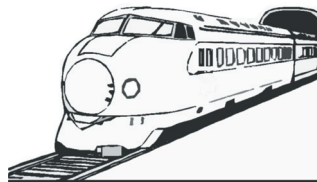


KONKURRENS



BETÄNKANDE
FRÅN
JÄRNVÄGSUTREDNINGEN 2

PÅ SPÅRET



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:92



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Järnvägsutredningen

N 2007:11

Till statsrådet Åsa Torstensson

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

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

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

Utredningen har antagit namnet Järnvägsutredningen 2.

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

Stockholm den 1 oktober 2008

Jan Brandborn

/Pia Bergdahl
Åke Lewerentz
Ulf Samuelsson

Sammanfattning	9
DEL I BAKGRUND	17
1 Inledning	17
1.1 Utgångspunkter	17
1.2 Hur vi har arbetat	18
2 Den svenska järnvägens avregleringsprocess	23
2.1 Allmänt om avreglering	23
2.2 Järnvägens avreglering	23
2.3 Sammanfattande beskrivning av utvecklingen	35
3 Marknaden för persontrafik med järnväg	39
3.1 Olika sätt att dela in marknaden	39
3.2 Transportarbetets utveckling	41
3.3 Järnvägsbranschens aktörer och deras roller	44
3.4 Trafik idag och imorgon	53
3.5 Stödtjänster och tjänsteleverantörer - drift, underhåll och andra järnvägsanknutna tjänster	56
3.6 Den internationella järnvägsmarknaden - erfarenheter från några länder i EU	61
DEL II ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	67
4 Konkurrensen på den framtida persontrafikmarknaden	67
4.1 Utgångspunkter	67
4.2 Utveckling av den kommersiella trafiken	73
4.3 Alternativ för att öppna persontrafikmarknaden för konkurrens	77
4.4 Samspel och avgränsning mellan kommersiell och samhällsköpt trafik	82
4.5 Överväganden och förslag till konkurrensmodell	86
4.6 Hur säkerställa ett för samhället önskvärt utbud?	95
4.7 Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel	102
5 Fordon	105
5.1 Inledning	106
5.2 Den svenska fordonsmarknaden	106
5.3 Fordonstillgång i några EU-länder	112
5.4 Förutsättningar och problem kring ett antal områden som påverkar fordonsförsörjningen	113
5.5 Underhåll av fordon	120
5.6 Överväganden	124
5.7 Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel	130
6 Biljettsystem	131
6.1 Inledning	134
6.2 Nuvarande samarbete och system	136

6.3	Nuvarande regelverk	139
6.4	För och nackdelar med dagens samarbete om biljettsystem	140
6.5	Internationell jämförelse	142
6.6	Statskontorets förslag	144
6.7	Överväganden	146
6.8	Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel	151
7	Effektivt nyttjande av spåren på konkurrensneutrala villkor	153
7.1	Generella förutsättningar	154
7.2	Kapacitetstilldelningsprocessen	158
7.3	Infrastrukturens fysiska begränsningar	160
7.4	Positiv trafikutveckling för järnvägen medför än högre krav på tillgång till infrastrukturkapacitet	161
7.5	Konkurrens förstärker behovet av effektiv kapacitetstilldelning	162
7.6	Samhällsekonomisk effektivitet som grund för prioritering vid kapacitetstilldelning	164
7.7	Behov av att utveckla prioriteringskriterier	166
7.8	Utredningsuppdraget	168
7.9	Förslag till åtgärder	171
8	Myndigheter som verkar i järnvägssektorn	175
8.1	Banverket	175
8.2	Järnvägsstyrelsen	178
8.3	Konkurrensverket	180
8.4	Konsumentverket	181
8.5	Glesbygdsverket	181
8.6	Rikstrafiken	182
8.7	SIKA	183
8.8	Trafikhuvudmän	184
9	Behov av regeländringar	187
9.1	Utredningsuppdraget	187
9.2	Regeländringar till följd av EG:s lagstiftning	188
9.3	Ändringar i lagstiftningen till följd av mina förslag	202
9.4	Förslag till lagtext med kommentarer	206
10	Uppföljning och utvärdering	215
10.1	Om begreppen uppföljning och utvärdering	217
10.2	Effektiva mått	217
10.3	Att mäta konkurrens	218
10.4	Förslag till modell för uppföljning och utvärdering	219
10.5	En sammanhållande uppföljnings- och utvärderingsfunktion	233
10.6	Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel	233

11	Plan för genomförande	235
11.1	Beskrivning av nuläget	235
11.2	Överväganden	236
12	Konsekvenser	239
12.1	Inledning	239
12.2	Resenärerna	239
12.3	Marknadsaktörerna	241
12.4	Samhället och myndigheterna	244
12.5	Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt	246
12.6	Finansiella konsekvenser och förslag till finansiering	246
	Särskilt yttrande	249

BILAGOR

Bilaga 1	Direktiv	251
Bilaga 2	Trafikföretag, trafik och trafikavtal på järnvägsmarknaden för persontrafik	263
Bilaga 3	Regiontrafik i samarbetsbolag och andra samverkansformer	269
Bilaga 4	Marknadsstråk – SJ AB:s förslag till konkurrensmodell	271

Sammanfattning

Uppdraget

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

Järnvägsmarknadens avreglering

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

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

Konkurrensen på den framtida persontrafikmarknaden

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

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

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

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

När det gäller trafikhuvudmännens rätt att utföra och organisera trafik bör denna rätt även fortsättningsvis som huvudregel begränsas till trafik inom det egna länet. Utvidgad trafikeringsrätt över länsgräns ska kunna beviljas på liknande sätt som idag, bl.a. med kravet att en bättre trafikförsörjning kommer till stånd. Dessutom ska ett krav vara att en sådan utvidgad trafikeringsrätt medför högre samhällsekonomisk effektivitet, och att detta alltså ska vara ett kriterium som ska uppfyllas vid bedömningen. I stället för att regeringen utför prövningen föreslår jag att den görs av Transportstyrelsen.

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

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

Fordonsförsörjning och underhåll av fordon

En kommande avreglerad persontrafik på järnväg förutsätter att det finns fordon att tillgå för nya aktörer. Det är därför viktigt att få till stånd en konkurrensneutral och väl fungerande fordonsförsörjning. Det är även viktigt att underhållet av fordonen fungerar för samtliga aktörer.

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

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

Jernhusen bör även fortsättningsvis vara ägare av de statliga underhållsfastigheterna men bolaget bör åläggas att förutom avkastningskrav särskilt beakta de transportpolitiska målen vid uthyrning av underhållsfastigheterna till underhållsföretag. Underhållsföretag m.fl. ska ges möjligheter att få hyra mark med långtidskontrakt. Banverket bör åsätta styrande avgifter för uppställningsspår och därmed verka för att spår i anslutning till innevarande eller kommande underhållsanläggningar används för uppställning inför underhåll eller för angelägna trafikbetingade uppgifter.

Samordnat biljettsystem

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

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

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

Samtrafikens produktutveckling och drift av Samtrafikens gränssnitt, liksom avräkningsfunktionen mellan operatörerna sköts för närvarande av Linkon, vilket är ett helägt dotterbolag till SJ AB. För att balansera maktförhållandena och garantera aktörernas förtroende för Linkon bör

delar av företaget säljas ut. SJ AB bör dock inneha en aktiemajoritet för att regeringen genom ägardirektiv ska kunna garantera ett konkurrensneutralt agerande.

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

Effektivt nyttjande av spåren på konkurrensneutrala villkor

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

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

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

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

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

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

Behov av regeländringar

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

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

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

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

Uppföljning och utvärdering

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

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

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

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

Plan för genomförande

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

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

Konsekvenser

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

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

Inom den kommersiella trafiken kommer marknaden för persontrafik med järnväg att gå från en marknad som domineras av ett företag till en alltmer utvecklad marknad med fler och fler företag. Då persontrafik inom järnväg åtminstone i viss mån präglas av stordriftsfördelar är det däremot inte troligt att den typ av trafik som SJ AB i dag bedriver på de kommersiellt gångbara sträckorna kommer att omfatta mer än en handfull aktörer. Sannolikt kommer åtminstone någon av dessa aktörer

att vara knutna till andra nationella järnvägsföretag, t.ex. tyska DB, danska DSB eller norska NSB.

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

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

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

DEL I BAKGRUND

1 Inledning

1.1 Utgångspunkter

Järnvägsutredningen 1

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

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

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

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

Kommittédirektiven

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

- åtgärder som skapar förutsättningar för konkurrens på den kommersiella marknaden för persontrafik och som tillgodoser samhällets och resenärernas krav på effektivitet och kvalitet m.m.,
- principer, kriterier och process för en effektiv reglering av konkurrens och samverkan mellan kommersiell och upphandlad persontrafik på järnväg,
- de förändringar av lagstiftningen som följer av egna förslag, EG:s direktiv om öppning av marknaden för internationell persontrafik

¹ SOU 2003:104

på järnväg samt EG:s förordning om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter,

- lämpliga metoder och ansvar för uppföljning och utvärdering av marknads utveckling efter ett genomförande av förslagen,
- en övergripande plan för genomförande.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2008.

Uppdraget

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

Järnvägstrafikens framtida roll på persontrafikmarknaden måste bedömas med utgångspunkt i de strukturella förändringar som skett och framledes kan antas ske i samhället. De åtgärder som föreslås måste också ställas i relation till hur medborgarna genom sina representanter i riksdagen, regeringen och kommuner vill att samhället ska utvecklas. Min roll i detta sammanhang har varit att överväga hur nya förutsättningar för att bedriva persontrafik på järnvägen kan bidra till att transportpolitiska och andra samhällsmål kan uppfyllas.

1.2 Hur vi har arbetat

I enlighet med direktiven har jag samrått med berörda organisationer. De har dels ingått i expertgruppen dels i referensgruppen. 10 möten har hållits med expertgruppen och tre möten med referensgruppen. I referensgruppen har ingått representanter för myndigheter, företag och andra organisationer som berörs av utredningens arbete och som inte fanns företrädare i expertgruppen. En särskilt tillsatt fordonsgrupp har under min ledning arbetat med att undersöka möjligheter till nära samarbete mellan vagnbolagen Transitio och Statens järnvägar.

Dessutom har jag haft ett antal möten med och besökt

- politikergrupper,
- samtliga trafikhuvudmän samt företrädare för Norrtåg AB, Tåg i Mälardalen (TiM), Tåg i Bergslagen (TiB) samt Mälardalsrådet,
- järnvägsmyndigheter i Danmark,
- representanter från näringsdepartementet,
- samtliga berörda myndigheter, företag och andra organisatorer,

- utredarna för i sak näraliggande utredningar, ("Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet", "Översyn av lagstiftningen på kollektivtrafikområdet" samt en av författarna till rapporten "Vem får köra var?", Magnus Persson)
- teknikföreträdare (forskare vid Lunds Tekniska Högskola samt representanter från Bombardier AB),
- två utländska vagnbolag, samt
- finansbolag.

Dessutom har jag medverkat bl.a. vid

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

Jag har arrangerat

- seminarium om kapacitetstilldelning och
- ett seminarium om biljettsystem

Som en grund för mina överväganden har jag låtit Handelshögskolan i Stockholm analysera förutsättningarna för konkurrens på persontrafikmarknaden². Analysen beskriver utvecklingen av marknaden samt belyser villkoren för en fungerande konkurrens mellan marknadens olika aktörer. Vidare har Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) för Järnvägsutredningens räkning analyserat motiven för ett offentligt åtagande i trafiken.³

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

Pöyry⁵ har på mitt uppdrag upprättat en rapport om hur uppföljning och utvärdering av järnvägsmarknaden efter en avreglering kan utformas. Rapporten har varit vägledande för mig i kapitlet 11, Uppföljning och utvärdering.

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

³ Reglering av ett offentligt åtagande i interregional persontrafik på järnväg, Roger Pyddoke/VTI, april08

⁴ Hela vägen med en biljett, Statskontoret 2008:13

⁵ Konkurrensen på spåret – Uppföljning och utvärdering av järnvägsmarknaden, Pöyry, augusti 2008

Jag har gett Banverket i uppdrag att beskriva erfarenheterna av konkurrensutsatt persontrafik i några länder inom EU. Banverket har i sin tur anlitat Transportforskningsgruppen i Borlänge (TFK) för att utföra uppdraget.⁶ I uppdraget ingick att välja ut de länder som haft en sådan utveckling att utredningen skulle kunna dra nytta av erfarenheterna. Iakttagelserna från TFK framgår i kapitlen 3, 5 och 6. Banverket har också redogjort för utveckling av transportarbetet på persontrafikmarknaden under de senaste åren, vilket finns beskrivet i kapitel 3.

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

Disposition av betänkandet

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

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

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

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

⁶ Internationell kartläggning av läget när det gäller öppning av marknaden för persontrafik på järnväg, Yvonne Wärnfeldt, Maj - Augusti 2008

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Den svenska järnvägens avregleringsprocess

I det följande görs en kortfattad genomgång av avregleringen av den svenska järnvägssektorn, vars start vanligen dateras till 1988.

