglering är nödvändig för att undvika vissa negativa aspekter av ett öppnare marknadstillträde och en ökad möjlighet till konkurrens. Till exempel kan det behöva förtydligas vad som är tillåtet respektive inte tillåtet för företag som har en dominerande ställning. Ibland används därför begreppet *liberalisering* i stället för avreglering. Om man vill poängtera att det handlar om *förändringar* i regelverket kan det vara lämpligare att använda ordet *omreglering* i stället för avreglering. Ibland vidtas också åtgärder som syftar till att återgå till ett tidigare (striktare) regelverk på en marknad som har liberaliserats. Då talar man om *återreglering*.²

Nära knutet till avreglering är begreppet *privatisering*. Traditionellt sett menas med detta att staten eller andra offentliga myndigheter säljer företag eller tillgångar till den privata sektorn och därmed minskar det offentliga ägandet. Exempel från den svenska järnvägssektorn är försäljningen av TraffiCare, Unigrig, Euromaint och Swemaint efter SJ:s bolagisering. Privatisering antas normalt också innebära att dessa verksamheter kommer att bli utsatta för marknadskrafterna (även om det i sig kan kräva kompletterande åtgärder), men ibland går monopol från att vara offentliga till att bli privata. I Sverige har begreppet *privatisering* också använts i samband med introduktionen av *upphandling i konkurrens* eller när verksamheter läggs ut på entreprenad, eftersom det kan leda till ett ökat inslag av privata företag i verksamheter som tidigare dominerats av den offentliga sektorn.³ Upphandling i konkurrens innebär att flera företag samtidigt bjuds in att lämna anbud på leverans av en vara eller en tjänst till en offentlig köpare. Det företag vars anbud anses bäst vinner upphandlingen och blir därmed utsett till leverantör under en given tidsperiod. I strikt mening kan det vara något missvisande att använda begreppet *privatisering* när man pratar om upphandling, eftersom det handlar om att det offentliga *köper* varor eller tjänster snarare än säljer ut verksamheter. Det viktiga att notera är att en ökad roll för den

² En del av dessa begrepp kan lätt förvanskas vid översättning till engelska. Ibland översätts omreglering till *reregulation*, som snarare betyder återreglering. Omreglering bör hellre översättas till *regulatory change*.

³ Det bör påpekas att det föreligger skillnader mellan upphandling av en allmännyttig tjänst (t.ex. kollektivtrafik) och upphandling av en tjänst till den egna verksamheten (t.ex. utförande av underhåll av en anläggning).

privata sektorn kan vara resultatet av flera olika typer av åtgärder. Ibland träffar staten eller andra offentliga köpare mycket långsiktiga avtal med den privata sektorn, till exempel om byggande och/eller drift av en ny väg, järnväg eller annan infrastruktur. I sådana sammanhang pratar man ibland om partnerskap mellan den offentliga och den privata sektorn, eller *Offentlig-Privat Samverkan* (OPS).

I järnvägssektorn har introduktionen av konkurrens mellan olika trafikoperatörer ofta kretsat kring två olika typer, förenklat beskrivna som konkurrens *om* spåren eller konkurrens *på* spåren. I det första fallet menar man då vanligen att konkurrensen äger rum mellan olika budgivare i en upphandling, varefter vinnaren får ett exklusivt kontrakt. I det andra fallet menar man att det finns ett öppet tillträde till spåren som ger möjlighet till direkt konkurrens på samma sträcka mellan olika företag. Härnäst ska jag diskutera dessa typer mer i detalj och visa att det finns tillfällen när de närmar sig varandra.

Vid upphandling av olika typer av avtal kan man skilja på två huvudtyper: *bruttokontrakt* respektive *nettokontrakt*.⁴ I det första fallet får den anlitate leverantören betalt för sina kostnader, men alla intäkter som förknippas med tjänsten (t.ex. biljettintäkter) tillfaller den upphandlande parten. En budgivning handlar då ofta om vem som kan utföra en viss given tjänst till lägsta kostnad (inklusive en vinstmarginal för leverantören). För leverantören finns i regel ingen anledning att försöka öka exempelvis resandet eftersom intäkterna inte tillfaller denne. Den regionala buss- och tågtrafiken har sedan slutet av 1980-talet oftast upphandlats på detta sätt av trafikhuvudmän och numera regionala kollektivtrafikmyndigheter.

Vid upphandling av nettokontrakt antas istället leverantören av tjänsten också ta hand om exempelvis biljettintäkterna och den begärda betalningen utgörs då av nettot mellan kostnaderna och intäkterna. När detta är positivt söker alltså anbudsgivarna en ersättning som motsvarar driftunderskottet i verksamheten (plus en vinstmarginal). Nettoavtal har normalt tillämpats i den av staten upphandlade järnvägstrafiken, som tidigare hanterades av Rikstrafiken och numera ligger inom Trafikverket. I den typen av avtal kan det alltså löna sig för leverantören att utveckla tjänsten så att intäkterna ökar. Ibland kan den möjligheten anses vara så stor

⁴ Relaterade juridiska begrepp är *tjänsteavtal* respektive *koncessionsavtal*, men de är inte helt synonyma med bruttokontrakt och nettokontrakt.

att intäkterna förmodas överstiga kostnaderna. Då innebär upphandlingen istället att den som är beredd att *betala* mest för att få ett exklusivt avtal vinner budgivningen. I trafiksammanhang har upphandlingar av den typen varit mycket ovanliga i Sverige. 1998 vann dock Sydvästen oväntat upphandlingen av trafiken på Västkustbanan med ett s.k. nollbud, d.v.s. företaget begärde ingen ersättning alls för att få köra trafiken. I Storbritannien resulterade några av de ursprungliga upphandlade franchising-avtalen för tågtrafik i kontrakt som innebar att operatören skulle betala pengar till staten mot slutet av kontraktperioden. En blandform mellan bruttoavtal och nettoavtal är s.k. incitamentavtal, där en viss del av ersättningen till leverantören är beroende av hur väl denne presterar.

När det råder konkurrens på spåren, d.v.s. öppet tillträde, finns det i praktiken alltid regler vad gäller tidpunkter för in- och utträde, liksom för tilldelning av kapacitet. Om dessa regler innebär att det är möjligt att få fleråriga garantier för en stor del av den tillgängliga kapaciteten, d.v.s. att det i praktiken är möjligt att stänga ute andra företag, skapas en situation som är snarlik fallet med ett upphandlat nettokontrakt där budgivaren betalar (eller i vart fall inte begär några bidrag) för att utföra trafiken.

Oavsett om ett företag kör enligt ett brutto- eller nettokontrakt, kan det befinna sig i direkt konkurrens med ett företag som kör enligt ett öppet marknadstillträde. Med andra ord närmar sig ibland konkurrens om spåren fallet med konkurrens på spåren, särskilt när båda formerna tillämpas parallellt.

Ett fall som också bör nämnas när det gäller trafik som upphandlas är att betalningen till den utförande operatören inte nödvändigtvis behöver vara en i förväg bestämd klumpsumma eller ett belopp knutet till den utförda volymen. Man kan också knyta hela eller en del av beloppet till antalet resenärer eller de som betalar reducerat pris, t.ex. pensionärer och ungdomar. Därmed kan en utförare som i övrigt verkar under kommersiella villkor t.ex. stimuleras till att köra även den typen av resenärer med bibehållna rabatter. Idag är detta ett relativt vanligt sätt att påverka en del av den i övrigt kommersiella busstrafiken i Storbritannien.

Ibland sker ingen upphandling i konkurrens utan den offentliga köparen väljer att *direktupphandla* ett avtal med en enda utpekad leverantör, vilket snarast är en förhandling mellan två parter. I Sverige är detta i de flesta sammanhang inte tillåtet över vissa tröskelvärden. Ett sådant exklusivt avtal kan ibland vara förknippat

med att leverantören måste uppvisa en viss prestation för att inte riskera att bli utsatt för konkurrens. Den regionala SJ-trafiken på Mälarbanan kan sägas ha tillkommit via en sådan process, ett avtal som dock antas bli föremål för en ny upphandling framöver. I fallet när det överhuvudtaget inte sker någon upphandling och den utförande parten är en del av den upphandlande organisationen talar man om utförande i *egen regi*. Så bedrevs exempelvis huvuddelen av Banverkets spårunderhåll tidigare.

2.3 Diskussionsområden i litteraturen⁵

Transportsektorn och inte minst järnvägssektorn har ofta varit i fokus för analys och diskussion kring hur förändrad reglering skulle kunna bidra till att förbättra sektorns resultat. Detta har gällt i såväl den vetenskapliga litteraturen som i politiska diskussioner och beslut om faktiska regleringsförändringar.

Förekomsten av *stordriftsfördelar* (economies of scale) i järnvägssektorn har varit en återkommande diskussionspunkt. De flesta länder i Europa genomförde nationaliseringar av sina järnvägar under första halvan av 1900-talet. I järnvägsbranschen ansågs det länge att stordriftsfördelar i produktion, marknadsföring, inköp och samordning innebar att *vertikalt integrerade* järnvägsföretag (d.v.s. att infrastrukturen och trafikeringen bildade en enhet) definitionsmässigt utgjorde *naturliga monopol* och därmed inte var lämpade att utsättas för konkurrens. Senare har denna uppfattning utmanats av föreställningen att det är främst järnvägens (spår)infrastruktur som har status som naturligt monopol, vilket ligger till grund för de reformer som syftat till *vertikal separation* av infrastrukturen från trafikeringen i flera europeiska länder. Det pågår emellertid fortfarande en ihärdig debatt om för- och nackdelarna med vertikal separation jämfört med integration och olika mellanformer. En sådan mellanform är den s.k. *holdingbolagsmodellen* (eller koncernmodellen), där infrastrukturförvaltaren är åtminstone bokföringsmässigt separerad från trafikeringen, men med båda enheterna samlade under ett gemensamt holdingbolag i en koncernstruktur.

Betydelsen av stordriftsfördelar i själva järnvägstrafiken har också varit föremål för debatt. Analyser har bl.a. visat att det kan finnas betydande stordriftsfördelar med att öka trafiken i ett givet

⁵ Detta avsnitt bygger bl.a. på Alexandersson (2010) och Alexandersson (2011).

nätverk. Fördelarna handlar om bättre användning av stationer, fordon och arbetskraft när fler tåg körs i ett existerande nätverk, men till sist är sådana fördelar uttömda. När företagen blir väldigt stora blir de svårare att styra och kontrollera och stordriftsnackdelar kan uppträda. Tar man hänsyn till efterfrågerelaterade faktorer som samordnade tidtabeller och marknadsföring blir argumentet för stora järnvägsföretag starkare, men stora företag kan å andra sidan ha svårare att snabbt uppfatta och svara på förändringar i efterfrågan eller kundernas krav. Vidare kan det hävdas att det måste finnas incitament till att utnyttja stordriftsfördelar hos en järnvägsorganisation, oavsett om den är vertikalt integrerad eller inte. I en monopolstruktur, där konkurrensen enbart kommer från andra transportslag, är det inte säkert att sådana incitament blir tillräckligt starka, särskilt inte om det är relativt lätt att få ökade anslag från en offentlig ägare. Konkurrens även från andra järnvägsföretag har därför överlag ansetts som en viktig förutsättning för att stimulera till effektivitet. I det sammanhanget finns också en omfattande litteratur om för- och nackdelarna med konkurrens om respektive på spåren, begrepp som jag redan redogjort för ovan, liksom olika upphandlingstyper och avtalsformer. Vidare har det ofta diskuterats om det är möjligt att introducera konkurrens mellan olika operatörer när en av dessa samtidigt kontrollerar infrastrukturen. Risk föreligger då nämligen att det vertikalt integrerade företaget diskriminerar andra operatörer exempelvis i kapacitetstilldelningen. Risker för diskriminering har talat för vertikal separation, men kan i princip motverkas med tydlig reglering på området och aktiv tillsyn.

Medan de flesta amerikanska järnvägsföretag kommit att fokusera helt på godstrafik (och förblivit vertikalt integrerade), har de europeiska av olika skäl fortsatt att köra både person- och godstrafik, ofta med stor tyngdpunkt på persontrafiken. Detta föranleder frågan om så kallade *samordningsfördelar* (economies of scope) mellan person- och godstrafik på järnväg. Även om de empiriska studier som finns inte är helt samstämmiga, finns det vissa belägg för förekomsten av samordningsnackdelar i bl.a. Europa och Japan. Detta innebär att person- och godstrafik kan vinna på att hållas separerade. Då talar man om *horisontell separation*.

Ett annat område som varit föremål för mycket diskussioner och påverkat implementeringar av regleringsförändringarna i järnvägssektorn rör *transaktionskostnader*. Vid vertikal separation

och fortsatt uppdelning av funktioner och verksamheter i separata organisationer kommer de transaktioner som tidigare hanterades internt att flyttas till en marknad av köpare och säljare. Transaktioner är förknippade med kostnader och detta har föranlett två huvudsakliga (och motstående) typer av argument i litteraturen. Det första argumentet är att ett ökat antal gränssytor leder till fler transaktioner och därmed också *högre* transaktionskostnader. Det motstående argumentet är att vertikal och horisontell separation kan resultera i *lägre* transaktionskostnader eftersom transaktionerna blir synliggjorda och utsätts för marknadskrafterna. Vidare har det ibland hävdats att denna trend förstärks av att modern informationsteknologi gör att ett ökat antal transaktioner blivit lättare att hantera. Viktigt att komma ihåg är dock att lägre transaktionskostnader vid uppdelade verksamheter kräver att de utsätts för marknadskrafter. En uppdelning av en verksamhet i två företag som sedan *enbart* handlar med varandra kan visserligen leda till specialisering, men knappast lägre transaktionskostnader.

Empiriska studier har ofta kunnat påvisa högre transaktionskostnader på mer uppdelade marknader, men det har i gengäld också kunnat visas att en samtidigt ökad konkurrens har kunnat minska effekten av de ökade transaktionskostnaderna.

Avslutningsvis har det på senare år dykt upp ett annat teoretiskt begrepp i litteraturen, särskilt rörande effekter av vertikal separation i järnvägssektorn: *misalignment of incentives* (se t.ex. van de Velde m.fl., 2012). Utgångspunkten är här att järnvägssektorn är beroende av koordinerade insatser i bl.a. bana och fordon (genom det starka beroendeförhållandet mellan dessa) och att en vertikalt uppdelad struktur kan göra att infrastrukturhållare och trafikföretag agerar utifrån olika incitament som inte är koordinerade med varandra. Ett sätt att hantera detta är genom att bygga upp en justerande incitamentsstruktur, t.ex. i form av utformningen av avgifter för infrastruktur användningen, men det har ibland hävdats att detta sällan är tillräckligt. Förekomsten av starka "misalignments" skulle tala för att bibehålla ett vertikalt integrerat järnvägsföretag (eller en holdingbolagsmodell) men samtidigt se till att skapa konkurrens mellan olika operatörer. Ett argument mot detta är dock att om konkurrensen leder till att andra företag än det integrerade får en betydande marknadsandel kommer koordineringsproblem likväl att uppträda.

2.4 Internationell utblick

Som redan antytts har det i många länder, inte minst i Europa, skett viktiga regleringsförändringar, både av nationella skäl och påkallade av EU. Sverige räknas i sammanhanget som ett av pionjirländerna på området. I Storbritannien genomfördes inom loppet av några få år på 1990-talet en total privatisering av hela järnvägssektorn, medan de flesta andra länder i Europa har valt att gå mer försiktigt fram. Tyskland har valt att öppna upp nätet för konkurrens på spåren, men har behållit en holdingbolagsstruktur med statligt ägande. I flera andra länder har det skett en gradvis introduktion av upphandling i konkurrens.

De erfarenheter som samlas på detta sätt bidrar till en utvecklad litteratur och diskussion på området om vad som är ”best practice” och hur man kan undvika vissa typer av problem. I ett senare skede av utredningen kan det vara befogat att närmare studera erfarenheterna av organisationsförändringar i andra länders järnvägs-system och då kanske i första hand i form av djupare studier av ett mindre antal länder med likartad problematik. I det sammanhanget är det värt att nämna att en liknande utredning som denna nyligen genomfördes i Storbritannien, under ledning av Sir Roy McNulty (Department of Transport, 2011) och resulterade i en rad förslag på hur man kan komma tillrätta med de problem som identifierats i det brittiska systemet.

3 Järnvägssektorns funktioner och aktörer

3.1 Inledning

Järnvägssystemets produktion av transporttjänster kan beskrivas som en processindustri där en rad olika funktioner samverkar och är direkt beroende av varandra för att systemet ska kunna leverera sina tjänster till järnvägens kunder. Systemet är, med varierande grad av intensitet över dygn och geografi, ständigt igång. Endast undantagsvis stängs vissa processer av helt och hållet, och då ofta för att exempelvis hantera underhållsåtgärder. Parallellt med den dagliga operativa driften sker en löpande planering av kort- och långsiktiga förändringar i systemet och av vilka investeringar och andra insatser som behöver göras för att åstadkomma dessa. Detta gör inte nödvändigtvis järnvägssystemet unikt i termer av komplexitet, men jämförelsen med en processindustri kan ge insikter i hur planering och utförande av olika processer bör gå till för att skapa en robust leverans.

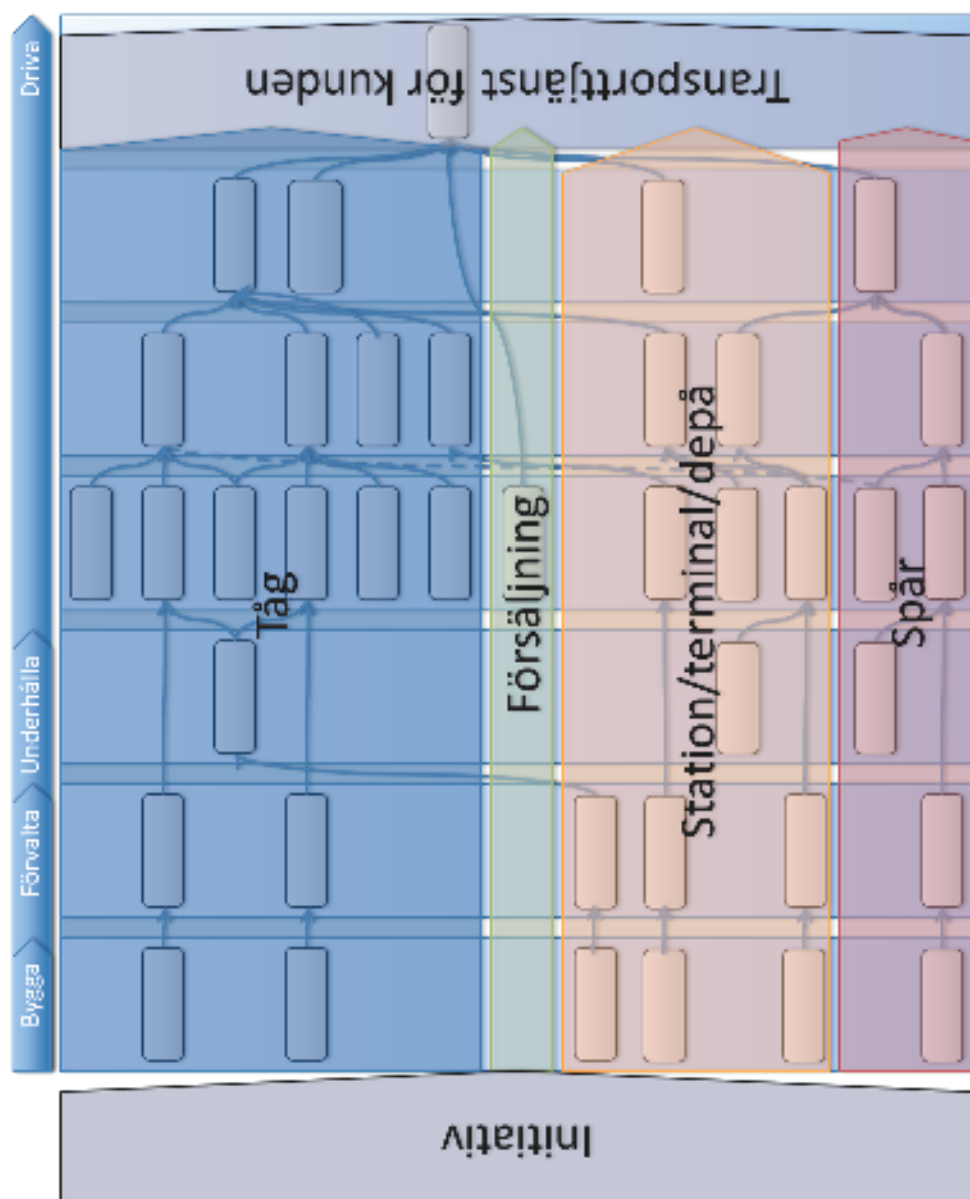
Ett sätt att översiktligt beskriva den svenska järnvägens organisation är att först visa vilka funktioner som ett järnvägssystem typiskt sett innefattar, och därefter hur dessa funktioner fördelats mellan olika aktörer i Sverige. Syftet med detta kapitel är att presentera en sådan översikt, inklusive de funktioner och ansvarsområden som kan relateras till sektorns reglering och olika former av statlig intervention. I senare kapitel fördjupas beskrivningen i vissa delar för att visa hur olika funktioner hänger ihop i mer detaljerade processer.

3.2 Järnvägssektorns värdekedja och funktioner i översikt

Som ett första steg i att beskriva funktionerna presenteras i figur 3.1 en översiktlig modell över järnvägssektorns värdekedja,¹ som också utgår från att flera horisontella lager i kombination resulterar i leveransen av en transporttjänst till kunderna. Lagren utgörs av 1) produktionen av tågjänster, 2) tillhörande försäljning och information till kunderna, samt produktion av infrastrukturtjänster i form av såväl 3) stationer, terminaler och depåer som 4) spår. I figuren har också ett antal bakomliggande kedjor av in- och utgående relationer grupperats inom vart och ett av dessa huvudlager. Längst till vänster i figuren markeras att det finns ett sektorsövergripande steg, här kallat initiativ, som inrymmer statliga och andra initiativ till åtgärder och investeringar i järnvägssektorn.

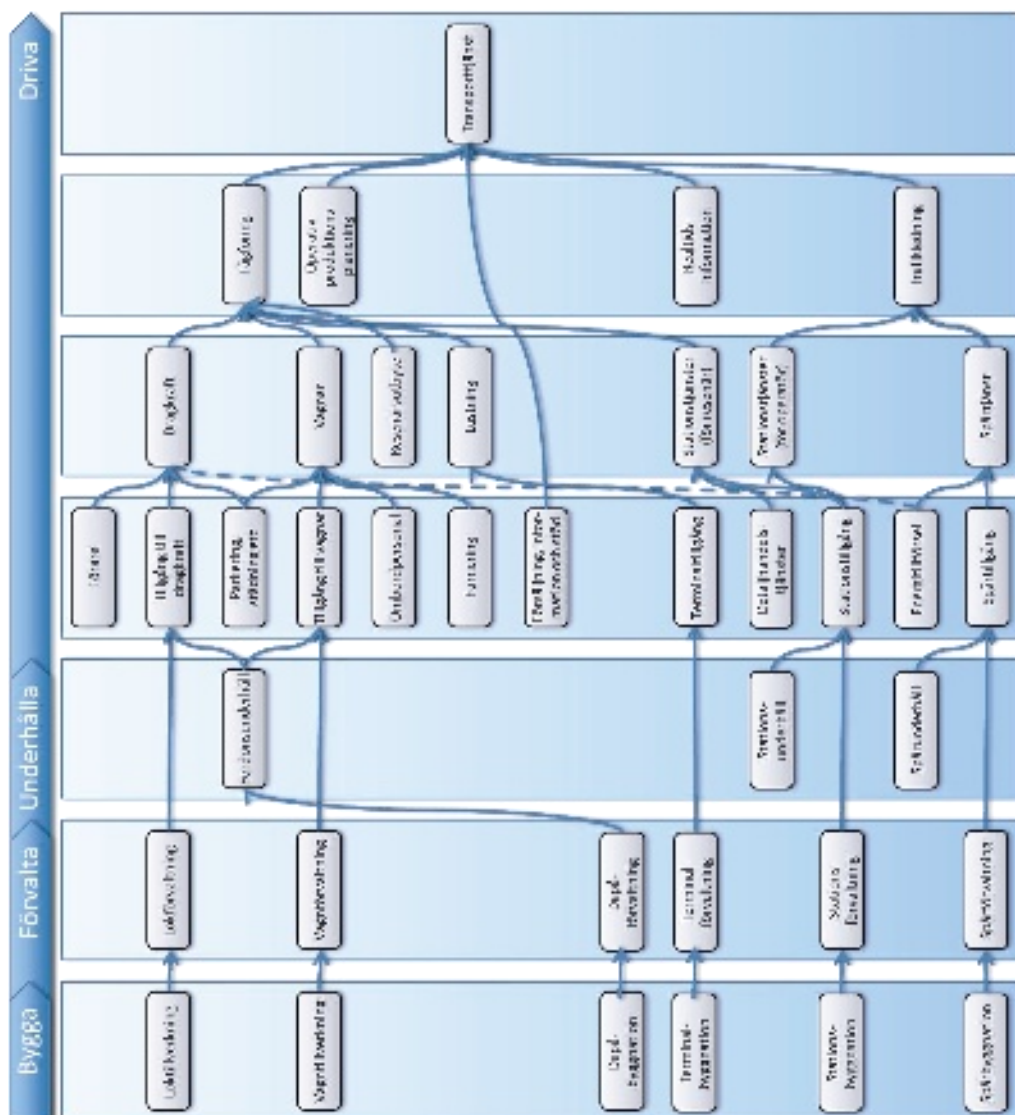
¹ Modellen bygger på van de Velde (2012) och van de Velde m.fl. (2012), s. 61ff. Figurerna 3.1–3.4 utgör bearbetningar utifrån denna modell.

Figur 3.1 En modell över järnvägssektorns värdekedja



I Figur 3.2 presenteras de olika elementen i värdekedjan, vilken samtidigt kan betraktas som en översikt över de direkta funktioner som krävs för att järnvägssystemet ska kunna leverera sina transporttjänster. Funktionerna kan grovt grupperas i fyra huvudområden utifrån stegen i värdekedjan (efter initiativ-steget): bygga, förvalta, underhålla och slutligen driva. Längst till vänster i bilden återfinns funktionerna byggnation av lok, vagnar, depåer, terminaler, stationer (och andra fastigheter), spår och spårutrustning (t.ex. signalanläggning). I nästa steg finns funktionerna för förvaltning av denna materiel och infrastruktur. Det tredje steget utgörs av funktioner för underhåll av rullande materiel (lok och vagnar), fastigheter och spår. Det sista steget – driftsteget – i värdekedjan rymmer flera olika delsteg och hanterar därmed också flest funktioner. Bland dessa märks: parkering och städning av fordon, bemanning med förare och ombordpersonal, furnering (tillhandahållning av mat och dryck), försäljning (biljetter m.m.) till kunder, information, tillhandahållande av dragkraft och vagnar, stations- och terminaltjänster för resenärer och järnvägsföretag, trafikledning och realtidsinformation. Samtidigt tas även ett antal olika resurser i anspråk, t.ex. förare, ombordpersonal och energi, vilka också återges i figuren.

Figur 3.2 En modell över järnvägssektorns funktioner



3.2.1 Funktioner för planering och koordinering

Eftersom figur 3.2 främst speglar själva produktionsprocessen för transporttjänsterna behöver den kompletteras med andra bilder för att fånga upp fler viktiga funktioner i järnvägssektorn. Ett exempel på detta är de planeringsfunktioner som utförs med olika tidsperspektiv. I figur 3.3 har behovet av planering och relaterad koordinering mellan olika funktioner och aktörer ritats in som ovaler.

Planeringen behöver ske med olika tidsperspektiv. Den långsiktiga planeringen (längst till vänster i figuren) handlar om att med flera års framhållning planera för investeringar i fordon samt (typiskt sett med ännu längre tidshorisont) i ny eller uppgraderad infrastruktur. Här bestäms i mångt och mycket grundförutsättningarna för vad järnvägens kunder i framtiden kan erbjudas i form av hastighet, komfort, anslutningar och kapacitet. Som exempel kan nämnas den pågående revideringen av den aktuella nationella planen för det svenska transportsystemet, som med beslut våren 2014 kommer att fastställa de ekonomiska ramarna för åtgärder på infrastrukturen under perioden 2014–2025.

På kort och medellång sikt krävs i nästa steg exempelvis planering och utveckling av trafikkoncept och bemanning, inklusive utbildning av personal, liksom planering för konkreta underhållsåtgärder i bl.a. infrastrukturen och kapacitetstilldelning. Slutligen måste det (längst till höger i bilden) ske en daglig planering av driften, där koordinerade justeringar också behöver göras i realtid.

Behovet av vertikal koordinering mellan t.ex. infrastruktur, fordon och trafikering är påtagligt oavsett planeringshorisont. Mellan de olika planeringsstegen behöver det också finnas möjligheter till återkoppling så att exempelvis förändringar i efterfrågan kan leda till justeringar i utbudet och vid behov även i fordon och infrastruktur redan på relativt kort sikt. Det måste också finnas ett system för analys av störningar och bristande punktlighet som kan leda till justeringar i exempelvis tidtabeller och/eller underhållsåtgärder.

3.2.2 Reglering och intervention

Reglering och intervention i järnvägssektorn kan typiskt sett anta flera olika former. Ett första huvudområde handlar om reglering av marknadstillträdet. Vid sidan om ramverket för vilka olika aktörer som ges möjlighet till tillträde till spårinfrastrukturen, utgörs detta av regler och funktioner för licensiering/tillståndsgivning, bl.a. kopplad till kontroll av hur olika bestämmelser uppfylls. Möjligheten till marknadstillträde berör i vissa fall inte bara själva transporttjänsten utan också sidotjänster och infrastrukturrelaterade tjänster. För tillträde till infrastrukturen tillämpas ofta ett avgiftssystem som kan ha en styrande funktion, liksom kriterier och prioriteringsregler för kapacitetstilldelning. Det kan också finnas ramverk vad gäller funktionen att organisera trafik (för andra aktörer än de som utför trafiken) och tillämpning av upphandling av trafik- och andra uppdrag som påverkar marknadstillträdet. I vissa fall föreligger en prisreglering och tillämpning av subventioner för att styra utbudet.

Ett andra huvudområde är reglering av samt tillsyn och övervakning av aktörernas beteende på marknaden. Inom den europeiska järnvägssektorn finns särskilda regleringsmyndigheter vid sidan av generella konkurrensbevakande myndigheter. En generell konkurrensmyndighet som agerar utifrån konkurrensrättslig reglering kan endast verka *ex post*, d.v.s. efter att något inträffat. Det kan exempelvis handla om att kontrollera hur olika företag konkurrerat med varandra, särskilt om någon har stor marknadsmakt i form av en dominerande ställning. En regleringsmyndighet kan i större utsträckning även agera *ex ante*, d.v.s. innan något inträffar. En viktig uppgift är att bevaka att kapacitetstilldelningen sker på rättvisa och icke-diskriminerande villkor.

Ett tredje huvudområde är säkerhet och driftskompatibilitet. Dessa områden är på järnväg så viktiga att tillsyn av säkerhet samt regelutveckling på säkerhetsområdet och driftskompatibilitetsområdet utgör särskilda funktioner som ska ligga inom särskilda nationella säkerhetsmyndigheter och för EU inom en gemensam myndighet.

För statliga myndigheter och företag kan det finnas särskilda regleringsbrev, instruktioner och ägardirektiv att förhålla sig till.

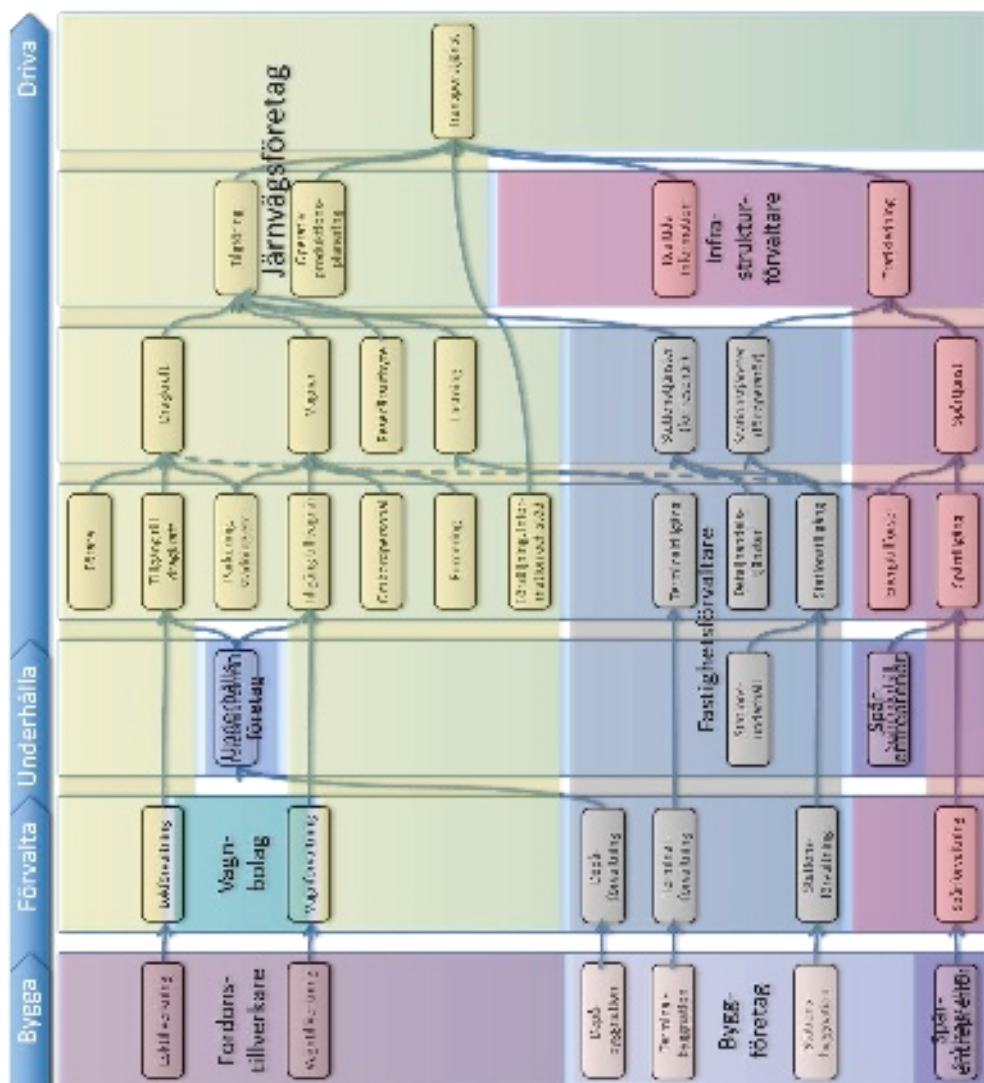
Ett fjärde område är funktioner för granskning och kontroll av sektorns resultat och funktionssätt, liksom av den statliga styrningen av sektorn och de statliga företagen.

3.3 Det svenska järnvägssystemets organisation – aktörer, ansvar och roller

Baserat på den generella modellen för järnvägssektorns värdekedja och de ingående elementen i denna presenteras i figur 3.4 en förenklad översiktsbild över den svenska järnvägssektorns organisation. Med olika färgfält visas inom vilka typer av organisationer som olika funktioner utförs. Det förekommer att funktioner i vissa fall utförs internt och i andra fall av utomstående organisationer, t.ex. vad gäller furnering och städtjänster.

Närmast presenteras de olika typerna av organisationer och vilka de viktigaste aktörerna är i dag, samt deras respektive ansvarsområden och roller. Presentationen inkluderar även aktörer, för exempelvis reglering och tillsyn, som inte är särskilt markerade i figur 3.4.

Figur 3.4 Vertikal separation och den svenska järnvägssektorns organisation



3.3.1 Riksdag och regering

Staten, i egenskap av riksdag och regering, utövar liksom inom andra näringsgrenar ett antal roller som är av betydelse för sektorn som helhet och enskilda aktörer inom den. En del av dessa kan sägas ligga på initiativsidan, längst till vänster i värdekedjan (enligt figur 3.1), medan andra, som exempelvis reglering, kan påverka alla delar av värdekedjan.

I rollen som *övergripande strategiskt ansvariga* fastställer riksdagen och regeringen ett antal transportpolitiska mål. Förutsättningarna för att förverkliga dem styrs i hög grad av regeringens och riksdagens ställningstaganden till de nationella planer för investeringar m.m. som Trafikverket upprättar förslag till. Som *anslagsgivare* påverkar de ytterst konkret inte bara hur egna verk och myndigheter kan omsätta riksdagens och regeringens intentioner utan också genom statliga bidrag hur andra organ i samhället kan fungera inom transportsektorn.

Som ytterst ansvariga för *transportpolitiken* fastställer riksdagen och regeringen ramvillkoren för hur verksamheten får bedrivas. Det sker främst genom *reglering*, bl.a. sektorspecifika lagar eller förordningar eller särskilda riksdags- eller regeringsbeslut. I EU:s ministerråd har regeringen en viktig roll att påverka hur ramarna för det svenska regleringsarbetet utvecklas, d.v.s. ramarna för i vilka avseenden Sverige kan driva en egen transportpolitik. Propositioner, utskottsutlåtanden och dokument från beredningen av olika beslut har också en stor indirekt betydelse för tolkningen av statsmakternas intentioner.

I egenskap av *huvudman* eller *ägare* kan regeringen slutligen också ge direkta direktiv eller instruktioner om hur statsmakternas intentioner ska förverkligas.

3.3.2 Trafikorganisatörer

I den svenska organisationen av järnvägssektorn är särskilda trafikorganisatörer viktiga aktörer. Trafikorganisatörerna är i första hand de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (tidigare trafikhuvudmännen), i vissa fall med utförande planeringsbolag, som planerar vilken lokal och regional kollektivtrafik (med buss eller tåg) som bör drivas i respektive län och i vissa fall in i angränsande län. Genom upphandling av denna samhällsstödda trafik (reglerad

genom EU:s kollektivtrafikförordning och den svenska kollektivtrafiklagen) styr de utbudet av och utformningen på en stor del av järnvägstrafiken. De svarar också för biljettsystem och försäljning av biljetter. De är ofta också ägare av stationer och fordon (se vidare nedan). I en del fall samarbetar de i större strukturer som exempelvis Öresundståg, Norrtåg och Tåg i Bergslagen för att skapa större trafiknätverk.

Trafikorganisationsföretag finns också på godstrafiksiden. Huvudsakligen handlar det om speditörer som knyter upp olika järnvägsföretag och andra transportföretag i ett nätverk. ScandFibre Logistics och Trätåg är exempel på sådana specialiserade transport- och trafikorganisationsföretag som betjänar företag inom skogsnäringen. I princip kan vilken godstransportköpare eller speditör som helst svara för att organisera sina egna transporter och även ansöka om tåglägen för dessa.

3.3.3 Tillverkare av fordon och annan utrustning

Fordonstillverkarna är i dag i regel stora internationella företag som bildats genom sammanslagningar och uppköp av tidigare i huvudsak nationellt verksamma tillverkare. I Sverige finns Kockums Industrier kvar som en stor tillverkare av godsvagnar, medan det inte längre tillverkas några lok eller motorvagnar för persontrafik i Sverige. Viktiga leverantörer är exempelvis Bombardier och Alstom. Det vanliga i dag är att järnvägsföretag, trafikorganisationsföretag m.fl. köper fordon utifrån ett antal typmodeller som tillverkaren erbjuder, men med möjlighet till anpassningar för aktuell kund. Tillverkare av fordon är ofta också leverantörer av annan utrustning till järnvägen, som exempelvis signalsystem.

3.3.4 Spår- och järnvägsentreprenörer

Spår- eller järnvägsentreprenörer är företag som på uppdrag av t.ex. Trafikverket eller annan infrastrukturförvaltare bygger om eller bygger ny järnväg samt utför underhåll av spåren. Underhållet indelas vanligen i förebyggande underhåll respektive avhjälpande underhåll, samt, vid större åtgärder i syfte att återställa en anläggning till ursprungligt tillstånd, reinvesteringar. Viktiga spår- och järnvägsentreprenörer verksamma i Sverige är bl.a. det statligt ägda Infranord

AB, som bildades genom bolagiseringen av Banverket Produktion 2010, Strukton Rail AB (ägt av ett holländskt infrastrukturbolag) och Balfour Beatty Rail AB (del av en internationell koncern med rötter i Storbritannien) samt VR Track (ett dotterbolag till finska VR).

3.3.5 Vagnbolag och andra fordonsförvaltare

Ägande och förvaltning av järnvägsfordon (lok och vagnar men även arbetsfordon) kan anta flera former. Många gånger äger och förvaltar järnvägsföretagen sina egna fordon. Det gäller t.ex. de flesta av SJ AB:s lok och motorvagnar. Det gäller även för Green Cargos och flertalet andra godsoperatörers lok. Vidare förfogar spårentreprenörer och underhållsföretag över exempelvis arbetsfordon. I andra fall hyrs fordon in från andra järnvägsföretag eller från olika vagnbolag.

Transitio fungerar som ett vagnbolag för en stor del av de fordon (främst motorvagnar) som används i den trafik som upphandlas av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Fordonen står då till förfogande för det järnvägsföretag som har kontraktet på att köra trafiken. Transitio ägs gemensamt av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, men de tre största (i Stockholm, Skåne och Västsverige) äger själva de fordon som används i deras trafik. Tidigare fungerade den kvarvarande delen av Affärsverket Statens järnvägar som ett vagnbolag för den av Rikstrafiken inter-regionalt upphandlade trafiken. Verksamheten avvecklades slutligen 31 december 2012 och kvarvarande tillgångar fördes till Trafikverket.

Det finns också ett antal privata vagnbolag för uthyrning av främst godsvagnar. Det förekommer att finansiella institut står som ägare till fordon och gör dem tillgängliga för järnvägsföretag via leasing. Det var tidigare ett vanligt upplägg för den vagnpark som används av SJ och Green Cargo. Ägare av järnvägsfordon är ansvariga för att dessa underhålls regelbundet och på rätt sätt, uppfyller standarder etc. och därmed är godkända för trafik.

3.3.6 Företag för underhåll av fordon

Fordonsunderhållet i den svenska järnvägssektorn kan bl.a. delas in i s.k. trafiknära underhåll, reservdelsförsörjning, komponentunderhåll och ombyggnation. Vissa järnvägsföretag med egna fordon väljer att utföra underhållet som en del i den egna verksamheten. Det gäller t.ex. LKAB som i stor utsträckning har verksamhets-specifika fordon. I andra fall är underhållet knutet till fordonsleverantören och kan då utgöra en del av kontraktet på fordonsleveransen. Bombardier och Alstom är exempel på detta. Slutligen kan underhållet skötas av fristående specialiserade underhållsföretag. I Sverige är EuroMaint och SweMaint exempel på detta. EuroMaint sköter underhåll av både persontrafik- och godstrafikfordon medan SweMaint fokuserar på godsvagnar. Båda företagen härstammar från bolagiseringen av SJ. Euromaint ägs av Ratons medan SweMaint ägs av godsvagnstillverkaren Kockums Industrier. En del fristående underhållsföretag är dotterbolag till järnvägsföretag, t.ex. Mantena som ägs av norska NSB.

ECM, *Entity in Charge of Maintenance*, eller underhållsansvarig enhet på svenska, är ett nytt begrepp. Det avser den organisation eller företag som är ansvarigt för ett järnvägsfordons underhåll. Det kan vara ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare, en fordonsinnehavare eller någon annan. Trafik får inte bedrivas med ett fordon som inte har en ECM. Uppgifter om certifierade ECM ska registreras i det nationella fordonsregistret som Transportstyrelsen för. Det är även Transportstyrelsen som meddelar tillstånd (certifiering) för underhållsansvariga enheter för godsvagnar.

3.3.7 Infrastrukturförvaltare

Den största infrastrukturförvaltaren i dag är den statliga myndigheten Trafikverket, sorterad under Näringsdepartementet, som svarar för förvaltningen av den statliga spårinfrastrukturen. Totalt förvaltar myndigheten över drygt 14 700 spårkilometer (varav cirka 3 900 spårkilometer med dubbel- eller flerspår), medan Sveriges totala järnvägsnät omfattar drygt 16 500 spårkilometer. I uppdraget ingår att ansvara för byggande, drift och underhåll av järnvägarna.

Vidare ansvarar Trafikverket för den långsiktiga planeringen av transportsystemet vad gäller såväl järnväg som andra transportslag. Trafikverket har också, efter övertagandet av Rikstrafiken, ansvaret

för att verka för tillgänglighet i den interregionala kollektiva persontrafiken genom bl.a. upphandling av viss järnvägstrafik.

Till andra stora infrastrukturförvaltare hör A-Train, Inlandsbanan och Öresundsbrokonsortiet. Samråd sker mellan Trafikverket och dessa infrastrukturförvaltare i samband med kapacitetsfördelningen.

Företaget A-train (som driver pendeln Arlanda Express) är infrastrukturförvaltare på Arlandabanan, och ansvarar för driften av banan, upplåtelse av spår, kapacitetsfördelning och avgiftssättning på anläggningen. Det statligt ägda bolaget Arlandabanan Infrastructure AB äger Arlandabanan inklusive tre stationer vid Arlanda flygplats. Öresundsbro Konsortiet äger och förvaltar Öresundsbron. Det är ett dansk-svenskt företag som ägs till 50 procent vardera av A/S Öresund (helägt av danska staten via ett holdingbolag) och Svensk-Danska Broförbindelsen- SVEDAB AB (som ägs av svenska staten).

Inlandsbanan AB ägs av 15 kommuner längs Inlandsbanan och har ett avtal med staten att förvalta järnvägsspåret Inlandsbanan mellan Mora och Gällivare.

Utöver dessa större infrastrukturförvaltare finns ett stort antal mindre sådana. Det rör sig ofta om kommuner eller industriföretag som förvaltar viss infrastruktur. Regionala kollektivtrafikmyndigheter äger en del lokala järnvägar, främst i stockholmsregionen (Roslagsbanan och Saltsjöbanan). Till infrastrukturförvaltare räknas även hamnar och terminaler. Göteborgs hamn är ett exempel på en relativt stor sådan infrastrukturförvaltare. Totalt finns 369 infrastrukturförvaltare i Sverige.

Kapacitetstilldelning och trafikledning är två centrala och nära sammanhängande funktioner som ligger hos infrastrukturförvaltaren. Kapacitetstilldelningen är processen för att hantera önskemål om kapacitet, eller tåglägen, på infrastrukturen. En infrastrukturförvaltare är skyldig att årligen informera om sin anläggning och villkoren för tillträde till den i en s.k. järnvägsnätsbeskrivning. Trafikverket publicerar på sin hemsida sin egen och ett stort antal infrastrukturförvaltares järnvägsnätsbeskrivningar. Där återfinns t.ex. Jernhusens järnvägsnätsbeskrivning.

Kapacitetstilldelningsprocessen inleds med ansökningar från järnvägsföretagen eller sökande som ska lämnas in i början av april. Processen inkluderar förslag till tågplan och samordning av ansökningarna för att lösa eventuella intressekonflikter. Om en

intressekonflikt mellan två eller flera sökande inte kan lösas ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett skyndsamt förfarande för tvistlösning. Om ansökningarna ändå inte kan samordnas ska infrastrukturförvaltaren förklara den delen av banan som överbelastad och tilldela kapaciteten med hjälp av avgifter och/eller prioriteringskriterier. Infrastrukturförvaltaren beslutar därefter tågplanen med tilldelade tåglägen. Tågplanen utgör basen för den tidtabell som sedan träder i kraft i december och ska gälla under ett års tid. Förklaras infrastrukturen överbelastad ska infrastrukturförvaltaren göra en kapacitetsanalys och en kapacitetsförstärkningsplan. Vid sidan om denna process finns det också möjligheter att söka s.k. ad hoc-lägen för nyttjande av restkapacitet som inte är uppbokad i tågplanen. Det är en väsentligt kortare process (med lagstadgad rätt till svar inom fem arbetsdagar), som också hanteras av infrastrukturförvaltaren. I den operativa tillämpningen av tågplanen sköter och övervakar infrastrukturförvaltaren, genom trafikledningsfunktionen, hur trafiken faktiskt körs. En daglig tidtabell tas fram, med möjligheter till justeringar i realtid.

3.3.8 Fastighetsförvaltare

Järnvägens fastigheter kan grovt sägas bestå av järnvägsmark samt tillhörande stations- och terminalbyggnader. Det statliga bolaget Jernhusen, bildat ur SJ:s fastighetsdivision, är en av de viktigaste fastighetsförvaltarna i dag. Bolaget ska bedrivas affärsmässigt men har ett verksamhetsansvar som inkluderar att utveckla fastigheter och relaterade tjänster i syfte att främja det kollektiva resandet och godstransporter på järnväg. Jernhusen äger och förvaltar i dag 47 fastigheter med stationshus (däribland de största i Stockholm, Göteborg och Malmö) av landets cirka 580 bytespunkter. Ett stort antal stationer ägs och förvaltas av Trafikverket eller de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Dessutom finns några kommunala och privat ägda stationer.

Plattformer/perronger, samt hissar och rulltrappor i eller i anslutning till stationsbyggnader ägs och förvaltas i regel av Trafikverket oavsett stationsägare, och därmed ansvarar myndigheten även för underhållet av dessa anläggningar.

På stationerna erbjuds resenärer i varierande grad service i anslutning till resan, ofta från kommersiella företag som hyr lokaler av stationsförvaltaren. En viktig funktion är väntsalsfunktionen. Utöver

stationer i egen regi ansvarar Jernhusen, genom bolaget Svenska Reseterminaler AB, för 135 väntsalar över hela landet, oavsett vem som är fastighetsägare.

Trafikinformation på plattformar och stationer, både vad gäller skärmar med löpande uppdateringar, fasta skyltar som t.ex. visar var ersättningstrafik hittas, liksom utrop i högtalare, är en funktion som Trafikverket ansvarar för.

En annan funktion som ska erbjudas på stationerna är ledsagning åt personer med funktionsnedsättning. Den som har behov av ledsagning måste boka detta 24 timmar i förväg. Vid köp av tågresa ansvarar tågtrafikföretagen för att boka ledsagning för hela resan, alltså även om den sker med flera operatörer. Tågtrafikföretagen ansvarar även för ledsagning vid på- och avstigning samt ombord på tåget. Ett mindre antal tågoperatörer samarbetar för att erbjuda nationell ledsagning.

Depåer/verkstäder för underhåll av järnvägsfordon är en annan viktig del av järnvägens fastigheter. Jernhusen har ett flertal sådana fastigheter över landet och hyr ut lokalerna till företag som erbjuder underhållstjänster åt järnvägsföretagen. Vid sidan om Jernhusen har SweMaint ett relativt stort antal verkstäder. Det privata företaget Train Alliance har ett par lokverkstäder och arbetar för att utveckla ett antal nya depåer på olika platser i Sverige.

En tredje grupp av järnvägsfastigheter utgörs av gods- och kombiterminaler, det vill säga mark, byggnader och spår för omlastning av gods mellan järnväg och landsväg. I anslutning till terminalerna ligger också ofta lager och andra logistikfastigheter. Jernhusen är en viktig aktör även här, främst vad gäller kombiterminaler, men många terminaler ägs och drivs också i kommunal regi.

3.3.9 Järnvägsföretag

Järnvägsföretagen, eller tågoperatörerna som de oftast kallas i Sverige, utför själva tågtransporten av gods eller passagerare. För den trafik de själva ansvarar för hanterar de i regel funktioner som försäljning till slutkund, bemanning av lok och vagnar, fordonsförsörjning, tågbildning och i vissa fall produktionsstyrning av fordon, omlopp/personal och ersättningstrafik. Infrastrukturförvaltaren sköter trafikledningen.

Som nämnts tidigare kan järnvägsföretagen vara fordonsägare eller välja att hyra fordon liksom att köpa in andra tjänster.

Utmärkande för Sverige är att den horisontella uppdelningen mellan person- och godstrafikoperatörer är långt driven, liksom att det är få operatörer som är verksamma i andra transportslag som t.ex. busstrafik. Staten är representerad som ägare av SJ AB (persontrafik), Green Cargo AB (godstrafik) samt LKAB Malmtrafik (godstrafik på Malmbanan). SJ AB är också verksamt genom de helägda dotterbolagen Stockholmståg och Norrlandståg samt som delägare i BotniaTåg tillsammans med Arriva.

Utöver SJ AB kör Veolia (delägt av franska staten), Tågåkeriet i Bergslagen och Skandinaviska Jernbanor (Blå Tåget) persontrafik i egen regi på kommersiella grunder, medan fler är verksamma som operatörer i den upphandlade trafiken: Arriva (ägt av tyska DB), Tågkompaniet (ägt av norska NSB) och danska DSB. A-train (ägt av australiska investmentbanken Macquarie Group) kör persontrafik Stockholm-Arlanda under namnet Arlanda Express enligt den koncession med staten som inkluderade byggandet av Arlandabanan. Inför 2014 är bl.a. två nya operatörer aktuella för inträde med kommersiell egentrafik Stockholm-Göteborg: MTR (som i dag kör tunnelbanan i Stockholm) samt nybildade Citytåg. På persontrafiksidan finns också ett antal museijärnvägar som i ett fåtal fall använder sin egen spårinfrastruktur, men normalt trafikerar även dessa statens spåranslagningar.

Vid sidan om de statliga företagen Green Cargo AB och LKAB Malmtrafik på godstrafiksidan återfinns bl.a. Hector Rail, Tågåkeriet i Bergslagen, TX Logistik, Rush Rail, Real Rail, DB Schenker och en rad andra mindre företag som tågoperatörer. De största företagen kör också internationell godstrafik.

För att kunna bedriva järnvägstrafik i Sverige måste järnvägsföretag ha nödvändiga tillstånd från Transportstyrelsen, men även trafikeringsavtal med infrastrukturförvaltaren.

3.3.10 Övriga stödfunktioner

Bland övriga stödfunktioner i järnvägssektorn märks t.ex. städning av tågen, catering och olika IT-tjänster. I samband med att Affärsverket SJ:s bolagisering 2001 bildades företagen TraffiCare (ur SJ Städ) och Unigrad (ur SJ Data) som båda såldes till den privata sektorn. TraffiCare köptes av ISS som i dag är en stor leverantör av städtjänster i järnvägssektorn. Trafikrestauranger AB

är ett av företagen verksamma i catering. Det har också ett ursprung som dotterbolag till SJ men såldes redan före bolagiseringen.

Inom järnvägssektorn, liksom i andra branscher, förekommer tekniska konsulter. Tekniska konsulter anlitas i olika led i värdekedjan t.ex. vid besiktningar, utredningar av infrastruktur, för samhällsekonomiska kalkyler, säkerhetsfrågor, för framtagande av olika typer av beslutsunderlag, som rapporter m.m. Företag inom detta område är ÅF, Sweco, Vectura, WSP m.fl. Deras branschförening är STD (Svensk Teknik och Design).

3.3.11 Aktörer för reglering och tillsyn²

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har flera viktiga roller i det svenska järnvägssystemet. Myndigheten har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. För järnväg är Transportstyrelsen säkerhetsmyndighet, tillståndsmyndighet och regulator. Dessutom har Transportstyrelsen hand om ett antal register, bl.a. registret för järnvägsfordon och infrastrukturregistret.

I uppgiften tillståndsprövning ingår att besluta om tillstånd för att få bedriva olika typer av verksamheter inom järnvägen. Det handlar t.ex. om tillstånd att bedriva trafik, ansöka om tåglägen, driva och förvalta infrastruktur, vara utbildningsanordnare och om behörighetsprövning för förarbevis.

Vidare beslutar Transportstyrelsen om godkännande av fordon och andra tekniska delsystem. Transportstyrelsen utför också säkerhetstillsyn av verksamhetsutövarna och inhämtar uppgifter om och tar fram en årlig rapport om olyckor och tillbud.

Transportstyrelsens regulatorroll inkluderar marknadstillsyn, marknadsövervakning och prövning av tvist och fastställelse av villkor i trafikeringsavtal. Marknadsövervakningen innebär att övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv. Marknadsövervakningen inkluderar att ansvara för frågor om villkor för marknadstillträde och konkurrenvillkor, liksom villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster. Transportstyrelsen utövar tillsyn över järnvägsnätsbeskrivningar,

² Riksdag och regerings roll för reglering i järnvägssektorn har behandlats tidigare.

avgifter, kapacitetstilldelningsprocessen, särredovisning m.m. När det gäller prövning av tvist kan det till exempel handla om tvister vid Trafikverkets kapacitetstilldelning eller villkoren i järnvägsnätsbeskrivningen. Allmänt gäller att Transportstyrelsen ska samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor och anmäla missförhållanden till verket.

Transportstyrelsen deltar genom att representera Sverige vid regelutveckling inom områdena säkerhet och driftskompatibilitet samt marknad.

Transportstyrelsen är även tillsammans med Konsumentverket behörig myndighet och utövar tillsyn över tågpassagerarförordningens krav riktade mot järnvägsföretag, stationsförvaltare, infrastrukturförvaltare m.fl. Det är de mer tekniskt präglade bestämmelserna som ligger under Transportstyrelsens uppdrag. När det gäller tillsyn över tillgänglighet på stationer, perronger och tåg ska Transportstyrelsen vid behov samråda med berörd kommun. Tillsammans med Konsumentverket ska Transportstyrelsen representera Sverige vid de möten för tillsynsmyndigheter som kommissionen kallar till, s.k. *National Enforcement Bodies* (NEB)-möten. Transportstyrelsen är vidare tillsynsmyndighet enligt lagen om kollektivtrafik.

Anmälda organ

Anmälda organ, eller NoBos (*Notified Bodies*) är oberoende granskningsorgan som kontrollerar att delsystem och komponenter uppfyller de krav som uppställs i TSD:er. För att få ett delsystem eller en komponent godkänd krävs intyg från ett anmält organ. Detta intyg ligger till grund för Transportstyrelsens godkännande. Ett anmält organ ska ackrediteras. Ackreditering görs av Swedac. På kommissionens hemsida för DG Enterprise and Industry finns information om anmälda organ i EU.

Konkurrensverket

Konkurrensverket verkar som konkurrens- och marknadsövervakande myndighet på järnvägsmarknaden i likhet med andra marknader. Som nämnts tidigare kan myndigheten med hjälp av konkurrenslagens förbuds- och sanktionsbestämmelser i denna roll

normalt bara verka efter att något inträffat. Konkurrensverket kan agera baserat på en anmälan från någon aktör på marknaden eller på eget initiativ. Av särskilt intresse för Konkurrensverket är att ingripa mot privata och offentliga aktörer som missbrukar en dominerande ställning på marknaden. Andra viktiga områden att bevaka är konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och den offentliga upphandlingen. Förekomsten av flera stora statliga företag på järnvägsmarknaden, liksom offentliga köpare på både statlig och regional nivå, innebär att den svenska järnvägssektorn i flera avseenden blir viktig för Konkurrensverket att bevaka. Samtidigt begränsas verkets möjligheter att agera av vissa tröskelvärden för marknads storlek. För att fastställa dominans enligt konkurrenslagen måste den relevanta marknaden bedömas och järnvägens andel av den totala transportmarknaden är oftast en mindre del. Det gör att sektorspecifika regler anses mer användbara för järnvägsrelaterade problem.

Trafikanalys

Myndigheten Trafikanalys arbetar med uppföljning och granskning av transportsektorn och effekter av transportpolitiken. Myndigheten ansvarar också för den officiella statistiken på transportområdet. Ett uppdrag med särskild relevans för järnvägen är att utvärdera öppnandet av marknaden för kommersiell persontrafik på järnväg samt den nya lagstiftningen på kollektivtrafikområdet.

Riksrevisionen

Riksrevisionen lyder visserligen under riksdagen men har som effektivitetsrevisor en viktig övergripande roll i övervakningen även av hur verksamheten bedrivs inom järnvägssektorn, inklusive de förutsättningar regeringen beslutat om vid omsättning av riksdagens beslut. Ett aktuellt exempel är det projekt som Riksrevisionen utför om punktligheten inom järnvägssektorn med analys av orsaker och åtgärder för att förbättra den.

Övriga tillsynsmyndigheter

Statens haverikommission, Arbetsmiljöverket, Konsumentverket och Elsäkerhetsverket är andra myndigheter som svarar för tillsyn på järnvägsområdet.

Statens haverikommission utreder olyckor och allvarliga tillbud inom spårbunden trafik i Sverige (inklusive tunnelbana och spårvagn). Olyckor som utreds är de som orsakat dödsfall, flera allvarligt skadade eller omfattande ekonomisk skada. Tillbud undersöks om det funnits risk för en allvarlig olycka eller om de tyder på väsentliga fel i fordon eller spåranläggningar eller andra väsentliga säkerhetsbrister.

Transportområdet är ett uppmärksammat område hos Arbetsmiljöverket, bl.a. mot bakgrund av de stora förändringar som skett i företagsstrukturen, den ökande användningen av upphandling och behovet av samordnat ansvar för arbetsmiljön vid exempelvis transportterminaler. Arbetsmiljöverket inspekterar arbetsplatser och kan ha synpunkter på hur exempelvis förarmiljön i ett tåg är utformad. Vidare har verket ett samlat sektorsansvar för handikappfrågor inom arbetsmiljöområdet.

Konsumentverket är tillsynsmyndighet när det gäller Tågpassagerarförordningen, vilket bl.a. innebär att följa att järnvägsföretagen lever upp till kraven på ersättning till resenärer vid störningar, kvalitetsredovisning, tillgänglighet för personer med funktionshinder etc.

Elsäkerhetsverket är tillsynsmyndighet för elektriska starkströmsanläggningar, till exempel kontaktledningsanläggningar. Elsäkerhetsverket utövar tillsyn av järnvägens elanläggningar.

3.3.12 Samarbetsorganisationer

Också värt att nämna är ett antal organisationer och strukturer som representerar viktiga samarbeten i branschen. Flertalet järnvägsföretag samarbetar genom Branschföreningen Tågoperatörerna, som bl.a. har tagit fram det kompletterande regelverket TÅGDOK. Tillverknings-, fordonsunderhållsföretag, fastighetsförvaltare m.fl. samverkar genom SWEDTRAIN. Svenska Privatvagnsföreningen (SPF) är en ideell förening som tillvaratar gemensamma intressen hos privata vagnägare, vagnhållare, verkstäder och vagnanvändare. Swedish Rail Industry Group (SWERIG) är ett

samarbetsorgan för svensk järnvägsindustri. Svensk Kollektivtrafik representerar de regionala kollektivtrafikmyndigheternas utförarorganisationer (tidigare länstrafikbolagen) och Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer samlar spårentreprenörer och underhållsföretag. Såväl järnvägsföretag som bussföretag och regionala trafikmyndigheter samarbetar inom organisationen Samtrafiken kring bl.a. tidtabeller, resenärsinformation och även biljettförsäljning. Näringslivets Transportråd representerar godstransportköparna och Resenärsforum resenärerna.

På det internationella området finns ett flertal samarbetsorganisationer av relevans, som exempelvis internationella järnvägsunionen UIC (samarbete kring tekniska standarder, transaktioner mellan företag som bedriver utrikes trafik m.m.), Comité International des Transports ferroviaires (CIT) (biljetter m.m.), RailNetEurope (RNE) (samarbete mellan infrastrukturförvaltare kring kapacitetstilldelning), IRG (samarbete mellan regleringsmyndigheter) och lobbyorganisationerna Community of European Railways and Infrastructure Companies (CER), European Rail Infrastructure Managers (EIM), European Rail Freight Association (ERFA), European Shipper's Council (ESC) och European Passengers' Federation (EPF).

3.4 En ännu mer uppdelad sektor och en internationell jämförelse

Även om Sverige jämfört med de flesta andra länder gått långt i uppdelningen av järnvägens funktioner på olika aktörer, både i vertikal och i horisontell led, skulle man kunna tänka sig varianter som går ännu längre. I en sådan skulle t.ex. kapacitetstilldelning kunna ligga utanför infrastrukturägaren.

Vid en jämförelse mellan Sverige och andra länder blir det tydligt att graden av uppdelning i förhållande till integration skiljer sig från fall till fall, inklusive gränssnitten mellan olika typer av organisationer. I Tyskland tillämpas en s.k. koncernmodell där infrastrukturförvaltaren DB Netz är separerad från trafikföretaget DB, men båda organisationerna är fortfarande en del av samma koncern. I Storbritannien har den vertikala och horisontella uppdelningen drivits ungefär lika långt som i Sverige, men det statliga ägandet har också reducerats kraftigt. Infrastrukturhållaren Network Rail är i formell mening ett privat företag (men med stort

statligt inflytande) som även hanterar en del av spårunderhållet i egen regi. I Schweiz har kapacitetsfördelningsfunktionen brutits ut från infrastrukturhållaren som en helt separat funktion i syfte att garantera icke-diskriminering när järnvägssystemet i övrigt är starkt vertikalt integrerat. Att ha en infrastrukturförvaltare som både hanterar järnvägar och vägar är en modell som bara Sverige och Finland tillämpar i Europa.

4 Utvecklingen av järnvägens organisation

4.1 Inledning

I detta kapitel gör jag en genomgång av de viktigaste förändringarna i den svenska järnvägens organisation och regelverk. Fokus ligger på perioden från 1988 och framåt, men ibland görs även tillbakablickar som går längre tillbaka. Efter en inledande historisk översikt följer fördjupningar i motiven bakom de genomgripande förändringarna i 1988 års trafikpolitiska beslut, och ett antal viktiga trender och utvecklingslinjer i förändringsarbetet och den organisatoriska utvecklingen som kan skönjas därefter.

4.2 En historisk översikt över reformer och genomförda förändringar¹

Även om 1988 års trafikpolitiska beslut och bildandet av Banverket normalt betraktas som startskottet för reformeringen av det svenska järnvägssystemet, är det befogat att också nämna den förhistoria som kan spåras åtminstone tillbaka till början av 1950-talet. Förstatligandet av järnvägen hade då avslutats, men SJ gick in i en nedgångsperiod med ekonomiska problem och en allt hårdare konkurrens från andra trafikslag. Intäkterna från de mest lönsamma delarna av nätet räckte inte längre till att täcka driftunderskotten på de trafiksvaga linjerna, eller till nödvändiga investeringar och reinvesteringar i infrastrukturen. Även om många linjer lades ned, infördes också statsbidrag till olönsamma linjer 1958 och vid det trafikpolitiska beslutet 1963 delades SJ:s nät formellt i en kommersiell del och en bidragsberoende del. I några

¹ Detta avsnitt bygger delvis på Alexandersson (2011).

län ledde utvecklingen till att kommuner och regionala myndigheter klev in som beställare av lokal järnvägstrafik med SJ som kontrakterad operatör. Första exemplet var pendeltågsavtalet 1966 i Stockholm, följt av bl.a. räddandet av lokaltågen i Skåne på 1970-talet genom de regionala kommunalförbundens försorg.

Fortsatt svaga SJ-finanser under 1970-talet, bl.a. till följd av minskade intäkter från godstrafiken och politiska hinder mot fortsatt nedläggning av linjer och prishöjningar ledde fram till det trafikpolitiska beslutet 1979. Beslutet syftade bl.a. till att justera kostnadsbördan mellan järnvägen och konkurrerande transportslag. En viktig del i 1979 års beslut var också att länstrafikhuvudmännen (som då var under bildande) skulle involveras i utvecklingen av vissa regionala järnvägslinjer. Det var ett första formellt steg till en decentralisering av ansvaret för olönsamma regionala linjer och ledde till fler fall där SJ blev kontrakterad operatör.

Bidragen till de subventionerade järnvägslinjerna fortsatte att öka och trots flera extraordinära statliga anslag och reformerna kopplade till 1979 års transportpolitiska beslut, förvärrades SJ:s ekonomiska problem under 1980-talet. En ny järnvägslag 1985 syftade till att minska underskottet genom att staten skulle ta ett ökat ansvar för infrastrukturinvesteringar. I gengäld skulle SJ separera infrastrukturen från övriga verksamheter i sin redovisning och internt börja betala banavgifter. Bara ett år senare, 1986, gjorde företaget bedömningen att det krävdes en miljard kronor i extra anslag för att upprätthålla trafiken. Detta fick regeringen att inleda ett arbete som skulle resultera i 1988 års trafikpolitiska beslut och dess drastiska omorganisation av järnvägen. Motiven och detaljerna i detta beskrivs närmare i ett avsnitt nedan. Huvudingrediensen var den vertikala separeringen av bana från trafik som ledde till bildandet av Banverket, och som syftade till att göra de strukturella förhållandena mellan väg och järnväg mer likartade. Genom Banverket skulle staten ta det fulla ansvaret för investeringar och underhåll av spårinfrastrukturen, medan SJ skulle utvecklas till en lönsam tågoperatör. Beslutet inkluderade också en generell decentralisering av ansvaret för de s.k. länsjärnvägarna till länstrafikhuvudmännen, som med hjälp av statliga driftbidrag och ett övertagande av aktuella fordon, kunde välja att driva trafiken vidare.

I samband med att vägtrafikmodellen infördes på järnvägen hade SJ föreslagit att en särskild järnvägsinspektion skulle inrättas, så som skett inom transportområdet i övrigt. Säkerhetsfunktionen

hade redan skiljts ut genom inrättandet av Luftfarts- och sjöfartsinspektionerna. Regeringen ansåg att invändningar på principiella grunder kunde riktas mot att ett trafikföretag var sin egen säkerhetsmyndighet och lämnade över frågan till organisationskommittén som skulle ta fram förslag om hur verksamheten borde organiseras (prop. 87/88:50 sid.102 f). En järnvägsinspektion inrättades därefter som var administrativt inordnad i Banverket.

Även om det inte var huvudsyftet med reformen (och inte nämndes explicit), innebar separeringen mellan bana och trafik samt det decentraliserade ansvaret för trafiken på länsjärnvägarna (inklusive relaterade resurser) att möjligheten öppnades för att upphandla denna trafik i konkurrens. Några trafikhuvudmän hade vid den här tiden gjort tidiga erfarenheter av att upphandla busstrafik, vilket gjorde det naturligt att pröva samma modell för järnvägstrafik. Det ledde till ett tidigt nyinträde i form av privata BK Tåg 1990 och minskade kostnader för de upphandlande trafikhuvudmännen. Erfarenheterna fick nationell (och även internationell) uppmärksamhet och i början av 1991 uttryckte dåvarande Kommunikationsdepartementet att ”fler operatörer kan stimulera till ett effektivare resursutnyttjande av såväl produktionsresurser som infrastruktur”.² Den borgerliga regering som tillträdde efter valet i september samma år deklarerade sina intentioner att öppna upp järnvägsmarknaden för mer konkurrens. Det första steget blev att från 1993 också tillämpa anbudsupphandling i den av staten köpta trafik som SJ anmält som olönsam. Den förhandlingsfunktion som hanterade detta omvandlades också till en särskild kommitté som sedermera övergick i Delegationen för köp av viss kollektivtrafik och knöts till Banverket.

Vid den här tiden skedde också en viktig förändring på gods-transportmarknaden. Gruvbolaget LKAB, som var beroende av konkurrenskraftiga priser för sina malmtransporter på Malmbanan mellan Kiruna i Sverige och Narvik i Norge, ansökte om egen trafikeringsrätt 1991. 1993, motiverat med de möjligheter som inom EG öppnats upp för internationella sammanslutningar att bedriva godstrafik över gränserna, beviljade Banverket ansökan för trafik på Malmbanan och regeringen för trafik på stomjärnvägen Boden-Luleå. SJ:s monopol var därmed brutet. LKAB tog helt över tågtransporterna genom ett svenskt respektive norskt dotterbolag

² Kommunikationsdepartementet (1991), s. 1

som bildade en internationell sammanslutning. Därmed måste även Norge öppna spåren för LKAB.

Åren 1993–1994 kom ett flertal rapporter och utredningar som behandlade möjligheten att öppna upp trafiken på hela järnvägsnätet för konkurrens, vilket också ledde till en het politisk debatt. I maj 1994 antog riksdagen en proposition om en sådan långtgående avreglering av järnvägen från 1995, trots starkt motstånd från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och fackföreningsrörelsen. Efter att Socialdemokraterna återtagit regeringsmakten i riksdagsvalet i september 1994 fattades snabbt ett beslut om att skjuta upp avregleringen. En annan viktig händelse under den borgerliga regeringstiden var beslutet om Arlandabanan, där byggandet handlades upp som en variant av Offentlig-Privat Samverkan (OPS) med ett mycket långvarigt trafikeringsavtal. Den nya socialdemokratiska regeringen gjorde en del mindre modifieringar i avtalet med det privata konsortium som vunnit upphandlingen.

I december 1995 (prop. 95/96:92, TU 12) beslutade riksdagen om en avreglering av godstrafiken fr.o.m. den 1 juli 1996. Marknadsöppningen motiverades med att det skulle leda till en mer kundfokuserad verksamhet som skulle kunna öka järnvägens andel på transportmarknaden. Även om en så kallad *grandfathering*-klausul (viss företrädesrätt för befintlig trafik) skulle se till att skydda redan etablerad godstrafik på järnväg och eventuella stordrifts- och samproduktionsfördelar, lyckades några nya företag snart vinna viktiga kontrakt i konkurrens med SJ:s godsdivision. Trafikhuvudmännen fick samtidigt med att godstrafiken avreglerades utökad trafikeringsrätt för persontrafik på stomnätet i det egna länet och i angränsande län.

Riksdagsbeslutet innebar även att ansvaret för banfördelning och trafikledning skulle organiseras i en ny enhet som administrativt skulle inordnas i Banverket. Enheten skulle ges en i förhållande till operatörer och Banverk självständig ställning.

Tågtrafikledningen inrättades och SJ:s trafikledningsdivision flyttades över till denna myndighet som var administrativt inordnad i Banverket. En nämnd, Trafikledningsrådet, skulle vara rådgivande åt direktören för Tågtrafikledningen i frågor om banfördelning och trafikledning. Rådet skulle utses av regeringen och bestå av företrädare för SJ, Banverket och andra intressenter för järnvägstrafik.

I oktober 1997 beslutade riksdagen att Tågtrafikledningen skulle kunna besluta om tilldelning av tåglägen även på andra spåranlägg-

ningar än statens. Lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet innebar en anpassning till direktiv 95/19/EG. Reglerna gällde endast internationella sammanslutningar av järnvägsföretag som utförde internationell trafik samt internationella kombinerade godstransporter. I samband med förslagets behandling i Trafikutskottet framfördes förslaget att lagen skulle utvidgas till att omfatta även inhemska järnvägsföretag och att därigenom konkurrens på lika villkor skulle möjliggöras. Trafikutskottet ansåg dock inte att det fanns skäl att utvidga lagen.

Ett nytt transportpolitiskt beslut antogs 1998. I syfte att skapa mer jämbördiga villkor mellan olika transportslag, särskilt på godstrafikområdet, sänktes banavgifterna. För att underlätta för de nya godsoperatörerna fördes också det så kallade kapillära bannätet över från SJ till Banverket. Vidare etablerades Rikstrafiken som en ny myndighet för upphandling av långväga trafik tjänster och tog därmed över denna funktion från Banverket.

Trafikhuvudmännen fortsatte att öka sitt engagemang i järnvägstrafiken genom att köpa nya fordon och även genom att 1999 bli ägare till Transitio, ett vagnbolag som skulle förvalta deras fordonsresurser.

År 2000 blev ett genombrottsår för nya operatörer i den långväga upphandlade järnvägstrafiken, vilket föranledde en politisk diskussion om SJ:s möjligheter att agera med liknande villkor som sina nya konkurrenter, men också om behovet att säkerställa likvärdig tillgång till funktioner och tjänster för alla operatörer. Denna ledde slutligen fram till en proposition om att bolagisera SJ (prop. 1999/2000:78). I början av år 2001 splittrades därför affärsverket SJ i sju olika bolag baserat på de olika verksamhetsgrenarna.

Persontrafikdivisionen bildade SJ AB, godstrafikdivisionen Green Cargo AB, fastighetsdivisionen Jernhusen AB, medan vagnunderhållet hamnade i Euromaint AB och Swemaint AB. Två av bolagen, TraffiCare (för renhållningstjänster) och Unigrad (IT-tjänster) privatiserades inom några månader efter bolagiseringen. Kvar av det gamla affärsverket blev bara en enhet som benämndes affärsverket Statens järnvägar och fick ansvaret för att förvalta alla leasingkontrakt på fordon liksom förvaltningen av de fordon som användes i Rikstrafikens upphandlade trafik. Reformerna under åren efter bolagiseringen var främst inriktade på att anpassa lagar och regelverk till nya EU-direktiv. Första järnvägspaketet innehöll krav på inrättandet av ett självständigt s.k. regleringsorgan. En ny

myndighet, Järnvägsstyrelsen, bildades därför 2004 genom sammanslagning av Järnvägsinspektionen och Tågtrafikledningen. Som en följd av järnvägspaketet tillkom också nya regler för tillträde till spårinfrastrukturen (inklusive avgiftssättning) och rätten att bedriva järnvägstrafik. Det innebar bl.a. att år 2004 fick industriföretag, speditörer m.fl. som ville organisera godstrafik rätt att ingå avtal direkt med Banverket på liknande sätt som gällt för trafikhuvudmännen sedan 1990. På persontrafiksidan fick även andra aktörer än trafikhuvudmännen rätt att organisera persontrafik utan att för den skull vara järnvägsföretag. Förutsättningarna var i samtliga fall att de blivit auktoriserade av Järnvägsstyrelsen.

År 2003 tvingades staten till ett ingripande med extra kapital för att undvika att SJ gick i konkurs (prop. 2002/03:86), bland annat som en följd av att företaget lämnat för låga bud i flera upphandlingar.

Flera utredningar, däribland SOU (2003:104), föreslog en fortsatt marknadsöppning, men den socialdemokratiska regeringen var ovillig att tillåta konkurrens om SJ:s lönsamma fjärrtrafik. År 2006 beslöt man dock att öppna marknaden för nattågstrafik och chartertrafik. Detta innebar ett första steg mot kommersiellt inriktad ”konkurrens på spåret” snarare än en konkurrens inriktad på upphandling.

2007 såldes Euromaint och Swemaint till den privata sektorn. Samma årtillsatte den nya borgerliga regeringen en utredning som skulle undersöka möjligheterna till en fortsatt marknadsöppning av långväga persontrafik på järnväg. I utredningen (SOU 2008:92) och i den proposition (prop. 2008/09:176) som riksdagen antog våren 2009 föreslogs att de kvarvarande delarna av SJ:s monopol skulle avskaffas stegvis, med början i veckoslutstrafiken i juli 2009 och en fullständig marknadsöppning i oktober 2010. En del av motivet bakom marknadsöppningen var ett behov att anpassa all nationell persontrafik på järnväg till Sveriges åtagande att, i enlighet med EU:s tredje järnvägspaket, från 2010 också tillåta internationell persontrafik på järnväg med inrikes cabotage.

År 2009 fick trafikhuvudmännen i Skåne, Halland och Västra Götaland egen trafikeringsrätt på bl.a. Västra stambanan (Göteborg–Malmö) och kunde därmed upphandla de s.k. Öresundstågen som ett eget trafiksystem. Samma år bildades Transportstyrelsen som en trafikslagsövergripande myndighet för reglering, tillstånd och tillsyn. Det innebar att inspektionsmyndigheterna, däribland Järnvägsstyrelsen, slogs samman i syfte

att uppnå trafikslagsövergripande organisation för inspektionsverksamhet avseende kontroll av att krav i fråga om säkerhet och skydd inom transportområdet.

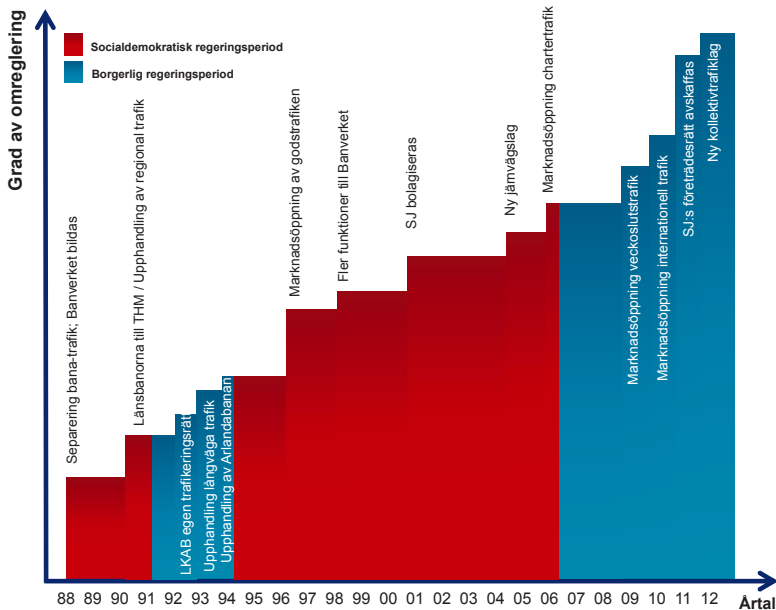
I början av 2010 bildades Infranord genom en bolagisering av Banverket Produktion (prop. 2009/10:10). Som skäl till bolagiseringen angavs att öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet samt eliminera misstankar om korssubventioner på marknaden. Våren samma år bildades också det nya Trafikverket, genom en sammanslagning av Banverket, Vägverket och delar av andra myndigheter (prop. 2009/10:59). Motiven bakom Trafikverkets bildande var bl.a. en önskan att etablera en trafikslagsövergripande planering och beställning av drift, underhåll och byggande, samt, genom att skapa en ännu större samordnad beställare av anläggningstjänster, stimulera till högre produktivitetsutveckling i denna del av branschen.

I slutet av 2011 avvecklades Rikstrafiken och funktionen att upphandla interregional persontrafik fördes åter till Trafikverket. I slutet av 2012 avvecklades slutligen också resterna av affärsverket Statens järnvägar.

De nya regionala kollektivtrafikmyndigheterna som etablerades med anledning av 2012 års lag om kollektivtrafik (som delvis tillkom som en anpassning till EU:s kollektivtrafikförordning) får i samverkan organisera storregional samhällsorganiserad och samhällsstödd trafik över länsgränserna, men med vissa begränsningar till vardagligt arbetspendlande för att inte konkurrera med kommersiell trafik. Kommersiell och samhällsstödd trafik kan därvid bedrivas parallellt på samma linjenät.

De viktigaste besluten och förändringarna som beskrivits i detta avsnitt sammanfattas i figur 4.1. Figuren försöker tentativt visa den relativa betydelsen av reformerna, samtidigt som den illustrerar under vilken typ av regering (borgerlig eller socialdemokratisk) som aktuella beslut tagits.

Figur 4.1. Järnvägens "omregleringstrappa"



4.3 Motiv och drivkrafter bakom den järnvägspolitiska reformen 1988

Det reformarbete som inleddes under 80-talet hade (som nämnts ovan) i många stycken sitt ursprung i SJ:s finansiella problem. Förklaringen till dessa var kanske framförallt utvecklingen av privatbilismen och allt effektivare godstransporter på ett av samhället utvecklat vägnät. Efter flera finansiella rekonstruktioner av SJ insåg man inom regering och riksdag att det måste skapas nya förutsättningar för att utveckla järnvägens infrastruktur och för att utveckla och bedriva järnvägstrafik. Resor och transporter skulle annars föras över till de andra trafikslagen på ett sätt som inte ansågs vara önskvärt från olika samhälleliga överväganden.

Den stora järnvägspolitiska reformen genomfördes som ett inslag i 1988 års trafikpolitiska beslut. De huvudsakliga inslagen i denna reform består även i dag, men har successivt utvecklats och genom nya politiska ställningstaganden delvis fått nytt innehåll.

Sammanfattningsvis innebar den reform som genomfördes 1988:

1. att SJ (och andra järnvägsföretag) inte längre skulle behöva ta ett finansiellt ansvar för den basala järnvägsinfrastrukturens utveckling och finansiering. Istället skulle de betala avgifter i samband med att de bedrev trafik. Avgifterna skulle i första hand spegla de samhällsekonomiska marginalkostnader som uppstår i samband med trafikeringen. Dessutom skulle trafikföretagen betala ett bidrag till täckning av de fasta kostnaderna för infrastrukturen. Nivån på de senare avgifterna (under åren 1989–1998 i form av fordonsavgifter) beräknades med utgångspunkt från järnvägsfordonens intjäningsförmåga i förhållande till i första hand den tunga landsvägstrafiken. Sammantaget skulle avgiftssystemet leda till likställda villkor mellan trafikslagen vid nyttjande av infrastrukturen, ett s.k. *level playing-field* som skulle bidra till en samhällsekonomiskt effektiv fördelning mellan olika trafikslag vid utförande av olika transporter. Ett avgiftssystem baserat på dessa principer hade tillämpats internt inom SJ sedan 1985.

Det ska observeras att "trafiksidan" inom SJ skulle bära kostnaderna fullt ut för såväl infrastruktur som andra anläggningar och tjänster inom terminaler, depåer och andra servicefunktioner.

2. att beslut om utvecklingen av infrastrukturen liksom på vägsidan skulle baseras på samhällsekonomiska kalkyler. Finansieringen skulle huvudsakligen ske via statsbudgeten. Sammantaget innebar reformerna enl. 1 och 2 att man införde en s.k. vägtrafikmodell för järnvägen.
3. att det tidigare slutna järnvägssystemet skulle öppnas för inflytande från nya aktörer såväl i utvecklingen av trafik som i utvecklingen av infrastrukturen – senare också andra funktioner inom järnvägssystemet.

- a. Infrastrukturplaneringen

En förutsättning för att riksdagen och regeringen skulle vilja satsa på järnvägen och anslå ytterligare medel var att de fick ökad insyn och ökat inflytande över de framtida satsningarna på järnvägens infrastruktur. Banverket bildades därför genom att SJ:s banavdelning, exklusive fastighetsförvaltningen, skildes ut från affärsverket. Verket skulle ansvara för förvaltningen av järnvägens huvudinfrastruktur och för den samhällsekonom-

iska beredningen av investeringar och andra satsningar. Liksom för vägnätet skulle kommuner, län och olika intressenter ges insyn i och påverkan på framtida satsningar på infrastrukturen. Järnvägens infrastruktur delades i ett stomnät och ett länsjärnvägsnät. Länen fick ansvar att samlat fördela anslagna medel till investeringar i länsvägar eller länsjärnvägar. Omfattningen av det framtida regionala järnvägsnätet blev därmed ett viktigt inslag i den regionala planeringen på länsnivå där den lokala och regionala synen på utveckling av järnvägs- respektive vägtrafik blev avgörande. Länsanslagen fick också användas för att åstadkomma sådana investeringar på stomnätet som var nödvändiga för att förverkliga regionala trafikupplägg på järnvägen.

Förvaltningen av Inlandsbanan överfördes till ett statsfinansierat bolag som samägdes av kommunerna längs banan. Motivet var att man ansåg att detta skulle innebära en bättre bas och kraft för utvecklingen av banan och trafiken på den än vad en central förvaltning skulle innebära. Det bör observeras att Inlandsbanan AB (IBAB) behölls som ett integrerat järnvägsföretag.

I och med att den vertikala integrationen mellan trafik och bana slopades lades också grunden till en samordnad planering och utveckling av i första hand den infrastruktur som utgör stomnäten för järnvägs- respektive vägtrafik.

b. Rätten att organisera och utföra trafik

Redan inledningsvis fick trafikhuvudmännen rätt att organisera regional trafik på länsjärnvägarna och till närlutande persontrafikstation på stomnätet. De fick samtidigt rätt att utföra trafiken själva eller upphandla den från andra järnvägsföretag än SJ. Senare har detta stegvis utvidgats till att gälla hela det statliga järnvägsnätet. Trafikhuvudmännen fick också inledningsvis överta fordon från staten via SJ för att kunna fullgöra trafikuppgiften. De fick statliga bidrag för att utföra trafiken, bidrag som också kunde användas till att upphandla buss- eller andra kollektivtrafiklösningar om man ansåg att dessa innebar bättre samhällsservice än fortsatt eller utvidgad järnvägstrafik.

För persontrafik på stomjärnväg som inte kunde utföras utan kommunal eller statlig stödfinansiering gällde även efter 1988 ett legalt monopol för SJ i utförandedet. Ersättningen

fastställdes dock efter ”upphandling” mellan SJ och statlig förhandlingsman respektive i vissa fall berörda trafikhuvudmän.

Marknadsöppningen i betydelse rätt att organisera eller utföra trafik var alltså mycket begränsad i 1988 års reform och omfattade egentligen endast ett annat samhällsorgan – trafikhuvudmannen. Reformen skapade dock en grogrund för utveckling och förnyelse inom operatörsledet. Den begränsade marknadsöppningen understryker att huvudsyftet med reformen 1988 var att skapa nya förutsättningar för järnvägens överlevnad och möjligheterna att utöva järnvägstrafik. SJ behöll ett legalt monopol för driften av all godstrafik och all persontrafik på stornätet oavsett om den senare behövde stöd via statsbudgeten eller regional upphandling. Generell marknadsöppning som ett led i utvecklingen av järnvägstrafiken var 1988 alltså inte någon självklarhet och har också senare varit en debatterad fråga såväl i Sverige som i reformarbetet inom EU.

4. att olika roller skulle förtydligas och göras mer självständiga. Banverket innebar det tydligaste exemplet på viljan att skilja infrastrukturförvaltningen, med de nya former för brett externt inflytande som exemplifierats ovan, från trafiken som skulle utövas under ett renodlat kommersiellt ansvar utan skyldighet att utöva förlustbringande trafik. SJ fick samtidigt en ny styrelse med professionell affärskompetens medan Banverket fick en styrelse med bred samhällsrepresentation, bl.a. tidigare riksdagsledamöter från den ”gamla” SJ-styrelsen.

Järnvägsinspektionen bildades redan 1988 för att säkerställa oberoendet i föreskrifts- och tillsynsverksamhet inom järnvägssektorn. Inspektionen var administrativt inordnad i Banverket men som ekonomisk enhet självständig. Banverkets generaldirektör och styrelse tog inte ställning till den anslagsnivå som chefen för inspektionen föreslog för sin verksamhet.

4.4 Trender och utvecklingslinjer i reformarbetet sedan 1988

4.4.1 Organisatorisk uppdelning

År 1988 var, med undantag av den fordonstillverkande industrin, närapå hela den svenska järnvägssektorn samlad inom affärsverket SJ. SJ hade vid den tiden dessutom betydande intressen i andra delar av transportsektorn i form av bussbolag, speditörer och färjor, samt verksamheter som hotell och restauranger. Den strukturella och organisatoriska utveckling som därefter skett inom järnvägssektorn innebär en långtgående vertikal och horisontell separation där ansvar och befogenheter nu är fördelade på ett antal myndigheter, företag och andra organisationer. De flesta har nya roller och nya regelverk styr hur de kan agera i relationen dem emellan.

Det stora kvarvarande ”naturliga monopolet” är Trafikverket (tidigare Banverket) som ansvarar för nyckelfunktioner som kapacitetsfördelning, trafikledning samt den fysiska förvaltningen av den statliga infrastrukturen på liknande sätt som sker för vägnätet. Därutöver brukar till större infrastrukturförvaltare räknas Inlandsbanan, A-train och Öresundsbrokonsortiet. Utöver dessa finns ett stort antal mindre infrastrukturförvaltare, ofta industrier eller kommuner som ansvarar för allt från industrispår till infrastruktur inom hamnar, terminaler och depåer. Antalet infrastrukturförvaltare som enbart förvaltar sidospår uppgår i dag till 351 stycken.

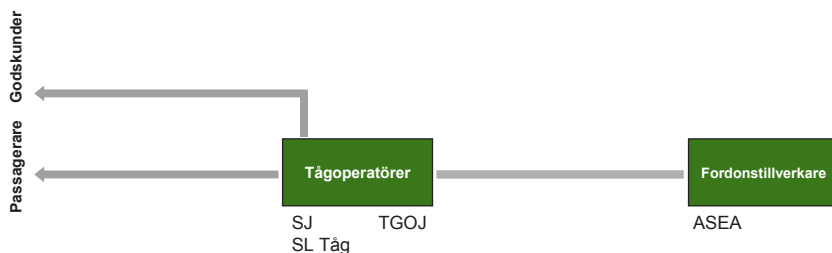
SJ har delats upp i ett statligt persontrafikföretag (SJ AB) resp. godstrafikföretag (Green Cargo AB). Samtidigt har nya järnvägsföretag tillkommit på den svenska järnvägsmarknaden genom att utländska företag nu tillåts att utöva trafik eller att nya svenska företag har etablerats. Totalt finns i dag 36 företag som bedriver trafik på järnvägen i Sverige. Även inom terminal- och depåverksamhet har nya aktörer etablerats.

En annan viktig förändring är tillkomsten av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (ur de tidigare trafikhuvudmännen) med långtgående ambitioner och stora resurser att organisera järnvägstrafik, i vissa fall genom stor-regionala samarbeten.

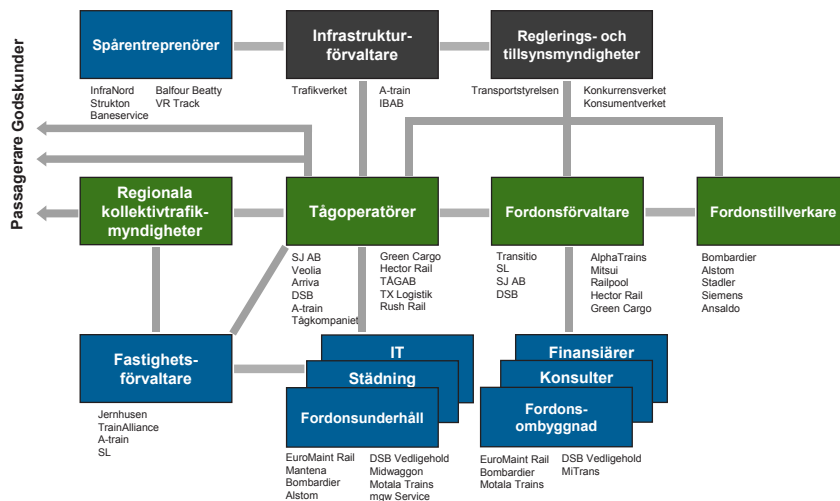
Vidare spelar flera branschorganisationer en viktig roll, där flera nya har tillkommit och andra har fått en allt starkare betydelse i takt med att fler aktörer har etablerats.

Figur 4.2 och 4.3 visar översiktligt på förändringen från 1988 vad gäller sektorns aktörer, och kompletterar den bild (figur 3.4) som presenterats i tidigare kapitel.

Figur 4.2 Järnvägssektorn 1988



Figur 4.3 Järnvägssektorn 2013



Källa: Ole Kjørrefjord och egen bearbetning

4.4.2 Marknadsöppning – rätten att organisera och utföra trafik

Marknadsöppning i betydelsen rätt att organisera och/eller utföra trafik avsåg som framgått inledningsvis endast trafikhuvudmännens rätt att organisera trafik på länsjärnvägar. Denna rätt öppnade också en entreprenörsmarknad för SJ och nya, företrädesvis mindre, järnvägsföretag. Under åren har rätten att organisera och utföra trafik inom olika marknadssegment vidgats till att omfatta alla typer av gods- och persontrafik (se tabell 4.1).

Det bör nämnas att rätten till marknadstillträde under de initiala stegen av marknadsöppningen på sina håll uppfattades som automatisk rätt till plats på spåret. I ett system som järnvägen, där utrymmet för trafik under ett bestämt tidsintervall är begränsat, kan dock inte alltid alla önskemål om att få utföra trafik tillgodoses. Rätten till marknadstillträde avser därför att, i konkurrens med andra, ha rätt att delta i den kapacitetstilldelningsprocess som infrastrukturförvaltaren genomför enligt järnvägslagstiftningen.

Det bör också noteras att rätten till marknadstillträde fram till ikraftträdandet av den nya järnvägslagen avsåg de statliga spår- anläggningar som förvaltades av Banverket. Marknadstillträdet reglerades i en förordning och inte i lag. För den infrastruktur som inte förvaltades av Banverket bestämde spårinnehavaren vilka som skulle få tillträde till spåren. 1998 infördes rätt för järnvägsföretag att utföra internationell godstrafik på andra spår- anläggningar än statens. Det kom att innebära att järnvägsföretag som bedrev sådan trafik också fick marknadstillträde till hamnspår och terminaler medan de som utövade inrikes godstrafik inte fick motsvarande rätt.

Vad som inte tydligt framgår i tabell 4.1 är de successivt utökade rättigheter som getts till trafikhuvudmän och senare regionala kollektivtrafikmyndigheter att organisera tågtrafik, inte bara i de egna länen utan även över länsgränserna och i vissa fall i stor- regionala system.

Tabell 4.1 Översikt över förändringar i marknadstillträdet

Del av järnvägsmarknaden	1988	2013
<i>Persontrafik</i>		
Regional (olönsam)	SJ har monopol och får bidrag	Upphandling i konkurrens (sedan 1990) Öppet inträde (sedan 2010)
Regional (lönsam)	SJ har monopol	Öppet inträde (sedan 2010)
<i>Godstrafik</i>		
Interregional (olönsam)	SJ har monopol och får bidrag	Upphandling i konkurrens (sedan 1993) Öppet inträde (infört stegvis 2009-2010)
Interregional (lönsam)	SJ har monopol	Öppet inträde (infört stegvis 2009-2010)
<i>Godstrafik</i>	SJ har monopol	Öppet inträde (delvis begränsat av <i>grandfathering</i> 1996-2004)

4.4.3 Ytterligare omfördelning av ansvaret för olika funktioner

Fördelningen mellan huvudinfrastruktur och övriga spår- anläggningar samt verksamheten i anslutning till dem styrdes, som tidigare framgått, av den ekonomiska vägtrafikmodell som byggts upp inom SJ. Sidospåransläggningar på terminaler för lastning och lossning av gods, enklare tågbildning eller långtidsuppställning av fordon samt depåer skulle enligt denna modell finansieras och bekostas fullt ut av "trafiksidan", en naturlig slutsats om man jämför med hur denna typ av infrastruktur och verksamhet hanteras inom andra trafikslag. Eftersom SJ i allt väsentligt innehade ett legalt monopol (på de flesta av länsjärnvägarna också länge ett *de facto*-monopol) i trafikutövningen kom statliga sidospår och verksamhet i anslutning till dem att ligga kvar inom affärsverket. Den successiva marknadsöppningen gjorde det emellertid snart nödvändigt att tillförsäkra nya organisatörer och utförare av järnvägstrafik tillgång till sidospåransläggningar samt de tjänster som tillhandahölls i anslutning till dessa - eller kunde utföras av organisatörerna eller järnvägsföretagen själva i anslutning till de berörda spåransläggningarna.

Även kapacitetstilldelning, d.v.s. fördelning av tåglägen och annan infrastrukturkapacitet, samt operativ trafikledning kom inledningsvis (1988-1996) att ligga kvar inom SJ. Fördelningen av

bankapacitet kom under denna tid i första hand att innebära en förhandling mellan SJ och Banverket om tid för trafik respektive banarbete. Tvister i den operativa trafikledningen kom att gälla om överskridande av trafiktid hämmade igångsättningen av banarbeten eller, omvänt, hur överskridande av banarbetstid ledde till förseningar i trafikutövningen. Banverkets övergripande ansvar markerades genom att verket vid tvist mellan SJ och annan trafikutövare eller organisatör skulle fastställa kapacitetstilldelningen. Ett sådant beslut kunde inte överklagas.³

Gemensamma funktioner

Det förutsattes redan när Banverket bildades att nya järnvägsföretag skulle få tillgång till s.k. gemensamma funktioner som stationer, det kapillära bannätet som omfattade terminaler och bangårdar samt depåer m.m. Även järnvägens fastigheter, som kom att förvaltas av SJ, se nedan, bör räknas till dessa funktioner. Tvister uppstod dock redan inledningsvis, t.ex. när BK tåg som första entreprenör åt trafikhuvudmännen önskade få tillgång till depåkapacitet. Situationen löstes då genom att BK tåg köpte mark och lät uppföra en egen verkstad.

Frågan om vem som skulle ansvara för de gemensamma funktionerna övervägdes vid ett flertal tillfällen under 90-talet, alltid med utgångspunkt att de skulle vara tillgängliga även för nya operatörer. I prop. *Nya förutsättningar för järnvägstrafiken* (1995/96:92) framhölls exempelvis att alla järnvägsföretag skulle ha tillgång till de gemensamma funktionerna. Det ansågs dock fortfarande att dessa funktioner skulle kunna ligga kvar och förvaltas hos SJ. Senare utredningar ledde fram till slutsatsen att funktionerna ifråga skulle brytas ut från SJ. Det skedde i ett första steg med verkställighet per den 1 januari 1999 – genom att det s.k. kapillära bannät som förvaltades av SJ överfördes till Banverket.⁴ Med kapillärt bannät avsågs då spår inom terminaler för enklare tågbildning, lastning och lossning av gods, långtidsuppställning av fordon samt vissa mindre rangerbangårdar som förvaltades av SJ. (Flertalet av spåren vid persontrafikstationer ingick sedan tidigare

³ Förordningen (1988:1379) om statens spåranläggningar

⁴ Prop. 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling samt regeringsbeslut N 1999-05-27 (N 1999/943/IRT)

som s.k. tågspår⁵ i den infrastruktur som förvaltades av Banverket. I denna infrastruktur ingick också spår för korttidsuppställning av fordon i samband med vändning av tåg.)

Orsaken till den nya ansvarsfördelningen var att säkerställa att samtliga järnvägsföretag fick konkurrensneutral tillgång till spåren ifråga med möjlighet att själva eller genom köp av tjänster få nödvändiga tjänster utförda. Nya trafikoperatörer skulle också ges möjlighet att etablera egna anläggningar i anslutning till terminaler. Det förutsattes att de skulle kunna samverka med SJ om sådana anläggningar som det skulle vara svårt eller irrationellt att etablera flera av på terminalområden. Ett ytterligare skäl var att säkerställa bättre finansiella villkor för utvecklingen av berörd sidoinfrastruktur. Eftersom SJ i regel var tjänstetillhandahållare genom sina trafikdivisioner eller sin fastighetsrörelse var dock reformen delvis verkninglös.