Genomgången inleds med en beskrivning av avregleringar i allmänhet, därefter följer en redovisning av viktigare politiska beslut. Kapitlet avslutas med dels en sammanfattning av utgångsläget inför avregleringens början 1988, dels en analys av motiv för och resultat av avregleringen därefter.

2.1 Allmänt om avreglering

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

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

2.2 Järnvägens avreglering

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

Vertikal separation mellan infrastruktur och trafik

När det gäller avreglering av den svenska järnvägssektorn brukar 1988 års transportpolitiska beslut⁷ anses göra startpunkten. SJ var vid den tiden ett affärsverk vars verksamhet genom åren hade blivit allt mer vidlyftig,

⁷ Prop. 1987/88:50 Trafikpolitiken inför 1990-talet

inkluderande vissa myndighetsuppgifter. I grova drag innebar beslutet 1988 att den tidigare banavdelningen inom SJ bildade Banverket för att förvalta den statliga järnvägsinfrastrukturen, medan övriga delar av SJ skulle handha trafikverksamheten. De ursprungliga avsikterna med de genomgripande förändringarna som regeringen föreslog i propositionen var dock inte en avreglering av järnvägsmarknaden, vilket jag återkommer till nedan.

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

I 1988 års beslut ingick även att trafikhuvudmännens ansvar för den lokala och regionala trafiken utökades till att från 1990 även gälla järnvägstrafik. Trafikhuvudmännen tilldelades trafikeringsrätten på länsjärnvägarna, dvs. linjer med i huvudsak lokalt och regionalt resande, medan SJ fick trafikeringsrätten på stomnätet där trafiken ansågs vara av nationell och internationell betydelse. Trafikhuvudmännen kunde även tilldelas trafikeringsrätt på stomjärnvägarna i länet efter beslut av regeringen. På motsvarande sätt kunde SJ, efter beslut av Banverket, ges rätt att trafikera länsjärnvägar.

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

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

I 1988 års beslut ingick även att staten skulle fortsätta att köpa sådan persontrafik på stomnätet som var regionalpolitiskt önskvärd men som inte kunde komma till stånd på företagsekonomiska grunder. Mer strikta

rutiner för statens upphandling skulle införas, så att det tydligare skulle framgå vilka tjänster staten köper och vilken ersättning som utgår för olika typer av trafik.

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

Upphandling av interregional trafik i konkurrens

I enlighet med regeringens förslag⁸ började från och med trafikåret juni 1993 – juni 1994 statens köp av de företagsekonomiskt olönsamma interregionala persontransporterna upphandlas i konkurrens i stället för genom omförhandlingar av avtalen med SJ. Förändringen motiverades av den ”olämpliga kombinationen” av SJ:s ensamrätt och en i förväg beslutad köpesumma för olönsam interregional trafik. Avsikten var att öka kostnadseffektiviteten och övergången till upphandling kom också att leda till att SJ kraftigt sänkte sina ekonomiska krav för att utföra trafiken. Inte förrän det trafikår som startade i januari 2000 kom andra tågoperatörer att lägga bättre anbud än SJ. Den upphandlingsomgången innebar ytterligare stora kostnadsänkningar och Tågkompaniet vann den prestigefyllda nattrafiken på övre Norrland, medan Sydvästen började trafikera Väst kustbanan och BSM Järnväg sträckan Töreboda – Falköping – Nässjö.

Långtgående avreglering som kom av sig

1994 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens avregleringsproposition⁹ att SJ:s och trafikhuvudmännens respektive ensamrätter skulle avskaffas fr.o.m. 1 januari 1995. Alla som hade ekonomiska förutsättningar att upprätthålla trafik i enlighet med det sökta upplägget skulle kunna tilldelas tåglägen. En myndighet för marknadstillsyn och tilldelning av infrastrukturkapacitet skulle etableras, men SJ skulle under en övergångsperiod fortsätta att ansvara för trafikledning och ha företrädesrätt vid planering av trafiktjänster. Trafikledningsbesluten skulle kunna överklagas till tillsynsmyndigheten.

Beträffande fordon skulle grundprincipen vara att varje trafikintressent skulle äga eller hyra sin egen materiel. Sådana fordon som SJ själv inte behövde skulle säljas till marknadspris. Gemensamma funktioner skulle

⁸ Prop 1991/92:130 Ökad konkurrens inom den kollektiva persontrafiken

⁹ Prop. 1993/94:166 Avreglering av järnvägstrafiken och riktlinjer m.m. för SJ:s verksamhet under åren 1994-1996

finnas kvar hos SJ, men de skulle göras tillgängliga för övriga intressenter. För sådana funktioner som trafikledning, stationer samt biljett- och informationssystem skulle SJ ta ut självkostnadspris, medan mindre rangerbangårdar, depåer, gods- och kombiterminaler samt verkstäder skulle upplåtas till marknadspris.

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

Efter regeringsskiftet hösten samma år revs beslutet om avreglering upp.¹⁰ Motiveringen att det tidigare beslutet grundades på otillfredsställande beslutsunderlag. Det saknades en analys av vilka effekter en total avreglering skulle få på järnvägstrafiken och samhällsekonomin.

Trafikledning och andra funktioner överförs från SJ

Ett år senare presenterade regeringen förslag¹¹ på förändringar i regelverket, men av mindre genomgripande omfattning än enligt den tidigare regeringens förslag. Det förslag som lades fram och som även kom att bli riksdagens beslut innebar i korthet bl.a. följande.

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

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

¹⁰ Prop. 1994/95:72 Omprövning av beslutet om avreglering av järnvägstrafiken

¹¹ Prop 1995/96:92 Nya förutsättningar för järnvägstrafiken

persontrafikförsörjning att det då inte var lämpligt att förändra villkoren för den interregionala persontrafiken.

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

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

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

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

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

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

EU-inträdet börjar inverka på svenska regler

Redan 1991 hade i EU tagits beslut om ett direktiv¹² vars syfte var att underlätta anpassningen av gemenskapens järnvägar till den enhetliga marknadens behov och öka deras effektivitet. Till följd av Sveriges inträde i EU var det nödvändigt att införa några bestämmelser som i praktiken haft mycket begränsad betydelse. Det gäller rätten för s.k. internationella sammanslutningar att bedriva transittrafik, utan rätt till cabotage, genom och mellan olika medlemsstater och rätten att utföra internationella kombinerade godstransporter. I direktivet föreskrivs även att räkenskaperna för de olika verksamheterna transporter och infrastrukturförvaltning ska hållas åtskilda. Detta krav hade uppfyllts mer än väl genom delningen av SJ 1988, en åtgärd som kan förmodas ha påverkat såväl EG-lagstiftningen som den mycket omfattande järnvägsreform som kom att genomföras i Storbritannien.

Regeringen beslutade senare i förordning (1996:734) om statens spåranläggningar om principer för tilldelning av kapacitet på spåren. Dessa principer grundas på ett EG-direktiv¹³. Kapacitet skulle tilldelas med utgångspunkt i ett effektivt utnyttjande av statens spåranläggningar. Tilldelningen skulle ske på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Det fanns möjlighet att ge företräde till viss trafik, nämligen:

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

EU beslutade 1995 även om ett direktiv¹⁴ vars syfte var att säkerställa att tillträdesrätten för den internationella järnvägstrafik som det ovan nämnda direktivet från 1991 föreskrev tillämpades på ett enhetligt och icke-diskriminerande sätt. Inom gemenskapen ska gälla vissa gemensamma baskrav avseende yrkesmässig lämplighet och tillräckliga försäkringar. Dessa kompletteras med nationella krav avseende t.ex. säkerhet. Till följd av detta beslutades om ett antal ändringar i järnvägssäkerhetslagen.¹⁵ Även dessa regeländringar kan anses ha haft mycket begränsad betydelse för att åstadkomma en öppnare järnvägsmarknad.

¹² Direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar

¹³ direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter

¹⁴ Direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag

¹⁵ SFS 1990:1157, Prop. 1995/96 192 Tillstånd för internationell järnvägstrafik

Gemensamma anläggningar överförs från SJ

I och med den transportpolitiska propositionen 1998¹⁶ ersätts begreppet trafikpolitik mot transportpolitik. Regeringens avsikt med detta var att markera en vidgad syn på transporternas funktion i samhället. Riksdagens beslut att godkänna regeringens förslag innebar, av intresse i detta sammanhang, följande.

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

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

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

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

¹⁶ Prop. 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling

Affärsverket Statens järnvägar bolagiseras

Ytterligare ett steg i svensk järnvägshistoria togs då Riksdagen godkände regeringens bolagiseringsproposition¹⁷. I och med detta beslutades att verksamheten i affärsverket Statens järnvägar vid årsskiftet 2000–2001 skulle överföras till ett eller flera aktiebolag. Genom bolagiseringen skulle SJ ges lika förutsättningar som sina konkurrenter och bättre kunna tillgodose kundernas krav på service. Bolagiseringen skulle underlätta rationalisering och effektivisering och anpassning till en internationalisering av marknaden. Staten skulle äga alla aktier i det eller de bolag där kärnverksamheten bedrivs. Av olika skäl var det lämpligt att vissa funktioner fanns kvar i affärsverket Statens järnvägar. Bland de viktigaste är att förvalta leasingavtal om fordon som ingicks på 1990-talet samt de leasade fordonen.

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

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

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

¹⁷ prop. 1999/2000:78 Ändrad verksamhetsform för SJ m.m.

dock den sedan 1996 gällande regeln om en trafikhuvudmans rätt att efter regeringens medgivande bedriva trafik i angränsande län.

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

Fordonsbidrag till trafikhuvudmännen

I enlighet med 2001 års infrastrukturproposition¹⁸ beslutades en ökad planeringsram för investeringar i järnvägstrafik på 100 miljarder kronor. Erfarenheter från tidigare år visade att anskaffningen av fordon inte hade skett i samma takt som moderniseringen av järnvägssystemet. Man såg en risk att trafikeringen inte kunde nå upp till den ökande efterfrågan, något som innebar en avsevärd samhällsekonomisk förlust. Därför föreslogs att 4,5 miljarder kronor skulle ges till trafikhuvudmännens investeringar i spårfordon för regional kollektivtrafik.

EU:s järnvägspaket

Den 1 juli 2004 trädde järnvägslagen¹⁹ i kraft. Genom lagen genomfördes bl.a. EU:s s.k. järnvägspaket, vilket består av fyra EG-direktiv²⁰. Detta var det första av hittills tre järnvägspaket och ett försök från EU att införa regler som skulle tvinga medlemsstaterna att öppna sina respektive järnvägsmarknader. Av förändringar av betydelse för svensk vidkommande kan nämnas att konkurrensen på järnvägsmarknaden ska övervakas av ett regleringsorgan som är oberoende i förhållande till varje infrastrukturförvaltare, avgiftsorgan, organ som tilldelar infrastrukturkapacitet och järnvägsföretag och andra som kan ansöka om infrastrukturkapacitet. Vidare gäller att tillstånd för järnvägsföretag ska vara giltigt i hela gemenskapen.

I syfte att förenkla för nya aktörer ska infrastrukturförvaltare publicera en beskrivning av sitt järnvägsnät och den information som är nödvändig för den som avser att bedriva järnvägstrafik. Avgifter ska tas ut för att täcka minst den kostnad som uppstår som en direkt följd av trafiken,

¹⁸ Prop. 2001/02:20 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem

¹⁹ SFS 2004:519, Prop. 2003/04:123 Järnvägslag

²⁰ Direktiv 2001/12/EG om ändring av direktiv 91/440 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar,

Direktiv 2001/13/EG om ändring av direktiv 95/18 om tillstånd för järnvägsföretag,

Direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, samt

Direktiv 2001/16/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg

vilket i Sverige har tolkats som kortsiktiga marginalkostnader. Det finns även möjlighet att ta ut högre avgifter. Rabatter kan i vissa fall medges, liksom möjligheter att införa ett system som ger kompensation för sådana kostnader som inte tas ut av konkurrerande transportslag.

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

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

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

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

Första öppningen för rent kommersiell persontrafik

I den transportpolitiska proposition som regeringen lade fram i mars 2006²¹, och som senare beslutades av riksdagen, skapades en liten öppning för andra järnvägsföretag än SJ AB²² att bedriva persontrafik på rent kommersiella villkor. Från april 2007 är således det järnvägsnät som förvaltas av staten öppet för alla järnvägsföretag att bedriva trafik med chartertåg och nattåg. I övrigt hävdades i propositionen att genomgripande förändringar av reglerna för tillträde till järnvägsmarknaden bör göras först då föreslagna framtida EU-regler slutligt har antagits. Under tiden måste marknadsfunktioner och tillsynsfunktioner fortsätta att utvecklas och rutiner utformas för tillämpning av prioritetskriterier för tilldelning av spårkapacitet. Detta bör enligt propositionen göras i en stegvis modell som Banverket bör få

²¹ Prop. 2005/06:160 Moderna transporter

²² SJ benämns efter bolagiseringen 2001 SJ AB

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

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

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

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

EU:s andra järnvägspaket

Ett antal ändringar i svensk lagstiftning²³ gjordes i juli 2007 till följd av att EU:s andra järnvägspaket, vilket består av en förordning och tre direktiv²⁴, antogs i april 2004. Genom andra järnvägspaketet harmoniseras regler om säkerhet och teknisk utformning inom gemenskapen med syftet att effektivisera internationell trafik och göra

²³ Se prop. 2006/07:45 Andra järnvägspaketet – fortsatt EU-harmonisering av järnvägs­lagstiftningen.

²⁴ Direktiv 2004/49/EG om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

Direktiv 2004/50/EG om ändring av direktiv 96/48/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska

järnvägssystemet för höghastighetståg och direktiv 2001/16/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg.

Direktiv 2004/51/EG om ändring av direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.

Förordning (EG) 881/2004 om inrättande av en europeisk järnvägsbyrå.

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

Trafikhuvudmän får bedriva storregional trafik

I december 2007 fattade regeringen beslut om att ge trafikhuvudmännen i Sydsverige gemensam trafikeringsrätt för Öresundstågen på sträckorna Malmö – Göteborg och Malmö - Alvesta²⁵. Trafikeringsrätten tilldelades på försök från och med 2009 till och med 2016 och är förknippad med ett antal villkor. Bland villkoren märk att trafiken i fråga ska samordnas med övrig tåg- och busstrafik och eventuell subvention ska vara riktad mot dagliga resor. Vidare ska en strategisk trafikförsörjningsplan tas fram vilken bl.a. ska innehålla en prognos för den kommersiella trafiken utveckling vid olika omfattning på den egna trafiken och beskriva regionens behov av och förväntningar på den kommersiella trafiken.

Regeringen bedömde att förutsättningarna för att bedriva kommersiell persontrafik inte påverkas av den planerade trafiken, vilket är en förutsättning enligt gällande regelverk för att regeringen ska kunna medge trafikeringsrätt i flera län för trafikhuvudmän i samverkan. Enligt regeringen är en ökad regional rådighet över trafiken en viktig förutsättning för samordning och andra förbättringar av trafiksystemen även på en storregional nivå till resenärernas bästa. Beslutet innebar att trafikhuvudmän kan organisera och upphandla trafik som tidigare varit förbehållen SJ AB. Enligt villkoren har regeringen möjlighet att avbryta försöket om det visar sig att försöket leder till en försämring av den samlade interregionala trafikförsörjningen på berörda sträckor. Regeringen poängterar också att beslutet inte är prejudicerande. Se vidare om Skåneförsöket i kapitel 3.

EU:s tredje järnvägspaket

I oktober 2007 beslutades EU:s tredje järnvägspaket²⁶. Samtidigt beslutades även en förordning om kollektivtrafik på järnväg och väg²⁷.

²⁵ Regeringsbeslut 2007-12-06, dnr N2006/12020/TR

²⁶ Förordning (EG) nr 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer, Direktiv 2007/58/EG om ändring av direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur samt

Direktiv 2007/59/EG om behörighetsprövning av lokförare som framför lok och tåg på järnvägssystemet i gemenskapen.

Avsikten med tredje järnvägspaketet är att göra järnvägstransporterna mer konkurrenskraftiga och attraktiva, bl.a. genom att lagstifta om att resenärerna ska ges vissa minimirättigheter, vilka ska vara harmoniserade inom gemenskapen. Genom gemensamma regler för lokförarens behörighet avses rörligheten över nationsgränserna förenklas. Kollektivtrafikförordningen har däremot uttryckligen inte till syfte att ytterligare öppna marknaden för järnvägstrafik.

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

2.3 Sammanfattande beskrivning av utvecklingen

Kort om utvecklingen före 1988

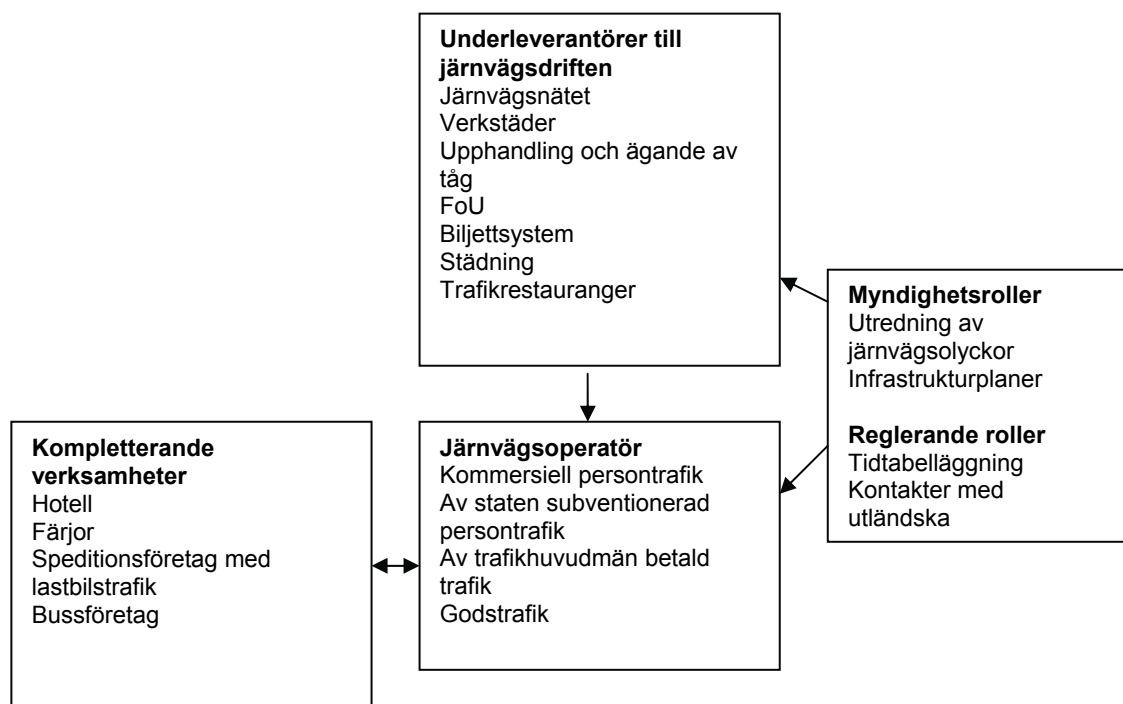
När järnvägar började byggas i Sverige vid mitten av 1800-talet uppmuntrades privata järnvägar på olika sätt samtidigt som staten tog ansvar för stombanorna i landet. De privata järnvägarna stod vid tiden för första världskriget för två tredjedelar av det svenska järnvägsnätets banlängd. Med anledning av bilismens intåg och starka frammarsch kom järnvägen att få mindre betydelse som transportmedel och drabbas av ekonomiska problem, vilket särskilt gick ut över de mindre järnvägsförvaltningarna. 1939 var det statliga järnvägsnätet nästan lika stort som det som drevs i privat och kommunal regi.

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

1988, när avregleringen kan anses de facto påbörjas var SJ ett statligt verk som, förutom att kontrollera såväl så gott som alla transporter på järnväg

²⁷ Förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

och dess infrastruktur, även var ägare eller delägare i verksamheter som färjetrafik, busstrafik, speditjonsföretag, hotell, restauranger m.m. Dessutom agerade SJ som myndighet och utredde själv större järnvägsolyckor. SJ kunde ställa långtgående krav på utförande och underhåll när exempelvis industrier ville bygga egna spår som skulle ansluta till SJ:s. En schematisk beskrivning av SJ-systemet före 1988 återfinns i figuren nedan.



SJ-systemet före 1988

Källa: Alexandersson och Hultén, 2008

Avregleringens resultat och motiv för avreglering

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

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

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

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

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

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

Även när det gäller avregleringen inom EU går det att uppfatta stora variationer i ambitionsnivån. Trots att första järnvägspaketet formellt är infört i alla medlemsstaters nationella lagstiftning finns stora brister i tillämpningen. Många länder har inte genomfört en fullständig uppdelning mellan infrastrukturförvaltning och trafik, utan dessa enheter ingår i samma holdingbolag. Detta leder inte sällan till att egna järnvägsföretag favoriseras vid kapacitetstilldelning, avgiftsättning etc. Eftersom regleringsorganen i dessa länder dessutom i regel är mycket svaga går det inte att få rättelse. De nyligen beslutade rättsakterna i tredje järnvägspaketet och kollektivtrafikförordningen visar också att en öppning av järnvägsmarknaden just nu inte står särskilt högt på EU:s prioriteringslista.

3 Marknaden för persontrafik med järnväg

3.1 Olika sätt att dela in marknaden

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

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

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

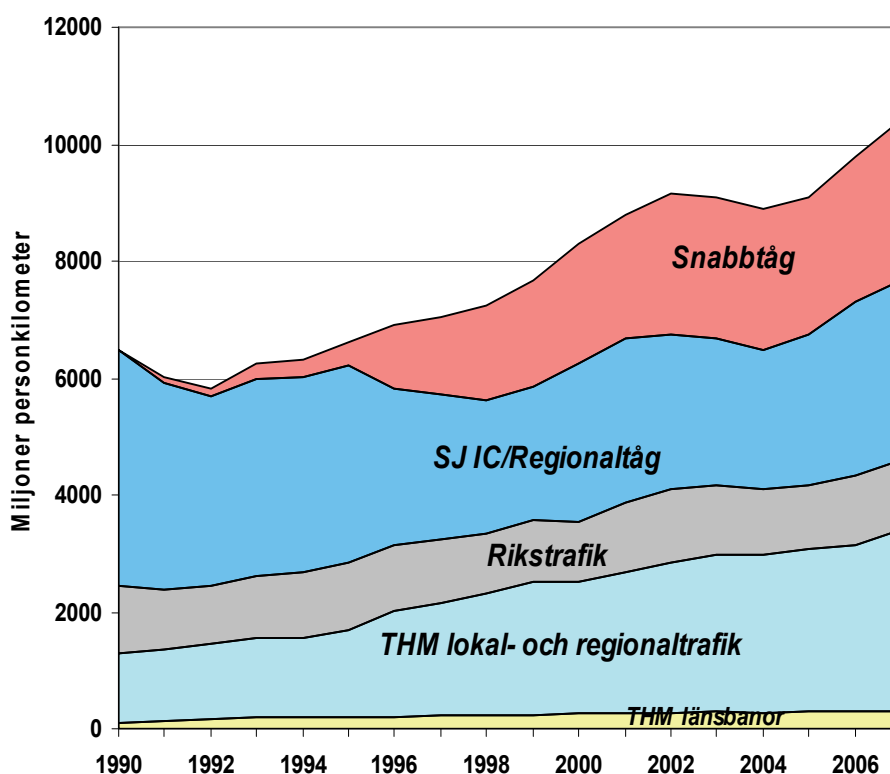
Trafiken i de olika segmenten beskrivs med följande ord. Långväga trafik knyter ihop landet och är alternativ till bil, buss och flyg, storregional trafik vidgar arbetsmarknader medan lokal regional trafik med tåg i tätbebyggelse är en del i kollektivtrafiken och avlastar vägnätet. Funktionen för den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

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

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

Nedan åskådliggörs utvecklingen i en sådan uppdelning.

Utveckling av trafiksystem



Källa: Jakob Wajsman, Banverket

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

Med mera fokus på trafikens innehåll och resenärernas individuella önskemål vad gäller service och annat kan man istället välja andra sätt att dela in persontrafikmarknaden. SJ AB har t.ex. grovt delat in trafiken och trafikuppgifterna i olika varumärken: X2000, Intercity och

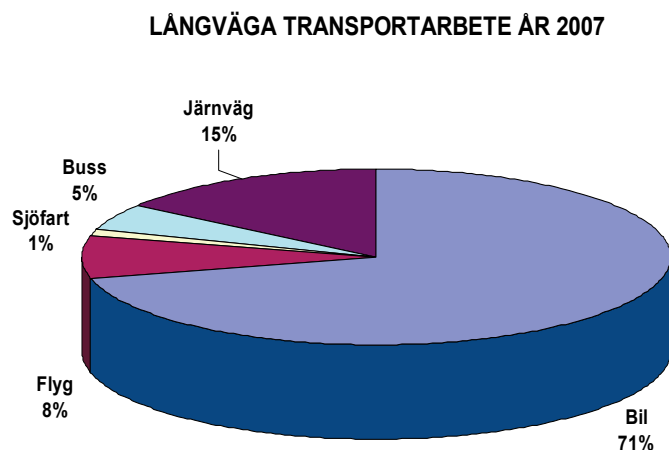
trafikhuvudmannatrafik eller upphandlad trafik. På motsvarande sätt kan man i en mer ingående analys över varför och hur människor reser identifiera ytterligare sätt att dela in marknaden efter ändamålet för resan som t.ex. pendlingsresor till arbete och utbildning, serviceresor för sjukvård eller shopping, tjänsteresor, fritidsresor i form av t.ex. event- eller charterresor.