Delar av det överförda bannätet hade karaktär av ”anslutningsväg” till industriområden på liknande sätt som vissa spår som förvaltades av kommuner. För att åstadkomma liknande nyttjandevillkor som inom vägsidan överfördes sådana spår till att bli del av länsjärnvägsnätet.

Det sista och radikala steget mot en konkurrensneutral förvaltning av de gemensamma funktionerna skedde i samband med bolagiseringen av de olika verksamheterna inom affärsverket SJ. I samband med att trafikrörelserna överfördes till de nya bolagen SJ AB respektive Green Cargo AB överfördes också all sidoverksamhet som rymdes inom fastighetsdivision (se avsnittet nedan), depåer m.m. till särskilda bolag. De forna trafikrörelserna inom affärsverket blev alltså helt beroende av att köpa olika typer av drift- och underhållstjänster under samma villkor som nya organisatörer och utförare av järnvägstrafik. Med undantag för fastighetsbolaget, Jernhusen AB, har de olika sidoverksamheterna senare kommit att privatiseras genom successiva utförsäljningar.

Förvaltningen av järnvägens fastigheter

Vid den inledande fördelningen av ansvar och funktioner mellan SJ och Banverket fick SJ behålla förvaltningen av alla fastigheter, d.v.s. all befintlig järnvägsmark samt de förvaltnings- och terminal-

⁵ Med tågspår avses spår som är signalreglerade så att trafiken kan ledas från trafikledningscentral.

byggnader m.m. som hörde till fastigheterna. SJ blev därmed också förvaltare av samtliga statliga stationshus för persontrafiken och fick till uppgift att utveckla persontrafikstationerna till resecentra för utvecklad intermodal samverkan med i första hand kollektivtrafiken på väg.

Den valda lösningen ifrågasattes visserligen i de diskussioner som fördes inom den organisationskommitté som förberedde bildandet av Banverket. Skälet till att lösningen bejakades var i första hand behovet av finansiella medel för anskaffning av de nya snabbtågen (de s.k. X2000-tågen) som skulle introduceras i början av 1990-talet och som SJ saknade medel till trots den kostnadsavlastning som överföringen av infrastrukturen till Banverket innebar.⁶ Enligt organisationskommitténs rapport och därtill anslutande regeringsbeslut skulle en utvärdering ske efter ett per år. Någon sådan utvärdering genomfördes dock aldrig.

Banverket skulle kostnadsfritt få disponera s.k. befintlig statlig järnvägsmark och fastigheter i övrigt som fanns inom SJ före delningen 1988⁷ och som behövdes för infrastrukturförvaltningen. All ny mark som behövde anskaffas till infrastrukturutvecklingen skulle förvaltas av Banverket. Dessa förhållanden gäller numera även för Trafikverket. För att säkra det framtida behovet av mark för satsningar i infrastruktur, terminalanläggningar och stödfunktioner skulle Banverket tillsammans med SJ upprätta rullande markanvändningsplaner. Planerna skulle fastställas av Banverket i egenskap av central förvaltningsmyndighet inom järnvägssektorn. Banverket hade veto i frågan om hur befintliga järnvägsfastigheter skulle få disponeras. Regeringsbeslutet 1999⁸ innebar också ett delvis utökat mandat för Banverket att fastställa markanvändning inte endast för infrastrukturändamål utan också spår och anläggningar för sidoservice oavsett huvudmannaskap för dessa.

Förutom att säkra tillgången till expansion av infrastruktur och järnvägsfunktioner var skälet till Banverkets mandat att den valda ansvarsfördelningen mellan SJ och Banverket i fastighetsfrågor inte skulle få leda till högre kostnader för infrastrukturförvaltningen (marken var redan betald via anslag på statsbudgeten och senare avskrivna i de finansiella rekonstruktioner som genomfördes inom SJ före 1988). Försäljnings- eller exploateringsintäkter som

⁶ Avlastningen blev ca 600 miljoner kronor. Det av SJ beräknade behovet av kostnadsavlastning var som tidigare framgått ca 1 miljard kronor.

⁷ Regeringsbeslut I 1988-06-09, (I 510/88)

⁸ Regeringsbeslut N 1999-05-27 (N1999/943/IRT)

möjliggjordes genom att infrastruktur eller andra funktioner omlokaliseras skulle också bidra till täckning av de kostnader som uppstod i ersättande anläggningar.

I samband med bolagiseringen av olika delar av SJ:s verksamhet fördelades den statliga fastighetsförvaltningen inom järnvägen mellan det nybildade bolaget Jernhusen och Banverket. Jernhusen övertog därmed alla fastigheter och all mark som ansågs vara möjlig att utveckla från kommersiella utgångspunkter. Det innefattade även mark för infrastruktur inom storstadsområdena, t.ex. Stockholms central. Banverket fick samtidigt överta ansvaret för linjemark samt stationsfastigheter m.m. som man inte ansåg vara möjliga att driva på kommersiella grunder.

Jernhusen var till en början en inom järnvägssektorn neutral fastighetsförvaltare. Sedan januari 2009 har emellertid Jernhusens roll inom transportsektorn manifesterats i en ändrad bolagsordning. Bolaget skall enligt denna *”...inom ramen för kravet på affärsmässighet, vara ett ledande företag i utvecklingen av den svenska transportsektorn med anknytning till järnväg i syfte att främja och stödja kollektivt resande och godstransporter på järnväg. Bolaget skall direkt eller indirekt genom dotter- och intressebolag utveckla, förvalta och äga fastigheter, tillhandahålla fastighetsrelaterade tjänster och andra tjänster med kollektivt resande och godstransporter på järnväg samt därmed förenlig verksamhet”*. För att säkerställa att verksamheterna inom Jernhusen och Trafikverket drivs i samklang med varandra krävs emellertid en fortlöpande och omfattande samordning. De affärsmässiga drivkrafter som utgör en naturlig utgångspunkt för Jernhusens verksamhet kan annars försvåra Trafikverkets möjligheter att utveckla infrastrukturen och säkerställa utrymme för stöd- och servicefunktioner i anslutning till den. Det kan särskilt observeras att den vetorätt som Banverket hade i fråga om hur järnvägsfastigheterna skulle få disponeras inte fördes vidare att gälla i den nya relationen mellan Banverket/Trafikverket och Jernhusen.

I samband med att Jernhusens verksamhetsansvar enligt bolagsordningen utvecklades till att främja och stödja kollektivt resande och godstransporter på järnväg har företaget utvidgat sin verksamhet från fastighetsförvaltning och fastighetsexploatering till en mer offensiv och expansiv förvaltning och drift av terminaler och depåer (och därmed blivit en presumtiv konkurrent till andra som vill utveckla liknande verksamhet). Driften av olika verksam-

heter inom terminalerna och depåerna sköts av olika upphandlade entreprenörer. Dessa har i flertalet fall genom upphandlingen kommit att bli lokala monopol i utförandet av tjänsterna.

Fordonsförsörjningen

Riksdag och regering har i olika sammanhang uttryckt att anskaffningen av järnvägsfordon ska ske på marknadsmässiga premisser och att olika fordons attraktionskraft bör utgöra ett medel i konkurrensen om olika resenärer. Några åtgärder har därför inte vidtagits för att frigöra fordon från SJ i samband med olika steg i marknadsöppningen eller i samband med bolagiseringen av SJ:s verksamheter. Undantaget utgörs främst av de fordon som används till den statligt upphandlade trafiken till bl.a. ”övre Norrland” vilka t.o.m. 2012 förvaltades av det kvarvarande affärsverket Statens järnvägar, vilket också förvaltade de avtal om fordonsleasing som SJ som del av staten ingått med olika utländska finansiärer. Numera förvaltas dessa fordon av Trafikverket som också svarar för upphandlingen av trafiken. Det torde råda konsensus inom järnvägssektorn om att ansvaret för fordonsanskaffning i princip ska vara den som staten har fastslagit. För godstrafikens del har detta vägval aldrig inneburit något problem. Fordon ägs eller leasas i viss utsträckning av de varuägare som anlitar järnvägsföretag som transportörer. Dessutom finns en fungerande marknad som ger tillgång till fordon via vagnsuthyrare.

För järnvägsföretag som vill etablera sig inom den helt kommersiellt bedrivna persontrafikmarknaden har det dock visat sig svårt att få tillgång till helt eller någorlunda nya fordon till rimliga kostnader. Skälet är bristen på driftskompatibilitet som gör det svårt att föra över fordon mellan olika länder, speciellt vad gäller motorvagns- eller motorvagnsliknande fordon. Vissa äldre järnvägsföretag inom Europa har dessutom begränsat intresse att avyttra fordon till presumtiva konkurrenter inför fortsatta marknadsöppningar inom EU. Även SJ och SJ AB har under årens lopp beskyllts för att hellre sälja äldre fordon till mer perifera länder eller skrota dem än att göra dem tillgängliga på den svenska marknaden. De stora finansiella åtaganden som anskaffning av nya eller ”mindre begagnade” fordon innebär har bidragit till tveksamheten att etablera sig som konkurrenter till SJ AB:s kommersiella persontrafik. I England har nya operatörer erhållit

långsiktiga ramavtal om infrastrukturkapacitet i samband med att de etablerat sig på marknaden. I Sverige tillämpas än så länge enbart ettåriga kapacitetsavtal. I propositionen *Konkurrens på spåret* (2008/09:176) uttalade regeringen att SJ AB skulle åläggas att till den 1 november 2009 redovisa sitt behov av fordon för de närmaste åren. De fordon som SJ AB inte ansåg sig behöva använda eller nyttja som reserv borde överföras till affärsverket Statens järnvägar. Någon sådan överföring har inte skett. I Transportstyrelsens översyn av sitt fordonsregister har man konstaterat att det finns en stor mängd fordon registrerade som inte används. Detta avser också fordon för godstrafiken.

Trots statens principiella inställning kan det konstateras att trafikhuvudmännen fått sammanlagt 4,5 miljarder i statsbidrag för anskaffning av fordon som ett inslag i utvecklingen av den lokala och regionala spårtrafiken. Det innebär att flertalet av de fordon som används i den regionala trafiken endast bär hälften av sina kapitalkostnader. Samtidigt har regionerna som framgått nu rätt att etablera storregional tågtrafik för arbetspendling och liknande resande. Den samhällsorganiserade trafiken har därmed delvis blivit en konkurrent till kommersiellt bedriven trafik. Det har bl.a. i propositionen *Konkurrens på spåret* påpekats att den rådande situationen måste följas och uppmärksammas med utgångspunkt från gällande skydd för kommersiell verksamhet och vad som kan betraktas som tillåtet statsstöd i dessa sammanhang.

Finansieringen av trafikhuvudmännens fordon har i de flesta fall skett via det av trafikhuvudmännen samägda bolaget Transitio AB. Förekomsten av detta bolag, som i praktiken förvaltar en stor del av de fordon som används i den regionala trafiken – och därmed en stor andel av de moderna fordon som används inom den svenska järnvägens persontrafikmarknad – bidrog redan tidigt till ett uttalat ointresse från s.k. vagnbolag som finansierar och hyr ut persontrafikfordon till järnvägsföretag att etablera sig på den svenska marknaden. Det ska samtidigt sägas att dessa bolag, som bl.a. tillkom när British Rail genomgick en liknande strukturförändring som SJ, i stor utsträckning har kommit att samverka med olika stora fordonstillverkare, och därigenom med några av de stora järnvägsförvaltningarna inom EU.

I samband med beredningen av propositionen om öppning av den kommersiella persontrafiken undersöktes möjligheten att använda de kommunalt ägda fordonen i kommersiell trafik, antingen om de inte i full utsträckning behövdes för den regionala

trafiken eller om de kunde frigöras för kommersiell trafik under tider då efterfrågan på den regionala trafiken var begränsad. Bl.a. måste frågan om den kommunala kompetensen tillåter uthyrning av sådana fordon beaktas. Några ställningstaganden med åtgärder för att möjliggöra sådan användning gjordes emellertid inte.

4.4.4 Kapacitetstilldelning och trafikledning

Ansvarsfördelning, processer, beslut och avtal mellan parterna

När funktionerna kapacitetstilldelning och trafikledning den 1 november 1996 fördes över till Banverket skedde det till en enhet, Tågtrafikledningen, som var administrativt inordnad i Banverket på liknande sätt som Järnvägsinspektionen. Det var inledningsvis endast SJs trafikledningsdivision som flyttades över till Tågtrafikledningen medan funktionen tidtabellsplanering låg kvar som stabsfunktion under SJ:s GD.

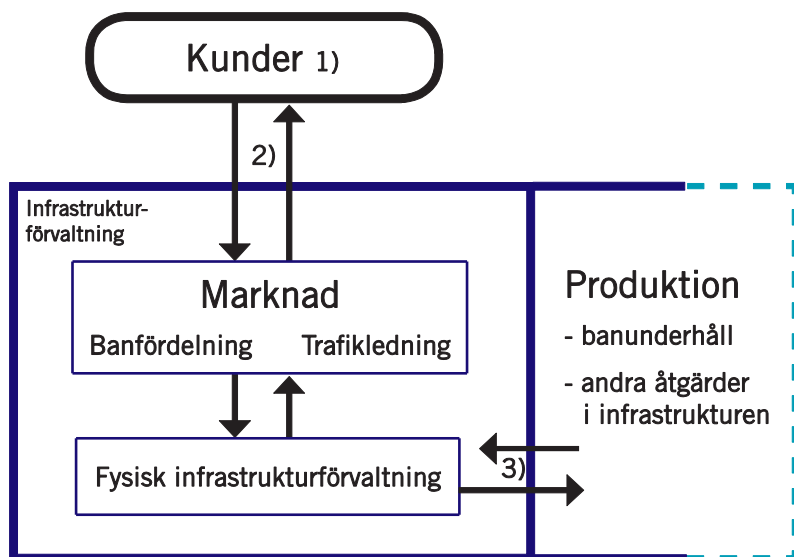
Skälet till att chefen för Tågtrafikledningen gavs en självständig ställning i förhållande till Banverket i fråga om vissa beslut, däribland beslut om kapacitetsfördelning, var bl.a. farhågor från SJs sida om att tid för banarbete skulle få en felaktig prioritet i förhållande till trafiken om fördelningen sköttes av Banverket. Vidare skulle chefen för Tågtrafikledningen kunna lösa tvister mellan Banverket och trafikutövarna. Om en trafikutövare och Banverket inte kom överens om villkoren i trafikeringsavtalet fick part hänskjuta frågan till Tågtrafikledningen för fastställande av villkoren. Beslutet kunde överklagas till förvaltningsrätten. Chefen för Tågtrafikledningen hade rollen som regulator.

Den enda del av funktionen kapacitetstilldelning som fördes över till Tågtrafikledningen var dock uppgiften att fastställa tågplanen, medan den faktiska konstruktionen av tidtabellen fortsatt sköttes av SJ. Detta föranledde kritik bl.a. från de nya järnvägsföretagen som inte ansåg sig konkurrensneutralt behandlade i samband med tågplaneprocessen. Hösten 1999, inför tågplan 2000 tog Tågtrafikledningen över uppgiften att ta fram tågplanen. Överförandet av kapacitets- och trafikledningsfunktionerna var ett led i avregleringen av den svenska godstrafiken på järnväg. De operativa delarna av kapacitetstilldelning och trafikledning överfördes efter regeringsbeslut 2001 till Banverket. Chefen för Tågtrafikledningens roll som regulator och självständig

beslutsfattare kvarstod dock till att denna överfördes till den helt självständiga Järnvägsstyrelse som bildades år 2004.

Motivet för överföringen av de operativa uppgifterna till Banverket var synen på kapacitetstilldelningens och trafikledningens roll och ställning inom ramen för infrastrukturförvaltningen. Grunden ansågs vara att en infrastrukturförvaltare levererar en infrastrukturtjänst som innebär utfästelser om framkomlighet på spåret enligt avtalade villkor, inte endast en farbar infrastruktur.

Figur 4.4 Dialog under den operativa infrastrukturförvaltningen



1) Järnvägsföretag, RKTm, industriföretag, speditörer m.fl.

2) Trafikeringsavtal (inklusive tilldelade tåglägen), avtal om mindre insatser i infrastrukturen.

3) Avtal om banarbeten.

För att kunna planera för och senare leverera den avtalade framkomligheten krävs, med det angivna synsättet, en ständigt fungerande dialog i olika tidsperspektiv mellan en infrastrukturförvaltares kunder (figur 4.4), d.v.s. järnvägsföretagen och andra som har rätt att organisera trafik på järnvägsnätet, de operativt ansvariga kapacitets- och trafikledningsfunktionerna samt de ansvariga för den fysiska infrastrukturförvaltningen. Det senare steget av dialogen omfattar att snabbt kunna ändra förutsättningarna för planerade banarbeten så att trafiken så långt möjligt

kan ledas enligt överenskomna villkor när förutsättningarna för trafik enligt ursprunglig plan satts ur spel. Om tiden medger bör även sådana operativa ställningstaganden föregås av en dialog med berörda trafikansvariga – vilket i sin tur ställer krav på att de trafikansvariga ska finnas tillgängliga för en sådan dialog. Det bör alltså konstateras att även trafikledningen innehåller ett stort mått operativ kapacitetsplanering och – tilldelning där prioriteringar av hur tilldelningen sker kan vara beroende av tidigare ingångna överenskommelser med trafikutövarna.

Den infrastrukturkapacitet som trafikansvariga och järnvägsföretag tilldelas fastställs i beslut om tågplan där tid för framförande av tåg eller annan användning av infrastrukturen framgår. Parterna sluter också trafikeringsavtal som reglerar villkoren för att nyttja tåglägen eller annan kapacitet. I allmänna villkor framgår vad trafikansvariga respektive infrastrukturförvaltare ska uppfylla liksom t.ex. hur parterna ska ersätta varandra när man vållar skada på varandras anläggningar.

Banverket utvecklade under senare delen av 2000-talet ett system med differentierade banavgifter och avgiftsrelaterade ersättningar i samband med förseningar. Systemet testades i samarbete med SJ. Istället för att fortsätta utvecklingen avskaffades det när EU-regleringen om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter, som det kom att benämnas i svensk lagstiftning, infördes 1 januari 2011. Det senare innebär att trafikföretag respektive infrastrukturförvaltare ska betala ersättning till motparten när trafik eller banarbete inte bedrivs enligt plan. Avgift ska alltså betalas oavsett om avvikelserna påverkar någon trafik eller något banarbete. Skälet till ett sådant verksamhetsstyrningssystem är att öka effektiviteten i betydelse precision i trafikutövning och banarbete. Från systemsynpunkt kan nämligen effektivitetsförluster också uppstå till följd av att utrymmet för att planera in plötsligt uppkomna behov av trafikrörelser eller banarbeten påverkas negativt. I praktiken har kvalitetsavgiftssystemet utformats som ett system där parterna betalar för s.k. merförseningsminuter som uppstår mellan mätpunkter och som orsakas under den operativa driften av trafik respektive banarbeten. Systemet tillämpas endast då det råder normala driftförhållanden, t.ex. inte när det inträffat en större olycka som gör att tågdriften av naturliga skäl inte kan ske under planlagda förutsättningar.

Vid införandet av kraven på kvalitetsavgifter i järnvägslagen uttryckte regeringen (prop. 2010/11:25) att man såg skäl att

komplettera systemet med kvalitetsavgifter med skaderelaterade avgifter.

Principer för fördelningen av kapacitet till olika trafikuppgifter och trafikansvariga

Så länge som kapacitetstilldelningen och trafikledning utfördes inom SJ skedde i princip också prioriteringen mellan olika trafikrörelser enligt de kriterier som fastställdes av chefen för SJ.

När Tågtrafikledningen inrättades fick dess direktör beslutanderätt i fråga om trafikeringsrätt, banfördelning, trafikledning och tilldelning av tåglägen på statens spåranläggningar. Samtidigt fastställdes nya och tydligare regler för prioritering av olika trafikrörelser dessa anläggningar. Reglerna överensstämde i allt väsentligt med det ramverk som fastställdes i direktiv 95/19/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter. Kapacitetstilldelningen skulle ske på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt med utgångspunkt i ett effektivt nyttjande av statens spåranläggningar. Tågtrafikledningen fick vidare, om särskilda skäl förelåg, genom bindande förhandsbesked ge garantier beträffande tilldelning av tåglägen. I enlighet med direktivet infördes också möjlighet att ge företräde till viss trafik, nämligen

- persontrafik upphandlad av staten
- trafik som möjliggjorde finansiering av ny infrastruktur
- tågläge som tilldelats och utnyttjas under föregående tidtabellsperiod.

Vid införlivandet av det första järnvägspaketet i svensk rätt genom järnvägslagen 2004 togs ovanstående prioriteringsmöjligheter bort och ersattes med kravet att kapacitetstilldelningen, genom användning av avgifter eller prioriteringskriterier, skulle tillförsäkra ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. *Grandfather rights* fick alltså inte längre tillämpas, en regel som annars bl.a. hade kunnat ge skydd till SJ:s godstrafik när denna konkurrensutsattes.

I samband med bidrag till ny infrastruktur har det dock tillkommit avtalsbundna rättigheter som innebär oklarheter i kapacitetstilldelningen.

Det finns krav på att den årliga kapacitetstilldelningen ska lämna visst utrymme för senare uppkomna kapacitetsbehov för nya trafikupplägg under tågplaneperioden. Även tillkommande men endast kortsiktigt planeringsbara banarbeten som uppstår under en tågplaneperiod måste beaktas under tågplanearbetet.

Redan i den utredning som gav förslag till införlivandet och utformningen av den nya järnvägslagen diskuterades värdet av att differentiera infrastrukturförvaltarens kapacitetsprodukter och ge organisatörer och utförare av järnvägstrafik möjlighet att uttrycka betalningsvilja för dessa. Man konstaterade att viljan att betala för ett tågläge eller ett nätverk av tågägen beror på trafikproduktens olika förutsättningar. Beroende på kapacitetsanspråk och kvalitetskrav kan en differentiering av avgifterna eller betalningarna för tågägen diskuteras

- i rummet
- i tiden
- med hänsyn till tidtabellskrav
- med hänsyn till tågföringskrav (kvalitet i framkomligheten)

Det har sedan järnvägslagen introducerades ankommit på Banverket och sedan Trafikverket att utveckla och tillämpa prioriteringskriterier i samband med kapacitetstilldelningen. Vare sig Banverket eller Trafikverket har valt att introducera prismekanismer utan istället valt att värdera olika tågtyper/trafikuppgifters samhällsekonomiska värde. De prioriteringskriterier som baseras på dessa värderingar återfinns i den järnvägsnätsbeskrivning som Trafikverket ska presentera inför den årliga kapacitetstilldelningen.

Regeringen gav i januari 2011 Trafikverket i uppdrag att bl.a. redovisa hur banavgifter kan utformas som ekonomiskt styrmedel för att åstadkomma en mer effektiv fördelning av kapaciteten på det svenska järnvägsnätet. I uppdraget ingår att definiera kapacitetsprodukter, till exempel tågägen, med utgångspunkt från olika kvalitetsnivåer. Det ingår också att utforma en struktur för avgiftsuttaget som tar hänsyn till betalningsviljan hos de sökande.

Samplanering vid kapacitetstilldelning och trafikledning med andra infrastrukturförvaltare och tjänstetillhandahållare

I och med järnvägslagens tillkomst 2004 infördes i svensk lagstiftning ett krav på samarbete mellan infrastrukturförvaltare för effektiv kapacitetstilldelning på mer än ett järnvägsnät. Samtidigt infördes beträffande tjänster ett krav på att den som tillhandahåller den huvudsakliga infrastrukturen så långt det är möjligt ska underlätta tillhandahållande av tjänster. Det innebär bl.a. att järnvägsnätsbeskrivningen innehåller uppgifter om vem som tillhandahåller en tjänst som ett järnvägsföretag kan vara i behov av. Det finns även krav på att infrastrukturförvaltare i olika länder samarbetar i syfte att underlätta gränsöverskridande järnvägstrafik.

4.4.5 Kostnadsansvar – avgifter

Samhällsekonomiskt baserade avgifter

I samband med trafikutövning ska järnvägsföretagen eller trafikorganisatör, beroende på vem som innehar tågläge och är avtalspart med infrastrukturförvaltaren, betala avgifter som speglar den samhällsekonomiska marginalkostnad som uppstår till följd av att fordon framförs. På den huvudinfrastruktur som förvaltas av Banverket/Trafikverket har det inneburit att företagen har betalat avgifter som inte enbart speglar slitaget på infrastrukturen utan också avgifter som återspeglar de externa kostnader som uppstår. Särskilda avgifter har därför tagits ut för miljöeffekter (dieselemissioner) samt olycksrisker till följd av trafiken. Generellt kan sägas att järnvägslagen ganska knapphändigt återger det regelsystem som återfinns i EU-direktiven och som nu uppdaterats och utvecklats i SERA-direktivet. I praktiken innebär järnvägslagen att det inte råder något tvång för infrastrukturförvaltare att ta ut annan marginalkostnadsbaserad avgift än den som speglar slitaget på infrastrukturen.

Slitageavgifterna som togs ut på statens spåranläggningar var ursprungligen differentierade efter såväl bantyp (banstandard) som fordonsegenskaper. Differentieringen efter bantyp togs bort mycket snart efter ingripande från riksdagen. Skälet var att trafikansvariga har mycket begränsade möjligheter att välja mellan olika banor för utförande av trafiken. Differentieringen efter olika fordonstyper levde dock kvar men ersattes 1999 av avgifter som

relaterades till fordonens tyngd eftersom denna ansågs var den mest signifikanta faktorn för påverkan på spårslitage. Avgiften har sedan dess debiterats per bruttotonkm.

Ingripanden av den typ som gjordes från riksdagens sida var möjliga fram till dess att den nya järnvägslagen kom till stånd. I enlighet med tankarna bakom vägtrafikmodellen skulle banavgifterna på de statliga spåranläggningarna fastställas av staten, dock för järnvägens del av regeringen efter mandat från riksdagen eftersom avgifterna inte betecknades som skatter. När första järnvägspaketet infördes innebar det att rätten och skyldigheten att fastställa avgifterna för statens spåranläggningar överfördes till infrastrukturförvaltaren. Av budgettaktiska skäl kom även avgifterna för externa effekter att omfattas. I utredningsarbetet som föregick införandet av den nya lagen ansågs att det i princip vore mer korrekt att betrakta dessa avgifter som skatter som skulle fastställas av riksdagen efter gemensamma överväganden för samtliga trafikslag. Denna uppfattning skulle automatiskt leda till att man tog hänsyn till i vilken grad motsvarande avgifter eller skatter togs ut av andra trafikslag, något som ligger i linje med de restriktioner för uttag av exempelvis miljöavgifter från järnvägstrafiken som EU-direktivet föreskriver om motsvarande avgiftsuttag inte görs inom andra trafikslag.

I den senaste rapporteringen från pågående utvecklingsarbete har Trafikverket anmält att man ämnar upphöra med att ta ut avgifter som speglar olycksrisken vid trafikutövning eftersom sådana avgifter inte tas ut inom andra trafikslag. Verket kommer dock till följd av bestämmelserna i SERA-direktivet att behöva ta ut avgifter som speglar effekterna av det buller som trafiken orsakar. Formerna för hur dessa avgifter ska tas ut kommer att diskuteras vidare inom ramen för det granskande kommittéförfarande som ger EU-kommissionen rätt att närmare fastslå detaljer för hur bestämmelser ska tillämpas.

Förutom de nu berörda marginalkostnadsbaserade avgifterna har infrastrukturförvaltaren rätt att ta ut "särskilda avgifter" (kapacitetsavgifter) när samtliga önskemål om infrastrukturkapacitet inte kan tillgodoses. Som redan framgått har denna möjlighet ännu inte utnyttjats.

Avgifter för täckning av fasta kostnader

Utöver de marginalkostnadsbaserade avgifter som infrastrukturförvaltaren som minimum är skyldig att ta ut, dvs. de marginalkostnadsbaserade avgifter som speglar påverkan på infrastrukturen och driften av den, är det tillåtet att ta ut ytterligare avgifter för att uppnå full kostnadstäckning för infrastrukturförvaltningen. I EU-terminologin kallas dessa avgifter för *mark-ups*. Förutsättningen för dessa avgiftsuttag är att de inte medför att trafik inom något av järnvägstrafikens olika marknadssegment flyttas över till annat trafikslag. Bestämmelsen är till för att säkerställa att järnvägen används på det samhällsekonomiskt mest effektiva sätt som tillämpningen av marginalkostnadsbaserad prissättning bör leda till.

De tidigare nämnda fordonsavgifter som togs ut t.o.m. 1998 användes i syfte att täcka fasta kostnader. Skälet att de togs bort var att konkurrensvillkoren mellan den tunga vägtrafiken och järnvägstrafiken hade ändrats genom nya tillåtna fordonslängder och axellaster.

Vid den översyn av banavgiftssystemet som genomfördes inför tågplaneperioden 2007 infördes ett nytt system för fasta avgifter, nämligen en låg kostnad för tågläge och som debiteras per tågkm. Skälet var att skapa ett embryo till ett mer utvecklat system för debitering av Banverkets infrastrukturjänster. Avgifterna ska inte förväxlas med de marginalkostnadsbaserade särskilda avgifter (knapphetsavgifter) som kan tas ut när alla önskemål inte kan tillgodoses i kapacitetstilldelningsprocessen.

När Trafikverket aviserar att man kommer att slopa delar av de marginalkostnadsbaserade avgifterna innebär det samtidigt att utrymmet för uttag av mark-ups ökar. För samhällsbetalda tjänster går det däremot att kräva ersättning för de totala infrastrukturkostnaderna om man som i Storbritannien bestämmer att beställarna av trafik tjänsterna ska betala avgifter motsvarande självkostnaden för ianspråktagen infrastrukturkapacitet.

Avgifter som styrinstrument eller finansieringskälla

Det kan hävdas att synen på banavgifternas roll delvis har förändrats från början av 1990-talet till vad som nu gäller. Under hela 90-talet fästes stor vikt vid *level playing-field*-aspekten, dvs. att avgiftsprinciper och – nivåer skulle säkerställa jämbördiga och

samhällsekonomiskt effektiva villkor för nyttjandet av infrastrukturen. Att avgifterna betalades till inkomstitel på statsbudgeten och alltså inte hade något direkt inflytande på finansieringen av olika typer av åtgärder i infrastrukturen förstärkte synen på deras styrande roll. Under 2000-talet har successivt mer och mer vikt lagts på avgifternas finansierande funktion.

Avgifter för tjänster som tillhandahålls på infrastruktur

Ansvar för spåranläggningar inom terminaler som används för lastning/lossning av gods, för uppställning och tillhandahållande av olika typer av driftunderhåll av fordon m.m. skulle bäras av trafiksidan. När sådana spåranläggningar fördes över till Banverket kom debiteringen av avgifter beroende av spårens funktion, att ske till nivå för ”normala” infrastrukturavgifter eller en andel av drift- och underhållskostnaderna för dem.

I praktiken har tjänster som långtidsuppställning av fordon tillåtits på Banverkets/Trafikverkets spår utan debitering av avgift. Tjänster av detta slag tillhandahålls på trafikföretagens egna eller andra privata spåranläggningar. Debitering till lägre nivå än självkostnad kan anses snedvridande och minskar incitamentet att tillskapa sådana nya spåranläggningar och tjänster i anslutning till dem.

När Banverket bildades påpekades det att man borde sam-använda spår oavsett vem som förvaltade dem om detta bidrog till en mer effektiv användning av de befintliga spåranläggningarna. Det kunde till exempel gälla långtidsuppställning eller annat behov på tågspår när dessa inte behövdes för tågföring. Ändamålet bör styra hur debiteringen av spåranvändningen ska ske om den inte ska bli snedvridande från konkurrenssynpunkt. Järnvägslagen ger privata spårinnehavare rätt att debitera avgifter som leder till kostnadstäckning. Däremot kan den anses vara oklar beträffande nivån för debitering av spårupplåtelse på Trafikverkets nät för exemplifierade ändamål oavsett om detta avser huvudspår eller det sker på det s.k. kapillära nätet.

Betalning för infrastrukturkapacitet i samband med OPS-projekt

Intresset för medfinansiering av olika infrastrukturprojekt har växlat sedan järnvägsreformen. Det viktigaste exemplet på storskaligt privat engagemang är Arlandabanan där en extern medfinansiering och externt åtagande beträffande infrastrukturförvaltningen och tågtrafiken förhandlades fram med avslut 1994. På den kommunala sidan bidrog kommuner inom Göteborgsregionen till utbyggnaden av Västkustbanan mellan Göteborg och Kungsbacka. Senare har medfinansiering skett i ett antal projekt från den kommunala sidan, dels till själva infrastrukturen, dels genom finansiella åtaganden för att utveckla stationer och andra sidofunktioner som behövs för att förverkliga nya trafikupplägg. Citybanan i Stockholm är naturligtvis det mest storskaliga projektet i dessa sammanhang. På den privata sidan har motsvarande satsningar skett, kanske framförallt genom investeringar i terminalanläggningar m.m. som syftar till överföring eller ökning av godstransporterna på järnväg.

De principiella frågor som väckts i samband med samfinansieringsprojekten berör såväl kapacitetstilldelning som avgifter. Vilka rättigheter ska det finansiella engagemanget innebära beträffande utfästelser om kapacitet på infrastrukturen? Vad ska trafikansvariga eller trafikföretag i framtiden betala för den kapacitet som nyttjas? A-train som förvaltar Arlandabanan har t.ex. under 45 år sex garanterade tåglägen på de statliga spåren mellan Stockholms central och Arlanda. För den trafik som A-train bedriver i egen regi, eller för annan trafik som bedrivs mellan Stockholm och Arlanda betalas banavgifter. Däremot har A-train inte direkt och transparent betalat något för de garanterade kapacitetsutfästelserna på de statliga spåren. (Indirekt kan dock kapacitetsutfästelserna anses vara betalda genom åtagandet att bygga och driva Arlandabanan i privat regi.) För regionaltrafiken mellan Göteborg och Kungsbacka gavs också garanterade kapacitetsutfästelser för fyra tågrörelser under rusningstid utan tidsangivelse för hur lång tid detta skulle gälla. I andra sammanhang, t.ex. efter de olika ingångna s.k. SL-avtalen, har rättigheter och skyldigheter varit tydligare. Citybaneavtalet har också föranlett diskussioner.

Utän att gå närmare in på hur olika avtal ser ut kan jag sammanfattningsvis konstatera att det mig veterligen aldrig har gjorts några

systematiska jämförelser av ingångna avtal och vad staten anser att olika bidrag ska innebära i form av utfästelser och framtida avgifter i samband med kapacitetsupplåtelse och trafikutövning. Det kan läggas till att kapacitetsutfästelser i samband med medfinansieringsavtal mellan olika infrastrukturansvariga organ inte berörs av EU-rätten.

4.4.6 Planering och finansiering av järnvägens infrastruktur

Processerna för olika inslag i den övergripande infrastrukturplaneringen, liksom olika intressenters möjligheter att delta i dem har sedan Banverket bildades reglerats genom särskilda förordningar eller direktiv. "Vägrafikmodellen" för järnvägen har i dessa avseenden inneburit en likartad utveckling inom järnvägs- och vägsektorn. Detsamma kan sägas om statliga anslag som grund för finansieringen av såväl underhåll som re- och nyinvesteringar. Önskemål om en ökad privat och kommunal medfinansiering har också följt samma förlopp. De första stegen mot en mer samordnad åtgärds- och infrastrukturplanering inleddes i planeringsomgången 2007/08, i första hand genom samverkan mellan Vägverket och Banverket. Den samordnade infrastrukturplaneringen inom landtransportområdet har getts ytterligare administrativa förutsättningar när Trafikverket bildades. Trafikverkets ansvar omfattar ju dessutom en formell beredning av de strategiska insatserna inom luft- och sjöfartsområdena. De generella planeringsprocesserna och utvecklingen av dem fördjupas inte i detta sammanhang. Vissa ändrade förutsättningar och andra iakttagelser kan dock vara värda att uppmärksamma som uttryck för järnvägens särskilda systemegenskaper.

Länens och regionernas ansvar för länsjärnvägarna

Uppdelningen av de statliga spåranläggningarna i stom- och länsjärnvägar definierade länens ansvar att planera och sätta av medel till investeringar i järnvägsnätet. Det ledde i motsats till antagandena från regeringen till nya satsningar för att utveckla den regionala trafiken. Problem uppstod emellertid då länen hade olika värderingar om eller när satsningar skulle ske på infrastrukturen. Det innebar svårigheter i förverkligandet av en del länsöver-

gripande trafik. Även för godstrafiken innebar det regionala ansvaret problem då de län varifrån nya godstrafikupplägg skulle etableras var mer intresserade än de län där transittrafik eller mottagande av gods skulle ske. Till skillnad från vägtrafiken krävs ofta mer samtidiga insatser över hela den berörda järnvägsinfrastrukturen för att kunna ta emot nya typer av transporter eller trafiksystem. Av dessa skäl centraliserades ansvaret för planering och finansiering och uppdelningen i stom- och länsjärnvägar kom därmed att sakna betydelse och togs bort. Samtidigt har staten alltmer aktivt kommit att uttrycka önskemål om en kommunal medfinansiering vid satsningar på infrastrukturen om det berör utbyggnad av den lokala eller regionala persontrafiken.

OPS och framtida lösningar i den politiska beslutsprocessen

OPS-projekt har ofta betraktats i ett relativt snävt finansiellt perspektiv. De finansiella åtaganden som har gjorts i dem kan sägas ha öppnat för mer direkt inflytande från andra politiska församlingar eller privata intressenter. Samtidigt har de i några fall inneburit långsiktiga bindningar i det framtida beslutsfattandet med direkt bäring på hur villkoren för trafikutövning kan påverkas. I andra fall har avsaknaden av tydliga utfästelser om förutsättningar för trafik efter medfinansiering lett till diskussion sedan projekten avslutats och planeringen av trafik har inletts.

Arlandabanan har som projekt utvärderats från ekonomiska aspekter i ett antal mer eller mindre forskningsrelaterade projekt. Innebörden av projektet från ett bredare samhällsperspektiv saknas dock. Speciellt intressant är i dessa sammanhang vilka lösningar som har uppstått beträffande avgifts- och andra tillträdesvillkor för trafiken och hur de i sin tur har låst möjligheterna att genom ekonomiska eller andra administrativa styrmedel förändra förutsättningarna till omfördelning mellan lika trafikslag i det totala trafikflödet mellan olika destinationer.

Samplanering av huvudinfrastruktur och satsningar på sidospårs- och andra anläggningar

Satsningar i huvudinfrastrukturen och terminaler, depåer m.m. var av uppenbara skäl mer samordnade i det vertikalt integrerade SJ. När det s.k. kapillära bannätet med terminaler och andra sidospårsanläggningar som förvaltats av SJ flyttades över till Banverket ändrades förutsättningarna och samordningen måste ske i en extern dialog mellan trafikintressenterna. Samtidigt gav denna avknoppning möjlighet för nya trafikföretag och också industrier m.fl. att föra en direkt dialog med Banverket om behovet av satsningar.

Satsningar i s.k. industrispårsanslutningar, som tidigare ofta planerades som en del i affärsuppörelser mellan SJ och dess kunder, blev också en del i den externa dialogen med Banverket.

Avtalssituationen mellan SJ och vissa industrier visade sig ibland vara oklar med åtföljande oklarheter om finansieringsansvar för åtgärder i vissa spår, dessutom avgiftsvillkoren för att nyttja dem. För SJ hade avgiften tidigare varit noll oavsett om SJ eller industrin svarade för spåren.

När staten i förordningen (1996:734) om statens spår-anläggningar föreskrev att Banverket skulle ta betalt för nyttjandet av de kapillära spåren ledde det i sin tur till att kommuner, som upplåtit spåren avgiftsfritt, började ta betalt.

Bolagiseringen av verksamheterna inom SJ innebar att depåer flyttades över till fristående bolag. Från att för SJ:s del ha varit en intern fråga blev utvecklingsansvaret för spåranslutningar m.m. en fråga för överläggning mellan flera parter - Banverket, Jernhusen, verkstadsföretag m.fl. och de trafikföretag eller trafik-organisatörer som kunde se behov av nysatsningar.

4.4.7 Byggande, reinvesteringar i och underhåll av infrastrukturen

Som arv från den situation som rådde inom det vertikalt integrerade SJ kom även Banverket att under en lång följd av år utföra stora delar av anläggnings- och underhållsarbete i egen regi, i synnerhet inom de områden där det krävdes specifik järnvägs-kompetens och där tillgång till köp av tjänster saknades på marknaden. Samtidigt fanns en ambition att medverka i upp-

byggnaden av en sådan marknad, bl. a genom att erbjuda utbildning för personal i externa företag vid banskolan i Ängelholm. Banverket samverkade därvid även med norska NSB.

Vid anläggning av banunderbyggnad för nya banor användes uteslutande externa entreprenörer. För att frigöra sig från den oligopolsituation som rådde på den svenska anläggningsmarknaden satsade Banverket medvetet på en styckning av anläggningsarbetena samtidigt som projekten försågs med en stark projektledning. Syftet var att den vägen göra det möjligt även för mindre entreprenörer att offerera arbeten.

Den borgerliga regeringen beslutade i början av 1990-talet att all produktion vid Banverket (och Vägverket) skulle avskiljas och privatiseras. Den 1995 tillträdande socialdemokratiska regeringen drog dock genast tillbaka detta beslut. De järnvägsspecifika produktionsområdena kom sedan att till största delen utövas i egen regi fram till dess att de senaste borgerliga regeringarna steg för steg har genomfört bolagisering av olika verksamhetsgrenar inom produktionen. Hit ska då även räknas projekteringsverksamhet och annan verksamhet som ligger nära produktionsplaneringen i förvaltningen. Delvis har verksamheter inom Banverket och Vägverket sammanslagits i ett bolag, Infranord. Bolagiseringen av den interna produktionskapaciteten har även omfattat daglig kontroll av banans standard och akut felavhjälpning.

Liksom i många andra bolagiseringar av statlig verksamhet fick de enheter som avknoppades från Banverket med sig strategiskt betydelsefulla anläggningsmaskiner, t.ex. stora snöslungor.

4.5 Den statliga infrastrukturförvaltarens roller

Banverket och senare Trafikverket har under årens lopp tilldelats olika roller, roller som i vissa fall ligger utanför det funktionsansvar som enligt EU-rätt och svensk lagstiftning anses ingå i en infrastrukturförvaltares funktionella ansvar.

4.5.1 Infrastrukturförvaltningen

Banverkets funktionella ansvar var inledningsvis inriktat på den fysiska förvaltningen av infrastrukturen. Förhandlingen om kapacitetsupplåtelse rörde i första hand fördelningen mellan tid för

SJ:s person- och godstrafik och tid för banarbete. Det täckte också in tilldelning av kapacitet till huvuddelen av trafikhuvudmännens trafik eftersom SJ till en början var dominerande entreprenör för utövandet av denna.

Att SJ då utförde kapacitetsfördelningen och trafikledningen innebar dock inte att Banverket inte ägnade sig åt kontakter med SJ och deras kunder. I det mer långsiktiga marknadsperspektivet hade verket aktiva kontakter inte enbart med SJ utan också trafikhuvudmän och näringsliv för att utveckla infrastrukturen så att den kunde möta efterfrågan på nya och effektivare järnvägstransporter.

I marknadskontakten med trafikföretagen och deras kunder hade Banverket intensiva överläggningar om hur anslagna medel till bansatsningar och banunderhåll skulle användas för att bäst kunna gynna järnvägstransporternas utveckling. För att snabbt och effektivt kunna anpassa infrastrukturen till nya transportbehov föreslog redan Banverkets organisationskommitté att det skulle finnas en ”marknadspott” reserverad i budget för de årliga anslagen till verket, en syn som regeringen anslöt sig till i senare beslut. Sådana reserveringar har dock snarast kommit att fungera som en budgetreserv som ofta varit intecknad när åtgärder behövt vidtas.

4.5.2 Strategisk investeringsplanering

Banverket fick i egenskap av central förvaltningsmyndighet också samma typ av ansvar som Vägverket att föreslå och bereda förslag till regeringen om vilka strategiska satsningar som skulle göras i järnvägsnätet. Även detta skedde i nära samarbete med marknadsaktörerna som ett inslag i en sektorgemensam uppfattning om vad som bäst kunde gynna järnvägens utveckling, det senare ett ansvar som Banverket liksom andra infrastrukturverk enligt instruktion hade inom sina respektive sektorer. Den viktiga skillnaden i förhållande till när all planering utfördes i det integrerade SJ var då, liksom den nu är inom den transportslagsövergripande beredning som sker i Trafikverket, att infrastrukturförvaltarens direkta kunder (järnvägsföretagen och andra som kunde ansöka om tåglägen) liksom medborgare och näringsliv också kunde påverka de framtida satsningarna i samband med den fortsatta beredningen inom regeringen och riksdagen.

4.5.3 Sektorsansvar

Från 1997 fram till dess Trafikverket bildades hade Banverket också ett s.k. samlat sektorsansvar för hela järnvägssystemet av liknande innebörd som Vägverket hade fått redan tidigare under 90-talet. Ansvar innebär att verka för att de transportpolitiska målen skulle uppnås. Inom ramen för ansvaret skulle verket vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter inom sektorn. Sektorsansvaret utövades i stort sett utan föreskriftsrätt eller andra mandat. Denna typ av sektorsansvar i kombination med ansvaret för infrastrukturförvaltning var unik för Sverige.

I utredningen *Järnväg för resenärer och gods* (SOU 2003:104) pekade utredaren särskilt på det avtalsförhållande som råder mellan infrastrukturförvaltaren och dennes kunder som en orsak till att det var svårare att förena sektorsansvar och infrastrukturförvaltning inom järnvägen än inom vägsektorn. I såväl Danmark som Norge hade man också arbetat för att renodla Banestyrelsens och Jernbaneverkets roller för att undvika alla misstankar om att man som infrastrukturförvaltare under regeringen skulle kunna misstänkas ha några favörer genom att utöva flera roller under regeringen när man samarbetade med och ingick avtal med järnvägsföretagen

Utredaren konstaterade också att det specifika sektorsansvar som åläggs en myndighet borde vara att under regeringen bereda och verkställa frågor som berörde olika intressenter inom sektorn i deras interna samarbete, i deras relationer till de andra trafiksektorerna eller samhället i övrigt. Det innebär även att ta ställning i frågor då olika intressenters intressen kunde behöva vägas mot varandra. Ståndpunkterna framfördes som en markering mot att sektorsansvaret ibland tenderade att tolkas som ett allmänt branschsamarbete. När sektorsansvaret togs bort var det ett uttryck för de spridda tolkningar av innebörden av begreppet – därmed också tillämpningen av ansvaret – inom de olika trafikverken. Regeringens åsikt var att det allmänt hållna sektorsansvaret skulle ersättas med i regleringsbrev eller andra regeringsbeslut tydligt definierade uppgifter för de olika verken.

När Trafikverket bildades kom infrastrukturförvaltningen för de statliga spåren åter att utövas bland en mängd av olika roller, inte minst som en följd av den trafikslagsövergripande inriktningen på verksamheten.

5 Regleringsförändringar i Sverige och EU

5.1 Inledning

I detta kapitel gör jag en relativt noggrann genomgång av de regleringsförändringar som skett i Sverige kopplat till järnvägens omorganisation, men också vilka förändringar som påkallats av EU. Jag diskuterar vidare hur samspelet mellan Sverige och EU sett ut. Avslutningsvis för jag ett resonemang kring vilken handlingsfrihet Sverige egentligen har i förhållande till EU, t.ex. när det gäller att i olika avseenden ta steg tillbaka. Dessa resonemang baseras på den underlagsrapport som professor Lars Henriksson genomfört åt utredningen och som återfinns som bilaga 3.

5.2 Bakgrund till utvecklingen av internationella regelverk inom järnvägen

Tidigare reglerade järnvägen i mångt och mycket sig själv. Den nationella järnvägsförvaltningen var en del i staten och behovet av rättslig reglering inskränkte sig i princip till vissa ansvarsförhållanden.

Sedan lång tid tillbaka har internationell järnvägstrafik förekommit som grundat sig på samarbete mellan statliga järnvägsförvaltningar. Överenskommelser träffades om vilka regler som skulle gälla för internationella järnvägstransporter. Det skedde genom vad som i det närmaste var att betrakta som ett mellanstatligt samarbete inom t.ex. den internationella järnvägsunionen, UIC, i Paris. Flera av dagens tekniska driftspecifikationer har sitt ursprung i UICs normer. När det gällde t.ex. utformning av fraktsedlar respektive biljetter vid internationella tågresor deltog järnvägsförvaltningarna i den internationella järnvägskommittén

Comité International des Transports ferroviaires (CIT) som tog fram detaljerade bestämmelser kopplade till regleringen i fördraget om internationell järnvägstrafik (*Convention relatives aux transports internationaux ferroviaires*, COTIF). Utländska järnvägsfordon som användes i trafik i Sverige tog registrerande järnvägsförvaltning ansvar för enligt de s.k. RIV- och RIC-avtalen.

Det kan konstateras att mycket har hänt i internationella regleringssammanhang inom järnvägen från början av 1990-talet till i dag. Med direktiv 91/440/EG kom krav på uppdelning av järnvägen i infrastruktur och trafik. Begreppet järnväg blev därigenom otydligt och behov uppstod att se över de gamla samarbetsavtalen mellan medlemsstater och strukturen på regleringen. Det har bl.a. lett till att COTIF reviderats, att UICs och CITs roll har förändrats och att de gamla RIV- och RIC-avtalen inte längre tillämpas. Genom EU har vi fått en omfattande reglering av tillträde till marknaden, säkerhet och teknisk harmonisering. Med inrättandet av den europeiska järnvägsbyrån ERA har också takten i lagstiftningen på EU-nivå ökat dramatiskt.

5.3 De inledande svenska järnvägsreformerna och dess effekter på det svenska regelverket

Uppdelning av Statens Järnvägar i ett trafikverk och en infrastrukturförvaltare ledde till att förordningen (1988:1378) om avgifter för trafik på statens spåranläggningar antogs. Omregleringen gällde endast den statliga infrastrukturen. Därefter antogs järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) och järnvägssäkerhetsförordningen (1990:1165). Även denna reglering var ett resultat av organisationsförändringen och trafikhuvudmännens trafikeringsrätt. Eftersom fler trafikutövare än SJ kom att trafikera statens spåranläggningar ansågs det finnas behov av högre säkerhetskrav och effektivare tillsyn.¹ SJ trafikerade även andra spår än statens, bl.a. privata sidospår, och därför ansågs det lämpligt att dela upp järnvägsdrift i två olika verksamhetsgrenar, drift av spåranläggning och trafikutövning. Drift av spåranläggning omfattade konstruktion, byggande, tillverkning, underhåll och övriga åtgärder som får en bana funktionsduglig för trafik och säkerhetsmässigt godtagbar. Övrig verksamhet i samband med järnvägstrafik hänfördes till

¹ Ds 1989:66 Säkerheten vid järnväg, tunnelbana och spårväg, s. 73f

trafikutövning. Denna omfattar fordon och annan materiel som behövs för trafiken.

Fram till 1988 var SJ sin egen säkerhetsmyndighet och utfärdade på egen hand normer och föreskrifter för verksamheten samt utredde olyckor. I samband med uppdelningen i bana – trafik bildades Järnvägsinspektionen. I Sverige konstaterades redan i samband med det trafikpolitiska beslutet 1988 att så länge SJ varit ensam trafikutövare på det statliga nätet fanns inte något behov av säkerhetsföreskrifter utöver dem SJ själv utfärdat. Genom att trafikhuvudmän tilläts bedriva trafik kom saken i ett annat läge och det konstaterades att även andra trafikutövare måste rätta sig efter föreskrifter för trafiken. För att dessa skulle vara bindande mot enskilda krävdes lagform eller bemyndigande från riksdagen. Det konstaterades vidare att varje verksamhetsutövare behövde en säkerhetsordning med de detaljerade regler som var specifika för verksamheten men att föreskrifter av mer generell art skulle tas fram av Järnvägsinspektionen som fick bemyndigande att besluta om dessa.

1990 antogs en ny lag om undersökning av olyckor som inkluderade järnvägsolyckor. Statens haverikommission fick genom den utvidgad behörighet.

5.4 EU-rätten och dess påverkan på det svenska regelverket (och omvänt)

Den första egentliga reglering som innebar ett steg mot en inre marknad på järnvägsområdet togs 1991 med direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar. Järnvägen ansågs som en viktig del i marknaden men effektiviteten hos järnvägssystemet behövde förbättras. Denna effektivitetsförbättring skulle åstadkommas genom att transportverksamheten och förvaltningen av infrastrukturen skildes åt, åtminstone redovisningsmässigt. Järnvägarna skulle ges förutsättningar att verka på kommersiella villkor. Vid den här tiden var det bara Sverige (som då stod utanför EU) som hade genomfört en långtgående vertikal separering av infrastrukturförvaltningen från trafikeringen, en reform som väckt stor uppmärksamhet internationellt. Dessutom hade ett första nyinträde hunnit ske på marknaden i form av BK Tåg.

Direktivet skulle också få medlemsstaterna att säkerställa att järnvägsföretagen fick en sund ekonomisk struktur, att ledningen

var oberoende i förhållande till staten och att företagen anpassade sin verksamhet till kunderna. Järnvägsföretag fick rätt att bilda internationella sammanslutningar med andra järnvägsföretag och dessa hade rätt att bedriva transittrafik i medlemsstaterna. Även de järnvägsföretag som bedrev internationella kombinerade gods-transporter skulle få tillträde till infrastrukturen i andra medlemsstater. Direktivet innehöll regler om avgift för att använda infrastrukturen och om överenskommelser mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. Dessa regler skulle medlemsstaterna ha infört i sin nationella lagstiftning senast 1 januari 1993. Två decennier senare, med det i januari 2013 publicerade fjärde järnvägspaketets förslag till öppnande av de nationella marknaderna för persontrafik, kan sista steget i marknadsöppningen sägas vara presenterat.

EU-lagstiftningen på järnvägsområdet kan delas in i två block; 1) marknadsöppning för järnvägstransporttjänster och organisering av infrastrukturförvaltning samt 2) säkerhet och teknisk harmonisering. Ursprungstanken var att öppna marknaden, om än i begränsad omfattning, med bevarad säkerhet. Genom att introducera marknadskrafter på järnvägen ansåg kommissionen att en behövlig revitalisering av marknaden skulle kunna åstadkommas. Med direktiven 95/18/EG och 95/19/EG infördes krav på tillstånd för järnvägsföretag och regler om tilldelning av kapacitet och avgifter samt säkerhetsintyg. Krav ställdes på infrastrukturförvaltarna att samarbeta och vidare krävdes att varje avslag på en ansökan om kapacitet måste vara motiverat. Dessa direktiv gav förutsättningar för marknadstillträdet.

5.4.1 Teknisk reglering

Maastrichtfördraget introducerade det Transeuropeiska nätet (TEN) som tillkommit efter diskussioner om hur de fyra friheterna skulle kunna realiserars inom EU. Ett bra och enhetligt transportnät i och mellan EU:s medlemsstater ansågs utgöra en förutsättning. TEN utgjorde den lagliga grunden för driftskompatibilitetsdirektivet. Med driftskompatibilitet avses egenskapen hos det transeuropeiska järnvägssystemet att erbjuda säker tågtrafik utan driftavbrott samtidigt som prestandakrav uppfylls. 1996 antogs det första driftskompatibilitetsdirektivet för höghastighetståg, vilket medlemsstaterna skulle ha infört i nationell lagstiftning 9 april

1999. Syftet bakom detta direktiv var tvådelat, dels att åstadkomma en successivt ökad enhetlig europeisk marknad för järnvägsmateriel och därigenom förutsättningar för väsentliga kostnadssänkningar för anskaffning av sådan materiel, och dels att åstadkomma möjlighet att bedriva trafik utan driftavbrott.

Regleringen kring teknisk harmonisering innehöll bestämmelser om väsentliga krav för ny- och ombyggd järnvägsmateriel indelad i delsystem. Den innehöll krav på successivt framtagande av gemensamma tekniska driftsspecifikationer (TSD), inrättandet av ett gemensamt representativt organ för att ta fram dessa TSD:er och om kontroll av TSD-kravens efterlevnad. Den europeiska organisationen AEIF (*Association Européenne pour l'Interopérabilité Ferroviaire*) inrättades. AEIF ägdes av infrastrukturförvaltarna, järnvägsföretagen (via UIC och UITP) och järnvägsindustrin (via UNIFE) och bestod av företrädare för olika intressenter inom järnvägssektorn. Kraven i TSD:er kan jämföras med kraven i direktivet. TSD:er hänvisar till standarder utarbetade av CEN, CENELEC och ETSI. TSD:er har sin grund i en uppdelning av järnvägssystemet i olika delsystem. Delsystemen är antingen strukturellt eller funktionellt definierade. De strukturella delsystemen är järnvägssystemets tekniska huvuddelar, nämligen infrastruktur, energiförsörjning, trafikledning och signalering (telekommunikations- och signalsystem) samt rullande materiel (lok och vagnar). De funktionella delsystemen omfattar underhåll, miljö, drift och användare. Kraven gällde inledningsvis på de delar av järnvägen som ingick i det transeuropeiska järnvägsnätet för höghastighetståg och framgick av beslut 1692/96/EU om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet (TEN-T).

Sverige blev medlem i EU 1995 och införde gemenskapens lagstiftning genom förordning (1996:734) om statens spår-anläggningar och genom ändringar i järnvägssäkerhetslagen. Marknadstillträdet på andra spår-anläggningar än statens reglerades i lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet. Direktiv 96/48/EG om höghastighetståg infördes genom lagen (2000:1336) om driftskompatibilitet hos det transeuropeiska järnvägsnätet för höghastighetståg.

EU har därefter tagit fram och antagit tre järnvägspaket och ytterligare två driftskompatibilitetsdirektiv i syfte att, fortsatt med bibehållen säkerhet, öppna de nationella järnvägsmarknaderna för gods från 2007 och för internationella persontransporter från 2010

samt att göra de europeiska järnvägarna mer konkurrenskraftiga och inbördes kompatibla.

5.4.2 Första järnvägspaketet - infrastrukturpaketet

Det första järnvägspaketet, som kom 2001, kallades infrastrukturpaketet och syftade till att harmonisera medlemsstaternas nationella regler för tillträde till och användning av järnvägsinfrastruktur. Det innehöll krav på att skilja trafikutövning från kapacitetstilldelning. Infrastrukturförvaltarna skulle lämna information i en järnvägsnätsbeskrivning om de villkor de uppställde för nyttjande av infrastrukturen. I paketet ingick vidare regler om avgifter för att nyttja järnvägen och om kapacitetstilldelning för ett år i taget med möjlighet att teckna ramavtal för längre tid. Även andra än järnvägsföretag fick ansöka om kapacitet om den nationella lagstiftningen tillät det.

Infrastrukturförvaltare skulle samarbeta vid kapacitetstilldelning på mer än ett järnvägsnät och införandet av s.k. *one-stop shops* syftade till att underlätta för trafikutövare som önskade kapacitet i annan medlemsstat.

Genom första järnvägspaketet infördes krav på inrättande av regleringsorgan som klagoinstans och marknadsövervakare samt krav på samarbete mellan regleringsorganen i de olika medlemsstaterna. Samarbetet syftade till att skapa en enhetlighet i tillämpningen av marknadsregleringen.

Sverige hade i förhandlingarna inför första järnvägspaketet varit pådrivande vad gällde möjligheten för andra sökande än järnvägsföretag att få ansöka om kapacitet. Syftet var att åstadkomma större inflytande för transportkunden. Något krav på att medge annan än järnvägsföretag rätt att ansöka infördes dock inte men däremot en möjlighet för de medlemsstater som så önskade.

Redan innan första paketet var antaget hade ett antal medlemsstater på mer eller mindre frivillig väg startat ett samarbete för att underlätta gränsöverskridande godstransporter. Samarbetet hade sin grund i 1996 års vitbok som syftade till att ”revitalisera järnvägarna”, där korridor-konceptet ingick som en del. Avsikten var att motverka den nedgång i godstransporter som skett på järnvägen. Järnvägarnas nationella fokus invercade enligt kommissionen hämmande. För att få till en snabb förändring krävdes att medlemsstaterna på frivillig grund och utan att invänta lagstiftning från

kommissionen tillät ett vidgat marknadstillträde för gods. Samarbetet bedrevs inledningsvis under namnet *Freight Freeways*. Genom en överenskommelse mellan transportministrarna i Österrike, Danmark, Finland, Tyskland, Italien, Nederländerna och Sverige 1997 åtog sig dessa att på frivillig väg öppna för godstrafik på dessa freeways, som även omfattade vissa anslutande spår. Det innebar även att tillämpning av regler om avgifter, licens och säkerhetsintyg utsträcktes till korridorerna. Dåvarande Banverket deltog i det s.k. *North South Freight Freeways*-samarbetet och träffade avtal 14 januari 1999 med andra infrastrukturförvaltare i EU. Från början var samarbetet mellan infrastrukturförvaltare av praktiska skäl kopplat till UIC och dess kontor i Paris. Senare bildades samarbetsorganisationen RailNetEurope (RNE) som har sitt säte i Wien. RNE är ett organ för samarbete mellan infrastrukturförvaltare i frågor som rör kapacitetstilldelningsprocessen. Inrättandet av RNE kan ses som en följd av kraven om samarbete mellan infrastrukturförvaltarna som bl.a. återfinns i direktiv 2001/14/EG. Dåvarande Banverket var aktivt i samarbetet i RNE och drivande bl.a. när det gällde att ta fram en gemensam struktur och innehåll för järnvägsnätsbeskrivningen i syfte att underlätta för trafikutövare som bedrev gränsöverskridande trafik.

Tågtrafikledningen hade, som nämnts i kapitel 4, rollen som tidig regulator för järnvägen. I den egenskapen och mot bakgrund av erfarenheterna av marknadsöppningen i Sverige, deltog Tågtrafikledningen i en arbetsgrupp under kommissionen. Till sammans med representanter från Storbritannien, Nederländerna, Tyskland, Österrike, Portugal och Sverige diskuterade kommissionen regleringsorganens roll samt de problem som kan uppstå i samband med att järnvägsmarknaden öppnas. Erfarenheterna från arbetsgruppen låg till grund för de teman som sedan behandlades vid möten under kommissionens ledning med de medlemsstater som inte hade lika stor erfarenhet av marknadsöppning. Det rörde frågor om trafikerings- och ramavtal, tillhandahållande av tjänster, samarbete mellan infrastrukturförvaltare m.m. och syftade ytterst till att söka åstadkomma samsyn mellan medlemsstaterna kring tolkning och tillämpning av marknadsregleringen. Den 15 mars 2003 skulle medlemsstaterna ha infört första järnvägspaketets krav i nationell lagstiftning och däribland kravet på regulator.

Samma år som första järnvägspaketet kom även det andra driftskompatibilitetsdirektivet som avsåg konventionella tåg. Syftet

från kommissionens sida var fortsatt att åstadkomma ett sammanhängande och tekniskt kompatibelt järnvägssystem genom enhetliga tekniska krav och ett enhetligt tekniskt bedömningsförfarande. Normering skulle även för det konventionella nätet ske genom TSD:er. De väsentliga kraven gällde för utformning av järnvägsmateriel och delsystem inom TEN och som projekterats, byggts, byggts om eller moderniserats före en viss tidpunkt. Anmälda organ skulle kontrollera normernas efterlevnad. Indelningen i delsystem och delsystemens uppdelning i strukturella och funktionella områden framgick av en bilaga till direktivet.

År 1999 hade kommissionen fattat ett beslut om grundparametrarna för delsystemet Trafikstyrning och signalering för det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg. Tankar hade lanserats på att införa ett europeiskt trafikstyrningssystem, European Rail Traffic Management System (ERTMS). ERTMS var först ett industrilett forskningsprojekt inom ramprogrammen och blev sedan ett UIC-projekt. Kommissionen fattade beslut om ERTMS i mars 2001. Detta system omfattar program för utveckling inom signalering och trafikledning, telekommunikationer (GSM-R) och trafikstyrning (ERTMS/ETML). De specifikationer som tagits fram blev obligatoriska genom beslutet om TSD 2002.

Redan i direktivet om driftskompatibilitet för höghastighetståg fanns bestämmelser om att kommissionen skulle biträdas av en kommitté som skulle yttra sig över de föreslagna åtgärderna avseende ytterligare reglering inom driftskompatibilitetsområdet. Kommittén gick under benämningen artikel 21-kommittén och det var i den som förslag till reglering på detaljnivå lades fram för medlemsstaterna för omröstning. De första TSD:erna beslutades under 2002.

5.4.3 Svensk reglering – järnvägslagen och järnvägsförordningen

Med järnvägslagen och järnvägsförordningen som trädde i kraft 1 juli 2004 samlades regleringen avseende marknadstillträde, säkerhet och teknisk harmonisering i en lag. Samtidigt som lagen trädde i kraft bildades Järnvägsstyrelsen. Järnvägsstyrelsen fick uppgiften att vara säkerhetsmyndighet och regulator. Järnvägsinspektionen lades då ned. Den företrädesrätt för redan etablerad godstrafik, s.k. *grandfather rights*, som gällt på statens spåranläggningar togs bort.

Skälet var bl.a. att regeln inte hade tillämpats i någon nämnvärd utsträckning. Därmed öppnades den svenska järnvägsmarknaden för nationell godstrafik. För internationell godstrafik infördes en s.k. reciprocitets- eller ömsesidighetsklausul vilken innebar att ett järnvägsföretag med säte i EES eller Schweiz skulle medges rätt till cabotage, d.v.s. rätt att både lasta och lossa gods inom landet endast om motsvarande rätt gavs järnvägsföretag med säte i Sverige i den staten. Motsvarande reglering infördes vad avsåg möjligheten att organisera trafik.

5.4.4 Andra järnvägspaketet

Det andra järnvägspaketet antogs 2004 och syftet var fortsatt att vitalisera järnvägssektorn och integrera järnvägen med den inre marknaden, även om utvecklingen på marknaden inte blivit som kommissionen hoppats. Kommissionen önskade fortsatt förbättra järnvägens konkurrenskraft genom att låta marknadskrafter verka. Införande av konkurrens på godstransportmarknaden ansåg kommissionen skulle leda till att företagen fick nödvändiga incitament till att bedriva en effektivare och mer konkurrenskraftig verksamhet. Kommissionen hade tagit intryck av utvecklingen i de medlemsstater som öppnat sin marknad för konkurrens, vilket var fallet i Österrike, Italien, Tyskland, Nederländerna, Storbritannien och Sverige samt därutöver Schweiz. Bl.a. IKEA Rails planer på att bedriva skytteltrafik mellan Sverige och Duisburg i Tyskland nämndes särskilt i det meddelande som följde förslaget.² Genom direktiv 2004/51/EG öppnades godstrafikmarknaderna helt från 1 januari 2007.

Säkerhetsdirektivet ingick i andra paketet och syftade till att fastställa en hög säkerhetsnivå för järnvägen. Det ställde krav på inrättande av nationella säkerhetsmyndigheter och nationella undersökningsorgan. Direktivet innehöll regler om säkerhetsintyg och gemensamma metoder och mål för säkerhetsarbetet. Gemensamma principer för hantering, reglering och tillsyn vad avser järnvägssäkerheten lades fast. Regleringen innebar även ett fastställande av ansvarsfördelningen mellan aktörerna, och ett tydliggörande av infrastrukturförvaltare och järnvägsföretags respektive ansvar.

² Meddelande KOM (2002) 25 slutlig.

För den tekniska harmoniseringen innebar andra paketet en utvidgning till att omfatta hela nätet (direktiv 2004/50/EG). En första ansats mot det som sedan blev korsacceptans togs med detta järnvägspaket, vilket innebar att rullande material som godkänts i en medlemsstat ska godkännas i en annan medlemsstat om den sökande kan styrka att materielen är kompatibel med järnvägs-systemet och inte utsätter infrastrukturen för alltför stora risker.

Vidare innehöll andra paketet regler om inrättandet av en EU-myndighet inom järnvägsområdet som rådgivare till kommissionen i frågor om driftskompatibilitet och säkerhet. Myndigheten fick namnet Europeiska järnvägsbyrån (*European Railway Agency - ERA*). Även uppgiften att hålla register lades på byrån. ERA lokaliserades till Valenciennes i norra Frankrike och hade ursprungligen en personalstyrka på 100 personer. ERAs huvuduppgift är att bistå med sakkunskap och utarbeta förslag till beslut i frågor om gemensamma regler för teknisk harmonisering och säkerhet. I samband med ERAs tillkomst upplöstes AEIF och dess arbetsuppgifter övertogs av byrån. Den tidigare artikel 21-kommittén omvandlades till kommittén för järnvägssäkerhet och driftskompatibilitet (*Railway Interoperability and Safety Committee - RISC*). Järnvägsstyrelsen och numera Transportstyrelsen representerar Sverige i denna kommitté.

Paketet öppnade också för gemenskapens anslutning till COTIF genom en rekommendation till rådet om att bemyndiga kommissionen att förhandla om villkoren för tillträde till COTIF. Det konstaterades att medlemsstaterna var medlemmar i OTIF och att gemenskapen därför borde tillträda för att kunna agera med en röst inom de avseenden gemenskapen har exklusiv behörighet.

5.4.5 Regelutveckling i Sverige

EU-regleringen i det andra paketet ledde till en ändring av marknadsregleringen för gods i Sverige. Den begränsning av marknadstillträdet i form av ömsesidighetsprincip, som vid järnvägslagens tillkomst uppstälts som krav för företag med säte i annan stat än Sveriges tillträde till svenska järnvägsnät, togs bort. Ändringen trädde i kraft den 1 juli 2007.

Under järnvägssäkerhetslagen hade ägare av järnvägsanläggningar och rullande material i Sverige rätt att själva bestämma om kraven på teknisk utformning och dess handhavande. Med

lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg och därefter järnvägslagens tillkomst inskränktes denna rätt. Reglerna om driftskompatibilitet gällde innan järnvägslagens tillkomst på det transeuropeiska järnvägsnätet i Sverige, vilket omfattade de järnvägar som tidigare benämnts stomjärnvägar samt vissa av de tidigare s.k. länsjärnvägarna. Regeringen ansåg dock att dessa regler skulle omfatta hela det svenska järnvägsnätet. I samband med remissförfarandet hade frågan lyfts om kostnadskonsekvenser av att låta hela nätet omfattas av kraven. Regeringens uppfattning var att det var viktigt att en reglering av järnvägen skedde utifrån tekniska och andra krav som kommer att gälla i framtiden och påpekade att viss möjlighet till undantag fanns.³

5.4.6 Regelutveckling genom ERA

I regelutvecklingsarbetet som sker under ERAs ledning tillfrågas Transportstyrelsen som nationell säkerhetsmyndighet regelmässigt om deltagande när en ny arbetsgrupp ska tillsättas. I ERAs arbetsgrupper tas förslag till detaljerade regler fram inom området för teknisk harmonisering och säkerhet. Eftersom reglerna är detaljerade har det också visat sig att behovet av återkommande översyn är stort. Ett antal arbetsgrupper arbetar därför med att revidera tidigare framtagna tekniska specifikationer mot bakgrund av vunna erfarenheter och behov.

Till ERAs huvuduppgifter hör även att samordna nationella säkerhetsmyndigheter och undersökningsorgan. Det är Transportstyrelsen och Statens Haverikommission som för svenskt vidkommande deltar i dessa nätverk där ERA är sammankallande. ERA har vidare till uppgift att följa utvecklingen på säkerhetsområdet inom EU. Medlemsländerna ska varje år rapportera olyckor och tillbud som inträffat under året. Transportstyrelsen hanterar denna rapportering.

5.4.7 Tredje järnvägspaketet

Det tredje järnvägspaketet, som antogs 2007, följde 2001 års vitboks intentioner om en gemensam transportpolitik fram till 2010. Järnvägens förnyelse och kunderna, framförallt resenärerna,

³ Prop. 2003/04:123 Järnvägslag.

skulle sättas i centrum.⁴ Paketet innehöll nya steg mot marknadsöppning då marknaden för internationell persontrafik öppnades till att omfatta cabotage, d.v.s. rätt att ta upp och släppa av passagerare, från 1 januari 2010. Marknadstillträdet förutsatte att tåget skulle passera minst en nationsgräns och att trafikens främsta syfte skulle vara att befordra passagerare mellan skilda medlemsstater. Uppgiften att pröva trafikens huvudsakliga syfte lades på regleringsorganen. Regleringen medgav medlemsstaterna rätt att begränsa tillträdesrätten mellan stationer som omfattas av avtal om allmänna tjänster (d.v.s. samhällsorganiserad upphandlad trafik). I Sverige kom införandet av direktiv 2007/58/EG att bli en del av den mer generella öppning av även den nationella persontrafikmarknaden som genomfördes stegvis 2009–2010.

Kommissionen lade också fram förslag till regler om körkort för lokförare. Syftet med dessa regler var att öka rörligheten för förarna inom EU. Dessa regler beslutades av EU och innebär att förarbevis med giltighet i hela gemenskapen kan beviljas den som uppfyller vissa krav på minimiålder, utbildning, fysisk och psykisk lämplighet samt allmänna yrkeskvalifikationer. Förarbeviset måste kompletteras med intyg som visar att lokföraren har kunskap om den infrastruktur och det fordon som ska framföras. Regleringen innehåller krav på att register över förarbevis, intyg och tillståndshavare inrättas. Dessa regler infördes i svensk lagstiftning genom lagen (2011:725) och förordningen (2011:728) om behörighet för lokförare. Det är Transportstyrelsen som utfärdar förarbevis och ger tillstånd till läkare och psykologer samt utbildningsanordnare och examinatorer. Transportstyrelsen för även registren utom avseende det kompletterande intyget vilket resp. arbetsgivare ska föra. Reglerna trädde i kraft den 1 juli 2011. Kommissionen har därefter bl.a. beslutat om modeller för dessa lokförarbevis och intyg.

En förordning (EG) 1371/2007 med rättigheter och skyldigheter för resenärer beslutades samtidigt och trädde i kraft i december 2009. Denna var ursprungligen avsedd för internationell persontrafik med förebild från luftfarten och COTIF. Under behandlingen av förslaget i EU-parlamentet kom dock dess tillämpningsområde att utsträckas till att omfatta även nationell trafik. Någon ny konsekvensanalys av förslaget, med anledning av tillämpningsområdets utsträckning, gjordes dock inte. Förord-

⁴ Meddelande KOM (2004) 140 slutlig s. 25ff

ningen definierar rättigheter vad gäller information, biljetter, ersättning vid förseningar, assistans till personer med funktionsnedsättning och reglerar järnvägsföretagens skadeståndsansvar. Stads- förorts- och regionaltrafik får undantas från förordningens tillämpningsområde. Regleringen innehåller även system för hantering av klagomål och krav på samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna. I Sverige är Konsumentverket och Transportstyrelsen tillsynsmyndigheter. Förordningen innehåller en del begrepp som är mindre tydliga vid en tillämpning på det svenska järnvägsområdet vilket är en effekt av att olika medlemsstater i EU har organiserat sin järnväg på olika sätt. Justitiedepartementet har nyligen i en departementsskrivelse presenterat förslag till hur bl.a. tågpassagerarförordningen ska införas i svensk rätt.⁵ Förslaget omfattar förutom tågpassagerarförordningen även motsvarande reglering för fartygs- och busspassagerare. Det innebär att det föreslås att möjligheterna till undantag för viss trafik och sanktioner mot den som inte efterlever kraven nu ska införas i svensk lagstiftning.

Samma år, 2007, antogs Europaparlamentet och rådets förordning (EG) 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg, även kallad EUs kollektivtrafikförordning. Den trädde i kraft 3 december 2009. Förordningen är tillämplig på kollektivtrafik på järnväg och andra spårbundna transportsätt, samt på väg. Medlemsstaterna får välja att tillämpa förordningen på inre vattenvägar och nationella marina vatten. Denna reglering innebar inte någon ytterligare marknadsöppning men uppställer villkor för när de behöriga myndigheterna kan bevilja ensamrätter och om ersättning för fullgörande av allmän trafikplikt. Förordningen fastställer även löptiden för avtal om allmän trafik vilken för järnväg och andra spårbundna transportsätt inte får överskrida 15 år. Harmoniseringen av lagstiftningen för kollektivtrafik väntas bidra till att marknaden för kollektivtrafik öppnas upp. I Sverige beslutades 2010 lag och förordning om kollektivtrafik som kompletterar EUs kollektivtrafikförordning. I sammanhanget kan noteras att det i Sverige varit möjligt att upphandla regional persontrafik sedan 1990 och interregional persontrafik sedan 1993. Marknaden för persontrafik på järnväg öppnades i Sverige den 1 oktober 2010.

⁵ Ds 2013:44 Lag om resenärers rättigheter – kompletterande bestämmelser.

5.4.8 Paket 3,5

Året därpå, 2008, antogs vad som ibland går under benämningen järnvägspaket 3,5. Det innehöll en sammanslagning och samtidig omarbetning av driftskompatibilitetsdirektiven (direktiv 2008/57/EG; tidigare 96/48/EG och 2001/16/EG). Regleringen innebar en utvidgning av kraven på teknisk harmonisering till hela nätet (tidigare enbart det transeuropeiska järnvägsnätet) och till att även omfatta befintliga system. Med direktiv 2008/57/EG kom en ny procedur för fordonsgodkännanden. Paketet innehöll även viss ändring av säkerhetsdirektivet och förordningen som reglerar ERA.

5.4.9 Fortsatt reglering inom blocket driftskompatibilitet och säkerhet

Ändringen i säkerhetsdirektivet⁶ innebar införande av krav att varje fordon ska ha en underhållsansvarig enhet (ECM) och på certifiering av ECM för godsvagnar. Ändringarna i ERA-förordningen⁷ innehöll uppgifter om ECM och korsacceptans. Dessa förändringar har inarbetats i järnvägslagen. År 2011 antogs en förordning⁸ om utformning av försäkran om överensstämmelse med godkänd typ av järnvägsfordon.

På säkerhetsområdet har med stöd av säkerhetsdirektivet ett antal rättsakter beslutats av kommissionen i syfte att harmonisera hanteringen av säkerheten inom EU. Dessa rättsakter har tagits fram i förordningsform. År 2007 antogs regler⁹ om format för säkerhetsintyg m.m., år 2009 regler¹⁰ om antagande av en gemensam säkerhetsmetod för riskvärdering och riskbedömning. Figur 5.1 är en illustration av kodifieringen av den riskhanteringsprocess som ska följas vid förändring i verksamheten.

⁶ Genom direktiv 2008/110/EG.

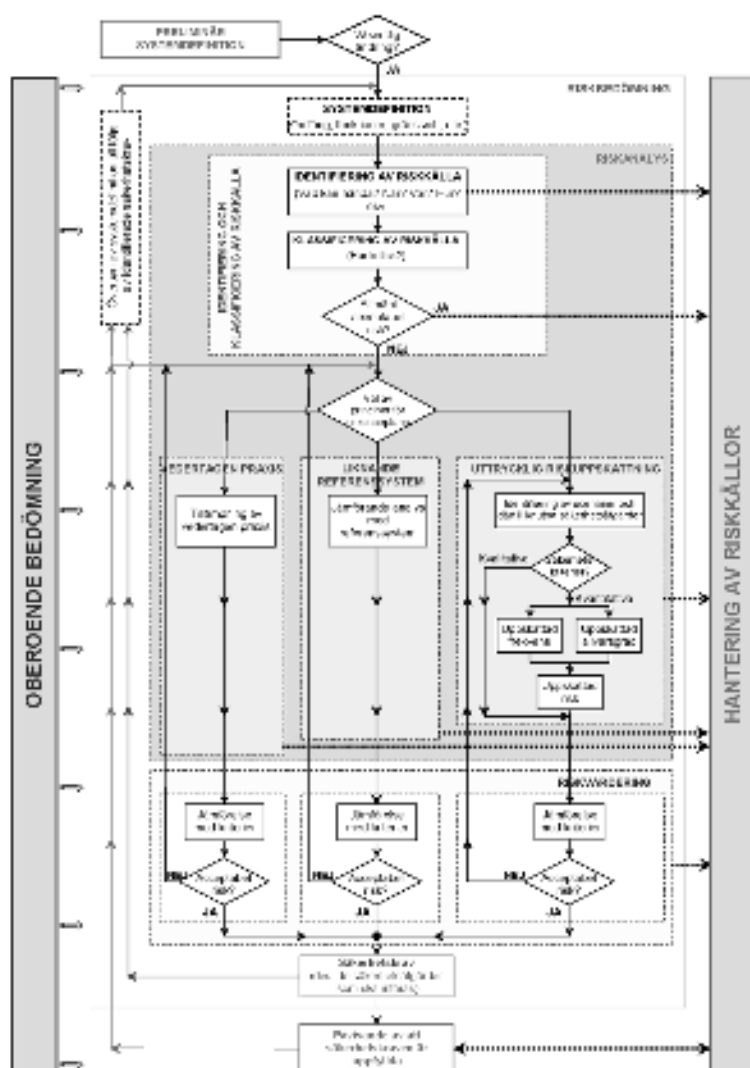
⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1335/2008.

⁸ Kommissionens förordning (EU) nr 201/2011.

⁹ Kommissionens förordning (EG) nr 653/2007.

¹⁰ Kommissionens förordning (EU) nr 352/2009.

Figur 5.1 Riskhanteringsprocess vid förändring av verksamhet



Året därpå, 2010, antogs regler¹¹ om en gemensam säkerhetsmetod för bedömning av överensstämmelse med kraven för att erhålla säkerhetsintyg respektive säkerhetstillstånd.¹²

5.4.10 Fortsatt reglering inom blocket marknad

År 2010 antogs Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 913/2010 om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik (EUs godskorridorförordning) som syftar till att stärka järnvägens konkurrenskraft genom gränsöverskridande samarbete. Den innehåller regler för val av, organisation och förvaltning av godskorridorer samt vägledande investeringsplanering för korridorerna. För varje korridor ska medlemsstaterna inrätta en direktion och berörda infrastrukturförvaltare ska inrätta en styrelse. Sverige ingår i korridor 3 som omfattar sträckan Stockholm-Palermo och som ska vara driftklar den 10 november 2015. Inför framtagandet av denna förordning besökte kommissionen Sverige för att ta del av hur kapacitetstilldelningen går till i Sverige. Kommissionen var särskilt intresserad av den prioritet som dåvarande Banverket gav godstrafik och synen på punktlighet.

5.4.11 Säkerhet – certifiering

Kommissionens förordning (EU) 445/2011 om ett certifierings-system för enheter som ansvarar för underhåll av godsvagnar behandlar hur certifiering av en underhållsansvarig enhet ska gå till. Ett fordon som inte har en ansvarig enhet får inte framföras på järnvägsnätet. En ECM ska ha tillstånd av tillsynsmyndigheten eller certifieras av ett ackrediteringsorgan. Krav på certifiering gäller för närvarande endast för godsvagnar men avsikten är att de successivt ska utökas till att omfatta även andra fordon.¹³ Någon europaomfattande marknad för underhåll finns enligt kommissionen inte vilket ansetts bero på att ett system för certifiering av verkstäder saknats. Syftet med regleringen är att stärka kontrollen av att järnvägsfordon underhålls på ett ändamålsenligt och säkert sätt och därigenom ytterligare förbättra säkerheten.

¹¹ Kommissionens förordning (EU) nr 1158/2010.

¹² Kommissionens förordning (EU) 1169/2010.

¹³ Prop. 2010/11:160 Godkännande av järnvägsfordon och ansvar för underhåll.

5.4.12 SERA-direktivet

Kommissionen har även omarbetat marknadsdirektiven (direktiv 91/440, 95/18 och 2001/14) och 2012 antogs ett direktiv (2012/34/EU) om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (*Single European Railway Area – SERA*) som ersätter dessa. Förändringarna brukar med ett gemensamt namn kallas omarbetningen av första järnvägspaketet. Det nya omarbetningsdirektivet (eller SERA-direktivet) ska vara införlivat i medlemsstaternas lagstiftning senast den 16 juni 2015.

Kommissionen ska enligt direktivet ta fram 16 genomförandeakter och fyra delegerade akter till artiklar i direktivet. Genom detta uppstår för första gången på marknadsområdet ett behov av att ta fram mer detaljerad reglering på EU-nivå. Den gamla kommittén för utveckling av gemenskapens järnvägar (DERC) har därför nu omvandlats till en kommitté som, beroende på vilken fråga som behandlas, antingen har en rådgivande eller granskande roll. Kommittén går under benämningen kommittén för inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (*Single European Railway Area Committee*) eller SERAC. På marknadsområdet är det kommissionen själv som tar fram förslag till närmare reglering, i motsats till motsvarande reglering på säkerhets- och driftskompatibilitetsområdet där ERA tillsammans med representanter för medlemsstaterna arbetar fram förslagen. I Sverige pågår för närvarande arbete inom regeringskansliet med att ta fram förslag till hur SERA-direktivet ska införas i svensk lagstiftning.

5.4.13 Fjärde järnvägspaketet

I början av 2012 besökte kommissionen Sverige för att informera sig om hur den svenska modellen fungerar, i fråga om organisation, relationer mellan aktörer och bl.a. samarbetet mellan Trafikverket och operatörer. Kommissionen visade även intresse för den marknadsöppning på persontrafiksidan som genomförts i Sverige.

Inför framtagandet av förslaget till ett fjärde järnvägspaket konstaterade kommissionen att marknadsandelen för järnvägen trots åtgärderna som vidtagits genom de tidigare paketen inte ökat. Persontrafiken var oförändrad sedan år 2000 och godstrafiken hade minskat sin modala andel från 11,5 procent till 10,2 procent. Kommissionen konstaterade också att i de medlemsstater som

öppnat sin nationella persontrafik för konkurrens har detta gett positiva effekter men samtidigt har det lett till en obalans mellan de länder som öppnat och de som valt att inte göra det. Därför föreslår kommissionen att även den nationella persontrafikmarknaden ska öppnas. När det gäller driftskompatibilitet konstaterar kommissionen att godkännandeprocessen och besluten om säkerhetsintyg tar lång tid och hanteras olika i olika medlemsstater och har därför föreslagit att godkännandeprocessen och besluten om säkerhetsintyg ska överföras från de nationella myndigheterna till ERA.

Fjärde järnvägspaketet presenterades den 31 januari 2013. Det innehåller förslag till sex rättsakter och kan indelas i två block. Ett block omfattar driftskompatibilitet och säkerhet och ett block marknad. I den första delen ingår förslag till ändringar av säkerhetsdirektivet, driftskompatibilitetsdirektivet och ERA-förordningen. Förutom att kommissionens och framförallt ERAs roll stärks genom att beslutanderätt flyttas från nationell till EU-nivå, innebär förslagen att utrymmet för medlemsstaterna att ha egna tekniska regler och säkerhetsregler begränsas ytterligare. I marknadsdelen ingår förslag till ändringar av SERA-direktivet, EUs kollektivtrafikförordning och förslag till upphävande av förordning (EEG) 1192/69 om införande av enhetliga regler för järnvägsföretagens redovisning. I denna del föreslås alltså att de nationella persontrafikmarknaderna i EU ska öppnas för konkurrens. Marknadsdelen innehåller även krav på att avtal om offentliga tjänster alltid måste föregås av upphandling och att det inte längre ska vara möjligt att direkttilldela dessa avtal. Definition av roller och ansvar ändras.

Kommissionen har följt sina intentioner i vitboken 2011 som innehöll tankar kring skapandet av en verklig inre marknad för järnvägstjänster. I vitboken definieras ett gemensamt europeiskt järnvägsområde som syftar till att skapa en inre järnvägsmarknad där europeiska järnvägsföretag kan erbjuda järnvägstransporter utan onödiga tekniska och administrativa hinder. Det fjärde järnvägspaketet ingår som en av tolv nyckelåtgärder i kommissionens andra inremarknadsakt.¹⁴ De olika åtgärderna i denna akt syftar till att utveckla EU:s inre marknad och därmed EU:s konkurrenskraft.

Redan innan SERA-direktivet har hunnit införas i medlemsstaternas lagstiftning föreslås förändringar i regelverket. För-

¹⁴ Meddelande KOM(2012) 573.

ändringarna rör bl.a. marknaden för inrikes persontransporter. En medlemsstat får dock möjlighet att begränsa tillträdet till persontrafikmarknaden om den nytillkommande trafiken anses äventyra den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik (skadlighetsprovning). Det innebär att medlemsstaterna i viss utsträckning får skydda den offentligt avtalade trafiken från bortfall av intäkter som förorsakas av kommersiell trafik som önskar erbjuda liknande tjänster. Om denna möjlighet används ska regleringsorganet göra skadlighetsprovningen på sätt som i dag avseende den internationella persontrafiken. Vidare föreslås en ny definition av infrastrukturförvaltare som innebär att en infrastrukturförvaltare ska säkerställa utvecklingen, driften och underhållet av järnvägsinfrastrukturen.

Behandlingen i rådet av det fjärde järnvägspaketet inleddes med driftskompatibilitets- och säkerhetsdelen. Förslaget att beslutsrätten avseende godkännanden av fordon och signalsystem ska ligga hos ERA i stället för hos en nationell säkerhetsmyndighet har utsatts för en hel del kritik. För mindre nationella aktörer kan kommissionens förslag innebära att tröskeln för att komma in på marknaden höjs i och med att de måste vända sig till ERA i stället för till nationell myndighet. En kompromiss har därför nåtts i rådet som innebär att endast de järnvägsföretag som bedriver internationell järnvägstrafik måste vända sig till ERA för godkännande, för övriga är det valfritt. Kompromissen innebär att ett fordon som används i mer än ett land måste godkännas av ERA. Även förslaget att järnvägsföretag ska bedöma kompatibilitet mellan järnvägsfordon och infrastruktur och besluta om detta har utsatts för kritik bl.a. från svensk sida. Kritiken har lett till en kompromiss i rådet. Den innebär att en ansökan om godkännande av järnvägsfordon ska innehålla handlingar som styrker den tekniska kompatibiliteten mellan fordonet och järnvägsnätet i det avsedda området – ”area of use”. Detta ska kontrolleras i samband med godkännande. På motsvarande sätt som för fordonsgodkännanden ledde medlemsstaternas kritik mot att flytta samtliga beslut om säkerhetsintyg till ERA till en politisk kompromiss av samma innebörd som beträffande godkännanden. Vid rådsmötet i oktober 2013 slöts en politisk överenskommelse om behandlingen av säkerhetsdirektivet. Den delen innehåller förslag om utvidgat ansvar d.v.s. att lägga ansvar på fler aktörer än infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. Vid behandlingen fick Sverige inte gehör för ståndpunkten att det är viktigt att ansvar tydligt läggs på infrastrukturförvaltare

och järnvägsföretag. Nu pågår behandling av förslaget till ändring i förordningen som reglerar ERAs verksamhet och den beräknas vara avslutad under första halvåret 2014.

5.5 Reflektioner kring EUs reglering på järnvägsområdet

I början av 1980-talet drog parlamentet rådet inför rätta för att inte ha vidtagit åtgärder för att skapa en inre marknad på transportområdet. Sedan dess har det onekligen kommit en hel del initiativ och åtgärder. Kommissionens lade fram en vitbok 1985. Därefter har en omfattande reglering för järnvägen tagits fram. En översikt över de viktigaste regleringsstegen framgår av tabell 5.1. Kommissionens tankar och syftet bakom de första egentliga reglerna kring järnvägen i början av 1990-talet är delvis desamma som låg bakom beslutet i Sverige 1988 om att dela upp järnvägen i en trafikdel och en infrastrukturdel. Frågan om vertikal separation har dock stött på starkt motstånd inom EU, främst från tyskt håll. I samband med att kommissionen i september 2012 presenterade sina tankar inför fjärde järnvägspaketet, framförde kommissionen att separation var nödvändig för att säkerställa konkurrens på lika villkor inom järnvägen. P.g.a. det politiska motståndet kom dock paketet inte att innehålla förslag till absoluta krav på separation men väl administrativa regler med sådant syfte. Olika medlemsstater har valt att organisera sin järnväg på olika sätt inom EU och omregleringen har gått olika långt i olika länder. Det gör naturligtvis vidare reglering svår. Det innebär också att det är svårt att få en gemensam förståelse; det som kan vara ett problem i en medlemsstat behöver inte vara det i en annan. Med utvidgningen av EU 2004 blev bilden av järnvägarna ännu mer diversifierad. Det jag har sett på senare tid är dock en tendens till att EU-regler tas fram som inte är anpassade till en redan öppen marknad som den svenska. Det riskerar att få negativ påverkan på konkurrensen och för aktörerna, bl.a. i form av ökad detaljreglering och krav som inte bara träffar dominerande företag. Förslagen i fjärde järnvägspaketet som riktar sig mot dem som inte genomfört en vertikal separation är delvis av det slaget.

Tabell 5.1 Utveckling av EU-lagstiftningen inom järnvägsområdet – några milstolpar

År	Syfte	Lagstiftning	Resultat
1991	Första steget mot utveckling av Gemenskapens järnvägspolitik: – Åtskillnad av infrastruktur-förvaltning från utförande av transporttjänster – Självständigare ställning för järnvägsföretagen – Bättre redovisning av betalning för kollektivtrafiktjänster – Tillträde till infrastrukturen	Direktiv 91/440	Viss reformering av järnvägarna, framförallt större självständighet från staten för företagen. Åtskillnad infrastrukturtrafik, i alla fall bokföringsmässigt
1996	Teknisk harmonisering av det trans-europeiska nätet för höghastighetståg	Direktiv 96/48	Teknisk harmonisering. Järnvägssektorn bildade AEIF som på kommissionens uppdrag tog fram förslag till tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD). De första TSD:erna antogs 2002.
2001	Första järnvägspaketet ("infrastrukturpaketet") – Öppning av marknaden för internationell godstrafik – Villkor för tillträde till infrastruktur och principer för avgiftsättning – Ytterligare krav på separation infrastruktur-trafik	Direktiv 2001/12 (ändring av direktiv 91/440) Direktiv 2001/13 (ändring av direktiv 95/18)	Direktiven ledde till viss marknadsöppning för godstrafik och enhetligare villkor för tillträde till infrastrukturen samt fortsatt uppdelning av funktionerna för infrastrukturförvaltning och trafik.
2001	Direktiv om driftskompatibilitet på det konventionella nätet	Direktiv 2001/16	Arbete med TSD:er togs över av Europeiska järnvägsbyrån.

År	Syfte	Lagstiftning	Resultat
2004	Andra järnvägspaketet – Reglering av järnvägssäkerhet – Ytterligare marknadsöppning för godstrafik – Ändringar i drifts-kompatibilitets-direktiven - Inrättande av en europeisk järnvägsbyrå	Direktiv 2004/49 Direktiv 2004/51 Direktiv 2004/50 Förordning 881/2004	Med bildandet av Europeiska järnvägsbyrån utvecklades i snabb takt förslag till TSD:er och rättsakter under säkerhetsdirektivet som antogs av kommissionen. Byrån fick också en samordnande roll när det gäller säkerhetsmyndigheterna och undersökningsorganen. En rad register och databaser inrättades.
2007	Tredje järnvägspaketet – Marknadsöppning för internationell persontrafik – Körkort för lokförare – Rättigheter för passagerare i järnvägstrafik	Direktiv 2007/58 (ändring av 91/440) Direktiv 2007/59 Förordning 1371/2007	Marknadsöppning för internationell persontrafik. Passagerarrättigheter har stärkts.
2008	Ändring av driftskompatibilitetsdirektiven och säkerhetsdirektivet	Direktiv 2008/57 Direktiv 2008/110 (ändring av 2004/49)	Sammanslagning av direktiven för höghastighet och konventionella järnvägar. Utvidgning av täckningsgraden till hela nätet (utöver TEN-T) och av tillämpningen även till befintliga system. Ny procedur för att ta fordon i drift.
2012	Omstöpning av första järnvägspaketet med ytterligare preciseringar	Direktiv 2012/34	Direktivet är under implementering i medlemsländerna.
2013	Förslag till fjärde järnvägspaket med syfte bl.a. att fortsätta öppningen av marknaden för persontrafik och stärka byråns roll i godkännande- och tillståndsprocesser och därigenom snabba upp och förenkla dessa processer		

Källa: Anders Lundström.

5.5.1 Lissabonfördraget och kommissionens ökade befogenheter

Med Lissabonfördraget (som trädde i kraft 2009) kom begreppet delegerade akter. Det är rättsakter som Europaparlamentet och ministerrådet har delegerat eller m.a.o. lämnat över ansvaret till kommissionen att besluta om. Delegerade akter används för att ändra eller komplettera vissa icke väsentliga delar av en EU-lag, till exempel genom att kommissionen beslutar om en ändring av en bilaga till ett direktiv eller en förordning. Den stora skillnaden mellan genomförandeakter och delegerade akter är att delegerade akter beslutar kommissionen inte om inom ramen för kommittéförfarandet. Det innebär att delegerade akter kan kommissionen besluta om utan att höra medlemsstaterna. I fråga om genomförandeakter röstar medlemsstaterna om de förslag som kommissionen tagit fram.

Lissabonfördraget innebar även förändringar avseende kommittéförfarandet. För att ge medlemsstaterna kontroll över den reglering kommissionen tar fram har särskilda genomförandekommittéer inrättats. På järnvägsområdet finns två kommittéer, RISC och SERAC, och vid dessa sker omröstning genom tillämpning av rådgivande eller granskningsförfarande beroende på vilken regel som är i fråga. Granskningsförfarandet innebär att kommissionen skickar sitt förslag till genomförandeakt till kommittén. Kommittén ger sitt yttrande efter beslut genom kvalificerad majoritet. Det rådgivande förfarandet innebär att kommittén om det behövs röstar om förslaget och då räcker det med enkel majoritet. Kommissionen ska i sådant fall ta hänsyn till kommitténs yttrande men är inte bunden av det.

Kommissionen har i fjärde järnvägspaketet föreslagit att TSD:er ska antas och ändras genom delegerade akter. TSD:er innehåller bindande regler som utfärdas i form av kommissions beslut, och i allt större utsträckning i form av kommissions förordningar. I bilaga II till driftskompatibilitetsdirektivet (2008/57/EG) beskrivs de delsystem som de olika TSD:erna ska reglera. Vad delsystemen ska omfatta eller hur de definieras kan anses framgå av bilagan eftersom texten i direktivet saknar sådana definitioner. Genom att ändra i denna bilaga skulle kommissionen därför kunna utsträcka tillämpningsområdet utöver vad som avses i direktivet t.ex. avseende ERTMS. Beslut om delegerade akter har kommissionen rätt ta utan insyn från medlemsstaterna. Medlemsstaternas kontroll

av nya och modifierade TSD:er skulle, om förslaget antas, bli synnerligen begränsad. Det kan noteras att rådet inte delar kommissionens uppfattning och förordar att reglering i detta avseende sker med genomförandeakter.

Det skulle kunna hävdas att förslaget att TSD:er ska kunna antas och ändras av Kommissionen genom delegerade akter inte är i överensstämmelse med lagen. Reglerna kan inte anses utgöra icke-väsentliga delar av lagstiftningsakten, även om de råkar finnas i en bilaga i stället för rätteligen i huvudtexten. Detta förslag kan ses som ett exempel på maktförskjutning mellan medlemsstater och Kommissionen.

Kommissionen tenderar när det gäller järnväg att tolka sitt mandat att ta fram förslag till reglering mycket vitt. Det gäller SERA, driftskompatibilitet och säkerhet. Konsekvensen är bl.a. att reglernas laglighet kan komma att ifrågasättas. SERA-direktivet som ska införas av medlemsstaterna innehåller ett antal artiklar där Kommissionen ges rätt att ta fram genomförandeakter eller m.a.o. utfyllande regler. Dessa regler tenderar att bli mycket detaljerade och därmed bindande, genom sin uniformering, i princip på samma sätt som en förordning. Bekymmersamt i detta avseende är att reglering avseende driftskompatibilitet, säkerhet och marknadsvillkor tas fram utan horisontell överblick. Det innebär att villkor som tas fram i driftskompatibilitets- eller säkerhetshänseende kan ge en negativ inverkan på marknaden.

I vitboken 2011 anges att "Varje förslag kommer att föregås av en grundlig konsekvensanalys som tar hänsyn till mervärde och subsidiaritetsaspekter." I det fjärde järnvägspaketet lade kommissionen fram förslag avseende att beslutanderätten över godkännande skulle flyttas från nationell nivå till ERA. Med hänsyn till att ett antal järnvägsföretag inte bedriver annat än nationell järnvägstrafik kan det ifrågasättas om kommissionen verkligen hade beaktat subsidiaritetsprincipen.

Såväl subsidiaritetsprincipen som proportionalitetsprincipen syftar till att skydda mot onödigt långtgående ingrepp från det allmännas sida. Tendensen vad gäller reglering i EU-sammanhang är att kommissionen ger sig allt större utrymme och lämnar mindre utrymme för medlemsstaterna. Samtidigt kan konstateras att det snarast är medlemsstaternas bristande anpassning som lägger hinder för den inre marknads funktion. I stället för att granska att medlemsstaterna infört regleringen som den var avsedd tar kommissionen fram förslag till ytterligare reglering. I lagstiftnings-

sammanhang görs en skillnad mellan harmonisering enligt den äldre metoden, och den nya i vilken arbetet koncentreras på de mest grundläggande frågorna. Harmoniseringsdirektiv enligt den gamla metoden innehåller tämligen detaljerade krav medan de som utarbetats enligt den nya metoden ”new approach” endast upptar grundläggande krav men inte anger hur kraven ska uppfyllas.