3.2 Transportarbetets utveckling²⁸

Samtliga transportmedel

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

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

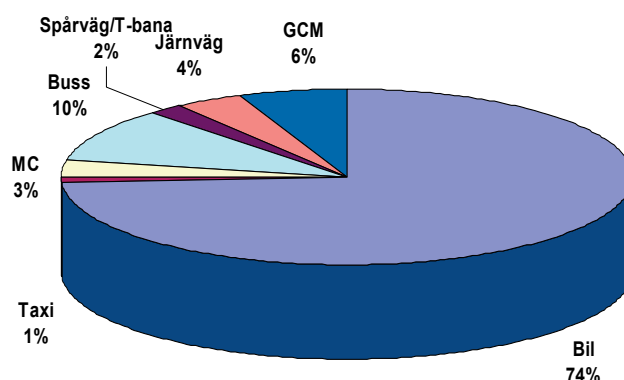


Källa: Banverket

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

²⁸ Uppgifterna i avsnittet är huvudsakligen och där inget annat anges hämtade från Jakob Wajsman, Banverket

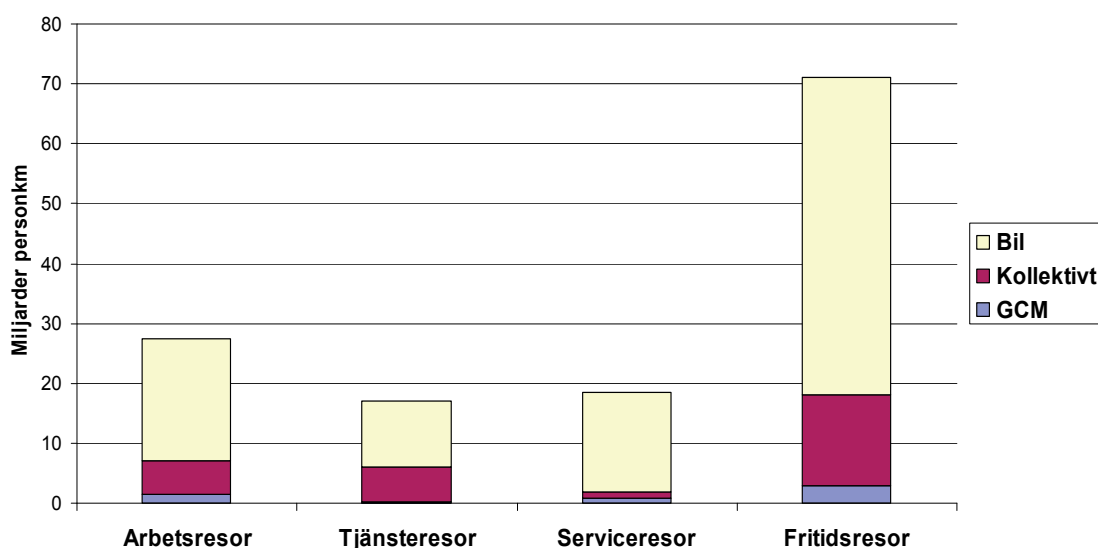
KORTVÄGA TRANSPORTARBETE ÅR 2007



Källa: Banverket

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

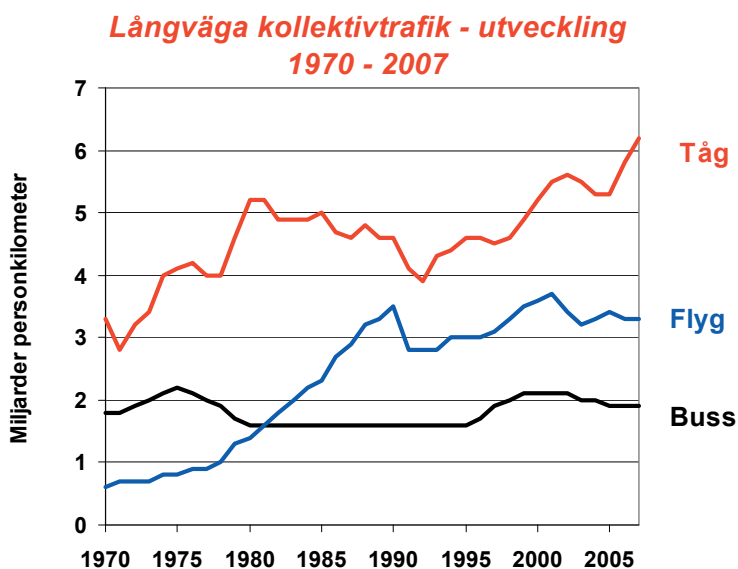
PERSONTRANSPORTER ÅR 2006



Källa: Banverket

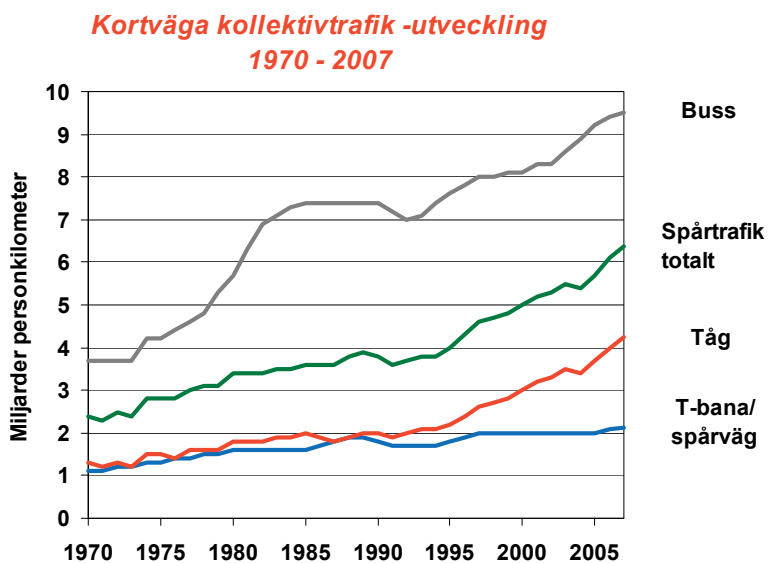
Järnväg

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



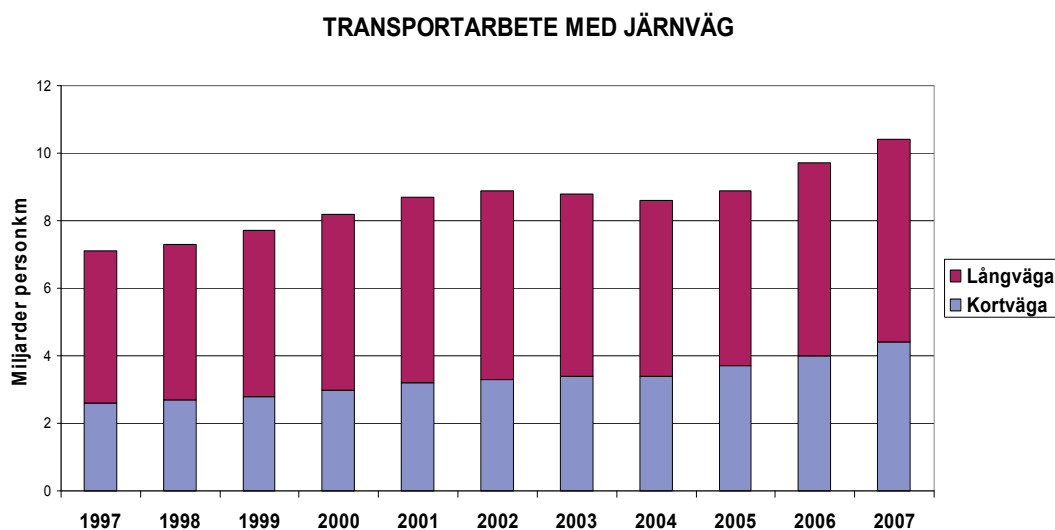
Källa: Jakob Wajsman, Banverket

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



Källa: Jakob Wajsman, Banverket

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



Källa: Banverket

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

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

3.3 Järnvägsbranschens aktörer och deras roller²⁹

Trafiken och trafikoperatörerna

Utifrån trafikens kommersiella förutsättningar kan sägas att persontrafik på järnväg består av två huvudsakliga delmarknader. Utöver den

²⁹ Avsnittet bygger huvudsakligen och där inget annat anges på rapporten Marknadsanalys av förutsättningarna för en fortsatt avreglering av järnvägens persontrafik, Staffan Hultén och Gunnar Alexandersson, KTH/MTC, 2008

kommersiella marknaden, med trafik som SJ AB bedriver med ensamrätt och på helt kommersiella grunder finns marknaden för upphandlad och avtalad trafik med olika grad av subventioner i trafiken. Det är dels den av staten, via Rikstrafiken, upphandlade trafiken, dels den trafik som trafikhuvudmännen upphandlar.

Den grundläggande modellen för konkurrensen på persontågmarknaden är konkurrens *om* spåren via anbudsupphandling. När ett kontrakt tilldelats en operatör efter en upphandling blir denne ensam operatör för den specifika trafiken under avtalsperioden. Det finns två huvudtyper av kontrakt. För trafikhuvudmännens trafik används vanligen bruttoavtal. Operatören lämnar anbud som avser den lägsta nivån på bidrag som behövs för att täcka kostnaderna (inklusive en vinst) för att bedriva trafiken. Trafikhuvudmännen är ansvariga för att planera och marknadsföra trafiken och tar som regel alla intäkter från biljettförsäljningen under avtalsperioden. Ibland får operatören en andel av dessa intäkter i syfte att stimulera till förbättringar. Böter kopplade till förseningar och inställda tåg är också vanliga.

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

Utvecklingen av konkurrensen 1990 - 2000

De första regelrätta upphandlingarna av persontrafik med tåg i Sverige startade 1989, som en följd av uppdelningen av SJ i ett banverk och en operatör, i kombination med att trafikhuvudmännen fick ökade befogenheter och resurser att bestämma över trafiken på länsbanorna. Det ledde till att BK Tåg som förste konkurrent till SJ vann ett kontrakt 1990 i Jönköpings län. Efter inträdet av BK Tåg fanns det tre järnvägsoperatörer i Sverige: SJ³⁰, SL Tåg (på några lokalbanor i Stockholm) och BK Tåg.

Det var inledningsvis enbart i samband med trafikhuvudmännens upphandlingar som nyinträden ägde rum på marknaden. Efter pionjären BK Tågs inträde 1990 dröjde det hela fem år innan nästa nyinträde

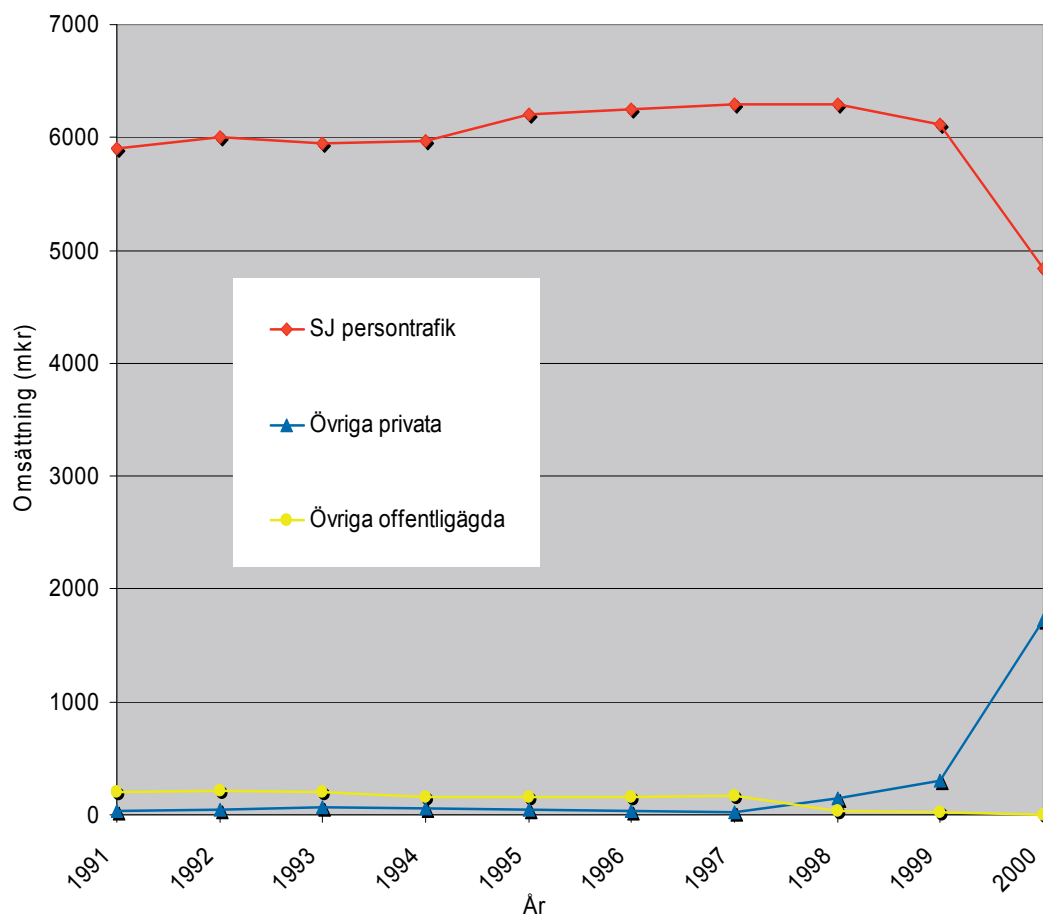
³⁰ Beteckningen SJ avser här det för trafikverksamheten sammanhållna affärsverket som var ett resultat av uppdelningen i Banverket och SJ och som fanns fram till bolagiseringen 2001. SJ AB avser det trafikbolag som bildades vid bolagiseringen 2001 medan Statens järnvägar är resultatet av och namnet på den verksamhet som inte flyttades över till något av de nybildade bolagen.

(Sydtåg) ägde rum, och sedan ytterligare tre år innan ett tredje företag (Linjebuss) etablerade sig. Samtidigt lyckades också SJ i flera fall ta tillbaka trafik i förnyade upphandlingar. Den av staten upphandlade trafiken hade varit utsatt för anbudskonkurrens i sex år innan något företag (Sydvästen) 1998 lyckades vinna ett kontrakt (med trafikstart år 2000). Delvis kan detta ha berott på att det var svårare att ta hänsyn också till intäktsidan, men också på väsentligt högre etableringshinder, exempelvis vad gäller tillgången till rullande materiel. Allt eftersom dessa etableringshinder lindrades blev det också lättare för nya operatörer att vinna kontrakt.

Från och med år 2000 fanns flera starka aktörer på persontrafikmarknaden, såväl för den av trafikhuvudmännen som den av staten upphandlade trafiken. En översiktlig illustration av hur de nya operatörerna fått en allt starkare ställning under 1990-talet presenteras nedan baserat på den redovisade omsättningen från år till år för alla verksamma operatörer. Företagen har grupperats i privata företag och offentligägda företag eller affärsverk. För SJ har enbart affärsverkets persontrafikdel räknats.³¹ Som framgår av figuren nedan inträffade genombrottet i form av högre marknadsandelvinster för de nyinträdande privata aktörerna först under åren 1999-2000.

³¹ Som offentligägda räknas MTAB och SL:s dotterbolag. För de senare har enbart trafiken på Roslagsbanan och Saltsjöbanan räknats, dvs. inte tunnelbanan eller övrig spårvägstrafik. SJ:s persontrafik omfattar den trafik som utfördes av SJ Persontrafikdivision/SJ Resedivision.

Omsättningsutveckling persontrafik med tåg 1991-2000



Källa: Hultén och Alexandersson, 2008

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

Tågoperatörernas andelar på olika delmarknader för persontrafik på järnväg år 2000

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

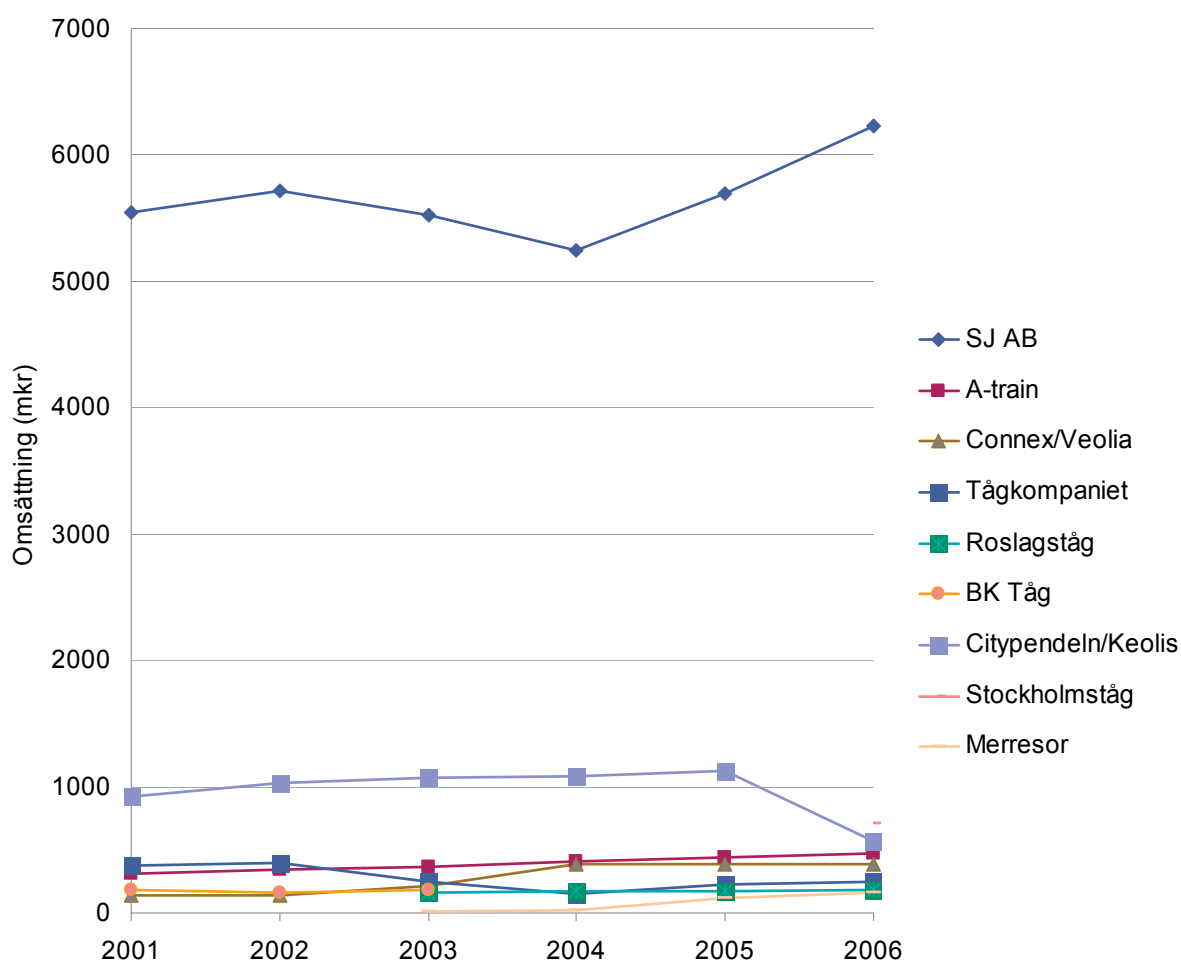
Källa: Hultén och Alexandersson, 2008

Utvecklingen efter år 2000

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

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

Persontrafikoperatörernas omsättning 2001-2006



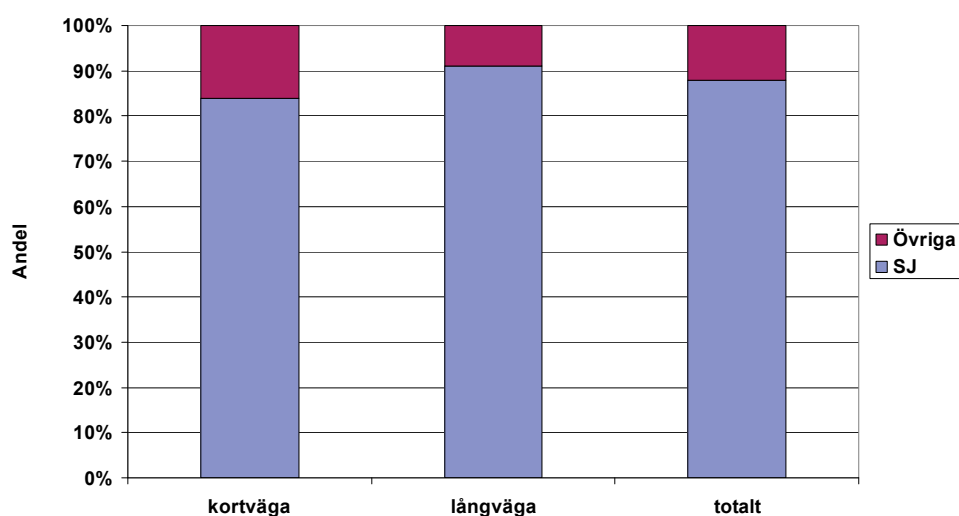
Källa: Hultén och Alexandersson, 2008

För närvarande är åtta operatörer verksamma på den svenska marknaden för persontrafik på järnväg.³² Statliga SJ AB fortsätter att vara den dominerande aktören, men möter konkurrens huvudsakligen från Veolia, Arriva och Tågkompaniet. Danske Statsbaner (DSB) är redan idag verksamt genom sitt deläggande i Roslagståg men kommer att träda in på allvar först 2009 efter att ha vunnit upphandlingen av Öresundstrafiken. Keolis fortsätter att vara verksamt i upphandlingar av tågtrafik, men har ännu inte vunnit något nytt kontrakt efter förlusten av pendeltågstrafiken i Stockholm. Deutsche Bahn (DB) har också varit med och lagt anbud i flera upphandlingar. Merresor är ägt av SJ AB och Veolia och Stockholmståg är numera ett helägt dotterbolag till SJ AB. A-train har sedan Arlandabanan öppnades haft trafik monopol på denna trafik.

Under de första åren av 2000-talet var omsättningen för operatörerna på järnvägens persontrafikmarknad i stort sett oförändrad. Därefter har marknaden under 2005 och 2006 vuxit med 10 procent per år. Under dessa år har SJ AB vuxit mest och hade under andra halvan av 2006 en marknadsandel på cirka 80 procent. Med undantag för Keolis/Citypendeln med en andel på cirka 15 procent hade övriga företag marknadsandelar på endast några få procent.

Även av Banverkets redovisning³³ framgår att privata operatörer under senare år minskat sina marknadsandelar. Det gäller i synnerhet i den kortväga, regionala trafiken. Av järnvägens kortväga transportarbete svarade år 2007 de privata järnvägsföretagen endast för 16 procent medan andelen år 2006 uppgick till 36 procent. Av järnvägens långväga transportarbete svarade de privata järnvägsföretagen för knappt 9 procent år 2007 och för drygt 9 procent år 2006.

TRANSPORTARBETE MED JÄRNVÄG ÅR 2007



³² En närmare förteckning över trafikföretag, ägarförhållanden och trafik finns i bilaga 2

³³ Jakob Wajsman, Banverket

Källa: Banverket, 2008

Minskningen av andelen för de privata järnvägsföretagen i det kortväga resandet kan nästan uteslutande förklaras av att pendeltågstrafiken i Stockholm övergick från privatägda Citypendeln till ett dotterföretag till SJ AB vid halvårsskiftet 2006. Den minskade andelen för de privata företagen i det långväga resandet förklaras huvudsakligen av att den av Veolia bedrivna nattågstrafiken till och från Norrland inte ökat i samma omfattning som SJ AB:s interregionala trafik. Från 2008 har emellertid SJ AB övertagit också den upphandlade trafiken på Norrland.

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

Staten som ägare, infrastrukturbållare samt beställare och finansiär

Staten är en viktig aktör i järnvägssektorn och har på det järnvägs- och transportpolitiska området ett antal olika roller. Staten är ägare av SJ AB, Green Cargo och Jernhusen och har därmed ett ägaransvar som vilken annan ägare som helst. Staten är också ansvarig för utbyggnad av infrastruktur och underhåll genom Banverket samt för tillsyns-, säkerhets- och regleringsfrågor genom Järnvägsstyrelsen³⁴. Statens roll som ägare ska förenas med att staten även är ansvarig för att formulera de grundläggande konkurrensvillkoren för att bedriva näringsverksamhet i samhället, i detta fall spelreglerna på järnvägsmarknaden. Staten är även ansvarig för att formulera principer och riktlinjer för den samhälleliga trafikpolitiken. En generell problemställning är hur staten ska se på sin ägarroll inom transportsektorn och hur denna ska förenas med rollerna att vara ansvarig för trafikpolitiken och att formulera de grundläggande konkurrenspolitiska villkoren.

Huvuddelen av det järnvägsnät som ägs av staten förvaltas av Banverket. Statligt ägda banor som inte förvaltas av Banverket är t.ex. Arlandabanan och den svenska delen av den fasta förbindelsen över Öresund.

³⁴ Regeringen har den 29 april 2008 fattat beslut om inrättandet av en ny myndighet, Transportstyrelsen, från 1 januari 2009. Till Transportstyrelsen förs verksamheten vid Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen i sin helhet, delar av Sjöfartsverket (Sjöfartsinspektionen, Sjöfartsregistret och kustfartstillståndsfrågor) och Vägverket (Vägrafikinspektionen, Trafikregistret och hela eller delar av de enheter som har normering, tillståndsgivning och tillsyn). Även viss verksamhet vid Banverket, Boverket och Tullverket förs över. Den 1 januari 2010 flyttas också länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet över.

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

Banverket

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

Rikstrafiken

Rikstrafikens uppdrag består i två huvuduppgifter. Den ena gäller utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken samt att följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala kollektiva persontrafiken. Den andra uppgiften består i att upphandla trafik för statens räkning. På det järnvägsnät som förvaltas av staten har Rikstrafiken rätt att organisera järnvägstrafik som upphandlas. Rikstrafiken köpte år 2007 järnvägstrafik genom direktavtal med järnvägsföretag för 106 miljoner kronor och genom samverkansavtal med trafikhuvudmännen för 236 miljoner kronor, sammanlagt 342 miljoner kronor³⁵. En närmare beskrivning av Rikstrafikens uppgifter återfinns också i kapitel 8.