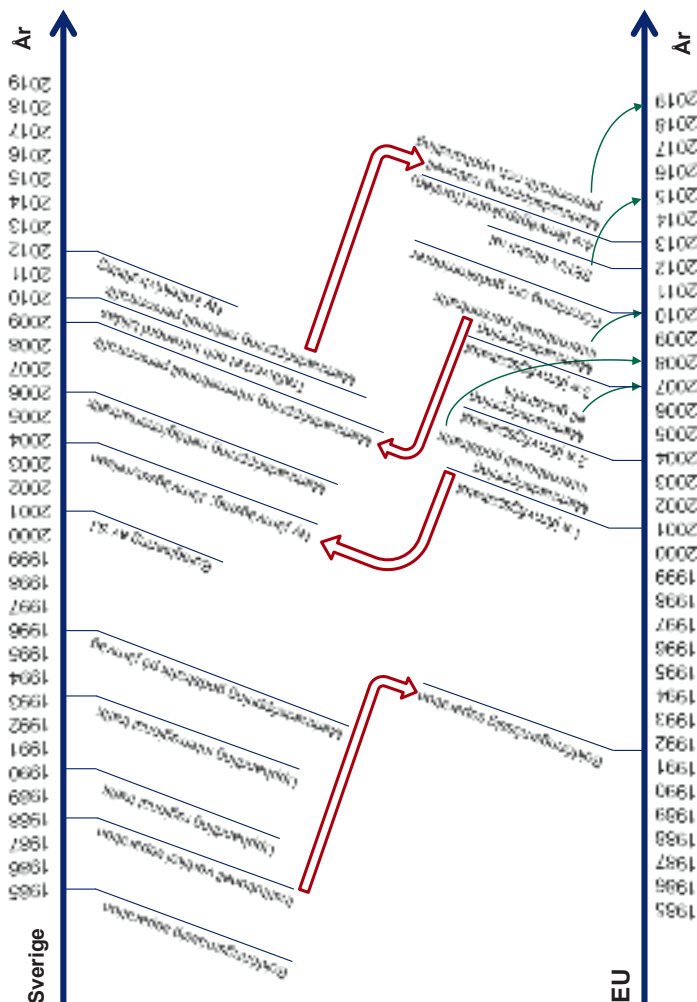
Kommissionens iver att ta fram regler tar sig även andra uttryck. I fråga om tågpassagerarförordningen och dess krav på järnvägsföretagen att upprätta kvalitetsnormer utarbetade kommissionen en rekommendation om vad dessa normer ska omfatta. Det är tveksamt om kommissionen genom denna typ av icke-bindande rättsakter, s.k. *soft law* har rätt att fylla ut krav som anges i en förordning. Även om kommissionen, efter att synpunkter framförts från svenskt håll, uttalat att det är frivilligt att följa rekommendationen så får den en styrande verkan. En annan fråga i sammanhanget är vilket utrymme som egentligen lämnas till den marknad som kommissionen i andra sammanhang säger sig vilja skapa. Om inte det närmare innehållet i kvaliteten på de tjänster järnvägsföretagen tillhandahåller får bestämmas av företagen – vad finns då kvar att konkurrera med? Syftet med EU-regleringen från början var ju att just låta marknadskrafter påverka järnvägen för att stärka dess konkurrenskraft.

5.5.2 Sammanfattande reflektioner kring regelutvecklingen

Den beskrivning av regelutvecklingen som lämnats ovan visar den växelvisa påverkan som regleringen i Sverige och EU haft. Denna illustreras också av figur 5.2. Som konstaterats av professor Lars Henriksson i bilaga 3 och som också framgår av beskrivningen har en omfattande reglering för järnväg vuxit fram under tiden från 1991 till 2013. Syftet att göra järnvägen till en del av den inre marknaden genom att släppa in marknadskrafter kvarstår tjugo år senare. Särskilt på området för teknisk harmonisering och säkerhet har regleringen varit mycket omfattande, vilket bl.a. beror på bildandet av ERA. Ett komplext nätverk av regler har vuxit fram med ett antal nya aktörer som anmälda organ, utsedda organ, granskare m.fl. Strävan från kommissionens sida är att effektivisera järnvägen. Det finns en risk, som jag ser det, att kostnaderna för teknikförändringen inom järnvägen blir sådana att dess konkurrenskraft hämmas, liksom att utrymmet för innovationer begränsas. Det

gör att jag anser att det finns behov av att överväga inte bara hur järnvägen i Sverige kan organiseras bättre utan även hur aktörerna i Sverige kan organisera sig för att påverka regelutvecklingen i EU. Med det menar jag också att kommissionens agerande i regleringshänseende behöver granskas. Det ställer krav på såväl regeringskansliet som myndigheter och andra aktörer. När det gäller regleringen av säkerhet och teknisk harmonisering finns möjlighet att i ett tidigt skede ta del av förslag till reglering och att försöka påverka dess utformning. Förhållandena är inte riktigt desamma vad gäller marknadsfrågor där insynen i framtagandet är beroende av kommissionens goda vilja. Det finns dock möjlighet även här att påverka genom att delta i arbetsgrupper och genom att skapa allianser med andra medlemsstater. Granskningen behöver göras ur ett strategiskt perspektiv med överblick över helheten och inte minst avseende effekterna ur kostnads- och marknads-hänseende. Hur detta ska säkerställas i Sverige i dag finns skäl att överväga, vilket jag återkommer till i kapitel 8.

Figur 5.2. Regelförändringar på järnvägsområdet – jämförelse mellan Sverige och EU



Not: Gröna pilar syftar på genomförandetid. Röda pilar visar på påverkan mellan Sverige och EU och vice versa.

5.6 Utrymme för återreglering

Sverige har sedan 1988 successivt infört ändringar av hur järnvägen organiserats. Detta har framgått av kapitel 4. Frågan har ibland uppkommit om det är möjligt att i vissa avseenden ta ett eller flera steg tillbaka och därmed återgå till en tidigare organisationsstruktur – en återreglering. Detta är en av de aspekter på EU:s reglering som jag låtit professor Lars Henriksson studera i detalj i sin underlagsrapport. Hans slutsatser sammanfattas i en tabell som här återges i koncentrerad form (tabell 5.2). Av denna framgår att en återreglering, eller reversering, inte anses vara möjlig i ett flertal avseenden, medan det finns ett större handlingsutrymme i andra.

Ett exempel på ett område där en återreglering inte är möjlig gäller en återintegrering av infrastruktur och trafik, d.v.s. för svenskt vidkommande att låta SJ AB och Green Cargo AB gå ihop med Trafikverket.

I samband med bolagiseringen av SJ och bildandet av SJ AB och Green Cargo AB fördes i princip all verksamhet utom den rent trafikala bort från företagen. En eventuell återföring av verksamhet som t.ex. eget fordonsunderhåll eller andra tjänster till dessa företag skulle sannolikt inte möta några hinder mot bakgrund av EU-lagstiftningen.

Underhållet av infrastrukturen på statens spåranläggningar har bolagiserats och utförs idag i sin helhet på entreprenad. EU-rätten utgör inte något hinder för en förändring i detta avseende, vilket innebär att ett återförande av hela eller delar av utförandet av underhållet till Trafikverket är möjligt. En förändring av strukturen på Jernhusens organisation genom ändrat ansvar för funktioner som ryms inom Jernhusens nuvarande verksamhet torde inte heller möta något hinder i förhållande till EU-rätten.

Avseende marknadsöppningen för gods- och persontrafik är däremot en reversering inte möjlig. Även om det i dagsläget inte finns något EU-krav på upphandling av nationell persontrafik så torde en återgång medföra problem med hänsyn till EU-rättens allmänna principer.

När det gäller frågan om teknikutveckling inom järnvägen skulle en återgång till nationella regler förmodligen inte vara möjlig ur teknisk, ekonomisk eller rättslig synpunkt. Däremot kan det behöva övervägas om utrymme för t.ex. dubbla system ur tekniskt och ekonomiskt hänseende kan finnas. Alldeles oavsett detta kan regleringen avseende fortsatt teknisk harmonisering behöva

granskas även utifrån dess påverkan ur ett bredare perspektiv, vilket inkluderar dess konsekvenser för konkurrensen på marknaden. Det är även av vikt att bevaka att kommissionen, vilket gäller även i fråga om vissa TSD:er, tillämpar den nya harmoniseringsmetoden och undviker alltför detaljerad och därmed innovationshämmande reglering.

För säkerhetsområdet förefaller möjligheten till en återgång till nationella regler obefintlig. Utrymmet för nationella regler har krympt inom detta område liksom inom området för teknisk harmonisering. Det fjärde järnvägspaketet innehåller ytterligare inskränkningar i detta avseende.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att det finns visst utrymme för att åstadkomma förändringar av järnvägens organisation men dessa omfattar inte en återgång till en integrerad järnväg eller en inskränkning av konkurrensen och marknadstillträdet i fråga om gods- och persontrafik. Jag kommer att återkomma till dessa förutsättningar inför mina överväganden i kapitel 8.

Tabell 5.2 Möjligheter till återreglering

Område	Återgång till	Reversering möjlig?
Möjlighet att bedriva person- och godstrafik i konkurrens	Monopol	Nej
Uppdelade legala enheter för person- och godstrafik, infrastruktur, tjänster m.m.	Möjlighet för stater att driva järnvägstrafik i statlig förvaltning	Nej
Uppdelad organisation mellan infrastruktur-förvaltning och järnvägs- trafikföretag	Vertikalt integrerad lösning mellan trafik och infra- struktur	Nej
Trafikutbudet åtskilt för gods- och passagerartrafik	Sammantaget trafikbolag innefattande tjänster	Ja
Tjänsteutbud åtskilt från trafik- och infrastrukturbolag	Bolag med vertikal integration (infrastruktur undantagen)	Ja
Upphandling av olika tjänster av Trafikverket för underhåll och nybyggnation	Produktion och underhåll i egen regi	Ja
Upphandling av allmän trafik	Direkttilldelning	Nej
Upphandling av allmän trafik	Drift i egen regi eller genom koncession	Ja
EU-anpassade tekniska system	Nationellt svenskt system för järnvägstrafik	Nej
Regler angående resenärers rättigheter	Nationellt svenskt system för skydd av passagerares rättigheter	Nej

6 Marknadsutveckling, effekter och erfarenheter

6.1 Inledning

I detta kapitel kommer jag att presentera hur den svenska järnvägssektorn har utvecklats i termer av ett antal mätbara storheter under de senaste decenniernas organisations- och regelförändringar. Materialet omfattar både en uppdaterad statistik över utvecklingen och referenser till tidigare studier och forskningsrapporter på området. I en avslutande diskussion resonerar jag närmare kring orsaker och effekter.

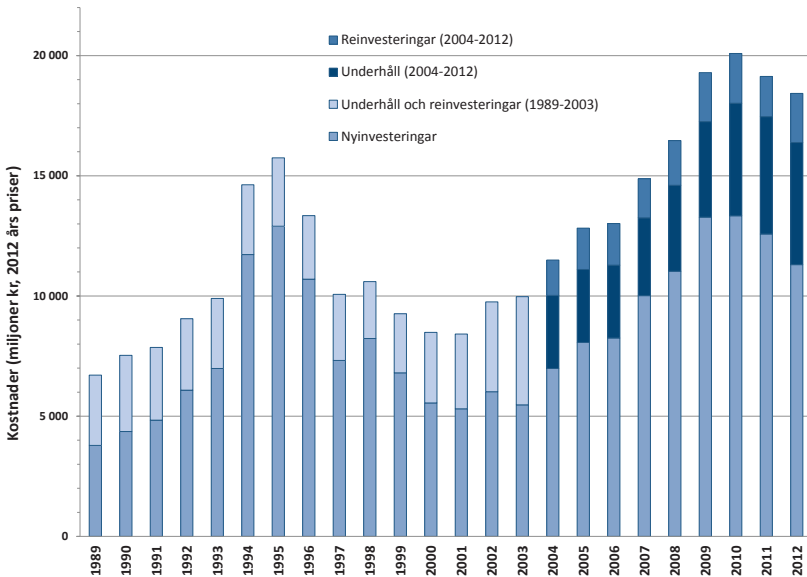
6.2 Investeringar

Investeringar i järnvägens infrastruktur, liksom underhåll och drift av denna infrastruktur, utgör ett av statens primära ansvarområden sedan bildandet av Banverket genom 1988 års trafikpolitiska beslut. I figur 6.1 visas hur de totala kostnaderna¹ (i 2012 års priser) utvecklats för den statliga järnvägsinfrastruktur som Banverket och senare Trafikverket förvaltat från 1989 och framåt.² I dessa kostnader ingår nyinvesteringar, reinvesteringar samt kostnader för drift och underhåll av spåren. Tyvärr finns inte underhåll och reinvesteringar särredovisade med säkerställda siffror före 2004 varför dessa redovisas som en klumpsumma för åren 1989-2003. Därför är det bara från och med 2004 som det går att följa utvecklingen i detalj.

¹ Med kostnader avses i dessa sammanställningar summan av kostnaderna för underhåll och utgifterna för re- och nyinvesteringar.

² Det innebär att banor som Roslagsbanan, Saltsjöbanan, Arlandabanan, och Inlandsbanan inte ingår i underlaget.

Figur 6.1. Banverkets och Trafikverkets kostnader för järnvägens infrastruktur 1989-2012



Källa: Lars Sjöberg, Trafikverket, och egna beräkningar

Figuren visar hur de statliga medel som satsades på infrastrukturen ökade successivt i början av 1990-talet till toppnoteringar 1994–1995 (då Sverige var inne i en djup lågkonjunktur). Därefter minskade medlen under ett antal år för att sedan öka igen från 2002 och framåt. 2010 nåddes en ny toppnotering med över 20 miljarder i satsade medel. Därefter har statens kostnader minskat något men är fortfarande kvar på historiskt höga nivåer. Jämfört med slutet av 1980-talet satsas det i dag nära tre (2,75) gånger så mycket pengar i reala termer på järnvägens infrastruktur. Under den period från 2004 som det går att följa utvecklingen mer i detalj ligger de största ökningarna i kostnader för drift och underhåll (67 procent) och investeringar (62 procent) medan reinvesteringar har ökat 39 procent.

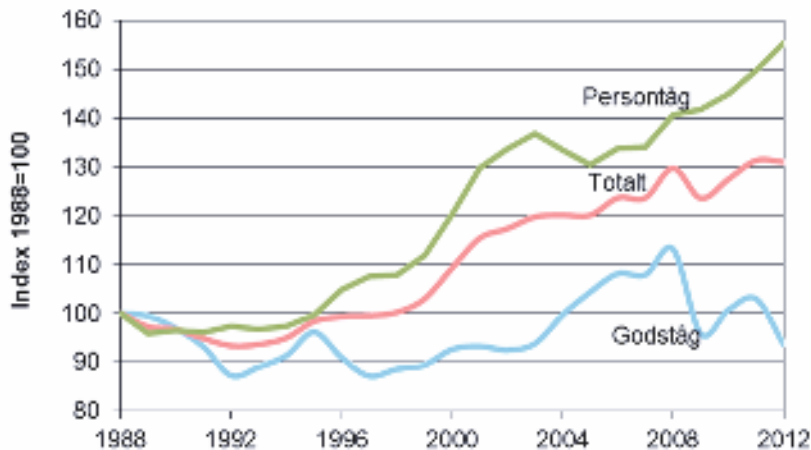
Under perioden har det också skett vissa förändringar i bannätets omfattning. Den totala banlängden har minskat med ca 3 procent (fördelat på en minskning av enkelspåriga banor medan dubbelspåren har ökat). Sammantaget gör det att även per kilometer bana har kostnaderna ökat ca tre gånger i reala termer.

6.3 Utbud och efterfrågan

Förändringar i utbudet av järnvägstrafik kan till viss del följas i utvecklingen av antalet körda tågkm (det s.k. kallade trafikarbetet). Det gäller i högre grad för persontrafiken, där tidtabellagda tåg normalt körs oavsett hur efterfrågan ser ut (i det korta perspektivet), medan godstrafikens utbud är mer direkt knutet till efterfrågan för varje enskild transport. Ett problem med måttet är dock att det inte tar någon hänsyn till hur långa tåg som körs eller hur många sittplatser som erbjuds. Genom att lägga samman person- och godstrafikens utbud i tågkm kan man ändå få en grov uppfattning om det totala utbudet av tågtrafik och därmed också belastningen på järnvägsnätet.

I figur 6.2 visas hur trafikarbetet har utvecklats över tiden sedan 1988, totalt samt fördelat på persontrafik respektive godstrafik. Figuren visar att trafikarbetet har ökat med över 30 procent. Framför allt är det ett ökat utbud av persontåg som står för ökningen, medan godstrafiken har varierat kraftigt över tiden. 2012 var godstrafikarbetet t.o.m. lägre än i början av perioden.

Figur 6.2. Järnvägens trafikarbete i tågkm 1988–2012

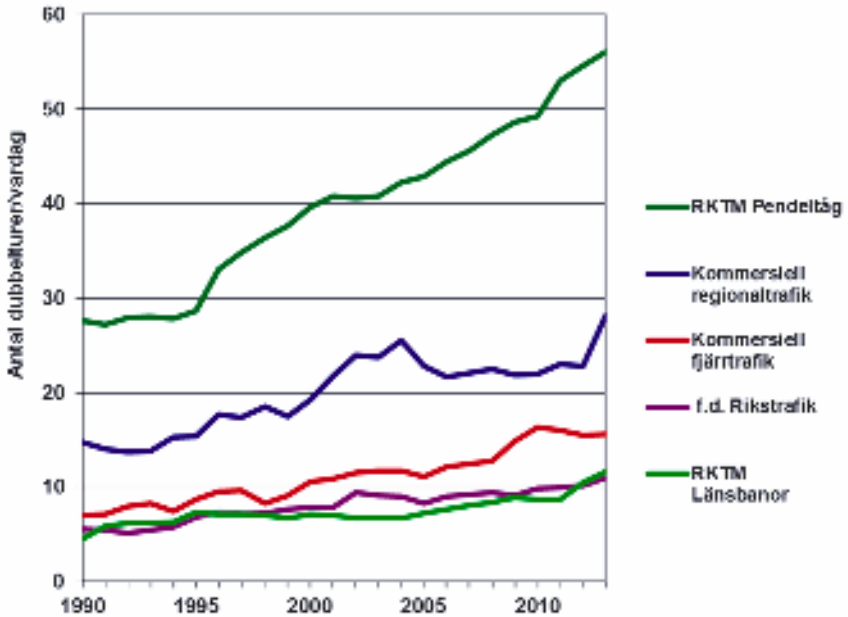


Källa: Jakob Wajsman, Trafikverket

Ett annat mått på utbud avseende persontrafiken är turtätheten. Här visar tillgänglig statistik från 1990 och t.o.m. 2013 att turtätheten har ökat för alla olika trafiksystem, men främst i de

tidigare trafik huvudmännens (i dag regionala kollektivtrafikmyndigheter) lokala och regionala tågtrafik (figur 6.3). Igenomsnitt har turtätheten för alla tåg i Sverige ökat med 106 procent sedan 1990.

Figur 6.3. Turtätheten (antal dubbelturer per vardag) 1990–2013



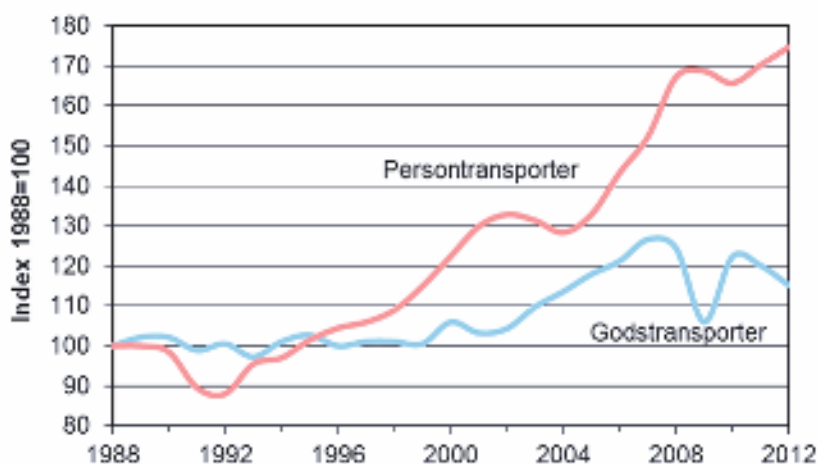
Källa: Nelldal m.fl. (2013)

Not: med kommersiell regionaltrafik menas ej upphandlade trafiksystem, främst Mälardalstrafiken

Efterfrågan på järnvägstransporter mäts i regel som det s.k. transportarbetet. För persontransporter avses då antalet personkm, medan godstransportarbetet uttrycks i tonkm. I Figur 6.4 presenteras den indexerade utvecklingen av transportarbetet efter 1988 för såväl person- som godstransporter i samma diagram. Som framgår av figuren har efterfrågan på persontransporter ökat under större delen av perioden. I absoluta tal är det en ökning från 6,7 miljarder personkm 1988 till 11,7 miljarder personkm 2012, d.v.s. en ökning med 75 procent. Räknet från 1991–1992, då resandet gick ner, främst beroende på införandet av moms på resor, har ökningen varit hela 96 procent.

För godstransporterna är bilden annorlunda. Under 1990-talet och det tidiga 2000-talet var efterfrågan relativt konstant, men efter 2002 ökade transporterna i flera år till att nå en topp 2007 (eller egentligen sommaren 2008). När den globala finanskrisen slog till hösten 2008 skedde dock en dramatisk nedgång, som innebar att i stort sett hela 2000-talets uppgång raderades ut. Efter bottenåret 2009 nåddes återigen toppnivåer 2010, men därefter har efterfrågan återigen minskat 2011–2012. 2012 var godstransportarbetet 21,2 miljarder tonkm mot 18,4 miljarder tonkm 1988.

Figur 6.4. Transportarbetets utveckling 1988–2012



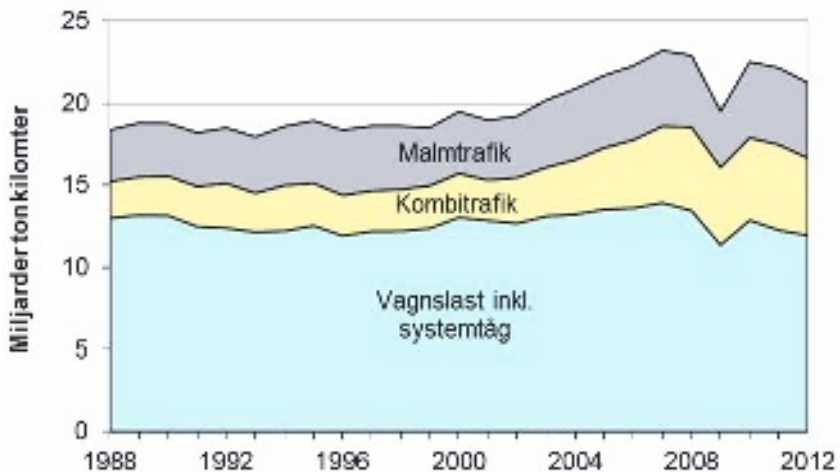
Källa: Jakob Wajsman, Trafikverket

Skillnaderna i utveckling mellan gods- och persontrafiken kan delvis förklaras av olikheter i hur efterfrågan påverkas av utbudsförändringar, konjunktursvängningar och relativa prisförändringar i förhållande till andra transportslag. Godstrafiken påverkas mer av kapacitet och kostnader i förhållande till konkurrerande transportslag. Persontrafiken har ökat snabbt sedan 1995, bl.a. beroende på förbättrad infrastruktur som medger högre reshastighet och etableringen av nya tågssystem. Den regionala persontrafiken är mer behovsstyrd och inte så konjunkturberoende. Persontrafiken ökade t.o.m. under krisåret 2009, men föll tillbaka 2010, bl.a. som en följd av vinterproblemen i början och slutet av året.

När det gäller persontrafikens utveckling är det viktigt att notera betydelsen av den stora ökningen i den regionala trafiken. På senare år har dess inverkan förstärkts. Uppgifter från Trafikanalys visar att 2001–2010 ökade transportarbetet i den regionala trafiken med ca 50 procent medan snabbgående fjärrtåg ökade med ca 30 procent.

Även för godstrafiken finns skillnader mellan hur olika segment har utvecklats. Medan malmtrafiken och i ännu högre utsträckning kombitrafiken har ökat sedan 1988, har vagnslasttrafiken (inklusive systemtåg) minskat under perioden (figur 6.5). För inrikes kombitransporter ligger i princip hela ökningen i trafiken via Göteborgs hamn.

Figur 6.5 Utveckling av olika segment för godstransporter 1988-2012



Källa: Jakob Wajsman, Trafikverket

En jämförelse av utvecklingen av efterfrågan mätt i transportarbete med förändringen i utbudet i form av trafikarbete visar att efterfrågan ökat snabbare, både för person- och godstransporter. Det innebär att persontågens medelbeläggning liksom godstågens medellastvikt ökat. Om det inte samtidigt skett väsentliga förändringar i antalet sittplatser eller längden på fordonen, innebär det i sin tur att tågens kapacitet i genomsnitt utnyttjas bättre. För

X2000 finns det statistik som visar att beläggningsgraden gått från ca 37 procent år 1992 till ca 70 procent år 2011.³

Den starka tillväxten i järnvägstrafiken, särskilt på persontrafiksidan, har också påverkat järnvägens andel av transportarbetet. Totalt ökade järnvägens andel av persontransportarbetet från 6,1 procent 1988 till 8,4 procent 2012. I gengäld har främst buss och flyg tappat marknadsandelar. Den största förändringen ligger på de kortväga resorna, där tågets andel ökat från 3 procent till 6 procent, mot en förändring från 15 procent till 16 procent i det långväga resandet. På vissa långväga relationer har tåget, mycket tack vare introduktionen av snabbtåget X2000 (numera SJ 2000) lyckats ta över flygets ledarställning. Det gäller t.ex. på sträckan Stockholm-Göteborg där (om enbart tåg och flyg beaktas) tåget gick från ca 45 procent av marknaden år 1990 till 68 procent år 2011.

Järnvägens andel av det totala godstransportarbetet har minskat, från ca 25 procent 1988 till 23 procent år 2012. Räknat enbart på det mer relevanta långväga transportarbetet har andelen minskat från 28 procent till 25 procent.

6.4 Inträde och konkurrens på operatörsmarknaden⁴

Den successiva öppningen av allt fler delar av järnvägens transportmarknad har lett till att det också kommit in fler och fler andra tågoperatörer, både på gods- och persontrafiksidan.

1989 blev det privata företaget BK Tåg först med att vinna en upphandling av persontrafik på järnväg och trädde in 1990. 1991–1995 följde nyinträden av ett flertal små järnvägsbolag för godstrafik. Här handlade det i regel om så kallade matarbolag, som i samarbete med SJ körde trafik på mindre linjer till och från SJ:s huvudstråk. Bara ett enda av dessa företag från 1990-talets början, Tågåkeriet i Bergslagen (TÅGAB), lyckades överleva och finns kvar än i dag. 1993 kom även det statliga malm- och gruvföretaget LKAB in på marknaden genom att få egen trafikeringsrätt på Malmbanan. Företaget blev därmed genast en av de volymmässigt största aktörerna på godstrafikmarknaden.

I persontrafiken skulle det dröja ända till 1995 innan nästa nyinträde, Sydtåg, ägde rum, och sedan ytterligare tre år innan ett tredje företag, Linjebuss, etablerade sig efter många försök, genom

³ Nelldal m.fl. (2012)

⁴ Avsnittet bygger i huvudsak på Alexandersson (2011) och Nelldal m.fl. (2012).

att vinna upphandlingen av Roslagsbanan. Kort därefter förvärvades företaget av CGEA Transport (sedermera Connex och Veolia). Den av staten upphandlade trafiken hade varit utsatt för anbudskonkurrens i sju år innan det internationella konsortiet Sydvästen (med BK Tåg som svensk partner) slutligen lyckades vinna ett kontrakt med sitt nollbud, det vill säga utan behov av bidrag, på trafiken på Västskustbanan. De många turerna kring detta anbud, Sydvästens inträde år 2000 och snabba konkurs har behandlats närmare i en tidigare rapport (Alexandersson m.fl., 2000). BK Tåg vann också, med samma partnerföretag fast under namnet Citypendeln, upphandlingen av pendeltågstrafiken i Stockholm.

Med ursprung i en mekanisk verkstad och erfarenheter av spårarbeten och vissa transporter åt Banverket i början av 1990-talet, blev BSM Järnväg 1997 ett av de första företagen som på allvar utmanade SJ Gods om viktiga kontrakt för godstrafik. Den avreglering som skett 1996 fick inte någon omedelbar effekt. Det dröjde innan transportköparna började be även andra än SJ Gods om offerter och ofta ledde det bara till prispress utan att något nytt företag fick kontrakt. BSM Järnväg lyckades dock snabbt bygga upp en plattform som godstrafikföretag, vilken företaget använde till att också delta i upphandlingar av persontrafik. 1998 vann BSM slutligen länstågen i Småland och 1999 uppdraget att köra de så kallade Vätterstågen åt Rikstrafiken.

Resultaten i upphandlingarna 1998–1999 bäddade för de privata operatörernas genombrott på persontrafikmarknaden år 2000. Utöver redan nämnda företag kom även det nystartade Tågkompaniet in som operatör för Norrlandstrafiken. Sammantaget innebar detta att SJ under några år i början på 2000-talet tappade väsentliga marknadsandelar av den upphandlade trafiken, även om företaget fortfarande var ohotat på den lönsamma delen av fjärrtågstrafiken. En serie händelser gjorde dock att SJ därefter återtagit stora delar av denna trafik. Först blev BSM Järnväg uppköpt av BK Tåg, som sedermera (år 2005) slutligen gick i konkurs, efter att ha fått stora problem med ett kontrakt för interregional tågtrafik åt Rikstrafiken. 2006–2008 återtog SJ uppdragen för såväl pendeltågen i Stockholm (initialt i ett samarbete med Tågkompaniet) som natttågstrafiken på övre Norrland.

År 2004 trädde Hector Rail in som ny privat aktör på gods- trafikmarknaden och etablerade sig ganska snabbt som en viktig

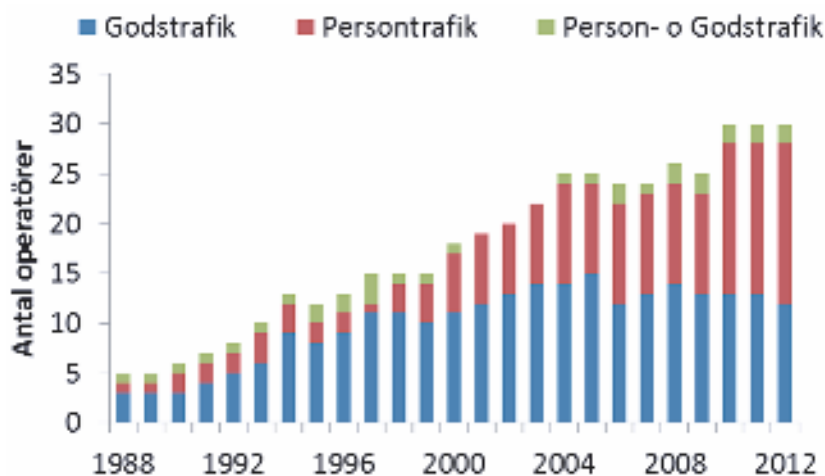
konkurrent till Green Cargo, med verksamhet också i den internationella trafiken.

2008 skedde det första nyinträdet som utnyttjade möjligheterna att köra internationella persontåg (dock utan möjlighet till cabotage) genom Unionsexpressens inträde på sträckan Oslo-Stockholm. Företaget fick dock lägga ned trafiken efter ett halvår när trafiktillståndet drogs in som en följd av ekonomiska problem.

Danska DSB hade (i vissa fall i samarbete med skotska First Group) stora framgångar i flera tågtrafikupphandlingar 2008-2010. Det ledde, genom olika dotterbolag, till övertaganden av Öresundstågen 2009, Krösatågen och Västtågen 2010 och Upptåget 2011. Som en följd av stora ekonomiska problem överfördes Öresundstågen till Veolia i slutet av 2011 och Västtågen till SJ våren 2012.

I figur 6.6 redovisas hur antalet företag på operatörsmarknaden varierat över tiden, med fördelning mellan person- och godstrafikföretag.

Figur 6.6 Antal verksamma tågoperatörer 1988–2012

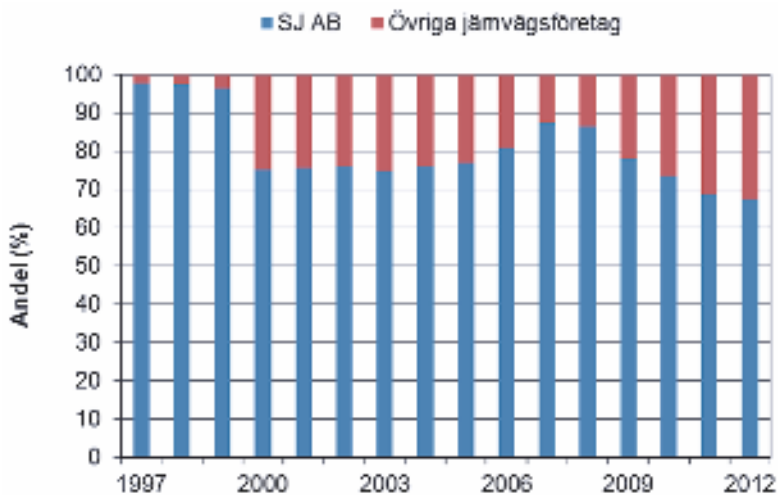


Källa: Jakob Wajzman, Trafikverket

År 2012 hade SJ AB, exklusive sina dotterbolag, en andel på knappt 70 procent av järnvägens persontransportarbete (se figur 6.7). Generellt kan sägas att SJ, genom den ökade efterfrågan på järnvägsresor, har kunnat upprätthålla sina volymer, även om företaget tappat marknadsandelar till de nyinträdande företagen.

Räknas dotterbolagen in blir dock marknadsandelen väsentligt högre. I princip alla stora konkurrenter till SJ AB är i dag utlandsägda: Arriva (tyska DB AG), Tågkompaniet (norska NSB), danska DSB och franska Veolia. Alla dessa företag är verksamma i den upphandlade trafiken (Arriva kör Pågatågen i Skåne, Roslags- och Saltjöbanan i Stockholm samt Kinnekulletåget och Östgötapendeln, Tågkompaniet kör för Tåg i Bergslagen, X-trafik och Värmlandstrafik, DSB kör Upptåget och Krösatågen medan Veolia kör Öresundstågen och snart även Krösatåg Sydost). SJ AB kör förutom sin egen trafik bl.a. också den upphandlade nattågs- trafiken till Norrland (i dotterbolaget SJ Norrlandståg) och pendel- tågen i Stockholm (i dotterbolaget Stockholmståg). Gemensamt med Arriva (som är majoritetsägare) är SJ AB också verksamt genom bolaget BotniaTåg.

Figur 6.7 Marknadsandelar (transportarbete) i persontrafiken 1997–2012



Källa: Jakob Wajsman, Trafikverket

Veolia är det enda företag som konsekvent utnyttjat de nya möjligheterna att träda in även på den kommersiella fjärrtågs- trafiken, med dagliga tåg mellan Stockholm och Malmö och (under vintersäsong) nattåg till Åre. Därtill finns Skandinaviska Jernbanor som en liten aktör med sin "lyxtågstrafik" torsdag-söndag under namnet Blå Tåget på sträckan Uppsala–Stockholm–Göteborg. Vidare kör TÅGAB Kristineberg–Göteborg och Falun–Göteborg.

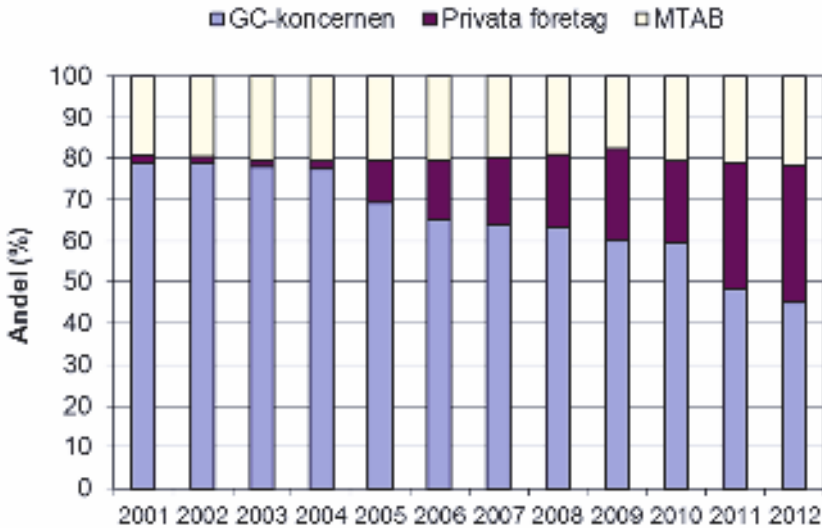
Tågkompaniet är operatör på den svenska sidan av linjen Oslo–Göteborg. Företaget körde också under en kortare period 2009 veckoslutstrafik Gävle–Stockholm i konkurrens med SJ.

Även om SJ AB fortfarande dominerar persontrafikmarknaden är det på radikalt andra grunder än tidigare. 1989, direkt efter bildandet av Banverket, körde SJ så gott som all trafik i egen regi (med eller utan bidrag). I dag körs en stor del av linjerna med någon form av kontrakt, medan egenregiverksamheten omfattar de viktigaste fjärrtågslinjerna mellan storstäderna.

Inför 2014 föreligger nu situationen att två företag avser att komma in med snabbtågstrafik på sträckan Stockholm–Göteborg. Citytåg i Sverige AB räknar med inträde i maj och MTR Nordic AB startar i augusti trafik under namnet MTR Express. Vidare har Hector Rail ansökt om tåglägen på sträckan Stockholm–Sundvall (sannolikt avseende dragkraft åt annat företag), medan Tågkompaniet avser att köra veckoslutstrafik Ludvika–Västerås–Stockholm. Det kan också nämnas att SJ avser att återkomma med trafik på Väst kustbanan (Göteborg–Malmö) efter att denna trafik lades ned 2012 p.g.a. dålig lönsamhet i konkurrensen från den omfattande regionala tågtrafiken. Trafikanalys följer den fortsatta utvecklingen vad gäller konkurrens i den kommersiella delen av persontrafiken.

På godstransportsidan är statliga Green Cargo AB fortfarande störst, men numera endast med ca 45 procent av transportarbetet (figur 6.8). Företaget möter viktig konkurrens från bl.a. Hector Rail, Tågakeriet i Bergslagen, Rush Rail, Real Rail, TX Logistik och flera andra mindre järnvägsföretag. Bland godstrafikföretagen dominerar fortfarande det svenska ägandet, men bl.a. tyska (DB Schenker Rail Scandinavia – ägt gemensamt av DB och Green Cargo), italienska (TX Logistik) och luxemburgska (CFL Cargo) företag finns representerade. Statliga LKAB är näst störst på marknaden men kör fortfarande bara sina egna transporter på Malm banan, numera genom dotterbolaget LKAB Malmtrafik.

Figur 6.8 Marknadsandelar (transportarbete) i godstrafiken 2001–2012



Källa: Jakob Wajsman, Trafikverket

6.5 Inträde och konkurrens på andra delar av marknaden

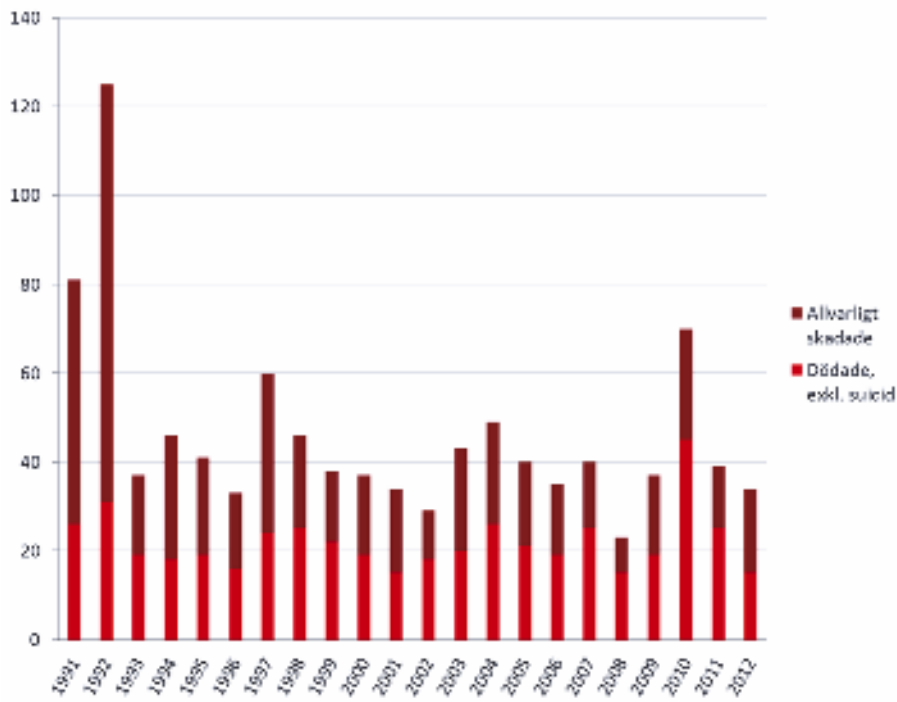
Inom ramen för denna första del av utredningen har det inte varit möjligt att närmare studera hur inträden och konkurrensen har utvecklats över tid på andra delar av järnvägsmarknaden, med vilket jag här avser marknaderna för fordonsunderhåll, spårunderhåll och terminaltjänster. Det kan därför finnas anledning att studera dessa delmarknader närmare i nästa steg av utredningen.

6.6 Säkerhet

Säkerheten på järnväg redovisas vanligen i termer av antalet döda respektive allvarligt skadade vid järnvägsdrift, men kan också mätas i antal olyckor och tillbud. I figur 6.9 redovisas en dataserie över antalet dödade (exklusive självmord) och allvarligt skadade 1991–2012, avseende hela järnvägsnätet. Trenden är inte tydlig, men med hänsyn till det ökade person- och transportarbetet under perioden har säkerheten förbättrats. År 2010 sticker ut i negativ bemärkelse,

med det högsta antalet dödade under hela perioden. Det året utgjorde dessutom två av dödsfallen resande på tåg. En motsvarande tidsserie över antalet olyckor per år visar en relativt tydlig avtagande trend fram till och med år 2000 (figur 6.10). Därefter har nivåerna legat något högre och varit relativt stabila över tid. I figuren särredovisas också antalet urspårningar över tid.

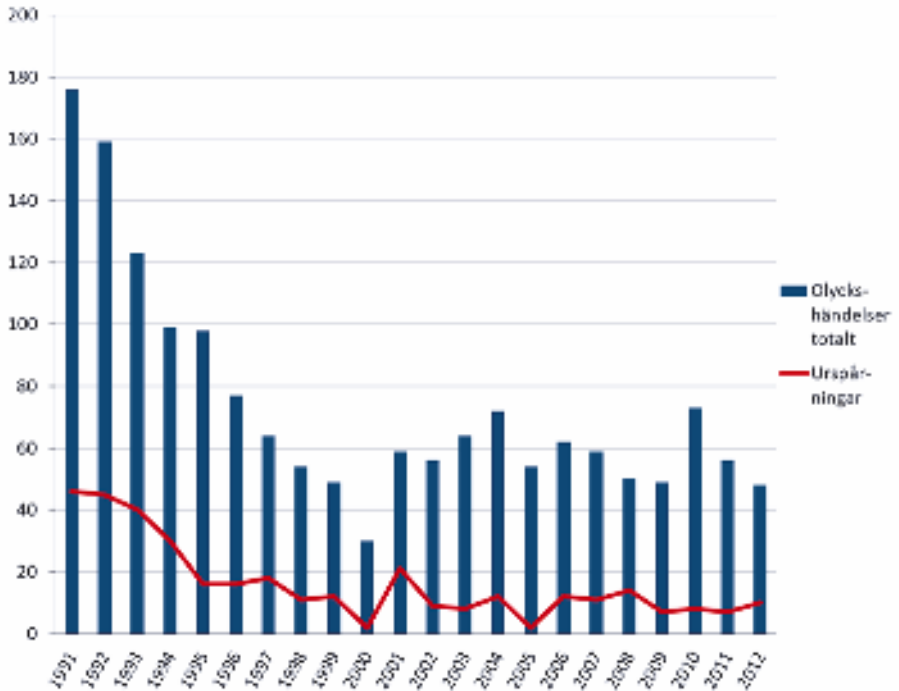
Figur 6.9 Dödade och allvarligt skadade 1991–2012 (hela järnvägsnätet)



Källa: Trafikanalys

Not: Definitionen av allvarligt skadad ändrades 2007 från skada medförande 2 veckors sjukskrivning till skada medförande mer än 24 timmars sjukhusvård.

Figur 6.10 Olyckshändelser 1991-2012 (hela järnvägsnätet)

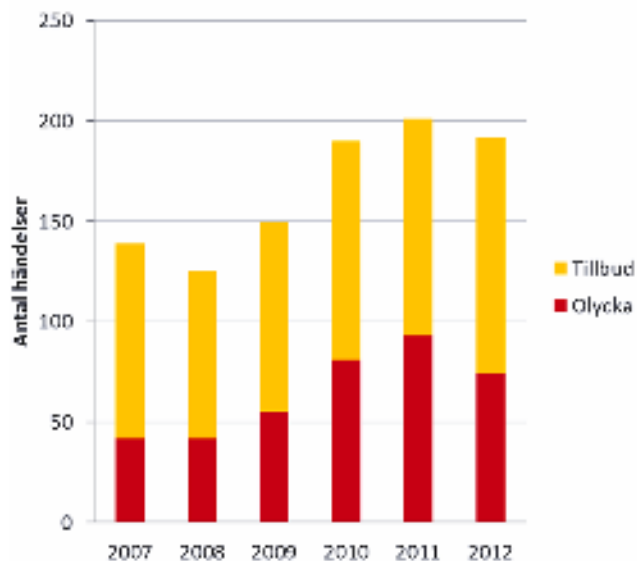


Källa: Trafikanalys

Not: Definitionen av olycka har ändrats för det alternativa kriterium som avser en skadas värde, från 12 000 kr (1991–1993) till 100 000 kr (1994–2006) och till 1,4 mkr (2007–2012).

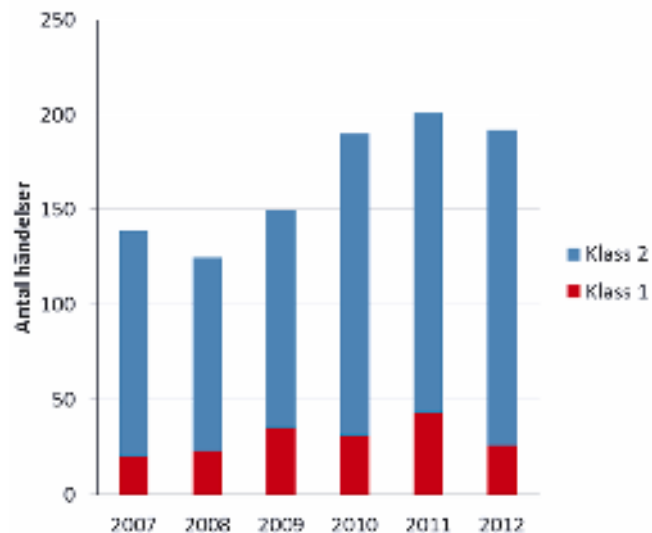
Jag har också bett Trafikverket att ta fram särskild statistik över de olyckor och tillbud som har bäring på arbeten i spåranläggningen. Eftersom behovet av den typen av särredovisning inte har uppmärksammats tidigare bygger studien på antagandet att de händelser där entreprenadföretag har angetts som involverat företag utgör ett någorlunda representativt urval för incidenter relaterade till arbeten i spår. Urvalet utgörs av olyckor och tillbud under perioden 2007–2012 och resultatet presenteras i figurerna 6.11 och 6.12. I den första figuren görs en uppdelning mellan olyckor och tillbud, medan den andra delar upp materialet efter klass (där klass 1 utgör en allvarlig olycka eller tillbud till en sådan, medan klass 2 är händelser med lindrigare effekter).

Figur 6.11 Selektade olyckor och tillbud med tänkbar bäring på spårarbeten, fördelade på olyckor och tillbud



Källa: Christer Rördum och Lars Nilsson, Trafikverket

Figur 6.12 Selektade olyckor och tillbud med tänkbar bäring på spårarbeten, fördelade på klass



Källa: Christer Rördum och Lars Nilsson, Trafikverket

Båda figurerna visar en ökande trend men bör enligt Trafikverket tolkas försiktigt mot bakgrund av underlagets kvalitet. Under perioden har det också genomförts ett arbete för att höja säkerheten som kan ha inneburit en ökad rapportering.

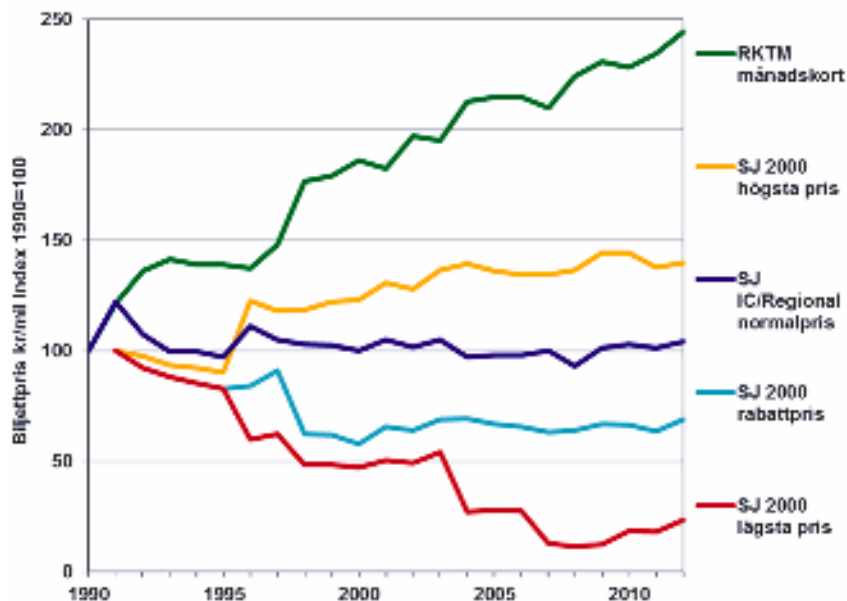
6.7 Prisutveckling

Prisutvecklingen i en bransch påverkas av en mängd olika faktorer vid sidan om konkurrensen, t.ex. skatter och avgifter, produktionskostnader och service- och kvalitetsnivå.

Prissättningen på biljetter har hittills endast i begränsad utsträckning varit ett konkurrensmedel mellan olika tågoperatörer, med undantag för SJ och Veolia på sträckan Stockholm–Malmö, där Veolia tycks ha bidragit till att pressa ned priserna vissa tider på dygnet. I framtiden kan biljettpriset förväntas bli en allt viktigare komponent när marknaden anpassar sig till mer konkurrens på spåret. I sammanhanget bör nämnas att även konkurrensen från den långväga busstrafiken har bidragit till prissänkningar på vissa tåglinjer, medan konkurrensen från flyget sannolikt bidragit till införandet av rörliga och lägre priser på tåg vid tidig bokning.

I figur 6.13 redovisas utvecklingen av de inflationsjusterade genomsnittspriserna för några olika produktkategorier. Något som skett under 1990 och 2000-talet är en ökad differentiering av prissättningen av biljetter för olika typer av tågprodukter (särskilt i SJ:s trafik). Sammantaget blir bilden att de största prisökningarna skett i trafik huvudmännens trafik och för de dyraste snabbtågsbiljetterna, samt att skillnaden mellan högsta och lägsta pris för en snabbtågsbiljett ökat markant. Prissättningen har också blivit dynamisk så tillvida att priserna kontinuerligt ändras med efterfrågan och ju närmare resdatumet som resan bokas. Enligt uppgifter från SJ om utvecklingen av SCB:s tågprisindex har den rörliga prismodellen sedan 2005 inneburit att de genomsnittliga tågpriserna ökat i lägre takt än inflationen, vilket inte var fallet tidigare.

Figur 6.13 Prisutveckling för olika tågprodukter 1990–2012



Källa: Nelldal m.fl. (2012)

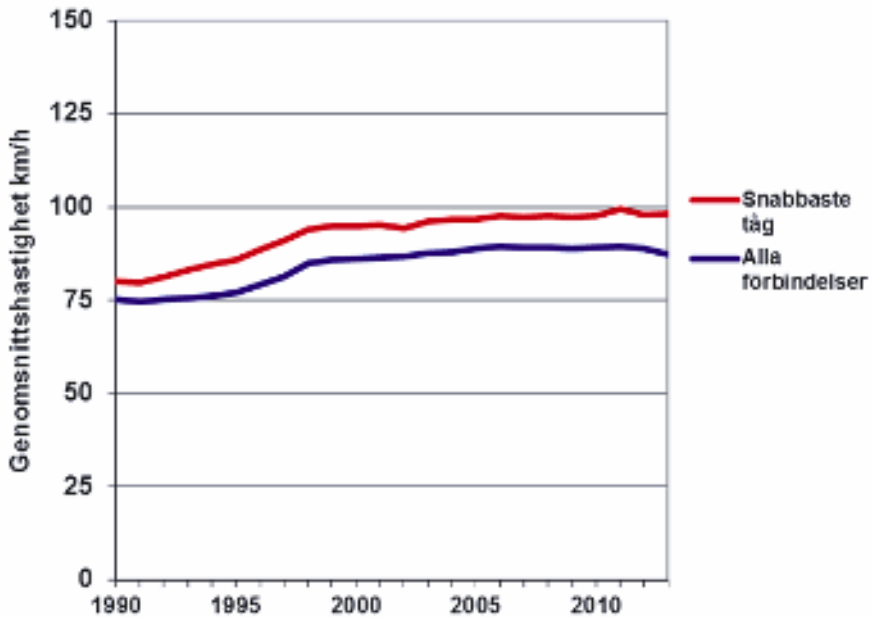
Uppgifter om prisutveckling i godstrafiken är mindre lättillgängliga (ibland t.o.m. sekretessbelagda av SCB av konkurrensskäl). Priserna sätts ofta i upphandlade slutna avtal mellan transportköpare och godsoperatörer. Det innebär att uppgifter om prisutveckling ibland endast kan inhämtas genom intervjuer med transportköpare.

Vierth (2012) har skattat prisutvecklingen genom att dividera nettoomsättningen med genomförda nettotonkm. Priserna har enligt denna mätmetod ökat med i genomsnitt 15 procent 1997–2010, men samtidigt uppger transportköpare att de kunnat pressa sina transportkostnader genom att utnyttja konkurrensen mellan operatörerna (även i fall där det inte skett byte av operatör). Enligt Green Cargo har priserna för att transportera gods på järnväg historiskt fallit med 4 procent per år.

6.8 Hastighet

Den genomsnittliga hastigheten för alla persontåg har ökat med 16 procent under perioden 1990–2013, medan de snabbaste tågen ökat hastigheten med 23 procent (figur 6.14). Utvecklingen började dock plana ut redan från 1998 och hastigheterna har t.o.m. minskat 2012–2013. Den minskade reshastigheten beror enligt Nelldahl m.fl. (2012) på att trafiken har ökat så mycket att kapacitetsutnyttjandet blivit så högt att det har blivit svårt att hålla de korta restiderna utan förseningar. Därför har större marginaler lagts in i tidtabellerna. Utvecklingen är mycket olika för olika trafiksystem. Det är framförallt tåg på längre avstånd och på stambanorna som ökat hastigheten, medan lokala och regionala tåg mer har ökat turtätheten.

Figur 6.14 Reshastighet för persontåg 1990–2013



Källa: Nelldal m.fl. (2013)

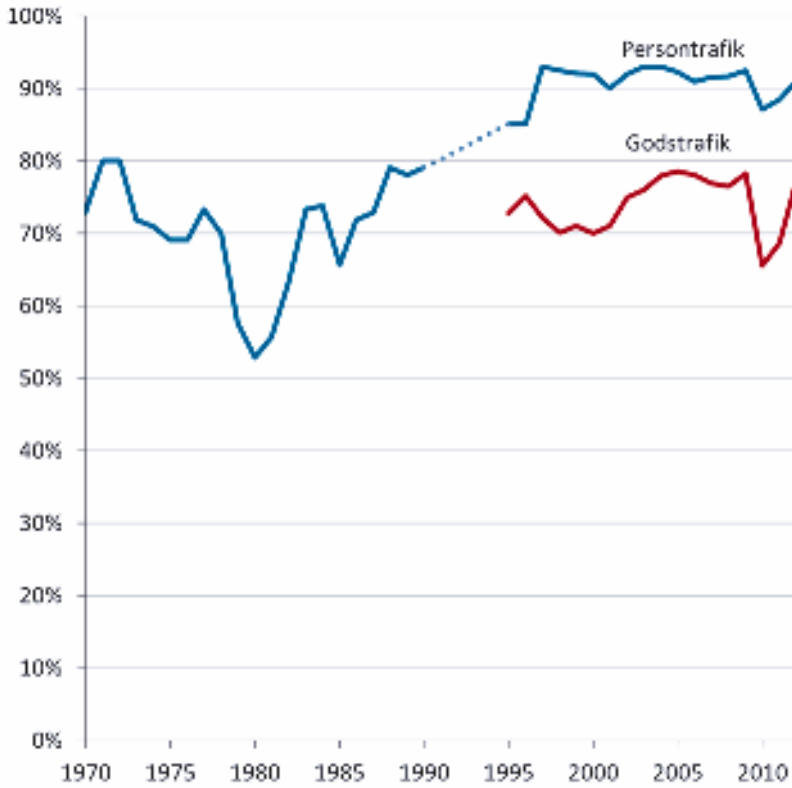
Godstransportköpare uppger i Vierth (2012) att transporttiderna har ökat de senaste 15 åren. Liknande uppgifter har lämnats till utredningen. Operatörerna menar också att den s.k. skogstiden (tid då företagen får stå på sidospår och invänta passerande/mötande tåg) har ökat i omfattning.

6.9 Punktlighet och kvalitet

Tågtrafikens punktlighet skattas normalt som andelen tåg som ankommer i rätt tid till slutstation, inom ett visst tidsintervall. I figur 6.15 redovisas den historiska utvecklingen av punktligheten på 5-minutersnivå. Förändringar i mätmetodik över tid ger anledning till försiktighet vad gäller jämförelser över långa tidsperioder, men det förefaller ha skett väsentliga förbättringar under den senare delen av 1990-talet som sedan upprätthållits relativt väl. De besvärliga vintrarna 2009/2010 och 2010/2011 satte dock tydliga avtryck – liksom liknande vintrar gjort flera gånger tidigare, exempelvis under 1980-talet. Statistiken fångar tyvärr inte andelen inställda tåg, men som Trafikverket (2012) bedömer har varit relativt oförändrad sedan början av 2000-talet. Punktligheten kan också variera stort från linje till linje och från avgång till avgång, vilket gör att det t.ex. i rusningstid på vissa linjer kan vara en mycket lägre genomsnittlig punktlighet, som då drabbar ett stort antal resenärer. Vidare bör man beakta att det ökade tågresandet även leder till att problem med punktligheten i dag ofta påverkar fler människor än tidigare.

För godstrafiken är det punktligheten för ankomst till bangård som redovisas av Trafikverket, vilket sällan anses relevant i relationen mellan godstransportör och kund. Green Cargo mäter istället punktlighet som andel tåg i tid till kund (på 1 timmes nivå). Då ligger punktligheten på 90–95 procent (figur 6.16). En kommande rapport från Riksrevisionen förväntas ge en fördjupad bild av tågtrafikens punktlighet och möjligheterna till förbättringar.

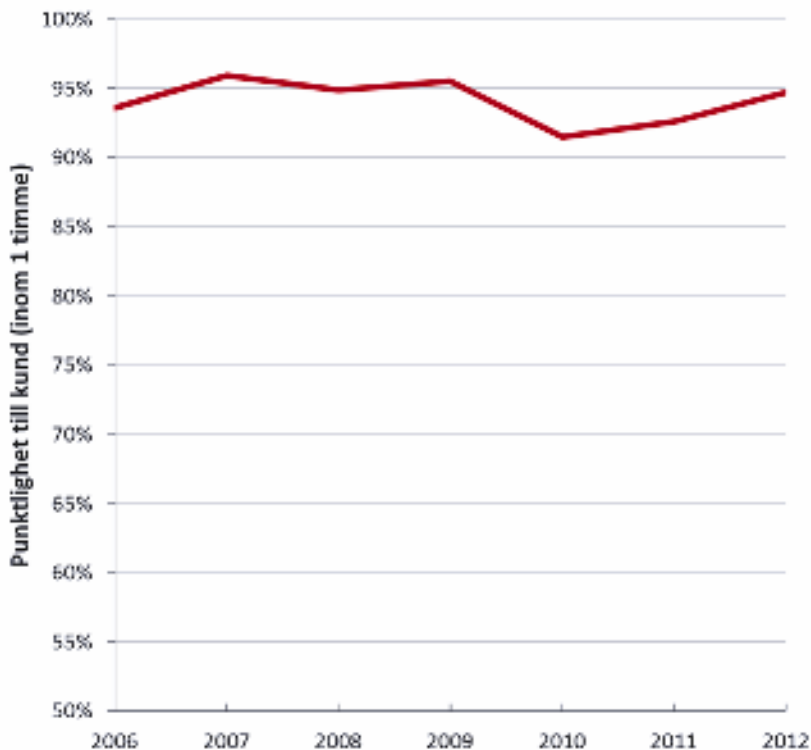
Figur 6.15 Punktlighet i person- och godstrafik (andel tåg som ankommer inom 5 min från utsatt tid) 1970-2012



Källa: Trafikverket

Operatörerna uppger att konkurrensen mellan olika operatörer och mellan järnväg och väg bidragit till att öka kvaliteten på transportererna, men samtidigt har exempelvis besvärliga vinterförhållanden och problem med infrastrukturen försämrat kvaliteten vissa år.

Figur 6.16 Green Cargos punktlighet till kund 2006–2012



Källa: Pelle Andersson, Green Cargo

6.10 Effekter av upphandlingar av persontrafik

Uppgifter om kostnadseffekter vid trafikhuvudmännens upphandlingar har visat på stora besparingar första gången trafiken upphandlas (Alexandersson, 2011), trots att antalet budgivare ofta bara varit två eller tre företag (inklusive SJ). Den första upphandlingen av länsbanorna i Småland 1989 resulterade i en kostnadsbesparing för de berörda trafikhuvudmännen med cirka 21 procent. Upphandlingen av trafiken Simrishamn–Ystad gav en kostnadsminskning på 18 procent och även i andra upphandlingar har 10–20 procent varit vanliga utfall.

För den av staten upphandlade trafiken erhöles en stark kostnadspress de första två åren, minus 21 procent i fasta priser med bibehållen trafikvolym. Därefter hölls kostnaderna relativt

stabila under flera år, trots att inget företag vann några upphandlingar. Enbart hotet om konkurrens tycks alltså ha varit tillräckligt för att pressa SJ:s begärda ersättning. När flera företag till sist vann trafik i upphandlingarna 1999 pressades ersättningsnivån ytterligare 28 procent. I senare tiders upphandlingar har det sällan blivit lika spektakulära kostnadsminskningar.

I flera tidigare studier (Alexandersson och Hultén 2006; Alexandersson och Hultén 2007) har jag undersökt buden i upphandlingar av järnvägstrafik och kunnat konstatera att spridningen i anbudspris varit avsevärd. Enstaka företag tycks ha tillämpat vad jag kallar rovdjursstrategier, med mycket låga bud vad gäller begärd ersättning, sannolikt avsedda att slå ut andra företag från marknaden helt och hållet. Endast i ett enda fall – SJ:s bud i den andra upphandlingen av Smålandstrafiken – har ett företag i efterhand kunnat dömas för underprissättning, och då för att det skedde i kombination med en dominerande ställning på marknaden. I några uppmärksammade fall har låga bud, lagda antingen av strategiska skäl eller som följd av felbedömningar, lett till att företagen fått svårt att uppfylla kontraktet under hela avtalsperioden. På senare tid har exempelvis DSB First med sitt kontrakt för Öresundstågen uppmärksammats i detta avseende. Ett tillkommande problem, som fördyrat hela upphandlingsprocessen, har varit att allt fler upphandlingar kommit att överklagas av någon av de förlorande parterna.

6.11 Innovationer

Det finns några exempel på innovationer som direkt kan härledas till inträdet av nya aktörer. BK Tåg införde förändringar i lokförarnas arbetsuppgifter så att de blev mer involverade i underhållet av fordonen. Redan i sitt anbud 1989 hade BK Tåg presenterat idéer för hur motorvagnarnas standard kunde förbättras, baserat på erfarenheter från sin bussverksamhet. På uppdrag av trafikhuvudmannen började företaget också att byta ut stora delar av den järnvägsspecifika (och dyra) materielen till billigare och mer standardiserade komponenter, till exempel bussmotorer från Volvo. Det var förändringar som ansetts som omöjliga på SJ:s tid (Alexandersson, 2011).

Tågkompaniet visade i början av 2000-talet vilja att experimentera med prissättning och uppbyggnad av nya

informations- och bokningssystem. Även SJ har blivit mer innovativt och söker nya lösningar, exempelvis vad gäller fordon, prissättning och marknadsföring.

På godstransportsidan förefaller det ha blivit en förbättrad förmåga att med mer anpassade upplägg knyta upp helt nya kunder till järnvägen, både bland de små företagen och marknadsledande Green Cargo. I Vierth (2012) redogörs för uppkomsten av dagliga tågpendlar (t.ex. via Göteborgs hamn) som en särskilt viktig effekt av marknadsöppningen. Transportköpare har också uppgett att anbudsgivare fått incitament att köpa nya lok för att i upphandlingar leva upp till krav på miljöanpassade och energieffektiva lok. Green Cargo har genom ombyggnad av äldre fordon samtidigt lyckats få ned både miljöpåverkan och kostnader.

Vad som hittills förefaller saknas vad gäller innovationer i järnvägssektorn är företag med helt annorlunda affärsmodeller än de traditionella.

6.12 Produktivitet

Det faktum att järnvägssektorn av i dag utgörs av så många aktörer, samt att det tidigare integrerade SJ inkluderade många andra verksamheter vid sidan om järnvägstrafik, gör att det kan vara svårt att få en korrekt bild av hur antalet anställda i sektorn har utvecklats över tid. Därmed blir det också svårare att bedöma produktivitetsförändringar. I vissa sammanställningar, t.ex. i Regelutredningen,⁵ jämförs bara antalet anställda sysselsatta i trafikproduktionen. Med denna metod konstaterades relativt kraftiga produktivitetsökningar för perioden 1990–1999. 2005 gjorde jag ett försök att skatta hur många som år 2003 arbetade i järnvägssektorn genom att lägga samman antalet anställda i de då verkamma trafikoperatörerna och andra företag sprungna ur SJ:s bolagisering. Banverkets anställda och en del andra företag inkluderades också. Detta jämfördes sedan med SJ före uppdelningen 1988, men med avräkning för de anställda i SJ:s många kringverksamheter. Analysen visade att antalet anställda minskat med åtminstone 30 procent (Alexandersson, 2011), trots den ökade produktionen av tågtrafik. Med andra ord hade det skett en mycket kraftig produktivitetsförbättring 1988–2003.

⁵ SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader*

Vierth (2012) har studerat produktiviteten hos trafikutövarna i godstrafiken efter marknadsöppningen 1996, bl.a. genom att beräkna transportarbetet per anställd. Hon fann att produktiviteten ökat med i genomsnitt 31 procent 1997–2010, med en högre ökning hos nyetablerade operatörer.

Vierth (2012) studerar också utvecklingen i antalet registrerade godsvagnar, som minskade med 25 procent 1996–2010. Samtidigt ökade vagnarnas samlade lastförmåga med 8 procent. Den här typen av förbättringar har exempelvis inneburit att Green Cargo år 2004 producerade lika mycket i nettotonkm som SJ Gods gjorde 1989, men med 40 procent av personalstyrkan och 50 procent av vagnparken.

I termer av kostnadseffektivitet har jag ovan redovisat exempel på effekter av persontrafikupphandlingar. Ett ofta nämnt exempel från godstrafiken är att LKAB lyckats få ned transportkostnadernas andel av de totala produktionskostnaderna kraftigt, från 21 procent år 1992 till 11–12 procent år 2000 och till 9 procent år 2010 (Vierth, 2012). Den största minskningen kom när företaget fick egen trafikeringsrätt på Malmbanan (Alexandersson m.fl., 2000).

6.13 Transaktionskostnader

Det finns inte många studier av hur transaktionskostnaderna utvecklats i den svenska järnvägssektorn. Ett undantag är Stelling (2007), som drar slutsatsen att transaktionskostnaderna som förväntat har ökat, men att dessa merkostnader har mer än kompenseras av de minskade kostnader som den ökade konkurrensen har resulterat i.

6.14 Internationella jämförelser

Internationella jämförelser mellan flera olika länders utveckling på järnvägsområdet är ofta vanskliga att göra, eftersom skillnader mellan järnvägssystemen och grundläggande förutsättningar påverkar analysen. Jag kommer ändå att redogöra för några aktuella studier och jämförelser här.

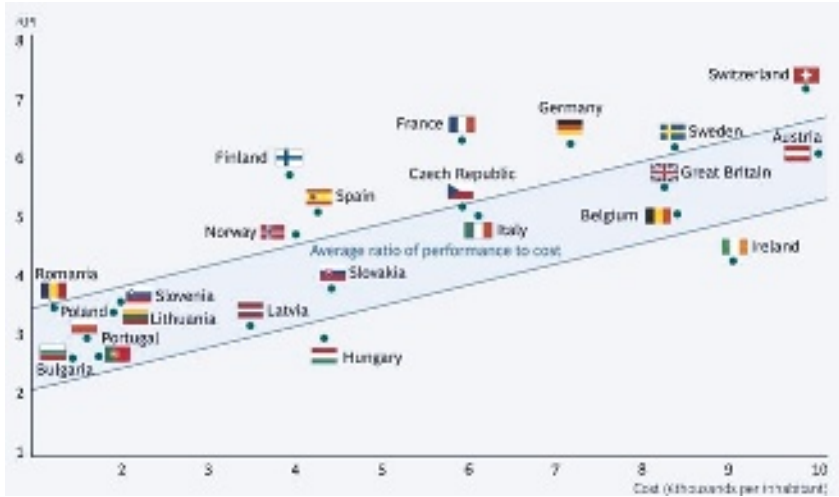
En sammanställning av uppgifter från EU-kommissionens Statistical Handbook 2012 över persontransportarbetets utveckling

visar att Sverige haft den allra bästa utvecklingen i EU 1990-2010, men också att en del länder som inte genomfört lika långtgående reformer, t.ex. Schweiz och Belgien, haft en mycket god utveckling. Vad gäller godstransporterna har Sverige utvecklats sämre än EU15-länderna 1995-2008 (Vierth, 2012), men samtidigt ligger järnvägens andelar av godstransportarbetet på en mycket högre nivå än genomsnittet i EU (23 procent mot 10,8 i EU27 år 2008).

En återkommande studie avseende liberaliseringen av järnvägen i EU görs av IBM i syfte att jämföra hur långt olika länder har gått, bl.a. vad gäller att öppna upp marknaderna för konkurrens. Utifrån en rad olika uppgifter sammanställs ett index, det s.k. Rail Liberalisation Index, som fått viss spridning både i branschen och i en del mer vetenskapliga sammanhang. Enligt den senaste upplagan, avseende år 2011, ligger Sverige nu i topp som det mest liberaliserade landet i EU, tätt följt av Storbritannien, Tyskland och Nederländerna.

Duranton m.fl. (2012) på Boston Consulting Group har gjort en sammanställning av vad de kallar European Railway Performance Index, där järnvägssektorns resultat i EU-länderna jämförs utifrån en sammanvägning av tre dimensioner: intensitet i användningen (personkm respektive tonkm i förhållande till antalet invånare), servicekvalitet (punktlighet, biljettpriser m.m.) och säkerhet (olyckor samt dödade per tågkm). Sverige placerar sig bland de fem bästa länderna, även om servicekvaliteteten är lägre än i de flesta andra länder. Författarna gör sedan en analys där de bl.a. ställer detta index mot de offentliga medel som satsas på järnvägen (per person) i respektive land. Resultatet visar på en korrelation mellan dessa, d.v.s. högre satsningar av offentliga medel resulterar i bättre resultat för järnvägssektorn (figur 6.17). Sverige placerar sig dessutom bland de länder som får ut mest av de pengar som satsas på järnvägen. Samtidigt bör det påpekas att analysen säger inte något om huruvida satsningarna utgör en bra användning av offentliga medel i allmänhet.

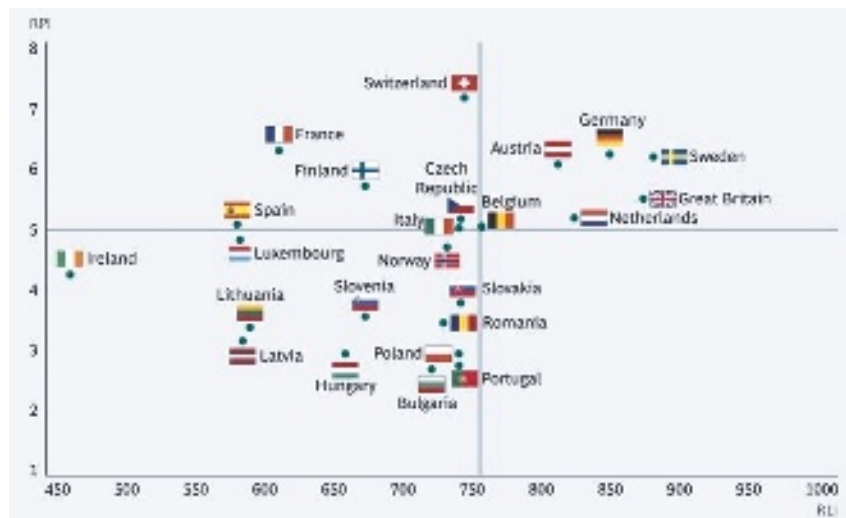
Figur 6.17 Korrelation mellan Railway Performance Index och offentliga medel till järnväg



Källa: Duranton m.fl. (2012)

I nästa steg jämförs indexet med Rail Liberalisation Index (figur 6.18). Analysen visar att graden av liberalisering bara inverkar svagt på hur väl järnvägssektorn presterar i termer av RPI. Vidare spelar inte den valda organisationsmodellen (vertikal separation, integration eller holdingbolags-modell) någon roll för resultatet i denna mätning.

Figur 6.18 Korrelation mellan Railway Performance Index och Rail Liberalisation Index



Källa: Duranton m.fl. (2012)

Baserat på metodik använd i en del tidigare vetenskapliga studier har Van de Velde m.fl. (2012) nyligen gjort en av de mest ambitiösa studierna i syfte att jämföra järnvägssektorns utveckling i olika länder (inte bara EU) och eventuella samband med vertikal och horisontell separation. De finner att resultatet är beroende av hur pass intensivt järnvägen används i olika länder. I länder med frekvent trafik och ett högt kapacitetsutnyttjande i järnvägsanläggningen (till vilket Sverige inte räknas i denna studie) kommer vertikal separation att i genomsnitt resultera i högre kostnader, bl.a. p.g.a. transaktionskostnader och problem med att aktörer styrs av olika incitament, vilket försämrar samordningen. I länder med lägre kapacitetsutnyttjande kan vertikal separation istället ge minskade kostnader. Vidare tycks det – allt annat lika – vara mer kostsamt med vertikal separering i järnvägsnät med en hög andel godstransporter. Däremot tycks kombinationen vertikal separation och konkurrensutsättning i persontrafiken vara mer gynnsam än att introducera konkurrens med en integrerad organisationslösning. Vidare visar studien att horisontell separation (mellan person- och godstrafik) i regel resulterar i stora kostnadsminskningar.

6.15 Erfarenheter, effekter och orsaker – en sammanfattande diskussion

Jag har i detta kapitel försökt ge en mångsidig bild av hur den svenska järnvägssektorn har utvecklats sedan de första stora organisationsförändringarna genomfördes i slutet av 1980-talet. I flera avseenden är det en positiv bild som framträder av en bransch som har vuxit, både i absoluta och relativa termer. I första hand gäller detta dock persontrafiken, medan godstrafiken har haft en mer ojämn utveckling när det gäller tillväxten. Helt klart är att det skett mycket stora produktivetsförbättringar i hela sektorn och då inte minst i godstrafiken. Säkerheten på järnväg har förbättrats under perioden, särskilt med tanke på den ökade trafiken. Samtidigt finns det en oroande negativ trend de allra senaste åren som bör tas på allvar, även om orsakerna kan behöva studeras närmare.

En viktig fråga att ställa är vilka effekter som kan härröras till organisationsförändringar som vertikal eller horisontell separation, marknadsöppning eller till andra faktorer och händelser. En av de viktigaste utvecklingstrenderna att beakta är de ökade satsningarna på järnvägen, både från statligt och regionalt håll. Internationella jämförelser har visat att detta sannolikt haft stor betydelse för utvecklingen, medan organisationsformen ofta har spelat en underordnad roll. Som jag har diskuterat i exempelvis Alexandersson (2010) är det mycket som talar för att den vertikalt integrerade järnvägssektorn i Sverige på 1980-talet utgjorde ett hinder för ökade satsningar. Detta berodde i huvudsak på två saker. För det första var det svårt för statsmakterna att se vart pengarna tog vägen när man ökade anslagen till det integrerade och starkt differentierade affärsverket SJ. En del gick till infrastrukturen, men det fanns också underskott i trafiken och kanske även i andra verksamhetsgrenar. För det andra var SJ en stark spelare på transportmarknaden som konkurrerade med många andra företag, även i den privata sektorn. Mer pengar till SJ kunde då betraktas som ett ensidigt gynnande av ett statligt företag. I och med delningen mellan bana och trafik, och bildandet av Banverket, blev det möjligt att se till att de statliga anslagen enbart gick till infrastruktur. Därför utgör den vertikala separationen enligt min mening en indirekt förklaring till viktiga delar av den utveckling som skett i Sverige.

Att introduktionen av upphandling i konkurrens lett till kostnadsminskningar i den upphandlade trafiken är ostridigt, men samtidigt har upphandling ibland också medfört andra, mer oönskade konsekvenser som strategisk budgivning. För gods-trafiken, trots den blandade utvecklingen över tid, tycks kunderna vara eniga om att effekterna av avregleringen på denna del av marknaden varit positiva. I en del avseenden är det ännu för tidigt att säga vilka effekterna blivit. Den direkta konkurrensen om kunderna i persontrafiken har nyligen kommit igång, men ännu finns ganska lite erfarenheter. Det är också viktigt att beakta att en förändring i form av en marknadsöppning kan behöva tid innan den leder till en omställning av sektorn och aktörernas beteende, t.ex. beroende på hur förutsättningarna för konkurrens ser ut i praktiken.

Viktigt att notera är att den bild som redovisats i detta kapitel i första hand har behandlat mätbara, kvantitativa storheter, i flera fall begränsade till sådana där det finns ett material som går att följa över tid. En sådan beskrivning säger dock ganska lite – eller ibland inget alls – om problem och svårigheter, ibland av mer kvalitativ natur, som dykt upp längs vägen och som delvis fortfarande föreligger. Ett av syftena med nästföljande kapitel blir därför att komplettera bilden med den typen av information.

7 Problembeskrivningar och förbättringsområden

7.1 Inledning

I detta kapitel kommer jag att redovisa den inventering jag gjort av områden där det föreligger potential till förbättringar i järnvägens funktionssätt. Såväl stora övergripande problemområden, som mer specifika och begränsade, kommer att presenteras. I de allra flesta fall handlar det om områden och synpunkter som lyfts av de olika intressenter som jag har varit i kontakt med, men inventeringen har också kompletterats med områden som framkommit i andra sammanhang och tidigare utredningar, samt egna iakttagelser. Väl att märka kan det mycket väl finnas problem- och förbättringsområden som inte behandlas eller enbart behandlas översiktligt, eftersom tiden inte har medgett en mer ingående analys. I arbetet med utredningens nästa steg bör det finnas en beredskap för att nya eller delvis nya områden kan vara aktuella att hantera. I vissa fall finns det olika åsikter om ett problemområdes omfattning och relevans och jag försöker då peka på dessa olikheter. I samband med några problembeskrivningar blir det också nödvändigt att gå djupare i vissa av järnvägssektorns funktioner, processer och organisationer.

Fokus i kapitlet ligger alltså på ett antal problem- och förbättringsområden. Samtidigt bör det poängteras att många också har framfört synpunkter med innebörden att det svenska järnvägs-systemet trots allt fungerar relativt väl, t.ex. i ett internationellt europeiskt perspektiv, och att det är lätt att glömma bort det som faktiskt blivit bättre under 1990- och 2000-talen samt även under senare år. Detta är saker som jag också har behandlat närmare i kapitel 6.

En av styrkorna med den svenska järnvägssektorn och dess aktörer är att det finns en tradition att träffas och diskutera

problem öppet mellan berörda parter. Det finns också ett stort engagemang hos många människor som ofta går utöver vad deras aktuella arbetsgivare formellt kräver. Många har sektorns allmänna bästa och framtida utveckling som ledstjärnor och agerar därefter. Det gör också att det i samband med att olika problem- och förbättringsområden diskuteras ofta dyker upp förslag på lösningar som inte enbart gynnar en enstaka aktör. Även om den analys som ska leda fram till konkreta förbättringsförslag i första hand ska ske i nästa steg av utredningen, har jag valt att i flera fall ändå nämna de förslag till lösningar som florerar, eftersom det finns anledning att redan nu fundera på vilka och inte minst vilka typer av lösningar som kan vara aktuella att utreda i nästa steg.

Problemområdena har grupperats efter ett antal huvudrubriker. Under dessa redovisas i regel först vissa sakförhållanden och processer mer i detalj, varefter jag presenterar de synpunkter som framförts. I nästa kapitel återknyter jag till dessa områden med mina samlade reflektioner och bedömningar. Detta utgör sedan underlag för rekommendationer kring om och hur respektive problemområde bör behandlas i nästa steg i utredningen.

7.2 Förutsättningar olika medborgare och organisationer att använda tåget för reseändamål

7.2.1 Information och biljetter m.m.

Resenärer som vill använda tågtjänster behöver få information om vilka resmöjligheter som erbjuds och till vilket pris, ha möjlighet att boka resan och betala för den, inklusive få tillgång till den biljett eller annan form av resedokument som styrker rätten att genomföra resan. För långväga resor som involverar byten, ibland även mellan tåg och buss, får det betraktas som önskvärt att det för resenären går att genomföra dessa processer på ett enkelt sätt, med möjlighet att även få hela resan på en biljett. Genom olika typer av samarbeten är det möjligt att få samlad information om resmöjligheter, i vissa fall även med priser och möjlighet att boka och betala biljetter på ett ställe också när resan involverar byten mellan flera transportörer.

Den viktigaste samarbetsorganisationen på området är Samtrafiken i Sverige AB. Bolaget ägs gemensamt av 36 trafikföretag i Sverige, vilket inkluderar de 21 regionala kollektivtrafik-

myndigheterna, flertalet tågoperatörer och busstrafikföretag. Samtliga ägare har numera en likvärdig ställning vad gäller ägarandel (fram till 2010 var SJ AB den störste ägaren). Samarbetet inom Samtrafiken berör områdena information, planering, biljettsamverkan, trafikantinformation, störda lägen och tillgänglighet. Informationssamverkan inkluderar förvaltningen och driften av (på Transportstyrelsens uppdrag) den s.k. Riksdatabasen, en databas som ska innehålla information om all tidtabellagd persontrafik i Sverige. Alla trafikföretag har en skyldighet att lämna tidtabellsinformation till databasen. Vidare drivs reseplaneringsverktyget ResRobot genom vilket allmänheten på internet kan söka efter olika resmöjligheter. Samtrafiken erbjuder även genom TrafikLab tredjepartsutvecklare all data i Riksdatabasen samt gränssnitt för utveckling av programvara relaterad till ResRobot. Planeringssamverkan handlar om att samordna tidtabellsplaneringen mellan trafikföretagen för att underlätta byten.

Biljettsamverkan innefattar försäljning av såväl enkla som kombinerade biljetter. Kombinerade biljetter kallas Resplus, ett gemensamt biljett- och regelsystem som gör det möjligt för resenärer att via en beställning köpa en genomgående biljett med flera operatörers trafik, omfattande totalt 3500 orter i Sverige. För Samtrafikens ägare och partner utgör systemet samtidigt ett försäljnings-, distributions- och avräkningssystem med koppling till ett stort antal säljkanaler och försäljningsställen. Resplusbiljetter inkluderar också en garanti som innebär att vid förseningar eller missade anslutningar kan en resenär använda samma biljett för att åka med annan operatör. Trafikantinformation är ett relativt nytt verksamhetsområde, baserat på skyldigheten för trafikföretagen att lämna in trafikdata till ett Gemensamt TrafikantInformationssystem (GTI) som förvaltas av Samtrafiken. Samarbete kring tillgänglighet syftar bl.a. till att underlätta för personer med funktionshinder att använda transportsystemet. Samtrafiken har därför utvecklat ett gemensamt ledsagningsystem (se vidare nedan).

Företaget Linkon AB (ett helägt dotterbolag till SJ AB) sköter på uppdrag av Samtrafiken produktutveckling och drift av Samtrafikens tjänster och ansvarar även för generalagentfunktionen. Det innebär att Linkon hanterar rätten för återförsäljare inom och utom Sverige att sälja operatörernas utbud i biljettsamverkan. Linkon driver och administrerar också SJ AB:s bokningssystem Petra. När biljetter säljs genom biljettsamverkan

hanterar Linkon bokningsinformationen och betalningsströmmarna (på Samtrafikens uppdrag) och ser till att pengarna fördelas till rätt operatörer. Varje operatör får av Samtrafiken bara tillgång till sin egen försäljningsstatistik. Linkon är i dag det enda företag som (via gränssnittet Hermes som hanteras via SJ AB:s medlemskap i UIC) kan erbjuda försäljning av internationella tågbiljetter med färd- och platsbiljett på samma dokument. Linkon kan för närvarande inte vara medlem i UIC på egen hand eftersom företaget inte är en tågoperatör.

I tillägg till biljettsamverkan genom Samtrafiken har åtminstone Veolia, Tågkompaniet, Swebus och Kustpilen särskilda avtal med SJ AB om att sälja varandras biljetter via de egna bokningssystemen.

Synpunkter

Synpunkter på hur biljettsystem och samarbetet mellan olika aktörer vad gäller bl.a. biljettförsäljning fungerar har främst framförts av resenärsföreträdare och nya aktörer bland tågoperatörerna. Resenärsföreträdare har framfört att det är ett problem att Resplus-systemet fortfarande är relativt okänt bland resenärer i allmänhet. En orsak uppges vara bristande marknadsföring, även om Samtrafiken genomfört ett antal kampanjer för att informera om systemet. Möjligheten att via systemet köpa genomgående resor som dessutom inkluderar rätt att använda annan operatör vid störningar borde användas mer och synas bättre. Problemen med att använda vanliga kreditkort, eller för den delen kontanter, för betalning av kollektiva resor i flera regioner har också kritiserats. Det framförs också kritik mot att tidtabeller, kartor och annan information som hanteras genom Samtrafiken inte längre distribueras på annat sätt än i digital form, vilket missgynnar dem som inte har tillgång till internet. När Samtrafiken upphörde med att trycka publikationen Tågtider år 2012 erbjöds alla som kontaktade Samtrafiken att få ett utskrivet exemplar hemskickat, något som dock bara en handfull personer hörsammat.

Samtrafiken har på senare år drivit ett projekt som syftar till att utveckla ResRobot till att också bli en portal för försäljning av biljetter direkt till kund. Det har framförts att en fortsatt utveckling av systemet för tillfället lagts på is efter att branschen inte kunnat enas om en hållbar ekonomisk modell för lösningen. Enligt vissa uppgifter saknades intresse från SJ AB att sälja sina

biljetter genom ett sådant system. Detta har uppmärksammats som ett problem från såväl resenärsföreträdare som nya operatörer. Resenärsföreträdare har pekat på Storbritannien som ett exempel på ett land med en avreglerad marknad där tåg företagen, via lagkrav och genom sin organisation ATOC, har etablerat ett gemensamt system för såväl sökning som försäljning av samtliga resealternativ.

Nyinträdande tågoperatörer menar att SJ AB i dag har en dominerande ställning som liknar ett de facto-monopol för bokning och försäljning av tågbiljetter via företagets hemsida www.sj.se. Enligt dessa måste man finnas med där för att synas på transportmarknaden, även om möjligheten också finns att sälja biljetter via en egen kanal. SJ AB visar i dag alla reserelationer som ingår i Samtrafikens biljettsamverkan, också från konkurrerande företag, men det uppges att det inte finns några garantier om detta för framtiden. På SJ AB:s hemsida säljs t.ex. också biljetter med långfärdsbussar, men där kräver SJ AB sedan några år att resenären själv måste bocka för en ruta för att dessa ska visas som alternativ. Enligt vissa uppgifter har det inneburit en betydande minskning i försäljningen av bussbiljetter via SJ AB. Oron som nyinträdande företag uttrycker är att SJ AB plötsligt skulle kunna införa en motsvarande ruta för konkurrerande tågtrafik. Vissa (men inte alla) tycker också att avgiften som SJ AB tar ut för att sälja andras biljetter är för hög. En åsikt som framförts är att SJ AB:s försäljningskanal och/eller dotterbolaget Linkon borde separeras från SJ AB och bli en fristående aktör utan bindningar till någon enskild operatör. Linkon skulle t.ex. istället kunna vara direkt underställt Näringsdepartementet. SJ AB:s ledning har framfört till utredningen att Linkon inte nödvändigtvis måste vara en del av SJ AB.

En del har också velat likna SJ AB:s bonussystem SJ Prio vid SAS Eurobonus-system, som under en övergångsperiod inte fick tillämpas för inrikes resor p.g.a. SAS dominerande ställning (genom ingripande från Konkurrensverket).

Prisutvecklingen på järnvägsresor har lyfts som ett angeläget område att följa, bl.a. mot bakgrund av den ökade differentiering som skett särskilt i SJ AB:s prissättning.

7.2.2 Resenärer med funktionsnedsättning

Personer med nedsatt rörlighet har rätt till ledsagning av stationsförvaltaren på stationen för att ta sig på, av eller byta tåg och har även rätt till assistans av järnvägsföretaget ombord på tåget. Regler om detta finns i förordning (EG) 1371/2007, artiklarna 19-25. Det finns begränsningar i vad en ledsagare kan och får hjälpa till med, vilket innebär att tjänsten inte är detsamma som personlig assistans.

Stationsförvaltare är ett nytt begrepp i svensk lagstiftning och avser en organisatorisk enhet i en medlemsstat som har getts ansvaret för förvaltningen av en järnvägsstation. Infrastrukturförvaltaren kan vara stationsförvaltare. Jernhusen och Trafikverket samarbetar kring ledsagning på stationer. Med hjälp av Samtrafiken har den s.k. Ledsagningsportalen byggts upp, och i dag finns mötesplatser för ledsagning på 124 stationer i Sverige enligt den information som ges på hemsidan www.stationsledsagning.se. Den resenär som behöver ledsagning beställer denna i samband med att resan bokas och senast 24 timmar innan tågets avgång eller ankomst. Det är Riksfärdtjänsten Sverige AB som av Jernhusen har kontrakterats för att utföra ledsagningstjänsten. Trafikföretagen har i dag möjlighet att ansluta sig till beställningssystemet för att (åt sina resenärer) beställa ledsagning till en viss tid och plats, men på lokal och regional nivå kan de också välja att alternativt avropa redan upphandlade resurser eller egna anställda. En resa bokad med ledsagning i systemet kan kopplas ihop med lokala och regionala resor utan förbokning. Ett antal regionala trafikmyndigheter har egna ledsagningstjänster och har valt att inte ansluta sig till portalen. Det gäller t.ex. Västtrafik, Skånetrafiken och X-trafik.

En annan internetbaserad tjänst som också tagits fram av Samtrafiken är www.stationsinfo.se, som ger detaljerad information om bl.a. utvalda järnvägsstationer med planskisser, öppettider m.m. Den tjänsten kommer dock att stängas från 1 januari 2014.

Synpunkter

Flera företrädare för personer med funktionsnedsättning har vittnat om att ledsagningen inte alltid fungerar som det är tänkt. Ett illustrativt exempel handlar om en bokning av resa från Sundsvall till Södertälje Syd med ledsagning. Där krävdes ett flertal

telefonsamtal och två dagars utredning innan den som behövde ledsagning kunde få besked om hur beställningen skulle hanteras. Resenären hade behov av ledsagning i Sundsvall, vid byte i Gävle och vid ankomst till Södertälje Syd. På sträckan Sundsvall-Gävle bedrivs trafiken av X-trafik, medan SJ AB bedriver trafiken på del av sträckan Gävle-Södertälje Syd. Inledningsvis var beskedet till resenären om ledsagning ett nej från såväl X-trafik som SJ AB. SJ AB nekade med hänvisning till att det var X-trafiks tåg och X-trafik nekade för att Sundsvall ligger utanför deras ordinarie område. Riksfärdtjänsten, dit resenären därefter vände sig, kunde efter två dagar lämna beskedet att det var X-trafiks ansvar eftersom det var deras tåg. Resenären behövde kontakta X-trafik och beställa ledsagning från tåget till mötesplatsen vid bytet i Gävle och kontakta SJ AB för ledsagning vid tågets ankomst i Södertälje Syd. Den senare ledsagarbokningen gick att göra vid biljettbeställningen.

Särskilda brister har också påtalats i samband med längre resor där byten mellan trafikslag förekommer, liksom vid förseningar. Ledsagarportalen lyfts fram som ett lovvärt initiativ, men problemet är att relativt få trafikföretag hittills anslutit sig, vilket innebär att resenären behöver kontakta flera företag i separat ordning. En anledning till att vissa operatörer har valt att sköta ledsagning i egen regi istället för genom den upphandlade tjänsten från Riksfärdtjänsten uppges vara höga avgifter. Det är dock oklart om det avser bokningssystemet eller själva ledsagningstjänsten. Vidare är det fortfarande många stationer där ledsagning inte erbjuds.

Att tjänsten stationsinfo.se är på väg att avvecklas upplevs också som ett problem, även om det funnits vissa brister i tjänstens användbarhet. Resenärer som söker närmare uppgifter om särskilda stationer kommer i fortsättningen att behöva vända sig till varje enskild fastighetsförvaltare.

Ett annat problemområde som lyfts fram ur ett tillgänglighetsperspektiv är bristande driftsunderhåll på stationer av t.ex. hissar och i vissa fall ett underskott på hissar. Till vissa plattformar på Stockholms Central finns bara en enstaka hiss, som ska betjäna såväl personer med funktionshinder som resenärer med barnvagnar eller mycket bagage. Resenärer upplever att de som har ansvar för att påtala brister och att den som förvaltar stationen inte har ett system för att göra regelbunden kontroll av sin anläggning. Även informationen kopplad till underhåll anses bristfällig, t.ex. vad

gäller möjligheten att (helst i förväg) få kunskap om på vilka stationer hissar är ur drift och vilka alternativ som finns.

7.3 Förutsättningar för varuägare och transportorganisatörer att använda tåget

Stora delar av den svenska basindustrin är beroende av effektiva järnvägstransporter. En del transporter är svåra att överföra till väg och för vissa finns dessutom säkerhetsrestriktioner. Industrin har i många fall gjort stora investeringar för att järnvägstransporter ska kunna användas för inflöden av insatsvaror, för flöden som utgör en del av logistikhanteringen mellan olika enheter under produktionsprocessen, eller för leverans av färdiga produkter.

7.3.1 Synpunkter

Näringslivets transportråd, som företrädare för varuägarna, liksom de transportköpare jag har träffat, anser att marknadsöppningen har bidragit till att ge möjlighet till effektivare transporter genom att upphandling och samarbete nu kan ske med fler trafikutövare. Vissa anser att systemtågstransporter har effektiviserats när nya operatörer tagit hand om dem, men att det samtidigt lett till bortfall av mindre vagnslastvolym till berörda industrier. Orsaken är att dessa tidigare kunnat hanteras som en del av Green Cargos tåg. Ett antal faktorer har lyfts fram som betydelsefulla om järnvägstransporterna ska kunna behålla sin ställning eller utvecklas. Dessa kommer att behandlas var för sig nedan.

Transporttider och punktlighet

Transporttidens betydelse har framförts som särskilt betydelsefull för exempelvis dagligvarutransporter inom livsmedelsindustrin. För lång transporttid i kombination med bristande punktlighet har i ett antal fall lett till att man under årens lopp övergett delvis nya transportupplägg på järnvägen till förmån för lastbilstransporter. Punktlighetsproblemen är särskilt allvarliga för utleverans av varor som ingår i olika försäljningskampanjer. Men långa transporttider och bristande punktlighet kan också medföra stora effekter för

såväl upplägning som genomförande av vagnomlopp för tunga transporter.

Kalkylmodeller – värdering av godstransporterna

Såväl varuägare som godstrafikföretag anser att godstransporterna missgynnas i de samhällsekonomiska bedömningar som ligger till grund för prioriteringar i infrastrukturplaneringen och vid kapacitetsfördelning. Man efterlyser utveckling av de samhällsekonomiska modellerna och värderingen av faktorer som tidsvärden för olika typer av gods, kostnadsvärderingar av gångtidstillägg i förhållande till de prestanda som utnyttjande trafikföretag kan leverera och värdering av effektiva vagnomlopp som om de inte fungerar kan innebära att man måste laborera med kostsamma fordonsreserver etc. Dagens värdering av godstågen anses också leda till att de missgynnas under tågföringen när det uppstår störningar som innebär att trafikledningen måste göra omledningar eller andra prioriteringar i förhållande till gällande plan. Exempelvis kan tillgången på tomma lastvagnar vara kritisk för hanteringen av ett företags flöden ut från fabrik, men när prioriteringsmodellen utgår från varuvärdet får den typen av transporter lägsta prioritet.

Snabbare anpassningar till marknadens efterfrågan

De synpunkter som anförts beträffande snabbare anpassning till marknadens behov gäller såväl infrastrukturåtgärder som nya tåglägen under gällande tågplan, s.k. ad hoc-ansökningar.

Man har exempelvis efterlyst den ”marknadspott” för snabba åtgärder i infrastrukturen, som fanns med i intentionerna redan när Banverket bildades. Varuägare och godstransportörer upplever att denna i praktiken antingen aldrig har använts eller alltför snabbt in-tecknats som en budgetreserv.

Näringslivet och godstransportörer anser sig också mindre betjänta av långsiktiga ramavtal än av ökade möjligheter till leverans av nya tåglägen under gällande tågplan som gör det möjligt för järnvägsföretagen kan svara upp mot nya önskemål från industrier och andra inom godstransportmarknaden. Man pläderar därför också för den typ av successiv kapacitetstilldelning som Trafikverket har under utveckling. Kapacitetsfördelningsprocessen

som den är utformad i dag innebär en påtaglig risk för att järnvägsföretagen ”garderar” sig och ansöker om onödigt många tåglägen för att vara säkra på att kunna klara av sina leveranser gentemot kunderna. Man har påpekat att det leder till att många tåglägen inte utnyttjas, ett förhållande som enligt uppgift även Riksrevisionen kommer att uppmärksamma i sin kommande rapport om punktlighetsproblemen inom det svenska järnvägssystemet.

Banavgifter

Lösamhetsproblemen hos järnvägens godstransportörer, liksom orsakerna till och problem med dem behandlas i avsnitt 7.9.5 Näringslivets företrädare har här uppmärksammat de planerade höjningarna av banavgifterna och de effekter som de kan leda till i form av mindre marknadsandelar för järnvägen, något som Trafikverket också påpekat i sina effektstudier av banavgiftshöjningarna.

Korrekt information om var godset befinner sig

Näringslivets företrädare är väl införstådda med att störningar alltid kan uppkomma och att exempelvis vagnar måste tas ur trafik till följd av uppkomna fel. Däremot anser man att det fortfarande är svårt att få information om var vagnar och gods befinner sig, en situation som uppenbart försvårar omlastning till annan vagn eller till annat trafikmedel för att om det behövs för att säkerställa att leverans kan ske utan orimliga förseningar.

7.4 Marknadstillträdet för tågtrafik

Som redan har konstaterats i tidigare kapitel har såväl organisatörer som utförare av järnvägstrafik rätt att ansöka om infrastrukturkapacitet var som helst på järnvägsnätet. Detta gäller för såväl persontrafik som godstrafik. Senare kommer processen för kapacitetstilldelning att behandlas närmare, inklusive de restriktioner som där föreligger vad gäller det faktiska tillträdet.

Vid sidan om de krav som ställs på järnvägsföretag för att få trafikera nätet finns det ett fåtal principiella skillnader att beakta mellan olika aktörers möjligheter till tillträde. För godstrafik-

operatörer eller organisatörer av godstrafik, som förväntas driva trafik på rent kommersiella grunder, finns inga egentliga begränsningar. För persontrafik innebär lagen (2010:1065) om kollektivtrafik att det föreligger vissa skillnader mellan den samhällsstödda, upphandlade trafiken, och den kommersiella trafiken. Detta gäller oavsett om det handlar om buss- eller tågtrafik.

Kollektivtrafiklagen föreskriver att varje regional kollektivtrafikmyndighet ska upprätta trafikförsörjningsplaner som inkluderar alla former av regional kollektivtrafik i ett län, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och den som ska vara föremål för allmän trafikplikt och därmed upphandlas. Ett beslut om att viss trafik ska omfattas av allmän trafikplikt kan överklagas hos förvaltningsrätten av den som bedriver eller har för avsikt att bedriva kommersiell kollektivtrafik och som berörs av beslutet. Vidare ger lagen regionala kollektivtrafikmyndigheter rätt att organisera och upphandla länsöverskridande kollektivtrafik, men bara om den är lämplig för att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande och faktiskt också tillgodose detta behov.

I korthet innebär detta att det å ena sidan finns en generell möjlighet till marknadstillträde för en kommersiell persontrafikoperatör, inklusive att konkurrera med befintlig upphandlad trafik, samtidigt som det finns ett begränsat skydd för en kommersiell operatör mot konkurrens från upphandlad trafik. För långväga upphandlad trafik finns dessutom en begränsning till att trafiken ska tillgodose arbetspendling eller vardagsresande och därmed inte inkräkta på kommersiell trafik. Därutöver har det genom särskilda beslut redan tidigare varit möjligt med stor-regional upphandlad trafik i bl.a. Skåne.

I praktiken upphandlas all regional tågtrafik och dessutom en del långväga tågtrafik, medan den kommersiella tågtrafiken bedrivs på ett antal fjärrtågslinjer. Det finns även ett fåtal äldre avtal där tågtrafik ännu inte upphandlats.

På Arlandabanan råder situationen att endast de järnvägsföretag som infrastrukturförvaltaren A-Train AB medger har rätt att ta upp och lämna av passagerare som reser till eller från Arlanda flygplats på linjen mellan Stockholm Central och Arlanda.

Som redovisats tidigare bedrivs godstrafiken i huvudsak av tågtrafikoperatörer som specialiserat sig på denna verksamhet och kör trafik på uppdrag av olika godskunder. Vidare finns ett antal

mer långtgående samarbeten mellan industriföretag och trafikföretag för vissa typer av transporter.

7.4.1 Synpunkter

Generella synpunkter på marknadstillträdet har tenderat att vara kopplade i första hand till möjligheterna att få tillräcklig kapacitet för olika typer av trafik, i vissa fall med hänvisning till förbindelser som gjorts i form av investeringar. Denna problematik behandlas närmare under avsnittet 7.6 om kapacitetstilldelningen. Nedan återges övriga synpunkter avseende marknadstillträdet, med behandling av först persontrafiken och sedan godstrafiken.

Persontrafiken

Som ett alternativ till den marknadsöppning som införts stegvis de senaste åren, har det framförts att man hade kunnat låta SJ AB behålla ett legalt monopol för delar av den kommersiella trafiken, dock under ett samhällsansvar med krav på utbudet av trafik. En annan variant hade kunnat vara att upphandla även den kommersiella delen av trafiken i en modell som liknar den brittiska.

Marknadsöppningen har hittills resulterat i ett svagt intresse från nya kommersiella initiativ som konkurrerar med SJ AB, men med den förändrade situationen inför 2014 har synpunkterna kommit att handla om vad nyinträdena kan innebära för resenärerna, liksom möjligheterna för de nya aktörerna att realisera sina planer. Det är ett område som får bli föremål för fortsatta studier.

Synpunkter kring tillträdet på persontrafikmarknaden kan i övrigt delas upp i sådana som avser villkor och utveckling för upphandlad trafik jämfört med kommersiell trafik, och sådana som avser de trafikupphandlingar som genomförs. Dessa behandlas närmare var för sig.

Kommersiell trafik i förhållande till samhällsorganiserad trafik

Från i första hand kommersiella tågoperatörer, men även från forskarhåll, har det framförts att den växande samhällsorganiserade regionala trafiken tenderar att växa på den kommersiella trafikens

bekostnad. Ett ofta diskuterat exempel är effekterna av att trafik-huvudmännen Skånetrafiken, Hallandstrafiken och Västtrafik fick egen trafikeringsrätt 2009 på linjen Göteborg-Lund och vidare till Malmö och Köpenhamn. De kunde därmed handla upp den stor-regionala tågtrafiken Öresundstågen som ett separat tågssystem. Till en början fortsatte SJ AB att köra kommersiell snabbtågstrafik parallellt, men i april 2012 upphörde plötsligt trafiken, motiverat med en bristande lönsamhet p.g.a. konkurrensen från Öresundståg. SJ AB påkallade en prövning hos Konkurrensverket som uppfattade det som en statsstödsfråga och därmed en fråga för departementet.

Med den mer generella marknadsöppning som skett efter 2009, och de bestämmelser som kollektivtrafiklagen omfattar, anses det finnas ett problem vad gäller gränssnittet mellan samhälls-organiserad trafik och kommersiell trafik som inte bara gäller tågtrafik. Det som främst lyfts som problematiskt är att de tidigare trafik-huvudmännen via statsbidrag till fordonsanskaffning har en särskilt gynnad ekonomisk situation när det gäller att organisera tågtrafik som kan konkurrera med kommersiell trafik.

Ett ytterligare exempel som lyfts fram är SL:s utökade pendeltågstrafik till Arlanda och Uppsala, där synpunkter väckts i första hand av flygbusstrafikens företrädare. Fallet anmäldes till Konkurrensverket, som dock inte fann anledning att ingripa med hänsyn till de möjligheter som kollektivtrafiklagens bestämmelser ger. En tydligare avgränsning mellan vad som bör organiseras i samhällets regi i förhållande till den kommersiella trafiken har av många uttryckts som önskvärd.

Upphandling av trafikkontrakt

Särskilda synpunkter har inkommit vad gäller hur upphandling av persontrafik går till. Företrädare för bl.a. fackliga organisationer menar att priset har en för avgörande betydelse i många upphandlingar jämfört med kvalitetsaspekter. Detta anses leda till en ökad risk för trafikkontrakt som inte fullföljs enligt avtal. Från tågoperatörer efterfrågas ofta avtal som ger operatören större inflytande. I samband med övergång från en operatör till en annan kan det ibland vara svårt för en ny operatör att få tillgång till gällande avtal mellan arbetsgivare och personal.

Fackföreningsföreträdare och lokförare menar att i vissa fall har arbetsmiljöfrågor som rör fordonen blivit mer svårhanterliga i upphandlad tågtrafik. Detta eftersom sådana frågor ska gå genom en arbetsgivare som inte själv äger fordonen. Fler tvister hamnar därför hos Arbetsmiljöverket.

Idéer som väckts vad gäller upphandlad kollektivtrafik är att omvandla subventioner till operatören för att täcka kostnader till en subvention riktad till resenärer, s.k. resenärspeng. I praktiken skulle operatörens ersättning bli beroende av antalet resenärer. Ett sådant system skulle också kunna användas för att få kommersiella operatörer att ge riktade rabatter till särskilda resenärsgupper, t.ex. pensionärer. Ett sådant system tillämpas i busstrafiken i Storbritannien.

Godstrafiken

De synpunkter som inkommit vad gäller marknadstillträdet på godstrafiksiden är i huvudsak positiva. Frågan har lyfts varför inte fler varuägare eller för den delen speditörer utnyttjat möjligheten att själva ansöka om tåglägen. Varuägarna uppger dock att möjligheten till detta varit tillräcklig för att göra järnvägsföretagen mer lyhörda för nya initiativ och önskemål, samt att det redan finns fungerande samarbeten i form av exempelvis Scandifibre Logistics och Trätåg som minskar behovet av renodlade speditörer.

En synpunkt som framförts är den bräckliga situationen avseende vagnslasttrafiken, som i dag endast bedrivs av Green Cargo och där det är svårt att se att någon mer etablering. I och med att Green Cargo, genom den ökade konkurrens som följt på marknadsöppningen, har tappat ett antal transportuppdrag som varit möjliga att samordna med vagnslasttrafiken, har riskerna ökat för en utslagning av denna del av marknaden.

7.5 Förutsättningar för trafikorganisatörer och järnvägsföretag att få tillgång till tilläggstjänster

7.5.1 Stationer, depåer och terminaler

För att bedriva trafik behöver en operatör, förutom tillgång till banan, även tillgång till terminalanläggningar och terminalservice. Det handlar om att kunna ta upp och släppa av passagerare på stationer och hållplatser eller att lasta och lossa gods på godsterminaler och lastområden. Det handlar också om att kunna underhålla den rullande materielen, att få service och löpande tillsyn av fordonen på depåer, tillgång till bangårdar för tågbildning, tillgång till underhållsverkstäder för tyngre underhåll och större reparationer samt möjlighet till uppställning eller parkering av fordon som för tillfället inte behövs. På fordon behöver tekniskt underhåll utföras men även annat underhåll som tvätt och avisning. Därutöver behöver terminaltjänster som t.ex. vattenfyllning, toalettömning och städning utföras innan tågsätt på nytt tas i bruk. Det kan avse snabba åtgärder i samband med vändning av tåg eller mer omfattande åtgärder som utförs under natt eller andra längre uppehåll i användningen av fordonen. Åtkomst till verkstäder behövs för att förhindra och åtgärda brister på fordon. Ytterst syftar det till att fordonen ska vara driftsäkra utan defekter eller brister som påverkar deras prestanda och därmed trafiken.

Trafikverket förvaltar huvudspåren, inkl. spår för resenärsutbyte vid plattform, på persontrafikstationer. Större stationsfastigheter förvaltas företrädesvis av Jernhusen och kommuner i anslutning till de spår som tillhör staten. Trafikverket förvaltar också stationer, dock endast mindre där stationshus saknas eller inte används. Hos de andra större infrastrukturförvaltarna utövas ansvaret för stationer och stationsservice som en del av infrastrukturförvaltningen.

Tjänster som t.ex. underhåll av fordon, städning, furnering m.m. utförs av företag om de inte helt eller delvis utförs av trafikföretagen själva. I den mån underhåll m.m. sker i eller i anslutning till särskilda depåer, sker verksamheten i regel av olika fristående företag som hyr anläggningen av Jernhusen eller annan på affärsnärlig grund. SL, Skånetrafiken m.fl. har egna depåer för underhåll av de fordon som används i den lokala och regionala trafiken.

Alla större rangerbangårdar liksom terminaler där enklare tågbildning kan ske förvaltas också av Trafikverket. Det principiella

skälet är att investeringar i sådana anläggningar, med de möjligheter till tåg bildning som de erbjuder, har direkt påverkan på behovet av kapacitet på linjespår. De sidospår anläggningar i övrigt som överfördes från SJ till Banverket år 1999 förvaltas i dag av Trafikverket. Det innefattar även spår på vissa kombiterminaler. Trafikverket ansvarar formellt sett för spårupplåtelsen medan Jernhusen ofta svarar för fastigheterna i anslutning till spår, inklusive de anläggningar som behövs för att utöva verksamhet vid terminal och, genom upphandlade entreprenörer, också för utbudet av terminalservice.

För att få tillgång till spår, depåer, terminaler och kringtjänster måste operatören alltså förhandla med Trafikverket om spårkapacitet, med Jernhusen eller annan om tillträde till anläggningen och med tjänstetillhandahållaren om nyttjandet av tjänsten. Den som vill nyttja spår, anläggningarna och tjänsterna behöver m.a.o. ingå avtal med ett antal aktörer.

Synpunkter

Trafikorganisationsföretag har framfört vikten av att depåerna är utformade så att de medger en tids- och kostnads-effektiv hantering. Det innebär att de bör vara lokaliserade nära stationer för tågens avgångs- och slutdestinationer. Tillhandahållande av infrastruktur och terminalservice behöver samordnas om personal och fordon ska kunna utnyttjas så optimalt som möjligt.

Många intressenter anser att det råder oklarhet vad gäller ansvar för spår, övriga anläggningar och tjänster, samt att det är svårt att få en överblick i fråga om vem som har rätt att göra vad. Det har framförts att bättre samordning av upplåtelse av kapacitet på huvudspår och sidospår behövs. Vidare har framförts att anläggningar i vissa fall är felaktigt placerade från logistiksynpunkt, att kapacitetsutnyttjandet avseende uppställning inom befintlig anläggning är dåligt och att övergripande styrning och samordning inom depåer saknas. När det gäller terminal- och depåservice har påtalats att det är möjligt att stänga ute konkurrenter genom långa avtal med företag som svarar för terminaler, depåer m.m. eller de tjänster som tillhandahålls där.

Från flera håll har Jernhusens ställning lyfts fram. Jernhusen äger ett antal anläggningar och ska enligt 2009 års reviderade

bolagsordning inom ramen för kravet på affärsmässighet vara ett ledande företag i utvecklingen av den svenska transportsektorn med anknytning till järnväg. Sedan den förändringen gjordes menar flera aktörer, t.ex. resenärsföreträdare, att Jernhusen har utvecklats i en mer kundorienterad riktning. Inom och i anslutning till de större stationsfastigheter som Jernhusen förvaltar pågår också ett arbete med att utveckla attraktiva stationsmiljöer med ett större urval av detaljister och tjänsteleverantörer. Jernhusen investerar också i nya depåer. De viktigaste depåerna är Hagalund i Solna, Olskroken i Göteborg och Malmö. Det har framförts från trafikoperatörer att det råder brist vad gäller uppställningsspår i Hagalund, Göteborg och Malmö, men även att det råder brist på verkstadslokaler, svarvkapacitet och avisningskapacitet. Med fler aktörer på banan, kommer anläggningarna vid Hagalund och Tomtebodavägen, som utgör ändpunkter i förhållande till Stockholms central, att behöva effektiviseras och optimeras. Dessa utgör monopolresurser i fråga om uppställning och trafiknära underhåll. Det framhävs att det är viktigt att säkerställa att uppställning och plats för omloppsbaseerat trafiknära underhåll även fortsättningsvis kommer att kunna erbjudas operatörer i relation till deras trafikuppdrag. Eftersom flera aktörer ansvarar för olika delar när det gäller tillgången till kapacitet och tjänster tar det tid att komma till beslut i viktiga och brådskande investeringsfrågor avseende depåerna.

Att Trafikverket inte tar betalt för nyttjande av spår som används till uppställning (här avses annan uppställning än den korttidsuppställning som sker i samband med planerad tågvändning) lyfts fram som en orsak till ineffektivitet i kapacitetsnyttjandet. Därutöver har operatörer ifrågasatt Trafikverkets inriktningsbeslut att vissa spår som verket förvaltar endast ska användas för uppställning. Uppfattningen är att kapacitetsproblemen skulle bli mindre om dessa spår även användes för terminaltjänster. Frågan har även ställs om hur den totala kapaciteten ska fördelas. Om en operatör har en nedgång i sin trafik borde kapaciteten kunna användas av annan. Det kräver i så fall snabbare beslutsvägar inom Trafikverket, ibland också Jernhusen eller annan närbelägen spår- och anläggningsinnehavare (se även diskussionen rörande avgifter i avsnitt 7.6).

Från godsoperatörer har också lyfts fram som ett problem (t.ex. i samband med prioritering vid störningar) att den operativa rangeringsverksamheten vid de större bangårdarna fortfarande

utövas av Green Cargo. I Hallsberg skedde det enligt upphandlat avtal med Banverket/Trafikverket 2007–2011, som inte ansåg sig ha egen kompetens att utföra tjänsterna och annan leverantör saknades. Problemet kan generaliseras till situationer där ett trafikföretag fått en avtalad rätt att utöva tjänster som flera andra behöver använda sig utav. Fr.o.m. 2012 har Green Cargo dock inte längre något sådant avtal med Trafikverket utan träffar bilaterala överenskommelser med andra operatörer om rangeringstjänster.

Främst trafikutövare uppfattar det som problematiskt att Jernhusen, som statligt bolag med en monopolliknande ställning, har ett högre avkastningskrav än flertalet andra aktörer på marknaden. Avkastningskravet på Jernhusen är i dag 12 procent mot t.ex. 10 procent för SJ AB och Green Cargo, trots att de senare företagets verksamhet får anses vara förknippad med väsentligt högre risker än Jernhusens. I en bransch där de flesta företag kämpar med en låg lönsamhet anses detta skapa obalans i värdekedjan.

Jernhusen tillämpar också hyreslagens regler vid uthyrning av utrymme i sina verkstadsfastigheter. Tanken är att kunna hyra ut utrymme i en verkstad till flera verkstadsföretag, dvs. att fungera som uthyrare av utrymme i ett verkstadshotell. Även om det innebär möjlighet att välja mellan flera aktörer inom befintliga fastigheter ser ändå många trafikutövare problem i den situation som nu råder. Jernhusens avsikt är att sluta kapacitetsavtal med trafikorganisations- eller trafikföretag. Samtidigt sluts ett villkorat hyresavtal med underhålls- och serviceentreprenör. Hyreslagen tillåter långsiktig uthyrning av fastigheterna. Om den tillämpas i kombination med långsiktiga avtal mellan vissa trafikutövare och underhållsföretag kan det innebära att verkstadskapacitet inte finns att tillgå för nya järnvägsföretag och de eventuella trafikorganisations- eller trafikföretag som de samverkar med. Två led av långsiktiga avtal anses kunna utgöra ett faktiskt eller potentiellt hinder för nya järnvägsföretag att etablera sig på marknaden. Exempelvis är så gott som all verkstadskapacitet till underhåll av snabbtåg uppbokad av SJ AB som anlitar Euromaint som leverantör av underhållet. Problemet anses öka med den besittningsrätt som hyrande företag kan åberopa enligt hyreslagens regler. Jernhusen har dock i prövning fått acceptans för att 7–9 år långa avtal, som återspeglar löptid för upphandlad trafikentreprenör, inte ska anses ge besittningsrätt till hyresgästen. Jernhusen har själv pekat på de potentiella konflikter som kan uppstå i samtidig tillämpning av

hyreslagen och järnvägslagen och dess restriktiva syn på långsiktiga kapacitetssupplättelser.

Den bristande tillgången till mark och depåer i anslutning till större terminaler lyfts också fram av såväl trafikaktörerna som fastighets- eller verkstadsbolag som vill etablera verksamhet i konkurrens med Jernhusen. Det har också påtalats att det behövs ett strategiskt långsiktigt agerande och ansvar i fastighetsfrågor inom järnvägen, vilket inte alltid överensstämmer med de företags-ekonomiska perspektiv som t.ex. Jernhusen har.

7.6 Kapacitet och kapacitetstilldelning

7.6.1 Kapacitet

Kapaciteten på det svenska bannätet är per definition begränsad. Med spårens kapacitet menas förmågan att rymma ett antal tågrörelser under ett bestämt intervall. I grunden handlar det om hur många tåg som kan framföras på ett säkert avstånd från varandra för att undvika kollisioner eller andra olyckor och för att kunna leverera framkomst enligt utlovade framkomlighetsöverenskommelser. Kapaciteten påverkas av flera faktorer. Infrastrukturens utformning innebär i sig vissa begränsningar. Det svenska järnvägsnätet består till stor del (ca 80 procent) av enkelspår. Olika delar av spåren klarar olika höga hastigheter, ibland kan en sträcka med en annars hög standard begränsas av att en del av sträckan måste passeras med mycket låg hastighet. Signalsystemet och möjligheten att automatiskt styra tågens hastighet har stor betydelse för hur tätt tågen kan köras efter varandra.

Den teoretiskt maximala kapaciteten, som uppnås om alla tåg rör sig enligt samma mönster och med samma hastighet, minskar ofta av att person- och godstrafik använder samma bana, men även av snabba fjärrtåg med ett fåtal stopp i kombination med regional- tåg med stopp vid flera stationer. En blandning av tåg med både olika hastighet och frekvens på samma bana får stor inverkan på kapaciteten. Tåg med högre hastighet måste ibland kunna passera dem med lägre hastighet och därför behövs mötesplatser och förbigångsspår. Fordonens egenskaper i sig (inte bara hastighet), liksom längden på tågen, påverkar också kapaciteten.

Gods- och persontransporter på järnväg har, som visats i tidigare kapitel, ökat under de senaste årtiondena. Detta har lett till ett högre kapacitetsutnyttjande, större behov av underhållsåtgärder och i vissa fall till brist på kapacitet, åtminstone vissa tider på dygnet. Kapacitetsbrist kan ibland endast lösas genom investeringar i ny bankapacitet, eller genom reinvesteringar eller underhållsåtgärder som innebär att flaskhalsar elimineras eller att banans tillgänglighet ökar.

Det kan dock finnas andra åtgärder som i enlighet med den s.k. fyrstegsprincipen först bör prövas om de kan göra att den befintliga kapaciteten utnyttjas på ett bättre sätt.

Synpunkter

Flera synpunkter och förslag har inkommit som handlar om hur kapaciteten på järnväg skulle kunna utökas eller användas bättre. En del av dessa pekar på behovet att genom större investeringar åstadkomma en separering mellan olika typer av trafik, i första hand baserad på skillnader i hastighet (t.ex. snabbtåg för sig, medan regionaltåg och godståg kan gå på samma banor). Andra pekar på ett antal mindre investeringar som kan ge stora effekter för kapaciteten. Som exempel nämns s.k. triangelspår, ökad tillåten axellast och lastprofil, längre mötesspår och förlängda terminalspår för godstrafik.

Enligt uppgifter till utredningen halkar Sverige efter i en internationell utveckling mot att köra längre godståg, vilket uppfattas som anmärkningsvärt med hänsyn till arbetet med att öka den tillåtna längden på lastbilar. Den eftersträvade EU-standarden för tåg är 750 meter. Danmark tillåter numera 835 meter och i flera länder, t.ex. Frankrike, arbetar man på att möjliggöra 1 000 meter långa godståg. Även om det i Sverige pågår arbete med att öka den möjliga tåglängden till 750 meter är det fortfarande i regel 630 meter som gäller, vilket t.ex. skapar problem i förhållande till inkommande trafik från kontinenten. Enligt trafikoperatörer som kör internationell godstrafik skulle kostnadsmissigt mycket begränsade investeringar som fokuserar på att förlänga terminalspår för godståg, exempelvis i Malmö, genast öka kapaciteten för denna typ av transporter och därmed även frigöra kapacitet för persontrafik.

Längre tåg kan i vissa fall också vara lämpliga i persontrafiken, men synpunkter har också inkommit om att i högre utsträckning använda persontåg med två våningar. I Schweiz används tvåvåningståget IC 2000 i olika längdvarianter, som ofta rymmer väsentligt fler resenärer än tågen i det svenska järnvägssystemet. I Sverige används bara en variant av tvåvåningståg, Alstoms X40.

Synpunkter har också inkommit om att organisera om hela utbudet av järnvägstrafik enligt schweizisk modell, där främst persontrafikens utbud planeras utifrån att ett antal orter fungerar som knut- och bytespunkter med mycket regelbunden in- och utgående trafik. Godstrafiken planeras sedan in i kanaler mellan övriga tåg.

7.6.2 Kapacitetstilldelning

Eftersom spårkapaciteten är begränsad och efterfrågan på tåglägen i vissa fall är större än utbudet ställs stora krav på fördelningen av denna begränsade resurs. Processen för kapacitetstilldelning kan påverka såväl kapacitetsutnyttjandet som förutsättningarna för en effektiv konkurrens.

Kapacitetstilldelningen innefattar en blandning av offentlig-rättslig och civilrättslig reglering. Denna kombination är ovanlig i svensk rätt. Exempelvis finns det en detaljerad reglering av ansökningsförfarandet vilken framgår av 6 kap. i järnvägslagen och järnvägsförordningen samt de föreskrifter som Järnvägsstyrelsen/Transportstyrelsen tagit fram. Frister för ansökan om kapacitet är fastlagda och processen utgår ifrån att den som tillhandahåller infrastrukturen ska försöka samordna de önskemål om tider för trafikering som lämnats in. För att hantera önskemål om kapacitet som kan stå i konflikt med varandra har infrastrukturförvaltaren möjlighet att tillämpa särskilda avgifter och/eller prioriteringskriterier som ska vara kända för de sökande genom publicering i en järnvägsnätsbeskrivning. Denna tas fram av infrastrukturförvaltaren efter samråd med järnvägsföretag och andra aktörer. Järnvägsnätsbeskrivningen innehåller bl.a. krav på sökande, en detaljerad beskrivning av infrastrukturen och dess olika delar, regler för ansökan om infrastrukturkapacitet samt principer och kriterier för tilldelning och aktuella regler för beräkning av banavgifter, inklusive avgifter för vissa särskilt angivna tjänster. Vissa delar av järnvägsnätsbeskrivningen kan

ändras av infrastrukturförvaltaren under giltighetstiden. För den som ansöker efter fristen står enbart restkapacitet till buds. Ansökningsförfarandet avslutas med ett beslut om fastställelse av tågplan. Det beslutet kan överklagas.

Den som fått sin ansökan om kapacitet fastställd ska, för att få trafikera, därutöver ha ingått trafikeringsavtal med infrastrukturförvaltaren. Även de villkor infrastrukturförvaltaren uppställer är till viss del föremål för reglering. Sökande som anser att järnvägsnätsbeskrivningen ställer upp villkor som står i strid med regelverket kan vända sig till Transportstyrelsen och få innehållet prövat. Bakgrunden till samrådsförfarandet och möjligheten till prövning är att de sökande ska ha insyn i och kunna förlita sig på att järnvägsnätsbeskrivningen och att infrastrukturförvaltaren inte ändrar förutsättningarna för trafikering. Själva förhandlingsutrymmet avseende trafikeringsavtalet kan anses relativt begränsat. Såväl den fastställda tågplanen som järnvägsnätsbeskrivningen utgör bilagor till trafikeringsavtalet.

I det följande beskrivs synpunkter och problem i första hand med koppling till Trafikverkets process för kapacitetstilldelning, och med viss tyngdpunkt på den nyligen avslutade processen inför Tågplan 2014. Trafikverkets nät är helt dominerande och Trafikverket är också ofta involverat i kapacitetstilldelningen på andra banor, eftersom det i praktiken behöver ske en direkt samordning med kapacitetstilldelning och trafikledning på anslutande spår för att uppnå en effektiv tågföring. Kapacitetstilldelningen, liksom trafikledningen, på Arlandabanan utförs av Trafikverket på uppdrag av A-train. För att säkerställa motsvarande förutsättningar för tågföringen sker kapacitetstilldelningen på Öresundsbrokonsortiets spår i samarbete mellan BaneDanmark och Trafikverket. I den mån trafiken också berör Trafikverkets spår sker samordning under kapacitetstilldelningsprocessen. Denna del av utredningen har inte medgivit någon dialog med Inlandsbanan AB eller de järnvägsföretag som utför trafik på den. Ingen har påpekat problem med hur kapacitet fördelas och trafikledning sker på Inlandsbanan.

Vid arbetet med att fastställa 2014 års tågplan (som börjar gälla i december 2013) har kapacitetstilldelningsfrågorna kommit att ställas på sin spets, eftersom det på allvar blivit aktuellt att inte bara fördela kapaciteten mellan olika segment på marknaden, utan också mellan flera konkurrerande företag med liknande trafikupplägg. Inför tågplan 2014 ansökte fyra företag i april 2013 om tåglägen för

att bedriva interregionala persontransporter på sträckan Stockholm–Göteborg: SJ AB, Skandinaviska Jernbanor, MTR och Citytåg. SJ AB kör sedan länge snabbtågstrafik mellan Stockholm och Göteborg, medan Skandinaviska Jernbanor (under namnet Blå Tåget) sedan slutet av 2010 bedriver trafik med lokdragna tåg. Både MTR och Citytåg är nya aktörer på marknaden. MTR ansökte om tåglägen för ett trafikupplägg med frekvent snabbtågstrafik (att bedrivs under namnet MTR Express), medan Citytåg ansökte om tåglägen för ett liknande, om än inte lika omfattande trafikupplägg. I tillägg till dessa kommersiella egentrafikupplägg inkom flera ansökningar avseende fortsatt regional upphandlad trafik på delar av sträckan, t.ex. den s.k. Gnestapendeln och Sörmlandspilen. Med alla dessa ansökningar stod det direkt klart att det förelåg uttalade konflikter om tåglägen och att det skulle bli en besvärlig process att fördela kapaciteten.

Trafikverkets utgångspunkt i processen för kapacitetsfördelning är att i första hand försöka tillgodose alla önskemål så långt det går. När detta inte är möjligt inleds en process för att lösa identifierade konflikter som inkluderar samordningsmöten med alla sökande, samt möjlighet till användning av prioriteringskriterier och styrning genom avgifter. Hittills har Trafikverket inte använt sig av avgifter som styrmedel för att hantera kapacitetskonflikter utan tillämpar prioriteringskriterier, som syftar till att uppnå ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Kriterierna framgår av Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning, där transporter delas in i olika prioriteringsklasser utifrån transportuppgift. Till grund för prioriteringar i tilldelningen ligger de uppgifter företagen lämnar och som bygger på självskattning, bl.a. avseende antal resande, typ av fordon och prioriteringsklass.

I samband med samordningsmöten eller s.k. tidtabellskonferenser redovisas och prövas uppläggen mot varandra. Aktörerna har möjlighet att föreslå och komma överens om justeringar för att jämka sina önskemål. I förekommande fall görs simuleringar för att beräkna och jämföra samhällsnyttor mellan upplägg som står i fortsatt konflikt med varandra. I det läget granskas också de uppgifter som trafikföretagen lämnat som grund för prioriteringsklassningen. I arbetet med Tågplan 2014 skulle en farbar tågplan ha presenterats vid ett sådant möte i juni, men så blev inte fallet. Upplägg låg då fortfarande delvis direkt på varandra. I ett läge lyftes Gnestapendeln bort helt och läget för andra regionala tåg försämrades kraftigt. Efter flera förhandlings-

möten och ett par slutliga vändor med tvistlösning fastställdes tågplanen den 20 september inför trafikstart ca 3 månader senare. Den innebär bl.a. att såväl SJ AB som MTR Express och Citytåg får nöja sig med något färre avgångar än önskat, att Gnestapendeln bevaras relativt opåverkad men att en del regionaltåg får längre gångtider. Dessutom förklarar Trafikverket vissa delar av sträckan som överbelastad.

Synpunkter

Tilldelningen inför 2014

Regionala företrädare som upphandlar eller på annat sätt organiserar regional trafik har pekat på flera problem med Trafikverkets sätt att hantera kapacitetstilldelningen, särskilt inför Tågplan 2014. Fallet med den bortplockade Gnestapendeln har Trafikverket i efterhand förklarat med att detta gjordes i syfte att tillfälligt minska antalet variabler i processen, men så uppfattades det inte vid tidpunkten för händelsen, vilket gjorde att förfarandet möttes av starka reaktioner från berörda regionala aktörer. Enligt dessa illustrerar detta också en bristande transparens i processen och vilka överväganden som görs av Trafikverket. Det uppges också finnas ett behov av förbättrad kommunikation från Trafikverket med berörda aktörer, även i de fall de inte själva står som sökande. Det faktum att regionala aktörer deltar i finansiering av infrastruktur leder vidare till en förväntan om att även få använda densamma. I dag finns dock inga garantier för detta. Gnesta kommun har t.ex. deltagit i finansieringen i fråga om stationen i Gnesta, i avsikt att kunna kombinera regionalstågsstopp med pendeltågstation. I Gnesta tolkades uppståndelsen kring kapacitetstilldelningen som så långsiktigt negativ att man menar att det kan få effekter på bostadsmarknaden.

I syfte att göra trafiken mer robust och mindre känslig för störningar använder Trafikverket i dag planerade tidspåslag för flera transporter. Det förekommer också att antalet tillgängliga tåglägen reduceras av samma skäl. I praktiken innebär det att den tillgängliga kapaciteten minskar. Från såväl godstransportköparhåll som från regionalt håll vad avser persontrafik har framkommit att detta lett till allt längre gångtider på senare år, vilket försämrar järnvägens konkurrenskraft. En fråga som väckts är vilka påslag på

restid/transporttid som ska anses godtagbara, innan de leder till att transportens syfte förfelas. Här uppger vissa trafikutövare och transportköpare att det saknas en tillräcklig förståelse för slutkundens behov hos Trafikverket. Samtidigt uppger Trafikverket att det förekommit en bristande vilja från trafikutövare att göra realistiska tidspåslag, vilket resulterat i dålig punktlighet på vissa sträckor.

Att hantera ca 9 000 ansökningar om tåglägen, varav 7 000 för trafik och 2 000 för underhållsarbeten, och åstadkomma en fungerande tågplan är en grannliga uppgift. En uppgift som i dag i delar utförs manuellt. Flera aktörer, inklusive Trafikverket, har lyft frågan om behov av utvecklat IT-stöd för kapacitetstilldelningen eftersom den manuella hanteringen uppfattas som förlegad. Ett antal trafikutövare har framfört synpunkter på Trafikverkets hantering av de tidtabellskonferenser och möten som verket anordnar. Trafikutövarna har upplevt att dessa möten saknar styrning och att samordning prioriteras, vilket lett till att de ibland lämnats ensamma med sina konkurrenter och i princip varit hänvisade till att komma överens med dessa. I ett konkurrensrättsligt perspektiv kan detta uppfattas som märkligt, eftersom det i praktiken kan leda till en konkurrensbegränsande uppdelning av marknaden (kartellbildning).

Den praktiska tillämpningen av samhällsekonomiska nyttoberäkningar vid konfliktlösning har lett till en del utfall som vissa trafikutövare menar varit förvånande. Exempelvis tycks det spela större roll än förväntat hur många associationer, d.v.s. möjligheter till byten vid bytespunkter, ett tåg har. Det kan t.ex. göra att ett snabbt direkttåg mellan Stockholm och Göteborg får ett lägre beräknat värde än ett långsammare tåg som ger möjlighet till fler byten. Eftersom många regionala trafikhuvudmän sedan lång tid tillbaka strävat efter att anpassa sin regionala tågtrafik till SJ AB:s fjärtrafik genom att planera för möjliga byten mellan dessa kan dessa associationer vid kapacitetsfördelningen indirekt innebära ett gynnande av SJ AB:s avgångar framför konkurrerande snabbtågs- trafik. Vidare ger en snabbare vändning av ett tåg vid en ändpunkt ett högre värde oavsett om det klart framgår att den snabba vändningen är nödvändig för att undvika höga språngkostnader, t.ex. fler vagnomlopp, eller inte. En fråga som rests är om vissa trafikoperatörers uppgivna vändningstider, exempelvis i Göteborg, är realistiska i detta sammanhang.

Förutsägbarhet och ramavtal

Även om själva tågplanen endast är ettårig, från mitten av december till mitten av december påföljande år, gäller långa ledtider för kapacitetstilldelningen. Ansökningar om tåglägen måste göras i mycket god tid för att trafiken inte ska vara hänvisad till restkapacitet. För vissa trafikutövare, särskilt avseende godstrafik, är det svårt eller omöjligt att i april med säkerhet veta vilket behovet av tåglägen är i december och under kommande år och det leder till ansökningar som är mer omfattande än det faktiska behovet. Godstransportörer konkurrerar med vägtransporter som på ett helt annat sätt har möjlighet att möta marknadens krav på flexibilitet och skiftande behov över tid. För andra aktörer, exempelvis regionala kollektivtrafikmyndigheter och vissa persontrafikutövare, finns ofta en önskan om att kunna erbjuda långsiktighet i form av relativt stabila tidtabeller över tid, ibland också med stark regelbundenhet över ett trafikdygn. En del av problematiken i kapacitetstilldelningen beror på svårigheterna att samtidigt och i samma process hantera så skilda önskemål vad gäller flexibilitet och långsiktighet. Ett antal godsintressenter medger också att de ansöker om fler tåglägen än vad de säkert vet att de kommer att behöva utnyttja, detta som följd av betydande osäkerhet om hur stort utrymmet kommer att vara för ansökningar under gällande tågplan.

Lagstiftningen medger att ramavtal om nyttjande av infrastruktur för längre tid än den ettåriga tågplaneperioden träffas mellan infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretaget eller den sökande. Ramavtal tillämpas i dag i flera andra av EU:s medlemsstater. I Storbritannien används ramavtal dels för franchiseavtalen som omfattar sju plus tre års marknadstillträde, och dels för den kapacitet därutöver som kan tilldelas för tillkommande, ej upphandlad trafik. Det innebär att järnvägsföretag kan ansöka om kapacitet och medges sådan under en treårsperiod. I Tyskland är i dag 75 procent av kapaciteten på järnvägen uppbunden i ramavtal.

Trafikverket har tidigare tagit fram ett par förslag till utformning och tillämpning av ramavtal, men efter kritik från flertalet remissinstanser, fattades beslutet gemensamt med andra branschföreträdare att inte införa möjligheten att träffa avtal om kapacitet för längre tid än en tågplan. En del av kritiken handlade om att ramavtalen inte gav någon egentlig flerårig garanti, utan krävde ny ansökan varje år, eftersom tillkommande ansökningar i

den årliga tilldelningen ändå skulle kunna få prioritet. Att reservera kapacitet under flera år bedömde inte Trafikverket vara förenligt med gällande lagstiftning. En del godstrafikutövare förefaller relativt nöjda med att planerna på ramavtal slopats, medan andra aktörer har framfört att beslutet kanske var förhastat och att bristerna i Trafikverkets tidigare förslag främst låg i modellen för införandet. Det finns med andra ord de som alltså efterfrågar ramavtal för en större trygghet och förutsägbarhet samt i syfte att underlätta investeringar. Främst hos den upphandlade persontrafiken finns ett sådant intresse, men även hos andra trafikutövare.

Mer eller mindre frikopplad från diskussionen om ramavtal har frågan också uppkommit om det vid kapacitetsbrist skulle vara möjligt att minska osäkerheter och få en mer förutsägbar kapacitetstilldelningsprocess genom någon form av kvotering med avseende på de olika marknadssegmenten; lokal och regional persontrafik, kommersiell fjärrtrafik samt godstrafik. Ytterst handlar detta om vad järnvägen ska användas till. Det kan i dessa sammanhang vara värt att poängtera behovet att göra åtskillnad mellan å ena sidan avtal mellan olika typer av infrastrukturförvaltare, t.ex. Trafikverket, i förhållande till en kommun och mellan infrastrukturförvaltare och trafikutövare.

Fram till år 2004 tillämpades i Sverige fortfarande s.k. *grandfather rights*, vilket innebar att den som haft och utnyttjat ett tågläge i en tidigare tågplan hade företräde till detta tågläge även i nästa tågplan. Det gav en viss garanterad stabilitet i utbudet, samtidigt som det kunde ses som ett hinder för nyinträden. Med gällande EU-rätt är detta inte längre tillåtet, men en del nya trafikutövare menar att SJ AB fortfarande i praktiken åtnjuter ett visst företräde, i och med att de många associationerna till SJ AB:s trafik ger företaget en fördel i de samhällsekonomiska nyttoberäkningarna. I samband med processen inför Tågplan 2014 gjorde Trafikverket enligt de nya trafikutövarna tidigt justeringar jämfört med sökta tåglägen som gav dem väsentligt större tidspåslag jämfört med SJ AB.

Samtidigt som framförhållningen avseende ansökningar är lång, så är inställelsetiden, d.v.s. tiden från det att kapaciteten fastställs till trafikstart, förhållandevis kort. Detta kan skapa problem för aktörer som avser att ta sig in på marknaden. Den 20 september fastställdes tågplan 2014 som har trafikstart 15 december i år. Det innebär att ett företag med säkerhet vet om, och i vilken utsträckning, det får tåglägen ca tre månader innan trafiken kan

starta. Ett marknadsinträde kräver betydande investeringar och det kan på goda grunder anses som ett högriskprojekt att införskaffa rullande material för stora summor utan att veta om tåglägen kommer att tilldelas. För att hantera denna osäkerhet kan en operatör ansöka om kapacitet med senare trafikstart, vilket också blivit fallet med MTR:s och Citytågs upplägg. Innebörden av ett sådant agerande är att den tid under vilken transportererna kommer att kunna utföras minskar. Trafikutövare har också framfört att detta även kan användas strategiskt för den som vill undvika att bli bedömd till näst-nästa plan utifrån vad som presenteras i den närmaste.

Krav på sökande

Den kortsiktighet och icke-förutsägbarhet som kapacitetstilldelningsprocessen innebär gör att det kan vara svårt och dyrt att skaffa finansiering inför ett marknadsinträde, särskilt om finansierarna är ovana vid järnvägen och dess villkor. I syfte att underlätta för nya marknadsaktörer medger Trafikverket att en ansökan kan göras utan att alla förutsättningar för att bedriva trafiken är på plats. Särskilt i ett läge med begränsad kapacitet uppstår frågan vilka krav, beträffande exempelvis tillgång till fordon m.m., som infrastrukturförvaltaren bör ställa i samband med tåglägesansökan respektive slutande av trafikeringsavtal. Det senare är ett villkor för trafikeringsavtal. Om inga krav ställs finns risken att en besvärlig tilldelningsprocess med kompromisser hos flera parter följs av att någon aktör plötsligt inte lyckas få igång sin trafik. Då kan det vara för sent att anpassa tågplanen till det nya läget.

Avgifter och styrmedel

Avgiftsuttaget i det svenska järnvägssystemet för nyttjande av infrastrukturen baseras på de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnader som varje tillkommande transport medför. Det är en princip som återfinns tidigt i svensk transportpolitik och som också föreligger i gällande EU-rätt. Vad gäller infrastrukturen menas med detta en prissättning som motsvarar det slitage som ett fordon medför vid framförande, men kan även omfatta marginal-

kostnader för trängsel eller knapphet. I vissa fall finns också möjlighet att ta ut mer än marginalkostnad för infrastrukturen, för att täcka en del av de fasta kostnaderna för infrastrukturen eller för vissa infrastrukturtjänster. Uttag av sådana särskilda avgifter, s.k. *mark-ups*, ska spegla en betalningsvilja men inte leda till en överflyttning mellan transportslagen. Vidare finns särskilda möjligheter att avgiftsbelägga ny infrastruktur.

Vid sidan av marginalkostnaderna för infrastrukturens användning leder transporter ofta till andra s.k. externa effekter som normalt inte beaktas av transportören eller användaren av en transport.¹ Till sådana externa effekter hör t.ex. klimatpåverkan, luftföroreningar, buller och olyckor. Även dessa kan prissättas i termer av marginalkostnader och därmed knyts till avgifter i syfte att internalisera dem hos transportören eller dem som nyttjar en transporttjänst. För uttag av avgifter för externa effekter finns vissa regler om likvärdig hantering mellan transportslagen. Mycket få transporter i Sverige, oavsett transportslag, betalar i dag fullt ut för sina samhällsekonomiska marginalkostnader, när relevanta avgifter och skatter summeras. Trafikanalys gör regelbundet uppföljningar på detta område.²

Ett par andra viktiga principer när det gäller avgiftssättning är att avgifter bör differentieras så att de speglar olikheter exempelvis mellan framförande av olika typer av fordon, samt att ändamålet bör påverka vilken princip för avgiftssättning som används. Det senare innebär t.ex. att göra skillnad i avgiftssättning när ett spår används för trafik då marginalkostnadsbaserad prissättning tillämpas eller när det används för uppställning då mer marknadsmässiga principer för prissättning ska användas.

Idag tar Trafikverket ut tre olika typer av avgifter: marginalkostnadsbaserade avgifter, särskilda avgifter samt kvalitetsavgifter. Grundavgiften för tillträde är tåglägesavgiften, som definieras som en särskild avgift, och har tre olika nivåer beroende på vilken del av nätet som ska trafikeras. Den betalas utifrån antal tågkm för tilldelad kapacitet. Till detta kommer en särskild avgift för persontrafik beräknad per bruttotonkm för utförd trafik och som ursprungligen infördes för att delfinansiera den årliga ersättningen till Öresundsbrokonsortiet, en särskild passageavgift vissa tider

¹ I viss terminologi betraktas ibland även slitage på infrastrukturen som en extern effekt. För trängsel kan det finnas både interna och externa komponenter, medan en del av de externa effekterna av olyckor normalt är internaliserade via försäkringar.

² Enligt Trafikanalys' rapport 2012:3 är bensindriven personbilstrafik i landsbygd den enda typ av transport där de externa effekterna tycks vara fullt internaliserade.

kring storstäderna som kan betraktas som en avgift för knapphet och en särskild passageavgift för godstrafik över Öresundsbron.

De marginalkostnadsbaserade avgifterna baseras på utförd trafik eller förbrukad mängd drivmedel. Den primära marginalkostnadsbaserade avgiften för infrastrukturen är spåravgiften, som ska spegla marginalkostnaderna för underhållet av infrastrukturen. Den beräknas per bruttotonkm. Vidare finns en s.k. driftsavgift, beräknad per tågkm, som ska spegla marginalkostnaderna för driften av infrastrukturen. För att täcka vissa externa kostnader finns en olycksavgift (beräknad per tågkm) och en emissionsavgift avseende utsläpp av koldioxid, kväveoxider, svaveldioxid, kolväten, kolmonoxid och partiklar. Emissionsavgiften beror dels på motorns miljöklass, och dels på mängden förbrukat drivmedel. Övriga marginalkostnadsbaserade avgifter är för tillfället helt odifferentierade. Den tredje typen av avgift, kvalitetsavgifter, är en relativt nytillkommen avgift kopplad till merförsening i minuter och orsakskoder, som syftar till att ge såväl Trafikverket som operatörerna incitament till en högre kvalitet i den dagliga driften.

Trafikverket har ett särskilt regeringsuppdrag att vidareutveckla banavgifterna till att fungera bättre som styrmedel, inte minst vad gäller kapacitetsutnyttjandet, bl.a. genom ökad differentiering. Samtidigt pågår ett arbete att successivt höja uttaget, från dagens ca 1 000 mkr (som utgör en höjning med ca 100 procent sedan 2009) till en nivå på ca 2 000 mkr år 2020 och ca 2 500 mkr år 2025.

Medan alla aktörer tycks vara positivt inställda till en ökad differentiering av banavgifterna, är åsikterna mer blandade vad gäller den höjda nivån. Ett fåtal välkomnar ökningen, medan de flesta ser den som ett hot mot järnvägens konkurrenskraft, med särskilda implikationer för godstrafiken. Ett problem i sammanhanget, som påpekas av flera tågoperatörer, är att nivåhöjningen sker innan Trafikverket kommit till rätta med konstaterade brister i infrastrukturens kvalitet, vilket uppfattas som att man betalar mer i förskott för en osäker leverans. Generellt uppfattas kopplingen som mycket svag mellan vad man betalar i avgifter och infrastrukturens kapacitet och kvalitet. Även bland de som kritiserar höjda banavgifter kan det finnas en vilja att betala mer för en högre kvalitet i leveransen. Som redan nämnts ovan uppfattas systemet med kvalitetsavgifter ge otillräckliga incitament till kvalitetsförbättringar, medan det pågår ett arbete för att också ge möjlighet till regressrätt för merkostnader som uppkommer av brister i infrastrukturen.

Det finns också gott om synpunkter på vad som saknas i dagens avgiftssystem eller som kunde utformas bättre, i tillägg till, eller som en del av, en ökad differentiering. I dagsläget tar Trafikverket inte ut någon administrativ avgift, s.k. bokningsavgift, för ansökan om tågläge. Vissa trafikoperatörer har menat att detta öppnar upp för en strategisk användning av ansökningsprocessen. Man skulle t.ex. kunna tänka sig att tåglägen söks bara för att blockera kapacitet och göra tilldelningen mer besvärlig för nya konkurrenter, eller att en ny aktör som inte i förväg vill blotta var den faktiskt avser att starta trafik söker tåglägen över hela landet. Trafikverket har gjort tolkningen att bokningsavgift inte kan tas ut redan vid ansökningstillfället. Vidare tas inga avbokningsavgifter ut för tåglägen som inte används, men förslag på detta finns med i samråd till järnvägsnätbeskrivningen för 2015. Ett icke utnyttjande av begärda tåglägen kan visserligen få effekt på kommande tilldelning men förutsätter att det framgår av järnvägsnätbeskrivningen vilka krav infrastrukturförvaltaren ställer på nyttjande. I samband med kapacitetstilldelningen till Tågplan 2014 menade nytillkommande aktörer att SJ AB inte borde ha likvärdig rätt till vissa tåglägen som de haft i tidigare tågplan men då inte utnyttjat. Trafikverket ansåg sig dock inte kunna agera så utifrån att det inte framgick av formuleringen i järnvägsnätbeskrivningen.

Dagens avgiftssystem anses ge relativt få incitament till ett bättre kapacitetsutnyttjande, i form av t.ex. en ökad användning av längre tåg. En högre tågkmavgift för tåglägena har föreslagits i andra sammanhang. Den svaga differentieringen med avseende på fordon nämns också som ett problem. Slutligen har godstransportköpare påpekat att en del av Trafikverkets avgifter för elanvändning fortfarande är schabloniserade och inte tar hänsyn till faktisk elförbrukning. Detta beror dock på att det saknas elmätare i fordonen; när sådana finns kan det ske debitering efter förbrukning.

Reglering och tillsyn vid kapacitetstilldelning

Att vara infrastrukturförvaltare innefattar att besluta om fördelning av kapacitet och om avgifter för nyttjandet av anläggningen. När det gäller att få tid på banan för att utföra banarbete får Trafikverket i tågplaneprocessen ansöka om kapacitet/tåglägen för dessa arbeten på samma sätt som trafikföretag får ansöka om tid på

spåren för trafik. Uppkommer konflikt mellan en infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag eller sökande om tågläge är det infrastrukturförvaltaren som har rätten att besluta. En del trafikutövare anser att Trafikverket ibland har missbrukat denna maktställning och prioriterat banarbeten framför övrig trafik, eller hanterat planläggningen av banarbeten på ett sådant sätt att de skapat onödigt omfattande störningar för trafiken. Krav har t.o.m. rests på en utbrytning av kapacitetstilldelningsfunktionen och trafikledningen ur Trafikverket, för att garantera icke-diskriminering. Trafikverket menar att sådan diskriminering inte förekommer, men påpekar samtidigt att behovet av att genomföra underhållsåtgärder är stort och att åtgärderna måste genomföras för att återställa järnvägens kapacitet och leveransförmåga, vilket i sin tur gynnar trafikutövarna. Enligt flera spårentreprenörer behöver processen för detta utvecklas och förbättras. De som ska utföra arbetet på Trafikverkets uppdrag behöver vara delaktiga tidigt i processen för att redogöra för alternativen avseende hur och när arbetet kan planeras/förläggas för att underlätta planering och sammanjämka behov avseende arbete i spåren och tid för trafik.

Tågplaneprocessen är omgärdad av en reglering som syftar till att medge insyn samtidigt som mycket är lämnat åt infrastrukturförvaltarens bedömning. Olika intressenter har vittnat om svårigheter med att följa de olika leden i Trafikverkets beslutsfattande och att ta del av de skäl verket grundar sina beslut på.

Trafikverkets roll är att fördela kapacitet på ett konkurrensneutralt sätt och att träffa avtal med järnvägsföretag och organisatörer om att tillhandahålla en farbar bana. Det järnvägsföretag eller den som anser att Trafikverkets beslut inte överensstämmer med järnvägslagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen, eller som inte kommer överens med Trafikverket om villkoren i trafikeringsavtalet, kan klaga på Trafikverkets beslut. Klagomålen ska ställas till Transportstyrelsen som ska fatta beslut i tvisten senast inom två månader från att det att all relevant information i ärendet inhämtats. De frister som gäller för kapacitetstilldelningsprocessen, och att Transportstyrelsen inte har möjlighet att ändra ett beslut fattat av Trafikverket om det påverkar andra, gör att utrymmet för ändring av ett beslut är litet. Effekten av att klaga blir framåtriktad och beroende av att Trafikverket tar till sig och följer de anvisningar och uttalanden som Transportstyrelsen gör i sin roll som regulator samt av att uppföljning sker i relevanta avseenden. För det järnvägsföretag som

förlorar ekonomiskt på ett agerande från Trafikverkets sida, som Transportstyrelsen och, om ärendet överklagas, förvaltningsdomstolarna, finner oförenligt med lagstiftningen finns i och för sig möjligheten att väcka talan i allmän domstol men det torde vara ytterligt sällsynt att det sker. Rent allmänt är det få företag som anmäler Trafikverkets agerande till Transportstyrelsen. En relativt vanlig uppfattning hos trafikföretagen är att det inte är meningsfullt, eftersom chansen att på detta sätt få till en faktisk förändring är liten och i vilket fall tar för lång tid.

7.6.3 Trafikledning

Trafikverkets trafikledningsfunktion styr och övervakar trafiken, trafikinformerar samt ansvarar för ledning av störningshanteringen. Trafikledningen utför också anläggningsövervakning och avropar avhjälpande underhåll för att upprätthålla säkerhet och undvika störningar i trafiken på grund av infrastrukturfel och incidenter.

I den operativa trafikledningen tas en daglig graf fram, som kan beskrivas som en tidtabell för det närmaste dygnet. Den grafiska tidtabellen är ett diagram där en bansträcka och tid samt tågets planerade position framgår. Från det att tågplanen fastställts till dess att trafiken ska realiseras hinner mycket hända. Den dagliga grafen baseras på tågplanen men innehåller justeringar p.g.a. att tåg behöver ställas in eller extra tåg läggs till. Särskilt för godstrafiken finns behov av att kunna anpassa trafikeringen till kundernas efterfrågan vilken inte alltid är känd lång tid i förväg.

I trafikledningens uppgifter ingår också att prioritera i den löpande trafiken. Av säkerhetsskäl får tåg inte vara för nära varandra på banan. Om ett tåg är försenat innebär detta att det kan uppkomma behov av att t.ex. flytta möten, ändra ordning mellan tåg eller omkörning. Att banan är hinderfri kontrolleras med tekniska säkerhetssystem. Styrning och anpassning av trafiken sker genom trafikledningen som kommunicerar med lokförarna via signalsystemet eller i vissa fall via radio.

Synpunkter

Flera synpunkter har inkommit om hur Trafikverket sköter trafikledningen. En del av kritiken är nära kopplad till kapacitetstilldelningen och Trafikverkets förmåga att prioritera utan att samtidigt diskriminera trafik framför t.ex. underhållsarbeten, vilket lett till relaterade krav på utbrytning av funktionen. Trafikverkets uppfattning är att lösningen inte är att separera funktionerna, utan att utveckla principerna och processerna för hantering av intressekonflikter som finns och att göra detta i nära samarbete med järnvägsföretag och Transportstyrelsen.

Fackliga företrädare och lokförare har påpekat att det hos flera personer som arbetar med den dagliga trafikledningen numera saknas tillräcklig kännedom om banan och lokala förhållanden vad gäller t.ex. typografi. Dessutom saknas ofta kunskap om tågens beskaffenhet och exempelvis aktuell last vid godstrafik. Det kan leda till att tunga godståg leds till att bli stående i svackor som sedan är svåra och tidskrävande att komma ur.

Behovet av ett närmare och tätare samarbete mellan trafikledningen och trafikoperatörernas egen trafikövervakande personal, liksom med lokförarna, har lyfts fram. En modell för detta som nämnts är den nederländska trafikledningen, där representanter för infrastrukturförvaltaren och trafikutövarna sägs vara fysiskt samlade i en och samma lokal, vilket medger ett snabbt informationsutbyte. Enligt Trafikverket kommer det inom kort att inledas försök med fysisk samlokalisering mellan Trafikverket och operatörer för att stärka det dagliga samarbetet och korta kommunikationsvägarna vid störningar. En del menar dock att det finns en viss risk för diskriminering med ett sådant förfarande om bara en del av operatörerna har möjlighet att ställa upp med den personal som krävs.

7.7 Statistik och uppföljning

Statistik och andra uppgifter om tågtrafiken, transporternas utveckling och om de verksamma företagen samlas i dag in främst av Trafikverket, Transportstyrelsen och Trafikanalys. För de delar av materialet som utgör en del av den offentliga statistiken har Trafikanalys ett huvudansvar. Både Trafikverket och Transportstyrelsen levererar därför in uppgifter till Trafikanalys.

Trafikanalys anlitar också i vissa fall konsulter och forskare som genom särskilda projekt följer vissa uppgifter om sektorn. Det material som Trafikanalys sammanställer utgör många gånger ett viktigt beslutsunderlag för riksdag och regering.

7.7.1 Synpunkter

Från flera håll har det framförts att bristen på och tillgängligheten till statistik och även information från annan typ av uppföljning utgör ett betydande problem. Exempelvis järnvägsföretagen lämnar ogärna information om transporter och trafik som man anser känslig för sina affärsförhållanden. För trafikorganisatörer och trafikoperatörer liksom infrastrukturförvaltare, åtminstone den stora skaran av mindre sådana, påverkar också kostnaderna hur man ser på extern uppgiftslämning. Den rådande situationen gör att det är svårt att med säkerhet följa utvecklingen och orsakerna till den, vad avser t.ex. punktlighet eller kvalitet i övrigt i järnvägstrafiken. De uppgifter som finns är i vissa fall ofullständiga eller behäftade med fel. Transportstyrelsen drabbas av detta i sin tillsynsroll men har delvis mandat att utfärda föreskrifter inom områden som den eller ibland annan myndighet, t. ex Trafikanalys, ska utöva tillsyn över. Olika myndigheter har emellertid ibland olika uppfattning och inställning till behovet av data.

Bristande tillgång till statistik och marknadsdata gör att Trafikanalys inte anser sig kunna analysera kvaliteten i järnvägstrafiken. Den officiella statistiken grundas på Trafikverkets uppgifter och p.g.a. sekretess anses det föreligga hinder för Trafikanalys att få ta del av uppgifterna. Även från operatörshåll har framförts problem med att få fram uppgifter om trafik som skulle vara av värde vid planering av verksamheten. Jämförelser har gjorts med den öppenhet beträffande data som finns i Storbritannien för persontrafiken. Office of the Rail Regulator (ORR) tar fram rapporter om utvecklingen på persontrafikmarknaden i Storbritannien vilket ger en tillgänglighet avseende uppgifter som saknas i Sverige.

Forskare och andra som på eget initiativ eller i mer riktade uppdrag vill utreda olika förhållanden är beroende av en grundläggande, tillförlitlig statistik. Från forskare har det exempelvis sagts att bristerna i transport-, trafik- och banstatistik medför att det inte med säkerhet går att säga om det föreligger kapacitets-

problem på infrastrukturen. Det går inte att få uppgifter om var trafiken går eller om hur hårt belastad banan är. Inte heller går det att med säkerhet säga hur stora trafikflödena och transportarbetet är på olika sträckor. Uppföljning av utvecklingen på järnvägsmarknaden försvåras av bristen på tillgång till data. Statistikproblemen leder också till svårigheter att beräkna och använda sig av banavgifter på det sätt som förutsätts enligt EU:s och järnvägslagens grundläggande principer.

Som exempel på de påtalade problemen kan nämnas att ungefär en tredjedel av tågen förvandlas till s.k. spöktåg i rapporteringen – de går helt enkelt inte att spåra. Det är m.a.o. problem med kvaliteten på uppgifterna. Andra uppgifter går inte att få tag på. Samtrafikens databas Resrobot innehåller t.ex. inga uppgifter om antal resande eller sittplatser. För den upphandlade kollektivtrafiken är rapporteringen och uppgifterna som finns om tågtrafiken knapphändiga och sämre än motsvarande data för busstrafik. Uppgifter om sökt och tilldelad kapacitet har, enligt Trafikanalys, inte varit möjliga att få fram. Tågplanedata från organisationer och järnvägsföretag anses dock hålla relativt god kvalitet.

Bristande punktlighet lyfts ibland fram som järnvägens största problem. Orsakerna till störningarna i tågtrafiken är många; snökaos, lövhalka, solkurvor, översvämningar men även icke väderberoende orsaker som nedrivna kontaktledningar, signalfel, brand i ställverk eller fel på fordon. Kombinationen av högt kapacitetsutnyttjande och eftersatt underhåll påverkar inte bara banans prestanda i negativ riktning utan innebär även risker ur punktlighetsperspektiv. Riksrevisionen har parallellt med min utredning granskat punktligheten inom järnvägen. Jag har erfarit att de i sin rapport kommer att lämna exempel på hur brister i uppföljningen gör det svårt att analysera omfattningen av helt eller delvis inställda tåg såväl som förseningar av de tåg som går. Än svårare kan vara att bedöma hur förseningar i tågföringen påverkar leveranstiden till godstrafikföretagens kunder eller effekterna för olika resenärer i ett hela resan-perspektiv.

Anläggningens skick, med kontaktledningar och utrustning i ställverk som sedan länge borde ha bytts ut, men i vissa fall också nya men mer störningskänsliga växlar m.m. har lyfts fram som orsaker till problem. Det har påpekats att även små förseningar påverkar och att dessa riskerar att leda till större förseningar men

att det i dag t.ex. inte sker någon uppföljning av om tåget är sent i avgång.

7.8 Byggnad och underhåll av infrastrukturen

Marknaden för underhållstjänster består på järnväg huvudsakligen av en beställare (Trafikverket) och ett mindre antal entreprenörer (fyra stora och två små) samt ett stort antal underentreprenörer. Redan på Banverkets tid påbörjades upphandling av spårunderhållstjänster från externa aktörer, men så sent som 2008 svarade fortfarande egen regi-delen Banverket Produktion för nära 80 procent av de kontrakterade spårkilometerna. Det är först efter bolagiseringen av Banverket Produktion år 2010 och bildandet av Infranord som allt underhåll köps externt, men Infranord dominerar fortfarande på marknaden med ca 65 procent av kontraktsvolymen 2012. Ännu har inte heller riktigt alla kontrakt varit föremål för konkurrensupphandling.

För att skapa lika villkor för entreprenörer på marknaden och uppnå skalfördelar genom att aggregera inköpsvolymerna upphandlar Trafikverket mycket av det järnvägsspecifika material som behövs i entreprenaderna. Entreprenörerna får sedan köpa detta via Trafikverkets så kallade Materialservice och då till samma pris för alla. Med undantag för ett par snöslungor och vissa nyinköpta specialmaskiner för snöröjning, äger och tillhandahåller Trafikverket inga maskiner för järnvägsunderhåll. Dessa förutsätts alltså entreprenörerna tillhandahålla själva. Infranord fick i samband med bolagiseringen överta ett stort antal maskiner och arbetsfordon för spårunderhåll.

7.8.1 Synpunkter

Trafikverket redovisade i en rapport 2012 sin syn på marknaden för spårunderhåll.³ Den bedömdes ännu vara i behov av utveckling, med låg lönsamhet och stor spridning i anbudssummor vid upphandling. Spår-entreprenörerna själva vittnar om att de är starkt beroende av beställaren för att få uppdrag och därmed säkra sin existens på marknaden. Ett problem i sammanhanget är fördelningen av arbeten över tid som Trafikverket beställer.

³ Organisering av underhåll av den svenska järnvägsinfrastrukturen, TRV 2012/63556

Anslagsfinansieringen, budgetprocessen och interna rutiner kan leda till att arbeten läggs ut sent och till en ojämn produktion under året. Det kan också leda till högre kostnader och att Trafikverket därmed får mindre underhåll för pengarna. I flera fall har spårentreprenörer tvingats varsla ett stort antal anställda om uppsägning, trots att det på senare år tillkommit flera särskilda anslag för ökat underhåll. Det bidrar till en svårighet att behålla kompetensen inom företagen och kan öka beroendet av underentreprenörer för plötsliga insatser. Generellt finns en kritik mot hur spårarbeten kommer in i planeringen inför kapacitetstilldelningen, där såväl spårentreprenörer som trafikutövare menar att otillräcklig samordning leder till större trafikpåverkan och störningar.

Som tidigare nämnts kan underhållsåtgärder vara av olika typer: förebyggande underhåll, avhjälpande underhåll samt reinvesteringar som återställer en anläggning till ursprungligt tillstånd, exempelvis kontaktledningsbyten och spårbyten. Enligt fackliga företrädare, spårentreprenörer och personer som arbetar direkt med spårarbeten har det förebyggande underhållet minskat, medan det avhjälpande ökat, vilket betraktas som problematiskt när trafiken samtidigt har ökat. Enligt vissa har Trafikverket helt gått ifrån att göra rullande revisioner med s.k. revisionslag som tar en sträcka i taget. Trafikverket redovisar å sin sida att cirka 2/3 av underhållet är förebyggande mot ca 1/3 avhjälpande. Även om det bokförda avhjälpande underhållet ökat snabbare än det förebyggande sedan 2008 kan man enligt Trafikverket inte säkert säga att det avhjälpande underhållet ökat, eftersom ca 30 procent av allt underhållsarbete inte särredovisas, beroende på att det upphandlas utifrån järnvägens funktion.

Enligt spårentreprenörer har funktionsupphandling blivit ett modeord som i Trafikverkets tillämpning innebär att man försöker överlåta så mycket ansvar för anläggningen som möjligt till entreprenören, inklusive kunskapen om anläggningens tillstånd. En järnvägsanläggning består av ett antal komponenter som påverkas av väder och trafik, t.ex. är slitaget på spåren större när tyngre fordon används. Komponenter har olika livslängd. Vad gäller underhållsåtgärder kan en del hanteras enligt manualer, annat behöver tillsyn och fortlöpande insatser om kvaliteten på anläggningen ska vidmakthållas. När dåvarande Banverket hanterade underhållet internt fanns lokalkännedom beträffande anläggningen. Det fanns kunskap hos enskilda, inte bara om vad som behövde

åtgärdas utan även hur det skulle åtgärdas och var reservdelar fanns vilket medförde att en del brister snabbt kunde avhjälpas. Denna kunskap riskerar att försvinna om Trafikverket inte har egna resurser som känner anläggningen.

I den mån kunskap byggs upp hos entreprenören under kontraktstiden riskerar den att gå förlorad vid ett entreprenörsbyte. Riksrevisionen har påtalat att Trafikverket genom användandet av konsulter riskerar att successivt förlora kunskapen om sin anläggning, vilket kan leda till privata kunskapsmonopol som blir svåra att konkurrensutsätta i framtiden när anläggningarna ska underhållas.⁴ Hos spårentreprenörerna menar man att det är infrastrukturförvaltaren som måste veta när anläggningen ska bytas och att den statistik över infrastrukturen och trafikbelastningen på olika delar, som bör utgöra underlag för detta, finns men inte används. Därutöver har påtalats att Trafikverket som beställare måste ha egna resurser för tillståndskontroll beträffande anläggningen.

Från flera håll har framförts att konkurrensen om underhålls-uppdragen har lett till ett driv i verksamheten och en kostnads-medvetenhet. Att priset är den dominerande parametern för att avgöra vem som vinner de upphandlade kontrakten menar dock vissa aktörer är problematiskt, eftersom Trafikverket sällan frågar varför skillnaderna i pris kan vara så stora mellan olika entreprenörers anbud. Fokus på pris innebär vidare att bara det som beställs utförs och inget mer även om det är uppenbart att underhållet borde vara mer omfattande. Om det t.ex. i ett kontrakt anges att tre sliprar ska bytas byter entreprenören enbart dessa även om fem borde bytas. Risken är att detta leder till ett senare behov av akut felavhjälpning med störningar i trafiken som följd. Järnvägsmateriel har generellt sett lång livslängd, en anläggning beräknas t.ex. hålla i 40 år. Trafikverket tillämpar i sina underhållskontrakt i regel femåriga avtal (med möjlighet till två års förlängning), vilket spårentreprenörer menar är för kort tid. Om entreprenören har ett femårigt avtal finns en risk att denne gör det som behövs för att behålla kontraktet under denna tid men inte mer. Det lönar sig helt enkelt inte att göra förebyggande underhåll under kontraktstiden. Det ger en risk för suboptimering ur ett anläggningsperspektiv. Åsikten har framförts att SL:s sätt att upphandla spårunderhåll för anläggningar i Stockholmsområdet är

⁴ Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?, RIR 2012:14

att föredra. Avtalen är längre (9+2 år) och ambitioner finns att kunna utveckla och anpassa verksamheten inom ramen för ett kontrakt. Dessutom sker ett närmare samarbete mellan SL, trafikoperatörerna och spårentreprenörerna.

För att utföra visst underhåll, t.ex. byta räls, krävs tillgång till specialmaskiner. Dessa maskiner är dyra, köps normalt in för användning i 25 år och behöver nyttjas under ett visst antal timmar för att förränta sig. Om efterfrågan från Trafikverket är ojämn eller om det föreligger stor osäkerhet kring volym och tidsåtgång finns en risk för att entreprenörerna inte har möjlighet att hålla med utrustning, eller att underhålla och byta delar på denna. En del nya entreprenörer som inte har råd att köpa in specialmaskiner väljer istället att använda enklare och billigare utrustning, som t.ex. spårgående traktorer istället för lyftmotorvagnar. Ibland är det tillräckligt för uppgiften, men inte alltid. Specialmaskiner är säkrare ur arbetsmiljöhänseende än andra maskiner och arbetet kan utföras snabbare med dessa än med andra maskiner. Vid upphandling behövs en förståelse för detta.

När det gäller upphandling av totalentreprenader har Riksrevisionen påtalat att dessa riskerar att leda till en variantrikedom som på längre sikt riskerar att leda till ineffektivitet, eftersom kvaliteten befaras bli sämre och livscykelkostnaderna högre. Dessutom innebär det att möjligheterna till standardisering minskar. Trafikverket har å sin sida framfört att totalentreprenader följer budget bättre än utförandeentreprenader.

Bristande kunskap om järnvägsanläggningarna kan få förödande konsekvenser ur säkerhetskänseende. Säkerhetsfarliga fel behöver både kunna upptäckas snabbt och åtgärdas fort. Ur säkerhetskänseende är det också mycket viktigt att information om hur arbete i spåren ska utföras når alla som deltar i arbetet. Med många underentreprenörer ska kraven föras vidare i flera led och säkerhetskraven får inte tappas bort under vägen. Trafikverket bär som infrastrukturförvaltare det yttersta ansvaret för säkerheten på anläggningen. Det innebär att Trafikverket i sina upphandlingar måste ange vilka krav som gäller för säkerhetsarbete och försäkra sig om att entreprenören och eventuella underentreprenörer följer kraven. Det är även av stor vikt att avvikelser i säkerhetskänseende rapporteras och följs upp.

Det har förekommit ett antal tillbud och olyckor i samband med spårarbete på senare år. Ett exempel är tillbudet den 9 juni 2011 mellan Götingen och Nyhem på Norra Stambanan där vid möte

båda godstågen fick körsignal i signalsystemet. Tack vare att lokförarna upptäckte att det var något som inte stämde kunde en kollision undvikas. Utredningen visade att den nye entreprenören utfört en felkoppling av anläggningen som ledde till att linjeblockeringen, skyddssystemet som ska förhindra att två tåg i motstående riktning möts, inte fungerade. Statistik över denna och andra typer av olyckor har redovisats i kapitel 6. Statens Haverikommission har påbörjat en temautredning angående olyckor och tillbud vid arbete i spårmiljö. Den är föranledd av ett antal händelser under senare år.

7.9 Förutsättningar att utvecklas som trafikorganisatörer eller järnvägsföretag

7.9.1 Allmänna iakttagelser

Jag har i avsnitten 7.2 och 7.3 redovisat några av de områden som kan förklara varför medborgare respektive näringsliv ser problem med att använda järnvägen för sina resor eller transporter – eller i vissa fall helt väljer bort järnvägen som alternativ. De problem som kunderna lyfter fram sammanfaller naturligen med de problem som trafikorganisatörer och järnvägsföretag känner av när de överväger förutsättningarna för att kunna utvecklas och leverera vad kunderna efterfrågar. Jag ägnar mig i detta avsnitt åt vissa frågor som i första hand uppmärksammas som problem för järnvägsföretagen. Deras problem blir i sin tur problem också för dem som vill använda tåget för att organisera trafikflöden.

7.9.2 Utveckling och implementering av standarder och ny teknik

Utvecklingen av järnvägsteknik, inte minst på fordonssidan, har under flera decennier skett i nära samarbete mellan nationella järnvägsföretag och järnvägsindustri inom respektive land. Ursprungligen fick järnvägsindustrin endast effektuera de färdigkonstruerade fordon som beställdes från järnvägsföretagen. Därför blev utvecklingen också specifik för varje land, i de vertikalt integrerade förvaltningarna dessutom specifikt anpassad till den teknik och standard som valts vid utvecklingen av infrastrukturen.

Även om situationen delvis nu är en helt annan har järnvägsföretagen, och då framförallt persontrafikföretagen, fortfarande av höga kostnader till följd av den bristande driftskompatibiliteten mellan olika länder. Fordonstillverkarna erbjuder nu mer standardiserade fordon för användning inom Europa eller på världsmarknaden, men de måste ändå i många stycken skräddarsys till de förhållanden som råder i olika länder. EU-kommissionens försök att etablera en gemensam järnvägsmarknad (se kapitel 5) har bl.a. lett till mängder av nya driftskompatibilitetskrav med åtföljande utveckling av nya standarder. På lång sikt är detta vällovligt men i det kortare tidsperspektivet kan det i många fall bli kostnadsdrivande och ibland också illa anpassat till faktiska lokala förhållanden. Exempel på detta som lyfts fram är t.ex. bullerkrav som är anpassade till urbana miljöer men också kan påverka transporter i glesbefolkade miljöer. Här ska dock redogöras för det som just nu ger upphov till mest synpunkter i sammanhanget – implementeringen av ERTMS.

ERTMS - ett åskådningsexempel

Ett nytt trafikstyrningssystem ska införas på järnvägen i Europa. ERA är systemansvarig för systemet som går under benämningen European Rail Traffic Management System (ERTMS). Det syftar till att undanröja hinder för gränsöverskridande tågtrafik inom Europa genom att göra det möjligt för tåg att, utan behov av lokbyte, köra på hela det europeiska järnvägsnätet. Systemet består av signalsäkerhetssystemet ETCS (European Train Control System), radiokommunikationssystemet GSM-R och ett stödsystem och planeringsverktyg avsett för tågtrafikledning, European Traffic Management Layer (ETML).

I Sverige är det Trafikverket som har fått uppdraget att ta ett helhetsansvar för planeringen och införandet av ERTMS. Planeringen av införandet ska ske i nära samarbete med företrädare för utrustningsindustrin, järnvägsföretag och andra trafikorganisatörer. Transportstyrelsen ansvarar för att företräda Sverige vid den regelutveckling inom detta område som sker genom ERA. Därutöver har myndigheten uppgiften att utöva tillsyn, övervaka järnvägssystemens säkerhet, och besluta om godkännande avseende delsystem. Införandet av ERTMS innebär i praktiken genomförandet av ett teknikskifte där det svenska tågskyddssystemet för

automatisk hastighetskontroll, Automatic Train Control (ATC2) ska bytas. Denna ändring av teknik påverkar såväl infrastrukturen som fordonen som trafikerar banan. Det är Trafikverket som ansvarar för byggandet av markanläggningarna medan ägare till järnvägsfordon och järnvägsföretag ansvarar för installation av utrustning ombord, en utveckling som förväntas ske parallellt med att utbyggnaden av marksystemet genomförs. Fordonsstrategin (se nedan) förutsätter dock att fordonen är upprustade innan marksystemet kan uppgraderas. Under en övergångsperiod, till dess att alla banor är utrustade med ERTMS, behöver tågen även utrustas med en s.k. STM-modul (Specific Transmission Module) som kan översätta signaler från det tidigare ATC-systemet så att de kan tolkas av ERTMS-utrustningen. För tåg som går i internationell trafik kan det krävas flera olika STM-moduler.

ERTMS har redan införts på vissa delar av järnvägen, bl.a. Botniabanan, Ådalsbanan och på Västerdalsbanan, och Sverige är därmed ett av de EU-länder som kommit långt med införandet. I nästa fas ingår den viktiga Södra stambanan (Stockholm-Malmö), där införandet kommer att påverka en väsentligt större del av trafiken och fordonsparken än hittills. Ingen anläggning har ännu fått slutligt ERTMS godkännande, inte heller något fordon utan all trafik bedrivs med tillfälliga tillstånd. Enligt Trafikverkets förslag till plan för utrullning av systemet beräknas Södra stambanan vara klar 2021 och ERTMS infört i hela Sverige runt 2035. Kostnaden för införande är beräknad till mellan 28 och 33 miljarder kr, varav 2,6–4,4 miljarder kronor avser ombordutrustning.⁵ Vad avser infrastrukturen kommer systemet enligt de beräkningar Trafikverket gjort att på sikt medföra lägre underhållskostnader och investeringskostnader medan det för järnvägsföretagen innebär ökade kostnader för konvertering av befintliga fordon till ERTMS utan ökade kundintäkter.

Det finns i dag två giltiga versioner av specifikationerna för ombordsystem och STM, nämligen Baseline 2 version 2.3.0d och Baseline 3. För trafik inom Sverige kommer, enligt Trafikverket, 2.3.0d att vara tillräcklig inom överskådlig tid, men för internationell trafik genom Danmark kommer det att krävas att utrustningen uppfyller kraven i Baseline 3. Vad som kommer att krävas för trafik till Norge är ännu oklart. Enligt Trafikverket tycks synen på de olika versionerna i olika länder styras av hur långt

⁵ Förslag till plan för införande av ERTMS i Sverige, TRV 2013/2531

respektive land kommit med sin implementering. De länder som redan har installationer anser att 2.3.0d, som är den första bakåtkompatibla versionen, är tillräcklig för överskådlig tid. Till dessa länder hör Spanien, Schweiz, Italien och Sverige. Till de länder som satsar direkt på Baseline 3 hör, förutom Danmark, Belgien och Storbritannien. För att systemet som sådant ska fungera krävs att de versioner av delsystem som tagits fram av olika leverantörer avseende mark- och ombordutrustning är kompatibla och fungerar tillsammans. Enligt uppgifter från annat håll är livslängden för GSM-R beräknad till 2025 och därefter kommer Baseline 3 att krävas om databärare ska bytas, vilket skulle få konsekvenser för tekniken på södra stambanan.

För att få att ta fordon och infrastruktur i bruk krävs godkännande enligt järnvägslagen. Det är Transportstyrelsen som beslutar om godkännande och regleringen grundar sig på driftskompatibilitetsdirektivet. Eftersom de ERTMS-system som är i drift är under utveckling har processen för godkännande inte kunnat följas fullt ut. Införandet av ERTMS, med tekniska system som i tidiga versioner saknar vissa obligatoriska funktioner, gör att godkännandeprocessen i järnvägslagen och i järnvägsförordningen jämfört med den faktiska godkännandeprocessen, är svåra att förena. Inför godkännande av såväl marksystem som ombordsystem ska anmälda organ, utsedda organ samt s.k. CSM-granskare (Common Safety Method - gemensam säkerhetsmetod) kontrollera att systemet i fråga uppfyller kraven i TSD Trafikstyrning och signalering, nationella krav respektive krav i kommissionens förordning (EU 352/2009) om en gemensam metod för riskvärdering och riskbedömning. Det är tillåtet att samma granskare genomför granskningar enligt alla dessa krav. Den sökande kan också välja enligt vilka granskningsmoduler det anmälda organet ska genomföra sin granskning. Processen för att godkänna fordon som importeras från en medlemsstat till en annan regleras i 2 kap. 21 § järnvägsförordningen.

Synpunkter

Installationen av ERTMS på såväl Botniabanan och Ådalsbanan som Västerdalsbanan har innefattat mycket störningar och lett till frågor från främst tågoperatörer men även regionala kollektivtrafikmyndigheter kring systemets tekniska mognadsgrad. Många fel har resulterat i plötsliga stopp för tågen ute på linjen och det finns också exempel på incidenter som hade kunnat leda till en allvarlig olycka. I samband med inkoppling och uppgraderingar av systemen har trafiken behövt stängas av, åtminstone under ett par dagar, vilket exempelvis drabbat Norrtågs trafik på Botniabanan. Felen i de tidiga installationerna har nu kraftigt reducerats, men det finns i dag fortfarande inte någon ETCS-utrustning som är slutligt godkänd i Sverige. Det gör bl.a. att tågoperatörer med egna fordon är mycket tveksamma till att bygga om dem för ERTMS genom att installera ombordutrustning.

Finansieringen av ombordinstallationer har varit föremål för många diskussioner. Olika länder inom EU har valt olika lösningar. I vissa fall bekostas installationerna helt eller delvis av staten. I Sverige får järnvägsföretagen själva bekosta utrustning och installation, en del i den s.k. fordonsstrategin. Möjlighet att söka EU-bidrag för detta finns och har utnyttjats av i första hand Green Cargo, men de har visat sig täcka en relativt liten del av de totala kostnaderna. För många företag, med ett fåtal fordon eller flera olika typer av fordon, har kostnaderna för att bekosta ombordinstallationer bedömts bli orimligt höga och möjligheten att finansiera dem med exempelvis banklån närmast obefintliga. En anledning till detta är att det är svårt att motivera investeringen som en möjlighet till ökade intäkter. Snarare blir den ett nytt villkor för tillträde till marknaden. Transio, som varit en av pionjärerna med att utrusta persontrafikfordon för de regionala trafikhuvudmännens trafik, har också fått erfara att kostnaderna blivit mycket högre än vad som förutsetts, och dessutom, med tanke på det fortsatta behovet av uppgraderingar, inte varit möjliga att slutligt beräkna.

Det har lyfts fram att modellen för ERTMS-införandet fungerar illa på en uppdelad och avreglerad marknad som den svenska. På systemnivå kan ERTMS sannolikt leda till långsiktigt minskade kostnader och förmodligen även kapacitetsvinster, men kostnaderna och vinsterna är ojämnt fördelade mellan olika aktörer och även över tid. Vinsterna hamnar främst hos infrastruktur-

förvaltaren och leverantörerna, medan dagens fordonsägare ekonomiskt hör till förlorarna. När ERTMS väl är genomfört överallt och alla fordon som köps har systemet som standard, kommer alla att vara vinnare, men vägen dit är synnerligen besvärlig.

När det gäller tillgång till ombordutrustning har Trafikverket genomfört en analys och kommit fram till att det råder bristande konkurrens vad gäller ombordsystem i Sverige. Orsaken till detta anses vara att Bombardier fått en monopolliknande särställning genom det ramavtal som dåvarande Banverket ingick med företaget för att säkra tillgång till utrustning. Genom kontraktet fick Bombardier ekonomiska och tekniska fördelar som gjort det svårt för andra leverantörer att komma in på den svenska marknaden. Situationen har också påverkats av svårigheterna att få till kompatibilitet mellan olika leverantörers mark- respektive ombordsystem.

Kritik har också riktats mot Trafikverkets hantering av införandet, som har uppfattats som forcerad och utan tillräckliga hänsyn till dagens trafik. Tidigare har Trafikverket meddelat undantag, s.k. dispens från de krav verket uppställt på att fordon ska vara ERTMS-utrustade för att köra på vissa banor, men har 3 december 2012 beslutat att inte längre medge generella undantag. Syftet har bl.a. varit att få trafikföretagen att påbörja ombordinstallationer, men också att undvika de nackdelar ur säkerhetsaspekt och för bankapaciteten som dispensfärderna ibland fört med sig. Resultatet har dock blivit att viss godstrafik upphört, ibland från industrier som investerat tungt för att få till en järnvägslösning för sina transporter. Det har också förekommit att trafikoperatörer följt Trafikverkets rekommendationer och installerat ombordutrustning, som sedan inte visat sig fungera med markanläggningen.

Ett problem relaterat till ERTMS-införandet som kan komma att få betydande konsekvenser inom ett par år är att det finns risk för störningar på radiokommunikationssystemet GSM-R från frekvensband som används av mobilteleoperatörerna för 3G/4G. Störningar kan också förekomma i omvänd riktning. Hittills begränsas teleoperatörerna i sin etablering nära järnvägen, men den begränsningen gäller bara till halvårsskiftet 2015.

7.9.3 Fordonsförsörjningen

Fortfarande kontrollerar de offentligägda företagen i allt väsentligt de lok och motorvagnar som används i persontrafiken, medan det är en större spridning i godstrafiken. Enligt Transportstyrelsens fordonsregister har SJ AB och Green Cargo 104 respektive 255 ellok, vilka, tillsammans med de 19 lok som numera Trafikverket ställer till förfogande i sin upphandlade trafik, utgör 76 procent av alla ellok. När det gäller diesellok har Green Cargo 172 stycken, motsvarande ca 40 procent. SJ AB har 121 motorvagnar (alla el), medan Transitio och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i dag totalt kontrollerar hela 363 motorvagnar (till övervägande del elmotorvagnar), varav 106 ligger hos Transitio. Vagnbolaget Transitio har en ny ägarstruktur sedan oktober 2012, vilken innebär att de 20 regionala kollektivtrafikmyndigheter som är involverade i järnvägstrafik äger 5 procent vardera i bolaget. Det är i första hand SL, Skånetrafiken och Väststrafik som har sin egen fordonsflotta vid sidan om den del som förvaltas av Transitio.

Personvagnar innehas i första hand av SJ AB (414 stycken eller 72 procent) och Trafikverket, vars 76 vagnar liksom loken används i den upphandlade trafiken. När det gäller godsvagnar är fortfarande Green Cargo en dominerande ägare med ca 4 600 vagnar, men ca 59 procent av alla vagnar är privatregistrerade år 2013.

I Transportstyrelsens översyn av sitt fordonsregister har man konstaterat att det finns en relativt stor mängd registrerade fordon inte används, inte minst vad gäller ellok (39) och elmotorvagnar (32). Ännu har inget oberoende vagnbolag etablerat sig i faktisk verksamhet på den svenska fordonsmarknaden.

När det gäller de två nya aktörer som nu avser att köra persontrafik i större skala Stockholm-Göteborg, har MTR Express nyligen aviserat att man investerar 700 miljoner kr i sex helt nya snabbtåg från den schweiziska tillverkaren Stadler. Citytåg kommer sannolikt att använda begagnade snabbtåg från Tyskland.

Synpunkter

Tillgången till fordon (både vad gäller lok och vagnar) för godstrafiken har sällan lyfts fram som problematisk av sektorns aktörer, medan bilden för persontrafikmarknaden varit mer komplicerad. Tidigare har en del nya kommersiella upplägg (t.ex. Sundsvallståg)

inte kunnat genomföras p.g.a. brist på fordon för persontrafik, särskilt vad gäller moderna motorvagnståg. Veolia och Blå Tåget har kunnat använda sig av äldre personvagnar och (i Veolias fall) dragkraft från Hector Rail. Hector Rail har importerat ett flertal moderna lok för användning till såväl godstrafik som persontrafik. Enligt vissa aktörer har tillkomsten av Railpool, ett europeiskt vagnbolag baserat i München, bidragit till att minska problemet med tillgång till fordon för persontrafik. MTR Express och Citytåg tycks ha löst sin fordonsförsörjning om än på olika sätt.

Det faktum att de tidigare trafikhuvudmännen fick statsbidrag på totalt 4,5 miljarder kr anses fortfarande utgöra ett problem för fordonsmarknaden, särskilt när de används i stor-regionala trafiksystem som kan minska underlaget för kommersiell persontrafik. Eventuellt skulle fordonen som körs i den regionala trafiken kunna meranvändas av andra aktörer, men som har nämnts i kapitel 4 har det ansetts stå i konflikt med den kommunala kompetensen. Transitio har inte rätt att hyra ut till någon annan än sina aktieägare och de regionala trafikhuvudmännen får enligt uppgift mycket sällan frågor om fordonsuthyrning från externa aktörer.

Finansiering av fordonsinköp via vanliga kanaler (banker) kan vara problematisk, särskilt för mindre aktörer. Även finansiering till ombyggnad av fordon har lyfts fram som ett problem, särskilt när det gäller ombyggnad för att klara att köra på ERTMS-banor (se ovan).

En synpunkt som också framförs när det gäller fordonen är vilka krav som kan och bör ställas på de fordon som används i Sverige (mot bakgrund av EU:s regelverk), särskilt i syfte att minska slitaget på infrastrukturen och risken för trafikstörningar. En del trafikutövare har investerat i ny teknik, s.k. autodrop, för att minska risken för kontaktledningsbrott, men något krav på detta finns inte.

Fordonstillverkare har påpekat ett behov av att (exempelvis i samverkan mellan fordonsägare) utveckla upphandlingen av fordon för att skapa bättre förutsättningar och incitament till kostnads-effektiv produktion och leverans med eliminering av onödiga kostnader.

7.9.4 Tillförlitlighet

Tillförlitlighetsaspekten, kvaliteten i tågföringen, är viktig för järnvägens konkurrenskraft och för kundnöjdheten. Enligt Branschföreningen Tågoperatörerna kan järnvägsföretagens merkostnader för förseningar och andra störningar skattas till en miljard kr per år, d.v.s. ungefär lika mycket som de i dag betalar i banavgifter. Någon ersättning för merkostnader till följd av infrastrukturstörningar betalar inte Trafikverket, men en nyligen tillsatt utredning, JU 2013:13 *Om en modern reglering av person- och godstransporter på järnväg*, ska med koppling till Sveriges eventuella anslutning till COTIF studera möjligheterna att införa en regressrätt även i inrikes trafik. Enligt den reglering som gäller för internationell trafik enligt COTIF ansvarar infrastrukturförvaltaren för vissa skador som beror på infrastrukturen och som drabbar transportören eller dennes personal vid nyttjandet av infrastrukturen, oavsett om fel eller försummelse föreligger. Transportören ansvarar på motsvarande sätt för vissa skador som orsakats av det transportmedel som använts och som drabbar infrastrukturförvaltaren eller dennes personal. Därutöver är infrastrukturförvaltaren ansvarig för ekonomisk skada som drabbat transportören till följd av skadestånd som denne ska betala enligt COTIFs regler för person- eller godsbefordran. Regleringen i COTIF som avser internationell trafik innehåller således rätt till återkrav, s.k. regressrätt för transportören i förhållande till infrastrukturförvaltaren. COTIF innehåller även en bestämmelse om reglering av ansvar för förlust eller skada som motparten orsakats genom försening eller driftsstörning. Denna reglering är dock frivillig. Förutom att utreda om Sverige ska ansluta sig till COTIF 1999 och därmed införa denna reglering i Sverige ska utredningen JU 2013:13 överväga om inte en mer omfattande regressrätt än COTIFs ska införas för nationell trafik. Idag är ingendera lagstadgad i Sverige.

Synpunkter

De kvalitetstyrningsavgifter som infördes i och med tågplan 2012 anses inte utgöra tillräckliga styrmedel, även om de åtminstone inledningsvis gav vissa effekter i järnvägsföretagens verksamhet. Avgifterna utgår vid avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal

överenskommet nyttjande av infrastrukturen och kan ses som ett i förväg bestämt vite. Dessa avgifter syftar inte till att kompensera för skada utan till att påverka hur verksamheten utförs i syfte att höja kvaliteten och minska störningar.

Sammantaget omsatte systemet med kvalitetsavgifter endast 30 miljoner under tågplan 2012 men har också inneburit att många trafikföretag behöver låta någon anställd ägna sig åt att kontrollera Trafikverkets uppgifter om störningar mer eller mindre på heltid, eftersom orsakskodningen ofta uppfattas som felaktig vad gäller ansvarig part. Storbritannien har nämnts som ett land som sedan länge tillämpar en väsentligt mer utvecklad modell för kvalitetsstyrning via ekonomiska styrmedel. En ökad möjlighet till regressrätt har också efterfrågats av trafikutövarna.

I diskussionen kring störningar har det väckts ett antal frågor och förslag kopplade till hur de negativa effekterna av störningar ska kunna minimeras eller begränsas. En sådan fråga är möjligheten för Trafikverket att behålla vissa banor (som annars kan vara föremål för nedläggning) i syfte att ha tillgång till dem för omledning vid en större skada på den primära infrastrukturen. En relaterad fråga är om det bör finnas lager av reservdelar för infrastruktur eller reservfordon inom visst avstånd från bansträckor med viktiga trafikflöden. Vidare diskuteras hur kompatibilitet mellan fordon (t.ex. för ihopkoppling och bogsering) kan säkerställas på en marknad med många aktörer så att det är möjligt för dem att hjälpa varandra när någon får problem med sina fordon. Det finns redan en lagstadgad skyldighet för olika operatörer att samråda med andra aktörer som verkar inom samma järnvägsnät så att det säkerställs att gemensamma risker hanteras på ett betryggande sätt,⁶ men från resenärsorganisationer har det påpekats att trafikföretagen sällan lever upp till detta. Ett särskilt område är möjligheten att vid störningar och inställda tåg kunna åka vidare med ett annat trafikföretag enbart med hjälp av uppvisande av den ursprungliga biljetten. Det finns system för att clara den typen av transaktioner mellan trafikföretagen på ett sätt så att besvären för resenären minimeras, men kanske används de inte i tillräcklig omfattning. En del liknande frågor, som exempelvis öppethållande av stationer vid störningar löstes som följd av vinterproblemen 2009/10 och 2010/11 och inför vintern görs numera gemensamma beredskapsplaner. Flera frågor om störningsminimering återstår

⁶ 8 § Järnvägsstyrelsens föreskrifter JvSFS 2007:1.

emellertid. Resenärsorganisationer har lyft fram samarbetet mellan trafikföretagen i Storbritannien som ett föredöme på området.

Vissa godstransporter som går på järnväg låter sig svårligen överföras till väg. Det är fallet bl.a. vad avser vissa tyngre transporter viktiga för svensk exportnäring. Detta till trots finns allttjämt inte tillräckligt utvecklade modeller för att skatta de ekonomiska konsekvenserna av störningar i godstrafiken, vilket enligt bl.a. godstransportköparna kan leda till missriktade insatser och underprioritering av störningar som främst drabbar gods-transporter.

När det blir störningar måste resenärer och godskunder kunna få tillförlitliga besked som medger möjlighet att begränsa skador och ta beslut om alternativa transportmöjligheter. Fortfarande föreligger problem med att få informationen att fungera i samband med trafikstörningar. Kvaliteten på den information som lämnas behöver förbättras. Vem som är ansvarig för ett fel är för resenären oftast ointressant. När situationen kan antas vara återställd är desto viktigare. Här kan det återigen finnas anledning att ta lärdom av utländska exempel som t.ex. den nederländska modellen med närhet mellan operatörer och trafikledning.

I det operativa läget har Trafikverket hittills följt riktlinjen att rätttidigt tåg har företräde, om inte trafikläget uppenbarligen motiverar annat. Det är en princip som har börjat ifrågasättas eftersom den, om den tillämpas strikt, kan leda till avsevärda merförseningar för ett tåg som drabbats av en initial försening, särskilt om det handlar om ett fjärrtåg som under sin resa ska passera genom flera regionaltågssystem. Nu har försök inletts i syfte att finna mer flexibla riktlinjer.

Det har framförts att administrationen i det operativa läget uppfattas som tung. Administrationen har sin grund i säkerhetsregleringen. I samband med störningar i trafiken kan det bli aktuellt med omledning. Administrationen vid omledning, då nya tågnummer tilldelas, har lyfts fram som onödigt byråkratisk och frågan har väckts om det inte borde vara möjligt att i Sverige som i Tyskland använda samma tågnummer även vid omledning.

7.9.5 Lönsamheten och de statliga företagen

Den svenska järnvägsbranschen karakteriseras av att de flesta verksamma företag på operatörssidan, och därmed branschen som helhet, har en låg lönsamhet. En studie som genomförts 2012 av Grufman Reje på uppdrag av Branschföreningen Tågoperatörerna visar att godstrafikoperatörerna sammantaget gick med en förlust på 100 mkr år 2011 (ett tapp på 400 mkr sedan 2007 och i en förlustposition sedan 2009), medan persontrafikoperatörerna redovisade en förlust på 130 mkr (ett tapp på 1 mrd sedan 2007). Låg lönsamhet i branschen är egentligen inget nytt, utan har varit ett återkommande problem sedan lång tid tillbaka. Problemet har ofta varit mer uttalat i godstransportbranschen, som generellt är mer konjunkturkänslig än persontrafiken. Vad som också kännetecknar det svenska järnvägssystemet är en fortsatt stark roll för statliga företag, som verkar mer eller mindre i konkurrens med andra privata aktörer. Till detta kommer en stark närvaro från andra länders statliga eller halvstatliga företag.

Synpunkter

Problemet med branschens låga lönsamhet har lyfts av flera aktörer. Många företag vittnar om en högre kostnadsbörda i form av högre banavgifter, avgifter för Transportstyrelsens verksamhet, samt sist men inte minst högre administrativa kostnader för anpassning till nya regelverk. De besvärliga vintrarna 2009/10 och 2010/11 innebar såväl höga merkostnader som minskade intäkter för många företag. Den finansiella krisen slog hårt mot godstransportbranschen, med mycket kraftiga volymminskningar 2008-2009 medan persontrafiken var relativt opåverkad. Vidare innebär brister i infrastrukturen fortsatta merkostnader i samband med störningar.

Green Cargos situation har pekats ut som särskilt problematisk (och då inte av Green Cargo). Genom att den dominerande godsaktören under flera år i följd inte kunnat visa vinst, och ibland varit tvungen att möta vikande volymer med hård pris konkurrens, skapas enligt vissa aktörer ett läge där prisbilden på järnvägs-transporter inte är långsiktigt hållbar. Rent generellt tycks många godsoperatörer ha svårt att ta tillräckligt betalt för sina tjänster, delvis p.g.a. en hård konkurrens från andra transportslag.

Dessutom finns en inbyggd känslighet för plötsliga händelser eller avbrott i trafiken som kan ge höga merkostnader och/eller uteblivna intäkter. En aktör menar att grundproblemet är en oförmåga att i tillräcklig grad ta hänsyn till järnvägstrafikens inneboende risker och att prissätta sina tjänster därefter. Priserna sätts istället utifrån ett ”bästa-möjliga”-scenario, d.v.s. en situation där trafiken förväntas flyta utan problem eller störningar.

Det finns vidare en kritik mot hur staten hanterar sitt engagemang i sektorn genom de statliga järnvägsföretagen. En del menar att det saknas en konsekvens från statens sida och en tydlig idé om vad man vill åstadkomma genom det statliga ägandet. Utomlands, men även på hemmaplan, möter svenska järnvägsföretag, såväl de statliga som de privata, starka statliga företag som ofta har ett mycket tydligare och starkare stöd från sina ägare.

7.10 Reglering och tillsyn

7.10.1 Säkerhet

Den som vill bedriva trafik på järnväg måste ansöka om tillstånd från Transportstyrelsen i form av bl.a. licens och säkerhetsintyg. Verksamhetsutövarna ska ha egna säkerhetsregler och risker i verksamheten ska hanteras i respektive verksamhetsutövers säkerhetsstyrningssystem. För att organisera, men inte själv utföra, järnvägstrafik krävs i dag tillstånd i form av auktorisation. Vidare krävs tillstånd för att driva och förvalta infrastruktur eller spåranläggningar. Den som är eller har utbildat sig till förare av tåg ska ha ett förarbevis som styrker att han eller hon uppfyller vissa minimikrav avseende t.ex. utbildning och medicinsk lämplighet. Transportstyrelsen utfärdar sådana förarbevis, som kompletteras med intyg från järnvägsföretag eller infrastrukturförvaltare med uppgifter om var föraren har rätt att köra och med vilka typer av fordon. Transportstyrelsen fungerar även som tillståndsgivare till utbildningsanordnare, läkare och psykologer. Transportstyrelsen beslutar även om tillstånd för s.k. underhållsansvarig enhet med ansvar för underhåll av godsvagnar.

Transportstyrelsen utövar även tillsyn över säkerheten på bl.a. järnväg. Huvudinriktningen på Transportstyrelsens säkerhetstillsyn är att se till att olika verksamhetsutövare har en fungerande säkerhetsstyrning, det vill säga att de själva upptäcker och korrigerar fel

och brister som annars riskerar att leda till olyckor. Järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare ska rapportera olyckor och tillbud till Transportstyrelsen samt årligen lämna in en säkerhetsrapport till myndigheten. Kravet på denna rapportering grundas på säkerhetsdirektivet. Uppgifter ska samlas in och sammanställas samt analyseras av säkerhetsmyndigheten. Transportstyrelsen lämnar i sin tur en rapport om utvecklingen i fråga om säkerhet inom järnvägssystemet till ERA.

Synpunkter

I kapitel 6 har jag redovisat hur säkerheten på järnväg över tid utvecklats i Sverige. Den rapportering som Transportstyrelsen lämnade 2011 avseende 2010 års uppgifter om bl.a. olyckor föranledde ERA att rikta en fråga till Transportstyrelsen. Eftersom rapporteringen avvek väsentligt från tidigare år önskade ERA få information om de bakomliggande orsakerna. Någon djupgående analys av det ökade antalet olyckor har Transportstyrelsen inte gjort, men myndigheten har under 2012 anmält ett antal olyckor och tillbud vid arbete i spår till Statens Haverikommission (SHK), vilket bidragit till den påbörjade temautredning som redan nämnts tidigare.

Enligt järnvägslagen ligger ansvaret för verksamheten på järnvägsföretag respektive infrastrukturförvaltare. I en av SHK tillhandahållen rapport framgick att ingen av de aktörer som var inblandade i den olycka som studerats ansåg sig vara ansvarig. SHK har framfört att den anser att Transportstyrelsen utöver att granska järnvägsföretags rutiner för att systematiskt hantera risker även bör granska att rutinerna följs och fungerar. Från annat håll har jag fått frågan vad det innebär att bedriva verksamhet och vilket ansvar som är förenat med detta respektive vilket ansvar, om något, tillsynsmyndigheten har. Det gäller även den tillsyn som utförs och hur uppföljning sker av tidigare påtalade brister.

Verksamhetsutövarnas säkerhetsstyrningssystem ska innefatta rutiner och hantering i fråga om gemensamma risker. Det har dock framkommit att verksamhetsutövarna inte har någon klar bild av vad som är att anse som en gemensam risk. I sammanhanget uppkommer frågan om hur erfarenheter av olyckor och tillbud tas till vara. En av de händelser som lyfts fram är ett tillfälle där

resenärer fått vänta under lång tid på att bli evakuerade p.g.a. att det var svårt att få fram en vagn med ett koppel som passade.

7.10.2 Godkännandeprocessen

Innan man kan ta en infrastruktur, ett fordon eller ett tekniskt system i drift måste man ha Transportstyrelsens godkännande, vilket innebär en kontroll mot gällande regler och säkerhetskrav, samt att det säkerställs att olika delsystem kan användas tillsammans utan risk för skador eller olyckor. När ansökan avser ett delsystem som omfattas av TSD ska den sökande anlita ett s.k. anmält organ. För fordon gäller kraven på godkännande både nya, importerade och väsentligt ombyggda fordon. Även för väsentligt ombyggda spåranläggningar eller tekniska system krävs nya godkännanden.