Även kommuner och landsting har en viktig roll

Trafikhuvudmän

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

³⁵ Banverkets sektorsrapport 2007

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

Enligt uppskattningar från Banverket³⁶ uppgick trafikhuvudmännens samlade avtalstrafik år 2006 till närmare tre miljarder kronor. De erhöll detta år 639 miljoner kronor i statsbidrag via Banverket och 236 miljoner kronor via samverkansavtal om järnvägstrafik med Rikstrafiken. Biljettintäkter för kollektiv persontrafik uppgick till cirka 1950 miljoner kronor. Från kommunal nivå fick trafikhuvudmännen drygt 11 miljarder kronor i driftbidrag för kollektivtrafik.

Reglerande och styrande myndigheter på järnvägsmarknaden

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

Järnvägsstyrelsen

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

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

Konkurrensverket

³⁶ Banverkets sektorsrapport 2007

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

Konsumentverket

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

Övriga aktörer och funktioner

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

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

3.4 Trafik idag och imorgon

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

som drivs på kommersiella grunder, och g) med privata och offentliga monopol på linjer som Arlandabanan och Inlandsbanan. I det följande listas olika exempel på hur trafiken kan se ut.

Kommersiell trafik

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

Avtalstrafik

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

Försökstrafik

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

Norrtågsförsöket

Riksdagen godkände 2006 ett försök med gemensam trafikrättsrätt för trafik huvudmännen i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland och Gävleborg att driva trafiken i Norrland på linjer norr om Sundsvall/Ånge. Därefter har regeringen givit dessa trafik huvudmän

gemensam rätt att utföra och organisera persontrafik med dagtåg på sträckan Sundsvall-Östersund-Storlien och på det som förvaltas av staten norr därom. Beslutet gäller tillsvidare, dock längst till dess att försöksverksamheten enligt "Avtal om utvecklingsprojekt Norrtåg" avslutats.³⁷

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

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

Ett avtal om villkoren är tecknat mellan Rikstrafiken och Norrtåg för en försöksperiod från augusti 2011 till juli 2018 med möjlighet till förlängning till och med juli 2021. Enligt avtalet övertar Norrtåg Rikstrafikens samtliga åtaganden gällande Dagstågtrafiken i Norrland samt Mittnabotrafiken. Vidare ska Norrtåg överta samtliga fordon som används på av Rikstrafiken upphandlade interregionala linjer i Norrland. Parterna är överens om att gemensamt finansiera all ny trafik med lika delar upp till en överenskommen nivå. Norrtåg avser att anskaffa och hyra fordon via Transitio och upphandling av trafiken ska påbörjas under 2009. Trafiken beräknas starta i augusti 2011 då Botniabanan förväntas vara klar.

Skåneförsöket

Gemensam trafikeringsrätt har också givits av regeringen till trafikhuvudmännen i Skåne, Västra Götaland och Halland för trafiken på sträckan Malmö - Göteborg samt till trafikhuvudmännen i Skåne och Blekinge för trafiken på sträckan Malmö - Alvesta. Trafikeringsrätterna tilldelas på försök från och med den 1 januari 2009 till utgången av 2016. I villkoren för beslutet anges bl.a. att trafikhuvudmännen ska ta fram en strategisk trafikförsörjningsplan med en prognos för den kommersiella trafikens utveckling under försöket. Om den interregionala trafiken visar sig bli lidande kan regeringen stoppa försöket före den utsatta tidpunkten.³⁸

Upphandling av trafiken i Öresundsregionen har koordinerats och gjorts av Skånetrafiken i samverkan med de sydsvenska grannlänerna på den

³⁷ Transportpolitiska beslutet (prop 2005/06:160, bet 2005/06:TU5, rskr. 2005/06:308) samt regeringens beslut 11 september 2008 (N2008/4635/TR).

³⁸ Regeringens beslut 6 december 2007 (N2006/12020/TR)

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

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

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

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

Infrastruktur

Det svenska järnvägsnätet omfattar drygt 11 000 km trafikerad bana, eller cirka 17 000 spårkm inklusive sidospår³⁹. Som redan nämnts ägs största delen av järnvägsnätet av staten varav huvuddelen förvaltas av Banverket men det finns även kommunala och privata ägare av banor. Vid årsskiftet 2007/08 fanns totalt 482 tillstånd för infrastrukturförvaltare i Sverige. Av dessa var 70 både infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag.

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

³⁹ Järnvägens utveckling 2007, Banverkets sektorsrapport

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

*Fordon*⁴⁰

Innan avregleringen av den svenska järnvägen inleddes var SJ den primära ägaren av fordon för regional och interregional persontrafik med tåg i Sverige, och därmed också den enda egentliga köparen av nya fordon. En första förändring av detta skedde redan 1990, när trafikhuvudmännen fick ansvaret för trafiken på länsbanorna, och i samband med detta också fick överta fordon som användes på banorna (i huvudsak dieseldrivna korta motorvagnståg).⁴¹

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

För den interregionala persontågtrafik som Rikstrafiken upphandlar hyrs dessa normalt via Rikstrafiken från affärsverket Statens järnvägar som numera hanterar denna del av fordonsflottan. Den verksamhet som vid bolagiseringen av SJ inte flyttades över till något av de nya bolagen finns kvar i dagens Statens järnvägar. I Statens järnvägar finns också leasingkontrakten för en stor del av SJ AB:s fordon. Sammantaget gör detta att Statens järnvägar idag i viss utsträckning fungerar som ett vagnbolag.

Utifrån denna beskrivning kan sägas att Transitio och Statens järnvägar är de enda verksamma vagnbolagen i Sverige och att det idag saknas privata aktörer som tillhandahåller fordon på persontrafikmarknaden.

⁴⁰ Avsnittet bygger huvudsakligen på Hultén och Alexandersson 2008. Frågorna om fordon och underhåll behandlas mer ingående i kapitel 5 i detta betänkande.

⁴¹ I storstadsregionerna träffades även tidigare en del speciella avtal i samband med SJ:s investeringar i nya lokaltågsfordon, som innebar att trafikhuvudmannen (t.ex. SL) skulle få överta fordonen när de var avskrivna (efter 25 år).

Vissa utländska vagnbolag bedriver verksamhet gentemot godstrafiken och några har aviserat intresse för att etablera sig även på personsidan, men ännu finns ingen egentlig verksamhet etablerad på den svenska persontrafikmarknaden.

*Depåanknutna reparationer, underhåll och service*⁴²

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

De två företagen ISS Trafficare och Unigrid stammar från bolagiseringen av SJ. Det tidigare Unigrid verkar inom området IT-tjänster. ISS Trafficare tillhandahåller terminaltjänster som städning och växling. I samband med bolagiseringen av SJ fördes den s.k. växlingsfunktionen (för persontrafikvagnar) till bolaget Trafficare. Idag utförs också växlingsarbeten av bl.a. SJ AB och Euromaint.

Stationer och stationsanknuten service

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

Det finns cirka 600 stationer i Sveriges järnvägsnät, de flesta dock av mindre storlek, i stor utsträckning obemannade och ofta trafikerade av endast ett järnvägsföretag. På cirka 30 stationer görs inga tåguppehåll alls

⁴² Avsnittet bygger på Alexandersson och Hultén, 2008. En närmare beskrivning av underhållsmarknaden finns i kapitel 5.

för närvarande. På cirka 160 stationer bedrivs trafik av två eller flera järnvägsföretag.⁴³

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

Styrning och utveckling av stationerna sker bl.a. via Statens Stationsråd bildat 2006. Medverkande i rådet är Banverket, Vägverket, Jernhusen och Rikstrafiken. Rådets mål är att bidra till en ökad andel kollektivtrafikresande i Sverige genom att i bred samverkan utveckla landets stationer och terminaler till attraktiva, trygga och väl fungerande bytespunkter. Enligt uppdraget ska Statens Stationsråd vara ett forum för samarbete och samordning mellan statliga aktörer och en samtalspart gentemot övriga aktörer. Rådet är en gemensam funktion, inte en myndighet, och beslut ska förankras och fattas inom respektive myndighet. Statens stationsråds uppgift är att ta fram en riksomfattande plan gällande stationernas utveckling. Planen ska bl.a. innehålla en prioritering av stationerna samt en bedömning av behov av drift, underhåll och investeringar. Rådet ska också behandla stationernas organisation, planering och identifiera eventuellt behov av förändring i regelverk, t.ex. bestämmelser för statsbidrag.

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

⁴³ Banverkets sektorsrapport 2007

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

Försäljning och information⁴⁴

Ur ett resenärsperspektiv är det givetvis av betydelse hur pass enkelt det är att planera och boka en tågresor. Resenärer som reser ofta och kanske pendlar dagligen på samma sträcka kommer naturligen snabbt att lära sig tider, priser och övriga villkor för att på bästa sätt kunna ta sig fram i systemet. Men resenärer som reser mindre ofta, till olika resmål och kanske på längre avstånd har givetvis större behov av tydlig och sammanhängande information för att kunna planera och boka sin resa. Samordnade system för information och bokning av biljetter förenklar på så vis för resenärerna och ökar såväl tågets som kollektivtrafikens attraktionskraft. Givet att informationen presenteras på ett lättillgängligt sätt är det till fördel om resenären har möjlighet att få all information om restider, priser och övriga villkor från ett och samma ställe vid en och samma tidpunkt. Samtidigt är informationen och presentationen en viktig marknadsföringskanal för tågföretagen och utbudet av priser och resekombinationer och service ett viktigt och kanske avgörande konkurrensmedel på marknaden.

Samtrafiken i Sverige AB bildades på SJ AB:s initiativ år 1993 som ett icke vinstdrivande företag. Några år senare sjösattes med stöd av Vägverket den så kallade Riksdatabasen, en databas med aktuella tidtabells- och prisuppgifter för det resesortiment som ingår i det s.k. resplussarbetet⁴⁵. Samtrafiken har i dagsläget förutom samtliga trafikhuvudmän ett trettiotal ägare bland tåg-, buss- eller båt företag. SJ AB har den enskilt största aktieposten (38 procent) och övriga delägare har cirka 2 procent var. Därtill finns möjlighet att ingå i samarbetet utan att vara delägare.

Fram till idag har samarbetet i Samtrafiken utvecklats så att en resenär som ska göra en regiongränsöverskridande resa vars delsträckor körs av olika operatörer nu kan köpa hela sträckan vid ett tillfälle och resa med en och samma biljett. Förutom samverkan om information och

⁴⁴ Avsnittet bygger i huvudsak på Statskontoret 2008. Frågorna om informations- och biljettsystem behandlas även i kapitel 6 i detta betänkande.

⁴⁵ Med respluss avses möjligheten att köpa en genomgående biljett för en resa, dvs. göra bokning och köp vid ett enda tillfälle för en hel resa oberoende av vilket företag som bedriver trafik på delsträckan.

biljettsystem om fattar samarbetet även planering, stationssamverkan samt samverkan vid stört läge.

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

3.6 Den internationella järnvägsmarknaden - erfarenheter från några länder i EU

Järnvägens avreglering pågår samtidigt, men på olika sätt i ett antal länder. Det kan också konstateras att resandet med tåg ökar kraftigt i ett antal europeiska länder. EU har genom åren försökt att snabba på avregleringen och främja harmonisering för att skapa en gemensam marknad värd namnet även inom järnvägssektorn, bl.a. genom de tre s.k. järnvägspaketen. Därtill har ett antal andra rättsakter tillkommit liksom andra beslut i samma riktning. Hur snabbt avregleringen går och hur man går till väga varierar dock stort mellan länderna. I och med att metoderna skiftar och att olika länder söker olika vägar finns stora möjligheter att dra lärdom av hur andra länder har lyckats i olika avseenden. För att göra den fortsatta svenska avregleringen så effektiv som möjligt har jag därför låtit studera hur några andra europeiska länder har hanterat frågan om att konkurrensutsätta persontrafikmarknaden med järnväg.

I detta syfte gav jag Banverket i uppdrag att göra en nulägesbeskrivning av i vilken utsträckning och på vilket sätt järnvägen har avreglerats i övriga Europa samt analysera vilka effekterna har blivit inom de specifika områden som utredningen särskilt ska beakta. Banverket anlät i sin tur Transportforskningsgruppen i Borlänge (TFK) för att utföra uppdraget. I uppdraget ingick att välja ut de länder som haft en sådan utveckling att utredningen skulle kunna dra nytta av erfarenheterna. De länder som valdes ut att närmare undersöka var Storbritannien, Tyskland, Nederländerna, Italien och Polen. De tre förstnämnda tillhör dem som jämte Sverige ligger i topp i den undersökning av järnvägens avreglering som IBM har låtit göra på uppdrag av Deutsche Bahn.⁴⁶ Italien ansågs uppvisa en intressant och stark utveckling på området vilket gjorde dem intressanta att studera.