Som redovisats i kapitel 5 har det inom EU under ett drygt decennium pågått arbete för att ta fram regler i syfte att harmonisera tekniken och godkännandeprocessen. Idag finns anmälda organ, utsedda organ, granskare m.fl. som deltar i denna process. Det har inneburit att Transportstyrelsens roll i godkännandeprocessen har ändrats. Reglering under den s.k. testfasen, d.v.s. innan ett fordon är slutligt godkänt, hanteras för närvarande genom delvis nationella regler, i Sverige genom s.k. tillfälligt godkännande.

Synpunkter

Generellt är inställningen att Transportstyrelsens sätt att arbeta med godkännandeprocessen fungerar väl, även om personberoendet ibland lyfts fram som något negativt. Det har också kommit synpunkter på Transportstyrelsens handläggning och beslutsfattande samt underlag. Dessa synpunkter har varit inriktade på säkerheten och att den granskning som sker inte i tillräcklig grad beaktar denna.

7.10.3 Regulatorrollen

Transportstyrelsen har även rollen som regulator vilket innefattar att pröva tvister, utöva tillsyn och marknadsövervakning.

Synpunkter

När det gäller regulatorrollen uppfattas Transportstyrelsen som osynlig. Den för regulatorn viktiga uppgiften att ta del av vad som försiggår på marknaden i syfte att fånga upp signaler och reflektera över hur negativ utveckling på marknaden kan förhindras tar inte Transportstyrelsen i dag. Möjligen kan detta skyllas delvis på en otydlig reglering. Så som järnvägslagen är utformad blir innebörden att verktygen för Transportstyrelsen som regulator att agera *ex ante*, d.v.s. innan ett otillbörligt agerande materialiserat sig, i princip är obefintliga. Den rätt att på eget initiativ besluta om nödvändiga åtgärder för att korrigera en negativ utveckling på marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaden för järnvägstransport som återfanns i direktiv 2001/12/EG då järnvägs-lagen togs fram, är i och för sig så vid att den därigenom kan vara svår att införa i lagstiftning. Artikel 28 i SERA-direktivet. Pågående arbete inom regeringskansliet med att införa detta direktiv kan leda till ett visst tydliggörande av regulatorns befogenheter i detta avseende.

En rapport som Transportstyrelsen nyligen tagit fram avseende järnvägsföretags förutsättningar vid nyetablering på marknaden kan ses som ett tecken på att Transportstyrelsen tagit till sig av kritiken om att vara svag när det gäller marknadsövervakning.

7.10.4 Regelutveckling

En av Transportstyrelsens huvuduppgifter är att ansvara för regel-givning. Utrymmet för nationell reglering är på järnvägsområdet begränsat och det kommer, om fjärde järnvägspaketet antas, att bli ytterligare begränsat. Därför berör också synpunkterna på regel-utvecklingen i första hand det arbete som utförs av och tillsammans med EU:s myndigheter, och ansluter till vad som delvis redan behandlats i kapitel 5.

Syftet med att inrätta EU-myndigheten ERA inom järnvägsområdet var att denna bl.a. skulle bistå kommissionen med teknisk sakkunskap och genom säkerhet och ökad driftskompatibilitet förbättra järnvägens konkurrenskraft. På uppdrag av kommissionen har ERA organiserat och lett arbetet i ett antal arbetsgrupper som utarbetat förslag till lagstiftning. Resultatet av detta arbete är ett stort antal rättsakter. Under tiden 2005–2013 har ERA presenterat förslag till drygt 60 rättsakter, främst inom driftskompatibilitetsmen även inom säkerhetsområdet. Regleringen är delvis mycket detaljerad, vilket leder till behov av regelbunden översyn och förändring.

I sin roll som säkerhetsmyndighet arbetar Transportstyrelsen med att ta fram, utveckla och förvalta olika typer av regler för järnvägsrelaterad verksamhet. En viktig del av detta arbete sker inom ramen för EU-samarbetet och ERAs arbetsgrupper. I dessa arbetsgrupper deltar Transportstyrelsen i utarbetandet av förslag till nya eller reviderade regler. För att fånga upp hur branschen ser på dessa regler anordnar Transportstyrelsen det s.k. Branschrådet till vilket representanter för branschen inbjuds. Transportstyrelsen representerar även Sverige vid de möten i säkerhets- och driftkompatibilitetskommittén (RISC) där omröstning om de framtagna reglerna sker. Transportstyrelsen representerar även Sverige i den regelutveckling på marknadsområdet som sker under kommissionen avseende SERA-direktivet och deltar i SERAC.

Synpunkter

Det ställer relativt stora krav på verksamhetsutövarna att hålla sig informerade om den reglering som tas fram inom EU. Synpunkter har lämnats avseende svårigheten att hinna med i regelutvecklingen men i också i fråga om de ökade kostnader den medför. Det har beräknats att mer än hälften av alla administrativa kostnader för svenska företag är en följd av EU-rätten. Det innebär att bra arbetsmetoder är av stor betydelse vid utformande av regler. Kommissionen har tagit fram en strategi för bättre lagstiftning. Det får betraktas som viktigt att i regelutvecklingsarbetet bevaka att kommissionen följer dessa riktlinjer, som bl.a. innebär att konsekvensanalyser måste tas fram i samband med förslag till reglering. I fråga om de förslag till reglering av driftskompatibilitet

och säkerhet som ERA presenterar ska ERA göra kostnadsnyttoanalyser.

Ett illustrativt exempel gäller register, som ERA har i uppgift att upprätthålla. Hittills har ERA tagit fram förslag på inrättandet av 18 register för järnvägen. Syftet bakom dessa register är dock i vissa avseenden oklart vilket föranlett ERA att utföra en studie. I samband med denna har framkommit att det inom luftfarten inte finns några krav på motsvarande register. Otydligheten kring registrens syfte och hur kostnaderna för registren ska bäras, har föranlett en medlemsstat att yrka på moratorium i fråga om ytterligare register till dess att det klargjorts vad de som redan finns ska användas till och vem som ska bära kostnaderna för dem. Det kostar pengar att rapportera, och att undvika onödiga administrativa kostnader är en del i kommissionens egen strategi för en bättre lagstiftning på EU-nivå.

Detaljerade regler innebär en risk för att den tekniska utvecklingen på området hämmas. Ett delsystem eller en komponent kan inte godkännas om den inte uppfyller kraven i TSD och möjligheterna till undantag är mycket begränsade. Det innebär att onödigt detaljerade krav kan bli mycket kostnadsdrivande. Det har även framkommit synpunkter på regelutvecklingen och på regler som i vissa fall anses svåra, eller omöjliga att efterleva eftersom de förutsätter en teknikutveckling som ännu inte föreligger. Därutöver har framkommit att konsekvenser av vald reglering för operatörer inte alltid beaktats.

Det förekommer i vissa fall brister i överensstämmelse mellan rättsakter. Det har också hänt att laglig grund för förslag som ERA eller kommissionen tagit fram saknats. Inom EU:s lagstiftningsprocess finns inte en funktion som det svenska Lagrådet, vars uppgift bl.a. är att granska rättsaktens överensstämmelse med annan nationell lagstiftning. Efter omröstning i RISC sänds visserligen de förslag till beslut som kommissionen avser att fatta till medlemsstaterna för att dessa ska kunna påtala om rättsakten står i strid med fördraget, men p.g.a. dessa rättsaktens tekniska komplexitet torde få medlemsstater, om någon, anmäla hinder mot antagande. Dessutom sker detta i ett mycket sent skede av processen. Det gör att det är viktigt att bevaka de förslag som tas fram genom ERA såväl ur laglighets- som i ekonomiskt hänseende. En sådan granskning måste göras tidigt. Att vänta med att lägga fram synpunkter till dess att förslagen tas upp i RISC för omröstning är för sent. En bättre lagstiftning inom detta område kräver därför att

fler kompetenser än i dag är fallet granskar förslagen i samband med att de tas fram.

7.11 Trafikverkets roller och det strategiska ansvaret i järnvägssektorn

Trafikverket av i dag har, inte minst genom sina trafikslagsövergripande funktioner, ett flertal olika roller. Verket ska bl.a. ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för alla trafikslag, ansvara för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar, verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken, och verka för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem. För järnvägen eller relaterat till järnvägen tillkommer dessutom att vara ansvarig för den operativa infrastrukturförvaltningen med det mer eller mindre avtalsreglerade samarbete inom järnvägen som det innebär, att upphandla interregional trafik och att främja utvecklingen av kollektivtrafiken genom aktivt deltagande i det s.k. fördubblingsprojektet. Trafikverket har även i uppdrag att ta ett helhetsansvar för införandet av ERTMS i Sverige. Därutöver har Trafikverket en roll som sammankallande i Rådet för tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning.

Synpunkter

Den mängd roller som Trafikverket har i dag gör att verket ibland uppfattas som svåröverskådligt och otydligt. Det har också framförts att de aspekter som är speciella för järnväg jämfört med väg, kanske inte kommer till uttryck i verket på det sätt som skulle vara önskvärt för järnvägens aktörer. Exempel på detta är behovet av ständig dialog med trafikutövarna som den operativa driften av infrastrukturen kräver, samt att trafikutövarna befinner sig i avtalsrelationer med Trafikverket.

En ofta framförd synpunkt är att Trafikverket har den dubbla rollen gentemot trafikutövarna att vara leverantör av infrastrukturkapacitet och andra tjänster samtidigt som verket i vissa fall agerar som beslutande myndighet. I samband med kapacitetstilldelning och trafikledning blir detta som mest påtagligt. Eftersom det då

också förekommer att Trafikverket ensidigt fattar beslut om att prioritera ett banarbete framför en person- eller godstransport kan verkets agerande uppfattas som diskriminerande. Det har också lett till att flera trafikutövare, men även andra aktörer, lämnat förslag om att separera kapacitetstilldelningsfunktionen och trafikledningen från Trafikverket till ett neutralt organ.

Relaterat till diskussionen om Trafikverkets roller av i dag, är det en återkommande synpunkt från många aktörer att man saknar det sektorsansvar som Banverket hade under ett antal år (och som togs bort när Trafikverket bildades). Sektorsrollen upplevdes som viktig för att hantera frågor som ingen hade ett uttalat ansvar för och som därför riskerade att falla mellan stolarna. Vidare skulle en myndighet med sektorsansvar kunna ta ansvar för de strategiska överväganden med påverkan på järnvägssektorns framtid som ingen av de övriga aktörerna i dag har kraft eller makt att hantera.

Exempel på strategiskt viktiga områden som behöver hanteras är vilken roll järnvägen ska spela i det framtida transportsystemet, hur finansieringen i form av avgifter och skattemedel ska se ut och tillämpas, vilka långsiktiga investeringar som behöver ske i såväl infrastruktur och fordon och vilka frågor som ska drivas i EU-arbetet (inklusive ERA). En större tydlighet i hanteringen av dessa frågor anses kunna bidra till att marknadens aktörer i övrigt ska våga ta nödvändiga beslut om investeringar.

Medan en del har menat att det vore naturligt att Trafikverket intog en sådan roll som sektorsansvarig myndighet, har andra framfört att det skulle innebära för stora avsteg från kärnverksamheten, infrastrukturförvaltarrollen, och att det därför vore naturligare med en separat myndighet eller ett förstärkt regeringskansli, med nära koppling till relaterade beslut om anslag.

7.12 Samordning och samarbete mellan aktörer

Som jag konstaterade i inledningen till kapitel 3 kan järnvägssektorn till viss del liknas vid en processindustri där de olika delarna och funktionerna är starkt beroende av varandra för att systemet som helhet skal lyckas med sina leveranser av varor och tjänster till kunderna.

Ett återkommande tema bland de synpunkter som inkommit till utredningen är också behovet av samverkan och samarbete mellan sektorns olika aktörer för att få järnvägen att fungera som det

system det faktiskt är. Exempel på detta kan hämtas från ett flertal av de problemområden som redan beskrivits ovan, t.ex. vad gäller biljettsystem, ledsagning, hjälp vid störningar, implementering av ERTMS, kapacitetstilldelning på huvudsystem och sidosystem, trafikledning, regelutveckling och sist, men inte minst, den strategiska planeringen i sektorn.

Problem med samordning och samverkan som faktiskt har lösts har ofta sin bakgrund i uppmärksammade händelser, exempelvis vad gäller stationsöppettider i samband med de tidigare årens vinterproblem och inställda tåg. Efter stormen Gudrun uppvisade Banverket tillsammans med branschen i övrigt en betydande förmåga att snabbt möta ny efterfrågan. När samverkan inte fungerar blir dock resultatet ofta missnöjda kunder och ökad misstro mot järnvägens förmåga att leverera pålitliga transporter.

8 Överväganden och rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete

8.1 Inledning och förutsättningar för analysen

I de tidigare kapitlen i detta betänkande har jag i tur och ordning redogjort för den svenska järnvägssektorns organisation och den process som lett fram dit, redovisat betydelsen av Sveriges förhållande till EU, visat på sektorns utveckling över tid och vilka effekter och erfarenheter som gjorts, samt redogjort för den inventering jag gjort av aktuella problem- och förbättringsområden. Jag har pekat på att den svenska järnvägssektorn har haft en i många stycken positiv utveckling, men att det också föreligger ett flertal problem som behöver hanteras. I båda fallen kan en del av detta kopplas samman med organisationsförändringarna, medan annat har andra förklaringar. En del av problemen har varit återkommande och i vissa fall mer eller mindre ständigt närvarande, som t.ex. diskussioner kring järnvägens punktlighet och tillförlitlighet. Det gäller även tiden när SJ fortfarande var ett vertikalt integrerat affärsverk.

Jag har valt att ge detta delbetänkande en titel i form av en fråga: En enkel till framtiden? Svaret på den frågan beror på vad vi lägger för betydelse i ordet ”enkel”. Som har diskuterats i kapitel 5 och i Lars Henrikssons underlagsrapport om EU-rätten och det svenska handlingsutrymme, finns det i flera avseenden inte någon egentlig möjlighet för Sverige att gå tillbaka i organisationsmodell för järnvägssektorn. Det gäller exempelvis i frågan om vertikal separering mellan infrastruktur och trafikering, men också i marknadsöppningen för person- och godstrafiken. När det gäller enkel i betydelsen ”bara en riktning” blir alltså svaret på frågan i dessa viktiga avseenden ett ”ja”. Det kan fortfarande finnas utrymme för betydande justeringar

på flera områden, men så länge inte EU:s regelverk ändras radikalt är det vertikal separation och marknadsöppning för person- och godstrafiken som gäller även i framtiden.

I en annan betydelse avser ordet ”enkel” något som är lätt att genomföra. Då blir svaret på frågan snarare ett tydligt ”nej”. Som föregående kapitel har visat, står den svenska järnvägssektorn inför ett stort antal utmaningar och problem. Som jag också har visat finns det visserligen redan många förslag till lösningar att tillgå, men det behövs i flera fall först göras mer noggranna analyser av dessa, liksom av problemområdena i sig.

Min uppfattning är att flera problem sannolikt bäst kan tas om hand av marknadens aktörer, var för sig eller i samverkan. Även i sådana fall kan dock initialt stöd behövas från stat, kommuner och andra samhällsorgan, stöd som ibland måste sökas genom samverkan inom EU eller andra internationella organ. Skälet för det är bl.a. de marknadsimperfectioner som kännetecknar järnvägssystemet – liksom många andra system där verksamheten i hög grad bedrivits under legala eller faktiska monopol. I en del fall bottnar problemen i att aktuella regelverk inte följs eller tillämpas fullt ut. Det kan föranleda särskilda åtgärder, exempelvis vad gäller tillsynen på området. I många fall krävs också stöd i ändrade regelverk för att diskuterade åtgärder ska kunna genomföras.

Förutsättningarna för de överväganden som görs framöver är därför att det finns ett stort antal problemområden att hantera, att flera olika typer av lösningar bör övervägas, men att en del av de organisatoriska förändringarna inte är möjliga att reversera. Det gör att fokus för det fortsatta arbetet i utredningen bör ligga på de områden där det är möjligt att åstadkomma verklig förändring, med hjälp av de verktyg som står till buds. Det bör understrykas att med det menar jag inte att Sverige ska inta ett passivt förhållningssätt i förhållande till EU och den fortsatta internationella regelutveckling som pågår. Istället bör Sverige aktivt medverka till att forma ett framtida regelverk som är bättre anpassat till svenska förhållanden och som (med de såväl positiva som negativa erfarenheter som Sverige redan har förvärvat i sin omregleringsprocess) kan leda till förbättringar också för den europeiska järnvägsmarknaden i stort. Den fortsatta analys som ska föras i det andra steget av utredningen kan i vissa fall behöva innefatta fördjupade diskussioner om hur handlingsutrymmet påverkas av gällande eller föreslagna rätt. Vidare är tolkningen av EU:s regelverk inte alltid lätt, en uppfattning som förstärks när man betraktar hur olika regelverk tillämpas

inom medlemsstaterna och den rättspraxis som etableras, dels genom EU-domstolens ställningstaganden, dels genom delegerad författningsrätt till organ inom EU. Därför kan det också finnas anledning att närmare jämföra utfallet av olika medlemsstaters tillämpning av EU-rätten med den svenska.

I fortsättningen av detta kapitel redogör jag för mina bedömningar av hur olika identifierade problem- och förbättringsområden bör analyseras vidare. Det innefattar att jag i förekommande fall också redovisar vilka alternativ jag i första hand anser bör övervägas i den fortsatta analysen. Mina ställningstaganden baseras, så långt det har varit möjligt, på tentativa uppfattningar om hur funktioner och processer bör utvecklas för att åstadkomma ett mer attraktivt och effektivt järnvägssystem. Det inbegriper i en del fall också vissa idéer om ändrad ansvarsfördelning för funktioner eller för olika intressenters medverkan och inflytande i olika processer. Den övergripande utgångspunkten är, som jag deklarerade i kapitel 1, att diskuterade åtgärder ska leda till ett järnvägssystem som bättre tillgodoser samhällets (medborgarnas) önskemål i vid bemärkelse genom att göra det attraktivt för presumtiva resenärer och godstransportkunder. I utredningens nästa skede förutsätts att regelrätta förslag tas fram som då också prövas med konsekvensanalyser.

Låt mig avsluta med att konstatera att många av de problem som lyfts fram och som kan anses kräva fortsatt analys och fortsatta åtgärder på ett eller annat sätt berör kapacitetstilldelningen och den operativa trafikledningen och tågföringen.

8.2 Förutsättningar för medborgare och organisationer att använda tåget för reseändamål

8.2.1 Information, biljetter m.m.

För att upprätthålla det svenska järnvägsnätet som ett sammanhållet system för tågresor, inte minst långväga sådana med möjligheter till byten, är det viktigt att säkra vissa grundläggande funktioner vad gäller information och tillgång till genomgående biljetter. Det innebär särskilda utmaningar på en marknad med många aktörer som i vissa fall dessutom bedriver trafik i direkt konkurrens med varandra. En del av informationen säkerställs i dag genom de krav som ställs på trafikföretag att lämna tidtabells-

information till Riksdatabasen. Inom ramen för Samtrafiken har dessutom ytterligare funktionalitet, med vederbörlig hänsyn till marknadsöppningen, utvecklats under lång tid. Enligt min bedömning har detta samarbete i huvudsak undanröjt de problem som förelåg när nya aktörer började komma in i större utsträckning i början av 2000-talet. Samtidigt förefaller resenärerna ha bristande information och kunskap om vilka möjligheter som faktiskt erbjuds genom t.ex. Resplus-systemet, vilket också påpekats av tidigare järnvägsutredningar. Det kan ses som besvärande att branschen ännu inte, i förhållande till resenärerna, lyckats etablera en gemensam informations- och försäljningskanal vid sidan av de enskilda systemen. I dag är SJ AB:s webbplats det närmaste man kan komma en sådan samlad kanal, men med de uppenbara restriktioner som följer av att SJ AB råder över dess utformning och funktionalitet.

En osäker faktor i sammanhanget är hur SJ AB kommer att hantera den delvis nya situationen med flera nya konkurrenter på sträckan Stockholm-Göteborg, liksom om de nyinträdande företagen väljer att delta i samarbetet inom Samtrafiken eller inte. Här finns anledning att följa utvecklingen noga och dessutom fundera vidare på frågan om ägarförhållandena för SJ AB:s dotterbolag Linkon. I det sammanhanget kan det vara värt att studera vilken information om olika konkurrenters försäljning som hanteras i systemet och på vilket sätt. Det vore mycket önskvärt med en neutral informations- och försäljningskanal i samarbete mellan trafikoperatörerna. I Storbritannien finns krav på sådant samarbete vilket utövas genom samarbetsorganisationen ATOC. Samtidigt bör det vara möjligt för olika medverkande aktörer att, via andra försäljningskanaler, parallellt konkurrera genom differentierade erbjudanden till kunderna. Jag menar att det är självklart att varje företag som träder in på en marknad, även en där det finns en dominerande aktör, måste ta ett stort ansvar för att marknadsföra sin egen verksamhet. Av dessa skäl bedömer jag att det inte är rimligt att SJ AB:s nuvarande försäljningskanal omvandlas till en gemensam portal, men att SJ AB inte heller bör motverka utvecklingen av en parallell sådan. Krav på att alla säljer allas biljetter (som eventuellt kan komma genom fjärde järnvägspaketet) bör heller inte vara den enda tillåtna lösningen. Eventuella framtida regleringar på området måste ta hänsyn till vad som långsiktigt stimulerar till en fungerande konkurrens som är till gagn för resenärerna.

När det gäller betydelsen av SJ AB:s bonussystem, eller för den delen andra faktorer som gör att resenärer väljer eller inte väljer SJ AB i stället för annan operatör, eller tåg som färdmedel i allmänhet, kan det finnas anledning att göra en ordentlig resenärsundersökning, alternativt titta närmare på de resvaneundersökningar som redan görs. Detta bör också kunna ge ett bättre underlag kring vilka problemområden som resenärerna uppfattar som viktigast att åtgärda.

Jag har i kapitel 6 diskuterat prisutvecklingen på järnvägsområdet och den ökade differentiering som skett mellan olika typer av produkter. Det finns anledning att fortsatt följa prisutvecklingen och särskilt hur den kommande mer storskaliga konkurrensen mellan olika företag yttrar sig i erbjudandena mot resenärerna.

8.2.2 Resenärer med funktionsnedsättning

Att det svenska transportsystemet ska vara tillgängligt för alla, inklusive resenärer med funktionsnedsättning, är ett av delmålen för transportpolitiken. Att Jernhusen och Trafikverket, som viktiga aktörer för det svenska järnvägssystemets stationer, har valt att samarbeta kring bl.a. ledsagningstjänsten är därför utmärkt. Samtidigt förefaller det finnas tydliga brister i ledsagningen på många platser och oklarheter i vem som har ansvaret, eller bristande hantering hos dem som har ansvaret. Särskilda problem föreligger vid långa resor som involverar flera trafikutövare och byten, ibland även mellan tåg och buss.

EU-förordningen är relativt tydlig på området och uppställer krav på samarbete mellan aktörerna för att underlätta för resenären. Trots att förordningen varit giltig i snart fyra år är det uppenbart att den inte respekteras fullt ut i det svenska järnvägssystemet. En anledning kan möjligen vara att innebörden av stationsförvaltarbegreppet ännu inte hanterats i svensk lagstiftning samt att det saknas verktyg för tillsynen på området. Dessa frågor bör hanteras skyndsamt, om inte annat genom det arbete som nu görs med att införliva kvarvarande delar av tågpassagerarförordningen i svensk rätt.

När det gäller tillgänglighetsfrågor i allmänhet, är det min uppfattning att det arbete som i dag sker i Rådet för användbarhet och tillgänglighet för funktionsnedsatta (vilket leds av Trafikverket) skulle kunna vidareutvecklas, i synnerhet när det gäller att delta i

utvecklingen av EU-rätten på området men också för att åstadkomma ett transportslagsövergripande synsätt. För upprätthållandet av vissa tjänster, som t.ex. stationsinfo, är det möjligt att särskilda stödinsatser kan behövas.

8.2.3 Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete

Med utgångspunkt från mina överväganden beträffande förutsättningar för olika medborgare och organisationer att använda tåget för olika reseändamål rekommenderar jag för den fortsatta utredningen att

- a) följa effekterna för resenärerna av den nya konkurrens-situationen på sträckan Stockholm–Göteborg med särskilt riktade mätningar av resenärernas uppfattningar,
- b) utreda möjligheten att ålägga branschens aktörer att ansluta sig till Resplus-systemet, samt att, t.ex. genom Samtrafiken och Branschföreningen Tågoperatörerna, etablera en gemensam internetbaserad portal för information och biljettförsäljning, som komplement till aktörernas egna system,
- c) utreda Linkons nuvarande ställning och alternativen till SJ AB:s ägarskap, med särskilt beaktande av konsekvenser för hantering av internationella biljetter,
- d) följa och bidra till utvecklingen av införlivandet av tågpassagerarförordningen i svensk rätt,
- e) studera hur Rådet för användbarhet och tillgänglighet för funktionsnedsatta kan få en förstärkt roll för hantering av tillgänglighetsfrågor, inklusive relaterade förslag till förändringar i EU-rätten.

Analys enligt punkt a) bör ske i samverkan med Trafikanalys.

8.3 Förutsättningar för varuägare och transportorganisatörer att använda tåget

Varuägarnas och transportorganisatörernas synpunkter har sammanfattats i avsnitt 7.3. Godstransporter på järnväg har en hög marknadsandel i Sverige jämfört med förhållandet i de flesta av

EU:s medlemsstater. Jag anser att det är angeläget att järnvägens godstransporter även i framtiden kan inta en framskjuten position samtidigt som persontrafiken på järnvägen utvecklas som ett medel i regionförstoring m.m. En överföring av gods till järnväg kan i flera fall innebära ett från miljösynpunkt mer uthålligt transportsystem.

Flera av de problem som påpekats av varuägarna bör tas om hand av Trafikverket i verkets utvecklingsarbete. Jag tänker då på de frågor som rör punktlighet, transporttider, utveckling av de samhällsekonomiska värderingarna och de modeller och situationer då de används. Olika insatser som kan leda till bättre lyhördhet kring efterfrågade åtgärder i infrastrukturen och i tågplaneringen anser jag också hör till detta område. Jag anser det samtidigt angeläget att den fortsatta utredningen ges en roll att driva på parterna i denna utveckling så att åtgärder faktiskt genomförs inom rimlig tid. Parterna bör tillsammans med mig komma fram till ett tidsangivet program för när åtgärder ska vara framtagna. Om regeringens medverkan krävs bör det innehålla förslag till legala eller andra ändringar som kan behöva göras för att åtgärder ska kunna genomföras.

Beträffande synpunkterna på de höjda banavgifterna anser jag, som diskuteras vidare i avsnitt 8.7, att det är angeläget att den utveckling av avgifter och styrmedel som pågår koordineras med avgiftsutvecklingen för andra transportslag. Relaterat till diskussionen om ett *level playing-field* bör även kostnadseffekter av obalanser i förhållande till andra trafikslag analyseras. Exempel på sådana är ett allt mer rigoröst regelverk på EU-nivå. Konsekvenserna kan förstärkas av bristande tillsyn över tillämpningen av andra trafikslags regelverk och medverka till en snedvridning av konkurrensen. I den fortsatta utredningen bör effekterna av olika kostnadsproblem och effekterna av dem analyseras vidare.

Informationsproblemen, bl.a. informationen om var fordon och last befinner sig, finner jag också vara en fråga som marknadens parter bör kunna lösa på egen hand, men att det även här kan vara aktuellt med tidsatta åtgärdsprogram.

Utöver de problem som varuägare m.fl. lyft fram anser jag att det kan vara angeläget att fästa uppmärksamhet på vilken betydelse närheten till spår har för att gods ska fraktas med järnväg. Sådana studier har gjorts tidigare. Studierna bör uppdateras och kompletteras med bedömning av hur en mer utvecklad och effektiv

kombitrafik kan säkerställa att gods fraktas på järnväg även om direkt spåranslutning saknas på avgångs- eller ankomstdestination.

8.3.1 Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete

Sammanfattningsvis innebär mina förslag till fortsatt utredning inom detta område att

- a) tillsammans med aktörerna på godstrafikmarknaden utveckla åtgärdsprogram inom områden som förbättrade gångtider, punktlighet, effektivare marknadsanpassningar och information. Uppgiften som utredare bör vara att samla parterna och vara drivande i utvecklingsarbetet
- b) göra en fördjupad analys av effekterna av avgiftshöjningar och andra kostnadsförändringar med beaktande av förhållanden inom andra trafikslag
- c) göra en uppdatering av studier om betydelsen av avstånd mellan kund och spår med beaktande av hur nya kombi-koncept kan ersätta närhet till spår

8.4 Marknadstillträdet för tågtrafik

8.4.1 Generella iakttagelser

Jag kan konstatera att det inte har förts fram några invändningar mot att såväl organisatörer som utförare av järnvägstrafik har rätt att ansöka om infrastrukturkapacitet och sluta trafikeringsavtal på det sätt som järnvägslagen föreskriver.

I takt med att kapaciteten på järnvägsnätet har blivit alltmer ansträngd kan jag emellertid märka en frustration som uttryck för att man i vissa fall inte får nödvändig eller, som man upplever, utlovad kapacitet för olika trafikändamål, i synnerhet efter att man varit med att bidra till åtgärder i infrastrukturen samtidigt som man investerat i stationsanläggningar, olika typer av service eller nya fordon. Inom godstrafikområdet finns motsvarande exempel på att man genomfört stora investeringar för att möjliggöra ny eller utökad transport på järnväg men sedan inte anser sig ha fått, eller befarar att inte få, nödvändig tilldelning av infrastrukturkapacitet för att genomföra planerade transporter. Dessa problem utgör en

del av problematiken kring kapacitetstilldelning och frågorna om till vad och hur kapacitet kan upplåtas för olika trafikändamål och i vilka tidsperspektiv. Jag hänvisar här till övervägandena i avsnitt 8.6.

8.4.2 Persontrafiken

Såväl organisatörer som järnvägsföretag kan numera ansöka om att få organisera kommersiell persontrafik varhelst på järnvägsnätet. Inte heller mot detta har jag hört några avgörande invändningar. Det har dock bl.a. framförts att det hade varit bättre att låta SJ AB behålla ett legalt monopol för delar av den kommersiella trafiken, men under ett samhällsansvar med krav på utbudet av trafik. Jag upplever att en sådan lösning ibland bygger på en kvarvarande föreställning att SJ hade ett sådant ansvar innan de stora järnvägs- trafikreformerna inleddes. Så var dock inte fallet. Trafiken skulle redan då drivas på rent kommersiella villkor.

Kommersiell trafik i förhållande till samhällsorganiserad trafik

Den storregionala trafik som de regionala trafikmyndigheterna tillåts organisera kan minska utrymmet eller formerna för den rent kommersiellt organiserade trafiken, vilket t.ex. blivit fallet på Väst kustbanan. Omvänt kan kommersiell trafik på marginalen påverka omfattningen eller formerna av det samhällsstödda resandet. Regering och riksdag har genom kollektivtrafiklagen uttryckt att samhällsorganiserad allmännyttig trafik (primärt för vardagsresandet) och kommersiellt bärkraftig trafik (primärt för långväga sällanresenärer) ska kunna samexistera på marknaden. Förskjutningar mellan dessa segment måste bedömas i ett resenärsperspektiv och jag kan konstatera att det får anses ligga inom Trafikanalys uppdrag att utvärdera effekterna av omregleringen i samband med marknadsöppningen för den kommersiella persontrafiken på järnväg och den därefter ändrade kollektivtrafiklagstiftningen. Oaktat de positiva eller negativa effekter som kan mätas i ett resenärsperspektiv måste främst den storregionalt organiserade trafiken bedömas i förhållande till EU:s statsstödsregler.¹ Ett inslag i en sådan bedömning skulle kunna vara de statliga fordonsbidrag som de tidigare trafikhuvudmännen erhö

¹ Prop. 2008/09:176 Konkurrens på spåret.

och som gör att de kan organisera och låta bedriva trafik på andra premisser än de rent kommersiella organisatörerna och järnvägsföretagen. Samtidigt kan jag konstatera att EU:s regelverk ger en lång rad exempel på vad som kan betraktas som tillåtna motiv för att organisera persontrafiken i samhällets regi. Det s.k. franchise-systemet i Storbritannien torde utgöra det mest synbara exemplet på hur regelverket där tolkas som stöd för att i ett första led prioritera den samhällsorganiserade trafiken.

SJ AB har tidigare ifrågasatt om de rättigheter som de regionala trafikmyndigheterna fått att organisera järnvägstrafik är förenliga med statsstödsreglerna. Någon egentlig prövning har dock inte gjorts.² Enligt min åsikt bör det ankomma på marknadens aktörer att påkalla prövning av om det svenska regelverket, som det sammanfattas av järnvägs- och kollektivtrafiklagstiftningen, i något avseende eller i några fall kan anses missgynna den ena eller andra parten på ett sätt som inte stämmer överens med övergripande konkurrenslagstiftning. Jag anser dock att det finns anledning att i det fortsatta utredningsarbetet överväga att stärka Transportstyrelsens möjligheter att utöva marknadsövervakning och fungera som första instans när marknadens aktörer vill påkalla prövning av hur regelverket tillämpas.

Konkurrens i den kommersiella trafiken och effekterna av den

Konkurrens i den kommersiella, långväga trafiken har som framgått hittills varit av begränsad omfattning. Vissa initiativ till att starta kommersiell trafik på samma linjer som SJ AB har övergetts p.g.a. svårigheter att få tillgång till fordon. Inför Tågplan 2014 har företagen MTR och Citytåg ansökt om och fått kapacitet för mer storskalig och mot SJ AB konkurrerande trafik på linjen Stockholm-Göteborg. Med tanke på den lärprocess som kan behövas efter en marknadsöppning, kan detta ses som en relativt snabb respons på den nya situationen i Sverige. Detta med hänsyn till de betydande fordonsinvesteringar som krävs och som innebär ett stort risktagande med tanke på de begränsade möjligheterna att avyttra fordonen om trafiken inte utvecklas som planerat.

² När trafikhuvudmän i samverkan började organisera länsöverskridande trafik, bl.a. utefter norrlandskusten från Sundsvall till Luleå, hördes också protester från de kommersiellt drivna bussföretag som i samverkan bedrivit sådan trafik. Som nu inom järnvägen och då inom busstrafiken kan det inte uteslutas att man väljer att acceptera den nya situationen och istället väljer att koncentrera krafterna på att få utföra trafiken efter upphandling, en situation som kan innebära en mindre affärsrisk för trafikföretaget.

Den nya situationen aktualiserar ett antal frågeställningar som bör följas och analyseras i den fortsatta utredningen, i vissa fall med koppling till den kapacitet som finns att tillgå och på vilka grunder den ska fördelas mellan olika trafikändamål:

- Konkurrerande trafik inom samma marknadssegment tar åtminstone i ett inledande skede mer kapacitet i anspråk. (Genom utslagning eller fusioner kan anspråken senare minska.) Vid begränsad totalkapacitet kan den nya efterfrågan bl.a. komma att begränsa eller försämra villkoren för delar av befintlig person- eller godstrafik. Så är också fallet efter den nu avslutade tilldelningsprocessen för Tågplan 2014. Utifrån de krav på samhällsekonomisk effektivitet som ska gälla som rättesnöre i kapacitetstilldelningen måste det kunna visas att den nytillkomna kommersiella trafiken, genom nya servicekoncept eller nya prismodeller, leder till en sådan ökning eller förbättring av den spårburna persontrafiken att försämringar i andra transport- och trafikupplägg kan försvaras. Jag noterar att de som har att ansvara för tågplaneprocessen här i Sverige ofta står inför mer komplexa avvägningar än i andra medlemsstater inom EU. I Tyskland har (som tidigare framgått) en stor del av trafiken närmast vad som kan jämföras med *grandfather rights* genom ingångna ramavtal, d.v.s. den typ av fleråriga kapacitetsavtal som ännu inte tillämpas i Sverige.
- Den ökade efterfrågan på järnvägsresor på destinationer som Stockholm-Göteborg eller Stockholm-Malmö, inkl. olika kortare resor mellan dessa destinationer, skulle förmodligen kunna tillgodoses genom längre tåg på de avgångar som redan finns. Det leder i sin tur till frågan om hur ekonomiska styrinstrument eller andra kriterier kan motivera trafikorganisationerna och järnvägsföretagen till beteenden som leder till en effektivare användning av befintlig kapacitet. Frågan måste också ställas om inte konkurrerande trafikföretag delvis kan samarbeta under tågproduktionen. Konkurrensen ska ju ske gentemot slutkund, vilket inte utesluter att tåg framförs sammankopplade, d.v.s. att man delar på ett tågläge, under hela eller delar av tågets körsträcka. Jag anser att det bör prövas om detta skulle betraktas som en otillåten, konkurrenshämmande situation. Frågan bör bl.a. belysas med parallellitet till den *code sharing* som sker inom de allianser som olika flygbolag ingår i.

- Effekterna av en framväxande konkurrens kan också bli nya mönster i trafiken, t.ex. att avgångar koncentreras till de kommersiellt mest intressanta tiderna under dygnet. Även om det är rätt ur ett effektivitetsperspektiv kan det aktualisera hur efterfrågan på resor ska tillgodoses under andra tider på dygnet i den mer långväga trafiken. Jag anser inte att en återgång till legala monopol som definierar vem som får organisera eller utföra olika trafikuppgifter är aktuell. Av den analys som jag sammanfattat i inledningen till detta kapitel framgår att det nog är svårförenligt med gällande EU-rätt. De regionala trafikmyndigheternas långtgående rättigheter att organisera storregional trafik motsäger också ett sådant ingripande. Däremot kan det finnas anledning att överväga om delar av det kommersiella utbudet av långväga trafik, om det behövs för att säkerställa regularitet i trafiken, ska kunna organiseras genom franchiseförfarande på liknande sätt som i Storbritannien, d.v.s. med ett trafikutbud som tillfredsställer vissa minimikrav från samhällets sida. Det bör då inte utesluta kompletterande trafik som drivs på renodlat kommersiella villkor. Man kan också tänka sig andra lösningar, som exempelvis varianter av bidrag som en riktad resenärspeng för att få kommersiella aktörer att upprätthålla vissa miniminivåer. Oavsett om det är regionala kollektivtrafikmyndigheter eller någon av staten centralt utsedd myndighet (f.n. Trafikverket) som organiserar och reglerar formerna för delar av det totala trafikutbudet, måste statsstödsreglerna beaktas. Dessa utgör ett uttryck för att samhället alltid ska beakta hur de rent kommersiella trafikutövarna kan tillgodose trafikutbudet utan ingripanden från samhällets sida.
- Det återstår fortfarande att se om den i Tågplan 2014 planerade trafiken kommer till stånd. Trafikverket har valt att tilldela tåg-lägen trots att det saknas garantier om hur fordonsförsörjningen ska ske. Liknande situationer har funnits tidigare då tilldelade tåglägen inte har kommit att utnyttjas. Jag anser att det är angeläget att överväga om trafikföretagen i utökad utsträckning bör verifiera sannolikheten för att tåglägen kommer att utnyttjas, t.ex. genom hänvisning till avtal om fordonsförsörjning och andra villkor som behöver vara uppfyllda för att trafiken ska kunna bedrivas.

8.4.3 Godstrafiken

Järnvägens godstrafik bedrivs på helt kommersiella villkor. Jag upplever också att varuägarna ser positivt på den utveckling som skett sedan operatörsmarknaden öppnades och att varuägarna själva liksom speditörer m.fl. senare fick rätt att organisera trafiken. LKAB:s övertagande av malmtrafiken kan ses som ett exempel på hur varuägarnas ställning successivt har förstärkts, även om man i det fallet var tvungen att använda sig av de rättigheter som EU-rätten gav till s.k. internationella sammanslutningar av järnvägsföretag. Såväl varuägare som trafikföretag är medvetna om de rättigheter varuägarna har enligt järnvägslagen, ett förhållande som jag uppfattar gör järnvägsföretagen mer lyhörda för varuägarnas önskemål. Så länge som detta leder till att trafiken utförs på ett tillfredsställande sätt av anlitade järnvägsföretag ser varuägarna ingen anledning att i större utsträckning använda de rättigheter som lagen ger dem att själva organisera trafik, eftersom det inte heller är deras primära verksamhetsområde.

Även om det förekommer intressanta samarbeten mellan varuägare för logistiklösningar, i form av t.ex. Scandifibre Logistics, kan jag notera att fristående speditörer ännu inte utnyttjat möjligheten att organisera trafikflöden på järnvägen i direkt förhandling med infrastrukturförvaltarna. I branschen upplevs inte detta som ett problem, men ett större engagemang från speditörs-sidan borde enligt min uppfattning kunna medverka till att samla in även mindre godsströmmar och mer högvärdigt gods till järnvägen.

8.4.4 Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete

Med utgångspunkt från mina överväganden beträffande rätten att organisera och utföra trafik inom persontrafiken rekommenderar jag för den fortsatta utredningen att

- a) utöver den analys som bör göras enligt avsnitt 8.2.3 a), följa effekterna av den storskaliga konkurrensen på linjen Stockholm-Göteborg,
- b) under det fortsatta utredningsarbetet, fortsatt utvärdera frågan om fordonsförsörjning inom persontrafiken, med särskilt beaktande av hur trafikstarten går för de nya operatörerna på denna linje,

- c) analysera utvecklingen av den stor-regionalt organiserade trafiken med särskilt beaktande av effekter för resenärer och parallell, kommersiellt bedriven trafik,
- d) överväga formerna för en stärkt marknadsövervakning,
- e) fortsatt studera hur upphandling av tågtrafik kan förbättras, exempelvis i syfte att minska problem vid entreprenörsbyten.

Fortsatt analys enligt punkterna a) och c) bör ske i samverkan med Trafikanalys.

Inom godstrafiken bör de fortsatta insatserna i utredningsarbetet särskilt innebära kontakter med speditörer och andra transportorganisatörer som skulle kunna medverka till att öka järnvägens transport av mindre transportströmmar och högvärdigt gods.

För såväl person- som godstrafik bör det fortsatta utredningsarbetet innebära bevakning av och medverkan i genomförandearbetet för SERA-direktivet och den fortsatta beredningen av det fjärde järnvägspaketet.

8.5 Förutsättningar för trafikorganisatörer och järnvägsföretag att få tillgång till tilläggstjänster

8.5.1 Överväganden

Det är uppenbart att terminaler och terminaltjänster liksom depåverksamhet måste utvecklas i harmoni med utvecklingen av järnvägens huvudinfrastruktur. Olika utvecklingsinsatser inom huvudinfrastrukturen kan annars bli helt utan den effekt som uttryckts i mål och antaganden i riksdagens och regeringens ställningstaganden. Många intressenter har uttryckt att det råder oklarheter vad gäller ansvar och rättigheter i förhållande till dessa anläggningar och relaterade funktioner. Det speglar delvis att såväl trafikföretagen som infrastrukturförvaltarna är otillräckligt insatta i det regelverk som gäller, men också ett motiverat önskemål om att en centralt ansvarig planeringsfunktion inom sektorn är mer aktiv i bevakningen av järnvägens framtida behov av fastigheter för infrastruktur och andra ändamål. Det inkluderar nödvändiga mandat att säkerställa ett effektivt användande av befintliga anläggningar och

fastigheter och att identifiera åtgärder som förtydligar eller utvecklar ansvarsfördelningen mellan förvaltare av huvudinfrastruktur och sidoplaneringar med tillhörande tjänsteutbud. I det korta perspektivet kan det vara naturligt att se Trafikverket i den rollen.

Behovet av samordning i ett samlat perspektiv måste ses i sken av järnvägssystemets egenskaper. Närhet mellan huvudspår och terminaler respektive depåverksamhet är viktig av rena kostnads-skäl – spår är dyra att anlägga och kan också innebära nya stora ingrepp i ett samhälle om lokaliseringen inte kan ske i anknäytning till befintliga områden med terminalverksamhet. Dessutom kan perifera lokaliseringar av ny terminal- och depåverksamhet leda till dyrbara kapacitetsförstärkningar inom huvudspårnätet för kortare tågrörelser mellan avgångs-/ankomststation och berörda terminal- eller depåområden. Ett sektorsansvarigt planeringsorgan måste därför utöva en aktiv roll i samarbete med kommunerna och deras fysiska planering av samhällenas utveckling så att mark reserveras på ett sätt som är effektivt från järnvägssynpunkt. Ett sådant ansvar bör också utsträckas till att bevaka hur samverkan med de övriga trafikslagen kan effektiviseras genom samlokalisering av terminaler och terminalverksamhet.

Trafikverket och Jernhusen har, delvis i samverkan, utvecklat olika förslag som skulle innebära att det skapas ett mer samlat funktionellt ansvar för vissa terminal- och depåverksamheter. Dessa bör tas tillvara i fortsatta överväganden om hur de nödvändiga sidoverksamheterna till trafikverksamheten ska kunna utvecklas och villkoren för hur de ska få användas av trafikorganiserare och trafikutövare. Det gäller t.ex. att säkerställa att användning av olika spårplaneringar prissätts i förhållande till ändamålet, oavsett om Trafikverket, Jernhusen, kommun eller annan förvaltar spåren.

I vissa sammanhang har en förändrad ansvarsfördelning diskuterats som skulle innebära att spårplaneringar överförs från Trafikverket till Jernhusen eller annan som skulle ansvara för funktionellt sammanhållna terminal- och depåplaneringar. Ett sådant förfarande kräver vissa ändringar i de regelverk som föreskriver hur och under vilka villkor spårplaneringar får överlåtas från Trafikverket till annan. Reglerna säkerställer bl.a. inflytande från andra samhällsorgan. Innan sådana ändringar av regelsystemet sker, bör det, mot bakgrund av vad jag utvecklat ovan, beaktas vilket framtida bredare samhällsinflytande som kan vara motiverat när Trafikverket vill avyttra olika typer av spårplaneringar.

I de fortsatta övervägandena är det enligt min uppfattning också väsentligt att verka för att utveckling och effektivisering av järnvägssektorn sker genom mångfald och konkurrens även i tillhandahållandet av terminal- och depåservice. Jernhusens starka ställning måste därvid beaktas. I och med att Jernhusen etablerat sig som aktiv utvecklare och förvaltare av terminaler och depåer har man, som jag tidigare konstaterat, samtidigt flyttat sig från en position som neutral fastighetsförvaltare till presumtiv konkurrent beträffande tillgång till befintlig järnvägsmark – med betydelse kanske framförallt inom storstadsområdena.

8.5.2 Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete

Den fortsatta utredningen bör bl.a. innefatta överväganden om hur järnvägens behov av mark för terminaler och depåer ska säkerställas i samverkan med kommunerna i deras fysiska planering. Samtidigt bör det övervägas hur marknaden för tillhandahållande av terminal- och depåtjänster kan bidra till järnvägstrafikens utveckling i samarbete med de andra trafikslagen. Detta inkluderar att särskilt beakta Jernhusens utveckling av terminal- och depåverksamhet då också frågan om mångfald och konkurrens inom sidoverksamheterna bör värderas som ett inslag i effektiviseringen av järnvägssektorn.

I det fortsatta arbetet bör ingå att

- a) överväga inrättandet av en centralt ansvarig planeringsfunktion för järnvägens framtida behov av fastigheter för infrastruktur och andra ändamål,
- b) överväga hur en samlad förvaltning av spår, övriga terminalanläggningar och terminalservice ska organiseras (oavsett i vems regi detta sker),
- c) utvärdera lämpligheten i att inom Jernhusen hålla samman järnvägens allmänna fastighetsförvaltning med dess aktiva terminal- och depåförvaltning,
- d) överväga om delar av Jernhusens terminal- och depåverksamhet ska avskiljas för att åstadkomma ökad mångfald och konkurrens. Övervägandena bör särskilt beakta risken för geografiska monopol i annan regi,

- e) överväga hur det säkerställs att funktionellt sammanhållna terminaler även medger trafikutövare och fordonsansvariga att själva, eller via av dem upphandlade tjänstetillhandahållare, utföra verksamheten. I de fall där det av säkerhetsskäl är nödvändigt att överlåta tjänstetillhandahållandet till endast en aktör bör denna vara neutralt upphandlad för att tillhandahålla tjänsterna.

8.6 Kapacitet och kapacitetstilldelning

8.6.1 Inledning

Kapaciteten på järnväg är en begränsad resurs, men samtidigt finns det flera sätt att öka den tillgängliga kapaciteten utan att det behöver innebära stora infrastruktursatsningar. Jag kan konstatera att det finns flera förslag till mindre insatser som skulle göra det möjligt att bl.a. köra längre godståg, men också hur tågoperatörerna genom sina fordonsinvesteringar kan bidra till att minska järnvägens kapacitetsproblem. Material insamlat i Trafikverkets tidigare genomförda kapacitetsutredningar bör kunna bilda underlag för en fortsatt analys av åtgärder som ännu inte genomförts.

En stor del av de synpunkter som inkommit till utredningen berör på ett eller annat sätt kapacitetsfördelningen. Det är ett i grunden svårt område som kräver hänsynstagande till en mängd olika faktorer mer eller mindre samtidigt. Vidare måste det finnas en tydlighet i processen så att aktörerna på marknaden vet vad de har att förhålla sig till. Som nämnts tidigare har också den skärpta konkurrensen mellan olika tågoperatörer inför Tågplan 2014 gjort att flera frågor kring kapacitetstilldelningen, som i och för sig uppmärksammats tidigare, hamnat ännu mer i fokus.

Jag kan konstatera att tilldelningen av infrastrukturkapacitet till trafik respektive åtgärder i banan har betydelse i alla tidsperspektiv: i det långa planeringsperspektivet som omfattar ny eller uppgraderad infrastruktur, nya trafikupplägg och fordonsanskaffningar för vilka den nya infrastrukturen utgör en förutsättning, i det korta, den operativa fördelningen av kapacitet till olika trafikrörelser och banarbeten när dessa inte kan utföras enligt plan. För att samarbetet mellan trafikansvariga och infrastrukturförvaltare ska fungera effektivt måste parterna bejaka att det handlar om simultana processer som konvergerar mot reglerade beslutspunkter.

Vissa av dessa beslutspunkter, t.ex. beslut om fördelningen av kapacitet i den årliga tågplanen, låser förutsättningar för trafikplanering m.m. under en tid.

Den stora frustration som jag observerat hos vissa trafikorganisatörer och järnvägsföretag under denna inledande utredningsfas upplever jag bottnar i att parterna – infrastrukturförvaltare och trafikansvariga – har olika uppfattningar om innebörden av olika överenskommelser dem emellan. Situationen försvåras delvis av att förhandlingar skett över huvudet på parterna. Det kan exempelvis gälla då förhandlingar förts mellan kommuner och stat. Parternas olika uppfattningar efter ingångna avtal i Storstockholmsområdet, inkl. de senaste avtalen kring tillkomsten kring Citybanan, utgör tydliga åskådningsexempel. För utvecklingen av järnvägstrafiken anser jag att en levande samverkan eller dialog mellan parterna är väsentlig i olika tidsskeden. Men det är också väsentligt att den kan kodifieras i tydliga överenskommelser och avtal för att de som vill utveckla resande och transporter på järnväg inte ska fly till andra trafikslag.

Som ett sätt att strukturera upp de olika frågeställningarna kring kapacitetstilldelning och kapacitetsutnyttjande kommer jag nedan att närmare redogöra för mina bedömningar av 1) de legala förutsättningarna för parterna att träffa olika avtal om kapacitet, 2) tilldelningsprocessen och dess tillämpning, samt 3) relaterade avgifter och styrmedel.

8.6.2 Legala förutsättningar för kapacitetstilldelning

Av naturliga skäl skiljer sig synen på för- och nackdelar med ramavtal eller andra långsiktiga överenskommelser som i olika grad påverkar det fria utrymmet för kapacitetstilldelning i de årliga tilldelningsprocesserna. Det gäller såväl det kvarvarande utrymmet för kapacitetsfördelning (även om det inte går att formulera i ett absolut tal) eller förutsättningar för fördelningen av tåglagen m.m. inom detta kvarvarande utrymme.

Inom persontrafiken är stabila planeringsförutsättningar särskilt efterfrågade för regional och lokal trafik som är samordnad med trafik som drivs med andra trafikslag eftersom ändringar i kapacitetstilldelningen för tågdriften kan föranleda stora omplaneringar i den totala trafikplaneringen. För de flesta marknadssegment av linje-driven trafik kan regularitet och styva tidtabeller, där resenärerna

känner igen sig mellan tidtabellsskiftena, dessutom anses vara av betydelse för attraktiviteten hos trafiken. För godstrafiken är flexibilitet och anpassning till näringslivets efterfrågan på transporter av stor betydelse, vilket innebär att man hellre ser ett stort utrymme för successiv planering under en tågplaneperiod. Men även för godstransporterna krävs ibland stabila mönster i trafiken som säkerställer effektiva omlopp av fordonen. Det gäller bl.a. då transporterna utgör en del av den interna logistikhanteringen inom ett företag eller en företagsgrupp, som t.ex. för SSAB:s ståltransporter mellan Luleå och Borlänge.

En naturlig gemensam nämnare för organisatorerna av persontrafik och godstrafik är att man vill ha säkerställt att stora investeringar i terminaler och fordon också medger användning enligt de förutsättningar som gällt vid investeringsbesluten.

Med utgångspunkt från de synpunkter som framförts till mig, och som jag redogjort för i kapitel 7 och delvis sammanfattat ovan, anser jag att det är angeläget att fördjupa analysen av användningen av järnvägens infrastruktur. Jag kan konstatera att det, främst som spegling av EU-rätten, i vissa avseenden finns restriktioner för hur kapacitet kan låsas upp i olika tidsperspektiv. Rättspraxis och olika medlemsstaters tolkning av regelverken ger dock anledning att på nytt pröva hur regelverket ska tolkas i Sverige. Analysen bör göras utifrån olika typer av samarbeten mellan infrastrukturförvaltaren och dennes kunder. Till kunder ska i detta sammanhang även andra infrastrukturförvaltare räknas. I detta inkluderas såväl stora infrastrukturförvaltare som IBAB och A-train, som mindre förvaltare av t.ex. hamnspår och spår inom terminaler.

Samverkan och kapacitetsavtal mellan förvaltare av huvudinfrastruktur

Med kapacitetsavtal eller -överenskommelser mellan infrastrukturförvaltare av huvudinfrastruktur avser jag främst två situationer:

1. avtal mellan t.ex. Trafikverket och A-train (i egenskap av infrastrukturförvaltare) eller mellan Trafikverket och IBAB,
2. avtal mellan stat och kommun – via avtal som fastställts i regeringsbeslut eller avtal som sluts mellan Trafikverket och olika konstellationer av landsting och primärkommuner.

Jag betraktar sådana överenskommelser som avtal mellan två infrastrukturansvariga nivåer i samhället. En brist inom järnvägs-systemet är att ansvaret för infrastruktur till olika trafikändamål inte klarats ut på ett tydligt sätt. Infrastruktur för lokala spårburna trafiksystem ligger under kommunalt huvudmannaskap när det avser spårväg. Detsamma gäller infrastrukturen för tunnelbana och viss lokaltågstrafik i Storstockholmsområdet. Då lokal och regional trafik planeras på statlig infrastruktur har statens inställning ofta varit att kommunerna ska bidra till finansieringen, åtminstone delar av den finansiering som behövs för att på marginalen göra det möjligt att utföra trafiken. Några enhetliga principer för omfattningen av finansieringen och vilka kapacitetsutfästelser som skett i anslutning till överenskommelser om medfinansiering finns inte.

Jag kan konstatera att för den typ av kapacitetsöverenskommelser som här avses finns inga legala hinder i EU-rätten beträffande avtalslängd m.m. Om t.ex. ett landsting finansierar en självkostnadsandel, d.v.s. täcker såväl drift-, underhålls- som kapitalkostnader till en viss andel av den årliga totalkostnaden, bör man också ha rätt till ett avtal som säkerställer tillgång till motsvarande del av infrastrukturens totala kapacitet utan tidsmässiga begränsningar. Detsamma bör naturligtvis gälla en samverkan mellan staten och en privat infrastrukturförvaltare som på det sättet säkerställer att trafikströmmar får utrymme inte bara på den privata infrastrukturen utan också på statlig eller annan privat infrastruktur.

Många gånger är dock inte bidragsnivåerna så höga att den exemplifierade situationen gäller. Utfallet i form av kapacitetsutfästelser är dessutom många gånger oklart. Vid utbyggnaden av dubbelspår söder om Göteborg fick regionen exempelvis löften om kapacitet för fyra tågrörelser under högtrafikperiod, dock inte i form av styv tidtabell. I andra fall är, vilket illustrerats av de synpunkter som lämnats till mig, kapacitetsutfästelserna implicita varför de också leder till diskussioner när kapacitetsbrister uppstår. Många gånger anses också att investeringar i stationer och andra sidofunktioner bör innebära löften om att det ska gå att utföra vissa trafikuppgifter. Även om de olika finansieringsinsatserna inte har samma innebörd när de speglas i regelverken är det lätt att förstå denna inställning hos de kommuner eller andra intressenter som gjort liknande insatser.

Avtalet mellan staten och A-train utgör ett exempel där staten upplåtit en bestämd del av infrastrukturkapaciteten på det statliga

nätet till en annan infrastrukturförvaltare, i det här fallet mellan Stockholms central och avgreningspunkten till Arlandabanan. Kapaciteten har erhållits utan direkt betalning för denna kapacitet, även om man indirekt kan hävda att kapacitetsupplåtelsen är en ersättning för att Arlandabanan kom till stånd med enbart begränsade finansieringsinsatser från statens sida.

Jag anser att innebörden av de olika finansiella insatser som har gjorts i samverkan mellan stat och kommun eller stat och privata infrastrukturförvaltare bör analyseras. I det bör ingå att värdera vilka utfästelser som gjorts ifråga om kapacitetsupplåtelse under förhandlingar och i olika delar av landet. I förlängningen bör ytterligare riktlinjer tas fram för s.k. medfinansiering – formerna för den och hur den kan eller bör översättas i kapacitetsutfästelser som garanterar utrymme för utförande av trafik för vissa ändamål utan att beröras av reglerna för ramavtal.

Samverkan och kapacitetsavtal mellan förvaltare av huvudinfrastruktur och infrastrukturförvaltare som i regel samtidigt är tillhandahållare av tjänster

Med mindre infrastrukturförvaltare avser jag här förvaltare som förvaltar spår inom olika former av terminaler och depåer. Även Trafikverket är infrastrukturförvaltare för sådana spåranslagningar; det tidigare s.k. kapillära nätet som också ingår som en del av många kombiterminaler. För vissa delar av det kapillära nätet har Jernhusen ambitionen att få överta spåren, något som dock kräver prövning enligt järnvägsförordningen och regeringsbeslut. Översyn av detta pågår f.n. inom Näringsdepartementet inom ramen för beredningen av införlivandet av SERA-direktivet i svensk lag. En utveckling mot samförvaltning av spår och andra anläggningar inom terminaler kan anses naturlig men innebär samtidigt en förstärkning av den redan dominerande ställning som Jernhusen har, och som innefattar förvaltningen av vad som ursprungligen utgjort järnvägsmark.

För att kunna genomföra järnvägstransporter måste verksamheten vid terminaler och depåer ske samordnat med verksamheten på huvudspåren. Det kräver en samplanering redan från det att terminaler och depåer ska etableras eller verksamheten där utvidgas. Lokaliseringen i förhållande till huvudinfrastrukturen är väsentlig för att inte kapacitet på den ska blockeras av långa tåg-

rörelser till terminaler eller depåer. Vid ökad trafik kan det vara nödvändigt att förstärka kapaciteten inom huvudinfrastrukturen eller anlägga parallella anslutningsspår till terminaler och depåer för att inte blockera huvudspåren. Även i det avseendet är framförhållning och samverkan nödvändig, inte minst för att se till att mark finns disponibel för att åstadkomma sådana ytterligare spår-anläggningar.

Samverkan mellan Trafikverket och förvaltare av terminaler och depåer behöver enligt min uppfattning stärkas. Redan dagens regelverk förutsätter samverkan mellan förvaltare av huvudinfrastruktur och de som tillhandahåller terminalservice, depåverksamhet m.m. Regelverket säger också att förvaltaren av huvudinfrastrukturen ska hjälpa trafikorganisatörer och järnvägsföretag med att få tillgång till sidoinfrastruktur och service om man inte själv tillhandahåller det. Samverkan bör enligt min mening utvecklas till att stadga att tilldelning av tågläge förutsätter att trafikorganisatör eller järnvägsföretag samtidigt kan uppvisa att man har tillgång till sidoinfrastruktur och tjänster. I praktiken innebär det att Trafikverket och terminal- och depåansvariga bör samverka så att tilldelning av tågägen och terminalkapacitet m.m. sker samordnat med samtidigt tecknande av trafikerings- och andra avtal. Detsamma bör, beroende på avtalets omfattning och längd, även gälla om Trafikverket tecknar ramavtal med trafikorganisatörer eller järnvägsföretag.

Samverkan och kapacitetsavtal mellan förvaltare av huvudinfrastruktur och trafikorganisatörer respektive järnvägsföretag

Trafikorganisatörer som inte själva utför trafiken med eget järnvägsföretag lyder i princip under samma regelverk som de järnvägsföretag som uppträder direkt mot resenär eller godstransportköpare och i den rollen organiserar trafiken. Dock gäller en viktig skillnad. För järnvägsföretag får tåglägen inte överlåtas på en andrahandsmarknad. Detsamma kan sägas gälla för trafikorganisatören. Den senare kan däremot överlåta användningen av ett tågläge till ett annat järnvägsföretag än det som inledningsvis utfört trafiken.

Såväl trafikorganisatörer som järnvägsföretag kan ha goda skäl att önska ramavtal som minskar risken för de investeringar som man måste göra för att trafikverksamheten ska kunna fungera. Det innebär enligt min uppfattning stor skillnad att upplåta kapacitet

långsiktigt till renodlade trafikorganisations som regionala kollektivtrafikmyndigheter eller industriföretag, som ibland gjort betydande investeringar i egna fordon och terminalanläggningar. Långsiktiga avtal med järnvägsföretagen är förståeliga utifrån deras utgångspunkter men enligt min uppfattning samtidigt ett uttryck för att fungerande marknadskonkurrens gentemot slutkund inte föreligger. Det gäller i första hand inom persontrafikmarknaden, där möjligheten att fungera på andra marknader än den svenska är begränsad, i dagsläget dels p.g.a. att marknaden för inrikes kommersiell trafik vanligen är stängd, dels p.g.a. att förutsättningarna att använda fordon eller att sälja dem för användning i andra länder ännu är starkt begränsade till följd av de långtgående tekniska anpassningar som måste ske.

Ramavtal används i en del andra EU-länder, exempelvis Tyskland och Storbritannien. Beroende på vilken rätt dessa ramavtal ger till framtida kapacitet, inte minst för den dominerande operatören, kan det ifrågasättas om den tyska tillämpningen, med upp till 75 procent av kapaciteten uppbunden i förväg, inte är en för stor del och om detta verkligen överensstämmer med EU:s reglering. Att som i Storbritannien vara beredd att ingå långsiktiga ramavtal för att locka nya järnvägsföretag att träda in på marknaden (i tillägg till den upphandlade trafiken) menar jag kan få en kontra-produktiv effekt med stängda dörrar för andra järnvägsföretag som senare kan erbjuda mer attraktiva trafik- och fordonskoncept.

Det är uppenbart att olika medlemsstater tolkar möjligheten att långsiktigt fördela kapacitet på järnvägen mycket olika. Det kan leda till obalans på den internationella marknaden när vissa länder tillåter ramavtal i så stor utsträckning och per tågplanepperiod fördelar den kapacitet som återstår först när dessa avtal infriats, medan andra länder inte medger någon rätt att träffa ramavtal. Även om grundproblematiken, bristande spårkapacitet, inte löses av ramavtal kan det ändå finnas skäl att närmare studera de olika varianter av ramavtal som används i andra länder. Omfattningen av det samhällsorganiserade trafikutbudet, inklusive ett eventuellt företräde för detta i kortsiktig kapacitetstilldelning, måste bedömas utifrån de förutsättningar som råder för den marknadsdrivna konkurrensen gentemot resenärerna. Som jag uttalat ovan bör i det korta tidsperspektivet den fortsatta utvecklingen av konkurrens på spåret följas noga. Effekterna av den bör också vara vägledande för den fortsatta avvägningen av med vem, i vilken omfattning och för

hur lång tid ramavtal bör slutas med trafikorganisatörer respektive järnvägsföretag.

8.6.3 Tilldelningsprocessen

Verksamhetsutövare är samstämmiga i bilden av att det finns en omfattande förbättringspotential på flera plan vad gäller tilldelningsprocessen. Även Trafikverket medger detta. Processproblemen kan grovt sorteras i två kategorier

1. sådana som härrör från regelverken,
2. sådana som härrör från tillämpningen av dem (och relaterade verktyg).

I den mån problem beror på regelverken berör de i huvudsak den långa ledtiden från att ansökan ska ske inför ny tågplan till dess att tåglägen tilldelas. Samtidigt är tiden från att man tilldelats tåglägen och tecknat trafikeringsavtal kort. Jag delar helt dessa synpunkter men måste samtidigt konstatera att möjligheterna att påverka processens tidsmässiga utsträckning begränsas av EU-regelverket. Grundläggande förändringar i dessa avseenden måste ske på det europeiska planet. Förslag som tas fram i samverkan mellan trafik- och infrastrukturansvariga borde kunna underlätta för medlemsstaterna inom EU att enas om ändrade villkor för processerna.

Behovet av utvecklingsarbete vad gäller tillämpning av tilldelningsprocessen och relaterade verktyg har påtalats av tidigare järnvägsutredningar. Till viss del har detta också hanterats i form av att Trafikverket har utarbetat prioriteringskriterier och på prov infört s.k. successiv tilldelning. Jag kan dock konstatera att det finns ett flertal områden där det föreligger ett behov av kompletterande utvecklingsarbete. Ett exempel är värdering av den samhälls-ekonomiska nyttan av olika trafikupplägg, som bör avspegla effekter inom och utanför trafiksystemet. När det gäller associationer bör dessa även beaktas avseende andra trafikslag. Därutöver finns behov av att upprätta ett system för insamling av data och uppföljning som medger en utvärdering av hur tilldelade tåglägen faktiskt använts. En mer övergripande kritik att hantera är att Trafikverkets tillämpning av villkoren i kapacitetstilldelningsprocessen inte uppfattas som transparent. I det här sammanhanget aktualiseras även frågan om vilket faktaunderlag som Trafikverket

har tillgång till vid sina bedömningar och beräkningar, t.ex. vad gäller uppgifter om resandeunderlag.

Samordningen under tilldelningsprocessen sker i dag i stor utsträckning genom överläggningar mellan dem som konkurrerar om tilldelningen av spårkapacitet. I viss utsträckning torde en sådan samordning vara både nödvändig och effektiv i senare delar av kapacitetstilldelningsprocessen när de olika aktörernas önskemål och trafikupplägg ändå torde vara väl kända. Ett för tidigt framtvingat samarbete mellan konkurrenterna kan emellertid utnyttjas för att ”stjäla” affärsidéer, eller i vissa fall leda till ett skadligt konkurrensbegränsande samarbete. Trafikverkets agerande för att åstadkomma samordning utan att för tidigt inbegripa direkta kontakter mellan de sökande är därför väsentligt.

Värderingen av associationer i samband med kapacitetstilldelningen har under tidigare utredningar också innefattat diskussioner om möjligheter för samverkande trafikorganisatörer att söka ett sammanhållet tågläge mellan två destinationer även om de delar ansvaret för trafikutövningen. Vid användning av ekonomiska styrmedel skulle det ge en direkt signal om betalningsviljan för en sådan möjlighet i förhållande till att man var för sig måste söka tågläge. Den bakomliggande frågan kan sägas gälla hur nätverk av trafik ska värderas i förhållande till olika tåglägen och hur trafikorganisatörerna ska få uttrycka värdet av detta i förhandling och manifestering av betalningsvilja.

8.6.4 Avgifter och styrmedel

Det finns också mycket arbete att göra vad gäller avgifter och andra styrmedel för att stimulera till ett bättre kapacitetsutnyttjande, men även mer generellt vad gäller anpassning av avgifter till ett tågläges egenskaper – såväl dess attraktivitet i fråga om avgångs- och gångtider som de utfästelser om framkomlighet som ges. Styrmedlen bör enligt min uppfattning utformas så att de både stimulerar trafikutövarna och infrastrukturförvaltare som Trafikverket att göra rätt prioriteringar och insatser. Det utvecklingsarbete om avgifter och styrmedel som redan pågår inom Trafikverket bör följas i den fortsatta utredningen.

En principiellt viktig fråga är om den höga efterfrågan på järnvägstrafik påverkats av en för låg prissättning av kapaciteten, uttryckt som nivån på banavgifterna. På en normal marknad

resulterar ofta en bristsituation i en prishöjning. Priset fungerar som en viktig signal både till dem som efterfrågar kapacitet och dem som kan erbjuda och bygga ut kapacitet. Järnvägsmarknaden avviker dock i väsentliga stycken från det normala, med sin blandning av kommersiell trafik och upphandlad trafik med samhällsstöd, där marknadssegmenten är mycket olika vad gäller kostnadsstruktur och priskänslighet. Dessutom föreligger ett monopol vad gäller kapacitetstillgången. Jag kan konstatera att det redan har tagits flera beslut om att successivt öka uttaget av banavgifter, vilket sannolikt kan leda till att man kommer närmare målet att järnvägsföretagen betalar de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för sin användning av infrastrukturen. Trafikverket har pågående projekt för genomförande av detta och att belysa konsekvenserna för olika delar av marknaden. Enligt min mening är det viktigt att avgiftsutvecklingen inte avviker från grundläggande principer om hur och på vilket sätt avgifter bör beräknas och tas ut. Det bör också ske en koordinering med avgiftsutvecklingen för andra transportslag.

Alldeles oavsett om avgifterna för att trafikera det svenska bannätet *i generell mening* är för låga eller inte, kan jag konstatera att det förefaller finnas förbättringspotential i prissättningen av infrastrukturkapacitet, vilket kan påverka incitamenten att effektivt utnyttja den kapacitet som finns för tillfället. Vidare är det tydligt att det finns ett behov av andra justeringar för att inte avgifterna ska bli ett hinder för en effektiv konkurrens.

Om Trafikverket skulle ta ut en administrativ avgift för tågläget, s.k. bokningsavgift enligt 7 kap 7 § i järnvägslagen, skulle det kanske innebära att de ansökningar som i dag görs av operatörer för att gardera sig i förhållande till framtida behov minskade. Det bör också vara självklart att man ska betala för de tågslägen man har bokat oavsett om de används eller inte, dessutom väsentligt uppviktat ju längre man väntar med att avboka dem. I första hand är det avbokningsavgifter som diskuteras inom Trafikverket i dag.

Lagstiftningen innehåller reglering avseende situationen att någon ansöker om tågläge men inte nyttjar det, eller enbart nyttjar det i viss utsträckning. Enligt regleringen kan infrastrukturförvaltaren begära att järnvägsföretaget avstår från tågläget eller beakta det i senare kapacitetstilldelning. Det förutsätter dock att infrastrukturförvaltaren i sin järnvägsnätsbeskrivning redogör för när så kan bli fallet. Relaterat till avbokning förtjänar det återigen att nämnas att regelverket inte tillåter att tåglägen som inte används

överlåts på någon annan aktör. De förutsätts istället först gå tillbaka till Trafikverket för ny utdelning. Avsteg från detta kan t.o.m. leda till avstängning från framtida infrastrukturkapacitet. Regeln bygger helt på EU-rätten och har tillkommit för att undvika andrahandsmarknader och manipulationer på marknaden.

8.6.5 Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete

Ramavtal mellan trafikorganisatörer eller järnvägsföretag tillämpas inte ännu i Sverige. Däremot finns ett antal avtal ingångna mellan staten och olika kommunala aktörer där mer eller mindre formaliserade kapacitetsutfästelser har gjorts. Det finns skäl att försöka åstadkomma en högre grad av stringens i dessa överenskommelser så att förutsättningarna i de mer kortsiktiga kapacitetsupplåtelseprocesserna blir tydligare än vad som i dag tycks vara fallet.

Det är uppenbart att de prioriteringskriterier som nu ligger till grund för fördelning av den fria kapaciteten för en kommande tågplaneperiod inte räcker till. Jag har också svårt att se att de fullt ut kan utvecklas för att vara vägledande i kapacitetstilldelningen. Att trafikorganisatörer och järnvägsföretag själva klassificerar sin trafik i förhållande till olika prioritetsgrupper innebär också en risk för bristande objektivitet.

Knapphetsprissättning och trängselavgifter (för den operativa behandlingen i störda situationer) bör generellt sett utvecklas och användas som inslag i fördelningsprocessen. I den mån knapphetsprissättning kan leda till ett mer effektivt nyttjande, t.ex. genom nya former av samproduktion under tågföringen, torde det vara den mest effektiva metoden att säkerställa att kapacitetsförstärkande insatser görs på de delar av nätet där de är mest påkallade. I ett utvecklingsarbete bör samtidigt övervägas hur tåglägen kan differentieras i fråga om attraktivitet (avgångstider, gångtider etc.) och framkomlighetsutfästelser så att trafikorganisatörer eller järnvägsföretag får möjlighet att uttrycka betalningsvilja för olika kvalitetsnivåer. Likaså bör avgifter införas som hindrar överbokning av eller för sent återlämnande av tåglägen som inte behöver utnyttjas, t.ex. på minskad efterfrågan på leveranser till eller från olika industrier.

Utredningen bör i sin andra fas innefatta att tillsammans med infrastrukturförvaltare respektive trafikorganisatörer och järnvägsföretag utveckla kapacitetstilldelningsprocessen och system för

tillämpning av ekonomiska styrinstrument som inslag i den. I tillägg till detta kan det också behövas ett mer generellt inriktat utvecklingsarbete om avgifter och styrmedel som påverkar även andra områden än kapacitetsutnyttjandet och tilldelningsprocessen.

Mina rekommendationer inför det fortsatta utredningsarbetet innebär att

- a) med hjälp av tidigare kapacitetsutredningar m.m. fortsatt analysera hur man med begränsade insatser i infrastrukturen kan uppnå kapacitetsförbättringar. Åtgärder på fordonssidan bör också beaktas,
- b) analysera förekomsten och innebörden av överenskommelser mellan staten (regeringen eller SJ, Banverket eller Trafikverket) och kommunala instanser om exempelvis medfinansiering av infrastruktur beträffande lång- eller kort-siktiga kapacitetsutfästelser. Motsvarande kartläggning och analys bör göras av de avtal som SJ före 1988, Banverket eller Trafikverket slutit med andra infrastrukturförvaltare,
- c) på nytt överväga användning av ramavtal för trafikorganisatörer respektive järnvägsföretag,
- d) medverka till att Trafikverket, i samarbete med trafikorganisatörer och järnvägsföretag, ser över de prioriteringskriterier som används i kapacitetstilldelningsprocessen, samt utvecklar tåglägesprodukter, kapacitets- och trängselavgifter och andra ekonomiska styrinstrument.

8.7 Statistik och uppföljning

I kapitel 6 har jag, med hjälp av experter inom sektorn, sammanställt vissa data över marknadsutvecklingen inom järnvägen och effekterna av den. Ett inslag i denna redovisning är utvecklingen av biljettpriser inom olika segment av persontrafiken sedan 1990. Att just denna information har varit möjlig att sammanställa beror på att Banverket på regeringens uppdrag, och nu senare Trafikanalys, har säkerställt att det tagits fram en obruten tidsserie av fakta inom detta område. Inom många andra områden innebär sammanställning av sådana tidsserier ett omfattande utredningsarbete där många osäkra faktorer påverkar kvaliteten i sammanställda data.

Behovet av statistik och andra uppgifter har spännvidd över all verksamhet som bedrivs inom sektorn. I sin enklaste form behövs korrekta data om anläggningar och deras status för att informera resenärer eller godskunder inför och under resa respektive transport. Grundläggande datainsamling under tågföringen behövs för vägledning hos järnvägsföretagen, senare också för analys av hur händelser under resa eller transport har hanterats och förbättringar vid förseningar m.m. ska kunna ske. Denna information behövs också infrastrukturförvaltaren vid analys om hur kapacitetstilldelning och trafikledning kan förbättras. Såväl järnvägsföretag som infrastrukturförvaltare behöver data över orsakerna till inträffade händelser för att analysera hur man var sig och tillsammans kan effektivisera verksamheten.

De problem som jag lyfte fram i avsnitt 7.7 ska ses som exemplifieringar på statistik och andra uppgifter som behövs som underlag för uppföljning och analys av den generella utvecklingen inom sektorn eller mer begränsade verksamhetsområden eller händelser. Bristerna berörs även i flera fall direkt eller indirekt i de övriga kapitlen.

8.7.1 Rekommendationer inför fortsatt utvecklingsarbete

Jag kan konstatera att det återstår att mer systematiskt sammanställa bristen på statistik och andra grundläggande data inom olika verksamhetsområden och för olika ändamål, ett arbete som jag anser bör utföras som en särskild aktivitet under den fortsatta utredningen. En sådan aktivitet bör innefatta att värdera vad olika brister innebär. Det är naturligt att då beakta och dra slutsatser av den analys om punktlighet som Riksrevisionen utfört parallellt med mitt inledande utredningsarbete.

Det fortsatta utredningsarbetet bör därför omfatta att

- a) inventera den befintliga statistik och andra uppgifter som finns hos olika aktörer (myndigheter, trafikutövare, terminal- och depåförvaltare m.fl.) i sektorn. Strävan bör vara att även förteckna sådan information som finns hos järnvägsföretag och andra men som de av olika skäl inte vill offentliggöra. I överläggningar med branschen bör det övervägas hur sådan information skulle kunna användas för

olika analyser utan att sekretesskraven åsidosätts och hur den kan användas,

- b) analysera behovet av statistik för olika ändamål, varmed avses information till resenärer och godstransportkunder såväl som underlag för uppföljning och analys av olika verksamhetsområden eller händelser.

8.8 Byggande och underhåll av infrastrukturen

Produktionen av de tjänster som behövs för att bygga och underhålla järnvägens infrastruktur var till början en del av Banverket. Skälet var en i stort sett obefintlig entreprenadmarknad inom de järnvägsspecifika teknikområdena. Undantaget var utförande av banunderbyggnad vid investeringar där marknaden kunde tillhandahålla entreprenadtjänster.

Trafikverket har gått från att sköta det mesta av underhållet på järnväg i egen regi till att enbart anlita externa aktörer. En betydande del är bolagiserad och delvis också privatiserad produktion som tidigare låg inom Banverket. Det ställer krav på verket att ha stark upphandlingskompetens, utvecklad förmåga att definiera underhållsuppdragen och att formulera villkoren i entreprenadkontrakten så att rätt åtgärder blir utförda. Vidare måste det finnas möjlighet till och resurser för uppföljning av det utförda arbetet.

Bland dem som lämnat synpunkter på hur underhållet fungerar i dag finns ingen samstämmig åsikt att underhållet skulle fungera bättre om det återfördes till Trafikverket i egen regi, även om det i något fall har det framförts att felavhjälningen borde återföras. Snarare tycks kritiken inriktad mot hur Trafikverket hanterar sitt ansvar för infrastrukturen och kunskapen om anläggningen, hur och vad som handlas upp och utifrån vilka kriterier anbudsgivare bedöms.

Marknaden för spårunderhållstjänster är uppenbart bräcklig, med leverantörer som är hårt pressade av kraven från Trafikverket och där säsongvariationer och anslagsförändringar kan resultera i plötsliga uppsägningar, särskilt när banarbeten ställs in med kort varsel. Det gynnar inte en stabil kunskapsuppbyggnad i företagen och en förmåga att investera i t.ex. nödvändiga maskiner. Risk

föreligger också att entreprenörer tvingas säga upp kontrakt i förtid.

En av orsakerna till situationen på marknaden för spårunderhållstjänster är att Trafikverket har en så dominerande roll som köpare. Även om upphandling i konkurrens i sådana situationer alltjämt kan leda till effektivisering som följd av specialisering, fattas möjligheten för entreprenörer att utveckla och föra över den typ av kunskap och erfarenhet som kommer av att arbeta med flera olika kunder. I ett fåtal fall kan entreprenörerna hämta kunskap också från andra kontrakt, t.ex. med SL och utländska infrastrukturförvaltare, men det skulle förmodligen krävas mer av detta för att få en långsiktigt gynnsam utveckling.

Jag kan konstatera att Trafikverket alltjämt har ansvaret för infrastrukturen, inklusive underhållet, och att det finns en insikt hos Trafikverket om behovet att utveckla sig i sin roll som beställare. Samtidigt tycks tanken på en renodling av beställarrollen ha drivits på ett sådant sätt att det finns uppenbara risker för att kunskapen om den egna anläggningen successivt avtar. Det är också oroande när flera av sektorns aktörer pratar om att ansvar för olika uppgifter förts över på entreprenörer. Enligt min mening måste det bli tydligt för alla och envar att ansvaret ligger kvar hos Trafikverket även om vissa uppgifter utförs av andra entreprenörer. De ansvarsförhållanden som regleras i Trafikverkets avtal med sina entreprenörer får inte blandas ihop med det ansvarstagande som Trafikverket har ålagts i rollen som infrastrukturförvaltare.

Tillgänglig statistik ger inget entydigt svar på frågan om säkerheten på järnväg försämrats i och med förändringarna i hur spårarbeten upphandlas och utförs, men orsakerna bakom den möjliga tendens till ökning av antalet olyckor och tillbud på senare år bör undersökas närmare. Vidare bör varje enskilt tillbud och olycka studeras och leda till åtgärder. Tillbud eller olyckor har också skett under den tid järnvägen var helt integrerad. T.ex. skedde en mycket svår olycka i Lerum i november 1987 med liknande bakgrund (felaktigt lagd växel) som i det exemplifierade fallet på Norra stambanan. Egna resurser och god kunskap om systemet räcker inte om man av någon anledning eftersätter de slutliga funktionskontroller som säkerställer att den inkopplade tekniken ger rätt information till trafikföretagen – oavsett om det gäller det okulära budskapet eller de signaler som ett ATC-system ger för att hindra kollisioner.

Den studie som jag låtit professor Lars Henriksson genomföra visar att det inte finns några avgörande lagliga hinder mot att återföra underhållet i Trafikverkets regi, men enligt min mening bör denna fråga inte hanteras som ett val mellan två ytterligheter för hela underhållsverksamheten. Det förefaller finnas en stor spridning i hur väl kontrakten för spårunderhåll fungerar, och en analys av dessa skillnader kan leda till en överföring av kunskap och erfarenheter. Mot bakgrund av sådan kunskap och en aktuell bedömning av lokala förutsättningar, menar jag att för varje enskilt underhållskontrakt som är på väg att löpa ut, är det rimligt att Trafikverket analyserar vilket som är det mest effektiva och säkra sättet att bedriva underhållet i fortsättningen, med hänsyn också till eventuella behov av snabba omplaneringar. Sammantaget finns det anledning att fortsätta att följa underhållsmarknadens utveckling och samla erfarenheter och diskutera åtgärder som kan bidra till att lösa de problem som redovisats för utredningen. Det finns i detta sammanhang också anledning att titta närmare på hur liknande problem har hanterats i en del andra länder, exempelvis Storbritannien.

8.8.1 Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete

För det fortsatta utredningsarbetet vill jag lyfta fram följande aspekter nämligen, att

- a) studera utvecklingen av underhållsmarknaden och underhållskontrakten. Säkerhet för personalen på spåren och järnvägens kunder bör ägnas särskild uppmärksamhet,
- b) överväga om Trafikverket, för att klara sin roll som beställare med kunskap om den egna anläggningen, åtminstone bör ha egna resurser för kännedom om och kontroll av anläggningen.

8.9 Förutsättningar att utvecklas som trafikorganisatörer eller järnvägsföretag

8.9.1 Teknisk standardisering – ökade kostnader

Jag har i avsnitt 7.9 uppmärksammat att kraven på standardisering av fordon på lång sikt säkert kommer att vara av godo för järnvägs- trafikens utveckling, i synnerhet för den gränsöverskridande trafiken. Samtidigt innebär den inslagna vägen med detaljerade krav på långtgående teknisk standardisering, istället för geografiskt motiverade funktionskrav, enligt min uppfattning en risk för att järnvägsoperatörerna får svårt att vinna transporter i den intermodala konkurrensen. Införandet av ERTMS på den svenska järnvägen är ett mycket stort och omfattande projekt där en rad förutsättningar måste vara uppfyllda om problem ska kunna undvikas. Det skulle kunna betraktas som ett område där det föreligger uppenbara brister i koordineringen mellan sektorns aktörer p.g.a. olikheter i de incitament de har att genomföra sin del av teknikomställningen. Ett av problemen är den osäkerhet som fortfarande råder kring kompatibilitet mellan olika versioner av ETCS-marksystem och ETCS-ombordsystem.

Hittills har ERTMS-införandet, förutom de störningar och merkostnader som det fört med sig för flera parter, också resulterat i att Sverige skapat nya gränser inom landet för järnvägstrafiken, snarare än ökade möjligheter för trafik över landsgränserna. Även om detta visar sig vara ett övergående problem, finns det skäl att fundera vidare på hur övergångsperioden kan göras smidigare och inte resultera i en utslagning av i övrigt livskraftiga företag.

Trafikverket har genom sitt ansvar för helheten, en mycket grannliga uppgift som, förutom insikt och god kännedom om anläggningarna i Sverige, deras nyttjande inklusive kapacitetsplaneringen, även kräver lyhördhet och förståelse för järnvägsföretagens och tillverkarnas förutsättningar. Teknikutrullningen kommer att få faktiska konsekvenser för vem som kan trafikera var. Att få ett fordon ombordustrustat förutsätter att det finns någon leverantör som kan ta fram utrustningen, att denna godkänns, att den installeras och testas. Dessutom kräver det att investeringen kan förränta sig; järnvägsföretaget måste kunna använda fordonet i trafik m.a.o. tilldelas tågläge. I kapacitetstilldelningsprocessen råder lång framförhållning. Det krävs därför även här en långsiktighet som medger de olika aktörerna möjlighet att anpassa sig till de nya

förhållandena. Sist men inte minst måste själva införandet och övergången genomföras utan att det leder till stora störningar i trafiken.

8.9.2 Fordonsförsörjningen

Fordonsförsörjningen har varit ett återkommande diskussionsområde under hela omregleringsprocessen och tillgången till fordon har ofta setts som ett avgörande hinder för nya aktörer att etablera sig, åtminstone i persontrafiken. Som marknaden har utvecklats på senare år förefaller detta problem ha minskat. I de nya uppläggen för konkurrerande trafik på sträckan Stockholm-Göteborg finns både helt nya och begagnade snabbtåg med i planerna och att följa hur dessa planer realiserats får (även i detta avseende) anses som högst relevant i den fortsatta utredningen. I generell mening kan dock övergången till ERTMS återigen göra att tillgången till fordon (för såväl gods- som persontrafik) blir ett inträdeshinder på marknaden.

Förekomsten av relativt många registrerade men oanvända fordon är anmärkningsvärd (med tanke på de kostnader som är förknippade även med avställda fordon). Det borde finnas möjligheter för dessa fordon att användas i olika trafikuppgifter, inte minst i godstrafiken.

De regionala kollektivtrafikmyndigheternas roll som fordonsägare (inom och utanför Transitio) kan alltjämt vara ett område för fortsatt analys, inte minst relaterat till huruvida dessa (delvis subventionerade) fordon används i upplägg som konkurrerar med den kommersiella delen av marknaden. Det kan också vara befogat att återigen undersöka formerna för ett eventuellt merutnyttjande av fordonen vid sidan av de regionala trafikuppgifterna.

8.9.3 Tillförlitlighet i trafikutövningen

Järnvägsföretagens förmåga att leverera tillförlitliga transporter är helt avgörande för järnvägssektorns konkurrenskraft. Det räcker inte att annonsera om önskade res- och transporttider. Resenärer och godstransportköpare måste också kunna förlita sig på att ankomst kommer att ske i tid enligt de förutsättningar som ges i tidtabell eller ingångna avtal. Järnvägsföretagens effektivitet är

avgörande i detta avseende men infrastrukturförvaltaren måste, som jag har konstaterat vid ett flertal tillfällen, också leverera framkomlighet på banan enligt tilldelade tåglägen och ingångna trafikeringsavtal om resenärer och godstransportkunder ska betrakta järnvägen som ett tillförlitligt transportmedel. Men även resenärer och godstransportköpare kan bidra till ökad tillförlitlighet. Genom bättre information om järnvägssystemets egenskaper, bl. a om svårigheten att återta tidsförluster som skapas vid sena avgångar, kan såväl resenärer som godstransportkunder bidra till att öka tillförlitlighet eller punktlighet. Det kan handla om så enkla saker som att stå på rätt ställe på en perrong eller se till att godset är klart för lastning vid överenskomna tider så att tåget kan avgå i tid.

8.9.4 Lönsamheten och de statliga företagen

Den låga lönsamheten skulle kunna tolkas som att konkurrensen inom branschen och med andra trafikslag är så pass hård att en resulterande prispress driver ned vinsterna till minimala nivåer. Samtidigt är det flera andra faktorer som kan påverka lönsamheten. Kostnaderna för att bedriva järnvägstrafik har ökat på senare år och exceptionella händelser har bidragit till en negativ utveckling. Viktigt är att i framtagning av nya regleringar, på svensk nivå och EU-nivå, vara särskilt uppmärksam på hur dessa slår mot företagens kostnader. Även om en del av de ökade kostnaderna ligger bortom företagets kontroll, finns också ett behov att göra rationaliseringar och inte minst att börja prissätta sina tjänster på ett korrekt sätt. Det gäller för övrigt sannolikt även andra delar av transportsektorn.

När det gäller de statliga företagens roll finns det alltid anledning att fundera på vad det statliga ägandet syftar till när en marknadsöppning genomförts, och inte minst att de statliga företagens verksamhetsmål inte innebär en risk för störningar i marknadens funktionssätt. Jag har tidigare berört detta med koppling till fastighets- och terminalfrågor och Jernhusens roll i detta sammanhang. För drygt 10 år sedan var såväl dåvarande Industriförbundet som den statliga utredaren³ överens om att ett fortsatt statligt ägande av Green Cargo tills vidare var önskvärt för att undvika att företaget skulle köpas upp av tyska DB, en situation

³ SOU (2003:104) Järnväg för resenärer och gods.

som skulle ha inneburit att näringslivet i praktiken endast skulle ha ett alternativ att vända sig till för gränsöverskridande järnvägs-transporter till Tyskland och vidare söderut.

Vid en diskussion om eventuella utförsäljningar är det väsentligt att fråga sig om hela eller delar av ett företag ska säljas, och vilka effekter det kan få för en ökad mångfald och konkurrens i tillhandahållandet av olika funktioner.

8.9.5 Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete

I den fortsatta utredningen finns det anledning att inventera och ytterligare beskriva frågor som innebär att organisatörer och järnvägsföretag kan utvecklas till attraktiva alternativ för resor och godstransporter. En stor del bör ske i branschsamverkan där transport- och trafikorganisatörer, järnvägsföretag, infrastruktur- och terminalförvaltare, fordonsindustri- och fordonsuthyrare deltar. Resenärsorganisationer och godskunder (Näringslivets transportråd) bör också inbjudas att delta i detta arbete som bör initieras och inledningsvis ske som ett inslag i den fortsatta utredningen.

För de hittills behandlade frågorna bör utredningen inriktas på att

- a) överväga hur Sverige kan verka för att fortsatt teknisk standardisering inte leder till en kostnadsdrivande detaljreglering
- b) undersöka hur införandet av ERTMS bör hanteras för att undvika nya inträdeshinder på marknaden.
- c) studera potentialen för en effektivare fordonsanvändning, både vad gäller i dag oanvända fordon och fordon som används i de regionala trafikmyndigheternas verksamhet
- d) organisera ett branschsamarbete kring ett program för ökad tillförlitlighet i trafikutövningen, med tyngdpunkt på järnvägsföretagens ansvar och förmåga i relationen till resenärer och godstransportkunder,
- e) överväga de statliga företagens roll och ställning, med belysning av vad privatisering av hela eller delar av företagen skulle innebära.

8.10 Reglering och tillsyn

Med anledning av vad jag återger i kap 7.10 avseende Transportstyrelsens funktion som tillsynsmyndighet över säkerheten på järnväg och som regulator kan finnas skäl att reflektera kring de områden som åligger myndigheten. Det gäller t.ex. Transportstyrelsens arbete med analys av inkomna uppgifter i anslutning till den olycksrapportering som verksamhetsutövarna lämnar. I det sammanhanget kan även beaktas det analysarbete som i övrigt utförs av de olika myndigheterna inom järnvägssektorn utifrån deras respektive roll. Vidare kan finnas skäl att beakta Transportstyrelsens säkerhetstillsyn ur effektivitetssynpunkt. Förutom myndighetens granskning av att verksamhetsutövarer har föreskrivna säkerhetsstyrningssystem och andra ledningsdokument bör beaktas hur Transportstyrelsen säkerställer att verksamhetsutövarna tillämpar dessa, hur kunskaper om eventuella brister i verksamheten hanteras och hur uppföljning sker. Det kan även finnas skäl att överväga hur säkerhetsaspekter tas om hand i samband med godkännandeprocessen.

Jag kan konstatera att en omfattande regelutveckling skett och sker i EU och genom ERA samtidigt som utrymmet för nationell reglering minskar. Även ändringar i kommissionens befogenheter t.ex. vad avser att reglera genom delegerade akter och förslag i fjärde järnvägspaketet om minskat utrymme för nationell reglering avseende teknik och säkerhet gör att tyngdpunkten för regelutveckling för järnvägen flyttas från nationell till EU-nivå. Detta leder till att det kan finnas skäl att överväga hur regelutvecklingsarbetet inom detta område bör bedrivas i Sverige. Om järnvägen ska kunna vara konkurrenskraftig i jämförelse med andra transportslag bör den inte i onödan tyngas med reglering. Det behöver finnas utrymme för innovativa lösningar. Det är vidare viktigt att beakta vilken inverkan på konkurrensen regleringen inom ett visst område, som t.ex. ERTMS, kan medföra och att den tekniska harmoniseringen inte motverkar det övergripande syftet med EU:s lagstiftning. En helhetssyn är nödvändig och det kan även finnas skäl att överväga hur ett transportslagsövergripande synsätt kan präglade analysarbetet vid framtagandet av eller revidering av regler inom EU. Överväganden behöver göras ur ett strategiskt perspektiv av hur Sverige ska kunna påverka regleringen så att den, även på en så pass avreglerad marknad som den svenska, leder till lättnader och inte medför ökande administrativa kostnader för

järnvägens aktörer utan motsvarande nytta. Granskningen bör omfatta hur regelarbetet bedrivs och vilka kompetenser som behöver delta för att åstadkomma nödvändig överblick av effekter ur såväl kostnads-, laglighets- som marknadshänseende. Det bör även övervägas hur branschen kan skaffa sig information om förändringar i regleringen, särskilt när denna tas fram i form av förordningar. I detta övervägande ingår även att granska hur järnvägens aktörer kan organiseras så att svenska järnvägsintressen på bästa sätt kan beaktas i det regelutvecklingsarbete som pågår såväl under ERA som vid kommissionen.

Det finns slutligen anledning att överväga hur Transportstyrelsens roll som regulator kan utvecklas och om detta bör ske med stöd av ökade mandat för styrelsen i järnvägslagen. Effekten för olika aktörer i sektorn med nuvarande situation bör då särskilt beaktas. Som jag konstaterat i avsnitt 7.10.3 bör det ske i samarbete med den översyn som nu görs i Regeringskansliet inför införandet av SERA-direktivet. Under detta arbete bör det samtidigt beaktas hur en förstärkt regulatorroll påverkar Transportstyrelsens möjligheter till marknadsövervakning/konkurrensövervakning och att utöva tillsyn samt bereda frågor som olika intressenter begärt att få prövade.

8.10.1 Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete.

Som rekommendationer inför det fortsatta utredningsarbetet föreslår jag att

- a) överväga formerna för och innehållet i Transportstyrelsens tillsyn av säkerheten, samt hur säkerheten beaktas i godkännandeprocessen,
- b) utvärdera Transportstyrelsens regulatorfunktion och tillsynen av bl.a. kapacitetstilldelningsprocessen och göra överväganden om behov av eventuellt stärkt mandat för styrelsen i utövandet av rollen,
- c) i samarbete med Regeringskansliet samt berörda myndigheter och aktörer överväga hur Sveriges insatser i regelutveckling kan stärkas, bl.a. inom EU.

8.11 Trafikverkets roller och det strategiska ansvaret i järnvägssektorn

Jag har i flera avsnitt konstaterat att Banverket och senare Trafikverket under årens lopp tilldelats olika roller, roller som dessutom delvis ligger utanför det funktionsansvar som enligt EU-rätt och svensk lagstiftning anses ingå i en infrastrukturförvaltares funktionella ansvar.

Det är uppenbart att det mellan en del av Trafikverkets roller och uppsatta mål kan finnas flera inneboende konflikter. Framförallt trafikföretagen har fört fram att det vore bättre om kapacitetstilldelning (och trafikledning) skedde i ett neutralt organ (jag förutsätter myndighet) vid sidan av Trafikverket. Jag kan förstå dessa synpunkter som ett uttryck för missnöje över hur funktionerna i dag utövas och en uppfattning om att verket prioriterar banarbeten på bekostnad av trafiken såväl i planering som i den operativa trafikledningen. Det är viktigt att dessa aspekter får komma till ytterligare uttryck i det fortsatta utredningsarbetet. Samtidigt får det anses mer eller mindre självklart att prioriteringar mellan trafik och banarbete sker enligt samma grundläggande samhällsekonomiska kriterier som mellan olika trafikuppdrag. Jag anser att det primärt är en uppgift för styrelse och generaldirektör att se till att kapacitetsfördelning och trafikledning utvecklas så att detta säkerställs. Frågan föranleder också en fortsatt diskussion om hur tillsynen av Trafikverkets verksamhet kan förbättras. Det kan också finnas anledning att återbesöka en del tidigare studier och utredningar om styrningen av statliga myndigheter, i synnerhet då affärsverk och liknande myndigheter som bedriver verksamheten under legalt eller *de facto*-monopol samtidigt som man säljer eller upplåter tjänster i avtalsreglerade former.

En kanske mindre uppenbar konflikt men som ändå bör uppmärksammas är att Trafikverket genom att överta såväl Rikstrafikens verksamhet som affärsverkets Statens järnvägars fordon i viss mening etablerat verket som vertikalt integrerat järnvägsföretag, samtidigt som det också behärskar kapacitetsfördelningen.

Dialogen mellan Trafikverket och dess avtalslutande parter måste utvecklas så att den fungerar effektivt i alla tidsperspektiv. I det operativa skedet har trafikledningen en central roll inte endast mot kunderna utan också i den interna dialogen inom verket med

ban- och produktionsansvariga. Dessa måste i sin tur kunna ge snabb respons till trafikledningen om åtgärder som kan säkerställa att tågen så långt möjligt kan framföras enligt överenskomna villkor.

Genom sammanslagningen av Banverket och Vägverket till den nya myndigheten Trafikverket har den specifikt operativa infrastrukturförvaltningen för järnvägen blivit mer svåråtkomlig och otydlig. Delvis beror detta på hur Trafikverket valt att organisera sin verksamhet med ett trafikslagsövergripande synsätt för såväl den övergripande strategiska verksamheten som för den operativa förvaltningen. Det är angeläget att överväga om detta på ett olyckligt sätt försvårar de dagliga och avtalsreglerade kontakter som måste ske mellan verket och organisationerna eller utövarna av järnvägstrafiken.

Trafikverket är i samband med den långsiktiga infrastrukturplaneringen verksamt i strategiska frågor för järnvägens utveckling, liksom tidigare var fallet i Banverket. Till skillnad från det tidigare helintegrerade järnvägssystemet innebär dagens system att en mängd olika intressenter i samband med detta ges möjlighet att påverka processen i direkt mening på ett tidigt stadium, liksom sedan via den fortsatta beredningen av regering och riksdag. Det är möjligt att Trafikverkets trafikslagsövergripande organisation också försvårar ett tillräckligt engagerat deltagande för järnvägens samtliga aktörer i denna process.

När det gäller sektorsansvaret och de övergripande strategiska frågorna i järnvägssektorn (inte bara vad gäller infrastrukturplaneringen), är det tydligt att det efterfrågas ett större engagemang i dessa frågor från många aktörer i sektorn. Jag menar att det är befogat att frågan studeras vidare i det fortsatta utredningsarbetet. Snarare än att ge Trafikverket eller en ny myndighet ett övergripande strategiskt ansvar, bedömer jag att huvudinriktningen bör vara att studera om det är möjligt att samla aktuell kompetens (kanske från flera av dagens myndigheter) till Regeringskansliet och berörda departement. Alternativet är att på motsvarande sätt samla motsvarande kompetens i en stabsmyndighet under regeringen.

8.11.1 Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete

För det fortsatta utredningsarbetet vill jag lyfta fram följande aspekter för fortsatt utredning, nämligen att

- a) överväga incitament för effektivisering av såväl den externa som den interna dialogen hos Trafikverket. Det är angeläget att detta sker i samverkan med Trafikverket och marknadens aktörer,
- b) överväga organiseringen av funktionerna kapacitetstilldelning och trafikledning,
- c) överväga hur järnvägens samtliga aktörer, inklusive de marknadsansvariga för järnvägen inom Trafikverket, kan motiveras att delta i Trafikverkets strategiska beredningsarbete,
- d) utreda möjligheten att samla strategiskt inriktad järnvägs-kompetens och olika former för detta, exempelvis som en stödfunktion i Regeringskansliet eller alternativt med motsvarande roll i en stabsmyndighet, och vilka frågor som i så fall bör beredas där. Denna funktion bör i så fall också kunna fungera som stöd till en samordnad behandling av en del av de frågor som kräver ett aktivt samarbete mellan järnvägens aktörer.

8.12 Samordning och samarbete mellan aktörer

I och med den långtgående uppdelningen av det svenska järnvägssystemet i olika aktörer med ansvar för olika funktioner, och därtill skapandet av vissa nya marknader för konkurrens mellan olika leverantörer av olika produkter och tjänster, har ofta en ökad specialisering och i viss mån även rivalitet mellan olika aktörer kommit att bli drivande för utvecklingen på senare år. Samtidigt som det sannolikt bidragit till positiva effekter som en mer effektiv produktion, kan det också leda till ökade transaktionskostnader och skapar i sämsta fall också problem med att lösa frågor som involverar flera aktörer.

Väl att märka är att rivalitet och problem med samarbeten också funnits tidigare, även i det vertikalt integrerade järnvägssystemet – exempelvis mellan SJ:s olika divisioner – men dessa kunde då oftast

hanteras internt utan större uppmärksamhet. I dag blir den typen av problem desto tydligare, eftersom de blottläggs i samspelet mellan separata organisationer och företag.

Järnvägens brister beskrivs ofta i termer av bristande ansvars- tagande. Det kan därför vara värt att poängtera: att ha ansvar är inte med självklarhet detsamma som att ta ansvar. Det händer både att den som har ansvar inte tar ansvar, men också att den som inte har ansvar ändå tar ansvar. När problem uppstår i järnvägssektorn krävs i grunden att alla tar sitt ansvar för att lösa situationen, men också att det finns en möjlighet till dialog och samverkan för att lättare identifiera och välja mellan olika lösningar. En del av dessa lösningar kan innebära att någon gör mer (medan andra gör mindre) än vad det formella ansvaret egentligen kräver. Enligt min mening lägger en sådan samverkan grunden till en problem- hantering som gynnar järnvägens kunder. Viktigt är dock att det inte alltid är samma part som tvingas rycka ut för att rädda situationen, samt att det finns ett system för ekonomisk kompensation mellan aktörerna i efterhand.

Viktiga förutsättningar för samverkan är dels en spridd insikt om att den (åtminstone i det långa loppet) gynnar alla parter, men också en förståelse för var gränserna går för det egna åtagandet. Otydliga gränser för ansvaret skapar en risk för att vissa problem inte hanteras överhuvudtaget, eller att det sker dubbelarbete i sektorn. En tydlig gräns kan dels ligga till grund för ett samarbete kring gemensamma intressen (t.ex. samordnad upphandling av städning på en station, perronger och kringliggande ytor), och dels en diskussion om huruvida gränser kan behöva flyttas för att skapa rätt incitament.

Jag har i detta delbetänkande försökt klargöra de grundläggande funktions- och ansvarsområdena som olika aktörer hanterar, men i vissa avseenden finns det säkerligen all anledning att göra närmare studier om gränsdragningsproblematik och otydligheter. I vissa fall kan det också handla om att öka medvetenheten om var ansvars- områdena och gränserna ligger.

I den omfattande studie av järnvägssektorn i Storbritannien som nyligen genomfördes av Sir McNulty (Department of Transport, 2011), konstaterades att det kan finnas behov av att förbättra incitamenten till samarbete i mer formell bemärkelse genom att skapa möjligheter för olika organisationer att – inte återintegreras i vanlig bemärkelse – men väl kunna etablera gemensamma företag för direkt vinstdelning kring olika typer av samarbeten. Det kan

finnas anledning att titta på om detta överhuvudtaget vore möjligt i Sverige, där järnvägssektorns aktörer representerar ett flertal olika organisationsformer, däribland statliga myndigheter.

Jag kan konstatera att det i Sverige redan sker en omfattande samverkan och samarbete mellan sektorns olika aktörer, inte minst när det gäller tågoperatörerna och Trafikverket, men att vissa frågor tycks vara svårare att lösa än andra. En del frågor blir sektorsövergripande, som t.ex. punktligheten, och måste då involvera fler parter. Det finns här ett grundläggande egenansvar för sektorns olika aktörer att samverka och samarbeta, men samtidigt kan det finnas ett behov av att hitta nya former för detta och en tydligare ledarroll. Här menar jag att ett arbete för att ta tag i de sektorsövergripande och långsiktiga frågorna i branschen också bör kunna bidra till att samla sektorns aktörer i ett närmare samarbete kring andra viktiga frågor.

8.12.1 Rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete

I linje med vad jag anfört anser jag det väsentligt att, tillsammans med de olika aktörerna, utveckla hur samarbetet kan förbättras inom sektorn. Det innebär främst att

- a) överväga behovet av förtydliganden av roller och ansvarsområden hos sektorns aktörer,
- b) överväga hur sektorns aktörer kan utveckla formerna för samarbete, inklusive kommersiella relationer, i syfte att skapa förutsättningar för effektivisering av viktiga funktioner och processer samt för ett mer hållbart transportsystem.

Referenser

- Alexandersson, G. (2010). *The Accidental Deregulation*, Doktorsavhandling. Stockholm: EFI vid Handelshögskolan i Stockholm
- Alexandersson (2011), *Den svenska buss- och tågtrafiken. 20 år av avregleringar*, Forskning i Fickformat, Stockholm
- Alexandersson, G. och S. Hultén (2006), Predatory Bidding in Competitive Tenders – a Swedish Case Study, *European Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 1, s. 73-94
- Alexandersson, G. och S. Hultén (2007), High and Low Bids in Tenders: Strategic Pricing and Other Bidding Behaviour in Public Tenders of Passenger Railway Services, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 78, No. 2, s. 161-194
- Alexandersson, G., S. Hultén, L. Nordenlöw och G. Ehrling (2000). *Spåren efter avregleringen*, KFB-rapport 2000:25, Stockholm
- Department of Transport (2011), *Realising the Potential of GB Rail*, Final Independent Report of the Rail Value for Money Study, London
- Direktiv JU 2013:13 *Om en modern reglering av person- och godstransporter på järnväg*
- Ds 1989:66 *Säkerheten vid järnväg, tunnelbana och spårväg*
- Ds 2013:44 *Lag om resenärers rättigheter – kompletterande bestämmelser*
- Duranton, S., A. Audier och J. Hazan (2012), *The 2012 European Railway Performance Index*, Boston Consulting Group
- Europeiska Kommissionen (2011). *Vitbok. Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem*, KOM(2011) 144 slutlig, Bryssel
- IBM Global Business Services (2011), *Rail Liberalisation Index 2011*, Berlin

- Kommunikationsdepartementet (1991), *PM angående utredning om trafikeringsrätten på järnvägen*, Bilaga till regeringsbeslut 1991-02-14.
- Nelldal, B.-L., O. Fröidh och G. Troche (2012), *Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2011 samt Utvärdering av avreglering och konkurrens mellan transportmedlen i långväga trafik*, KTH, Stockholm
- Nelldal, B.-L., O. Fröidh och G. Troche (2013), *Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2013 och Utvärdering av avreglering och konkurrens samt Utvecklingen av länshuvudmannens trafik*, KTH, Stockholm (preliminär rapport)
- Prop. 1987/88:50 *Trafikpolitiken inför 1990-talet*
- Prop. 1999/00:78 *Ändrad verksamhetsform för SJ m.m.*
- Prop. 2002/03:86 *Åtgärder för att stärka den finansiella ställningen i SJ AB*
- Prop. 2003/04 *Järnvägslag*
- Prop. 2008/09:176 *Konkurrens på spåret*
- Prop. 2009/10:200 *Ny kollektivtrafiklag*
- Prop. 2009/10:10 *Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion*
- Prop. 2009/10:59 *Ny myndighetsstruktur på transportområdet*
- Prop. 2010/11:160 *Godkännande av järnvägsfordon och ansvar för underhåll*
- Regeringsbeslut 1988-06-09, *Förslag till gränsdragning mellan banverket och statens järnvägar (I510/88)*
- Regeringsbeslut 1999-05-27, *Överföring av ansvaret för gemensamma funktioner från Statens järnvägar till Banverket (N 1999/943/IRT)*
- Riksrevisionen (2012), *Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?* RIR 2012:14, Stockholm
- SOU (2002:48) *Rätt på spåret*
- SOU (2003:104) *Järnväg för resenärer och gods*
- SOU (2008:92) *Konkurrens på spåret. Betänkande från Järnvägsutredningen 2*

- Stelling, P. (2007). *Regulatory Reforms, Railway Organisation and Cost Efficiency – A Study of The Swedish Model*, Doktorsavhandling, Göteborg: School of Business, Economics and Law, Göteborg University
- Trafikanalys (2013), *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader – rapport 2013*, rapport 2013:3, Stockholm
- Trafikutskottet (2012), betänkande 2012/13:TU2, *Transport-systemets inriktning*
- Trafikverket (2012), *Organisering av underhåll av den svenska järnvägsinfrastrukturen*, TRV 2012/63556
- Trafikverket (2013), *Förslag till plan för Införande av ERTMS i Sverige*, TRV 2013/2531
- van de Velde, D. (2012), *A transaction-based Transport Sector Model: Application to the railway sector to discuss unbundling and incentive misalignment*, mimeo, Delft University of Technology, Delft
- van de Velde, D., C. Nash, A. Smith, F. Mizutani, S. Uranishi, M. Lijesen och F. Zschoche (2012), *EVES-Rail - Economic effects of Vertical Separation in the railway sector*, Report for CER - Community of European Railway and Infrastructure Companies, by inno-V (Amsterdam) in cooperation with University of Leeds – ITS, Kobe University, VU Amsterdam University and civity management consultants, Amsterdam/Brussels
- Vierth, I. (2012), *Uppföljning av avreglering av godstrafiken på järnväg*, VTI-rapport 741, Stockholm

Kommittédirektiv 2013:46

Järnvägens organisation

Beslut vid regeringssammanträde den 8 maj 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av järnvägens organisation. Syftet med översynen är att föreslå förbättringar av järnvägssystemets organisation som på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Översynen föranleds bl.a. av riksdagens tillkännagivande om att en utredning om järnvägssystemets organisation bör genomföras.

Utredaren ska bl.a.

- på grundval av en funktionell beskrivning av järnvägssystemet redogöra för fördelningen av ansvar och uppgifter på järnvägsområdet och för hur ansvaret och uppgifterna förhåller sig till varandra,
- inventera och redogöra för potentiella förbättringsområden där åtgärder bör kunna vidtas för att bättre möta framtidens behov av ett effektivt och hållbart transportsystem, och
- utifrån regeringens kommande tilläggsdirektiv föreslå förändringar som kan leda till förbättringar av järnvägens funktions sätt.

Uppdraget ska genomföras i två steg. Det första steget - uppdraget att göra en funktionell beskrivning av järnvägssystemet samt att inventera potentiella förbättringsområden - ska redovisas senast den 15 oktober 2013. I det andra steget, som ska föregås av ett

tilläggsdirektiv, ska utredaren analysera hur järnvägens organisation kan förbättras.

Datum för slutredovisning kommer att framgå av tilläggsdirektiven.

Riksdagens tillkännagivande

Riksdagen tillkännagav för regeringen i december 2012 som sin mening vad trafikutskottet anfört om att en utredning bör genomföras om järnvägssystemets organisation för att utvärdera de förändringar som skett inom järnvägsområdet och överväga hur järnvägssystemet på bästa sätt bör organiseras för att möta framtidens behov av ett effektivt och hållbart transportsystem (bet. 2012/13:TU2, rskr. 2012/13:119). En sådan utvärdering bör, enligt riksdagen, påbörjas snarast och beakta pågående och planerade utredningar och utvärderingar. Med hänsyn till frågans samhällsbetydelse menar riksdagen att utredningsarbetet bör ske i former som medger ett parlamentariskt deltagande.

Stora förändringar av järnvägens organisation de senaste 25 åren

Järnvägen har en stor och betydelsefull roll i det svenska transportsystemet och väl fungerande transporttjänster med tåg är viktigt för att uppnå transportpolitisk måluppfyllelse. Aldrig tidigare har så många transporter skett med tåg som i dag räknat i absoluta tal. I relativa tal står järnvägen för åtta procent av allt persontransportarbete. Motsvarande andel för godstransporter på järnväg är 23 procent.

Under det senaste kvartsseket har politiken på järnvägsområdet resulterat i att stora förändringar genomförts av järnvägens organisation. Två huvudsakliga processer ligger bakom detta. För det första har riksdagen i en mängd olika steg beslutat om att förändra organisationen i syfte att utveckla järnvägens funktionssätt och effektivitet. För det andra har EU:s vision om ett gemensamt europeiskt järnvägsområde inneburit att EU-rätten kommit att ställa allt mer långtgående krav på järnvägens organisation inom unionen.

Från en sammanhållen organisation till uppdelning av ansvar och roller

Startåret för den moderna reformeringen av den svenska järnvägen brukar sättas till 1988. Då separerades järnvägsinfrastrukturen från trafiken och andra funktioner. Det året bildades myndigheten Banverket, vars uppgift var att ta det fulla ansvaret för investeringar och underhåll av järnvägsinfrastrukturen. Statens järnvägar omvandlades till ett järnvägsföretag som betalade banavgifter för att få använda spåren. Under 1990-talet överfördes även andra funktioner, såsom tågtrafikledningen, från Statens järnvägar till Banverket. Sedan april 2010 har Trafikverket till uppgift att vara infrastrukturförvaltare för det statliga järnvägsnätet.

Separeringen av infrastrukturen från trafiken i kombination med att trafikhuvudmännen (numera regionala kollektivtrafikmyndigheter) fick ansvar för trafiken på de så kallade länsbanorna, resulterade i att tilldelningen av avtal om allmännyttig regional persontrafik konkurrensutsattes. År 1993 började även staten konkurrensutsätta upphandlingar om viss interregional tågtrafik. Statens järnvägar fick alltså i allt högre utsträckning konkurrera med andra järnvägsföretag om att få bedriva trafik som kräver offentlig ersättning.

Under andra halvan av 1990-talet ledde riksdagsbeslut fram till att Statens järnvägar sålde flera sidoverksamheter till järnvägstrafiken, exempelvis spedition, busstrafik, färjetrafik och hotellverksamhet. År 2001 genomfördes en separering och bolagisering av de kvarvarande verksamheterna, vilket resulterade i ett antal fristående företag, däribland SJ AB (persontrafik), Green Cargo AB (godstrafik) och Jernhusen AB (järnvägsstationer och andra fastigheter).

En annan viktig reform - öppningen av godstrafikmarknaden för konkurrens - genomfördes 1996. För persontrafik på järnväg avskaffades SJ AB:s kvarvarande företrädesrätt i en stegvis process under flera år, vilket innebar en realiserad marknadsöppning med konkurrens på spåren på det järnvägsnät som förvaltas av staten från slutet av 2011.

Parallellt med ökad konkurrensutsättning och separering av verksamheter har det också skett en regelutveckling och organisatoriska förändringar för att hantera trafiktillstånd, tillsyn och säkerhet. Redan i samband med Banverkets bildande

etablerades Järnvägsinspektionen, som sedermera övergick i Järnvägsstyrelsen 2004 och i Transportstyrelsen 2009.

Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde

Med målsättningen att inrätta en inre järnvägsmarknad, för att på så sätt försöka skapa effektivare och mer kundanpassade transporttjänster, fastställdes redan tidigt i EU-lagstiftningen de grundläggande principerna för att förbättra järnvägarnas effektivitet genom att gradvis öppna marknaderna, inrätta oberoende järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare samt låta dessa omfattas av separata redovisningar. Sedan 1990-talet har dessa principer gradvis omsatts i praktiken, inte minst genom antagandet av tre på varandra följande EU-lagstiftningspaket.

EU:s första järnvägspaket antogs 2001 och syftade bland annat till att öppna marknaden för internationella godstransporter på järnväg på ett utpekat nät av linjer från 2008. Det andra järnvägspaketet antogs 2004 och syftade främst till att förbättra järnvägssäkerheten och driftskompatibiliteten samt att tidigarelägga och fullborda marknadsöppningen för godstrafik på järnväg. Det tredje järnvägspaketets viktigaste åtgärder var att öppna marknaden för internationell persontrafik, att införa ett europeiskt lokförarkörkort och att reglera passagerarrättigheter.

I november 2012 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERA-direktivet), som reviderar det första järnvägspaketet. Direktivet ska vara införlivat i nationell rätt senast den 16 juni 2015.

Kommissionen offentliggjorde den 30 januari 2013 sitt förslag till det så kallade fjärde järnvägspaketet. I paketet ingår förslag om öppet tillträde till persontrafikmarknaden i alla medlemsstater och ett krav på upphandling genom ett konkurrensutsatt anbuds-förfarande när det allmänna anlitar någon för att utföra den offentligt finansierade kollektivtrafiken på järnväg. Vidare föreslår kommissionen att infrastrukturförvaltare ska utföra sina uppgifter oberoende från järnvägsföretag, dvs. att förvaltning av infrastrukturen och bedrivandet av tågtrafiken ska separeras. Paketet innehåller även flera förslag till förändringar i de tekniska och säkerhetsstyrande regelverken.

De nuvarande rollerna på järnvägsområdet

De två nu beskrivna förändringsprocesserna har i grunden förändrat järnvägens organisation. Järnvägssystemet består nu av ett antal aktörer med olika ansvar, befogenheter och uppgifter. Den övergripande uppdelningen är enligt följande.

- Järnvägsföretagen erbjuder transporttjänster till resenärer och godstransportköpare genom sitt utbud av trafik.
- Infrastrukturförvaltarna, varav Trafikverket är helt dominerande, erbjuder infrastrukturkapacitet till marknaden.
- Transportstyrelsen utfärdar godkännanden av tillstånd för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag samt utför tillsyn och marknadsövervakning.
- De regionala kollektivtrafikmyndigheterna i respektive län upphandlar allmännyttig regional persontrafik med tåg. Trafikverket ingår avtal om viss interregional tågtrafik.
- Dessutom finns aktörer som erbjuder nödvändiga tjänster till järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare. Exempel är tillverkare av fordon och infrastruktur, förvaltare av andra anläggningar än infrastruktur såsom stationshus samt företag som utför reparationer, underhåll och service av järnvägsfordon och infrastruktur.

Transporttjänsternas kvalitet behöver förbättras ytterligare

Järnvägens kunder har stora och berättigade krav på att de transporttjänster som erbjuds med tåg ska vara av god kvalitet och successivt förbättras. Medborgare och näringsliv efterfrågar i allt högre utsträckning transporttjänster med tåg som är flexibla, punktliga, pålitliga och även i övrigt av god kvalitet.

Regeringen har sedan 2009 vidtagit ett flertal åtgärder för att förbättra situationen för transporter med tåg. Syftet har varit att förbättra såväl järnvägsinfrastrukturens status som marknads funktionssätt. Exempel på åtgärder är

- öppning av marknaden för kommersiell persontrafik i syfte att låta alla järnvägsföretag erbjuda attraktiva tjänster,

- att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har fått möjlighet att organisera allmännyttig regional kollektivtrafik på järnväg över en eller flera länsgränser,
- kraftigt ökade resurser till den statliga järnvägsinfrastrukturen, vilket syftar till att öka kapaciteten och robustheten, och
- förbättrade styrningsmetoder inom Trafikverket och mellan regeringen och Trafikverket avseende drift, underhåll och nyinvesteringar i fråga om den statliga järnvägsinfrastrukturen.

Uppdraget att göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation

Mot bakgrund av de senaste decenniernas organisationsförändringar finns det behov av att tydligt beskriva och förklara hur järnvägssystemet är organiserat i Sverige.

Utredaren ska därför göra följande:

- På grundval av en funktionell beskrivning av järnvägssystemet redogöra för fördelningen av ansvar och uppgifter på järnvägsområdet samt deras inbördes relation.
- Beskriva utvecklingen av järnvägens organisation i Sverige sedan 1988. Beskrivningen ska inkludera motiven för de viktigaste besluten under denna period och förklaring av de viktigaste begreppen (bl.a. vertikal separering, omreglering, marknadsöppning och privatisering) med betydelse för järnvägens organisation.
- Kartlägga EU-rätten på järnvägsområdet och vilket utrymme som finns för nationella beslut om järnvägens organisation.
- Inventera och redogöra för potentiella förbättringsområden där åtgärder bör kunna vidtas för att bättre möta resenärernas och godstransportköparnas behov av ett effektivt och hållbart transportsystem.

Uppdraget att analysera hur järnvägens organisation kan förbättras

En översyn behövs efter 25 år av stora förändringar

Efter de stora förändringar som genomförts inom järnvägsområdet det senaste kvartsseklet finns det ett tydligt behov av att låta göra en översyn av hur väl järnvägssystemet är organiserat - såväl i sin helhet som i enskilda delar. Eftersom järnvägen är ett komplext system - där ett flertal funktioner behöver fungera såväl enskilt som i samverkan med varandra - krävs en sådan översyn av järnvägssystemet i dess helhet.

Det svenska järnvägssystemet står inför ett antal utmaningar såsom att tillhandahålla infrastrukturkapacitet av tillräcklig omfattning och kvalitet, att få företag att vilja investera i järnvägssektorn, att skapa dynamiska marknader och att åstadkomma nödvändig samverkan mellan berörda aktörer. Regeringen anser att det finns påtagliga behov av att identifiera åtgärder som ytterligare skulle kunna förbättra järnvägens funktionssätt.

Utredaren ska därför utifrån regeringens kommande tilläggsdirektiv föreslå förändringar som kan leda till förbättringar av järnvägens funktionssätt. I den utsträckning utredaren lämnar förslag som påverkar gällande rätt ska fullständiga författningsförslag, som är i överensstämmelse med EU-rätten, lämnas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska göra sina konsekvensbeskrivningar utifrån de transportpolitiska målen.

När det gäller uppdraget att beskriva den historiska utvecklingen på järnvägsområdet ska utredaren utifrån tidigare gjorda studier redogöra för effekterna för konsumenterna, näringslivet och samhällsekonomin.

Utredaren ska i sina konsekvensbeskrivningar när det gäller den andra delen av utredningsuppdraget särskilt fokusera på de konsekvenser för järnvägssystemets slutkunder - varuägare och resenärer - som bedöms följa av utredningens förslag. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det offentliga, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också bedöma vilka konsekvenser förslagen får för

det kommunala självstyret. Utredaren ska även bedöma vilka konsekvenser förslagen får för företag.

Samråd och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska genomföras utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, regionala och lokala aktörer som kommuner och landsting, näringslivet och övriga intressenter.

Utredaren ska ta del av svensk och internationell forskning och utvecklingsarbete om järnvägens organisation.

Utredaren ska vidare beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU. Det gäller särskilt

- Regeringskansliets arbete med passagerarrättigheter,
- Regeringskansliets arbete med genomförandet av det reviderade fördraget om internationell järnvägstrafik från 1999 (COTIF) och en översyn av motsvarande civilrättsliga reglering av inrikes person- och godstransporter,
- Regeringskansliets arbete med införlivande av Europaparlamentet och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERA-direktivet),
- Trafikanalys utvärdering av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och marknadsöppningen för persontrafik på järnväg,
- Regeringskansliets styrningsprojekt avseende drift och underhåll av den statliga transportinfrastrukturen,
- Riksrevisionens granskningar som är relevanta för utredarens uppdrag och som är utförda sedan 2009, samt förhandlingarna om det så kallade fjärde järnvägspaketet i Europaparlamentet och rådet.

En utredning i två steg

Utredaren ska genomföra sitt uppdrag i två steg. Det första ska omfatta *uppdraget att göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation*. Det deluppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2013. I anknytning till den första redovisningen ska utredaren

anordna ett remissmöte till vilken bland andra riksdagsledamöter och järnvägssektorns intressenter ska bjudas in.

Det andra steget kommer att föregås av att regeringen beslutar om tilläggsdirektiv som närmare kommer att precisera *uppdraget att analysera hur järnvägens organisation kan förbättras*. Regeringen kommer att beakta utredarens övergripande probleminentifiering i deluppdraget och de synpunkter som framkommer vid remissmötet vid beslut om tilläggsdirektivet.

Datum för slutredovisning kommer att framgå av tilläggsdirektiven.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2013:88

Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 september 2013

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att en särskild utredare skulle göra en översyn av järnvägens organisation (dir. 2013:46). Syftet med översynen är att föreslå förbättringar av järnvägssystemets organisation som på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Uppdraget ska genomföras i två steg. Det första steget – uppdraget att göra en funktionell beskrivning av järnvägssystemet samt att inventera potentiella förbättringsområden – ska enligt direktiven redovisas senast den 15 oktober 2013. I det andra steget, som ska föregås av tilläggsdirektiv, ska utredaren analysera hur järnvägens organisation kan förbättras. Utredningstiden för det första steget förlängs. Deluppdraget ska i stället redovisas senast den 4 december 2013.

(Näringsdepartementet)

Järnvägens organisation – EU-rätten och det svenska handlingsutrymmet

**Rapport till Utredningen om järnvägens organisation,
N 2013:02**

Lars Henriksson

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

Innehållsförteckning

1	Uppdraget.....	293
2	Allmänna mål med transportpolitiken och liberalisering	295
2.1	Mål för näringsverksamhet i allmänhet.....	295
2.1.1	Järnvägssektorn i förhållande till andra transportslag.....	296
2.1.2	Målsättningar om en inre marknad	300
2.1.3	Svenska målsättningar med transportpolitiken	300
2.2	Mål EU:s transportpolitik inre marknaden	301
2.3	Allmänt om marknadsöppning av järnvägstrafik inom EU	302
2.4	Liberalisering av järnvägssektorn i Sverige – framväxten av huvudaktörer.....	303
3	Rätten att organisera järnvägstrafik i Sverige	306
3.1	Rätt att organisera trafik inom vissa järnvägstrafiksegment i geografiskt hänseende	306
3.1.1	Kommande föreslagen avveckling av begreppet internationell passagerartrafik.....	306
3.2	Möjlighet att begränsa tillträdesrätten och rätt att ta upp och lämna passagerare	307
3.2.1	Möjlighet till begränsning av rätt till upptagning och avlämning av passagerare vid exklusiva ruttkoncessioner	308
3.2.2	Krav på effektiva rättsmedel.....	309
3.2.3	Förslag till förändringar genom fjärde järnvägspaketet.....	309
	– Ändringar av begränsning av tillträdesrätten och av rätten att ta upp och lämna av passagerare.....	309
3.2.4	Konsekvenser för Sverige till följd av fjärde järnvägspaketet.....	311
3.3	Kretsen av berättigade sökande	312

4	Särskilda regler för samhällsinitierad och samhällsstödd trafik	314
4.1	Offentlig finansiering av järnvägstrafiktjänster i allmänhet	314
4.2	EU-rättsliga regler om offentlig upphandling av järnvägstrafik	316
4.3	Organisatoriska krav angående behörig myndighet	317
4.4	Processen och uppgifter för RKTM	318
4.4.1	Steg 1: Upprättande och fastställande av trafikförsörjningsprogram.....	318
4.4.2	Steg 2: Beslut om allmän trafikplikt	319
4.4.3	Steg 3: Ingående av avtal.....	320
	– Avtal om allmän trafik i allmänhet	320
	– Avtal om allmän trafik i Sverige.....	322
	– Steg 4: Offentliggörande av samlad rapport om allmän trafikplikt.....	322
4.5	Tilldelning av avtal om allmän trafik.....	322
4.5.1	Allmän trafik i egen regi.....	323
4.5.2	Anlitande av annan tredje part än internt företag.....	324
	– Undantag till upphandlingsförfarandet.....	326
4.6	Förändringar i regelverket om kollektivtrafik.....	327
4.6.1	Kommissionens förslag till ändringar av EU:s kollektivtrafiksförordning.....	328
	– Förändrad av behörig lokal myndighet (artikel 2, punkt c)	328
	– Specifikationer av hur behöriga myndigheter definierar allmänna trafikplikter och det geografiska tillämpningsområdet för avtal om allmän trafik (artikel 2 e och en ny artikel 2a)	328
	– Tillhandahållande av operativ, teknisk och ekonomisk information om den kollektivtrafik som är föremål för ett avtal om allmän trafik som anbud ska infordras för (artikel 4.6 och ny artikel 4.8).....	329
	– Övre gränser för direkttilldelning av avtal som gäller en liten volym och för direkttilldelning till små eller medelstora företag (artikel 5.4)	329

– Obligatorisk konkurrensutsatt tilldelning av järnvägsavtal (artikel 5.6 och artikel 4)	330
– Begränsningar för tilldelning (ny artikel 5.6)	331
– Tillträde till rullande järnvägsmateriel (ny artikel 5a och ny artikel 9a)	331
– Offentliggörande av viss information om avtal om allmän trafik (artiklarna 7.1 och 7.2)	333
– Övergångsperiod som gäller för konkurrensutsättning (artikel 8.2)	333
– Övergångsperiod för befintliga direkttilldelade järnvägsavtal (ny artikel 8.2a)	334
– Anpassningar angående befrielse från skyldigheten att anmäla statligt stöd och villkoren för förenlighet med den inre marknaden på grund av de krav som ställs i fördraget när det gäller statligt stöd.	334
4.6.2 Konsekvenser för Sverige i anledning av förändringar av kollektivtrafikförordningen	334

5	Krav på oberoende för att säkerställa icke-diskriminering och konkurrensneutralitet.....	336
5.1	Organisationsmässigt oberoendekrav för förvaltning	336
5.2	Rättspraxis från EU-domstolen gällande oberoende	337
5.3	Kravet på särredovisning	342
5.3.1	Tryggandet av infrastrukturförvaltarens oberoende gällande avgifter och tilldelning	344
	– Grundprinciper för infrastrukturförvaltare	344
5.3.2	Gällande rätt om tilldelning av tåglägen i Sverige	346
5.4	Föreslagna ändringar inom fjärde järnvägspaketet	348
5.4.1	Tydliggörande av infrastrukturförvaltarens roll	348
5.4.2	Särredovisning för avgränsade avdelningar	349
5.4.3	Funktionell/institutionell separation av infrastrukturförvaltaren	350
5.4.4	Särskilda regler för vertikalt integrerade företag	350
5.4.5	Tillsyn över efterlevnad av bestämmelserna	351
5.4.6	Inrättande av samordningskommitté	351
5.4.7	Införandet av ett europeiskt nätverk av infrastrukturförvaltare	352

5.4.8	Utvidgade tillträdesrättigheter till järnvägsinfrastruktur gällande persontrafik.....	352
6	Tillhandahållande av tjänster knutna till järnväg.....	354
6.1	Utgångspunkterna enligt 2001 års direktiv	354
6.2	Infrastrukturförvaltares tillhandahållande av minimipaket av tjänster enligt SERA-direktivet	355
6.3	Övriga tjänsteleverantörer inom järnvägssektorn.....	356
6.3.1	Krav på allmän särredovisning av tjänsteleverantörer	358
6.3.2	Krav på organisatoriskt oberoende för under vissa förutsättningar	359
6.3.3	Särskilt om krav på oberoende för infrastrukturförvaltares tillhandahållande av tjänster.....	360
6.3.4	Procedurkrav för tillträde till anläggningar och möjlighet till tillträdesvägran	361
6.3.5	Tvistlösningsbestämmelser vid kapacitetsbrist i anläggningar och tillhörande tjänster	363
6.3.6	Tvångsmässig nyttjanderätt vid överkapacitet?	364
6.4	Villkor för tillhandahållande av tilläggstjänster	365
6.5	Villkor för tillhandahållande av extra tjänster	366
6.6	Kommissionens delegerade rättighet till kompletterande rättsakter.....	367
6.7	Förslag till ändringar av tjänsteregleringen i fjärde järnvägspaketet.....	368
6.7.1	Gemensam information och integrerat biljettsystem.....	368
6.7.2	Ändrade bestämmelser om kapacitetsrättigheter	368
7	Organisation för drift, underhåll och säkerhet.....	369
7.1	Syftet med reglering om driftkompatibilitet och järnvägssäkerhet.....	369
7.1.1	Allmänt om ansvaret för drift och underhåll av järnvägsinfrastruktur, anläggningar och rullande materiel.....	370

7.1.2	Innebörden av driftskompatibilitet.....	372
7.1.3	Tekniska specifikationer för driftskompatibilitet, TSD.....	373
7.1.4	Driftskompatibilitetskomponenter och delsystem	374
7.1.5	Godkännande att ta järnvägsfordon i bruk och anmälda organ	375
7.2	Förändringar av bestämmelser av driftskompatibilitet och järnvägssäkerhet	376
7.2.1	Förändringar i driftskompatibilitetsdirektivet	376
7.2.2	Förändringar i järnvägssäkerhetsdirektivet och av europeiska järnvägsbyråns roll	378
8	Organisation avseende resenärers rättigheter	380
8.1	Svenska regler om resenärers rättigheter	380
8.2	Tågpassagerarförordningens regler	381
8.3	Olika aktörer inom ramen för tågpassagerarförordningen.....	382
8.4	Ansvar för transportavtal, information och biljetter	383
8.4.1	Information om trafik tjänst som upphör.....	383
8.4.2	Ansvar för reseinformation.....	383
8.4.3	Ansvar för biljetter, direktbiljetter och bokningar.....	384
8.4.4	Ansvar för reseinformation och bokningssystem.....	385
8.4.5	Ansvar för assistans vid förseningar	386
8.4.6	Ansvar för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet	387
	– Ansvar gällande rätten till transport	387
	– Ansvar för information till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet	387
	– Ansvar gällande tillgänglighet	388
	– Ansvar för assistans på stationer.....	389
	– Ansvar för villkor för assistans	389
8.4.7	Uppgifter angående resenärernas personliga säkerhet.....	390
8.4.8	Uppgifter angående information till resenärer.....	391

8.5	Tillsynsansvaret gällande resenärers rättigheter.....	391
8.5.1	Förenligheten med EU-rätten	393
9	Möjlighet till reversering av genomförd liberalisering	395
9.1	Allmänt om återgång av liberaliserade verksamheter	395
9.1.1	Betydelsen av EU-rättens företrädare	395
9.1.2	Tekniska hinder för reversering.....	396
9.1.3	Grundlagsrelaterade problem.....	396
9.1.4	Problemet med marknadsmisslyckande	397
9.1.5	Ingripande i näringsverksamhet.....	398
9.2	Möjlighet till tillbakagång till tidigare ordningar	398
9.2.1	EU-rättsliga hinder mot reversering	399
9.2.2	Återgång till statlig affärsverkslösning / reversering av marknadsöppning	399
9.2.3	Infrastrukturförvaltarens möjlighet till organisation.....	401
9.2.4	Möjligheten till reversering av trafikutbudet	401
9.2.5	Möjligheten till reversering av tjänsteutbudet	402
9.2.6	Möjlighet till reversering av upphandlingskravet	403
9.2.7	Möjlighet för återgång till utförande i egen regi i övrigt	405
9.2.8	Möjligheten att avvika eller reversera regler gällande passagerares rättigheter.....	405
10	Sammanfattning	407

Förkortningar

CEF	Connecting Europe Facility
CIRSRT	Computerised Information and Reservation System for Rail Transport (datoriserat informations- och bokningssystem för järnvägstrafik)
CSM	Common Security Measures (gemensamma säkerhetsmetoder)
ERA	European Rail Agency (Europeiska järnvägsbyrån)
ERTMS	European Rail Traffic Management System
EU	Europeiska Unionen
IF	Infrastrukturförvaltare (Infrastructure manager)
JärnvLJvL	Järnvägslag (2004:519)
KolltrL	Lag (2010:1065) om kollektivtrafik
PSO	Public Service Obligation
RFCs	Rail Freight Corridors
RKTM	Regional Kollektivtrafikmyndighet
RU	Rail
RU	Railway Undertaking (järnvägsföretag)
SERA	Single European Railway Area
TEN-T	Trans-European Transport Network
TSD	Tekniska Specifikationer för Driftskompatibilitet
TSM	Tillsynsmyndigheten

1 Uppdraget

Jag har av Utredningen om järnvägens organisation, Dir 2013:46 erhållit i uppdrag att från ett rättsligt perspektiv kartlägga EU-rättens inverkan på järnvägsområdet för nationella svenska förhållanden och vilket utrymme som finns för nationella beslut om järnvägens organisation. I samband härmed ska fokus i utredningen ligga på regler knuta till marknaden och de roller som skilda aktörer ska ha.

Uppdraget omfattar att utreda hur och i vilken omfattning EU-rätten ställer krav på uppdelning av verksamheter på järnvägsområdet (mellan t.ex. infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag) och utvärdera hur detta förhåller sig till lagstiftning och praxis på järnvägsområdet i Sverige. Startpunkten i detta hänseende är direktivet 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar, som sedan följts av de fyra järnvägspaketet.

Vidare ska analyseras vilka krav som ställs på olika aktörer vad gäller *ansvar för olika funktioner* i sektorn, inte minst vad gäller s.k. gemensamma funktioner. Därvidlag ska särskilt beaktas huruvida det kan finnas områden, där det i svensk lagstiftning råder otydlighet avseende definitionen av vissa roller, t.ex. *station manager* (stationsförvaltare) och/eller behovet av samarbete mellan berörda aktörer för att t.ex. trygga stordriftsfördelar. Ett annat område att studera är *ansvaret för drift och underhåll* av olika delar av infrastrukturen, med särskilt beaktande av inverkan på infrastrukturhållarens möjligheter att kontraktera externa leverantörer för dessa tjänster,

Härtill ska jag analysera tågpassagerarförordningen och i vissa relevanta hänseenden beröra de tekniska regelverken (t.ex. direktiv 2008/57/EG) om driftskompatibiliteten i järnvägssystemet. Häri ingår också att utreda hur de roller som tilldelats exempelvis Konsumentverket och Transportstyrelsen förhåller sig till EU:s regelverk.

Beträffande marknadsreglering omfattar uppdraget att beskriva hur och i vilken utsträckning regelverket ställer krav på en öppen och konkurrensutsatt marknad. Det ska förutom själva transporttjänsten (gods- och persontrafik) särskilt beaktas andra delar i värdekedjan gällande krav på tillgång till vissa funktioner, särskilt om någon leverantör av vissa tjänster åtnjuter en dominerande ställning.

Avseende marknadsöppning har även regelverket kring s.k. PSO (*Public Service Obligations*) och regler för upphandling stor betydelse, i vissa fall med särskilda regler för just transporter och järnvägstrafik. Det ska utredas vilka krav som ställs på upphandling av allmän trafik och vilka konsekvenser detta har för svensk lagstiftning.

Basen för analysen är de beslutade och i medlemsländerna införda rättsakterna, men i samtliga fall ska även beaktas huvuddragen i omarbetsdirektivet 2012/34/EU, som är under införande fram till 15 juni 2013, samt det förslag till fjärde järnvägspaket som EU-kommissionen lagt fram under 2013.

Slutligen ska beaktas hur genomförandet av gällande rättsakter har hanterats i rätts-praxis, särskilt avseende de prövningar som nyligen skett (och delvis pågår) avseende medlemsländernas införande av första järnvägspaketet.

2 Allmänna mål med transportpolitiken och liberalisering

Målsättningarna med EU:s transportpolitik är mångfacetterad och innehåller mål som endast indirekt kommer fram i den svenska nationella transportpolitiken. EU har förutom likadana eller identiska målsättningar om effektivitet, miljöfrågor m.m. även att hantera EU såsom sådan och dess funktionssätt.

2.1 Mål för näringsverksamhet i allmänhet

Det finns vissa principer som mycket väletablerade inom EU som är ett resultat av decennier av lagstiftningsarbete och som i allt väsentligt tog sin början för mer än ett halvtannat sekel sedan. Detta berör de allmänna principerna om näringsfrihet, avtalsfrihet och konkurrensfrihet som kan sägas vara ett direkt resultat av att merkantilismen, skråväsendet övergavs till förmån för de idéer om marknadens funktionssätt som i huvudsak gavs uttryck för genom liberalismen under 1800-talets första hälft och mitt. Senare har internationella strävanden om frihandel mellan suveräna stater präglat 1900-talet i stor utsträckning – främst såsom den kommit till stånd genom GATT och sedermera WTO:s verksamhet.

Inskränkningar i dessa principer har även genom EU:s grundläggande rättighetsstadga, men även 2 kap. regeringsformen, kommit att betraktas som förhållandevis allvarliga avvikelser, för vilka det dels krävs beslut i viss behörig ordning – oftast av lagstiftande församlingar – och dels att vissa angelägna allmänna intressen är för handen.

Monopol och verksamheter avskärmade från konkurrens är sålunda något som blivit alltmera ovanligt i de flesta branscher under 1900- och 2000-talet, även om det alltjämt finns industrier och hela branscher som kännetecknas av antingen hög koncentrationsgrad eller t.o.m. monopol till följd av samhällliga intressen (t.ex. folkhälsa vad gäller alkohol och spel) eller ekonomiska realiteter (bl.a. höga investeringskostnader i kombination med höga stordriftsfördelar). Det är därför tämligen vanligt att staterna har öppnat upp tidigare skyddade verksamheter oftast i hopp om att nå en högre effektivitet och bättre utbudssituation än utgångsläget. Sådan övergång till

konkurrensutsatt verksamhet kan ske på olika sätt beroende av vad eller hur t.ex. ett monopol är utformat eller tillkommet.

I vissa sammanhang talas om en *avreglering* av marknader, vilket är en lämplig beteckning när skyddande och/eller avskärmande lagstiftning är den direkta orsaken till monolets existens samtidigt som avskaffande av lagskyddet är tillräckligt för att marknaden ska kunna fungera i konkurrens. Termen är dock ofta missvisande, eftersom det sällan är tillräckligt enbart med att avskaffa regler utan övergången till konkurrens måste oftast säkerställas antingen p.g.a. att regleraren vill förhindra att den tidigare monopolisten inte försöker dra nytta av sin starka marknadsposition och genom sitt affärsagerande söker bibehålla marknadsstyrka, eller att de teknisk-ekonomiska förutsättningarna för konkurrens kräver nya lagstiftningsåtgärder.

Det är därför oftast mer vanligt att tala om *liberalisering* av marknader och därtill en *omreglering* av marknader med slutmålet att nå en konkurrensutsatt och effektiv marknad; allt anpassat efter de branschspecifika förutsättningarna. Tillkommande lagstiftning är därför ofta vanligt i form av regler om marknadstillträde – antingen genom att underlätta möjligheterna för detta eller genom att framtvunga tillträde till vissa nödvändiga faciliteter (*third-party access, TPA-regulation*). När de tekniska förutsättningarna för konkurrens saknas kan även *konvergenslagstiftning* krävas i syfte att uppnå ekonomiska och/eller tekniska likadana konkurrensförutsättningar (s.k. *level playing field*), allt med beaktande av allmänna krav på proportionalitet och subsidiaritet och med hänsyn till vad som teoretiskt-praktiskt sannolikt är möjligt att åstadkomma med sådan reglering.

2.1.1 Järnvägssektorn i förhållande till andra transportslag

Järnvägssektorn får anses vara föremål för en osedvanligt och exempellöst omfattande omreglering. Detta har självfallet sin grund i att järnväg som sådan i många fall kan betraktas som s.k. naturliga monopol – åtminstone vad gäller viss infrastruktur. De tekniska och ekonomiska förutsättningarna för järnvägstrafik har därtill gjort att behoven av sådana tjänster framförallt varit nationella med hänsyn till kommersiella intressen och (tidigare) försvarsintressen, vilket har medfört uppkomsten av i huvudsak nationella

järnvägssystem gällande infrastrukturen, säkerhets- och signal-system, rullande materiel, och i vissa fall t.o.m. spårvidd.

Denna i huvudsak nationella eller regionala begränsning av järnvägen som sådan har självfallet förstärkts av effektivisering och utveckling av andra transportslag; vägtrafikens betydelse har ökat väsentligt tack vare bättre och större vägar, avsevärda förbättringar av vagnpark; flyget har expanderat kraftigt och erbjuder transportekonomiska snabba lösningar för långväga transporter med krav på snabbhet. Sjötrafiken har genomgått en enorm utveckling under 1900- och 2000-talet med kraftigt ökad kapacitet, förbättrad ekonomi och minskad miljöpåverkan.

Järnvägssektorn har dock avsevärda fördelar framför andra transportslag vad gäller snabba och effektiva regionala och inter-regionala persontransporter, ekonomiskt fördelaktiga regionala och långväga transporter för tungt och skrymmande gods samt bulkvaror. Järnvägen har uppenbara miljöfördelar framför andra transportslag och har potential att lösa många trafikproblem inom unionen. Däremot existerar stora problem och utmaningar gällande investeringar i och underhåll av såväl infrastruktur som rullande materiel. Den tekniska utvecklingen inom järnväg är emellertid även påtaglig gällande t.ex. snabbgående persontåg, vilket ska ses i ljuset av de transnationella tjänster som utvecklats på senare tid.

Det absoluta beroendet mellan just en infrastruktur och trafik är dock något unikt för järnväg; övriga landtransporter har möjlighet att välja andra vägar, flyget kan nyttja alternativa flygplatser, medan sjötrafiken har kvar sitt beroende av hamnfaciliteter. Olika spårbundna transportlösningar måste använda samma infrastruktur, varvid överbelastnings- och trängselproblematiken blir långt mer påtaglig i jämförelse med andra transportslag. Detta är paradoxalt nog oftast något som motiverat en vertikal integration eller samordning för att internalisera transaktionskostnader, dubbel marginalisering och undvikande av konstgjorda marknadslösningar som inte hade uppkommit på en fri marknad utan reglering.

Om det därtill läggs faktum att staten ska ansvara för investeringar och underhåll av den helt essentiella infrastrukturen finns det en risk för att negativa marknadseffekter förstärks; de eventuella målsättningarna med uppdelningsreglering av tidigare vertikalt integrerade verksamheter hotar att undergrävas av ekonomiska realiteter. Så kan fallet vara om infrastrukturförvaltare inte tillhandahåller en adekvat och tekniskt godtagbar infrastruktur – i sådana fall förfelas ett liberaliseringssträvande genom att de

kommersiella förutsättningarna undermineras. Likadana effekter kan uppkomma om infrastrukturförvaltaren inte förmår att fördela trånga resurser på ett företags- och samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Med *infrastrukturförvaltare* avses enligt SERA-direktivet varje organ eller företag som särskilt ansvarar för att anlägga, förvalta och underhålla järnvägsinfrastruktur, inklusive trafikledning, trafikstyrning och signalering. Infrastrukturförvaltarens uppgifter med avseende på järnvägsnät eller del av ett järnvägsnät får tilldelas olika organ eller företag.

Till skillnad från t.ex. flyg och sjöfartssektorn förekommer i princip ingen konkurrens för infrastrukturförvaltaren. Flygplatser och hamnar har exempelvis ett kommersiellt incitament att investera i och underhålla sina faciliteter, eftersom kunderna i annat fall använder andra alternativ. Av det skälet är det oftast oproblemiskt att bolagisera sådana verksamheter och låta dem bedriva verksamheten helt på kommersiell grund. Detta gäller dock inte företrädesvis järnvägssektorn, där huvudmannaskapet i stället läggs antingen på en myndighet som i Sverige (Trafikverket) utan eget ekonomiskt intresse eller incitament för verksamheten, eller som i andra medlemsländer hos en vertikalt integrerad operatör med förvisso egna drivkrafter att underhålla och investera i infrastruktur, men samtidigt med intresset att hålla andra aktörer utanför tillträde till densamma. Infrastrukturförvaltarens roll kan därmed i avsaknad av nödvändig finansiering för kapacitetsutbyggnad och underhåll riskera att bli kommersiellt ohållbar eller mycket svår att realisera i förhållande till syftet med en liberalisering att nå en effektivare marknad.

Det ska emellertid tilläggas att det även finns många likheter mellan järnvägssektorn och andra transportslag. Detta gäller framförallt beroendskapet mellan infrastruktur och trafik i allmänhet. Som utvecklats ovan gestaltar sig beroendskapet och konkurrenssituationen något annorlunda för järnväg i Sverige. Det förekommer inom transportslaget i princip ingen konkurrens mellan infrastrukturer och infrastrukturens investerings- och underhållssituation skiljer sig avsevärt från andra transportslag. Vidare gäller beroendet mellan trafik och infrastruktur i princip hela tiden – inte såsom vid flyg vid framförallt start och landning eller vid sjöfarten vid angöring, lossning, lastning etc. Trafiken är dock mindre eller inte alls kopplad till infrastrukturen. Vägar har

samma koppling till infrastruktur som tåg, men där finns långt fler alternativ och ett förhållandevis litet antal trånga sektorer i jämförelse med järnväg.

En särskilt svår utmaning i sammanhanget är att infrastrukturförvaltaren – i den mån den är helt oberoende i förhållande till operatörer – kan helt sakna kommersiella incitament till att ingå avtal om trafik om den organiseras som myndighet. Om den å andra sidan skulle organiseras som kommersiella aktörer (t.ex. som aktiebolag) är de kommersiella incitamenten skilda från dem som operatörerna möter; infrastrukturbolaget ska i så fall endast mot ersättning tillhandahålla kapacitet i infrastrukturen. Återigen till skillnad från t.ex. flygplatsbolag existerar inte den *direkta* kopplingen mellan slutkunden och infrastrukturförvaltaren. Inom flyg och sjötrafik finns t.ex. ett direkt incitament för infrastrukturbolagen att attrahera resenärer/godskunder till följd av att de dels opererar i konkurrens med andra infrastrukturbolag samtidigt som de tävlar om att förmå transportföretagen (rederier eller flygbolag) att använda just deras infrastruktur. Inom järnvägen finns inga alternativ och därmed inget direkt konkurrenstryck och ofta ett mycket litet antal operatörer. Sålunda ser incitamenten sammantaget mycket annorlunda ut för järnvägen än för andra transportslag.

Operatörer av järnvägstrafik har alltid konkurrens från alternativa färd- eller transportsätt och på en liberaliserad marknad tillkommer även konkurrens från andra tågoperatörer. För att en liberalisering av just järnvägsmarknaden ska bli ändamålsenlig krävs därför att de tekniska förutsättningarna är helt uppfyllda.

Inom EU tillkommer problematiken med målsättningen om att skapa en inre marknad för järnvägstransporter. Detta förutsätter utöver de utmaningar som presenterats ovan att det både finns kommersiella intressen eller behov samt att, om behov finns, det är fysiskt möjligt att genomföra. Något som argumentationsvis från början inte är fullständigt utrett är de kommersiella förutsättningarna för internationell tågtrafik och på vilket sätt denna ska gestalta sig. Vad gäller det sistnämnda synes EU:s transportpolitiska målsättningar i allt väsentligt gå ut på att den internationella tågtrafiken ska vara utformad så att rullande materiel trots ursprungliga tekniska olikheter eller kommersiella faktorer obehindrat ska kunna nyttja infrastruktur över hela unionen. Därmed får målsättningen anses vara en nära nog identisk inre marknad för tågtrafik.

Med beaktande av de stora skillnader som råder kommersiellt, organisatoriskt och tekniskt mellan medlemsländerna kommer en liberalisering i denna mening att kräva ett mycket omfattande regelverk som tar sikte på både marknadsöppning, tillgång till nödvändiga faciliteter och infrastruktur, harmonisering av tekniska system och rullande materiel. I detta hänseende skiljer sig järnvägen mycket från andra transportslag.

2.1.2 Målsättningar om en inre marknad

Oaktat specifika transportpolitiska målsättningar finns ständigt inom EU intresset av att realisera den inre marknaden (*single market imperative*). Här ligger de fyra friheterna, enhetsaktens principer och det allmänna förbudet mot hinder för det fria flödet av varor och tjänster över nationsgränserna. Sålunda finns ett från specifika ekonomiska intressen frikopplat mål om att realisera den inre marknaden, även om det från ekonomisk synpunkt kan förefalla omotiverat i det enskilda fallet. Detta läggs alltid till grund för mera specifika strävanden i samma riktning.

2.1.3 Svenska målsättningar med transportpolitiken

Inom Sverige finns ett *övergripande transportpolitiskt* mål, vilket är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.¹

Tidigare gällande sex delmål om ett tillgängligt transportsystem, hög transportkvalitet, säker trafik, god miljö, regional utveckling och ett jämställt transportsystem ersattes med ett *funktionsmål* (tillgänglighet) och ett *hänsynsmål* (säkerhet, miljö och hälsa). Prioriterade områden under funktionsmålet och hänsynsmålet uttrycks genom *preciseringar*. Sålunda ska gällande funktionsmålet transportsystemets utformning, funktion och användning medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.² Beträffande

¹ Prop. 2008/09:93, s. 14.

² Prop. 2008/09:93, s. 16.

hänsynsmålen ska transportsystemets utformning, funktion och användning anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.³

När det gäller målet för säkerhet inom järnvägstransportområdet preciseras detta så att antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägstransportområdet fortlöpande minskar. Ett sätt att åstadkomma detta anses vara en anpassning enligt driftkompatibilitetsdirektivet och TSD:er så att det tekniska systemet bidrar till en högre säkerhet.⁴

Beträffande uppfyllandet av hänsynsmålet för miljö och hälsa preciseras detta så att transportsektorn ska bidra till att miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet fossilberoende. År 2030 bör Sverige därför ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. Transportsektorn bidrar därmed till att övriga miljö kvalitetsmål nås och till minskad ohälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska delmål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.⁵

2.2 EU:s transportpolitiska mål på den inre marknaden

I likhet med vad som utvecklats ovan är det viktigaste målet för EU:s transportpolitik att upprätta en inre marknad för transport, vilken bidrar till en hög grad av konkurrenskraft och en harmonisk, balanserad och hållbar utveckling av ekonomisk verksamhet.⁶

Det följer av 2011 års vitbok om transporttransportområdet⁷ att flertalet av passagerartransporterna på medellånga sträckor bör ske med tåg 2050. Denna *omställning av transportsätten* har miljöpolitiska målsättningar i så måtto att de ska bidra till den minskning av växthusgasutsläppen med 20 % som planeras i Europa 2020-strategin för sysselsättning samt smart och hållbar tillväxt för alla. I vitboken dras slutsatsen att inga större förändringar på transportområdet kommer att vara möjliga utan stödet från en

³ Prop. 2008/09:93, s. 30.

⁴ Prop. 2008/09:93, s. 41 f.

⁵ Prop. 2008/09:93, s. 52

⁶ Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1370/2007 avseende öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg, COM/2013/028 final - 2013/0028 (COD).

⁷ Kommissionens vitbok – Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem, Bryssel, 28/03/2011, KOM (2011) 144, slutlig.

lämplig järnvägsinfrastruktur och en smartare strategi för dess användning.

I ljuset av detta har bl.a. det fjärde järnvägspaketet tagits fram. Det har som övergripande syfte att *förbättra kvaliteten på persontrafik* på järnväg och *öka effektiviteten i driften* för att därigenom förbättra järnvägens konkurrens- och dragningskraft jämfört med andra transportsätt samt utveckla det gemensamma europeiska järnvägsområdet.

2.3 Allmänt om marknadsöppning av järnvägstrafik inom EU

EU-kommissionen har i sin vitbok om ett gemensamt europeiskt transportområde⁸ framhållit betydelsen av att avlägsna flaskhalsar inom den inre marknaden för transporttjänster, vilket framförallt berör järnvägssektorn. Enligt kommissionen måste upprättandet av en inre marknad för järnvägstransporttjänster prioriteras för att slutligt åstadkomma ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. Detta innebär sålunda att tekniska, administrativa och rättsliga hinder som fortfarande begränsar tillträdet till nationella järnvägsmarknader ska avlägsnas.

Marknadstillträdet har införts genom en rad skilda lagstiftningsåtgärder inom EU. Sålunda har marknaden för godstransporter på järnväg öppnats för konkurrens i januari 2007.⁹ Marknaden för internationella persontransporter på järnväg öppnades för konkurrens i januari 2010.¹⁰ De nationella marknaderna för persontrafik har emellertid ännu inte varit föremål för EU-reglering beträffande marknadstillträde, varför det absoluta flertalet av medlemsländerna ännu inte är konkurrensutsatta, antingen p.g.a. frånvaron av lagstiftningsåtgärder eller faktiska förhållanden. Detta har av kommissionen bedömts som negativt i förhållande till t.ex. flygmarknaden som öppnades för trafik redan under 1990-talet.

⁸ Kommissionens vitbok – Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraft och resurseffektivt transportsystem, Bryssel den 28/3/2011, KOM(2011) 144 slutlig.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/51/EG av den 29 april 2004 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar, EUT L 164, 30/4/2004. Europeiska unionens officiella tidning nr L 220, 21/06/2004 s. 0058–0060

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/58/EG av den 23 oktober 2007 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur, EUT L 315, 3/12/2007, s. 44–50.

Den ofullständiga EU-baserade marknadsöppningen har enligt kommissionen medfört att järnvägen inte lever upp till sin fulla potential, samtidigt som konkurrensen snedvrids genom att t.ex. Sverige faktiskt har öppnat sin nationella järnvägsmarknad för konkurrens och där organisatoriska förhållanden för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag skiljer sig mycket mellan länder. Sverige och Tyskland utgör här exempel på varandras motsatser; Sverige har redan från tidigt 1990 sent 1980-tal genomfört en uppdelning av marknadsaktörer och infrastrukturförvaltningen, alltmedan Tyskland sökt att behålla en vertikal integration som långt som möjligt. Lagstiftningen på EU-nivå har hittills möjliggjort båda lösningarna, och skapar därigenom olika förutsättningar för marknadsetablering och utveckling av konkurrens. Denna diskrepans är något som kommissionen har tagit fasta på och är en orsak till att ytterligare åtgärder inom järnvägstrafiken föreslås genom det fjärde järnvägspaketet.

2.4 Liberalisering av järnvägssektorn i Sverige – framväxten av huvudaktörer

Den svenska omdaning av järnvägssektorn har parallellt med utvecklingen av EU-reglerna gått mycket långt – och i de flesta hänseenden långt längre än vad som EU-rätten ställt och allttjämt ställer krav på. Det är först genom genomförande av det fjärde järnvägspaket som rättsreglerna kommer närmare den faktiska situation som råder i Sverige.

I allt väsentligt får den svenska utvecklingen anses vara motiverad av liknande målsättningar som den som sedermera kommit att gälla inom EU – nämligen att effektivisera järnvägen i Sverige och genom att konkurrensutsätta eller förbereda för detta alternativt åtminstone att göra verksamheterna utsatta för affärsrättsliga principer, så förefaller avsikten huvudsakligen ha varit att åstadkomma en högre effektivitet. Däremot har den svenska utvecklingen inte drivits av ett harmoniseringssträvande – vilket är ett eget syfte inom EU-rätten och som måhända indirekt kan ge fördelar för Sverige.

Alltsedan gamla affärsverket Statens Järnvägar ombildades 1988 har verksamheterna splittrats upp avsevärt. Processen inleddes med att ansvaret för huvudinfrastrukturen (främst spåranläggningar) bröts ut från SJ när myndigheten Banverket bildades 1988 och även

ansvarade underhåll för och nybyggnad av järnvägsinfrastruktur samt för järnvägsskolan och viss museiverksamhet. Under 2010 gick Banverket upp i Trafikverket, efter att Banverket projektering hade avyttrats till Vectura Consulting AB¹¹ och att Banverket Produktion hade bolagiserats till det alltjämt helstatligt ägda Infranord AB.

Sålunda kvarblev hela trafikdelen och viss infrastruktur hos affärsverket SJ. Under 1993 bolagiserades dåvarande affärsområdet för kombinerade/intermodala transporter SJ Kombi till helstatliga Rail Combi AB (sedermera CargoNet), som efter en kort tid av externa minoritetsägare åter blev statligt innan verksamheten slutligen blev helt ägd av den norska staten.¹²

Från 2001 delas kvarvarande verksamheter inom affärsverket SJ i flera olika delar. Dåvarande sex divisioner i affärsverket ombildades till aktiebolag. Persontrafiken (tidigare SJ Resor) bildade SJ AB medan persontrafiken (SJ Gods) bildade Green Cargo AB. Andra verksamheter som SJ Fastigheter bildade Jernhusen AB.¹³ Alla bolagen är alltjämt helägda av svenska staten.¹⁴

SJ:s maskin-/teknikdivision innehållande verkstäder m.m. bildade samtidigt Euromaint AB och ägdes fram till 2007 av Swedcarrier AB, men är sedan dess avyttrat och numera privatägt. En annan del av samma tidigare division inom SJ bildade Train Tech Engineering AB (ingenjörs- och tekniktjänster), vilken redan 2003 avyttrades till Interfleet Technology och bytte namn till Interfleet Technology AB och utgör i dag en del av SNC-Lavalin koncernen. SJ:s IT-verksamhet (SJ Data) bolagiserades till Unigrid AB som förvärvades av EDB Business Partner i samarbete med Cap Gemini Ernst & Young. SJ:s Terminalproduktion och städverksamhet samt växling samlades i bolaget Trafficare AB.

¹¹ Bildades efter att även Vägverkets konsultavdelning avknoppats till samma bolag. Bolaget var helägt av staten fram till sommaren 2013, när hela aktieinnehavet övertogs av Sweco Sverige AB. Koncentrationen godkändes av Konkurrensverket den 30 juli 2013.

¹² CargoNet svenska verksamhet ägs i dag till 100 % av Norska staten. Green Cargo AB överlät kombiverksamheten till NSB mot 45 % andel i CargoNet, i vilken kombiverksamheten integreras. Dessförinnan var den svenska verksamheten Rail Combi AB ett dotterbolag till Green Cargo AB. Green Cargo avvecklade sitt innehav i CargoNet under 2010.

¹³ Jernhusen AB:s verksamhet består f.n. i att utveckla och förvalta ett fastighetsbestånd av stationer, stationsområden, underhållsdepåer och gods- och kombiterminaler längs den svenska järnvägen. Bolaget är sålunda i dag ett kommersiellt fastighetsföretag.

¹⁴ Jernhusen ägdes till en början av Swedcarrier AB, men efter en omvänd fusion under 2009 övertog dotterbolaget Jernhusen resterande delar av Swedcarriers verksamhet. Swedcarrier hade tidigare varit ett holdingbolag för andra än kärnverksamheterna inom SJ (Jernhusen, Euromaint, Swemaint, Trafficare och Unigrid samt intressebolaget Nordwaggon).

Efter omdaning av den svenska järnvägsbranschen har även andra verksamheter som tidigare låg inom affärsverket SJ lagts ut på andra aktörer framförallt genom att skilda tjänster har kommit att upphandlas – företrädesvis genom Trafikverkets försorg. En fråga inom ramen för uppdraget är därmed att bedöma vilka möjligheter till reversering som finns för den utveckling som gjorts de senaste åren. Detta måste avgöras i ljuset av vilka krav som EU-rätten och svensk nationell rätt ställer. Härfter görs i genomgång i kapitel av möjligheterna till en annan organisation än den i dag befintliga.

3 Rätten att organisera järnvägstrafik i Sverige

I dag regleras själva marknadstillträdet framförallt genom 6 kap. JvL. Bestämmelserna måste dock läsas i tillsammans med definitionen av järnvägsföretag och vilka som är berättigade tillståndsinnehavare enligt 3 kap. JvL.

3.1 Rätt att organisera trafik inom vissa järnvägstrafiksegment i geografiskt hänseende

Sverige har genom lagändring sedan 2010 helt öppnat järnvägsmarknaden för konkurrens, vilket innebär att de svenska nationella bestämmelserna är mera liberaliserade än EU-reglerna.¹⁵ SERA-direktivet¹⁶ stadgar i dag gällande persontrafik endast en skyldighet att bereda tillträde för internationell persontrafik, vilket dock föreslås ska ändras genom 4:e järnvägspaketet så att skyldigheten även omfattar nationell persontrafik. Eftersom marknadsöppningen i detta hänseende redan är genomförd i Sverige kommer SERA-direktivet (som ska vara infört senast 16 juni 2015) eller förslag till ändringar av direktivet inte att medföra några materiella förändringar för Sverige.

3.1.1 Kommande föreslagen avveckling av begreppet internationell passagerartrafik

Mot bakgrund av att marknaderna för nationell persontrafik på järnväg föreslås öppnas upp helt även för utländsk trafik, saknas det, enligt kommissionen, anledning att längre upprätthålla en distinktion mellan nationell och internationell järnvägstrafik i det hänseendet. Av det skälet föreslår kommissionen i fjärde järnvägspaketet att artikel 3(5) i SERA-direktivet ska upphävas.

Denna ändring kommer sannolikt inte att påverka svenska förhållanden, eftersom den svenska järnvägsmarknaden enligt JvL redan omfattar järnvägsföretag inom EES och Schweiz. Ordningen är därför redan genomförd i Sverige, varigenom det i enlighet med föreslagna bestämmelser inte finns någon begränsning i ändamålet

¹⁵ Se Prop. 2008/09:176, *Konkurrens på spåret*.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, EUT L 343, 14/12/2012 s. 32–77.

för järnvägstrafiken; såväl person- och godstrafik är öppna för alla aktörer inom EES och Schweiz.

3.2 Möjlighet att begränsa tillträdesrätten och rätt att ta upp och lämna passagerare

Artikel 11 i SERA-direktivet stadgar bestämmelser om möjligheten till begränsning av tillträdesrätten och av rätten att ta upp och lämna av passagerare. Sålunda följer av artikel 11.1 en *möjlighet* – inte skyldighet – för medlemsstaterna att begränsa tillträdesrätten enligt artikel 10 för trafik mellan en avgångsort och en destination, vilka omfattas av ett eller flera avtal om *allmän trafik* som är förenliga med unionsrätten. En sådan begränsning får dock inte leda till en inskränkning av rätten att ta upp passagerare vid någon station utmed en internationell sträcka och att lämna av dem vid en annan, inbegripet stationer som ligger i samma medlemsstat, såvida inte utövändet av denna rätt skulle äventyra den *ekonomiska jämvikten* för ett avtal om allmän trafik.

Frågan om huruvida den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik skulle äventyras måste, enligt artikel 11.2, avgöras av det eller de berörda regleringsorgan som avses i artikel 55 i SERA-direktivet (i Sverige: Transportstyrelsen) på grundval av en *objektiv ekonomisk analys* och i förväg fastställda kriterier på begäran av:

1. den eller de behöriga myndigheter som tilldelade avtalet om allmän trafik,
2. varje annan berörd behörig myndighet med rätt att begränsa tillträde enligt denna artikel,
3. infrastrukturförvaltaren,
4. det järnvägsföretag som utför avtalet om allmän trafik.

De behöriga myndigheterna och de järnvägsföretag som tillhandahåller de allmänna tjänsterna ska enligt direktivet åläggas att förse det eller de berörda regleringsorganen med de uppgifter som rimligen krävs för att fatta ett beslut. Regleringsorganet ska beakta de uppgifter dessa parter har tillhandahållit, vid behov begära ytterligare information från samt inleda samråd med samtliga berörda parter inom en månad efter att ha mottagit begäran. Regleringsorganet ska vidare samråda med samtliga berörda parter,

och meddela de berörda parterna sitt motiverade beslut inom en i förväg fastställd, rimlig tid och under alla omständigheter senast sex veckor efter att ha mottagit alla relevanta uppgifter.

Enligt artikel 11.3 stadgas en skyldighet för regleringsorganet att motivera sitt beslut och ange inom vilken tidsperiod och på vilka villkor en omprövning av beslutet får begäras av:

1. den eller de berörda behöriga myndigheterna,
2. infrastrukturförvaltaren,
3. det järnvägsföretag som genomför avtalet om allmän trafik, eller
4. det järnvägsföretag som söker tillträde.

Artikel 11.4. stadgar vidare att kommissionen, på grundval av de erfarenheter som regleringsmyndigheter, behöriga myndigheter och järnvägsföretag gör och på grundval av erfarenheterna från verksamheten inom det nätverk som avses i artikel 57.1, senast den 16 december 2016 ska anta åtgärder för att närmare specificera såväl förfarandet som kriterierna för tillämpningen av artikel 13.1–3. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 62.3 i SERA-direktivet.

Sverige har hittills valt att inte utnyttja denna regel om undantag för att begränsa järnvägstrafiken och den enda begränsning som i dag finns gäller nationell trafik på Arlandabanan (5 kap. 2 c § JvL).

3.2.1 Möjlighet till begränsning av rätt till upptagning och avlämning av passagerare vid exklusiva ruttkoncessioner

I artikel 13.5 i SERA-direktivet finns en övergångs-/undantagsregel genom vilken medlemsstaterna har givits möjligheten att begränsa rätten att ta upp och lämna av passagerare vid stationer inom samma medlemsstat längs en sträcka med internationell persontrafik, där en exklusiv rätt att befordra passagerare mellan dessa stationer har beviljats enligt ett koncessionsavtal som tilldelats före den 4 december 2007 genom ett rättvist konkurrensutsatt anbuds-förfarande och i överensstämmelse med tillämpliga principer i unionsrätten. Denna begränsning får emellertid gälla under avtalets ursprungliga giltighetstid eller i 15 år, beroende av vilket som är kortast.

För Sveriges del gäller inga begränsningar i detta hänseende, eftersom den enda begränsningen som föreligger i dag gäller Arlandabanan, och där endast avseende nationell trafik (5 kap. 2 c § JvL).

3.2.2 Krav på effektiva rättsmedel

Om medlemsstaterna väljer att begagna sig av möjligheterna att begränsa tillträdesrätten eller rätten att ta upp och lämna passagerare enligt artikel 13.1–3, 5 ställs även krav på effektiva rättsmedel i så måtto att medlemsstaterna måste se till att beslut enligt dessa bestämmelser kan bli föremål för rättslig prövning.

Häri genom gäller för svenskt vidkommande att besluten måste kunna bli föremål för förvaltningsbesvär. Regeringen har dock tidigare ansett det vara svårt att förena kravet på effektiva rättsmedel med de former för beslutsfattande som enligt regeringens mening bör komma i fråga gällande dessa begränsningar. Begränsningar av det slag som här är i fråga är, enligt motiven, av sådan karaktär att de lämpligen bör beslutas av regeringen i författningsform, vilket inte blir föremål för domstolsprövning.¹⁷

3.2.3 Förslag till förändringar genom fjärde järnvägspaketet

Ändringar av begränsning av tillträdesrätten och av rätten att ta upp och lämna av passagerare

Kommissionen föreslår att artikel 11 i SERA-direktivet ska ändras avseende möjligheten att begränsa tillträdesrätten om rutten omfattas av avtal om allmän trafik. Mot bakgrund av att distinktionen mellan internationell och nationell trafik tas bort följdändras även begränsningsbestämmelsen, varvid själva möjligheten till begränsning blir kvar. Däremot ska en allmän *skadlighetsprövning* göras genom en avvägning avseende all sådan begränsning i förhållande huruvida det skulle äventyra den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik.

Innebörden av denna föreslagna bestämmelse är att medlemsstaterna ges möjlighet att skydda den offentligt avtalade trafiken från bortfall av intäkter orsakat av kommersiell trafik, som önskar

¹⁷ Se prop. 2008/09:176, s. 19.

tillhandahålla liknande tjänster. Härigenom skulle exempelvis medlemsstaterna kunna *ge prioritering* från början till kollektivtrafik – en möjlighet som Sverige i dag har avstått ifrån.

1. Förändrad lydelse] Medlemsstaterna får begränsa tillträdesrätten enligt artikel 10.2 för persontrafik mellan en viss avgångsort och en viss destination om samma sträcka eller en alternativ sträcka omfattas av ett eller flera avtal om allmän trafik om utövandet av denna rätt skulle äventyra den ekonomiska jämvikten I det eller de berörda avtalen om allmän trafik.

Artikel 11 (2) 1 st. i SERA-direktivet kommer även att ändras i så måtto att bedömningen om ekonomisk jämvikt ska bestämmas *inom en månad* från mottagande av underlag som avses i artikel 38(4) i ny lydelse. 2 st. behålls oförändrad.

2. Förändrad lydelse] För att avgöra om den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik skulle äventyras ska det eller de berörda regleringsorgan som avses i artikel 55 göra en objektiv ekonomisk analys och grunda sitt beslut på i förväg fastställda kriterier. De ska avgöra detta efter en begäran, som ingetts inom en månad från informationen om den avsedda persontrafiken i enlighet med artikel 38.4, från någon av följande:
 - (a) Den eller de behöriga myndigheter som tilldelade avtalet om allmän trafik.
 - (b) Varje annan berörd behörig myndighet med rätt att begränsa tillträde enligt denna artikel.
 - (c) Infrastrukturförvaltaren.
 - (d) Det järnvägsföretag som fullgör avtalet om allmän trafik.

De behöriga myndigheterna och de järnvägsföretag som tillhandahåller de allmänna tjänsterna ska, enligt förslaget, förse det eller de berörda regleringsorganen med de uppgifter som rimligen krävs för att fatta ett beslut. Regleringsorganet ska beakta de uppgifter dessa parter har tillhandahållit, vid behov begära ytterligare information från samt inleda samråd med samtliga berörda parter inom en månad efter att ha mottagit begäran. Regleringsorganet ska samråda med samtliga berörda parter, och meddela de berörda parterna sitt motiverade beslut inom en i förväg fastställd, rimlig tid och under alla omständigheter senast sex veckor efter att ha mottagit alla relevanta uppgifter.

Även artikel 11 (3) i SERA-direktivet ska ändras genom att *tidsperioden* för begäran av omprövning läggs fast i direktivet.

Sådan ska hädanefter kunna begäras inom en månad från tillkännagivandet.

1. Förändrad lydelse] Regleringsorganet ska motivera sitt beslut och ange på vilka villkor någon av följande får begära omprövning av beslutet inom en månad från dess delgivning:
 - (a) Den eller de berörda behöriga myndigheterna.
 - (b) Infrastrukturförvaltaren.
 - (c) Det järnvägsföretag som fullgör avtalet om allmän trafik.
 - (d) Det järnvägsföretag som ansöker om tillträde.”

Om regleringsorganet beslutar att den ekonomiska jämvikten i ett avtal om allmän trafik skulle äventyras av den planerade persontrafik som avses i artikel 38.4, ska regleringsorganet ange tänkbara ändringar av denna trafik som skulle säkerställa att de villkor som före-skrivs i artikel 10.2 för beviljande av tillträdesrätt uppfylls.

Artikel 11 (4) behålls oförändrad medan artikel 11 (5) upphävs. Sålunda föreslås att möjligheten att begränsa möjligheten att ta upp och lämna passagerare för sådana rutter som beviljats genom konkurrensutsatt anbuds-förfarande för koncessionsrättigheter ska tas bort helt. Artikel 11 (6) som stadgar att medlemsstaterna ska se till att de beslut som avses i punkterna 1, 2, 3 och 5 kan bli föremål för rättslig prövning ska vara kvar, men en rimlig följdändring är att hänvisningen till den upphävda p. 5 utgår.

3.2.4 Konsekvenser för Sverige till följd av fjärde järnvägspaketet

Genom att Sverige hittills har avstått ifrån möjligheterna att begränsa tillträde kvarstår i dag frågan om en sådan begränsning nu i efterhand bör införas i svensk rätt. EU-rätten möjliggör ett sådant förfarande, medan det kommer att kräva en omarbetning av nationell rätt i Sverige, bl.a. gällande frågan om rättsmedel för sådana begränsningsbeslut.

Frågan om och när detta är önskvärt är självfallet ett rättspolitiskt beslut och ankommer ytterst på Riksdagen att besluta om. Däremot kan konstateras att många svåra beslut om tilldelning skulle kunna avlastas genom denna begränsningsmöjlighet – framförallt vad gäller konflikter mellan samhällsfinansierad allmän kollektivtrafik och kommersiell trafik.

3.3 Kretsen av berättigade sökande

En central frågeställning inom marknadsöppning är *vem* som har rätt att bedriva trafik inom Sverige. Enligt SERA-direktivet avses med *sökande* ett järnvägsföretag *eller* en internationell sammanlutning av järnvägsföretag eller andra fysiska eller juridiska personer, såsom till exempel behöriga myndigheter enligt förordning (EG) nr 1370/2007 (kollektivtrafik) och befraktare, speditörer samt operatörer för kombinerade transporter, som har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att ansöka om infrastrukturkapacitet. Några ändringar av denna definition är inte aktuella genom fjärde järnvägspaketet, vilket även gäller definitionen av järnvägsföretag.

Med *järnvägsföretag* avses enligt SERA-direktivet varje offentligt eller privat företag med tillstånd i enlighet med direktivet, vars huvudsakliga verksamhet består i att tillhandahålla tjänster för transport av gods och/eller passagerare på järnväg med kravet att företaget måste tillhandahålla dragkraft; detta gäller även företag som endast tillhandahåller dragkraft. Enligt 1 kap. 4 § JvL avses för svenska förhållanden med ett järnvägsföretag den som med stöd av licens eller särskilt tillstånd tillhandahåller dragkraft och utför järnvägstrafik.

Sverige har sedan införandet av 2004 års järnvägslag antagit en förhållandevis bred definition av kretsen av de som ska ha möjlighet att begära tillträde till infrastruktur och omfattar inte bara järnvägsföretag. Sålunda följer numera vad gäller såväl person- som godstrafik att ett järnvägsföretag med säte i en stat inom EES eller i Schweiz har rätt att utföra persontrafik på svenska järnvägsnät samt att samma rätt tillkommer den som har auktorisation enligt 3 kap. 5 § JvL (se 5 kap. 2, 2 a, 3 §§ JvL).

Auktorisation är ett tillstånd som ges för att organisera, men inte själv utföra, järnvägstrafik. Sådan ska enligt 3 kap. 6 § JvL beviljas den för det första har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att organisera järnvägstrafik, samt, för det andra, med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomisk förmåga och gott anseende kan anses lämplig att organisera järnvägstrafik. Regeringen framhöll i motiven till JvL att det var önskvärt att öppna järnvägssystemet för direkt inflytande från transportkunder och andra intressenter, varför dessa borde beredas möjligheten att ansöka om infrastrukturkapacitet. Därigenom borde planeringen av transportkedjor som omfattar mer än ett trafikslag och möjligheten för järnvägen att

spela en mer betydelsefull roll underlättas, inte minst beträffande de långväga godstransporterna. Under förutsättning att sådana aktörer uppfyller vissa grundläggande lämplighetskrav borde de därför få ansöka om infrastrukturkapacitet.¹⁸

I så måtto är järnvägsföretag och auktoriserade verksamhetsutövare likställda i sina rättigheter till infrastrukturtillträde. Det kan noteras att företag som kan erhålla auktorisation inte är begränsade till personer inom EES eller Schweiz; lagtexten innehåller ingen begränsning för t.ex. företag från tredje land utanför unionen.

¹⁸ Se prop. 2003/04:123, s. 94 f.

4 Särskilda regler för samhällsinitierad och samhällsstödd trafik

4.1 Offentlig finansiering av järnvägstrafiktjänster i allmänhet

Järnvägstransporttjänster betraktas inom ramen för den allmänna upphandlingslagstiftningen som en s.k. B-tjänst. För Sveriges del innebär detta att den ska upphandlas enligt 15 kap. som anges i bilaga 3 till LOU/LUF. Dessa tjänster har typiskt sett ansetts vara *mindre lämpade* för gränsöverskridande handel. Av denna anledning omfattas järnvägstransporter inte av EU:s upphandlingsdirektiv, däremot av de grundläggande EU-rättsliga principerna knutna till offentlig upphandling.

Däremot utgör entreprenadtjänster, tillhandahållande och drift av publika nät, t.ex. järnvägsinfrastruktur inte B-tjänster. Sålunda gäller angående *transporttjänster* att sådana verksamheter omfattas av upphandlingslagstiftningen enligt 1 kap. 8 § 1 st. lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) om den består av *tillhandahållande eller drift* av publika nät i form av transporter med järnväg, automatiserade system, spårväg, tunnelbana, buss, trådbuss eller linbana. Av 2 st. följer att ett nät för transporttjänster ska anses finnas om tjänsten tillhandahålls enligt villkor som fastställts av en behörig myndighet och som avser linjesträckning, tillgänglig transportkapacitet, turtäthet och liknande förhållanden.

Anledningen till att järnvägstransporter inte anses vara lämpade för gränsöverskridande handel kan tyckas vara märklig i anledning av att själva syftet med omregleringen av järnvägssektorn inom EU har till primärt syfte att skapa en verklig inre (fungerande) marknad för järnvägstransporter. En förklaring kan självfallet vara att det är ett uttryck för hur förhållandena faktiskt såg ut när direktiven antogs. Från praktisk synpunkt är det svårt att påstå att offentlig upphandling skulle ändra på faktiska förutsättningar. Icke desto mindre hade marknadsomregleringen redan tagit fart inom EU, varför det kan förefalla märkligt att just järnvägstransporter – till skillnad från andra transportslag – skulle särbehandlas.

En annan möjlig förklaring är givetvis att det från lagstiftarens sida inte ansågs finnas kommersiella förutsättningar för eller behov av gränsöverskridande järnvägstrafik och att det egentliga behovet och nyttan skulle uppkomma på mer lokal eller regional nivå. Om så vore fallet följer av *subsidiaritetsprincipen* att EU bör undvika

intervenerande lagstiftning. Det kan mycket väl vara så åtgärden saknar transnationella aspekter och att den kan regleras av medlemsstaterna eller att en åtgärd på europainivå saknar sådana betydande fördelar som motiverar ingripande från EU.

I sammanhanget kan uppkomsten av, och åtgärder syftande till, genomförande av transeuropeiska järnvägsnät med i sammanhanget mycket ingripande lagstiftning faktiskt ifrågasättas om resultatet därav inte motsvaras av ett egentligt kommersiellt eller allmänt transportbehov. *Möjligheten* att köra samma rullande material över hela unionen kan i sig svårligen motivera EU-lagstiftning. I sådana fall skulle samtliga flygplatser, vägar, broar, hamnanläggningar tvingas se identiska ut och så är inte fallet inom dessa transportsektorer.

Av *proportionalitetsprincipen* följer även att EU:s institutioner endast får vidta åtgärder om det är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen. Med andra ord ska ågerandets innehåll och form stå i proportion till målet. Sålunda följer av artikel 91.1 FEUF att EU med beaktande av transportfrågornas speciella karaktär ska fastställa:

1. gemensamma regler för internationella transporter *till* eller *från* en medlemsstats territorium eller *genom* en eller flera medlemsstats territorier,
2. de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat,
3. åtgärder för att förbättra transportsäkerheten,
4. alla andra lämpliga bestämmelser.

Det kan noteras härvidlag att det inte följer av funktionsfördragets ordalydelse att gemensamma regler för transporter inom en medlemsstats territorium ska fastställas, ej heller huruvida EU är behörig att i detta hänseende ingripa i den nationella egendomsordningen, jfr artikel 345 FEUF.

Vidare följer av artikel 91.2 FEUF att vid beslut om de åtgärder som avses art. 91.1 FEUF ska sådana fall beaktas där tillämpningen av åtgärderna skulle kunna få allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på *utnyttjandet av transportmedel*. Detta måste även ses i ljuset av rättighetsstadgan, av vilken följer artiklarna Artikel 16 och 17 att näringsfriheten ska erkännas i enlighet med unionsrätten samt

nationell lagstiftning och praxis. Vidare ska var och en ha rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då *samhällsnyttan kräver det*, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

4.2 EU-rättsliga regler om offentlig upphandling av järnvägstrafik

I vissa fall är det inte möjligt för marknaden att på kommersiella grunder upprätthålla trafik och i andra fall kan underlaget och möjligheterna tvärtom vara mycket goda. När det gäller samhällets behov av transporter kan dessa gälla båda former och inom EU-rätten har behovet av landbaserade transporter av allmänt ekonomiskt intresse som inte kan tillhandahållas kommersiellt uppmärksammas.

Enligt artikel 106.2 FEUF ska företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, eller som har karaktären av fiskala monopol, vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse. Det följer dock av artikel 93 FEUF – som utgör *lex specialis* i förhållande till artikel 106 FEUF – att stöd är förenligt med fördragen, om det tillgodoser behovet av samordning av transporter eller om det innebär ersättning för allmän trafikplikt.

Tidigare var emellertid problemet att lagstiftningen i fråga om allmän trafikplikt bl.a. på järnväg inte angav hur avtal om allmän trafikplikt skulle ingås eller under vilka omständigheter som det skulle krävas ett konkurrensutsatt anbudsförfarande. Villkoren för behöriga myndigheter när de ålägger eller ingår avtal om allmän trafikplikt, ger kollektivtrafikföretag ersättning för ådragna kostnader och/eller beviljar ensamrätt som motprestation för allmän trafikplikt behandlas dock numera i EU:s kollektivtrafik-

förordning.¹⁹ Förordningen är enligt artikel 1 dock ej tillämplig för offentliga byggkoncessioner enligt artikel 1.3 a resp. 1.3 i direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG.

En huvudaktör inom kollektivtrafiken²⁰ är inledningsvis behörig myndighet, vilken definieras som en eller flera medlemsstaters offentliga organ, eller grupp av offentliga organ, med befogenhet att ingripa på kollektivtrafikmarknaden inom ett givet geografiskt område, eller ett organ som tillerkänts sådan behörighet. En behörig lokal myndighet är en behörig myndighet vars geografiska behörighetsområde inte är nationellt.

4.3 Organisatoriska krav angående behörig myndighet

I Sverige är det enligt 2 kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik (KolltrL) *landstinget och kommunerna* inom ett län som gemensamt *ansvarar* för den regionala kollektivtrafiken. Särregler gäller dock för Stockholms och Gotlands län. Vad gäller *kostnadsansvaret* för kollektivtrafik finns regler om fördelning härav mellan kommuner och landsting i 1 a–b §§ KolltrL.

Vad gäller organisatoriska frågor ska, enligt 2 kap. 2 § KolltrL, det i varje län finnas en *regional kollektivtrafikmyndighet* (RKTM), vilken i de län där kommunerna och landstinget gemensamt bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken ska organiseras som ett kommunförbund; något som även gäller i de län där kommunerna ensamma bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. Möjlighet stadgas även i samma paragraf att organisera RKTM som en gemensam nämnd i enlighet med kommunallagens bestämmelser. Vidare ska landstinget vara RKTM i de län där landstinget ensam bär ansvaret för kollektivtrafiken. I Gotlands län är dock kommunen RKTM.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 EUT L 315, 3/12/2007, s. 1–13.

²⁰ Med kollektivtrafik avses persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering.

4.4 Processen och uppgifter för RKTМ

I Sverige har utarbetats en särskild process på grundval av EU:s kollektivtrafikförordning i syfte att åstadkomma förutsebarhet, insyn och genomlysbarhet gällande RKTМ:s åtgärder på kollektivtrafikområdet.²¹

En allmän utgångspunkt för kollektivtrafiken är att den *inter-regionala* kollektivtrafiken i Sverige bör så långt som möjligt drivas på kommersiella villkor. Statens uppgift blir därmed att endast komplettera det kommersiella utbudet i de fall det finns tydliga tillgänglighetsbrister som marknaden inte löser. Härmed avses i första hand trafiksvaga glesare bebyggda områden.²²

4.4.1 Steg 1: Upprättande och fastställande av trafikförsörjningsprogram

Uppgifterna för RKTМ är framförallt att i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål, innehållande redovisning av behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen; alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt; åtgärder för att skydda miljön; tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning; de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer, samt; omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksferdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till RKTМ (2 kap. 9–10 §§ KolltrL).

Efter överenskommelse med landsting eller en kommun i länet får även RKTМ upphandla persontransport- och samordningstjänster för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget ska tillgodose samt samordna sådana transporttjänster.

²¹ Se prop 2009/10:200, s. 68 ff.

²² Se prop 2009/10:200 s. 48.

4.4.2 Steg 2: Beslut om allmän trafikplikt

Enligt 3 kap. 1 § KolltrL är RKTm behörig lokal myndighet och fattar beslut om *allmän trafikplikt* inom länet. RKTm får även, efter överenskommelse med en eller flera andra sådana myndigheter fatta beslut om allmän trafikplikt inom myndigheternas gemensamma område (dvs. länsöverskridande trafikplikt). En begränsning av den funktionella befogenheten är dock att den endast får avse regional kollektivtrafik.²³

Med *allmän trafikplikt* avses i EU:s kollektivtrafikförordning ett krav som en behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor.

En delegationsregel har intagits i 3 kap. 2 § 1 st. KolltrL. Därav framgår att en RKTm får, efter beslut av den beslutande församlingen, överlämna befogenheten att ingå avtal om allmän trafik till ett *aktiebolag*. Om RKTm är en gemensam nämnd, överlämnas befogenheten efter samstämmiga beslut av fullmäktige i var och en av de kommuner och, i förekommande fall, det landsting som samverkar i nämnden. Enligt 3 kap. 2 § 2 st. KolltrL får RKTm, i samma ordning som föreskrivs i första stycket, även överlämna sin befogenhet att ingå avtal om allmän trafik till en *kommun inom länet* i fråga om kollektivtrafik som bedrivs inom denna kommuns område, inklusive trafik längs eventuella utgående linjer som sträcker sig in i angränsande kommuner. Enligt 3 kap. 2 § 3 st. får en RKTm som överlämnar sin befogenhet enligt första stycket i samma ordning även överlämna sina befogenheter att *upphandla och samordna* tjänster enligt 2 kap. 12 § KolltrL till aktiebolaget.

Enligt förarbetena är regleringen i paragrafen *uttömmande*. Sålunda framhålls i motiven att möjligheten att överlämna uppgifter *inte* omfattar uppgifter av mer strategisk natur såsom att besluta om allmän trafikplikt eller att utforma regionala trafikförsörjningsprogram. Detsamma gäller uppgifterna att i fall som regleras i 2 kap. 1 § fjärde stycket ansvara för färdtjänst och riksfärdtjänst och att verka för olika ändamål enligt 13–14 §§

²³ Med detta avses sådan kollektivtrafik som äger rum inom ett län eller, om den sträcker sig över flera län, med avseende på trafikutbudet huvudsakligen är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande och som med hänsyn till sitt faktiska nyttjande tillgodoser ett sådant behov. Se Prop. 2009/10:200, s 119 f.

samma kapitel. Beslut om allmän trafikplikt i form av allmänna bestämmelser enligt art. 3.2 i EU:s kollektivtrafikförordning, måste sålunda fattas av RKTМ.²⁴

4.4.3 Steg 3: Ingående av avtal

Avtal om allmän trafik i allmänhet

När en behörig myndighet beslutar att bevilja ett företag som den själv valt *ensamrätt* och/eller någon form av ersättning som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt följer enligt artikel 3 att detta ska ske inom ramen för ett *avtal om allmän trafik*. Med detta avses ett eller flera dokument som är rättsligt bindande och som bekräftar att en behörig myndighet och ett kollektivtrafikföretag har enats om att låta detta kollektivtrafikföretag sköta och tillhandahålla kollektivtrafik som omfattas av allmän trafikplikt. Beroende på medlemsstatens lagstiftning kan avtalet också bestå i ett *beslut* som har fattats av den behöriga myndigheten och som utgörs av en lag eller någon annan författning, eller som innehåller de villkor på vilka den behöriga myndigheten själv tillhandahåller tjänsterna eller låter något internt företag²⁵ tillhandahålla tjänsterna.

Innebörden av artikel 3 har diskuterats i svenska förarbeten särskilt med hänsyn tagen till att det före ikraftträdandet av EU:s kollektivtrafikförordning saknades en uttrycklig möjlighet för behöriga myndigheter att bevilja företag ensamrätt som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt. Enligt regeringens tolkning av artikel 3.1 anger bestämmelsen hur bl.a. ensamrätter ska behandlas för det fall att nationell rätt medger att sådana lämnas. Likafullt skulle den även kunna tolkas så att förordningen numera möjliggör tilldelning av ensamrätt som tidigare inte fanns i svensk rätt. Bestämmelsen innefattar i sig inte ett EU-rättsligt krav på att de behöriga myndigheterna ska ha möjlighet att bevilja ensamrätt, utan att det snarare står medlemsstaterna fritt att själva pröva lämpligheten av en sådan möjlighet. Mot denna bakgrund ansåg regeringen det olämpligt att utnyttja en sådan möjlighet, eftersom det skulle motverka syftena med ett öppnare marknads-

²⁴ Se Prop. 2009/10:200, s. 119 f.

²⁵ Med internt företag avses en i rättsligt hänseende fristående enhet som den behöriga lokala myndigheten – eller om det gäller en grupp av myndigheter åtminstone en behörig lokal myndighet – kontrollerar på samma sätt som sina egna avdelningar.

tillträde på kollektivtrafikområdet. För tydlighetens skull ansågs det därför nödvändigt att i lagstiftningen ta in ett förbud mot användning av ensamrätt som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt. Förbudsbestämmelsen finns i 3 kap. 4 § KolltrL, av vilken framgår att ensamrätt inte får medges som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt.²⁶

Artikel 4 stadgar det obligatoriska innehållet i avtalet om allmän trafik och i allmänna bestämmelser, bl.a. inkomstfördelning. Löptiden får inte överstiga 15 år för järnvägstransporter eller annat spårbundet transportsätt, som sedan kan förlängas med halva löptiden om kollektivtrafikföretaget tillhandahåller tillgångar, vilka både är betydande i förhållande till de totala tillgångar och nödvändiga för att bedriva persontrafik som avtalet om allmän trafik gäller samt huvudsakligen är knutna till persontransporttjänster som omfattas av avtalet. En förlängning med halva löptiden (dvs. till maximalt 22,5 år) är även möjligt om det är motiverat genom de kostnader som uppstår på grund av ett särskilt geografiskt läge.

Avtalets löptid kan, enligt artikel 4.4 3 st. i EU:s kollektivtrafikförordning, även göras längre, om det är motiverat genom amortering av kapital i samband med *exceptionella investeringar* i infrastruktur, rullande materiel eller fordon *och* om avtalet om allmän trafik tilldelas genom ett rättvist konkurrensutsatt anbudsförfarande. För att säkerställa öppenhet i detta fall ska den behöriga myndigheten inom ett år efter det att avtalet ingåtts tillstålla kommissionen avtalet om allmän trafik samt uppgifter som motiverar den längre löptiden.

Gällande möjligheterna till entreprenad ska det, enligt artikel 4.7, i anbudshandlingar och avtal om allmän trafik, klart och tydligt anges huruvida och i vilken omfattning *utläggande på entreprenad* får övervägas. I sådana fall ska det företag som svarar för förvaltning och tillhandahållande av kollektivtrafik enligt kollektivtrafikförordning vara skyldigt att självt tillhandahålla en stor del av kollektivtrafiken. Enligt avtal om allmän trafik som på samma gång täcker planering, byggnation och drift av kollektivtrafiktjänster får driften av dessa tjänster fullständigt läggas ut på entreprenad. I avtalet om allmän trafik ska villkoren för utläggande på entreprenad fastställas, i enlighet med nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning.

²⁶ Se prop. 2009/10:200, s. 66.

Avtal om allmän trafik i Sverige

Enligt 3 kap. 3 § KolltrL ska ett avtal om allmän trafik som ingås av RKTm (eller av den till vilken befogenhet överlämnats enligt 2 §) grunda sig på ett *beslut om allmän trafikplikt* enligt 3 kap. 1 §. Ett sådant avtal får inte ingås för en ny avtalsperiod utan att ett *nytt beslut* om allmän trafikplikt fattats. Vidare gäller enligt 3 kap. 3 a § KolltrL att RKTm (eller den till vilken befogenhet överlämnats enligt 2 §) får lämna ersättning för kollektivtrafik som sträcker sig in i ett angränsande land, om trafiken omfattas av en allmän trafikplikt. Sådan ersättning får dock endast lämnas för sådan kollektivtrafik som är lämplig för att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande och som faktiskt också tillgodoser detta behov.

Steg 4: Offentliggörande av samlad rapport om allmän trafikplikt

Det följer av artikel 7.1 i EU:s kollektivtrafikförordning att varje behörig myndighet en gång om året ska offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde, om de utvalda kollektivtrafikföretagen samt om ersättningar och ensamrätter som dessa kollektivtrafikföretag beviljats som kompensation.²⁷

Kollektivtrafikföretag avser ett offentligt eller privat företag, eller en offentlig eller privat företagsgrupp, som bedriver kollektivtrafik, eller ett offentligt organ som tillhandahåller kollektivtrafiktjänster.

4.5 Tilldelning av avtal om allmän trafik

Avtal om allmän trafik på järnväg ska tilldelas i enlighet med bestämmelserna i kollektivtrafikförordningen. Detta gäller dock inte tilldelning som avser tjänsteavtal eller avtal om allmän trafik om kollektivtrafik med buss eller spårvagn. För dessa färdmedel gäller i stället den vanliga upphandlingslagstiftningen i enlighet med direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG. För kollektivtrafik på järnväg gäller dock särskilda bestämmelser angående tilldelning av avtal om allmän trafik enligt artikel 5.

²⁷ Se även prop. 2009/10:200, s. 70.

Enligt artikel 5.7 ställs krav på *effektiva rättsmedel* mot beslut om tilldelning av allmän trafik. Medlemsstaterna ska därför vidta nödvändiga åtgärder för att garantera att beslut i enlighet med artikel 5.2–5.6 kan prövas effektivt och snabbt på begäran av en person som har eller har haft intresse av att få ett särskilt avtal och som har skadats eller riskerar att skadas av en påstådd överträdelse för de fall sådana beslut innefattar överträdelse av gemenskapsrätten eller nationella bestämmelser om genomförande av sådan lag.

Om prövningsorganen inte utgörs av rättsliga instanser ska skriftliga beslutsmotiveringar alltid ges. Dessutom gäller för dessa fall, att det måste finnas en möjlighet att överlämna påstådda olagliga åtgärder vidtagna av prövningsorganet, eller påstådda brister i utövandet av de befogenheter organet tilldelats, för prövning av ett annat organ som är en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF, och som är oberoende av såväl upphandlingsmyndigheten som prövningsorganet.

4.5.1 Allmän trafik i egen regi

Till att börja med medger förordningen att kollektivtrafik får bedrivas i egen regi på lokal nivå. Sålunda får, enligt artikel 5.2, behöriga *lokala myndigheter* (här; RKTU) oavsett om det är en enskild myndighet eller en grupp av myndigheter som tillhandahåller integrerad kollektivtrafik, besluta att själva tillhandahålla kollektivtrafik eller att genom direkttilldelning av avtal om allmän trafik uppdra åt en i rättsligt hänseende fristående enhet som den behöriga lokala myndigheten – eller om det gäller en grupp av myndigheter åtminstone en behörig lokal myndighet – kontrollerad på samma sätt som sina egna avdelningar. EU-rätten tillåter även att medlemsstaterna kan förbjuda att verksamhet av detta slag bedrivs i egen regi.

Möjligheten att bedriva kollektivtrafik i egen regi är dock förenad vissa villkor enligt artikel 5.2 a–e:

1. Vad gäller *kontrollkriteriet* för den behöriga lokala myndigheten ska bland annat följande faktorer bedömas: representationsnivå i förvaltnings-, lednings- och kontrollorgan, stadgans bestämmelser om detta, ägandeförhållanden, faktiskt inflytande och faktisk påverkan på strategiska beslut och enskilda verksamhetsbeslut. I enlighet med gemenskapslagstiftningen är 100 % ägande av den behöriga offentliga myndigheten, i

synnerhet när det gäller offentlig-privata partnerskap, inte ett obligatoriskt krav för att etablera kontroll i den mening som avses i denna punkt, förutsatt att kontroll kan etableras på grundval av andra kriterier.

2. Villkoret för att denna punkt ska tillämpas är att det interna företaget och eventuella enheter över vilka detta företag utövar ett mycket litet inflytande bedriver sin kollektivtrafik inom den behöriga lokala myndighetens territorium, utan hinder av eventuella utgående linjer eller andra underordnade delar av denna verksamhet som sträcker sig in på angränsande behöriga lokala myndigheters territorium, och inte deltar i konkurrensutsatta anbudsförfaranden som avser tillhandahållande av kollektivtrafik som organiseras utanför den behöriga lokala myndighetens territorium.
3. Utan hinder av vad som sägs i punkt b får ett internt företag delta i rättvisa konkurrensutsatta anbudsförfaranden två år innan dess direkttilldelade avtal om allmän trafik löper ut, under förutsättning att ett definitivt beslut har fattats om att den kollektivtrafik som omfattas av det interna företagens avtal ska underkastas ett rättvist konkurrensutsatt anbudsförfarande och att det interna företaget inte har ingått något annat direkttilldelat avtal om allmän trafik.
4. I avsaknad av en behörig lokal myndighet ska leden a, b och c tillämpas på en nationell myndighet avseende ett geografiskt område som inte är nationellt, förutsatt att det interna företaget inte deltar i konkurrensutsatta anbudsförfaranden som avser tillhandahållande av kollektivtrafik som organiseras utanför det område för vilket avtalet om allmän trafik har tilldelats.
5. Då det är fråga om utläggande på entreprenad i enlighet med artikel 4.7 är det interna företaget skyldigt att självt tillhandahålla större delen av kollektivtrafiken.

4.5.2 Anlitande av annan tredje part än internt företag

Ett allmänt krav på *konkurrensutsatt upphandling* stadgas i artikel 5.3. Sålunda ska avtal om allmän trafik, när behöriga myndigheter anlitar en annan tredje part än ett internt företag, tilldelas på grundval av ett konkurrensutsatt anbudsförfarande. Det

konkurrensutsatta anbudsförfarandet ska vara *öppet för alla företag*, det ska vara *rättvist* och följa principerna om *insyn* och *icke-diskriminering*. Efter anbudsinlämningen och ett eventuellt förurval kan förhandlingar föras i enlighet med nämnda principer för att avgöra hur specifika eller komplicerade krav kan uppfyllas på bästa sätt.

I detta hänseende skiljer sig upphandling av allmän trafik på järnväg avsevärt från buss och spårvagn genom att mer detaljerade krav på upphandlingen saknas. Förordningen stadgar sålunda endast principerna för hur tilldelningen ska gå till i allmänhet, men saknar exempelvis regler om kvalificerings- och tilldelningskriterier. Det finns däremot inga hinder mot att medlemsstaterna använder de principer som gäller inom klassiska sektorn och försörjningssektorerna (såsom de kommer till uttryck i LOU och LUF i Sverige).