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

⁴⁶ IBM Global Business Services, Rail Liberalisation Index 2007, Market opening: comparison of the rail markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway

konkurrenssituationen. Vidare redovisas i korthet situationen i Danmark.

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

Storbritannien

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

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

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

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

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

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

Tyskland

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

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

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

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

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

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

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

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

Italien

Under Ferrovie Delo Stato (FS) finns bl.a. Trenitalia som bedriver trafikverksamhet och Rete Ferroviaria Italiana (RFI) som förvaltar infrastruktur som spår och stationer. Den konkurrens som Trenitalia möter gäller upphandlad trafik. Det finns 16 företag, men deras sammanlagda andel av trafiken utgör endast 2 procent. Någon konkurrens på spåren finns f.n. inte i Italien. När höghastighetslinjen mellan Milano och Rom öppnar, vilket planeras ske i december 2009, kan Trenitalia väntas få konkurrens av ett privat bolag. Nuovo Trasporto Viaggiatori (NVT) som bildades 2007 planerar för timmestrafik med tolv tågpar per dag. Enligt uppgift har fordon redan upphandlats för denna trafik.

Nederländerna

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

Polen

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

Danmark

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

Sammanfattning

Det finns i Europa för närvarande inte någon nämnvärd konkurrens på spåren inom persontrafiken. I Storbritannien har avregleringen på ett sätt varit mest radikal, i och med att British Rail delades upp på ett stort antal privata aktörer som skulle konkurrera med varandra. Samhället behöll dock makten att detaljstyra över vilken järnvägstrafik som ska bedrivas och även att hårt reglera servicenivåer, samarbete mellan olika aktörer etc. Så gott som all persontrafik utförs enligt sådana detaljerade avtal mellan järnvägsföretag och det allmänna. De långa avtalstiderna innebär att incitamenten för järnvägsföretagen att under löpande avtalsperioder utveckla trafiken minskar. Det sägs uttryckligen från statsmakternas sida att man inte vill ha konkurrens på spåren, utan konkurrensen ska ske i anbud i upphandlingar.

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

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

Vi har i Sverige lång erfarenhet av att upphandla järnvägstrafik och avtalsformerna utvecklas ständigt för att passa de olika behoven, bl.a. vad

gäller vilken frihet operatörerna ska ges att utveckla sin trafik. Genom olika former av incitament kan operatörerna förbättra trafiken för resenärerna och på så sätt även öka sina vinster. En viktig faktor vid upphandling är att alla anbudsgivare så långt möjligt bör ges samma förutsättningar.

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

DEL II ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

4 Konkurrensen på den framtida persontrafikmarknaden

Förslag

- Inga ensamrätter ska gälla. Alla som uppfyller grundläggande villkor får ansöka om tåglägen.
- Rikstrafiken och trafikhuvudmännen ska ta fram långsiktiga trafikförsörjningsprogram innehållande samhällets minimikrav och ambitioner för den trafik som bör finnas för medborgarna. Programmen ska inte förväxlas med dagens trafikförsörjningsplaner. Programmen ska utvecklas efter samråd med behöriga myndigheter och järnvägsföretag och offentliggöras. Programmen bör omfatta en period av cirka tio år med lämpliga revideringstillfällen.
- Ett annonseringsförfarande för att undersöka marknadens intresse ska föregå all upphandling av trafik (enligt förebild från flyget och EG:s marknadstillträdesförordning). Upphandling av trafik ska endast genomföras där marknadens intresse uteblir.
- Dagens lagreglering av samhällsköpt trafik bibehålls men kopplas till en förtydligad och transparent prövning av utvidgad trafikeringsrätt enligt i förväg kända kriterier och tumregler.
- Rikstrafiken ska således ha rätt att organisera transportpolitiskt motiverad interregional trafik, trafikhuvudmännen ska ha trafikeringsrätt inom länet/regionen och möjlighet ska finnas för trafikhuvudmännen att få utvidgad trafikeringsrätt över länsgräns om man kan erbjuda en bättre trafikförsörjning än vad marknaden kan åstadkomma.
- Transportstyrelsen får ansvaret för att pröva ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt och fatta beslut med närmare villkor för sådan trafik.
- Överprövning av besluten ska kunna ske i domstol.
- Möjligheter till samverkan mellan kommersiell och samhällsköpt trafik genom köp av platser i befintliga tåg kvarstår.

4.1 Utgångspunkter

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

Olika alternativ för att direkt eller stegvis öppna persontrafikmarknaden ska belysas. I detta kapitel diskuteras hur en modell för marknadstillträdet kan se ut på den framtida järnvägsmarknaden, dvs. regler och process för att få trafikeringsrätt för att organisera eller utföra persontrafik på järnvägen⁴⁷.

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

Alternativen ska bedömas med och utan rätt för regionala aktörer att organisera trafiken i flera län. De två modeller som råder på persontrafikmarknaden idag, en kommersiell marknad och en marknad där trafiken upphandlas av samhället i konkurrens mellan operatörer, ska fortsatt ges förutsättningar för att kunna utvecklas var för sig och i samverkan. För att det ska finnas utrymme på spåren för den kommersiella trafiken inkl. godstrafiken att utvecklas kan det dock vara nödvändigt att begränsa viss av samhället subventionerad trafik. Jag ska därför också föreslå principer och kriterier till grund för att reglera och hantera konkurrens från den upphandlade gentemot den kommersiella trafiken. Marknadstillträdet bör regleras genom en enkel och tydlig lagreglering och ett transparent och rättssäkert prövningsförfarande.

Men behovet av att reglera och styra marknadstillträdet handlar inte bara om gränserna mellan samhällsköpt och kommersiell trafik⁴⁸. Tillgången till spåren kommer alltid att vara mer eller mindre begränsad, oberoende av hur många aktörerna är och även med de utbyggnader av infrastrukturen som nu sker eller planeras ske. Den trafik som bedrivs på de befintliga spåren ska som jag redan nämnt vara den som ger största möjliga nytta för resenärerna och för samhället. För vid varje tillfälle given tillgång till infrastruktur måste därför den bästa sammansättningen ske av tågtrafiken. Fördelningen ska göras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv och med beaktande av de transportpolitiska målen. Med hänsyn till att alla slag av tågtrafik har en stark trafikökningspotential så torde långtgående kompromisser och avsteg behöva göras från önskemål om tågglägen från de olika trafikoperatörerna.

⁴⁷ Där inget annat anges används i det fortsatta begreppet operatörer för dem som utför persontrafik på järnväg. Organisatörer av trafik är huvudsakligen trafikhuvudmän och Rikstrafiken men även andra aktörer kan få auktorisation för att organisera trafik.

⁴⁸ Med *samhällsköpt trafik* avses här av samhället, dvs. stat eller kommun, upphandlad och kontrakterad trafik mot finansiell ersättning eller annan typ av kompensation. Med *kommersiell trafik* avses trafik som bär sina kostnader genom biljettintäkter och utan inslag av subventioner eller annan kompensation från samhället.

Uppdraget ska ta sin utgångspunkt i tidigare utredningar.

Tidigare förslag

I mitt betänkande *Järnväg för resenärer och gods*⁴⁹ (Järnvägsutredningen 1) föreslog jag att tillträdet för järnvägens persontrafikmarknad skulle ske genom en blandad modell där ökad konkurrens om resenärerna kan kombineras med ett av samhället garanterat och styrt utbud. Modellen innebar i korthet att licensierade järnvägsföretag, dvs. de som uppfyller de grundläggande villkoren i järnvägslagstiftningen, skulle tillåtas bedriva kommersiell persontrafik i konkurrens över hela det svenska järnvägsnätet. Det skulle således inte råda något monopol vare sig i operatörsledet eller i organisatörsledet. För den linjebundna persontrafiken borde denna organiseringsrätt dock regleras och kontrolleras genom ett tillståndsförfarande.

En trafikutövare som ansåg sig lida skada av att ny trafik etableras skulle vidare enligt förslaget kunna påkalla s.k. skadlighetsprövning. Bevisbördan för att visa på sådan skada skulle ligga på den befintliga utövaren. Oavsett om sådan skada kunde påvisas skulle trafikeringstillstånd alltid ges om den nya trafiken ledde till en avsevärt bättre trafikförsörjning. Den som bedrev kommersiell trafik skulle dock inte kunna påkalla en skadlighetsprövning gentemot annan kommersiell trafik.

I rapporten *Vem får köra var?*⁵⁰ föreslog Magnus Persson och Ragnvald Paulsson att liberaliseringen av persontrafikmarknaden skulle ske stegvis, med sikte på 2010, och utifrån en segmentering av marknaden. Som ett första steg skulle charter- och nattågsmarknaden öppnas för konkurrens, vilket också formellt genomförts från våren 2007. Andra segment som pekades ut var daglig storregional arbetspendling, för vilken trafik trafikhuvudmännen föreslogs få ett ökat ansvar, samt långväga resande. Persson och Paulsson föreslog vidare ett tillståndsförfarande för trafik över mer än en länsgräns och att kriterier skulle utformas för att förhindra konkurrens i alltför hög grad mellan storregional trafik och långväga kommersiell trafik. För trafik över en länsgräns skulle det räcka med ett anmälningsförfarande. Staten, genom SJ AB och Rikstrafiken, skulle emellertid även framöver ansvara för den långväga persontrafiken.

Rikstrafikens och trafikhuvudmännens roll

Rikstrafikens och trafikhuvudmannens roll skulle enligt den föreslagna modellen i Järnvägsutredningen 1 vara att planera och skapa förutsättningar för att det trafikutbud med villkor som samhället vill se

⁴⁹ SOU 2003:104

⁵⁰ Vem får köra var? En idéskiss till förändrat marknadstillträde till persontrafiken på järnväg. Magnus Persson och Ragnvald Paulsson, 2004-12-17

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

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

Planering av den samhällsköpta trafiken

Beslut om vilken trafik som trafikhuvudmännen ska ansvara för och upphandla bygger på trafikeringsplaner fattade utifrån kommunala politiska beslut och ambitioner för kollektivtrafiken i länet. Det förslag om långsiktiga trafikförsörjningsprogram som jag varit inne på tidigare och som jag återkommer till nu, ska inte förväxlas med de trafikförsörjningsplaner som trafikhuvudmännen redan idag har att ta fram enligt trafikhuvudmannalagen⁵¹. Lagen anger inte hur planerna ska omhändertas eller följas upp. Trafikplanerna används av ansvariga på kommunal nivå bl.a. som budgetunderlag och presenterar den framtida trafiken mer i termer av visioner om vad huvudmannen önskar åstadkomma. Därigenom saknas i dagens planer ett underlag för att bedöma hur trafiken i konkreta ordalag kommer att se ut med linjer och linjedragning, tidtabeller och priser, kostnader och lönsamhet - alternativt behov av samhälleliga insatser.

Normalt går planeringen till så att de trafikhuvudmännen var och en fattar beslut om ambitioner för trafikens omfattning inom sitt län, till synes oberoende av varandra. I allt större utsträckning och omfattning sker dock inom vissa regioner trafikplanering och upphandling i samverkan med andra trafikhuvudmän inom ramen för olika

⁵¹ Enligt 6 § lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik ska omfattning och grunder för prissättningen av länstrafikansvarigas trafik anges i en trafikförsörjningsplan som trafikhuvudmannen årligen antar efter samråd med dem som är länstrafikansvariga. Planen ska även omfatta åtgärder för handikappanpassning samt miljöskyddande åtgärder.

samverkansformer. För den regionala trafiken finns inte några tydliga gemensamma utgångspunkter eller politiska mål, annat än de som bestäms av den nationella styrningen genom järnvägslagstiftningen och den gemensamma processen för kapacitetstilldelning. Jag konstaterar också att mycket av planeringen bygger på kraftig utbyggnad av infrastrukturen, dock utan att åtföljas av en riskanalys för att hantera den situation att denna utbyggnad inte kommer till stånd.

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

Rikstrafikens planering för den interregionala tågtrafiken utgår från myndighetens uppgift att avtala om sådan trafik som inte bedrivs av trafikhuvudmän eller av järnvägsföretag på kommersiell grund men som är transportpolitiskt motiverad. Inom ramen för sitt åtagande att avtala om sådan trafik har Rikstrafiken tagit fram en bedömningsmodell bestående av åtta kriterier för när avtal kan aktualiseras.⁵²

1. Trafiken kan inte bedrivas på kommersiella grunder, dvs. kan inte upprätthållas utan subvention från det offentliga.
2. Trafiken upprätthålls inte av trafikhuvudman.
3. En betydande andel av resandet är interregionalt⁵³.
4. Resandet har inte karaktären av daglig pendling.
5. Trafiken är transportpolitiskt motiverad.
6. Trafiken har en interregional karaktär.
7. Trafiken är prioriterad enligt Rikstrafikens tillgänglighetsstudier.
8. Kostnaden för trafiken inryms i Rikstrafikens upphandlingsanslag.