Enligt förarbetena är tillämpligheten av de olika reglerna beroende av *avtalets karaktär*: Vid *tjänstekontrakt* ska tilldelning som regel ske antingen enligt försörjningsdirektivet om offentlig upphandling, alternativt det klassiska direktivet, allt beroende av förhållandena i det enskilda fallet. Skulle det emellertid vara fråga om *tjänstekoncession*²⁸ ska den tilldelas i enlighet med EU:s kollektivtrafikförordning. Tjänstekontrakt som avser järnvägstrafik och annan spårtrafik än spårvagnstrafik (dvs. huvudsakligen tunnelbanetrafik) måste dock tilldelas enligt EU:s kollektivtrafikförordning.²⁹

Sammantaget får därigenom behöriga myndigheter enligt EUrätten, med beaktande av ovan nämnda principer och inom ramen för det tillämpliga regelkomplexet, *välja* att organisera kollektivtrafiken genom att antingen utlysa ett anbudsförfarande eller att själva eller genom direkttilldelning till ett internt företag tillhandahålla kollektivtrafiktjänster.

²⁸ Tjänstekoncession är ett kontrakt innebärande att utförarens ersättning för tjänsterna helt eller delvis består i rätten att utföra tjänsten och att kontraktet sålunda medför en risk för kollektivtrafikföretaget.

²⁹ Prop. 2009/10:200, s. 29 f.

Undantag till upphandlingsförfarandet

Kravet på konkurrensutsatt upphandlingsförfarande har tre huvudsakliga undantag i artikel 5.4–6.

För det första gäller undantaget mindre avtal gällande ersättning, körsträcka eller mindre företag med låga avtalsvärden. Sålunda får de behöriga myndigheterna fatta beslut om direkttilldelning av avtal om allmän trafik när antingen det årliga genom-snittsvärdet av avtalen uppskattas till mindre än 1 000 000 EUR, eller när avtalen gäller kollektivtrafik på mindre än 300 000 km om året. När det gäller ett avtal om allmän trafik som direkttilldelats ett litet eller medelstort företag som bedriver trafik med högst 23 fordon får dessa tröskelvärden höjas på så sätt att direkttilldelning får ske när antingen det årliga genomsnittsvärdet uppskattas till mindre än 2 000 000 EUR eller när avtalet gäller kollektivtrafik på mindre än 600 000 kilometer om året. Det finns inga hinder mot att medlemsstaterna inför begränsningar mot denna form av direkttilldelning.

För det andra gäller möjlighet till undantag för nödåtgärder. Vid trafikstörningar eller överhängande risk för sådana störningar får den behöriga myndigheten vidta nödåtgärder. Nödåtgärden ska bestå i en direkttilldelning, en formell överenskommelse om utvidgning av ett avtal om allmän trafik eller ett åläggande att fullgöra viss allmän trafikplikt. Kollektivtrafikföretaget ska ha rätt att överklaga beslutet om åläggande att fullgöra viss allmän trafikplikt. En direkttilldelning, en utvidgning av ett avtal om allmän trafik eller ett åläggande om ett sådant avtal som nödåtgärd får inte överstiga två år. Enligt förordningen kan medlemsstaterna inte begränsa den behöriga myndighetens kompetens att ingå avtal av detta slag.

För det tredje får de behöriga myndigheterna fatta beslut om direkttilldelning av avtal om allmän trafik som rör järnvägstransport i allmänhet med undantag av annan spårbunden trafik som tunnelbana och spårvagnar. Med avvikelse från artikel 4.3 får löptiden för sådana avtal inte överstiga 10 år, utom när artikel 4.4 ska tillämpas.

Det finns alltså inga EU-rättsliga krav på att avtal om allmän trafik på järnväg (tunnelbana och spårvagnar undantagna) ska tilldelas genom ett konkurrensutsatt tilldelningsförfarande. Däremot

stadgas möjlighet för medlemsstaterna att förbjuda direkt-upphandling i nationell lagstiftning.

4.6 Förändringar i regelverket om kollektivtrafik

Kommissionen har funnit att tillhandahållandet av persontrafik på järnväg enligt det nuvarande regelverket inte fungerar tillfredsställande i fråga om tjänsternas kvalitet och effektiv drift. Mer än hälften av de som svarat på kommissionens undersökning angav att de inte var nöjda med sina nationella och regionala järnvägssystem. Under 2011 var endast 67 % av resenärerna generellt nöjda med tjänsten, vilket var avsevärt sämre än de flesta andra konsumentvaror och sämre än kollektivtrafik i städer och med flyg. Skillnaderna mellan medlemsstaterna är fortfarande avsevärd.³⁰

Kommissionen anser att det finns en rad hinder för att kvaliteten och driftseffektiviteten ska kunna förbättras. Hindren gäller, enligt kommissionen, först och främst *tillträdet* till marknaden för inrikes persontrafik och *avsaknaden av konkurrenstryck*. I flera medlemsstater är dessa marknader alltjämt inte öppna för konkurrens,

Kommissionen framhåller även faktum att den allra största delen av den inrikes persontrafiken inte tillhandahålls på affärsrättsliga villkor utan utförs enligt avtal om allmän trafik. Mot bakgrund av att det saknas gemensamma EU-bestämmelser för tilldelningen av sådana avtal har vissa medlemsstater infört konkurrensutsatt upphandling för avtalen, medan andra tilldelar dem direkt. Kommissionen betraktar detta som ett lappverk av bestämmelser i EU, vilket gör det svårt för järnvägsföretagen att utnyttja sin verksamhets fulla potential på en inre marknad.

Av denna anledning anser kommissionen att konkurrensutsättning av avtal om allmän trafik i lagstiftningspaketet, liksom hinder för konkurrensen – t.ex. tillgången till lämplig rullande materiel för potentiella anbudsgivare för sådana avtal – och icke-diskriminerande tillträde till informationssystem och integrerade biljettsystem i de fall detta är till fördel för passagerarna.

³⁰ Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1370/2007 avseende öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg, KOM/2013/28 final - 2013/28 (COD).

4.6.1 Kommissionens förslag till ändringar av EU:s kollektivtrafikförordning

Kommissionen uppställer en rad förslag gällande förändring av regelverket. Sålunda föreslås en förhållandevis genomgripande omarbetning av kollektivtrafikförordningen. Förslagen återges och kommenteras i turordning i det följande.³¹

Förändrad av behörig lokal myndighet (artikel 2, punkt c)

Kommissionen föreslår att med ”behörig lokal myndighet” ska detta avse tätorter eller landsbygdsområden, inte stora delar av det nationella territoriet. Detta torde inte innebära några förändringar för indelningen av RKTМ i Sverige, så länge som den svenska faktiska indelningen och av RKTМ överensstämmer med förordningen.

Specifikationer av hur behöriga myndigheter definierar allmänna trafikplikter och det geografiska tillämpningsområdet för avtal om allmän trafik (artikel 2 e och en ny artikel 2a)

Enligt denna artikel föreslås, enligt kommissionen, ett flexibelt men formaliserat och öppet förfarande för att definiera allmän trafikplikt och det geografiska tillämpningsområdet för avtal om allmän trafik, om de behöriga myndigheterna anser att offentliga ingrepp är nödvändiga för att garantera en politiskt önskvärd nivå av rörlighet i det territorium som de ansvarar för. RKTМ ska sålunda upprätta kollektivtrafikplaner där den definierar målen för kollektivtrafikpolitiken samt utbuds- och prestationsmönster för kollektivtrafiken. RKTМ ska vidare motivera arten och omfattningen av den allmänna trafikplikt som den ämnar ålägga kollektivtrafikföretag samt tillämpningsområdet för avtalet om allmän trafik i syfte att uppnå de mål som definieras i kollektivtrafikplanerna. RKTМ måste därigenom tillämpa kriterier som bygger på allmänna fördragsprinciper som lämplighet, nödvändighet och proportionalitet samt ekonomiska kriterier som kostnadseffektivitet och finansiell hållbarhet. RKTМ ska även

³¹ Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1370/2007 avseende öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg, KOM/2013/28 final - 2013/28 (COD).

säkerställa lämpligt samråd med berörda parter, t.ex. passagerar- och arbetstagarorganisationer samt transportföretag. För järnvägs-transporter krävs att oberoende regleringsorgan för järnvägen garanterar prövning av förfarandets lagenlighet. Synbarligen blir detta en uppgift för Transportstyrelsen.

Slutligen föreslås att det på ett flexibelt sätt fastställs en tröskel för maximal transportvolym för varje avtal om allmän trafik för persontransporter på järnväg för att få till stånd verklig konkurrens samtidigt som hänsyn tas till att marknaderna för sådana järnvägs-transporter är av varierande storlek och administrativ struktur i medlemsstaterna.

Tillhandahållande av operativ, teknisk och ekonomisk information om den kollektivtrafik som är föremål för ett avtal om allmän trafik som anbud ska införas för (artikel 4.6 och ny artikel 4.8)

Kommissionen föreslår en ny bestämmelse i artikel 4.8 genom vilken RKTM kommer att åläggas att tillhandahålla vissa operativa, tekniska och ekonomiska upplysningar till potentiella anbudsgivare för ett avtal om allmän trafik så att dessa kan lämna ett välgrundat anbud, vilket således garanterar stärkt konkurrens. Genom ändringen av artikel 4.6 förtydligas att RKTM tydligt måste ange i upphandlingsdokumenten om kollektivtrafikföretagen är skyldiga att följa sociala normer och kriterier.

Övre gränser för direkttilldelning av avtal som gäller en liten volym och för direkttilldelning till små eller medelstora företag (artikel 5.4)

Genom bestämmelsen införs särskilda övre gränser för värdet av avtal som gäller en liten järnvägstransportvolym som tilldelas direkt. De nuvarande gränserna är avpassade för busstransport och andra spårbundna transportsätt än järnväg. Bestämmelsen föreslås innebära att de behöriga myndigheterna – om det inte är förbjudet enligt nationell lagstiftning – får besluta att direkttilldela avtal om allmän trafik

1. om avtalets genomsnittliga årsvärde uppskattas vara mindre än 1 000 000 euro eller mindre än 5 000 000 euro för ett avtal om allmän trafik som inbegriper kollektivtrafik på järnväg eller

2. om avtalet avser tillhandahållande av mindre än 300 000 kilometer kollektivtrafik eller mindre än 150 000 kilometer för ett avtal om allmän trafik som inbegriper kollektivtrafik på järnväg.

Om ett avtal om allmän trafik tilldelas direkt till ett litet eller medelstort företag som bedriver en verksamhet med högst 23 motorfordon, föreslås dessa tröskelvärden få höjas till antingen ett årsmedelvärde som uppskattas vara lägre än 2 000 000 euro eller om de gäller tillhandahållande av mindre än 600 000 kilometer kollektivtrafiktjänster per år.

Den föreslagna gränsen för järnväg följer, enligt kommissionen, principen att tillåta direkttilldelning om kostnaden för att organisera ett upphandlingsförfarande överstiger de förväntade fördelarna. Motsvarande gräns uttryckt som tågkilometer speglar den genomsnittliga styckkostnaden för tillhandahållande av järnvägstransport.

Obligatorisk konkurrensutsatt tilldelning av järnvägsavtal (artikel 5.6 och artikel 4)

Kommissionen föreslår att artikel 5.6 ska strykas, varigenom de behöriga myndigheternas möjlighet att bestämma om ett avtal om allmän trafik på järnväg ska tilldelas direkt eller genom konkurrensutsatt upphandling kommer att upphöra. Den allmänna regeln om konkurrensutsatt upphandling kommer även att gälla för järnvägen.

Enligt regeringen är detta den kanske viktigaste ändringen i förslaget till ny förordning. Om förslaget vinner framgång kommer behöriga myndigheter att tvingas att konkurrensutsetta tilldelning av järnvägsavtal genom upphandling, varigenom direkttilldelning omöjliggörs så länge som de inte bedriver trafiken i egen regi. Undantag kommer dock att gälla för avtal om mindre volymer och sådana som tilldelas små och medelstora företag.³²

³² Se Regeringskansliets faktapromemoria 2012/13:FPM67, *Fjärde järnvägspaketet - Marknadsöppning*.

Begränsningar för tilldelning (ny artikel 5.6)

För att öka konkurrensen efter införandet av konkurrensutsatt upphandling av järnvägsavtal föreslår kommissionen att ordalydelsen i artikel 5.6 ska ersättas med det följande:

För att öka konkurrensen mellan järnvägsföretag får de behöriga myndigheterna besluta att avtal om kollektivtrafik på järnväg som omfattar delar av samma nät eller paket med järnvägslinjer ska tilldelas olika järnvägsföretag. För detta ändamål får de behöriga myndigheterna innan de inleder upphandlingsförfarandet besluta att begränsa antalet avtal som kan tilldelas till samma järnvägsföretag.

Denna förändring ska ge de behöriga myndigheterna möjligheten att besluta avtal om kollektivtrafik på järnväg som täcker delar av samma nät eller att paket med järnvägslinjer ska tilldelas olika järnvägsföretag. För detta ändamål får de behöriga myndigheterna även besluta att begränsa antalet avtal som tilldelas samma järnvägsföretag efter ett konkurrensutsatt upphandlingsförfarande.

Tillträde till rullande järnvägsmateriel (ny artikel 5a och ny artikel 9a)

Kommissionen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i artikel 5a gällande rullande materiel med följande lydelse:

1. Medlemsstaterna ska i enlighet med reglerna om statligt stöd vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa verkligt och icke-diskriminerande tillträde till lämplig rullande materiel för kollektivtrafik på järnväg för operatörer som vill tillhandahålla kollektivtrafik på järnväg under avtal om allmän trafik.
2. Om det på den relevanta marknaden inte finns leasingföretag som tillhandahåller sådan rullande materiel som avses i punkt 1 på icke-diskriminerande och ekonomiskt hållbara villkor för alla berörda kollektivtrafikföretag, ska medlemsstaterna se till att restvärdesrisken för rullande materiel bärs av den behöriga myndigheten i överensstämmelse med regler om statligt stöd, om företag som planerar och kan delta i upphandlingsförfaranden för avtal om allmän trafik begär detta för att kunna delta i upphandlingsförfarandena.

Den behöriga myndigheten får uppfylla kravet i det första stycket på något av följande sätt:

- (a) Genom att själv anskaffa den rullande materiel som används för fullgörandet av avtalet om allmän trafik i syfte att göra den

tillgänglig för det valda kollektivtrafikföretaget till marknadspris eller som en del av avtalet om allmän trafik i enlighet med artikel 4.1 b, artikel 6 och, om tillämpligt, bilagan.

- (b) Genom att ställa en garanti för finansieringen av rullande materiel som används för fullgörandet av avtalet om allmän trafik till marknadspris eller som en del av avtalet om allmän trafik i enlighet med artikel 4.1 b, artikel 6 och, om tillämpligt, bilagan. En sådan garanti får täcka restvärdesrisken och ska respektera berörda regler om statligt stöd när sådana tillämpas.
- (c) Genom att i avtalet om allmän trafik åta sig att till marknadspris överta den rullande materielen vid avtalets utgång.

I de fall som avses i b och c har den behöriga myndigheten rätt att kräva att kollektivtrafikföretaget när avtalet om allmän trafik har löpt ut ska överlåta den rullande materielen till den nya operatör som tilldelas ett avtal. Den behöriga myndigheten får ålägga det nya kollektivtrafikföretaget att överta den rullande materielen. Överlåtelsen ska ske till marknadspriser.

- 3. Om rullande materiel överläts till ett nytt kollektivtrafikföretag ska den behöriga myndigheten i upphandlingsdokumenten lämna detaljerad information om kostnaden för underhåll av den rullande materielen och om dess fysiska skick.
- 4. Senast [18 månader efter dagen för denna förordnings ikraftträdande] ska kommissionen anta åtgärder för att närmare specificera det förfarande som ska följas vid tillämpning av punkterna 2 och 3 i denna artikel. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 9a.2.”

Artikel 9a angående kommittéförfarande föreslås erhållande följande lydelse:

- 1. Kommissionen ska biträdas av den kommitté för det gemensamma europeiska järnvägsområdet som inrättats i enlighet med artikel 62 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (omarbetning)[13]. Denna kommitté ska vara en kommitté i den mening som avses i förordning (EU) nr 182/2011.
- 2. När det hänvisas till denna punkt ska artikel 5 i förordning (EU) nr 182/2011 tillämpas.

Enligt kommissionen har införandet av en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa verkligt och icke diskriminerande tillträde till lämplig rullande materiel för operatörer som vill tillhandahålla kollektivtrafik på järnväg till syfte att *undanröja ett viktigt hinder* för effektiv konkurrens för avtal om allmän trafik. I medlemsstater

där det inte finns några välfungerande leasingmarknader för rullande järnvägsmateriel är det de behöriga myndigheternas sak att vidta åtgärder som garanterar tillträde till rullande materiel för att främja en hög nivå av marknadsöppenhet. I avsaknad av sådana marknader blir det sålunda RKTMs uppgift att hantera detta.

Eftersom situationen och behoven kan variera från land till land ger de nya bestämmelserna de behöriga myndigheterna stor frihet att välja de mest lämpliga åtgärderna för att uppnå målet samtidigt som det anges vilka åtgärder som oftast brukar användas. Det detaljerade förfarandet och åtgärderna för att garantera tillträde till rullande materiel ska fastställas i genomförandeakter i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 9a i denna förordning.

Offentliggörande av viss information om avtal om allmän trafik (artiklarna 7.1 och 7.2)

Kommissionen föreslår att de behöriga myndigheterna ska ta med information om startdagen och löptiden för avtal om allmän trafik i sina årsrapporter om allmän trafikplikt samt i sina förhandsmeddelanden om planerade upphandlingsförfaranden. Tillsammans med medlemsstaternas skyldighet att underlätta tillgången till de årsrapporter som behöriga myndigheter offentliggör förväntas, enligt kommissionen, denna extra information att *öka öppenheten* om tilldelade avtal om allmän trafik och om troliga nya tilldelningar och därigenom hjälpa trafikföretagen att förbereda sig för framtida upphandlingsförfaranden.

Övergångsperiod som gäller för konkurrensutsättning (artikel 8.2)

Kommissionen föreslår att den tioåriga övergångsperioden fram till den 2 december 2019 endast gäller artikel 5.3 om de behöriga myndigheternas skyldighet att organisera ett konkurrensutsatt upphandlingsförfarande. Övriga bestämmelser i artikel 5 (t.ex. möjligheten att vid en liten avtalsvolym som en nödatgärd använda sig av direkttilldelning till en intern operatör och pröva huruvida tilldelningsbeslutet är lagenligt) börjar, enligt förslaget, att gälla omedelbart.

Övergångsperiod för befintliga direkttilldelade järnvägsavtal (ny artikel 8.2a)

Genom en ny bestämmelse föreslår kommissionen ytterligare en övergångsperiod för avtal om allmän trafik som tilldelas direkt under perioden 1 januari 2013–2 december 2019. Sådana avtal får fortsätta att gälla tills de löper ut, dock som längst till den 31 december 2022. Avsikten med denna övergångsperiod är att ge de järnvägsföretag som har ett direkttilldelat avtal om allmän trafik tillräckligt med tid att anpassa och förbereda sig för konkurrensutsatta upphandlingsförfaranden.

Anpassningar angående befrielse från skyldigheten att anmäla statligt stöd och villkoren för förenlighet med den inre marknaden på grund av de krav som ställs i fördraget när det gäller statligt stöd.

I sitt förslag till ändring av förordning (EG) nr 994/98 (bemyndigandeförordningen)³³ har kommissionen även föreslagit en ändring av förordning (EG) nr 1370/2007. Genom ändringen föreslås att även stöd för samordning av transporter eller ersättning för allmän trafikplikt enligt artikel 93 FEUF inkluderas i bemyndigandeförordningens tillämpningsområde, i enlighet med förfarandena i artiklarna 108.4 och 109 FEUF. Kommissionen väntar sig för närvarande att en framtida gruppundantagsförordning ska återge sakinnehållet i det nuvarande undantaget, utom i den mån förordning (EG) nr 1370/2007 ändras genom detta lagförslag med avseende på järnvägssektorn.

4.6.1 Konsekvenser för Sverige i anledning av förändringar av kollektivtrafikförordningen

Om fjärde järnvägspaketet antas såsom föreslaget kommer detta att innebära förändringar i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik.

³³ Förslag till Rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 994/98 av den 7 maj 1998 om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på vissa slag av övergripande statligt stöd och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg, KOM(2012) 730 slutlig, 5/12/2012.

För det första måste reglerna om trafikförsörjningsprogram ses över i ljuset av regler om kollektivtrafikplaner som följer av förordningen och att allmän trafikplikt begränsas till vad som lämpligt i förhållande till i förordningen angivna mål

För det andra kommer det att krävas nationella regler om tillförsäkran om lämpliga järnvägsfordon. Så länge som RKTMTM tillhandahåller fordon till operatörer är dock detta krav uppfyllt.

För det tredje, vad gäller upphandlingsregler, kan konstateras att det redan råder ett krav på upphandling enligt LUF, dock såsom B-tjänst, vilket innebär att endast de förefaranderegler som följer av 15 kap. LUF är tillämpliga. Enligt regeringen föreligger inget behov av ny lagstiftning mot denna bakgrund. Enligt min mening bör det dock utredas huruvida det ska anses tillfyllest gentemot förordningens ändamålsbestämmelser om konkurrensutsättning att endast låta 15 kap. bestämmelser gälla. I vart fall kommer det att finnas krav på att konkurrensutsätta tilldelning av koncessionsavtal, vilka i dag i princip är undantagna från LUF:s tillämpningsområde, från och med de 3 december 2019 i enlighet med gällande övergångsregler i förordningen.³⁴

³⁴ Jfr Regeringskansliets faktapromemoria 2012/13:FPM67, Fjärde järnvägspaketet - Marknadsöppning, s. 9.

5 Krav på oberoende för att säkerställa icke-diskriminering och konkurrensneutralitet

5.1 Organisationsmässigt oberoendekrav för förvaltning

Enligt SERA-direktivet³⁵ stadgas ett *förvaltningsmässigt oberoende* i allmänhet. Detta kommer till uttryck genom artikel 4 SERA-direktivet, enligt vilket medlemsstaterna ska säkerställa att järnvägsföretag som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av medlemsstaterna har en oberoende ställning när det gäller förvaltning, administration och intern kontroll över sådana frågor som gäller administration, ekonomi och bokföring. Detta innebär att i synnerhet att tillgångar, budget och bokföring ska hållas åtskilda från statens.

SERA-direktivet ger även ramverket för avgifter och tilldelning med tillägg av medlemsstaternas specifika regler. Separationen mellan trafik och infrastruktur är en central del av liberaliseringen och marknadsöppningen för europeisk järnvägstrafik. Kommissionen anser att det inte kommer att etableras någon infrastrukturkonkurrens inom överskådlig tid och att förvaltning av densamma troligen kommer kvarbli som ett naturligt monopol.

Genom att separera infrastrukturen från trafiken ändras de kommersiella incitamenten för förvaltaren genom att den direkta kopplingen till slutkunden avlägsnas och verksamheten flyttas bakåt i värdekedjan, även om den alltjämt är en nödvändig facilitet för alla aktörer i branschen. Kritik föreligger i så måtto att infrastrukturförvaltaren saknar tillräckliga incitament för att svara upp till användarnas behov, att vissa nya aktörer har särbehandlats negativt i förhållande till etablerade operatörer, och att komplexa former av korssubventionering mellan verksamheter i integrerade företag förekommer. Nuvarande system sägs sakna incitament för europeiska och intermodala samarbeten och av den anledningen anser kommissionen att det krävs en kärna i järnvägssystemet inom EU för att maximera de positiva nätverkseffekterna. Kommissionens åtgärder inom godskorridorerna (RFC), CEF och TEN-T syftar främst till att öka järnvägens kapacitet, effektivitet och attraktionskraft för kunder. Dessa effekter kan emellertid utebli eller undergrävas om hinder för en effektiv infrastruktur-

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, EUT L 343, 14/12/2012 s. 32–77.

förvaltning inte elimineras och att infrastrukturförvaltaren verkligen agerar med ett europeiskt perspektiv i åtanke.

Funktionell separation av verksamheter har – till skillnad från Sverige – visat sig vara svårt att genomföra i vissa medlemsstater och kommissionen har därför identifierat ett behov av ytterligare legala instrument för att undanröja intressekonflikter och konkurrensnedvridning. Detta ska dock ses i ljuset av att vissa studier har visat att icke-integrerade verksamheter kan ge ineffektiva och olämpliga investeringsincitament på lång sikt. Även om kommissionen inte anser att det skulle innebära att integration vore ett nödvändigt villkor, men framhåller att infrastrukturförvaltaren måste vara ansvarig för alla väsentliga uppgifter som är knutna till att driva och förvalta infrastrukturen, från långsiktig investeringsplanering genom tidtabeller och trafikledning till underhåll. Tillika måste ett lämpligt samarbete möjliggöras mellan infrastrukturförvaltare och alla operatörer som nyttjar en viss rutt så att en lämplig ledningsstruktur säkerställer en sammanvägning av skilda intressen bland ett ökande antal operatörer på en öppen marknad.

5.2 Rättspraxis från EU-domstolen gällande oberoende

EU-domstolen har i ett antal fall behandlat problematiken med oberoende som går tillbaka till första järnvägspaketet. Fallen har sin grund i ett paket av åtgärder som kommissionen vidtagit gentemot enskilda medlemsländer i syfte att säkerställa införandet av det första järnvägspaketet.

I *REFER* ansåg kommissionen att den portugisiska lagstiftningen, enligt vilken järnvägsföretaget Comboios de Portugal (CP) förvaltades och kontrolleras av regeringsmedlemmar stred mot artikel 5.3 i direktiv 91/440. Kommissionen hävdade att den portugisiska staten, genom den nationella lagstiftningen, krävde regeringens godkännande för CP:s samtliga enskilda beslut om förvärv eller överlåtelse av andelar i bolag. Kravet på ett godkännande i förväg från regeringen för att utföra vissa typer av handlingar innebar att järnvägstransportföretagen inte kunde anses vara oberoende, eller anses åtnjuta en självständig ställning i förhållande till staten eller frihet att sköta sin egen verksamhet i enlighet med unionsrättens krav. EU-domstolen framhöll att det förvisso är riktigt att artikel 5.3 i direktiv 91/440 möjliggör för

medlemsstaterna att fastställa riktlinjerna för den allmänna policy som bestäms av staten, men staten ska likväl inte, med beaktande av syftet med det förvaltningsmässiga oberoendet för järnvägs-transportföretag, utöva inflytande över de enskilda besluten om överlåtelse eller förvärv av tillgångar. Genom att uppställa krav på att samtliga enskilda beslut om förvärv eller överlåtelse av andelar i bolag ska godkännas av regeringen, hade den portugisiska lagstiftningen ställt CP under en extern politisk kontroll som inte alls motsvarade de handlings- och kontrollmöjligheter som en aktieägare har i ett privaträttsligt aktiebolag. Mot den bakgrunden ansåg domstolen att den portugisiska staten hade fortsatt att ha en väsentlig roll i järnvägstransportföretagens interna beslutsförfarande, som inte var förenlig med den frihet som järnvägsföretagen tillerkänts, att fatta beslut om de tillgångar de förvaltar. Det framgår nämligen tydligt av artikel 5.3 i direktiv 91/440 att staten inte ska utöva något inflytande på de enskilda besluten om förvärv eller överlåtelse av tillgångar. Trots att det i samma artikel föreskrivs att sådana beslut ska fattas i samband med riktlinjerna för den allmänna policy som bestäms av staten, kan det i dessa riktlinjer endast fastställas *vilka kriterier* som ska beaktas i besluten.³⁶

EU-domstolen anförde i *RENFE Operadora* att medlemsstaterna enligt artikel 4.1 i direktiv 2001/14 ska fastställa ett ramverk för fastställande och uttag av avgifter och de kan även fastställa särskilda regler i detta avseende, samtidigt som infrastrukturförvaltarens förvaltningsmässiga oberoende ska beaktas. Enligt denna artikel ankommer det på infrastrukturförvaltaren både att fastställa avgifterna för att nyttja infrastrukturen och att uppbära dessa avgifter. Enligt domstolen etableras här en arbetsfördelning mellan medlemsstaterna och infrastrukturförvaltarna vad avser avgiftssystemen. Det ankommer nämligen på medlemsstaterna att fastställa ett *ramverk* för fastställande och uttag av avgifter, medan *själva fastställandet* av avgifterna och deras uppbörd ankommer på infrastrukturförvaltaren. För att arbetsfördelningen ska iakttas är det nödvändigt att ge begreppet "fastställa" en vidare betydelse än begreppet "beräkning". Beräkning är nämligen endast ett steg i förfarandet för att ta ut avgifter, och det ska därför anses omfattas av begreppet "uppbörd" i artikel 4.1 andra stycket, andra meningen,

³⁶ Mål C-557/10, Kommissionen mot Portugal (REFER), [ännu ej publicerat i REU].

i direktiv 2001/14. Domstolen betonade att ett av de syften som eftersträvas genom det avgiftssystem som har inrättats genom direktiv 2001/14 är att säkerställa infrastrukturförvaltarens oberoende. Infrastrukturförvaltaren ska sålunda använda avgiftssystemet som ett *förvaltningsmässigt verktyg*. Systemen för fastställande och uttag av avgifter samt tilldelning av kapacitet bör *uppmuntra* infrastrukturförvaltare till en optimal användning av infrastrukturen inom de ramar som fastställs av medlemsstaterna. Dessa infrastrukturförvaltare skulle emellertid inte kunna uppnå en sådan optimal användning av infrastrukturen med användning av avgiftssystemet om deras roll var begränsad till att beräkna avgiftsbeloppen i varje enskilt fall med tillämpning av en formel som i förväg fastställts genom t.ex. ministerbeslut. Enligt domstolen bör infrastrukturförvaltarna alltså förfoga över ett visst handlingsutrymme vid fastställandet av beloppen.³⁷

Med anknytning till ovannämnda frågeställning avgjorde EU-domstolen en liknande frågeställning i målet *RFI*, där kommissionen gjorde gällande att kravet på att infrastrukturförvaltarens förvaltning ska vara oberoende, såsom föreskrivs i artikel 4.1 i direktiv 2001/14, inte hade respekterats i den italienska lagstiftningen. I Italien var det ministern som fastställde avgifterna för tillträde till nätet. Infrastrukturförvaltaren kunde framlägga ett förslag (kallat motiverad rapport), men det var ministern som i dekret fastställde nivån på avgifterna. Först därefter skulle förvaltaren beräkna de avgifterna för nyttjandet av enskilda tågslägen och att inkassera dessa avgifter. EU-domstolen instämde med kommissionen och framhöll att ett av de syften som eftersträvas genom det system för uttag av avgifter som införts genom direktivet var att säkerställa infrastrukturförvaltarens förvaltningsmässiga oberoende. Denna ska med andra ord använda systemet för uttag av avgifter som ett *förvaltningsinstrument*. Domstolen betonade även att i skäl 12 i samma direktiv framgår att systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet bör *uppmuntra* järnvägsinfrastrukturförvaltare till en *optimal användning* av infrastrukturen. I likhet med avgörandet i *RENFE Operadora* ansåg domstolen att infrastrukturförvaltare inte skulle kunna uppnå sådan optimering genom systemet för uttag av avgifter om deras roll vore begränsad till att beräkna avgifternas storlek i det enskilda fallet, med tillämpning av en formel som har

³⁷ Mål C-483/10, *Kommissionen mot Spanien (RENFE Operadora)*, [ännu ej publicerat i REU].

fastställts på förhand genom ministeriell förordning. Infrastrukturförvaltarna måste således förfoga över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställande av nivån på avgifterna.³⁸

I *MÁV/GySEV* behandlade EU-domstolen oberoende i förhållande till infrastrukturavgifter. Sålunda ansåg EU-domstolen att ett rent mekaniskt eller tekniskt fakturerande av avgifter som fastställdes av ett annat organ inte kunde anses stå i strid mot oberoendekravet.³⁹ I ett parallellt mål ansåg kommissionen i *ÖBB-Infrastruktur* att Österrike inte hade vidtagit specifika nödvändiga åtgärder för att säkerställa infrastrukturförvaltarens oberoende, trots att infrastrukturförvaltaren tillhörde ett holdingbolag som även bedrev verksamhet inom järnvägstransporter. Kommissionen fäste särskild vikt vid bilaga 5 till direktiv 2001/14, men EU-domstolen underkände bilagans rättsliga status, varför det inte kunde läggas någon medlemsstat till last att de inte infört bestämmelser i enlighet med den långt i efterhand tillkomna direktivbilagan. Härigenom kunde det inte hävdas att oberoendekravet inte var uppfyllt enbart på grundval att infrastrukturförvaltaren fanns i samma koncern som ett järnvägsföretag.⁴⁰ En liknande frågeställning uppkom i *Kommissionen ./ Tjeckien* där kommissionen gjorde gällande att Tjeckien hade åsidosatt sina skyldigheter genom att införa ett högsta belopp för infrastrukturavgifter. EU-domstolen instämde i detta och fann att infrastrukturförvaltarens handlingsutrymme begränsades på ett med direktivens målsättningar oförenligt sätt.⁴¹

I målet *SNCF/DCF/RFF* hade den franska infrastrukturförvaltaren RFF förvisso bildats som ett oberoende organ i förhållande till SNCF, men SNCF hade fortfarande uppdraget att utföra vissa väsentliga uppgifter på området för tilldelning av tåglägen, eftersom utförandet av de tekniska förstudier som var nödvändiga för att utreda ansökningar om tåglägen och tilldelning av tåglägen ”i sista minuten” har anförtrots en särskild avdelning inom SNCF, nämligen DCF som i sin tur inte var oberoende i förhållande till SNCF vare sig i teknisk mening eller med avseende på

³⁸ Mål C-369/11, *Kommissionen mot Italien (RFI)*, [ännu ej publicerat i REU].

³⁹ Mål C-473/10, *Kommissionen mot Ungern (MÁV/GySEV)*, [ännu ej publicerat i REU].

⁴⁰ Mål C-555/10, *Kommissionen mot Österrike (ÖBB-Infrastruktur)*, [ännu ej publicerat i REU].

⁴¹ Mål C-545/10, *Kommissionen mot Tjeckien*, [ännu ej publicerat i REU].

organisation och beslutsfattande. EU-domstolen fann att detta förhållande stod i strid mot oberoende-kravet.⁴²

I *DB Netz* nådde kommissionen inte framgång mot Tyskland i en talan om fördragsbrott gällande bl.a. hur oberoendet mellan infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretag skulle utformas. Enligt första järnvägspaketet krävdes endast en bokföringsmässig uppdelning av funktionerna, medan kommissionen misslyckades i att visa att inte fanns ett oberoende mellan DB och DB Netz.⁴³

Kommissionen ansåg i *PLK* att Polen inte hade vidtagit lämpliga åtgärder för att i vederbörlig tid säkerställa ekonomisk balans för infrastrukturförvaltaren, det vill säga PLK SA. Denna underlåtenhet utgjorde, enligt kommissionen, ett åsidosättande av skyldigheterna enligt artikel 6.1 i direktiv 2001/14, jämförd med artikel 7.3 och 7.4 i direktiv 91/440. Huvudmotivet var att PLK SA:s kostnader och intäkter inte skulle komma att vara i balans förrän år 2012. EU-domstolen erinrade om att enligt artikel 6.1 i direktiv 2001/14 ska medlemsstaterna bestämma villkor för att under normala verksamhetsförhållanden och över en rimlig tidsperiod säkerställa balans i en infrastrukturförvaltares räkenskaper, så att inkomsterna från infrastrukturavgifter, överskott från annan affärsverksamhet och statlig finansiering åtminstone täcker utgifterna för infrastrukturen. Skyldigheten som avses i artikel 6.1 i direktiv 2001/14 ska alltså tolkas så, att den syftar till att säkerställa bokföringsmässig balans i infrastrukturförvaltarens resultaträkning. EU-domstolen vägde in de statliga åtgärder som vidtagits gentemot PLK och beaktade därvidlag såväl behovet av investeringar i infrastrukturen i ljuset av den ekonomiska krisen och kom sammantaget fram till att Polen inte hade åsidosatt sina skyldigheter i det hänseendet. Vidare ska, enligt artikel 6.2 i direktiv 2001/14, infrastrukturförvaltaren *ges incitament* att, med vederbörlig hänsyn till säkerhet och genom upprätthållande och förbättring av kvaliteten på infrastrukturtjänsten, sänka kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur samt beloppen på tillträdesavgifterna

⁴² Mål C-625/10, *Kommissionen mot Frankrike (SNCF/DCF/RFF)*, [ännu ej publicerat i REU]. En liknande frågeställning uppkom även i *ACF/SGR/CFL*, där kommissionen gjorde gällande fördragsbrott i anledning av att CFL innehade vissa väsentliga uppgifter på området för tilldelning av tåglägen, eftersom omfördelningen av tåglägen vid trafikstörningar hade anförtrotts en avdelning inom CFL, som inte var oberoende till CFL i juridisk mening med avseende på organisatin och beslutsfattande. EU-domstolen underkände emellertid kommissionens argument särskilt med hänsyn till skillnaden mellan återtagande och omfördelning av tåglägen. Se mål C-412/11, *Kommissionen mot Luxemburg (ACF/SGR/CFL)*, [ännu ej publicerat i REU].

⁴³ Mål C-556/10, *Kommissionen mot Tyskland (DB Netz)* [ännu ej publicerat i REU].

för att använda denna infrastruktur. Domstolen fann att det i den polska järnvägslagstiftningen saknades kontrollåtgärder till vilka tillräckliga befogenheter var knutna för att infrastrukturförvaltaren ska kunna redovisa sin förvaltning till behöriga myndigheter i enlighet med artikel 6.3 i direktiv 2001/14, vilket ansåg strida mot direktivbestämmelserna. Slutligen ansåg domstolen även att Polen hade åsidosatt sina skyldigheter genom en felaktig beräkning av infrastrukturavgifter.⁴⁴

Mot bakgrund av dessa rättsfall står det klart att genomförandet av första järnvägspaketet inte har varit problemfritt och att förutsättningarna i medlemsländerna är avsevärt åtskilda. Förhållandet har medfört krav på kompletterande lagstiftningsåtgärder och trots att rådet och europaparlamentet så sent som i slutet av 2012 presenterade ett nytt omarbetsdirektiv genom SERA-direktivet har kommissionen fortsatt liberaliserings- och konkurrensförstärkningsarbetet inom ramen för fjärde järnvägspaketet som ännu inte antagit och endast föreligger i förslagsform från kommissionen. Det kan antas att nu föreliggande skrivelser inte är de slutgiltiga, utan kan komma att ändras innan rådet och parlamentet slutligen har enats om en skrivning med hänsyn tagen till beslutsreglerna. Det är däremot lämpligt att åtminstone inom ramen för detta arbete beakta vilka förslag som föreligger från kommissionen.

5.3 Kravet på särredovisning

SERA-direktivet ställer krav på särskiljande av infrastrukturförvaltning och transportverksamheter samt av olika typer av transportverksamheter.

Enligt artikel 6.1 ska inledningsvis verksamheterna särredovisas. Mera konkret innebär detta för järnvägens del en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa upprättande *av separata resultat- och balansräkningar* samt *offentliggörande* dels för verksamhet som avser järnvägsföretags tillhandahållande av transporttjänster, dels för verksamhet som avser förvaltningen av järnvägsinfrastruktur. Vidare finns ett förbud mot vidareöverföring av utbetalda allmänna medel som utbetalas till endera av de två verksamhetsområdena.

Artikel 6.2 gör det möjligt för medlemsstaterna att bestämma om denna åtskillnad kräver att det ska finnas klart avgränsade

⁴⁴ Mål C-512/10, *Kommissionen mot Polen* (PLK), [ännu ej publicerat i REU].

avdelningar inom ett enda företag eller att infrastrukturen och transporttjänster ska *förvaltas* av separata enheter. Med denna möjlighet åsyftas sålunda att medlemsstaterna kan ställa krav på att verksamheterna måste bedrivas i separata legala enheter.

Det finns inget generellt krav på medlemsstaterna att organisera person- och godstrafik i skilda legala enheter. Däremot gäller enligt artikel 6.3 en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att separata *resultat- och balansräkningar* upprättas och offentliggörs för, å ena sidan, godstransport på järnväg och, å andra sidan, tillhandahållande av persontrafik. SERA direktivet innehåller även ett vidareöverföringsförbud avseende allmänna medel som utbetalas till verksamhet som rör transport i allmänhetens tjänst till andra transporttjänster eller verksamheter. Sådana medel måste även redovisas separat i enlighet med artikel 7 i kollektivtrafikförordningen⁴⁵ i tillämplig bokföring.

Enligt artikel 6.4 ställs vissa kvalitetskrav på bokföringen för de olika verksamhetsområdena som avses i artikel 6.1–6.3. Den ska utföras på sådant sätt att den medger *övervakning* dels av förbudet mot överföring av allmänna medel från ett verksamhetsområde, för vilket de utbetalats, till ett annat, dels av användningen av inkomster från *infrastrukturavgifter* och överskott från annan affärsverksamhet.

Det finns inga direkta krav på vare sig *strukturell separation* (ägendemässig separation) eller ens funktionell separation i direktivet och det föreligger sålunda inga hinder för att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag kan vara i ett och samma bolag. Däremot ges möjlighet för medlemsländerna att ställa upp krav på *funktionell separation* av verksamheter. Det finns dock inga hinder för att verksamheterna har ägargemenskap.

I järnvägslagen saknas ett överföringsförbud och det föreligger i stället ett påbud enligt 4 kap. 1 § 3 st. att utbetalda offentliga stöd endast får användas i den verksamhet som stödet avser. Därtill ska stöd för persontransport särredovisas. Skyldigheterna enligt lagen tryggas genom tillsynsbestämmelserna i 8 kap. JvL. Sålunda får tillsynsmyndigheten jml. 8 kap. 4 § meddela de förelägganden och förbud som behövs för att JvL eller de föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Sådana förelägganden eller förbud får förenas med vite, såvida inte de avser

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70, EUT L 315, 3/12/2007, s. 1–13.

ett förfarande som varit föremål för konkurrensskadeavgift eller vite jml. 3 kap. 5 § eller 6 kap. 2 § konkurrenslagen.

Sverige har hittills valt att *inte* ställa upp krav i lagstiftningen på ens funktionell separation av verksamheter. I stället gäller enligt 4 kap. 1 § JvL att järnvägsföretag i förekommande fall har en skyldighet att *särredovisa* godstransporter och förvaltning av järnvägsinfrastruktur samt att infrastrukturförvaltare i förekommande fall ska *särredovisa* tillhandahållande av transporttjänster. Enligt 4 kap. 1 b § ska särredovisningen offentliggöras. Undantagen till detta är viss trafik med museijärnvägsfordon och sådan verksamhetsutövare som, utan att motta statligt stöd, bedriver järnvägstrafik och förvaltar järnvägsinfrastruktur endast i syfte att förse den egna verksamheten med sådana tjänster som avses i 6 kap. 23 § JvL.

Sammantaget föreligger i dag sålunda inga rättsliga hinder mot att infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretag i Sverige är organiserade i ett och samma bolag.

5.3.1 Tryggandet av infrastrukturförvaltarens oberoende gällande avgifter och tilldelning

Liberaliseringen av järnvägsmarknaden vilar enligt EU-rätten i allt väsentligt på *tillträdesrätten* enligt avsnitten 4 och 5 i SERA-direktiven. Dessa bestämmelser ger själva grunden för andra parter än infrastrukturförvaltaren och/eller redan etablerade operatörer att få tillträde till infrastrukturen. I så måtto skiljer sig järnvägen inte mycket från andra nätverksindustrier där tillgång till nödvändig infrastruktur är avgörande för etablerande av konkurrens. Tillträdesrätten kan dock bli illusorisk om den är förenad med villkor som gör det objektivt omöjligt eller svårt att konkurrera med etablerade operatörer. Sålunda krävs i normalfallet såväl regler avseende villkoren för tillträde som regler om tillsyn över marknaden.

Grundprinciper för infrastrukturförvaltare

I artikel 7 i SERA-direktivet fastställs grundprinciperna för infrastrukturförvaltaren. Artikel 7.1 stadgar sålunda att medlemsstaterna har en skyldighet att säkerställa att de *väsentliga uppgifter*

som ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen är beroende av anförtrors organ *eller* företag som *själva inte* tillhandahåller järnvägstransporttjänster.⁴⁶ Oberoende av organisatoriska strukturer ska det kunna påvisas att detta mål uppnåtts. Med väsentliga uppgifter avses beslutsfattande om *tilldelning av tåglägen*, inbegripet både fastställande och bedömning av tillgänglighet samt tilldelning av individuella tåglägen, och beslutsfattande avseende *uttag av avgifter för infrastruktur*, inklusive fastställande och uppbörd av avgifterna, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 29.1.

Enligt samma bestämmelse möjliggörs för medlemsstaterna att på järnvägsföretag eller annat organ överlåta ansvaret för att bidra till *utvecklingen av järnvägsinfrastrukturen*, exempelvis genom investeringar, underhåll och finansiering.

I artikel 7.2 regleras situationen där infrastrukturförvaltaren till sin juridiska form inte är oberoende i förhållande till samtliga järnvägsföretag, och med avseende på organisation eller beslutsfattande. I sådana fall gäller att de uppgifter som avses i avsnitt 2 och 3 i kapitel IV ska utföras av ett *avgiftsorgan* respektive av ett *tilldelningsorgan* som i förhållande till samtliga järnvägsföretag är oberoende till sin juridiska form och med avseende på organisation och beslutsfattande.⁴⁷

SERA-direktivet kräver alltså *de jure-* och *de facto-*oberoende endast gällande två väsentliga uppgifter, nämligen tilldelning av tåglägen och uttag av infrastrukturavgifter. Det finns alltså ingenting som hindrar att infrastrukturförvaltaren i det hänseendet ingår i samma bolag som även bedriver järnvägstrafik, men då måste tilldelnings- och avgiftsuppgifter särskiljas till annat bolag eller organ, över vilket infrastrukturförvaltaren inte har möjlighet att påverka organisationen eller beslutsfattandet gällande dessa två områden.

⁴⁶ I målet *Kommissionen ./. Slovenien* fastslog EU-domstolen att en av de väsentliga uppgifterna är beslutsfattande i samband med tilldelning av tåglägen, inbegripet både fastställande och bedömning av tillgänglighet. Ett järnvägsföretag kan därvidlag inte anförtrors uppgiften att fastställa eller bedöma tillgängligheten i syfte att anta beslut om tilldelning av tåglägen. Se mål C-627/10, *Kommissionen mot Slovenien*, [ännu ej publicerat i REU].

⁴⁷ 3. Enligt artikel 7.3 gäller att när det i bestämmelserna i avsnitten 2 och 3 i kapitel IV hänvisas till en infrastrukturförvaltares väsentliga uppgifter anses dessa bestämmelser vara tillämpliga på avgiftsorganet eller tilldelningsorganet för deras respektive befogenheter.

5.3.2 Gällande rätt om tilldelning av tågägen i Sverige

Tilldelning av infrastrukturkapacitet regleras i 6 kap. JvL. Därav framgår enligt 6 kap. 1 § JvL att ansökningar om infrastrukturkapacitet ska behandlas på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Oberoendet gällande tilldelning av infrastrukturkapacitet och avgifter stadgas i 6 kap. 2 § genom att *den* som utför eller organiserar järnvägstrafik inte samtidigt får ansvara för tilldelning av infrastrukturkapacitet eller fastställande avgifter. Till detta finns även ett undantag i 6 kap. 2 § 2 men., enligt vilket tillsynsmyndigheten – här; Transportstyrelsen – i enskilda fall får besluta om undantag från detta under förutsättning att tilldelnings- och avgiftsbeslut likafullt kan ske på ett icke-diskriminerande sätt.

Svensk rätt avviker i detta hänseende från EU-rätten genom att det i SERA-direktivet inte finns möjlighet till sådant undantag som stadgas i JvL. Vidare har det i svensk rätt inte tagits in någon bestämmelse om *de facto*-oberoende för dessa väsentliga uppgifter. I stället synes det endast finnas ett krav på organisatoriskt (*de jure*) oberoende mellan de väsentliga verksamheterna. Härigenom saknas det möjligheter att med stöd av JvL ingripa mot annan än den som utför eller organiserar järnvägstrafik. Att ett sådan exempelvis kan vara ett annat bolag i samma koncern uppfyller alltså JvL:ns krav, men däremot inte SERA-direktivets krav.

Diskrepansen har sin grund i 2001 års ändring av 1991 års järnvägsdirektiv.⁴⁸ Det tidigare oberoendekravet i artikel 6.3 i 2001 års direktiv gav vid handen att det väsentliga var, enligt förarbetena, att ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen kunde upprätthållas, men att ett visst utrymme fanns för att tillåta andra organisatoriska strukturer.⁴⁹

Enligt då gällande direktiv framgick att samma företag i vissa fall kunde ha båda typer av uppgifter. Genom 2012 års omarbetsningsdirektiv är emellertid detta inte längre möjligt att upprätthålla. Undantagsbestämmelsen motiverades av det för t.ex. vissa mindre industrispår även vore orimligt att kräva att uppgifterna hanterades av varandra helt oberoende aktörer. Den situation som avsågs för 10 år sedan synes dock framgent att omfattas av det allmänna undantag från tillämpningsområdet som direktivet medger, varför

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG av den 26 februari 2001 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar, EGT L 75, 15/03/2001, s. 1–25.

⁴⁹ Prop. 2003/04:124, s. 187.

det förefaller lämpligt att den explicita undantagsbestämmelsen tas bort.

Enligt preambeln i 2001 års direktiv var det viktigt att infrastrukturförvaltarna gavs största möjliga *flexibilitet* vid tilldelning av infrastrukturkapacitet, men samtidigt måste den sökandes rimliga krav tillgodoses. Vidare angavs att det vid förfarandet för tilldelning av kapacitet måste förhindras att önskemål från andra företag som innehar eller avser att inneha rätten att utnyttja infrastrukturen för att utveckla sin verksamhet begränsas på ett obefogat sätt. Därtill betonades vikten av att järnvägsföretagen måste ges klara och överensstämmande signaler avseende systemen för tilldelning av kapacitet, så att de skulle kunna fatta rationella beslut. (p. 13, 18–19).

Enligt motiven härstammar den tidigare rollfördelningen i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157). Därav följde att trafikutövare och spårinnehavare fick kombinera i princip vilka roller eller uppgifter inom järnvägssektorn som helst. I betänkandet ansåg 2003 års utredning⁵⁰ att någon särskild regel om att separera verksamheter inte behövde införas innehållande förbud mot att inom ramen för en organisation förena ansvar för trafik med fastställande av banavgifter och tilldelning av infrastrukturkapacitet. Däremot uppmärksammades problematiken med trafikföretags innehav av industri- anslutnings- och terminalspår. Det ansågs tillräckligt att lösa sådana möjliga problem med en generell regel om icke-diskriminering vid kapacitetstilldelning och beslut om avgifter. Särskilt uppmärksammades även tillträdes- och avgiftsproblematiken på Inlandsbanan och Arlandabanan, men utredningen ansåg att direktivets krav borde kunna lösas på frivillig väg genom överenskommelser med infrastrukturförvaltarna. I propositionen betonades att många järnvägsföretags affärsmodell byggde på att de var vertikalt integrerade och det nära sambandet mellan infrastruktur och trafik.⁵¹

Regeringen ansåg, i likhet med betänkandet, att det borde medges ett visst mått av flexibilitet, varigenom onödiga kostnadsökningar för järnvägstrafiken kunde undvikas. Däremot ansågs det behöva tydliggöras genom att införa en huvudregel om att den som utför eller organiserar trafik inte samtidigt får svara för tilldelning av infrastruktur och fastställa avgifter. Härtill framhöll regeringen att mot bakgrund av behovet av flexibilitet på vissa typer av spår

⁵⁰ SOU 2003:104, *Järnväg för resenärer och gods*.

⁵¹ Prop. 2003/04:124. s. 113 ff.

och enskildas intresse av att fritt kunna förfoga över sin egendom borde öppningarna i direktivet för undantag i det enskilda fallet nyttjas.⁵²

Undantagssituationer som omnämndes i motiven var exempelvis infrastrukturförvaltares transport av makadam och material för banarbeten, nyttjande av bangårdar för tågbildning m.m.

5.4 Föreslagna ändringar inom fjärde järnvägspaketet

I det följande ska beaktas de förslag till ändringar som kommissionen har presenterat inom ramen för förslaget till fjärde järnvägspaket.⁵³

5.4.1 Tydliggörande av infrastrukturförvaltarens roll

Enligt artikel 3(2) i SERA-direktivet gäller att med *infrastrukturförvaltare* avses varje organ eller företag som särskilt ansvarar för att anlägga, förvalta och underhålla järnvägsinfrastruktur, inklusive trafikledning, trafikstyrning och signalering. Infrastrukturförvaltarens uppgifter med avseende på järnvägsnät eller del av ett järnvägsnät får tilldelas olika organ eller företag.

Definitionen förslås hädanefter fastställa *alla relevanta funktioner* som ska uppfyllas av infrastrukturförvaltaren, så att dessa utförs på ett konsekvent sätt inom unionen. Enligt förslaget ska möjligheten att tilldela skilda uppgifter på olika organ eller företag tas bort. Härigenom *förutsätts* i den nya regleringen att funktionerna inte längre kan skiljas åt organisatoriskt. Definitionen föreslås tydliggöra även vad som avses med *olika funktioner* i förvaltningen av infrastrukturen.

Den föreslagna lydelsen är att infrastrukturförvaltare ska vara

... varje organ eller företag som ansvarar för utveckling, drift och underhåll av järnvägsinfrastruktur i ett nät. Utveckling omfattar nätplanering, finansierings- och investeringsplaner samt byggande och uppgraderingar av infrastrukturen. Drift av infrastrukturen omfattar alla inslagen i processen för tilldelning av tåglägen, både definition och

⁵² Prop. 2003/04:124, s. 115 f.

⁵³ Se EU-kommissionen, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area, as regards the opening of the market for domestic passenger transport services by rail and the governance of the railway infrastructure, Bryssel, 30/1/2013, COM(2013) 29 final 2013/0029 (COD).

bedömning av tillgänglighet och tilldelning av enskilda tåglägen, trafikledning och uttag av avgifter för infrastruktur, inklusive fastställande och uppörd av avgifterna. Underhåll omfattar förnyelse av infrastrukturen och övriga verksamheter för förvaltning av tillgången.

Detta kommer att innebära ändringar i 6 kap. JvL. Regeringen har identifierat problemet med att den i dag ansvarar för infrastrukturförvaltaren Trafikverket och samtidigt – förvisso genom finansmarknadsministern – för järnvägsföretagen SJ AB och Green Cargo AB.⁵⁴ Härigenom finns farhågor om att oberoendekravet inte är uppfyllt, vilket innebär att det finns en risk att styrningsansvaret för infrastrukturförvaltarna måste ändras i Sverige, något som kan behöva regleras i lag.

5.4.2 Särredovisning för avgränsade avdelningar

Enligt artikel 6(2) i SERA-direktivet får medlemsstaterna bestämma att särredovisningen kräver att det ska finnas klart avgränsade avdelningar inom ett enda företag eller att infrastrukturen och transporttjänster ska förvaltas av separata enheter. I anledning av att 4:e järnvägspaketet innehåller förslag på separation av verksamheter avskaffas denna bestämmelse.

I allt väsentligt påverkar förslaget inte svenska förhållanden i anledning av redan genomförd *de facto*-separation av verksamheter. Härigenom elimineras även de svårigheter som hade kunnat uppkomma rent associationsrättsligt genom t.ex. att oberoende avdelningar inom ett och samma aktieföretag vore svårt att åstadkomma rättsligt.

⁵⁴ När det gäller Arlandabanan ägs banan sedan 1999 förvisso av staten, men leasades tillbaka till bolaget A-train genom en 40-årig exklusiv koncession fram till och med år 2040. Sedan 2004 äger Macquarie Infrastructure Fund genom bolaget MEIF Stockholm AB 100 procent av A-Train AB. Säljare var ett konsortium bestående av NCC, Vattenfall, Alstom och Mowlem.

5.4.3 Funktionell/institutionell separation av infrastrukturförvaltaren

Den tidigare bestämmelsen i artikel 7 i SERA-direktivet om *oberoende* i fråga om en infrastrukturförvaltares väsentliga uppgifter föreslås bli ersatt med en ny bestämmelse om *separation av verksamheter*. Sålunda ska infrastrukturförvaltaren kunna uppfylla alla nödvändiga funktioner för en hållbar utveckling av infrastrukturen. Infrastrukturförvaltare måste, enligt förslaget, vara separerade från transportverksamheter genom att det föreslås ett *förbud* mot att samma juridiska eller fysiska person kontrollerar eller utövar inflytande över en infrastrukturförvaltare och samtidigt bedriver järnvägsverksamhet.

Separationen av verksamheterna får anses vara en mycket långtgående strukturell separation, vilken är längre gående än ägarmässig separation. Separationen i nu aktuellt hänseende innefattar förutom företagsledningsinflytande, även finansiella relationer mellan företagen eller personer. Första undantaget gäller dock medlemsstaterna själva, dvs. staten kan behålla ägande över såväl infrastruktur som trafikverksamheter, men kontrollen över respektive verksamhet ska läggas i separata och juridisk åtskilda enheter.

Regler för prissättning av olika typer av tjänster och finansiering av t.ex. infrastruktur kan behöva beröras för att få en helhetsbild över handlingsutrymmet.

5.4.4 Särskilda regler för vertikalt integrerade företag

Det andra undantaget från den strukturella separationen gäller vertikalt integrerade företag. Direktivförslaget tillåter – trots kravet på separation – uttryckligen att vid direktivets ikraftträdande redan vertikalt integrerade företag att bibehålla äganderätten till infrastrukturförvaltaren. Detta gäller dock enbart om villkoren är uppfyllda för att säkerställa att infrastrukturförvaltare effektiva beslutsrättigheter för alla sina funktioner. Vidare måste starka och effektiva garantier finnas för att skydda infrastrukturförvaltarens oberoende. Härmed avses bl.a. att skydd för infrastrukturförvaltarens struktur måste finnas, att separation finns mellan infrastrukturförvaltarens finansiella system och andra företag i det integrerade företaget. Vidare måste ledningsstrukturen överens-

stämman med direktivbestämmelserna. De förändrade bestämmelserna tas in i de nya artiklarna 7a–7b.

I vart fall saknas bestämmelser i Sverige i dag angående vertikalt integrerade företag – synbarligen till följd av att något behov aldrig funnits. Sådana bestämmelser behöver därför tas in i JvL – särskilt med tanke på att det finns vertikalt integrerade företag i Sverige (t.ex. A-train AB).

Om förslaget blir verklighet återstår frågan hur denna separation inom vertikalt integrerade verksamheter i praktiken ska göras förenlig med gällande associationsrättsliga principer. Praktiskt sett kan det bli mycket svårt att åstadkomma, vilket indirekt kan kräva en lösning som i dag finns i Sverige.

5.4.5 Tillsyn över efterlevnad av bestämmelserna

I syfte att säkerställa samma konkurrensförutsättningar (*level playing field*) föreslår kommissionen att en ny bestämmelse genom artikel 7c införs i SERA-direktivet. Enligt denna bestämmelse kan medlemsstaterna begränsa tillträde till järnvägsinfrastruktur enligt artikel 10 för en vertikalt integrerad operatör i det fall kommissionen finner att infrastrukturförvaltarens oberoende inte har kunnat säkerställas. Bestämmelsen utgår sålunda från att kommissionen övervakar vertikalt integrerade företags efterlevnad av artikel 7a–7b bl.a. med stöd av *uppgiftsskyldigheter* i artikel 7c (2). Bestämmelsen utgör sålunda en begränsning i så måtto att vertikalt integrerade företag måste säkerställa ett faktiskt oberoende hos den infrastrukturförvaltare som företaget har äganderätt till. Vidare är det medlemsstaterna som ska ha rättsliga instrument dels för att säkerställa uppgiftsskyldighetens genomförande, dels för att begränsningar i tillträdesrätten kan införas. Båda dessa torde kräva lagstöd i Sverige.

5.4.6 Inrättande av samordningskommitté

Ändringarna i SERA-direktivet omfattar även att *samordning* mellan infrastrukturförvaltare och nätverksoperatörer, sökanden, passagerarrepresentanter, tågoperatörer, regionala och lokala myndigheter ska införas genom upprättande samordningskommittéer. Artikeln slår fast att kommittén ska ge förslag till

infrastrukturförvaltaren och medlemsstaten om utvecklingsbehov av infrastrukturen, prestandamål, fördelningar och avgifter.

5.4.7 Införandet av ett europeiskt nätverk av infrastrukturförvaltare

Genom ändringen av SERA-direktivet vill kommissionen inrätta ett mera formaliserat samarbetsforum för infrastrukturförvaltare över gränserna i syfte att åstadkomma ett europeiskt järnvägsnät.⁵⁵ Inom ramen för detta organ ska samarbete ske för etablering av järnvägskorridorer, godskorridorer och genomförandet av ERMTS. Vidare ska kommissionen inom nätverket delta i marknadsövervakningsuppgifterna och utfärda normer gällande vanliga indikatorer och kvalitetskriterier såsom pålitlighet, kapacitet, tillgänglighet, punktlighet, säkerhet, tillgångskvalitet och utnyttjandegrader, underhåll, förnyelser och förbättringar, investeringar och finansiell effektivitet.

Mot bakgrund av de föreslagna reglernas tvingande karaktär kan det för Sveriges vidkommande behövas en lagreglering av deltagandet i och samarbetsformerna för infrastrukturförvaltares deltagande i det europeiska nätverket för infrastrukturförvaltare..

5.4.8 Utvidgade tillträdesrättigheter till järnvägsinfrastruktur gällande persontrafik

Kommissionen föreslår en ändring av artikel 10 i SERA-direktivet gällande villkor för tillträde till järnvägsinfrastruktur. Huvudsakligen innebär ändringen att europeiska järnvägsföretag ska beviljas tillträdesrättigheter inte bara för internationell persontransport som tidigare, utan framgent även för rent nationella persontransporter.

Inledningsvis kommer bestämmelsen i artikel 10 (1) att blir oförändrad. Sålunda ska alltså järnvägsföretag även fortsättningsvis på rättvisa, icke-diskriminerande och öppna villkor beviljas rätt till tillträde till järnvägsinfrastrukturen i alla medlemsstater i syfte att utföra alla sorters *godstransporttjänster*. Denna rätt ska inbegripa tillträde till infrastruktur som förbinder kusthamnar och

⁵⁵ I dag deltar redan Trafikverket inom RailNetEurope (RNE) samt i godskorridor-samarbete.

inlandshamnar och andra anläggningar för tjänster som avses i punkt 2 i bilaga II, och till infrastruktur som betjänar eller kan betjäna mer än en slutlig kund.

Enligt nu gällande bestämmelse i artikel 10 (2) ska järnvägsföretag beviljas rätt till tillträde till järnvägsinfrastrukturen i samtliga medlemsstater för att bedriva *internationell persontrafik*. Vid internationell persontrafik ska järnvägsföretagen ha rätt att ta upp passagerare vid varje station utmed den internationella sträckan och att lämna av dem vid en annan, inbegripet stationer som ligger i samma medlemsstat. Denna rätt ska inbegripa tillträde till infrastruktur som förbinder de anläggningar för tjänster som avses i punkt 2 i bilaga II. Genom ändringsförslaget kommer distinktionen mellan nationell och internationell persontrafik att tas bort, varigenom rättigheten att bedriva gods- och persontrafik likställs. En direkt följd av denna ändring är att artikel 10 (3) och 10 (4) blir överflödiga och upphävs.

Denna ändring kommer inte att innebära några större ändringar för svenskt vidkommande i anledning av att marknaden redan är öppnad för de aktörer som förslaget avser.

6 Tillhandahållande av tjänster knutna till järnväg

Genom införandet av artikel 13 i SERA-direktivet uppställs åtminstone indirekt krav som har betydelse för järnvägens organisation. Detta gäller företrädesvis tjänster.

6.1 Utgångspunkterna enligt 2001 års direktiv

I dag gäller sålunda enligt direktiv 2001/14/EG⁵⁶ angående tjänster att järnvägsföretagen, enligt artikel 5, på en icke-diskriminerande grundval ska ha rätt till det minimipaket av tillträdestjänster och de bantillträdestjänster som beskrivs i direktivets bilaga II. Kravet är riktat till infrastrukturförvaltaren och avser:

- a) Behandling av ansökningar om infrastrukturkapacitet;
- b) rätt att utnyttja den kapacitet som beviljats;
- c) användning av växlar och övergångsspår i tågspår;
- d) trafikledning inklusive signalsystem, kontroll, tågklarering samt överföring och tillhandahållande av information om tågrörelser;
- e) all övrig information som behövs för att utföra eller driva den järnvägstrafik för vilken kapacitet har tilldelats.

Vidare gäller i dag ett krav på infrastrukturförvaltare om tillhandahållande av tjänster enligt punkt 2 i bilaga II på ett *icke-diskriminerande sätt* och en begäran från ett järnvägsföretag får endast avslås om det finns *praktiskt möjliga alternativ* enligt marknadsvillkoren. Kravet gäller infrastrukturförvaltare. I fall där tjänsterna tillhandahålls av annan än infrastrukturförvaltare ska tillhandahållaren av den "huvudsakliga infrastrukturen" göra *alla rimliga ansträngningar* för att *underlätta* tillhandahållandet av dessa tjänster. Tjänster som avses i detta hänseende är

- a) Användning av elförsörjningsutrustning för drivmotorström till tåg där det finns tillgång till sådan.
- b) Bränsledepåer.
- c) Stationer för passagerare, inklusive byggnader och övriga faciliteter.

⁵⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, EGT L 075 ,15/03/2001 s. 29–46.

- d) Godsterminaler.
- e) Rangerbangårdar.
- f) Tågbildningsmöjligheter.
- g) Sidospår för uppställning.
- h) Underhålls- och andra tekniska anläggningar.

I den mån som infrastrukturförvaltaren erbjuder *tilläggstjänster* finns ett krav på kontraheringsplikt gentemot alla järnvägsföretag. Detta avser alltså drivmotorström, uppvärmning före avgång av persontåg, bränsleförsörjning, växling och alla andra tjänster som tillhandahålls vid här aktuella faciliteter för tillträdestjänster samt skraddarsydda kontrakt för kontroll av transport av farligt gods och assistans för drift av icke-standardtåg. Skyldigheten är begränsad till att gälla endast i de situationer när infrastrukturförvaltaren faktiskt tillhandahåller tjänster. Däremot finns inget likabehandlingskrav för dessa tjänster. Undantaget är dock fallet när leverantören (infrastrukturförvaltaren eller annan) har monopol på tjänsten i fråga. I sådana fall finns enligt artikel 7.8 ett krav på kostnadsbaserad prissättning baserat på faktiskt nyttjande av tjänsten

När det gäller *extra tjänster* finns det enligt direktivet möjlighet för järnvägsföretagen att begära sådana tjänster från antingen infrastrukturförvaltaren eller andra leverantörer. Det stadgas å ena sidan explicit att infrastrukturförvaltaren inte är skyldig att tillhandahålla tjänsterna, å andra sidan ingenting om huruvida annan leverantör vore skyldig att tillhandahålla tjänsterna. Rättigheten kan förefalla tämligen innehållslös, eftersom efterfrågerättigheten inte motsvaras av vare sig utbuds- eller kontraheringsplikt från leverantörens sida. Däremot om de faktiskt tillhandahålls ska vid monopol kostnadsbaserade prissättning enligt artikel 7.8 iakttas.

6.2 Infrastrukturförvaltares tillhandahållande av minimipaket av tjänster enligt SERA-direktivet

Ett allmänt krav på likabehandling kvarstår i artikel 13.1 i SERA-direktivet för infrastrukturförvaltare. Ansvarsfördelningen har dock tydliggjorts. Därigenom fastläggs även vilka tillträdestjänster

som dessa alltid måste tillhandahålla och allmänna villkor för tillhandahållandet. Det senare innebär att infrastrukturförvaltaren måste tillhandahålla tjänsterna på ett icke-diskriminerande sätt.

De tjänster som omfattas av utbudspikten specificeras i bilaga II, p. 1 i SERA-direktivet:

1. Skyldighet att behandling av ansökningar om järnvägsinfrastrukturkapacitet.
2. *Nyttjanderätten* för järnvägsföretag angående utnyttjande den kapacitet som beviljats.
3. Användning av *järnvägsinfrastrukturen*, inklusive växlar och övergångsspår i tågspår.
4. *Trafikledning* inklusive signalsystem, kontroll, tågklarering samt överföring och tillhandahållande av information om tågrörelser.
5. Användning av *elförsörjningsutrustning för drivmotorström* till tåg där det finns tillgång till sådan.⁵⁷
6. All övrig *information* som behövs för att genomföra eller driva den järnvägstrafik för vilken kapacitet har tilldelats.

Dessa tjänster är nära förbundna med det huvudsakliga åtagandet angående tillhandahållande av infrastruktur som infrastrukturförvaltaren är ålagd att ställa till förfogande. Anknytningen till infrastrukturen synes göra det obehövt att uppställa mer än krav på icke-diskriminerande behandling för infrastrukturförvaltaren.

6.3 Övriga tjänsteleverantörer inom järnvägssektorn.

Förutom infrastrukturförvaltare har genom omarbetsningsdirektivet även *skilda leverantörer av tjänster* till järnvägsföretag ålagts dels att tillhandahålla vissa tjänster, dels att i rättshandlandet med järnvägsföretag agera med iakttagande av likabehandlingsprincipen. Sålunda följer, enligt artikel 13.2 jfrd med bilaga II p. 2, att tjänsteleverantörer på ett icke-diskriminerande sätt ska tillhandahålla samtliga järnvägsföretag *tillträde*, inbegripet tillträde till järnvägsspår, för det första till följande anläggningar och för det andra till de tjänster som tillhandahålls i dessa anläggningar:

⁵⁷ Tidigare utgjorde detta tidigare en tilläggstjänst och ingår alltså hädanefter i minimipaketet.

1. Stationer för passagerare, inklusive byggnader och övriga faciliteter, även för förmedling av reseinformation och lokaler lämpliga för biljettförsäljning.
2. Godsterminaler.
3. Rangerbangårdar och tågbildningsmöjligheter även växlingsanläggningar.
4. Sidospår för uppställning.
5. Underhållsanläggningar, med undantag för anläggningar för tyngre underhåll av höghastighetståg eller andra typer av rullande materiel som kräver särskilda anläggningar.
6. Andra tekniska anläggningar, även anläggningar för rengöring och tvätt.
7. Havs- och inlandshamnanläggningar som är kopplade till järnvägsverksamhet.
8. Undsättningshjälpmedel.
9. Bränsledepåer och bränsleförsörjning i dessa depåer, för vilken avgifter ska anges separat på fakturorna.

Det ska noteras att det till skillnad från infrastrukturförvaltares obligatoriska minimiutbud inte rör sig om en allmän utbudspflicht, utan snarare vad som får betraktas som en allmän *kontraherings- och likabehandlingsplikt* som förutsätter befintlighet av anläggningarna i fråga. Detta följer dock ej av artikel 13.2, som snarare ger uttryck för motsatsen, medan bilaga II, p. 2 specificerar att det dessa tjänsteföretag omfattas av är ett krav på att medge tillträde, inbegripet tillträde till järnvägsspår, anläggningarna för tjänster, när sådana finns, och till tjänster som tillhandahålls i dessa anläggningar.

En olöst fråga i sammanhanget är om kontraheringsplikten ska vara absolut, eller om den begränsas av objektiva godtagbara skäl för leveransvägran, t.ex. bristande kapacitet eller effektivitetsöverväganden. Förekomsten av kommersiellt gångbara alternativ för de som begär tillträde förefaller dock ge möjlighet till avsteg från kontraheringsplikten. Se mer härom nedan under procedurkrav i kapitel 6.3.4.

Skrivningen gör heller ingen skillnad mellan tillhandahållande av anläggningarna och tjänsterna separata från varandra, utan det

synes vara tillhandahållande av anläggningar och tillhörande tjänster sedda som en enhet som avses. Om anläggningarna tillhandahålls måste sålunda tillhörande tjänster tillhandahållas. Det synes dock inte göras någon skillnad i tillhandahållandeskyldigheten om begäran avser tillträde till anläggningar eller endast tjänster därinom. Argumentationsvis kommer detta i praktiken att vara av mindre betydelse, eftersom anläggningar och tillhörande tjänster efterfrågas som en helhet.

Villkoren för tillhandahållande är endast reglerade så att tillträde ska ges på icke-diskriminerande grund. Vad denna likabehandlingsplikt mera konkret omfattas är inte klarlagt i direktivet. Sålunda får anses oklart om det innefattar ett allmänt krav på likabehandling i den meningen att samtliga presumtiva avtalsparter ska erhålla samma pris, betalningsvillkor etc., eller om det finns utrymme för effektivitetshöjande olikabehandlingar, t.ex. prisdiskriminering i mikroekonomisk mening t.ex. volymrabatter, tvåpartstariffer, elasticitetsberoende avgifter m.m.

6.3.1 Krav på allmän särredovisning av tjänsteleverantörer

För alla anläggningar för tjänster som avses i punkt 2 i bilaga II ska, enligt artikel 13.3 2 st. i SERA direktivet, tjänsteleverantören ha *separata räkenskaper*. Det finns alltså inget krav på organisatorisk åtskillnad men däremot ska redovisningen göras så att både tillgångar, skulder och eget kapital ska särredovisas för varje tjänstekategori enligt bilagepunkten och det ska upprättas särskilda resultaträkningar för varje verksamhet. Syftet torde vara att underlätta insyn och kontroll av efterlevnad samt att det ska vara möjligt att objektivt utvärdera avgifter m.m. i efterhand. Sålunda ska alltså separata balansräkningar och resultaträkningar upprättas för varje tjänstekategori, även om de återfinns inom en och samma legala enhet.

I redovisningshänseende måste sålunda det finnas dubbla externa redovisningssystem för verksamheterna: Det gängse system som måste finnas enligt bokförings- och årsredovisningslagen med hänsyn tagen till tillämpliga skatterättsliga bestämmelser och därutöver en separat redovisning för att tillfredsställa SERA-direktivets krav. Detta kommer med nödvändighet att medföra avsevärda utmaningar för företagen att åstadkomma en rättvisande bild i redovisningen särskilt med tanke på att den ena

redovisningen syftar till att uppfylla de krav som följer av den balans av intressenter som finns i t.ex. aktiebolag (aktieägare, långivare, leverantörer, anställda, statens fiskala intresse, marknadsplatser m.fl.) medan den andra redovisningen ska upprättas främst i syfte att säkerställa efterlevnad av kravet på full öppenhet och icke-diskriminerande tillträde. Det finns därigenom en risk att de olika redovisningar kan visa helt olika bilder av företaget och svårighet kan uppkomma inte måhända vad gäller särkostnader och särintäkter, direkt hänförliga intäkter eller kostnader, men däremot fördelning, periodisering och allokering av samkostnader och gemensamma kostnader. Kanske svårast av allt är dock hur fördelning och allokering ska ske av balansposter, dvs. tillgångar, skulder och eget kapital. Principerna för just detta är bl.a. av avgörande betydelse för hur lönsamhetstoleranser ska bedömas i regleringshänseende.

6.3.2 Krav på organisatoriskt oberoende för under vissa förutsättningar

I direktivet har även uppställts krav på *organisatoriskt oberoende* för tjänsteleverantörer i de fall när tjänsteleverantören för en sådan anläggning för tjänster står under direkt eller indirekt kontroll av ett organ eller företag som *också* är aktivt *och* har en dominerande ställning på de nationella marknader för järnvägstransporttjänster för vilka anläggningen används. Härvidlag ska noteras ett antal punkter:

Det är inte fråga om situationen när infrastrukturförvaltaren även tillhandahåller tjänster, utan det gäller *vissa* järnvägsföretag, dock inte i den mening som följer av artikel 3.1 i SERA-direktivet. Det gäller situationen när tjänsteleverantören ingår i en sfär av ekonomiska enheter, vilka får ses som en enhet enligt kontrollbegreppet inom konkurrensrätten, och därtill har en *dominerande ställning* (enligt konkurrensrätten) på den *nationella* relevanta geografiska marknaden och på alla de relevanta produktmarknader för järnvägstransporttjänster, där anläggningen *används*. I direktivet har sålunda dominansbegreppet getts en vidare definition än för andra bestämmelser och följer i stort konkurrensrättens principer. Det är möjligt att det härigenom kommer att omfatta just järnvägsföretag i direktivets begränsade mening, men kan även omfatta andra trafikföretag. Kopplingen mellan tjänste- och

järnvägstransportverksamheten är alltså ett nödvändigt villkor, men inte tillräckligt. För att det organisatoriska oberoendekravet ska aktualiseras krävs därtill att nationell dominans föreligger för de järnvägstransporttjänster som anläggningen används för.

Vad gäller frågan om vilka anläggningar som omfattas av oberoendekravet uppställs ett ytterligare villkor om att kravet omfattar tillträde till *alla* de anläggningar för tjänster som nämns i bilaga II, p. 2, *förutom* vissa underhållsanläggningar, andra tekniska anläggningar och undsättningshjälpmedel enl. bilaga II, p. 2 e, f och h.

Nästa fråga blir därför hur det organisatoriska oberoendet ska gestalta sig. Syftet är att garantera full öppenhet och icke-diskriminerande tillträde till aktuella anläggningar. I artikel 13.3 uppställs ett krav på att tjänsteleverantörerna för dessa anläggningar för tjänster att vara i *organisatoriskt avseende* samt i fråga om *beslutsfattande* oberoende i förhållande till detta organ eller företag. Även om ordalydelsen leder tanken till ett krav på separata legala enheter stadgas dock att oberoendet inte ska innebära att en separat juridisk enhet för anläggningar för tjänster måste inrättas, utan oberoendet får uppfyllas genom inrättandet av separata *avdelningar* inom en enda juridisk enhet.

Bestämmelsen torde vara inriktad främst mot tidigare nationella monopolister som alltjämt är vertikalt integrerade. För svenskt vidkommande förefaller det svåröfrenligt med gällande associationsrätt att uppnå direktivets krav och avsedda effekter genom att i svensk lagstiftning kräva bolagsintern uppdelning och oberoende. I praktiskt hänseende synes kravet därför vara ägnat att leda till krav på skilda legala enheter – särskilt med tanke på den lagstiftning gällande företagsstyrning som gäller i Sverige.

6.3.3 Särskilt om krav på oberoende för infrastrukturförvaltares tillhandahållande av tjänster.

En särbestämmelse har intagits i SERA-direktivet med innehåll att om verksamheten vid anläggningen för tjänster bedrivs av en infrastrukturförvaltare, eller om tjänsteleverantören står under direkt eller indirekt kontroll av en infrastrukturförvaltare, ska uppfyllandet av dessa krav enligt artikel 13.3 3 st. anses ha blivit visat genom att bestämmelserna i artikel 7 uppfylls. Härigenom måste alltså infrastrukturförvaltaren, i den mån denne tillhand-

håller tjänster, anses ha uppfyllt kravet på oberoende genom dels att infrastrukturförvaltaren inte tillhandahåller järnvägstransport-tjänster eller att tilldelnings- och avgiftsbestämmande är separerade från infrastrukturförvaltaren. Sålunda kan alltså infrastrukturförvaltare tillhandahålla dessa anläggningar och tjänster så länge som de inte bedriver järnvägstransporttjänster, eller åtminstone så länge som tilldelning av tåglägen och bestämmande av avgifter för infrastruktur är separerat.

Av detta följer sålunda att EU-rätten inte ställer något krav på den nivå av separation som Sverige redan har vidtagit. I allt väsentligt finns inga EU-rättsliga krav på att uppdelningen av tidigare affärsverket Statens Järnvägar skulle lagligen behöva genomföras såsom gjordes i Sverige genom separationen till dåvarande Banverket 1988 och övriga kvarvarande divisioner 2001.⁵⁸ EU-rätten ställer, som visats ovan, även efter 2012 års omarbetsdirektiv, lägre krav än den *de facto*-separation som föreligger i Sverige. Att lagstiftningen i Sverige behöver ändras för att efterkomma EU-kraven är dock klarlagt. Med hänsyn till att Sverige dock har genomfört längre gående separationer kommer EU-rättsliga krav att leda till redovisnings- och tillhandahållande krav för vissa bolag, som rimligen hade varit värdefulla att beakta i samband med separationen 2001. Kraven kommer otvetydigt att få konsekvenser för de företag som tillhandahåller här aktuella anläggningar.

6.3.4 Procedurkrav för tillträde till anläggningar och möjlighet till till-trädesvägran

Särskilda handläggningsregler har intagits i artikel 13.4 i SERA-direktivet. Därav följer att ett järnvägsföretags begäran om tillträde till och tillhandahållande av tjänster inom den anläggning för tjänster, som avses i punkt 2 i bilaga II, måste *besvaras* inom en rimlig tidsfrist som ska fastställas av det nationella regleringsorgan som avses i artikel 55 i SERA-direktivet. Sålunda föreligger alltså även en skyldighet för regleringsorganet (i Sverige; Transportstyrelsen) att utfärda regler om tidsfrister för besvarande

⁵⁸ Persontrafiken i tidigare divisionen SJ Resor som övergick till det statligt helägda bolaget SJ AB), persontrafik, godstransporter i dåvarande SJ Gods till Green Cargo AB, fastigheter till Jernhusen AB osv.

av begäran om tillträde för var och en av dessa anläggningar och tillhörande tjänster.

Ovan har tagits upp fråga om tjänsteleverantörers möjlighet att vägra tillträde. Enligt direktivet får sådan begäran avslås *endast* i ett fall och detta om det finns praktiskt möjliga alternativ som gör det möjligt för järnvägsföretag att bedriva den berörda gods- eller persontrafiken *på samma linjer* under *ekonomiskt godtagbara förhållanden*. Härmed ska dock inte förstås att tjänsteleverantörer har en skyldighet att investera i resurser eller faciliteter för att tillgodose alla ansökningar från järnvägsföretagens sida. Vad som utgör ekonomiskt godtagbara förhållanden framgår inte av direktivet och kommer ytterst att få avgöras av rättspraxis. Vem som har bevisbördan för att det verkligen finns sådana förhållanden framgår heller inte, men indirekt torde följa av bestämmelsen att tjänsteleverantören inte kan vägra tillträde till här aktuella tjänster utan att leverantören på något sätt kan visa att detta förhållande existerar. Denna osäkerhet gäller dock vissa underhållsanläggningar, andra tekniska anläggningar och undsättningshjälpmedel enl. bilaga II, p. 2 e, f och h.

För begäran om tillträde till alla andra anläggningar *eller* tillhandahållande av tjänster inom en anläggning måste tjänsteleverantören skriftligen motivera beslutet att avslå begäran och har även bevisbördan för att det finns praktiskt möjliga alternativ i andra anläggningar. Skrivningen kan förefalla märklig i så måtto att den kräver insyn i åtminstone potentiellt konkurrerande verksameters kapacitetsutnyttjande. Utbyte av sådan information mellan leverantörer kan stå i strid mot konkurrensrätten och därmed grundläggande fördragsbestämmelser. Sålunda kan bestämmelsen riskera att bli mycket svåruppfylld för den som har bevisbördan. En långt rimligare bestämmelse hade varit att den som begär tillträde och nekas detta har att visa att denne saknar ekonomiskt godtagbara alternativ.

Direktivet saknar även en definition av vad som utgör *ekonomiskt godtagbara förhållanden* och säger inget om huruvida detta ska bedömas utifrån objektiva kriterier gentemot någon form av allmän måttstock eller om det är ett relativt kriterium. Med hänsyn till den rättsutveckling som skett inom konkurrensrätten kan dock konstateras att dylika begrepp är mycket svårtolkade och nära nog omöjliga att objektivt bestämma. Av den anledningen har t.ex. missbruk av marknadsdominans i form av tillträdesvägran ansetts behöva förutsätta inte bara att faciliteten i fråga är omistlig

(eng. *indispensible*), utan att det är omöjligt att förutan tillgång till faciliteten bedriva verksamhet på den relevanta marknaden. I järnvägsfallet sänks detta krav till att gälla även icke-dominerande företag, att presumtiva användare endast påverkas negativt i den omfattningen att andra kommersiella alternativ enbart är icke godtagbara och att omvänd bevisbörda gäller. Med tanke på att det i allt väsentligt saknas en adekvat utredning av behovet av sådana långtgående regler måste reglerna betraktas som onödigt betungande och mycket långtgående.

6.3.5 Tvistlösningsbestämmelser vid kapacitetsbrist i anläggningar och tillhörande tjänster

I artikel 13.5 i SERA-direktivet har intagits en bestämmelse om hur intressekonflikter ska hanteras. Typiskt sett är det liknande situationer som avses som när två järnvägsföretag ansöker om samma tågläge. I detta fall kan det röra sig om att järnvägsföretag ansöker om tillträde till samma anläggning och/eller tjänster, varvid kapacitetsbrist uppkommer om bådas begäran ska tillfredsställas.

När sådana intressekonflikter uppstår stadgar direktivet en skyldighet för tjänsteleverantör för en anläggning för tjänster, som avses i punkt 2 i bilaga II, att *sträva efter* att tillmötesgå alla önskemål så långt det är möjligt. Hur denna strävan ska utformas eller vilka kriterier den ska följa stadgas dock inget om. Till skillnad från artikel 47 i SERA-direktivet (jfr nuvarande art. 22 i direktiv 2001/14 om överbelastad infrastruktur) kommer det inte att krävas en förklaring om överbelastning av anläggningar och tillhörande tjänster och det behöver heller inte göras någon kapacitetsförstärkningsplan. För här aktuella anläggningar och tjänster används vare sig avgifter som lösning för överbelastning, ej heller några prioriteringskriterier. Därigenom saknas krav på att hänsyn ska tas till anläggningar och tillhörande tjänsters betydelse i samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet. Detsamma gäller även betydelsen av godstrafik. (jfr artikel 47.3–47.5 i SERA-direktivet)

Så mycket måste dock konstateras att frånvaron av bestämmelser innebär att leverantören ska uppställa kriterier efter fritt skön. För att säkerställa att en korrekt fördelning verkligen sker stadgas att om inget *praktiskt möjligt alternativ* är tillgängligt och det samtidigt råder kapacitetsbrister för den berörda

anläggningen på grundval av *påvisade behov*,⁵⁹ får sökanden rikta ett klagomål till det regleringsorgan som avses i artikel 55 i SERA-direktivet, som ska *behandla* ärendet och som *vid behov ska se till* att en *lämplig del* av kapaciteten tilldelas denna sökande. Hur detta mera konkret ska tillgodoses i rättsmedelshänseende är inte klarlagt, men förefaller vara så i praktiken att Transportstyrelsen ska vara överklagandeinstans vid konflikt om kapacitet. Ordaydelsen ger vid handen att myndigheten därvidlag inledningsvis måste göra en bedömning av om överklagandet ska avvisas eller tas upp till prövning på basis av om det finns ett objektivet behov. Därefter ska myndigheten med tillämpning av oklara prioriteringskriterier – vilka synes överlåtits till medlemsstaterna att bestämma om – avgöra tvisten och bestämma dels om rätt till tillträde och hur mycket kapacitet som ska tilldelas.⁶⁰ Myndighetens beslut i detta hänseende måste rimligen kunna överklagas genom förvaltningsbesvär (jfr 8 kap. 9 § och 11 kap. JvL).

6.3.6 Tvångsmässig nyttjanderätt vid överkapacitet?

Situationen kan även uppkomma att anläggningar och tillhörande tjänster står oanvända. Enligt artikel 13.6 i SERA-direktivet gäller att om en anläggning för tjänster, som avses i punkt 2 i bilaga II, inte har *varit i bruk* under minst två på varandra följande år och järnvägsföretag för tjänsteleverantören har *uttryckt sitt intresse* för tillträde till denna anläggning för tjänster på grundval av *påvisade behov*, stadgas en skyldighet för dess ägare att offentliggöra att driften av anläggningen helt eller delvis *kan leasas* eller hyras som anläggning för järnvägstjänster, om inte tjänsteleverantören för denna anläggning för tjänster visar att en pågående omlägningsprocess hindrar att den används av något järnvägsföretag.

Skrivningen kan förefalla mycket märklig och synes ta sikte endast på en mycket speciell situation. Om tillträde till anläggning

⁵⁹ Vad som avses med påvisat behov är inte klarlagt, men det torde åtminstone innebära att det inte enbart hänförligt till en förfrågan om kapacitet. Synbarligen finns här ett illa dolt krav på att begäran om tillträde måste vara verkligt och motiverat.

⁶⁰ Däremot kan förväntas att kommissionen kan reglerade detta närmare. Det följer av artikel 13.9 i SERA-direktivet att 9, på grundval av regleringsorganens och tjänsteleverantörernas erfarenheter och på grundval av verksamheten inom det nätverk som avses i artikel 57.1 i SERA-direktivet får kommissionen anta åtgärder för att närmare specificera förfarandena och kriterierna för tillträde till de tjänster som tillhandahålls i de anläggningar för tjänster som avses i punkterna 2–4 i bilaga II. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 62.3 i SERA-direktivet.

och tjänster faktiskt begärs så kommer situationen inte att uppkomma, eftersom det i sådana fall redan har stadgats en kontraheringsplikt, vilket i sig torde utesluta att anläggningen blir oanvänd. Ej heller är bestämmelsen tillämpning vid full kapacitet. I stället förfaller bestämmelsen ta sikte på situationen där ingen konkret efterfrågan på anläggningen finns, eller där det finns en alltför stor ledig kapacitet i förhållande till efterfrågan samtidigt som presumtiva kunder enbart uttryckt intresse – dvs. inte konkret efterfrågat – så måste ägaren till anläggningen genom offentligt erbjuda (till synes envar) att anläggningen *kan* hyras eller leasas. Märkligt nog stadgas ingen skyldighet att ingå avtal med presumtiva intressenter. Med tanke på att det kan röra sig om såväl fast som lös egendom omfattar denna erbjudandeplikt nyttjanderätt i allmänhet och kan omfatta allt från hyra av fastegendom, anläggnings- och lägenhetsarrende, annan nyttjanderätt enligt 7 kap. JB till hyra/leasing av lös egendom.

Eftersom bestämmelsen inte innehåller någon skyldighet att ingå avtal med tredje part är den begränsad till utbudsplikten måste det ifrågasättas vilken praktisk betydelse den kommer att ha och hur denna ska utformas i nationell lagstiftning. Synbarligen begränsas den till en obligatorisk annonseringsplikt för ägaren av här aktuella anläggningar under vissa speciella omständigheter. Bestämmelsen torde därför vara ägnad främst att få igång en förhandlingsprocess om outnyttjad kapacitet, men däremot inte att tvinga fram avtal. Märkligheten består främst däri att anledningen till det låga kapacitetsutnyttjandet synes i allt väsentligt vara hänförligt till situationen där efterfrågan sviker. Att i det läget framtvinga avtal om kapacitet torde vara verkningslöst i praktiken, särskilt med tanke på att en pågående omlägningsprocess (typiskt sett syftande till att lösa överkapacitetsproblemet på skilda sätt) är en allmän undantagsgrund för utbudsplikten.

6.4 Villkor för tillhandahållande av tilläggstjänster

I artikel 13.7 har intagits en bestämmelse om *tilläggstjänster*. Dessa avser, enligt punkt 3 i bilaga II:

- i) *Drivmotorström*, för vilken avgifter ska anges på fakturorna åtskilt från avgifter för användning av elförsörjningsutrustningen, utan att det påverkar tillämpningen av direktiv 2009/72/EG.

- j) *Uppvärmning* före avgång av persontåg.
- k) *Skräddarsydd kontrakt* för
 - *kontroll* av transport av farligt gods,
 - *assistans för drift* av icke-standardtåg.

I den mån som tjänsteleverantören tillhandahåller någon av ovanstående tjänster stadgas en skyldighet för tjänsteleverantören att tjänsterna ska tillhandahållas alla järnvägsföretag på ett icke-diskriminerande sätt. Skillnaden mot tidigare är sålunda att kretsen utvidgats till att förutom infrastrukturförvaltare även omfatta tjänsteleverantörer.

För dessa tjänster saknas dock bestämmelser om krav på sårredovisning, organisatoriskt oberoende eller regler om tvistlösning vid kapacitetsbrist. Den enda skyldighet som föreligger avseende tilläggstjänster är om – och endast om – de tillhandahålls så måste detta ske utan diskriminering till samtliga järnvägsföretag. Härigenom utesluts möjligheten att på förhand utesluta något järnvägsföretag och ett krav på likabehandling av samtliga intressenter. Vad som däremot skulle utgöra legitima skäl till att vägra tillträde är dock mera oklart.

I svensk lagstiftning måste därför intas bestämmelse om krav på icke-diskriminerande behandling samt att inget järnvägsföretag på förhand kan uteslutas från möjlighet att begära tillträde.

6.5 Villkor för tillhandahållande av extra tjänster

Artikel 13.8 stadgar särskilda regler om s.k. *extra tjänster*. Enligt punkt 4 i bilaga II *får* [sic!] följande tjänster räknas som extra tjänster:

1. Tillträde till telekommunikationsnät.
2. Tillhandahållande av extra information.
3. Teknisk kontroll av rullande materiel.
4. Biljettförsäljning på stationer för passagerare.⁶¹
5. Tyngre underhåll som tillhandahålls i underhållsanläggningar avsedda för höghastighetståg eller andra typer av rullande materiel som kräver särskilda anläggningar.

⁶¹ Biljettförsäljning är en nyhet i SERA-direktivet.

Det finns ingen skyldighet för vare sig infrastrukturförvaltare eller tjänsteleverantörer att tillhandahålla dessa tjänster, men däremot en rättighet för järnvägsföretag att begära sådana tjänster. Just denna rättighet kan synas tämligen innehållslös om den inte samtidigt motsvaras av en skyldighet att tillhandahålla tjänsterna, vilket följer av allmänna rättsgrundsatser. Det torde oavsett förekomsten av lagstadgad rättighet att begära tillträde stå envar fritt att på eget initiativ framställa förfrågan om tillträde.

Däremot ska tjänsteleverantören, om denne beslutar att likafullt tillhandahålla tjänsterna, göra så på ett icke-diskriminerande sätt. En i sammanhanget något märklig skrivning är att detta till skillnad för tilläggstjänster inte gäller *alla* järnvägsföretag, ej heller huruvida infrastrukturförvaltaren skulle omfattas av kravet. Visserligen skulle den sistnämnda osäkerheten klarläggas genom att infrastrukturförvaltaren intar rollen som tjänsteleverantör, men då hade detta likafullt kunnat uttryckas i klartext i direktivet.

Såsom tidigare gäller dock att tilläggstjänster eller extra tjänster endast tillhandahålls av *en leverantör* får den avgift som tas ut för denna tjänst inte överstiga kostnaden för att tillhandahålla tjänsten, samt såsom en nyhet i SERA-direktivet; med tillägg av en *rimlig vinst* (artikel 31.8 i SERA-direktivet)

6.6 Kommissionens delegerade rättighet till kompletterande rättsakter

Gällande den eventuella osäkerhet som gäller omfattningen på kravet uppställda i p. 2–4 i bilaga II har kommissionen getts möjlighet att enligt artikel 13.9, på grundval av regleringsorganens och tjänsteleverantörernas erfarenheter samt på grundval av verksamheten inom det nätverk som avses i artikel 57.1 i SERA-direktivet, att anta åtgärder för att närmare specificera förfarandena och kriterierna för tillträde till de tjänster som tillhandahålls i de anläggningarna i fråga. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 62.3. Hittills har dock kommissionen inte antagit några sådana bestämmelser.

6.7 Förslag till ändringar av tjänsteregleringen i fjärde järnvägspaketet

6.7.1 Gemensam information och integrerat biljettsystem

Kommissionen har föreslagit att det i SERA-direktivet ska införas en bestämmelse som ger medlemsstaterna möjlighet att ställa krav på järnvägsföretag om *gemensam information* och *integrerade biljettsystem* som är gemensamma för samtliga järnvägsföretag, allt i syfte att tillförsäkra passagerarna fördelarna av nätverkseffekter. Avsikten synes vara att skapa möjligheter för passagerare att erhålla en biljett för resa med flera olika järnvägsföretag

Härtill ställs krav att järnvägsföretag ska utarbeta och genomföra beredningsplaner för att erbjuda hjälp till passagerare i händelse av större trafikstörningar. Bestämmelsen införs genom den nya artikel 13a i SERA-direktivet.

Bevekelsegrunderna för denna ändring synes oklart, eftersom samma motiv till flygtrafikens interline-avtal⁶² inte är desamma. Bl.a. saknas bagagehanteringsmotivet inom järnvägen, eftersom inget passagerargods i normalfallet checkas in för resan.⁶³ I takt med att e-biljetter utvecklas synes behovet av dessa system minska. Samtidigt innebär bestämmelsen en samordning mellan järnvägsföretag, där det inte kan uteslutas en från konkurrensrättslig synpunkt olämplig samordning mellan företagen.

6.7.2 Ändrade bestämmelser om kapacitetsrättigheter

Kommissionen avser att ge marknadsaktörerna tillräcklig rätts-säkerhet för att utveckla sina verksamheter. Tidsramarna inom vilka regleringsorganen ska bedöma den ekonomiska jämvikten av kontrakt om allmän trafik kommer nu att definieras direkt i direktivet, vilket även överensstämmer med tidsfristen avseende tilldelningen av infrastrukturkapacitet. Sålunda måste bedömningen vara klar *inte senare än 18 månader* före ikraftträdandet av tidtabellen som kapacitetsbegäran gäller. Sålunda ska artikel 38.4 i SERA-direktivet ändras i enlighet med denna målsättning.

⁶² Härmed avses bl.a. möjligheten för passagerare att köpa biljett med två eller flera olika bolag på samma biljett varvid bagage kan sändas direkt till slutdestination utan att resenären måste checka in bagaget på nytt vid byte av flyg som tillhör olika flygbolag.

⁶³ Jfr. även IATA Multilateral Interline Traffic Agreements (MITA).

7 Organisation för drift, underhåll och säkerhet

7.1 Syftet med reglering om driftkompatibilitet och järnvägssäkerhet

Driftkompatibilitetsdirektivet⁶⁴ har tillkommit framförallt i syfte att göra det möjligt för unionsmedborgare, ekonomiska aktörer samt regionala och lokala myndigheter att i full utsträckning utnyttja de fördelar som följer av att ett område utan inre gränser skapas. Härigenom bör framför allt sammanlänknings- och driftkompatibiliteten hos de nationella järnvägsnäten och tillgängligheten till dessa järnvägsnät förbättras genom att de åtgärder som kan visa sig nödvändiga när det gäller teknisk standardisering genomförs, såsom föreskrivs i artikel 155 i fördraget. (preamble, p. 1). Sålunda gäller att huvudmålet med regleringen är att sammanlänka och tekniskt harmonisera den europeiska järnvägen. Genom målsättningen om ett inre järnvägsområde framkommer behovet av att ha en god kompatibilitet mellan å ena sidan infrastrukturens egenskaper och utformning och, å andra sidan, järnvägsföretagens informations- och kommunikationssystem. Syftet blir därmed att underlätta och förbättra internationella järnvägstrafiktjänster. Detta ligger i linje med SERA-direktivets målsättningar om ett järnvägsområde utan inre gränser.

Övriga målsättningar som driftkompatibiliteten är ägnad att uppnå är att förbättra den *intermodala konkurrensen*, dvs. stärka järnvägens konkurrenskraft gentemot andra trafikslag som väg, sjötransport och flyg, vilket förväntas ge upphov till positiva externa effekter i termer av miljöpåverkan och hållbar utveckling.

En följd av harmonisering av infrastrukturer och rullande materiel är även en marknadsöppning av järnvägen och skapandet av en inre marknad även kommer att innebära att marknaden för *järnvägsmateriel* kommer att bli mera europeisk från att tidigare ha varit mera nationell. Det förväntas alltså att dessa industriers konkurrenskraft på världsmarknaden ska öka. I detta sammanhang bör dock beaktas betydelsen av synbarliga uppenbara skalfördelar, vilket kan gynna stora aktörer inom dessa industrier mer än små aktörer. Om en sådan utveckling totalt sett är mera effektivt för

⁶⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/57/EG av den 17 juni 2008 om driftkompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen (omarbetning), EUT L 191, 18/7/2008, s. 1, ändrad genom kommissionens direktiv 2009/131/EG av den 16 oktober 2009, EUT L 273, 17/10/2009, s. 12 och kommissionens direktiv 2011/18/EU av den 1 mars 2011, EUT L 57, 2/3/2011, s. 21.

järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltare m.fl. kan dock vara en naturlig utveckling.

Nödvändigheten av faktiskt införlivande av direktivet har framhållits av EU-domstolen. I *Irländska höghastighetståg*, hade Irland underlåtit att implementera dåvarande direktivet för höghastighetståg under förevändning att sådana tåg inte fanns i Irland. EU-domstolen framhöll dock att detta förhållande sakade betydelse och frånvaron av sådana tågjänster inte befriade medlemsländerna från att implementera direktivet. Undantaget skulle vara om det vore meningslöst att införliva ett direktiv av geografiska skäl. I annat fall måste direktiven införlivas i syfte att samtliga rättssubjekt, i likhet med rättssubjekt i gemenskapen, får kännedom om vilka rättigheter och skyldigheter de har för det fall ett järnvägssystem för visst tåg skulle komma att byggas och drivas i den aktuella medlemsstaten.⁶⁵

7.1.1 Allmänt om ansvaret för drift och underhåll av järnvägsinfrastruktur, anläggningar och rullande materiel

Kommersiell drift av tåg på det europeiska järnvägsnätet förutsätter framför allt en utomordentligt god kompatibilitet mellan infrastrukturens och fordonens egenskaper, men också en effektiv sammankoppling av infrastrukturförvaltarens och järnvägsföretagens informations- och kommunikationssystem. Prestanda, säkerhet, tjänstens kvalitet och kostnaderna för den är beroende av denna kompatibilitet och sammankoppling, vilket är fallet framför allt för driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet (preamblen, p. 5).

Bakgrunden till direktivet är att det har rått stora skillnader mellan de nationella föreskrifterna och mellan interna regler samt tekniska specifikationer som järnvägarna tillämpar på grund av att de innehåller tekniska bestämmelser som varit specifika för varje lands industri och att de innehöll föreskrifter om mått och dimensioner, särskilda anordningar och särskilda egenskaper. Detta innebar att tåg inte kan framföras under gynnsamma villkor inom hela unionen. Denna situation har under årens lopp medfört att den

⁶⁵ Mål C-372/00, *Kommissionen mot Irland*, REG [2001] s. I-10303, p. 11–13. Se även mål C-214/98, *kommissionen mot Grekland*, REG [2000], s. I-9601, p. 22 och mål 420/85, *kommissionen mot Italien*, REG 1987, s. 2983, p. 5.

nationella järnvägsindustrin och de nationella järnvägarna knutits mycket nära samman, vilket har utgjort ett *hinder* för ett verkligt öppnande av marknaderna. För att öka dessa industriers konkurrenskraft på världsmarknaden måste de ha tillgång till en europeisk marknad som är öppen och utsatt för konkurrens. (preambeln, p. 7–8).

Mot denna bakgrund har driftkompatibilitetsdirektivet tillkommit för att fastställa grundläggande väsentliga krav för järnvägssystemet inom unionen. Nu gällande direktiv har ersatt två tidigare gällande driftkompatibilitetsdirektiv, nämligen ett för höghastighetståg och ett annat för konventionella tåg.⁶⁶

I syfte att förbättra och öka säkerheten inom unionens järnvägar samt att underlätta tillträde till järnvägar har det ansetts nödvändigt att tydliggöra frågor om järnvägssäkerhet och driftkompatibilitet, varigenom renodlade säkerhetsfrågor numera är hänfödda till järnvägssäkerhetsdirektivet.⁶⁷ Det förväntas förhållandevis stora förändringar även på detta område, vilket företrädevis kommer att ha effekter för svenska myndigheter, vilket ska utvecklas nedan.

Det kan från början konstateras att järnvägsbranschen, till skillnad mot exempelvis flygbranschen, kännetecknas av en EU-centraliserade och EU-initierad harmonisering av tekniska förutsättningar för internationell trafik. Inom flyget har denna verksamhet pågått under lång följd av år och i allt väsentligt skötts av marknaden och drivits av det kommersiella behovet av standardisering av tekniska system (t.ex. styrnings-, säkerhets- och kommunikationssystem).⁶⁸ Självfallet är inget av dessa system på något sätt mindre omfattande eller mindre komplicerade än TSD:er, snarare tvärtom. Skillnaden ligger däremot i hur en teknisk harmonisering kommer till. Inom flyget förefaller detta vara en

⁶⁶ Rådets direktiv 96/48/EG av den 23 juli 1996 om driftkompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg, EGT L 235, 17/09/1996, s. 6–24 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/16/EG av den 19 mars 2001 om driftkompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg, EGT L 110, 20/04/2001, s. 1–27.

⁶⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/110/EG av den 16 december 2008 om ändring av direktiv 2004/49/EG om säkerhet på gemenskapens järnvägar (järnvägssäkerhetsdirektivet), EUT L 345, 23/12/2008, s. 62–67. Till skillnad från SERA-direktivets bestämmelser, som ska vara införda senast 2015, har driftkompatibilitets- och säkerhetsbestämmelserna redan införts i svensk lagstiftning. Såsom presenterats ovan har dock redan en stor del av marknadsreglering införts i järnvägssektorn efter antagandet av direktiv 2001/14/EG.

⁶⁸ Jfr. t.ex. ARINC- Standards; AEEC - Engineering Standards for Aircraft Systems, AMC - Improving Maintenance and Reducing Costs, FSEMC - Improving Flight Simulator Engineering and Maintenance, vilka är konsensusbaserade frivilliga tekniska standarder för flygindustrin.

marknadsdriven process med rötterna i ett praktiskt behov, medan det inom järnvägssektorn inte förefaller ha funnits ett marknadsbehov av internationell harmonisering, utan är snarare resultatet av en politisk målsättning om en gemensam järnvägsmarknad. Det kan självfallet inte uteslutas att denna målsättning och realiseringen därav kan medföra eller möjliggöra ett kommersiellt behov av harmonisering och som följd ett – efter realisering – kommersiellt intresse av internationell järnvägstrafik. I avsaknad av ett sådant marknadstryck kommer harmoniseringen i stället med nödvändighet att behöva skötas av myndigheter i samverkan med branschen.

7.1.2 Innebörden av driftskompatibilitet

Mot bakgrund av det nya driftskompatibilitetsdirektivet och järnvägssäkerhetsdirektivet har järnvägslagen under 2011 kompletterats med bestämmelser om godkännande av fordon dels vad gäller ibruktagande av fordon och typgodkännande av fordon. Vidare har intagits bestämmelser om *underhållsansvariga enheter* för fordon avseende godsvagnar. Sålunda gäller numera att uppgiften som underhållsansvarig enhet kan innehas av ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare, en fordonsinnehavare eller någon annan, t.ex. ett renodlat underhållsföretag som uppfyller de krav som lagen ställer. Det nationella fordonsregistret ska innehålla uppgifter om vilken enhet som ansvarar för ett visst fordon.

Vad gäller *godsvagnar* ska underhållsansvarig enhet antingen ha tillstånd från tillsynsmyndighet eller ett certifikat utfärdat av ett ackrediterat certifieringsorgan, vilket även utövar fortsatt tillsyn över underhållsansvarig enhet gällande de avseenden som prövats vid certifieringen.⁶⁹ Kravet ställs f.n. inte på fordon som används för persontransport.

Villkoren i driftskompatibilitetsdirektivet gäller vid projektering, uppbyggnad, ibruktagande, ombyggnad, modernisering, drift och underhåll av delarna i järnvägssystemet (delsystemen). Järnvägssystemet, delsystemen, driftskompatibilitetskomponenterna och gränssnitten ska därvid uppfylla vad som benämns relevanta ”väsentliga krav”. Dessa krav specificeras i direktivbilaga III. Direktivet är

⁶⁹ Se prop. 2010/11:160, Godkännande av järnvägsfordon och ansvar för underhåll. Sammanfattningen om innehållet i nuvarande regelverk i detta kapitel bygger på propositionens text och direktivtexten.

tillämpligt på de järnvägsnät och fordon som anges i bilaga I och det finns undantag för t.ex. tunnelbanor och spårvägar (inklusive snabbspårvägssystem), järnvägsnät som är funktionellt åtskilda från resten av järnvägssystemet och avsedda endast för persontransporter i lokal-, stads- eller förortstrafik samt järnvägsföretag som enbart använder dessa system.

7.1.3 Tekniska specifikationer för driftskompatibilitet, TSD

En central del gällande harmonisering av drift är *tekniska specifikationer för driftskompatibilitet* (TSD:er). Enligt direktivet måste varje delsystem omfattas av en TSD, eller vid behov, flera TSD, som även får omfatta flera delsystem. En viktig faktor är självfallet att delsystemen måste överensstämma med de TSD:er som är i kraft vid deras ibruktagande, ombyggnad eller modernisering. Vad en TSD mer specifikt ska innehålla följer även av direktivet. Ansvaret för utarbetning och offentliggörande av TSD:er åvilar i första hand den Europeiska järnvägsbyrån (ERA) i samarbete med kommissionen och särskilda arbetsgrupper.

Vad en TSD ska innehålla regleras i direktivets artikel 5. I den mån det är nödvändigt för att uppnå syftet med direktivet, ska den ange tillämpningsområdet, de väsentliga kraven och gränssnitt mot andra delsystem, funktionella och tekniska specifikationer, vilka driftskompatibilitetskomponenter och gränssnitt som ska vara föremål för europeiska specifikationer, förfaranden som ska tillämpas vid bedömning av överensstämmelse eller lämplighet för användning, genomförandestrategi samt de yrkesmässiga kvalifikationer och villkor avseende hälsa och säkerhet som gäller för personal som ska bedriva drift och underhåll av delsystemen. Härutöver stadgas regler om s.k. *öppna punkter*, innefattande vissa tekniska aspekter som hänför sig till väsentliga krav och inte på ett uttryckligt sätt kan behandlas i en TSD, som tydligt ska anges i en bilaga till TSD.

Sättet på vilket TSD:er ska antas och offentliggöras framgår därefter av artikel 6 i driftskompatibilitetsdirektivet. Förslag till TSD:er ska på uppdrag av kommissionen utarbetas av ERA. Järnvägsbyrån ansvarar även för regelbunden översyn och uppdatering av TSD:er. Bestämmelserna i artikel 7 och 8 reglerar även frågor relaterade till brister i TSD:er resp. hur omfattningen av TSD ska utvidgas samt bestämmelser om undantag från krav på

tillämpning av TSD:er i vissa fall. Huvudansvariga för framtagandet av de tekniska specifikationerna är alltså ERA i samarbete med arbetsgrupperna. Sverige har viss möjlighet att påverka utformningen av TSD. Det får dock förutsättas att med hänsyn till syftet med de tekniska beskrivningarna så är utrymmet för en medlemsstat att avvika från TSD mycket litet. I stället blir det aktuellt att beakta de undantagsbestämmelser som följer av direktivet, vilka dock är mycket begränsade.⁷⁰

7.1.4 Driftskompatibilitetskomponenter och delsystem

Driftskompatibilitetskomponenter utgör sådana komponenter, vilka ett delsystem består av i den mån de är nödvändiga för att uppnå driftskompatibilitet. Dessa behandlas i direktivets kapitel 3. Inledningsvis stadgas vad som gäller för att sätta driftskompatibilitetskomponenter på marknaden. Det finns en skyldighet för medlemsstaterna att anse att driftskompatibilitetskomponenter, vilka är försedda med en *EG-försäkran om överensstämmelse* eller lämplighet för användning (bilaga IV), överensstämmer med de väsentliga kraven enligt direktivet. Tillämpligt förfarandet vid en EG-försäkran om överensstämmelse eller lämplighet för användning är även reglerat i kapitlet. Sålunda ska tillverkaren, eller dennes i gemenskapen etablerade ombud, använda de bestämmelser som fastställs i tillämpliga TSD:er. I kapitlet regleras även vad som ska gälla om en medlemsstat konstaterar att en driftskompatibilitetskomponent, vilken är försedd med en EG-försäkran, trots allt inte uppfyller de väsentliga kraven.

Frågor om *delsystem* regleras i kapitel fyra. Ibrukttagande av ett delsystem ska ske genom att medlemsstaten *beslutar om godkännande* av att ta delsystemet i bruk. Prövningen innefattar säkerställande av att delsystemet utformats, byggts och installerats på ett sådant sätt att delsystemet att det uppfyller de väsentliga kraven när det integreras i järnvägssystemet. Det följer av artikel 16 att *fri rörlighet för delsystem* ska gälla, dvs. medlemsstaterna får inte förbjuda, begränsa eller förhindra uppbyggnad, ibrukttagande eller drift av strukturella delsystem som uppfyller de väsentliga kraven.

Enligt artikel 17 ska medlemsstaterna anse att ett strukturellt delsystem som är försett med en EG-kontrollförklaring är driftskompatibelt och överensstämmande med de väsentliga

⁷⁰ Se Prop. 2010/11:160, s. 20.

kraven. En EG-kontrollförklaring ska, enligt artikel 18, utföras av ett s.k. anmält organ. Sökanden väljer vilket anmält organ denne vill vända sig till. I det fall en medlemsstat konstaterar att ett strukturellt delsystem som är försett med en EG-kontrollförklaring trots detta inte uppfyller de väsentliga kraven, får medlemsstaten begära att kompletterande kontroller ska genomföras. Vid modernisering eller om-byggnad av ett tidigare godkänt delsystem, ska en beskrivning av projektet lämnas in till tillsynsmyndigheten som ska bedöma om det krävs ett nytt godkännande för att ta delsystemet i bruk.

7.1.5 Godkännande att ta järnvägsfordon i bruk och anmälda organ

I kapitel 5 har intagits bestämmelser om tillämpligt förfarande vid godkännande av att ta i bruk järnvägsfordon. En åtskillnad råder beroende av dels om det är första gången fordonet ska tas i bruk inom gemenskapen eller om det rör ett efterföljande s.k. kompletterande godkännande i en annan medlemsstat. En annan skillnad gäller fordon som överensstämmer med TSD eller inte gör det.⁷¹ Tillika har förhållandet att de delsystem ett fordon består av tidigare, var för sig, godkänts för ibruktagande betydelse för vilket förfarande som ska tillämpas. Återigen är ändamålet med regleringen att underlätta rörligheten av fordon mellan länder. Målet är på sikt att det generellt ska räcka med ett godkännande inom unionen, dvs. att kompletterande godkännanden inte ska behövas, något som även ges uttryck för i förslag till nya bestämmelser i fjärde järnvägspaketet.

Som exempel kan nämnas att för ett fordon som överensstämmer med samtliga relevanta TSD:er, och vars delsystem redan är godkända för ibruktagande, ska godkännande lämnas utan ytterligare kontroller. Om fordonet visserligen överensstämmer med TSD, men dess delsystem inte godkänts, får vissa i direktivet angivna punkter kontrolleras, exempelvis teknisk integrering mellan fordonet och berörd infrastruktur (jfr nedan om företags föreslagna ansvar om fordons linjekompatibilitet).⁷²

⁷¹ Se prop. 2010/11:160, s. 21.

⁷² Prop. 2010/11:160, s. 21.

Det finns också regler om *typgodkännanden* och anges att medlemsstaterna därutöver även får införa bestämmelser om godkännanden av ”en serie” fordon.

I kapitel 6 behandlas *anmälda organ*. Utöver annat anges att medlemsstaterna ska underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om vilka organ som har fått i uppgift att genomföra förfarande för bedömning av överensstämmelse eller lämplighet för användning av komponenter (EG- försäkran) och kontrollförfarandet för delsystem (EG-kontrollförklaring). Underrättelsen ska innehålla uppgifter om varje organs kompetensområde och identifikationsnummer.

7.2 Förändringar av bestämmelser av driftskompatibilitet och järnvägssäkerhet

Förutom förändringar i bestämmelserna om marknadsöppning innehåller det fjärde järnvägspaketet en rad förslag till bestämmelser om förändringar i det tekniska och säkerhetsmässiga regelverket. Problemet med nuvarande regelverk är att godkännandeprocessen är särskilt tidsödande och det finns ett behov att snabba upp och effektivisera beslut i allmänhet vad gäller regelgivning och processen. Kort uttryckt går förändringsbestämmelserna ut på att snabba upp processer och förhindra möjligheterna till förtäckt diskriminering av medlemsstater. För att uppnå detta föreslår kommissionen att ERA:s roll ska stärkas. Förändringar ska ske främst genom en omarbetning av driftskompatibilitetsdirektivet, järnvägssäkerhetsdirektivet och förordningen om ERA.⁷³

7.2.1 Förändringar i driftskompatibilitetsdirektivet

Den första av tre delförändringar berör driftskompatibilitetsdirektivet. Här föreslås *för det första* att medlemsstaternas möjlighet att utfärda nationella icke-harmoniserade bestämmelser

⁷³ Angående detta avsnitt – se kommissionens förslag till omarbetning av driftskompatibilitetsdirektivet, COM(2013) 30 final, 2013/0015 (COD), Bryssel 30/1/2013, kommissionens förslag till omarbetning av järnvägssäkerhetsdirektivet, COM(2013) 31 final, 2013/0016 (COD), Bryssel 30/1/2013, kommissionens förslag till ändringar förordningen av europeiska järnvägsbyrån, COM(2013) 27 final, 2013/0014 (COD), Bryssel 30/1/2013, samt Regeringens faktagromemoria 2012/13:FPM66, Fjärde järnvägspaketet – järnvägssäkerhet och driftskompatibilitet.

ska begränsas. *För det andra* ska beslut om godkännande av fordon samt av markbaserade komponenter i trafikstyrnings- och signal-system flyttas från nationell till EU-nivå. Detta innebär att Sveriges nationella säkerhetsmyndighet (Transportstyrelsen) beslut ska övertas av ERA i framtiden. *För det tredje* ska järnvägsföretagen ansvara för uppgifter inom ramen fordonsgodkännandeprocessen som i dag är av myndighetskaraktär. Det innebär att Transportstyrelsens uppgifter i dag flyttas över på järnvägsföretagen att ansvara själva för. *För det fjärde* ska kommissionen ges befogenhet att besluta om TSD:er, där det anges hur järnvägsutrustning ska vara konstruerad, underhållen och handhavd. Därigenom ändras dagens kommittéförfarande. *För det femte* föreslås kommissionen ges befogenhet att – inom ramen för ett kommittéförfarande – besluta om klassificering av nationella bestämmelser som kompletterar eller införlivar TSD:er. Det innebär att dagens system med granskande kommittéförfarande baserat på ERA:s förslag i samarbete med bl.a. Transportstyrelsen kommer att förändras i grunden. Slutligen ska även de krav som följer av TSD:er göras tillämpliga vid flera situationer. *För det sjätte* kommer även funktionen av anmälda organ och register att förändras.

För svenskt vidkommande kommer förslaget, om det antas i nuvarande lydelse, att få konsekvenser för nationella bestämmelser – främst i 2 kap. JvL – om godkännande av järnvägsutrustning, beslut om utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg och beslut om att delsystem inte behöver uppfylla krav i TSD. Genom att ERA övertar vissa beslut från Transportstyrelsen kommer anpassningar av bestämmelserna att behöva göras. Detsamma gäller även när det gäller järnvägsföretagens egenkontroll och beslut om fordons linjekompatibilitet, vilket alltså flyttas över från myndighet till företag. Anpassningar av regelverket gällande tillämparheten för TSD:er kommer även att bli aktuella. Ändringar avser företrädesvis att möjligheterna till undantag begränsas och TSD:er blir tillämpliga även vid mindre ombyggnader.

7.2.2 Förändringar i järnvägssäkerhetsdirektivet och av europeiska järnvägsbyråns roll

Föreliggande förslag till en omarbetning av järnvägssäkerhetsdirektivet innehåller en rad bestämmelser syftande till centralisering och avlyftande av ansvar för nationella myndigheter till EU.

För det första föreslås genom en förändring av artikel 8 att medlemsstaternas möjlighet att utfärda nationella icke-harmoniserade beslut ska begränsas. *För det andra* ska beslut om utfärdande av och återkallelse av säkerhetsintyg för järnvägsföretag flyttas från nationell nivå till EU-nivå. *För det tredje* ska kommissionen ges befogenhet att besluta om gemensamma säkerhetsmål, säkerhetsindikatorer och säkerhetsmetoder. *För det fjärde* ska järnvägsbyrån ges befogenhet att i samarbete med nationella myndigheter utöva tillsyn mot järnvägsföretag och viss järnvägsutrustning. Härigenom flyttas även tillsynsuppgifter från nationell nivå – åtminstone delvis – till central EU-nivå. *För det femte* förlås att antalet aktörer inom järnvägssystemet som ska tillämpa gemensamma säkerhetsmetoder (CSM) utökas och ska åläggas rapporteringsskyldighet beträffande upptäckta säkerhetsbrister. *För det sjätte* ska kommissionen – genom granskande kommittéförfarande – besluta om införande av obligatoriska krav på underhållsansvariga enheter (vilka i dag endast omfattar godsvagnar).

När det gäller ERA föreslås en förändring av förordning 881/2004 på en rad väsentliga punkter. Kortfattat omfattar dessa:

För det första att ERA ges beslutsbefogenheter beträffande fordonsgodkännanden, utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg och markbaserade komponenter i system för trafikstyrning och signalering, allt i enlighet med driftskompatibilitetsdirektivet. *För det andra* införs en (något oklar) skyldighet för nationella myndigheter att samarbeta med ERA som ska preciseras i avtal [sic!] mellan myndigheterna. *För det tredje* ska kommissionen ges befogenhet att besluta om nivå och avgifter för ERA:s utökade verksamhet. *För det fjärde* föreslås inrättande av särskilda överklagandenämnder för ERA:s beslut. Nämndernas beslut ska kunna överklagas till EU-domstolen. Ärendena kan dock, som regeringen framhåller, komma att omfatta tillämpning av icke-harmoniserade nationella bestämmelser.⁷⁴ *För det femte* intas nya bestämmelser om ERA:s interna organisation och ett

⁷⁴ Se PM 2012/13:FPM66, s. 7.

klassificeringsverktyg för medlemsländerna att använda vid förenkling av deras system av nationella säkerhetsbestämmelser.

För Sveriges del kommer förändringarna i säkerhets- och tillsynshänseende att innebära förändringar gällande myndighets tillsyn m.m. (här; Transportstyrelsen), men även bestämmelser om överklagande av vissa myndighetsbeslut. Sålunda påverkas bestämmelserna i 8 kap. JvL i grunden. Ett i sammanhanget tämligen problematiskt förhållande är att svenska myndigheter ska dela tillsynsansvaret med en central EU-institution och att det införs en för svenskt vidkommande svårhanterlig ordning gällande rättsmedel. Sålunda kommer förvaltningsbesvär mot beslut att bli särskilt problematiskt. Regeringen har framfört tvivel om den nu föreslagna ordningen alls är konstitutionsenlig och eventuellt stridande mot centrala grundlagsbestämmelser, t.ex. vad gäller Transportstyrelsens möjlighet att bedriva tillsyn av svensk lag.⁷⁵ Detta förhållande måste nog utredas.

⁷⁵ PM 2012/13:FPM66, s. 8.

8 Organisation avseende resenärers rättigheter

Tågpassagerares rättigheter och skyldigheter regleras i dag främst genom tågpassagerarförordningen.⁷⁶ Det följer av artikel 1 i förordningen att syftet är för det första att fastställa regler om information som ska tillhandahållas av järnvägsföretag och införande av ett datoriserat informations- och bokningssystem för järnvägstransporter; för det andra fastställs järnvägsföretagens skadeståndsansvar och försäkringsskyldigheter för resenärer och resgods; för det tredje järnvägsföretagens skyldigheter gentemot resenärer vid förseningar; för det fjärde regler skydd av och assistans till funktionshindrade och personer med nedsatt rörlighet vid tågresa; för det femte fastställande och övervakning av tjänstekvalitetsnormer, hantering av risker för resenärers personliga säkerhet och handläggning av klagomål; samt, för det sjätte, allmänna regler om kontroll av efterlevnad.

8.1 Svenska regler om resenärers rättigheter

Tågpassagerarförordningen har redan trätt i kraft 2009, men Sverige har ännu inte infört några nationella sanktionsbestämmelser såsom de uttrycks i artikel 32. I stället föreligger i dagsläget en departementspromemoria.⁷⁷ Däri anges att Sverige avser att inte utnyttja den undantagsmöjlighet fullt ut som finns för medlemsstaterna angående stads- och förortspersontrafik samt regional persontrafik. I stället föreslås en ordning där en trafikslagsövergripande lagstiftning införs för transporter kortare än 100 km alt. tar mindre än 60 minuter och är kortare än 150 km (härefter; *kortdistans*), medan längre transporter ska regleras av tågpassagerarförordningen direkt. Den nationella lagstiftningen föreslås benämnas lag om resenärers rättigheter. För järnvägstrafikens vidkommande kommer lagstiftningen att kortfattat innebära en skyldighet för transportörer som yrkesmässigt tillhandahåller allmänheten persontransporter enligt offentliggjord tidtabell med bl.a. tåg att *ha riktlinjer* avseende resenärernas tillgång till biljetter. I övrigt föreslås sanktionsbestämmelser i lagstiftningen vid avvikelse från informationskravet eller andra

⁷⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer, EUT L 315, 03/12/2007, s. 14–41

⁷⁷ Ds 2013:44, *Lag om resenärers rättigheter - kompletterande bestämmelser*.

skyldigheter i form av marknadsstörningsavgift, åläggande vid vite, föreläggande samt en allmän delegationsordning till myndighet att meddela föreskrifter (i praktiken Konsumentverket och Transportstyrelsen).

Vidare föreslås att järnvägstrafiklagen (1985:192) kompletteras med hänvisning till tågpassagerarförordningen, likaså lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik, lagen (1992:1672) om paketresor samt att JvL kompletteras med befogenhetsbestämmelser för tillsynsmyndighet och att lagen (2006:1116) om information till passagerare ändras och slutligen även att marknadsföringslagen (2008:486) kompletteras med bestämmelser om upplysning om den nya lagen om resenärers rättigheter.

8.2 Tågpassagerarförordningens regler

Enligt tillämpningsreglerna, uttryckta i artikel 2 gäller förordningen alla tågresor och järnvägstjänster i hela gemenskapen som tillhandahålls av ett eller flera järnvägsföretag som innehar tillstånd. Förordningen är dock inte tillämplig på järnvägsföretag och transporttjänster som saknar tillstånd.

Sedan december 2009 gäller att artiklarna 9 (tillgång till biljetter), 11 (skadeståndsansvar för resenärer och resgods), 12 (försäkring), 19 (rätten till transport för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet⁷⁸), 20.1 (information till personer med funktionshinder och nedsatt rörlighet) och 26 (resenärers personliga säkerhet) tillämpas på all persontrafik i hela gemenskapen. Förordningen ger dock medlemsstaterna avseende det sistnämnda möjlighet att på klara, tydliga och icke-diskriminerande grunder under en tid av högst 5 år *bevilja dispens*, som får förnyas två gånger med högst 5 år vid varje tillfälle (dvs. maximalt 15 år), för inhemsk persontrafik från tillämpningen av bestämmelserna i denna förordning. Ett annat undantag härtill är även att medlemsstaterna får undanta *stads- och förortspersontrafik* samt *regional persontrafik* från tillämpningen av bestämmelserna i

⁷⁸ Med person med funktionshinder eller person med nedsatt rörlighet avses en person vars rörlighet är nedsatt vid användning av transporter på grund av någon form av fysiskt funktionshinder (sensoriskt eller motoriskt, bestående eller tillfälligt), psykiskt funktionshinder eller psykisk störning eller ålder och vars situation kräver lämplig uppmärksamhet och anpassning till hans eller hennes särskilda behov av de tjänster som är tillgängliga för alla passagerare.

denna förordning, såsom trafiken är definierad i tillämpliga bestämmelser.

En generell möjlighet till undantag från tillämpningen av förordningen gäller även för *särskilda tjänster eller resor* av det skälet att en betydande del av persontrafiken, inbegriper minst ett stationsuppehåll enligt tidtabell, *tillhandahålls utanför gemenskapen*. Sålunda får under en tid av högst 5 år en medlemsstat på klara, tydliga och icke-diskriminerande grunder *bevilja dispens*, som får förnyas (utan tidsgräns). Vid nyttjande av undantagsmöjligheterna har medlemsstaterna skyldighet att underrätta kommissionen.

8.3 Olika aktörer inom ramen för tågpassagerarförordningen

I tågpassagerarförordningen regleras ansvar och uppgifter för flera olika aktörer på järnvägsmarknaden. Sålunda definieras förutom järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare även andra aktörer:

Transportör, med vilken avses det järnvägsföretag med vilket resenären har ingått transportavtalet⁷⁹ eller ett antal på varandra följande järnvägsföretag som enligt avtalet har skadeståndsansvar.

Ställföreträdande transportör är ett järnvägsföretag som inte har ingått ett transportavtal med resenären, men till vilket det järnvägsföretag som har ingått avtalet har överlåtit en del av, eller hela, järnvägstransporten.

Stationsförvaltare definieras som en organisatorisk enhet i en medlemsstat som har givits ansvaret för förvaltningen av en järnvägsstation. Infrastrukturförvaltaren kan vara stationsförvaltare. I förordningen förutsätts alltså inte att det föreligger någon separation i organisatoriskt hänseende mellan infrastruktur- och stationsförvaltare. Dessa kan sålunda utgöra en enhet.

Researrangör är en arrangör eller återförsäljare, annan än järnvägsföretaget, i den bemärkelse som avses i artikel 2.2 och 2.3 i direktiv 90/314/EEG,⁸⁰ dvs. en person som inte enbart i enstaka fall anordnar resepaket och som direkt eller genom en återförsäljare säljer eller bjuder ut dem till försäljning och en person som säljer eller bjuder ut till försäljning resepaket som satts samman av en arrangör.

⁷⁹ Med transportavtal avses ett avtal om transport mot ersättning eller kostnadsfritt mellan ett järnvägsföretag eller en biljettutfärdare och resenären om tillhandahållande av en eller flera transport-tjänster.

⁸⁰ Rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang, EGT L 158, 23/06/1990, s. 59–64.

Biljettutfärdare är varje återförsäljare av järnvägstransporter som ingår transportavtal och säljer biljetter för ett järnvägsföretags eller för egen räkning. Detta innefattar alltså även alla mellanmän som tillhandahåller biljetter för egen eller annans räkning, i eget eller i annans namn.

I det följande utreds inte det specifika ansvar som järnvägsföretag, transportörer, researrangörer och biljettutfärdare har gällande t.ex. avtalsförhållandet med passagerare, säkerhetsföreskrifter, skadeståndsansvar. Fokus ligger i stället på de områden där olika aktörer har ett gemensamt och/eller otydligt ansvar för aktiviteter eller funktioner.

8.4 Ansvaret för transportavtal, information och biljetter

Reglerna knutna till transportavtalet, information, biljetter och ansvar återfinns företrädesvis i artikel 4–10, samt avdelning II och III i bilaga I.

8.4.1 Information om trafiktjänst som upphör

Enligt artikel 7 ska järnvägsföretagen eller, i tillämpliga fall, behöriga myndigheter som är ansvariga för kontrakt om allmän järnvägstrafik, på lämpligt sätt, och innan beslutet genomförs, offentliggöra beslut om att dra in tjänster. I detta fall torde det röra sig om antingen järnvägsföretaget eller RKTM beroende av om det är en samhällsstödd/samhällsinitierad verksamhet eller ej. Detta ansvar torde inte ge upphov till några större otydligheter; vid kommersiell trafik ligger ansvaret på järnvägsföretaget – i annat fall på myndigheten.

Enligt föreliggande förslag kommer denna förordnings regler inte vara tillämpliga på kortdistanser

8.4.2 Ansvaret för reseinformation

Enligt artikel 8 ska *järnvägsföretag och biljettutfärdare* som erbjuder transportavtal för ett eller flera järnvägsföretags räkning på begäran, utan att bestämmelserna i artikel 10 påverkas (reseinformation och bokningssystem), ge resenären åtminstone

den information som avses i del I av bilaga II⁸¹ om de resor för vilka ett transportavtal erbjuds av det berörda järnvägsföretaget. Ansvaret är som utgångspunkt gemensamt och resenärer har alltså rätt att på begäran erhålla samma – här aktuell – information från båda parter. En begränsning är dock att biljettutfärdare som erbjuder transportavtal för egen räkning, och researrangörer, ska lämna denna information *om den finns tillgänglig*. En sådan begränsning gäller alltså inte biljettutfärdare som säljer för järnvägsföretags räkning, något som i praktiken torde innebära att järnvägsföretaget måste tillse att dess återförsäljare har tillgång till adekvat information i sådana fall.

Vidare stadgas ett ensamt ansvar för järnvägsföretagen att under resan lämna resenären åtminstone den information som avses i del II av bilaga II.⁸² Reglerna föreslås att inte att omfatta kortdistanser i Sverige.

8.4.3 Ansvaret för biljetter, direktbiljetter och bokningar

Artikel 9 stadgar att järnvägsföretag och biljettutfärdare ska erbjuda biljetter, direktbiljetter och bokningar när sådana finns att tillgå. Ansvaret gäller i detta fall en generell erbjudandeplikt (dock en kontraheringsplikt) – synbarligen till envar.

Järnvägsföretagen har ett längre gående distributionsansvar för biljetter och har sålunda en skyldighet att distribuera biljetter till resenärerna via åtminstone ett av följande försäljningsställen:

- a) Biljettkontor eller biljettautomater.
- b) Telefon, Internet eller via annan allmänt tillgänglig informationsteknik.⁸³
- c) Ombord på tågen.⁸⁴

⁸¹ Detta gäller information före resan om allmänna avtalsvillkor, tidtabeller och villkor för den snabbaste resan, tidtabeller och villkor för det lägsta biljettpriset, möjligheterna att utnyttja förbindelserna, villkor för detta och tillgången till hjälpmedel ombord på tågen för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet, möjligheten att medföra cyklar samt villkor för detta, tillgång på platser för rökare och icke-rökare, i första och andra klass samt i ligg- och sovvagnar, eventuella faktorer som kan leda till avbrott eller förseningar i trafiken, tillgång till tjänster ombord på tågen, förfaranden för att återfå förlorat resgods och förfaranden för inlämnande av klagomål.

⁸² Information under resan som omfattar tjänster ombord på tågen, nästa station, förseningar, viktigare anslutande tåg och säkerhets- och trygghetsfrågor.

⁸³ När det gäller tjänster som tillhandahålls enligt avtal om offentliga tjänster fick emellertid ingen skyldighet att tillhandahålla biljetter via telefon, internet eller annan allmänt tillgänglig informationsteknik. I vad mån dessa avtal skiljer från avtal om allmän trafik är dock oklart och kan vara resultatet av en felöversättning

Om det inte finns något biljettkontor eller någon biljettautomat på avgångsstationen ska resenärerna *på järnvägsstationen* informeras om dels möjligheten att köpa biljett per telefon, via Internet eller på tåget samt hur detta ska göras, dels den närmaste järnvägsstation eller plats där det finns biljettkontor och/eller biljettautomater. Det är inte stadgat vem som har detta ansvar. Det ligger dock närmare till hands att tolka bestämmelse så att det primärt torde vara järnvägsföretagets ansvar att information om detta, eftersom det i sådana fall inte finns någon biljettutfärdare på den aktuella platsen och att stationsförvaltaren rimligen inte ska åläggas ett sådant ansvar.

I Sverige förslås särskilda regler att gälla för kortdistanser, varvid dessa regler blir tillämpliga för längre tågresor.

8.4.4 Ansvar för reseinformation och bokningssystem

För att lämna den information och utfärda de biljetter som behandlats ovan stadgas i artikel 10 en skyldighet för järnvägsföretag och biljettutfärdare att använda ett datoriserat informations- och bokningssystem för järnvägstrafik (CIRSRT)⁸⁵ som ska upprättas enligt de förfaranden som avses i denna artikel. Ansvar att upprätta systemet åvilar därmed i praktiken järnvägsföretaget i egenskap av utförare av tjänsten, men kan även träffa biljettutfärdaren om denne tillhandahåller biljetter för egen räkning. Härtill finns sedan en skyldighet att använda och anpassa systemet med iakttagande av respekt för personuppgifter.

⁸⁴ Järnvägsföretagen har skyldighet erbjuda möjlighet att erhålla biljetter för respektive förbindelse ombord på tåget om inte detta begränsas eller vägras av säkerhetsskäl, enligt en policy mot bedrägerier, på grund av obligatorisk platsbokning eller på *skäliga* kommersiella grunder.

⁸⁵ Ett datoriserat system med information om järnvägsförbindelser som erbjuds av järnvägsföretag. Detta system ska omfatta följande information om persontrafiken: a) scheman och tidtabeller för persontrafiken; b) platsstillgången på persontåg; c) biljettpriser och särskilda villkor; d) hur tågen kan utnyttjas av personer med nedsatt rörlighet; e) olika möjligheter att göra bokningar eller utfärda biljetter eller direktbiljetter, i den utsträckning vissa av eller samtliga dessa möjligheter är tillgängliga för användarna.

8.4.5 Ansvar för assistans vid förseningar

Med undantag för föreslagna nationella regler i Sverige om kortdistanser gäller enligt artikel 18 att järnvägsföretaget *eller* stationsförvaltaren har en skyldighet att vid försenad ankomst eller avgång hålla resenärerna *informerade* om situationen och om förväntad avgångs- och ankomsttid så snart dessa uppgifter finns att tillgå. Ansvaret är alternativt och förordningen anger inte vem som har det primära och subsidiära ansvaret. Indirekt synes dock följa att eftersom huvudprestationen ligger på järnvägsföretagen torde ansvaret i första hand åvila dem, men att järnvägsföretag i samarbete med stationsförvaltare kan uppfylla sitt ansvar genom att låta informera om förseningar genom stationsförvaltarens försorg.

Härtill gäller att vid varje sådan försening som överstiger 60 minuter ska resenärerna dessutom kostnadsfritt erbjudas

- a) *måltider* och *förfrysningar*, om dessa finns att tillgå ombord på tåget eller på stationen eller rimligen kan anskaffas, som står i skälig proportion till väntetiden,
- b) *hotellrum* eller annan *inkvartering*, samt *transport* mellan järnvägsstationen och inkvarteringsplatsen, när ett uppehåll på en eller fler nätter, eller ett ytterligare uppehåll blir nödvändigt, där och om detta är fysiskt möjligt,
- c) *transport* från tåget till järnvägsstationen, till en alternativ avgångspunkt el-ler till den slutliga bestämmelseorten för förbindelsen om tåget har blivit stående på linjen, där och om detta är fysiskt möjligt.

Anmärkningsvärt nog stadgas inte vem som ska erbjuda denna assistans och dessa tjänster, men eftersom avtalsförhållandet primärt är mellan resenären och järnvägsföretaget torde ansvaret i första åvila järnvägsföretaget. Det förefaller orimligt att stationsförvaltaren skulle träffas av detta ansvar.

Till sist anges ett primärt ansvar för järnvägsföretagen i händelse av att förbindelsen måste avbrytas att så snart som möjligt *organisera alternativ befordran* av resenärerna. I alla händelser ska järnvägsföretag (notera: inte stationsförvaltaren) som genomför trafiken vid tillämpningen av skyldigheterna fästa särskild uppmärksamhet vid behoven hos personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet och eventuella medföljande personer.

Slutligen måste järnvägsföretagen på resenärens begäran intyga på biljetten att tågtrafiken varit försenad, att förseningen lett till en missad anslutning eller att förbindelsen har ställts in.

8.4.6 Ansvaret för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet

Stationsförvaltares huvudsakliga uppgifter torde vara självklara, vilket även framgår av SERA-direktivet; att tillhandahålla stationsanläggning(ar) och därtill knutna tjänster. De organisatoriska reglerna knuta till den verksamheten framgår primärt av SERA-direktivet, vilket har utvecklats ovan. Vad däremot gäller de lagfästa kraven på utförandet av tjänsterna i anläggningarna har mer detaljerade regler tagits fram i tågpassagerarförordningen.

Ansvaret gällande rätten till transport

Det följer till att börja med att stationsförvaltare – gemensamt med järnvägsföretag – har ett ansvar enligt artikel 19 att med aktivt deltagande av organisationer som företräder personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet, ha eller *fastställa icke-diskriminerande regler* för befordran av personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet, vilka utan extra kostnad ska erbjudas bokningar och biljetter. Att fastställandet av regler ska ske gemensamt torde vara naturligt, även om ordalydelsen inte ger direkt uttryckt för detta. Det anges inte i förordningen vem som har det primära och/eller subsidiära ansvaret eller hur samrådet ska gå till alternativt vad som händer i avsaknad av samråd.

Det föreslås ingen skillnad i Sverige mellan kort- och långdistanstransporter i detta hänseende, varför förordningens bestämmelser blir tillämplig fullt ut för detta ansvar.

Ansvaret för information till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet

Till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet, vilka begär information om tågtrafiktjänsternas tillgänglighet och om förutsättningarna för att kunna ta sig in i och ut ur vagnarna samt om vilka hjälpmedel som finns ombord på tågen, stadgas ett

gemensamt ansvar. Sålunda ska järnvägsföretaget, biljettutfärdaren eller researrangören kunna ge den informationen. Ansvaret synes vara primärt, vilket innebär att samtliga aktörer måste kunna ge information direkt till sådana personer. Det kan noteras att här aktuella skyldighetsinnehavare även därvidlag måste se till att ha information om den relevanta infrastruktur som finns på t.ex. stationer, eftersom detta påverkar möjligheterna att ta sig ombord och av tåg. Stationsförvaltaren har däremot inte givits något samordnings- eller upplysningsansvar i detta hänseende.

I vissa fall finns enligt artikel 19.2 en möjlighet till undantag för befordran av rörelsehindrade eller personer med funktionshinder. Järnvägsföretag, biljettutfärdare och/eller researrangörer har därvidlag en skyldighet att på begäran skriftligen informera vederbörande inom fem arbetsdagar om skälen till varför befordran vägras eller krav på medföljande ställs upp.

Det föreslås inte heller någon skillnad i Sverige mellan kort- och långdistanstransporter i detta hänseende, varför förordningens bestämmelser blir tillämplig fullt ut för detta ansvar.

Ansvaret gällande tillgänglighet

Beträffande tillgänglighet stadgas det gemensamma ansvaret för järnvägsföretag och stationsförvaltare enligt artikel 21 att, i överensstämmelse med TSD för personer med nedsatt rörlighet, se till att stationer, perronger, rullande materiel och andra inrättningar är *tillgängliga* för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. Vidare stadgas en skyldighet att vidta *varje rimlig ansträngning* för att personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet ska ha möjlighet att resa med tåg, i de fall när det saknas personal som kan fungera som ledsagare.

Ansvaret föreslås för Sveriges vidkommande att bli detsamma vid kort- och långdistanresor, varför förordningens bestämmelser blir tillämpliga här. Härigenom uppkommer ett indirekt samordningsansvar mellan järnvägsföretag och stationsförvaltare att dels tillgängliggöra tågen eller mera generellt; möjliggöra tågresor och gemensamt organisera personal för ledsagning. Ingen av aktörerna ges det primära ansvaret, varför det i stället är fråga om ett delat och till synes solidariskt ansvar.

Ansvaret för assistans på stationer

För stationsförvaltare gäller även beträffande *assistans på stationer*, enligt artikel 22, en särskild skyldighet att vid avresa från, tågbyte vid eller ankomst till en bemannad järnvägsstation lämna personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet *kostnadsfri assistans*, så att de kan stiga på avgående tåg, byta till anslutande tåg eller stiga av ett ankommande tåg till vilket de köpt biljett, utan att tillämpningen av reglerna för utnyttjande enligt artikel 19.1 därför påverkas.

Sverige har valt att föreslå undantag från artikel 22 för kortdistanssträckor och därmed blir den tillämplig på långdistanssträckor. Här ska även nämnas att förordningen ger möjlighet till undantag för medlemsstaterna avseende personer som utnyttjar förbindelser inom ramen för ett avtal om allmänna tjänster som tilldelats i enlighet med gemenskapslagstiftningen, under förutsättning att den behöriga myndigheten tillhandahåller arrangemang med likvärdig eller bättre tillgång till transporttjänster. Sverige har i stället kopplat detta till kortdistanser.

Vad gäller *obemannade stationer* ska järnvägsföretaget och stationsförvaltaren se till att lätt tillgänglig information i enlighet med reglerna för befordran i artikel 19.1 visas beträffande närbelägna, bemannade stationer och omedelbart tillgänglig assistans för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet.

Ansvaret för villkor för assistans

Gällande *villkor för assistans* finns en skyldighet enligt artikel 24 för järnvägsföretag, stationsförvaltare, biljettutfärdare och researrangörer att samarbeta för att lämna assistans till personer med nedsatt rörlighet enligt artiklarna 22 och 23 i enlighet med följande:

1. Assistansen ska lämnas under förutsättning att det järnvägsföretag, den stationsförvaltare, den biljettutfärdare eller den researrangör biljetten köpts hos minst 48 timmar innan assistansen erfordras har meddelats att personen behöver sådan assistans. Om biljetten avser flera resor ska ett meddelande vara tillräckligt, under förutsättning att tillräcklig information lämnas om tidpunkten för påföljande resor.

2. Järnvägsföretag, stationsförvaltare, biljettutfärdare och researrangörer ska vidta de åtgärder som erfordras för att ta emot dessa meddelanden.
3. Om inget meddelande i enlighet med led a lämnas, ska järnvägsföretaget och stationsförvaltaren i all rimlig utsträckning lämna den assistans som erfordras för att personen med funktionshinder eller nedsatt rörlighet ska kunna företa resan.
4. Stationsförvaltaren ska, utan att andras förfoganderätt över områden utanför järnvägsstationen åsidosätts, utse platser inom och utanför järnvägsstationen där personer med nedsatt rörlighet kan anmäla sin ankomst till järnvägsstationen och, om så behövs, begära assistans.
5. Assistansen ska lämnas under förutsättning att personen med funktionshinder eller nedsatt rörlighet finner sig på utsedd plats vid den tidpunkt som avtalats med det järnvägsföretag eller den stationsförvaltare som lämnar assistansen. Den avtalade tidpunkten får ligga högst 60 minuter före offentliggjord avgångstid, eller före den tidpunkt då samtliga resenärer uppmanats att checka in. Om det inte finns någon föreskriven tidpunkt vid vilken personen med funktionshinder eller nedsatt rörlighet ska infinna sig, ska personen i fråga infinna sig på den utsedda platsen senast 30 minuter före offentliggjord avgångstid, eller före den tidpunkt då samtliga resenärer uppmanats att checka in.

Det kan noteras att samarbetskyldigheten enligt förordningen i Sverige inte kommer att gälla kortdistanser, utan i stället längre distanser. Skyldigheten är tvådelad; dels finns en samarbetskyldighet om och hur assistans ska lämnas, dels vad som ska utföras av vem.

8.4.7 Uppgifter angående resenärernas personliga säkerhet

Det följer av artikel 26 att järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och stationsförvaltare i samförstånd med de offentliga myndigheterna ska vidta lämpliga åtgärder inom sina respektive ansvarsområden, och anpassa åtgärderna till den säkerhetsnivå som fastställs av dessa myndigheter, för att säkerställa resenärernas personliga säkerhet på järnvägsstationer och ombord på tågen och

för att hantera risker. De ska samarbeta och utbyta information om de bästa metoderna för att förebygga handlingar som sannolikt kan försämra säkerhetsnivån.

Inga undantag är föreslagna för detta ansvar gällande kortdistanstrafik. Däremot kan konstateras att det inte förefaller finnas ett gemensamt solidariskt ansvar i detta fall – i stället synes ansvaret träffa respektive aktör för de områden som primärt berör dem, medan det samtidigt finns ett gemensamt (ev. solidariskt) att verka för säkerhet inom de områden där fler än en av dem är berörda.

8.4.8 Uppgifter angående information till resenärer

Enligt artikel 29 har järnvägsföretag, stationsförvaltare och researrangörer ett ansvar att, *när de säljer tågbiljetter*, informera resenärerna om de rättigheter och skyldigheter som de har enligt tågpassagerarförordningen. För att uppfylla denna informations-skyldighet får järnvägsföretag, stationsförvaltare och researrangörer använda en sammanfattning av dessa bestämmelser, som ställs till deras förfogande och som utarbetas av kommissionen på samtliga officiella språk vid Europeiska unionens institutioner. På stationen och i tågen ska stationsförvaltare resp. järnvägsföretag på ett lämpligt sätt informera resenärerna om kontaktuppgifterna för det organ som medlemsstaterna utsett enligt tillsynsorganen.

Det har inte föreslagits några undantag för svenskt vidkommande gällande information till passagerare, varför åtminstone en sammanfattning av reglerna måste tillhandahållas av här aktuella aktörer.

8.5 Tillsynsansvaret gällande resenärers rättigheter

Enligt artikel 30 ska varje medlemsstat utse ett eller flera tillsynsorgan som ska an-svara för att denna förordning efterlevs. Varje organ ska vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att resenärernas rättigheter respekteras. Organen ska i fråga om sin organisation, sina finansieringsbeslut, sin rättsliga struktur och sitt beslutsfattande vara *oberoende* av infrastrukturförvaltare, tilldelningsorgan och järnvägsföretag.

Det stadgas vidare att resenärerna får rikta klagomål om de överträdelser av denna förordning som hävdas av dem till det tillsynsorgan, eller till andra lämpliga organ som utsetts av en medlemsstat. För Sveriges del blir det därmed i första hand tillsynsmyndigheten, men det utesluter heller inte att resenärer kan åberopa reglerna civilrättsligt.

Det följer av artikel 31 att för att kunna samordna beslutsprinciperna i hela gemenskapen ska de tillsynsorgan som avses i artikel 30 utbyta information om sitt arbete, sina beslutsprinciper och sin beslutspraxis. Kommissionen ska stödja tillsynsorganen i detta arbete. Informationsutbytet kommer därmed att omfatta såväl nationellt utbyte mellan svenska myndigheter och mellan svenska och utländska myndigheter inom EU.

I Sverige har regeringen genom förordning 2012:772 om behöriga myndigheter för resenärers rättigheter lagt fast tillsynsansvaret enligt ett flertal direktiv inom transportsektorn. Av denna förordning följer att ansvaret i dag delas mellan Konsumentverket och Transportstyrelsen.

Enligt 1 § är *Konsumentverket* behörig myndighet och utövar tillsyn över att transportörer, järnvägsföretag, biljettutfärdare, researrangörer, stationsförvaltare, resebyråer, terminaloperatörer och hamnmyndigheter fullgör sina respektive skyldigheter. Konsumentverket har tilldelats tillsynsansvaret främst gällande konsumentskyddet (resenärernas rättsliga ställning gentemot aktörerna) enligt artiklarna 4–6 (transportavtal, cyklar och obligatoriska bestämmelser) 8 (reseinformation), 9 (tillgång till biljetter), 11 (skadeståndsansvar), 13–20 (ersättning och skadeståndsansvar), 22.1, 22.3–24 (assistans) och 27–29 (klagomål, kvalitetsnormer och information om rättigheter) i tågpassagerarförordningen. Konsumentverket har samma tillsynsansvar gäller passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och vid busstransport samt angående transportörens skadeståndsansvar i samband med olyckor vid passagerarbefordran till sjöss. Det finns i dag i förordningen delegerat ansvar till Konsumentverket att närmare meddela föreskrifter om skyldigheter om detta.

Vad gäller *Transportstyrelsen* ska myndigheten, enligt 2 §, utöva tillsyn över att järnvägsföretag, biljettutfärdare, stationsförvaltare, infrastrukturförvaltare, transportörer och terminaloperatörer fullgör sina respektive skyldigheter enligt artiklarna 10.1, 10.2, 10.4, 12.1, 21 och 26 i tågpassagerarförordningen. Detta avser alltså

reseinformation och bokningssystem (CIRSRT), försäkrings-skyldigheten, tillgänglighetsansvaret och ansvaret för resenärernas personliga säkerhet. Transportstyrelsen har getts rätt att meddela närmare föreskrifter om dessa skyldigheter.

Det är sålunda till viss del fråga om ett överlappande ansvar för de svenska tillsynsmyndigheterna vad gäller järnvägsföretag, biljettutfärdare, stationsförvaltare, terminaloperatörer. Förvisso avser tillsynsarbetet skilda aspekter av verksamheterna, men synbarligen är behovet stort av samordning mellan myndigheterna – ett område som kvarstår som oreglerat och kan potentiellt behöva tydliggöras. Det skall även hållas i åtanke att infrastrukturförvaltare kan ikläda sig olika roller beroende av vilken anläggning eller tjänst som frågan avser och därmed träffas av skilda regelverk och tillsynsarbete för i en allt väsentligt sammantagen verksamhet.

8.5.1 Förenligheten med EU-rätten

Det följer av artikel 30 i tågpassagerarförordningen att Sverige ska utse ett eller flera tillsynsorgan som ska ansvara för att förordningen efterlevs. Varje organ ska vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att resenärernas rättigheter respekteras. Det stadgas vidare att varje organ i fråga om sin organisation, finansieringsbeslut, rättsliga struktur och beslutsfattande vara oberoende av infrastrukturförvaltare, tilldelningsorgan och järnvägsföretag. Resenärerna ska ha rättighet att rikta klagomål om överträdelser av förordningen till behöriga organ.

EU-domstolen har fastslagit att bestämmelserna i en förordning i allmänhet har omedelbara verkningar i de nationella rättsordningarna p.g.a. deras beskaffenhet och deras funktion i unionens rättskällesystem, utan att det krävs att de nationella myndigheterna antar tillämpningsföreskrifter. När det gäller vissa bestämmelser i förordningar kan emellertid krävas att medlemsstaterna eller EU antar tillämpningsföreskrifter för att genomföra förordningar. Gällande tågpassagerarförordningen har därför EU-domstolen ansett att det krävs att medlemsstaterna antar tillämpningsföreskrifter som syftar till att definiera det nationella tillsynsorganets befogenheter. Noteras ska att förordningen i sig

inte utgör den rättsliga grund som ger den nationella tillsynsmyndigheten rätt att utfärda tvingande föreskrifter.⁸⁶

De grundläggande kraven om att det ska finnas organ och deras oberoende enligt förordningen synes vara uppfyllda genom att uppgiften i Sverige tilldelats oberoende myndigheter. Här har jag inte tagit ställning till innehållet i tvingande regler och dessas förenlighet med EU-rätten.

⁸⁶ Mål C-509/11, C-509/11, *ÖBB-Personenverkehr* [Ännu ej publicerat i REU], Se även mål C-367/09, *Belgisch Interventie- en Restitutiebureau mot SGS Belgium NV m.fl.*, REG [2010] s. I-10761, p. 32-33, mål 93/71, *Leonesio*, REG [1972], s. 287, p. 5, och mål C-278/02, *Handlbauer*, REG [2004], s. I-6171, p. 25.

9 Möjlighet till reversering av genomförd liberalisering

Ovan har anförts att det i visst hänseende skulle kunna vara mera effektivt och kanske ändamålsenligt med en mindre ingripande omreglering som utgår från t.ex. en allmän acceptans av vertikalt integrerade verksamheter och en reglering som främst tar sikte på särskilda konkurrensfrågor i stället för, som nu, en totalt genomgripande paneuropeisk harmonisering av järnvägssektorn med mycket detaljrik reglering. Härtill finns frågan om Sverige, som redan innan regleringen infördes på EU-nivå har gått mycket längre i uppdelning av verksamheter, kan reversera sin ordning eller lagstiftning, så att den inte mer än nödvändigt uppfyller EU:s krav. Faktum härvidlag är att det i första hand inte i Sverige varit frågan om en genom rättsregler framtvungad vertikal separation av verksamheter, utan snarare en av staten genomförd *de facto*-separation av till järnvägen knutna verksamheter (trafik, spår, stationer, underhåll m.m.).

Enligt min mening är det sammantaget mycket svårt att reversera den nuvarande ordningen, vilket ska utvecklas i det följande.

9.1 Allmänt om återgång av liberaliserade verksamheter

9.1.1 Betydelsen av EU-rättens företrädare

För det första kommer numera antagna EU-rättsliga järnvägs-specifika regler sannolikt inte att tillåta en återgång till ursprungsläget. Genom det föreslagna fjärde järnvägspaketet, men även med hänsyn till SERA-direktivets nu gällande omarbetning, kommer Sverige genom statliga åtgärder sannolikt inte att kunna reversera strukturen på marknaden genom en vertikal återintegration av verksamheter eller sammanläggning av skilda operatörers verksamheter, eftersom det sannolikt kommer att strida mot de specifika järnvägstransporträttsliga regler som härrör från EU. Detta berör framförallt kommande rättsliga krav på separation av verksamheter som Sverige genomfört i förtid i förhållande till EU-rätten. Förvisso är det inledningsvis inget formellt rättsligt hinder mot att Sverige återgår till en ordning där undantagsbestämmelser utnyttjas till fullo, men i många väsentliga hänseenden kommer återgång,

efter att tidpunkten för direktivens genomförandetid är till ända, att vara rättsligt omöjligt.

Dessutom kan det ifrågasättas om det är förenligt med EU-rätten att vidta åtgärder som står i strid med direktiven; själva idén med implementeringstid är att de regler som ges uttryck för däri ska införas – inte avvecklas – i nationell rätt. Det skulle på flera sätt verka synnerligen märkligt om en medlemsstat aktivt skulle motverka direktivsbestämmelser; även om grund för fördragsbrott inte föreligger i enskilda fall.

9.1.2 Tekniska hinder för reversering

För det andra kommer de EU-rättsliga harmoniseringssträvanden som ytterst kommer till uttryck genom ERMTS och TSD samt vad som ges uttryck för i driftskompatibilitetsdirektivet att göra återgången till något annat än EU-standard för järnvägstrafiken såväl lagligen som tekniskt-ekonomiskt praktiskt att bli nära nog omöjlig att genomföra, i den mån det efter övergången ens skulle vara önskvärt.

Sverige har redan genomfört en teknisk anpassning i enlighet med gällande TSD:er och även om det inom ramen för denna utredning inte finns tillgång till ett statistiskt underlag för denna fråga, måste en återgång till tidigare system betraktas som mycket svårt, om ens tekniskt-ekonomiskt möjlig. Argumentet i denna del är förvisso inte ett rättsligt, utan mer måhända belysande av hinder mot reversering i allmänhet, som har förklaringsvärde för varför återgång eller förändring i övrigt inte kan göras även om det vore förenligt med gällande rätt. Inom EU-rätten finns emellertid krav på såväl driftkompatibilitet och tågsäkerhet, vilka utgör rättsliga hinder för annan ordning än den som följer av EU-rätten.

9.1.3 Grundlagsrelaterade problem

För det tredje gällande skilda roller för aktörer inom järnvägssektorn, kommer det sannolikt inte att vara möjligt att med hjälp av nationell statlig intervention genom lagstiftning eller liknande åtgärder vara möjligt att aktivt verka för en vertikal återintegration av verksamheter. Att bibehålla en redan existerande sådan är dock en helt annan sak.

Noteras ska att om staten på frivillig väg löser upp eller avvecklar monopol och släpper in privata aktörer på en marknad kommer en återgång till monopol att vara beroende av att detta är förenligt med bestämmelserna om egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen (RF), näringsfriheten i 2 kap. 17 § RF, Europakonventionen om mänskliga rättigheter (jfr 2 kap. 19 § RF) samt EUF-fördraget (bl.a. regler om fri rörlighet) är uppfyllda.

Det finns alltså en överhängande risk att monopoliserande eller inskränkande åtgärder för näringsverksamheter inom järnvägssektorn skulle kunna strida mot bestämmelserna om ingrepp i näringsfriheten på såväl nationell som EU-nivå. Dessutom skulle det kunna strida mot grundläggande bestämmelser i EUF-fördraget om förbud mot hinder för den fria rörligheten av varor och tjänster samtidigt som undantagsbestämmelserna svårligen kan anses vara för handen. Själva avvecklingen i sig kommer därvidlag att tala för motsatsen, varför det kan bli mycket svårt – om alls möjligt – att inskränka näringsfriheten för nytillkomna aktörer.

9.1.4 Problemet med marknadsmisslyckande

För det fjärde torde en återgång till en mer vertikal integrerad ordning endast kunna åstadkommas genom att marknaden själv inordnar sig därefter. Det föreligger dock hinder mot detta genom bl.a. SERA-direktivet och föreliggande förslag till ändringar av samma direktiv, varför det finns lagliga hinder mot en återgång till utgångsläget. I avsaknad av sådana bestämmelser blir dock återintegration beroende av om åtgärden är förenlig med konkurrensreglerna i 4 kap. konkurrenslagen (svenska nationella regler om företagskoncentrationer) alternativt förordning 139/2004 (EU:s koncentrationsförordning). Avgörande i sådana fall är huruvida en koncentration i vertikalt hänseende ska anses leda till ett avsevärt hämmande av effektiv konkurrens på den relevanta marknaden.

Det kan inte uteslutas att detta villkor skulle kunna vara uppfyllt p.g.a. ett faktiskt konsolideringsbehov, men detta förefaller i dagsläget endast vara ett teoretiskt scenario, även om det i praktiken förekommer i andra liberaliserade branscher.⁸⁷ Det saknas underlag inom ramen för denna utredning att uttala sig om

⁸⁷ Jfr bl.a. utvecklingen i apoteksbranschen där vertikal integration har skett under 2013. Se bl.a. Konkurrensverkets beslut i koncentrationsärendet Kronans Droghandel (Oriola-KD)/Medstop, dnr 246/2013.

detta förhållande, men frånvaron av analys av det eventuella objektiva behovet vertikal konsolidering m.h.t. branschens förutsättningar är dock påtaglig.

9.1.5 Ingripande i näringsverksamhet

För det femte är det oproblematiskt att staten för sina helägda – åtskilda – verksamheter låter återintegrera/reversera dem, åtminstone så länge som de inte verkar i konkurrens med några andra aktörer inom respektive verksamhetsområde och så länge EU-rätten ger utrymme för en sådan ordning. Problem uppkommer dock om separerade verksamheter bedrivs av andra aktörer än staten, eller om verksamheten faller in under reglerna om offentlig upphandling.

I sådana fall skulle en reversering bl.a. kunna bli liktydig med verksamhetsförbud, varvid återigen bestämmelserna i grundlagen om näringsfrihet m.m. aktualiseras. Härtill ska läggas att hindrande av den fria rörligheten kan bli nära nog omöjlig att motivera objektivt gentemot EU. Argumenten mot en reversering har sålunda en nära koppling till varandra och det måste anses vara mycket svårt att få en reversering av liberaliseringsåtgärderna förenliga med såväl EU-rätten som nationell svensk rätt.

9.2 Möjlighet till tillbakagång till tidigare ordningar

Såsom utvecklats i det allmänna kapitlet om ev. reversering av lagstiftning måste konstateras att det föreligger mycket starka hinder för Sverige att gå tillbaka till en tidigare gällande teknisk och säkerhetsmässig ordning. Förändringar av svenskt regelverk måste göras i ljuset av kravet på direktivskonform tolkning, varvid syftet med marknadsöppningen och målet om eliminering av hinder för mellanstatlig trafik och möjlighet för utländska operatörer att fritt verka på nationella marknader blir faktorer av yttersta vikt att beakta. De får det hållas för visst att en återgång kan ses som utesluten.

Från ett strikt tekniskt-ekonomist perspektiv förefaller därtill frågan om bibehållande av en teknisk struktur vara aktuell i tidpunkten innan förändringar i stor skala sker. Det förefaller

orealistiskt att ens överväga en återgång till ett tidigare gällande system när anpassningar *de facto* redan har gjorts.

9.2.1 EU-rättsliga hinder mot reversering

Det ska från början konstateras att i enlighet med det allmänna avsnittet ovan om reverseringsmöjligheter så torde utrymmet för författningsgrundade åtgärder syftande till reversering av verksamheter vara ytterst begränsat. Härvidlag måste en åtskillnad i hinderhänseende göras för sådana åtgärder som står i direkt strid mot sektorsspecifik lagstiftning och sådana som indirekt träffas av EU-rättens allmänna bestämmelser.

Genom att EU-rätten inte ingriper i den nationella egendomsordningen blir frågan i huvudsak huruvida det i svensk rätt kan intas bestämmelser om går emot vad som ges uttryck i de olika järnvägsdirektiven (SERA, driftkompatibilitet m.m. och kommande regler i fjärde järnvägspaketet). Här kommer utrymmet att vara nära nog omöjligt att anta regler som avviker från direktivens krav. Tvärtom föreligger här ett krav på att järnvägssektorn måste organiseras på visst sätt. Här ska dock konstateras att direktiven endast ställer krav på vissa kritiska områden – företrädesvis infrastrukturförvaltarens oberoenderoll. I övrigt är kravet på oberoende i princip obefintligt. Detta innebär t.ex. att det inte finns några EU-rättsliga krav på den uppdelning av verksamheter som gjordes av dåvarande SJ under 2001, varför det inte existerar hinder för att sådana verksamheter skulle kunna rymmas inom samma enheter.

9.2.2 Återgång till statlig affärsverklösning / reversering av marknadsöppning

Den i Sverige långt drivna uppdelningen av affärsverket SJ:s samlade verksamheter till skilda bolag, kombinerat med upphandlingar av Trafikverket har självfallet resulterat i många nya aktörer på marknaden. Processen inleddes långt innan Sveriges anslutning till EU och när detta inte har varit resultatet av EU-rättsliga krav är organisationen snarare motiverad av effektivitets- och kostnadsskäl. Det första steget till oberoende var att skilja ut

järnvägstrafiken från statliga förvaltningar. Detta kom till uttryck i direktiv 91/440/EEG⁸⁸

Enligt artikel 4 ålades medlemsstaterna att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att säkerställa att *järnvägsföretagen* när det gäller ledning, administration och intern kontroll över administrativa och ekonomiska frågor samt redovisning har en *oberoende ställning* i enlighet med vilken de framför allt har tillgångar, budget och räkenskaper, som är *skilda från statens*. Vidare stadgades i artikel 5 ett *affärsmässighetskrav* genom en skyldighet att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att göra det möjligt för järnvägsföretagen att anpassa sin verksamhet till marknaden och genomföra denna verksamhet på sina ledningsorgans ansvar för att kunna erbjuda effektiva och lämpliga transporter till lägsta möjliga kostnad för den servicekvalitet som krävs. Vidare krävdes att järnvägsföretag skulle drivas enligt de principer som gäller för kommersiella företag. Detta skulle även gälla deras åtaganden i fråga om offentliga tjänster som ålagts dem av staten och för de kontrakt om offentliga tjänster som de sluter med de behöriga myndigheterna i medlemsstaten. Oberoendekravet kvarstår alltså i så måtto att SERA-direktivet i artikel 4.1 stadgar att ett förvaltningsmässigt oberoende i det medlemsstaterna ska säkerställa att järnvägsföretag som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av medlemsstaterna har en *oberoende ställning* när det gäller förvaltning, administration och intern kontroll över frågor som gäller administration, ekonomi och bokföring, som innebär att de ska hålla i synnerhet tillgångar, budget och bokföring åtskilda från statens. Detta torde i sig inte innebära några problem enligt ordalydelsen att ha kvar SJ AB och Green Cargo AB i ett helstatligt ägande, så länge som bolagen säkerställs en förvaltningsmässigt fri ställning. Återstående frågor är dock hur långt staten kan gå i ägarstyrning av bolaget, antingen direkt eller indirekt.

I ljuset av denna reglering förefaller det naturligt att affärsverket SJ kom att bolagiseras och det får ses som uteslutet att järnvägsföretag hädanefter kan återgå till att bli organiserade som statliga förvaltningar. Nuvarande ordning synes vara den som åtminstone krävs för att uppfylla EU-rättens krav på oberoende.

⁸⁸ Rådets direktiv 91/440/EEG av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar, EGT L 237, 24/08/1991, s. 25–28.

9.2.3 Infrastrukturförvaltarens möjlighet till organisation

Förutom att infrastrukturförvaltarens uppgifter föreslås preciseras genom fjärde järnvägspaketet föreslås även att dessa *uppgifter* inte får tilldelas olika organ eller företag, vilket är gällande ordning enligt SERA-direktivet. Detta måste dock ses som en organisatorisk bestämmelse i så måtto att infrastrukturförvaltaren inte får tilldela dessa uppgifter till något separat företag eller organ. Bestämmelsen måste läsas tillsammans med oberoendekravet, vilket gör att det tidigare var möjligt att ha helt integrerade verksamheter, som genom direktiv 2001/14/EG, art. 4.2 begränsades av oberoendekravet och sedermera genom SERA-direktivets krav i artikel 7. Vidare stadgas i artikel 7 en möjlighet för medlemsstaterna att på järnvägsföretag eller annat organ överlåta ansvaret för att bidra till utvecklingen av järnvägsinfrastrukturen, exempelvis genom investeringar, underhåll och finansiering.

Om fjärde järnvägspaketet införs kommer det att finnas krav på att infrastrukturförvaltaren själv ska ansvara för utveckling, drift och underhåll av järnvägsinfrastruktur i ett nät, såsom utvecklats ovan. I Sverige ankommer denna uppgift på Trafikverket, vilket innebär att eftersom Sverige inte har en situation med vertikalt integrerade järnvägsföretag, liknande Tyskland, kommer Sverige heller inte att kunna nyttja de möjligheter till undantag för vertikalt integrerade företag som föreslås i förslaget till nytt SERA-direktiv; det förutsätter nämligen att infrastrukturförvaltaren redan är vertikalt integrerad när direktivet träder i kraft.

Sammantaget kan sägas att det finns utrymme i dag för en vertikal integration av verksamheter och kommer även att finnas en sådan möjlighet framgent. Om fjärde järnvägspaketet antas kommer dock denna möjlighet att stängas, varvid den nuvarande svenska situationen inte kan reverseras.

9.2.4 Möjligheten till reversering av trafikutbudet

Efter uppdelningen av verksamheterna 2001 har affärsverket SJ:s person och godsavdelningar överflyttats till SJ AB respektive Green Cargo AB. Båda bolagen är helägda av staten. Efter bestämmelserna om marknadsöppning är det uteslutet att dessa bolag i förening eller var för sig kan återges den monopolstatus som SJ hade innan liberaliseringen. Detta är i dag inte förenligt med

vare sig svensk rätt eller EU-rätten. EU-rätten medger dock fortfarande att nationell persontrafik inte behöver liberaliseras, även om detta begränsas av kraven som ställs för internationell persontrafik. Sverige har dock redan öppnat marknaden även för nationell persontrafik. Efter fjärde järnvägspaketet kommer det inte att vara möjligt att med lagliga medel begränsa järnvägstrafik, vare sig gällande EU-rätten eller enligt svensk rätt.

En återstående fråga är dock om det föreligger rättsliga hinder för SJ och Green Cargo att samordna sina verksamheter i gemensamt bolag. Utan hänsyn till konkurrensrättsliga bestämmelser finns det inga hinder vare sig i EU-rätten eller i svensk rätt mot att person- och godstrafik ordnas i ett och samma bolag. Denna teoretiska reversering är sålunda möjlig, så länge det inte inskränker rättigheterna för andra bolag att bedriva konkurrerande järnvägsverksamhet.

9.2.5 Möjligheten till reversering av tjänsteutbudet

Såsom utvecklats ovan har uppdelningen av gamla affärsverket SJ resulterat i en rad olika tjänsteleverantörer som vid tidpunkten för uppdelningen betraktades som inte utgörande kärnverksamhet. Fråga är därvidlag om det skulle finnas möjlighet att reversera denna sönderdelning tillbaka till t.ex. SJ.

I detta hänseende ter sig saken annorlunda än om två trafikslag samordnas, eftersom de i allt väsentligt opererar på skilda marknader. När det gäller tillgång till tjänster är detta verksamheter som är nära knutna till konkurrensvillkoren för järnvägsföretag. I dagsläget finns det enligt direktiv 2001/14/EG inga formella hinder mot att t.ex. SJ skulle kunna förvalta stationer m.m.

Däremot ställer SERA-direktivet upp krav på oberoende enligt artikel 13.3, såsom utvecklats ovan. När tjänsteleverantören för att vissa anläggningar för tjänster står under direkt eller indirekt kontroll av ett organ eller företag som också är aktivt och har en dominerande ställning på de nationella marknader för järnvägs-transporttjänster för vilka anläggningen används, *måste* tjänsteleverantörerna för dessa anläggningar för tjänster vara organiserade på ett sådant sätt att de i organisatoriskt avseende samt i fråga om beslutsfattande är *oberoende* i förhållande till detta organ eller företag. Detta oberoende ska dock enligt direktivet inte innebära att en separat juridisk enhet för anläggningar för tjänster måste

inrättas och får uppfyllas genom inrättandet av separata avdelningar inom en enda juridisk enhet.

Sålunda finns det i dagsläget och ej heller efter implementeringen av SERA-direktivet några formella EU-rättsliga hinder mot att t.ex. Jernhusen och SJ skulle samordna verksamheter, i den mån det vore kommersiellt önskvärt eller motiverat. Däremot måste det i sådana fall säkerställas ett internt oberoende för de i artikel 13.3 angivna anläggningarna och tjänsterna.

I sammanhanget måste framhållas att denna teoretiska möjlighet begränsas av att det endast är möjligt för helägda statliga bolag och att det in svensk nationell lagstiftning inte torde kunna tas in bestämmelser om begränsning av näringsfriheten för dessa verksamheter med hänsyn till grundlagsbestämmelser och EU-rättens bestämmelser om fri rörlighet.

9.2.6 Möjlighet till reversering av upphandlingskravet

I dagsläget föreligger krav på upphandling angående nationell svensk rätt för allmän trafik enligt 15 kap. LUF. Denna ordning är, som utvecklats ovan, något som inte är ett krav enligt EU-rätten, som i dag tillåter direkttilldelning av avtal om allmän trafik. Om fjärde järnvägspaketet kommer att genomföras införs dock ett krav på konkurrensutsättning av anbuden, varför den i dag gällande svenska modellen blir ett rättsligt krav. En teoretisk återgång till direkttilldelning från nuvarande situation kan emellertid även bli problematisk med hänsyn till EU-rättens allmänna principer. Sålunda finns det risk för att en sådan återgång kan strida mot *principen om icke-diskriminering* (förbudet mot direkt eller indirekt diskriminering av leverantörer främst på grund av nationalitet, principen om likabehandling, *principen om ömsesidigt erkännande* (kan bli särskilt svår att kringgå när gäller tillstånd utfärdade av EU-institutioner som är giltiga i hela unionen), *proportionalitetsprincipen* samt principen om transparens (jfr även 1 kap. 9 § LOU).

För andra verksamheter inom som i dag är träffas av upphandlingsdirektiven och/eller de svenska upphandlingsreglerna (kontrakt som ligger under EU-tröskelvärdena) existerar redan ett krav på konkurrensutsatt upphandling i de fall en upphandlande enhet väljer att upphandla varor eller tjänster. Undantaget gäller alltjämt koncessioner som ännu inte blivit slutligt reglerat inom

EU. Däremot föreligger förslag från kommissionen att även koncessioner ska komma att regleras i upphandlingslagstiftningen.

Sammantaget förefaller mycket osannolikt att Sverige kan reversera upphandlingsförfarandet när upphandlande enheter (de som omfattas av upphandlingsreglerna), bl.a. angående järnvägstjänster:

1. Offentliga enheter som tillhandahåller järnvägstjänster i enlighet med järnvägslagen (2004:519) och järnvägsförordningen (2004:526). Regionala och lokala offentliga enheter som driver regionala eller lokala järnvägskommunikationerenligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik.
2. Privata enheter som tillhandahåller järnvägstjänster med tillstånd som utfärdats enligt förordning (1996:734) om statens spåranläggningar, då dessa tillstånd överensstämmer med artikel 2.3 i direktivet

Angående stadstrafik, spårvagnar, trådbussar eller bussar:

1. Enheter som tillhandahåller järnvägs- eller spårvägstjänster i stadstrafik enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik samt lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg.
2. Offentliga eller privata enheter som tillhandahåller allmänna trådbuss- eller busskommunikationer enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik och yrkestrafiklagen (1998:490).

Vidare, vad beträffar upphandlingskravet för Trafikverket, torde det vara oförenligt med gällande rätt att frånga upphandlingskravet gällande bl.a. underhållsarbeten och nyinvesteringar som numera upphandlas externt.

I sammanhanget bör även erinras om att de aktörer som tidigare har varit upphandlingspliktiga, men efter liberalisering inte längre måste upphandla enligt upphandlingslagstiftningen är självfallet fria att göra detta på sådant sätt som de själva bestämmer.

9.2.7 Möjlighet för återgång till utförande i egen regi i övrigt

Det finns utöver de centrala uppgifter som åläggs infrastrukturförvaltare i princip inga krav på att verksamheter kan bedrivas av myndigheter i extern regi. Detta gäller även sådana verksamheter som utlokaliseras från trafik- och tjänsteföretagen. Sålunda finns det t.ex. inga hinder mot att Trafikverket skulle kunna ha en egen produktions- och underhållsavdelning, att RKTM kan bedriva kollektivtrafik i egen regi (uttryckligen tillåtet).

Problemet är snarare det omvända; när dessa verksamheter väljer att *inte* utföra verksamheter i egen regi uppkommer frågor om de (ofta i sin egenskap av myndigheter, representant för staten) tilldelar kontrakt på effektiva och rättvisa villkor – kort sagt bevekelsegrunderna för regler om offentlig upphandling. Det finns i lagstiftningen vare sig på EU-nivå eller nationell svensk nivå något krav på att ens myndigheter måste upphandla järnvägstjänster i stället för att utföra tjänster i egen regi.

Uppkomsten av konkurrens förutsätts många gånger leda till en mera effektiv förvaltning av tillgångarna och medel för att pressa kostnader och effektivisera verksamheter genom att verksamheterna bedrivs enligt affärsmässiga principer. Att dessa fördelar materialiseras är självfallet beroende av branschvillkoren och det finns givetvis gränser för hur långt verksamhetsuppdelning och konkurrensutsättning kan göras för att uppnå bättre resultat än utgångsläget eller alternativa integrerade verksamheter. Detta är dock ingen rättslig fråga och är ytterst ägarens eller lagstiftande församlingars privilegium att fatta beslut om.

Likaså är ofta motivet för att upphandla i stället för att utföra verksamheter i egen regi att det finns effektivare företag som trots vinstkrav kan ge upphandlande enheter ett ekonomiskt fördelaktigare utfall än om verksamheten bedrevs i egen regi. Däremot finns det alltså inga EU-rättsliga krav på konkurrensutsatt upphandling av här aktuella verksamheter

9.2.8 Möjligheten att avvika eller reversera regler gällande passagerares rättigheter

Reglerna om resenärers rättigheter och de organisatoriska krav som ställs upp genom EU-förordningen lämnar i princip mycket litet utrymme för Sverige att avvika från bestämmelserna, mer än vad

som följer av artikel 2 i tågpassagerarförordningen. Förvisso ska framhållas att det finns tämligen omfattande möjligheter till undantag, men enligt föreliggande förslag till förändringar av regelverket på området har Sverige valt att endast nyttja dessa delvis. Området är i övrigt föremål för en förhållandevis detaljerad harmonisering på resenärsskyddsområdet.

Däremot ska framhållas att förordningen är tämligen otydlig främst på de områden där det stadgas ett gemensamt ansvar för flera aktörer. Genom delegationsbestämmelserna som har antagits, och föreslås införas i svensk rätt, kommer här ett stort ansvar att läggas på Konsumentverket och Transportstyrelsen för att – vid behov – tydliggöra ansvaret ytterligare, vilket utvecklats ovan.

10 Sammanfattning och avslutande diskussion

De transporträttsliga EU-reglerna om järnväg syftar i stort till att skapa en inre järnvägsmarknad samtidigt som effektiviteten för transportslaget som sådant ökar och därigenom möjliggör en omställning av transportsätten och att uppnå miljömässiga fördelar. En stor del av denna omställning är knuten till organisationen av vissa kritiska verksamheter.

Organisationen av den svenska järnvägssektorn har genomgått en stor förändring sedan slutet av 1980-talet. I jämförelse med andra länder såsom t.ex. Tyskland kännetecknas den svenska järnvägssektorn dels av en höggradig liberalisering i så måtto att många av de tidigare i gamla affärsverket SJ integrerade verksamheterna har delats upp/bolagiserats i allt väsentligt funktionsmässigt, efter att trafikverksamheten och tillhörande tjänster avskilts från infrastrukturförvaltningen till dåvarande Banverket (numera Trafikverket). Förutom att skapa en inre järnvägsmarknad är syftet med EU-reglerna på området även att liberalisera järnvägssektorn i förhållande till utgångsläget och öka effektiviteten. Till skillnad från många andra branscher är det inte självklart att uppdelning av verksamheter/de-integration – eller ens konkurrensutsättning – *i sig* kan förutsättas skapa ett effektivare utfall från ekonomisk synpunkt i jämförelse med utgångspunkten. Det är därför naturligt att liberaliseringen och inremarknadsbyggandet för järnvägssektorn har gått stegvis och faktiskt tillåtit att verksamheter har kunnat behållas integrerade, med undantag för vissa funktioner som tilldelning av infrastrukturkapacitet och fastställande av avgifter för infrastrukturkapacitet.

I förhållande till EU-rätten har Sverige gått mycket längre än vad som krävs enligt gällande, och även kommande, direktivbestämmelser. Huruvida denna uppdelning är ekonomiskt effektiv eller ändamålsenlig ligger inte inom ramen för detta uppdrag att bedöma, men synes vila på förutsättningen att en sådan uppdelning *i sig* måste förutsättas ge ett bättre resultat än alternativet. Det är emellertid svårt att finna stöd för en sådan principiell inställning – särskilt med tanke på att jämförbara länder aktivt avstått från att genomföra en sådan genomgripande förändring som Sverige tidigare har gjort. Trots att det även framgent kommer att finnas möjlighet att behålla integrerade verksamheter har uppdelningen medfört att en reversering av flera skäl i många fall omöjliggörs.

Vidare har Sverige avstått från möjligheten att införa i svensk lagstiftning en möjlighet att begränsa trafik till förmån för allmän trafik genom en skadlighetsprövning, vilket gör att i princip all trafik konkurrerar om samma trånga sektor i form av infrastrukturkapacitet. Sålunda kan sägas att Sverige kännetecknas som en av de mest öppna marknaderna för trafik på svensk järnvägsinfrastruktur. Med tanke på den mycket stora andelen samhällsfinansierad infrastruktur, trafik och rullande materiel är det påtagligt att Sverige utsätter sig för stora prövningar gällande långsiktiga spelregler för samspelet mellan samhällsinitierad/samhällsstödd trafik å ena sidan och gods- och övrig passagerartrafik å andra sidan.

Gällande allmän trafik, som inte genomförs i egen regi, har Sverige valt att konkurrensutsätta tilldelning av sådana avtal, även om detta inte hittills har varit ett krav enligt EU-rätten. EU-rätten förväntas dock inom kort att utvecklas i riktning mot en sådan ordning. Detta förefaller vara en naturlig ordning som snart även förväntas kompletteras med regler om tjänstekoncessioner, som i dag är ett oreglerat område. Det finns inga formella hinder för att t.ex. kollektivtrafik bedrivs i egen regi och vad som argumentationsvis kan sägas saknas i Sverige är en utförlig genomlysning av förutsättningarna för, möjligheter och hot samt styrkor och svagheter med verksamhet i egen regi i förhållande till *konkurrensutsatt* upphandling av samma verksamhet (outsourcing). En kritisk utvärdering av såväl upphandlingsförfarandet som sådant, vilket inte är utan brister, i kombination med en analys av bevekelsegrunderna för att inte bedriva verksamhet i egen regi vore värdefullt för beslut om kommande organisation av trafikverksamhet, men även annan verksamhet som i dag regelmässigt upphandlas externt.

Det allmänna oberoendekravet i EU-rätten för vissa kritiska verksamheter (infrastrukturtilldelning, avgiftsfastställande) kommer med all säkerhet att medföra en permanent uppdelning mellan trafik- och infrastrukturbolag. Det är nämligen svårförenligt med svensk associationsrätt att upprätthålla kriterierna för oberoende enligt EU-rätten, vilket gör att en funktionell separation i separata legala enheter torde bli en praktisk följd av kraven. Vad som återstår att utreda är vad oberoendet mer konkret innebär för det statliga huvudmannskapet för skilda verksamheter och hur långt svenska staten kan utöva ägarstyrning över verksamheter som t.ex. SJ och Green Cargo, men även hur relationen med andra

verksamheter såsom inom Jernhusen kan utformas samtidigt som infrastrukturförvaltningen ligger kvar i statlig regi. Tentativt är huvudmannaskapet i sig inte något större legalt problem, men gränserna för hur staten kan bedriva ägarstyrning m.m. i trafik- och tjänsteverksamheter kan behöva fastställas närmare.

Tjänster inom järnvägssektorn har lyfts fram och erhållit en särreglering genom nu gällande SERA-direktivet, som ska vara implementerat 2015. Därmed kan förväntas att inte själva organisationen kommer att förändras i någon väsentlig mån, eftersom en separation av verksamheter redan har genomförts i Sverige. Däremot kommer lagstiftningen att behöva kompletteras med bestämmelser om t.ex. kontraheringsplikt och likabehandling för vissa tjänster, vilket i sin tur ger behov att klargöra gränserna för sådana plikter och möjliga undantagssituationer. I detta hänseende råder viss osäkerhet enligt direktivet. Nyinförda regler om oberoende även gällande tjänster kommer att behöva införas i svensk rätt, men det kommer samtidigt att ha relativt liten praktisk betydelse, eftersom reglerna knyts till förekomsten av dominans på annan marknad (järnvägstrafik). Genom den redan gjorda uppdelningen kan det förväntas att sådana direktivfästa krav inte direkt kommer att ha något praktiskt genomslag i Sverige i ett kort tidsperspektiv.

Vidare gäller att reglerna om tjänsteutbud måste dessa läsas tillsammans med tågpassagerarförordningen och det kan konstateras att det råder viss osäkerhet om rollfördelningen gällande t.ex. ansvar för biljetter mellan stationsförvaltare, järnvägsföretag och biljettutfärdare. Detsamma gäller även ansvaret för de skilda uppgifter som relaterar till personer med funktionshinder och nedsatt rörlighet. Härtill ska läggas att tillsynsansvaret än så länge endast har fördelats mellan Konsumentverket och Transportstyrelsen samtidigt som tågpassagerarförordningen inte innehåller några rättsmedel för sanktioner eller för att trygga efterlevnaden av bestämmelserna. Detta är ett område som alltjämt kännetecknas av brister – särskilt med tanke på att t.ex. sanktioner måste lagregleras och inte kan delegeras till myndighet.

Gällande ansvaret för drift och underhåll kan konstateras att Sverige redan har genomfört och alltjämt genomför en omfattande harmonisering av tekniska system och säkerhetssystem så att de ska uppfylla de krav som ställs enligt gällande direktiv om driftskompatibilitet och järnvägssäkerhet. Föreslagna förändringar inom området kommer emellertid att ha stora inverknings

framförallt på Transportstyrelsens uppgifter genom en allmän centralisering av ett flertal uppgifter inom området till Europeiska järnvägsbyrån och kommissionen. Nationella myndigheters roll kommer därmed att minska och ytterligare förstärka den harmoniseringsprocess som pågår inom EU och som syftar till att skapa ett inre järnvägsområde inom unionen. Även om detta förverkligas, så återstår alltjämt den stora frågan om det slutliga finansieringsansvaret för infrastruktur och underhåll. Till skillnad från t.ex. flygsektorn har det inom järnvägssektorn inneburit förhållandevis mycket stora investeringar som i de flesta fall endast kunnat bäras av det allmänna. Oavsett hur harmoniserad järnvägssektorn är i tekniskt hänseende kommer effektiviteten och funktionsdugligheten på nationell nivå långsiktigt vara beroende av att någon bär ansvaret för infrastrukturens tekniska kvalitet och utveckling. Huruvida finansieringsansvaret helt eller delvis ska läggas på det allmänna eller utformas som något krav på kostnadstäckning är en fråga som alltjämt kvarstår som inte helt besvarad. Likaså kvarstår frågan hur och i vilken omfattning kostnaden för detta ska fördelas ut på järnvägstrafiken. Härvidlag torde hänsyn behöva tas till de förutsättningar som gäller för andra trafikslag. För vägtrafiken gäller i princip att det allmänna bär hela direkta kostnaden för infrastrukturen, varvid några direkta tillträdeskostnader inte existerar (trängselskatter undantagna) medan det inom flyget gäller det motsatta där trafiken i princip bär hela infrastrukturkostnaden, som i sig är förhållandevis låg jämfört med järnväg. Först när denna fråga är helt besvarad kan förutsättningar för järnvägens organisation anses vara helt klarlagd.

Vad så till sist gäller möjligheterna till reversering av nu gällande organisatorisk ordning i Sverige har ovan utvecklats att det i EU-rätten finns krav på oberoende för vissa särskilt angivna väsentliga verksamheter. Däremot torde en återgång med hjälp av statliga ingripanden vara i allmänhet mycket svår att genomföra, vilket i allt väsentligt endast lämnar utrymme för marknadens egen konsolidering. Möjligheterna till reversering utvecklas sammanfattningsvis i tabellen nedan om reversering.

I allmänhet kan konstateras att det trots allt finns integreringsfördelar och skalfördelar inom järnvägssektorn. Av den anledningen bör bäras i åtanke att den nu genomförda nära nog fullständiga marknadsöppningen i Sverige inte bara har möjliggjort konkurrens, utan befintliga aktörer kommer därmed även att utsättas för sådan konkurrens även från företag som opererar

vertikalt integrerade och/eller på större skala än svenska operatörer. Därigenom opererar aktörer i andra länder åtminstone delvis enligt andra förutsättningar än svenska aktörer härrörande från gamla affärsverket SJ. I så måtto kan hävdas att konkurrensförutsättningarna inte i alla hänseenden är desamma och kan därigenom även ses som en utmaning för svenskt vidkommande.

Tabell 1 Översikt av den huvudsakliga regleringen av järnvägssektorn

Huvudområde	Delområde	Balanserade EU-rättsliga krav	4:a järnvägspaketet	Undantag	Kommentar
Marknadsöppning	Öppet tillträde för persontrafik	Järnvägsmarknaden är helt öppen för konkurrens sedan 1 oktober 2010	Tillträde till infrastruktur i hela EU för alla typer av persontrafik på järnväg	Möjlighet till stadighetsprövning angående påverkan på allmän trafik	Ingen påverkan på existerande regler
	Förvaltning av infrastruktur - den som förvaltar järnvägsinfrastruktur och övriga anläggningar som hör till infrastrukturen (1 kap. 4 § JvL)	Varje organ eller företag som särskilt ansvarar för att anlägga, förvalta och underhålla järnvägsinfrastruktur, inklusive trafikledning, trafikstyrning och signalering, infrastrukturens uppgifter med avseende på järnvägsnät eller del av ett järnvägsnät får tilldelas olika organ eller företag	Varje organ eller företag som ansvarar för utveckling, drift och underhåll av järnvägsinfrastruktur i ett nät, utveckling omfatta planering, finansierings- och investeringsplaner samt byggnads- och uppgifterna omfatta alla inslagen i processen för tilldelning av taglagen, både definition och bedömning av tillgänglighet och bildning av enskilda taglagen, trafikledning och uttag av avgifter för infrastrukturen, inklusive fastställande och uppbörd av avgifterna. Underhåll omfatta förnyelse av infrastrukturen och övriga verksamheter för förvaltning av tillgången.		Möjlighet att tilldelas infrastrukturens uppgifter eller en del av ett till olika organ eller företag tas bort genom 4:e järnvägspaketet.
	Oberoendekrav - infrastruktur och trafik	Den som utför eller organiserar järnvägstrafik får inte samtidigt svara för tilldelning av infrastrukturens kapacitet eller fastställande av avgifter. Tillsynsmyndigheten får dock i enskilda fall besluta om undantag från detta, om det kan förutsättas att tilldelning av infrastrukturens kapacitet och fastställande av avgifter ändå kan ske på ett icke-diskriminerande sätt (6 kap. 2 § JvL)	Krav på förvaltningsmässigt oberoende infördes 1991 tillsammans med särskilda krav för infrastrukturens kapacitet och oberoende av alla järnvägsföretag. Allmänt mycket höga krav på oberoende såväl direkta som indirekt.	Särskilda utvecklings-, förnyelse- och underhållsarbeter på entreprenad till järnvägsföretag eller andra organ som agerar under infrastrukturens överinsesande, inbehållande för infrastrukturens kapacitet och oberoende av befogetheten att fatta beslut om dessa arbeten. Möjlighet för undantag för befintliga vertikalt integrerade företag	Ej problem med Trafikverkets och Transportstyrelsens roller. Två offentliga myndigheter som är separata och juridiskt åtskilda från varandra och som utövar kontroll eller utövar andra rättigheter över infrastrukturens kapacitet och oberoende av järnvägsföretaget å andra sidan, anses inte anses vara samma person eller samma person. Däremot kan problem uppkomma genom att samma departement, Behov av kompletterande lagstiftning om vertikalt integrerade företag samt förändringar av 6 kap. JvL.
	Arbete om kollektivtrafik	B-tjänst enligt LUF	Krav på konkurrensutövning när myndigheter ej bedriver trafik. Regler enligt Tak för maximal nivå för axel och allmän trafik (< 10 miljoner eller 1/3 av sammanlagt volym för allmännyttig trafik. Krav på tillgång till järnvägsstationer	Direkt tilldelning vid liten volym till små och medelstora företag	Regler saknas i dag för tjänstekoncessioner
	Järnvägsföretagens redovisning		Forordningen 1192/09 har blivit obsolet om kommer att avskaffas		Har aldrig använts i Sverige
	Tjänster - funktionsansvar	Ingen särreglering	Okat krav på minimitjänster. Krav på oberoende vid integration med dominerande järnvägsföretag. Krav på tillhandahållande och krav på villkor		

Huvudområde	Delområde	Gällande rätt i Sverige	Nuvarande EU-rättsliga krav	4:e järnvägspaketet	Undantag	Kommentar
Driftkompatibilitet	Oharmoniserade bestämmelser			Medlemsstaternas möjlighet att utfärda nationella bestämmelser begränsas		
	Beslut om godkännande av fordon och markbaserade komponenter			Flyttas från nationell nivå till EU-nivå		Transportstyrelsen får lämna dessa uppgifter till ERA
	Fordonsgodkännandeprocess			Flyttas från myndigheter till järnvägsföretag		Transportstyrelsens fordonsgodkännandeprocess ges till järnvägsföretagen
	Beslut om TSD		Granskande kommittéförfarande på förslag av ERA, vilken berett förslag i samarbete med nationella säkerhetsmyndigheter	Kommissionen ges befogenhet att inom ramen för granskande kommittéförfarande beslut om klassificering av nationella kompletterande eller inriktande bestämmelser		
	Tillämpbarhet av TSD			Gors tillämpligt i flera situationer		
Järnvägssäkerhet	Oharmoniserade bestämmelser			Begränsa medlemsstaternas möjlighet att utfärda nationella bestämmelser		
	Säkerhetsriktig för järnvägsföretag			Beslut om utfärmande och återkallelse flyttas från nationell nivå till EU-nivå		
	Säkerhetsmät, säkerhetsindikatorer och säkerhetsmedel		Granskande kommittéförfarande	Kommissionen ges befogenhet att beslut om detta.		
	Tillsyn mot järnvägsföretag			ERA ges befogenhet att i samarbete med nationella myndigheter utöva viss tillsyn mot järnvägsföretag och viss järnvägsfröströning		Ankommer i dag på Transportstyrelsen. ERA får fastställa omrättningen och ev. även inriktningen på tillsynsarbete

Tabell 2 **Möjlighet till reversering**

Område	Återgång till	Reglering enligt EU-rätten	EU-rätten, fjärde järnvägspaketet	Nationell svensk rätt	Reversering möjlig?	Kommentar
Möjlighet att bedriva person- och godstrafik i konkurrens	Monopol	Internationell persontrafik skyddad mot nationell reglering	Fullständig frihet att bedriva nationell trafik	Helt liberaliserad marknad	Nej	Strider mot EU-rätten och svensk nationell rätt
Uppdelade legala enheter för person- och godstrafik, infrastruktur, tjänster m.m.	Möjlighet för stater att driva järnvägs- trafik i statlig förvaltning	Krav på separation från staten redan 1991		Inga nationella hinder för verksamhet i statlig förvaltning	Nej	Strider mot EU-rätten
Uppdelad organisation mellan infrastrukturförvaltning och järnvägstrafikföretag	Vertikalt integrerad lösning mellan trafik och infrastruktur	Krav på oberoende gällande tilldelning av infrastrukturkapacitet och fastställa avgifter	Ökade krav på oberoende men möjlighet till bibehållande av vertikal integration	Krav på oberoende enligt gällande EU-rätt	Nej	Kräver att vertikal integration redan existerar vid införandet av fjärde järnvägs-paketet
Trafikutbudet åtskilt för gods- och passagerartrafik	Samman- taget trafikbolag innefattande tjänster	Inga krav på separation av trafikslag	Inga nya krav föreslagna	Inga krav på separation	Ja	Reversering är inte möjlig med stöd av lag, där- emot de facto återgång teo- retiskt möjlig
Tjänsteutbud åtskilt från trafik- och infrastrukturbolag	Bolag med vertikal integration (infrastruk- tur undan- tagen)	Krav på oberoende gällande vissa tjänster i samband med dominerande ställning för järnvägstrafikverks amhet vid externa kontrakt	Inga nya krav föreslagna	Inga krav införda ännu i svensk rätt	Ja	Oberoende för vissa anlägg- ningar/tjänster måste säker- ställas vid inte- gration med dominerande järn- vägsföretag
Upphandling av olika tjänster av Trafikverket för underhåll och nybyggnation	Produktion och under- håll i egen regi	Krav på upphandling enligt upphandlings- direktiven vid externa kontrakt	Omfattas ej	LOU och LUF tillämpliga	Ja	Lagreglerna är tillämpliga för upphandling – krav på extern- produktion saknas i såväl EU-rätten som svensk rätt. Egenproduktion är i sig tillåten. Att reversera befintliga kontrakt kan dock vara civilrättsligt och i praktiskt hänseende mycket svårt

Område	Återgång till	Reglering enligt EU-rätten	EU-rätten, fjärde järnvägspaketet	Nationell svensk rätt	Reversering möjlig?	Kommentar
Upphandling av allmän trafik	Direkttilldelning	Området i princip reglerat gällande direkttilldelning för järnvägstrafik. Regler för koncession saknas likaså.	Krav på konkurrensetsatt upphandlingsförfarande	Krav på upphandling enligt LUF 15 kap.	Nej	Direkttilldelning av kontrakt är inte tillåten enligt svensk nationell rätt
Upphandling av allmän trafik	Drift i egen regi eller genom koncession	Området i princip reglerat gällande direkttilldelning för järnvägstrafik. Regler för koncession saknas likaså.	Krav på konkurrensetsatt upphandlingsförfarande gäller endast externa kontrakt.	Inget krav på externa kontrakt. Regler om koncession saknas.	Ja	EU-regler om koncession är under utarbetande. Myndigheter har dock möjlighet att bedriva verksamhet i egen regi
EU-anpassade tekniska system	Nationellt svenskt system för järnvägstrafik	Krav på driftskompatibilitet	Ökad centralisering inom EU gällande såväl TSD som fordonsgodkännande	Regler överensstämmer med driftskompatibilitets- och järnvägssäkerhetsdirektiv	Nej	Anpassning genomförs till EU-standard, varvid återgång blir såväl tekniskt/ekonomiskt som rättsligt omöjligt
Regler angående resenärers rättigheter	Nationellt svenskt system för skydd av passagerares rättigheter	Tågpassagerares rättigheter och skyldigheter enligt tågpassagerarförordning	Inga nya krav föreslagna	Förordningen gäller som lag i Sverige med tillägg av nationella sanktions- och rättsmedelsbestämmelser	Nej	Harmoniserat område inom EU, från vilket Sverige ej kan avvika från minimikraven enligt EU-rätten

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljö
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning: kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa –
en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. +Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
– Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget
– breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.
51. Skydd för geografisk information. Fö.
52. Moderniserad studiehjälp. U.
53. Privata utförare – kontroll och insyn. Fi.
54. Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. S.
55. Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. S.
56. Friskolorna i samhället. U.
57. Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. S.
58. Lättläst. + Lättläst version + Daisy. Ku.
59. Ersättning vid rådighetsinskränkningar
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? M.
60. Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. M.
61. Försvarsfastigheter i framtiden. S.
62. Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. Fi.
63. Verkställighet av utländska domar och beslut – en ny Bryssel I-förordning m.m. Ju.
64. Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. S.
65. Förstärkta kapitaltäckningsregler. Fi.
66. Översyn av det statliga stödet till dagspressen. Ku.
67. Flygbuller och bostadsbyggande. S.
68. Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
– Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. M.
69. Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
70. Säker utveckling!
– Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. M.
71. Viltmyndigheten
– jakt och viltförvaltning i en ny tid. L.
72. Ut ur skuldfallen. Ju.
73. En utvecklad budgetprocess
– ökad tydlighet och struktur. Fi.
74. Unga som varken arbetar eller studerar
– statistik, stöd och samverkan. U.
75. Organisering av framtidens e-förvaltning. N.
76. Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning. U.
77. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – IT-standardisering inom socialtjänsten. N.
78. Överskudsättning i kreditsamhället? Ju.
79. Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. Ju.
80. Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen. N.
81. När vi bryr oss – förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism. Ju.
82. Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats. S.
83. En enkel till framtiden? N.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
Internationell straffverkställighet. [21]
E-röstning och andra valfrågor. [24]
Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
En ny lag om personnamn. [35]
Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
Tillsyn över polisen. [42]
Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
Nämndemannauppdraget
– breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]
Verkställighet av utländska domar och beslut
– en ny Bryssel I-förordning m.m. [63]
Ut ur skuldfällan. [72]
Överskudsättning i kreditsamhället? [78]
Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. [79]
När vi bryr oss – förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism. [81]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]
En myndighet för alarmering. [33]
Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]
Skydd för geografisk information. [51]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
Ansvarsfull hälso- och sjukvård. [44]
Rätt information
– Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]
En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]
Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. [54]
Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. [55]
Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. [57]
Försvarsfastigheter i framtiden. [61]
Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. [64]
Flygbuller och bostadsbyggande. [67]
Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats. [82]

Finansdepartementet

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]

Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
Budgetramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? [32]
Beskattnings av mikroproducerad el m.m. [46]
Privata utförare – kontroll och insyn. [53]
Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. [62]
Förstärkta kapitaltäckningsregler. [65]
En utvecklad budgetprocess
– ökad tydlighet och struktur. [73]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. [30]
Förskolegaranti. [41]
Moderniserad studiehjälp. [52]
Friskolorna i samhället. [56]
Unga som varken arbetar eller studerar
– statistik, stöd och samverkan. [74]
Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning. [76]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljö
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]
Viltmyndigheten
– jakt och viltförvaltning i en ny tid. [71]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]

Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. [43]
Ersättning vid rådhetsinskränkningar
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? [59]
Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. [60]
Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
– Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. [68]
Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [69]
Säker utveckling!
– Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. [70]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]
En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. [31]
Effektivare bredbandsstöd. [47]
Organisering av framtidens e-förvaltning. [75]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– IT-standardisering inom socialtjänsten. [77]
Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen. [80]
En enkel till framtiden? [83]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]
Lättläst. + Lättläst version + Daisy. [58]
Översyn av det statliga stödet till dagspressen. [66]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 Fax 08-598 191 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-24053-3 ISSN 0375-250X

Ömslag: Elanders Sverige AB
Idé: Gunnar Alexandersson