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

- Tillgängligheten till Stockholm,
- tillgängligheten från Stockholm,
- tillgängligheten till högre utbildning,

⁵² Kriterier för grundläggande transportbehov (RT 2005-156/40)

⁵³ Interregionala resor har Rikstrafiken definierat som resor på minst 10 mil vilka passerar minst en länsgräns eller två kommungränser.

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

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

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

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

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

Rikstrafikens kriterier bör enligt min mening kunna användas som utgångspunkt och inspirationskälla för att utveckla en motsvarande anpassad bedömningsmodell när det gäller det offentliga åtagandet i trafikhuvudmannatrafiken. Trafikhuvudmännen bör vidare på motsvarande sätt lägga bedömningar om tillgängligheten och analysera alternativa resmöjligheter inom det trafikområde man ansvarar för till grund för trafikplaneringen. Sådana bedömningar och analyser bör göras i ett trafikslagsövergripande perspektiv och framgå av de långsiktiga trafikförsörjningsprogram som jag föreslår att såväl trafikhuvudmännen som Rikstrafiken ska utarbeta. Trafikförsörjningsprogrammen ska innehålla samhällets minimikrav och ambitioner för den trafik, såväl järnvägstrafik som andra former av persontrafik, som bör finnas för medborgarna. Jag återkommer till och utvecklar detta förslag närmare längre fram i kapitlet.

4.2 Utveckling av den kommersiella trafiken

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

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

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

Vilka förutsättningar finns för att bedriva trafik med kommersiell lönsamhet?

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

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

Prognoserna över den framtida utvecklingen och förutsättningarna för att driva järnvägstrafik med lönsamhet pekade dock på en klar förbättring. Fram till år 2010 beräknades resandet öka och kostnaderna per producerad enhet sjunka. Förutom trafiken på Västra stambanan visade nu också trafiken på Södra stambanan och Ostkustbanan på en klar lönsamhet. Av trafiken på dessa tre stråk består cirka 90 procent av långväga trafik. Och även om lönsamheten för de övriga stråken fortfarande var negativ var det sammanräknade nettot positivt för de totalt tio stråk som ingick i studien. Huvudsakligen förklarades detta av att persontransportarbetet på de tre lönsamma stråken stod för merparten, eller två tredjedelar av trafiken på de tio stråken. Av detta drog SIKA den slutsatsen att det inte var omöjligt att man i framtiden skulle kunna trafikera samtliga tio stråk med ett positivt netto.⁵⁴

Senare kalkyler över lönsamheten i persontrafiken tycks bekräfta den uppåtgående trend som SIKA identifierade i sin studie. Man skulle till och med kunna säga att den har vida överträffats. Detta förklaras främst av en fortsatt ökande resandevolymer särskilt i den kortväga trafiken men även det långväga resandet visar under senare år på en allt större ökning. (Se vidare avsnitt 3.2 om transportarbetets utveckling.)

Av beräkningar⁵⁵ avseende trafikens intäkter och kostnader till grund för Banverkets investeringskalkyler (med basåret 2006) framgår t.ex. att endast omkring hälften av linjerna i den interregionala trafiken går med underskott. För flertalet av dessa är underskottet relativt litet eller nära noll och fler än tidigare visar på en viss vinst. Om man på motsvarande sätt skulle dela in den interregionala trafiken i stråk som gjorts i SIKAs studie framgår att flera stråk än tidigare nu uppvisar vinst.

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

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

⁵⁴ Lönsam persontrafik på järnväg. Analyser för Järnvägsutredningen. SIKA Rapport 2003:7

⁵⁵ Banverkets Sampers/Samkalk-körning för 2006 (verklig trafik 2006 och omvärld 2006)

och stråkvis liksom om de framtida förutsättningarna för att driva trafiken med lönsamhet.

Skattefinansierad korssubventionering bör ej tillåtas hämma marknadens utveckling

För att nya järnvägsaktörer ska vara villiga att etablera sig krävs att de möter samma villkor som andra aktörer på marknaden. Inslag av subventioner och möjlighet för aktörer med tillgång till skattemedel att spåda på inkomster på annat sätt än genom biljettintäkter måste ses som klart hämmande inslag på en öppen konkurrensutsatt marknad. Möjligheten att slippa skattefinansiera sådan persontrafik på järnväg som är kommersiellt lönsam anser jag vara viktig att värna. Det gäller inte bara den långväga trafik som redan idag bedrivs på kommersiella villkor. Utöver den positiva trend vad gäller järnvägens kommersiella utveckling som beskrivits ovan har jag även under utredningens gång stött på exempel från mera regionala upplägg som visar på en kommersiell potential. Mot denna bakgrund framstår det som än mer viktigt att inte i onödan begränsa möjligheten att den kommersiella trafiken kan ta marknadsandelar också i de mer kortväga relationerna.

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

I avsaknad av en mer generellt verkande lagreglering krävs därför särskilda åtgärder för att stävja konkurrens-hämmande effekter från skattesubventionering i den konkurrensutsatta trafiken. Ett sätt att göra detta är genom att en så strikt åtskillnad skapas att de två trafiktyperna aldrig kommer att mötas på samma marknadsarena. Med järnvägens

nätverksegenskaper och utifrån kravet om att den samhällsköpta trafiken ska kunna samverka med den kommersiella förefaller det emellertid vara en mindre praktisk och ändamålsenlig lösning.

Enligt min mening bör det inte finnas möjlighet för huvudmän att organisera och bedriva trafik som är kommersiellt lönsam samtidigt som man inom samma verksamhet driver trafik finansierad med skattemedel. Ett krav på bokföringsmässig åtskillnad mellan trafik som bedrivs med kommersiell lönsamhet och sådan som kräver subventioner bör därför ställas på huvudmännen. På motsvarande sätt som för järnvägsföretagen bör järnvägsflagstiftningens krav på särredovisning av offentliga medel vidare göras tillämplig även för trafik som organiseras av berörda myndigheter. En sådan särredovisning bör också vara ett krav och utgöra underlag för bedömningar om utvidgad trafikeringsrätt. Jag återkommer till denna fråga längre fram i betänkandet.

Avveckling av monopolen och ett tydligt gränssnitt mot samhällsköpt trafik

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

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

Därtill krävs också att andra mått och steg övervägs för att t.ex. stimulera till en fungerande fordonsförsörjning tillika tillgång till nödvändigt underhåll och service, en konkurrensneutral funktion för

trafikantinformation och biljettbokningssystem m.m. Jag återkommer även till dessa frågor längre fram i betänkandet.

4.3 Alternativ för att öppna persontrafikmarknaden för konkurrens

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

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

Marknadsstråk

Modellen med fredade marknadsstråk för den kommersiella trafiken syftar till att anvisa regler för en marknadsuppdelning som inte leder till konkurrens om samma marknader mellan samhällsköpt och kommersiell trafik. Sådan konkurrens uppkommer om trafikhuvudmän organiserar regionaltågtrafik med restider, uppehållsmönster, komfort och service som blir jämförbar med vad kommersiell fjärrtågtrafik kan erbjuda men till likvärdiga eller lägre biljettpriser. Traditionell lokaltågtrafik är däremot inte att anse som konkurrerande mot den fjärrtrafik som i normalfall kan utföras på kommersiell bas. Modellen med marknadsstråk innebär därför en minimireglering av tillträdet till persontrafikmarknaden på järnväg indelad efter geografiska marknadssegment. Modellen behandlar inte trafiken utanför marknadsstråken.

Modellen innebär att alla järnvägsföretag som uppfyller järnvägslagstiftningens grundläggande villkor får ansöka om trafikeringsrätt för kommersiell trafik på hela det av staten förvaltade järnvägsnätet. SJ:s återstående monopol på lönsam fjärrtrafik upphör.

Inga lagstadgade ensamrätter ska således få förekomma mellan företagen i den kommersiella trafiken.

Särskilda marknadsstråk⁵⁶ avdelade för viss kommersiell trafik fastställs inför varje tågplan efter beslut av Rikstrafiken på förslag från Branschföreningen Tågoperatörerna och Svensk kollektivtrafik samt på förslag från vilket kommersiellt järnvägsföretag med persontrafik som helst, enskilt eller i samverkan. Antalet marknadsstråk ska vara begränsat och utgöras av ett antal större nationella fjärrtågsmarknader med goda förutsättningar för trafik på företagsekonomiska villkor.

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

Begreppet trafikeringsrätt bibehålls men ges ett förändrat innehåll. Trafikeringsrätt för kommersiell linjetrafik ska tilldelas av Transportstyrelsen efter en prekvalificering där den sökande ska uppvisa erforderliga tillstånd samt en bindande avsiktsförklaring omfattande minst två, men högst tre, tågplaner i sänder. Detta för att åstadkomma stabilitet i utbudet. Ansökan för prekvalificering med avsiktsförklaring ska göras till Transportstyrelsen minst 10 månader före första trafikdatum. Avsiktsförklaringen ska innefatta principtidtabeller, plan för fordonsanvändning och tillänkta maximala biljettpriiser. Om trafiken i en avsiktsförklaring inte bedöms få någon betydelse från trafikförsörjningssynpunkt ska ansökan om trafikeringsrätt avslås.

Tilldelad trafikeringsrätt ska maximalt gälla för den tidsperiod företagets avsiktsförklaring omfattar. Fler än ett kommersiellt järnvägsföretag ska parallellt kunna beviljas trafikeringsrätt och därmed kunna konkurrera i ett marknadsstråk. Tågtrafik inom marknadsstråk får endast upplåtas för kommersiella järnvägsföretag⁵⁷. Alla kommersiella tåg företag som har beviljats trafikeringsrätt enligt prekvalificeringsprocessen har rätt att ansöka hos Banverket om tåglägen inom marknadsstråken.

Trafikhuvudmän ska vara oförhindrade att på affärsmässiga villkor köpa trafiktjänster från kommersiella järnvägsföretag även beträffande trafik

⁵⁶ Ett marknadsstråk utgörs av tågtrafikmarknaden mellan två områden definierade av två grupper av järnvägsstationer. Varje grupp av stationer utgör en sammanhängande bansträcka och omfattar alla stationer på den sträckan. (För en närmare beskrivning av modellen se bilaga 4.)

⁵⁷ Ett kommersiellt järnvägsföretag bedriver tågtrafik och/eller säljer trafiktjänster på uteslutande företagsekonomisk grund med huvudsyftet att generera ett ekonomiskt överskott till sina ägare.

inom marknadsstråk, exempelvis biljettgiltighet på vissa tåg eller kompletterande utbud. Rikstrafiken har rätt (men inte skyldighet) att organisera trafik på definierade marknadsstråk i den utsträckning trafik inte har kommit till stånd genom kommersiellt initiativ. Se utredningens förslag angående trafikplikt i avsnitt 4.6.

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

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

Kort om för- och nackdelar

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

om nya eller förändrade marknadsstråk inte kan fattas tillräckligt ofta för att följa och understödja utvecklingen.

- Utbudet i den kommersiella trafiken, linjedragning, omfattning och inriktning, kommer i stor utsträckning att avgöras av myndighetsbeslut. Dels genom fastställandet av marknadsstråk, dels genom prekvalificeringsförfarandet.

- Prekvalificeringsförfarandet är ytterligare en procedur i en administrativ process som redan är utdragen i tiden.

- Det finns risk för att Transportstyrelsen får svårt att utkräva ansvar för bindande avsiktsförklaringar i de fall där den som inte får tåglägen i rimlig anslutning till innehållet i sin avsiktsförklaring. Tolkning av "rimlig anslutning" är svår att lägga på någon annan än det ansökande järnvägsföretaget.

- Det kan bli svårt för järnvägsföretag att utifrån trafikförsörjningsprogrammet uttolka och förutsäga vilka enskilda trafikupplägg som uppfyller kravet på en tillfredsställande trafikförsörjning och vilka som inte gör det.

Kommersiell trafik med kompletteringsupphandling

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

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

Möjligheten för trafik huvudmännen att ansöka om undantag för länsgränsöverskridande trafik bibehålls. Prövningsprocessen för att bevilja undantag utvecklas, förtydligas och sker enligt samhällsekonomiska principer. Enligt denna bör en samhällsekonomisk bedömning (kalkyl) göras i varje enskilt fall. Till grund och kompletterande vägledning för bedömningen läggs praktiska riktlinjer och kriterier (tumregler).

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

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

Kort om för- och nackdelar

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

Slutsatser

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

Av sammanställningen ovan framgår att modellen *Marknadsstråk*, trots sina fördelar med en tydlig gräns mellan kommersiell och subventionerad trafik, endast i begränsad utsträckning öppnar möjligheter för att den kommersiella trafiken på sikt ska kunna utvecklas, och växa, i en för resenärerna och samhället önskvärd riktning. Min huvudinvändning är dock att modellen förutsätter att det är samhället och en myndighet som

ska ange områden och gränser för var den kommersiella trafiken lämpligen bör gå fram. En myndighet, och inte marknaden, ska vidare, utöver den prövning som av knapphetsskäl oundgängligen måste göras av Banverket, avgöra vilken trafik som ska erbjudas resenärerna. Enligt min mening innebär det att hela poängen med att införa konkurrens på spåret försvagas kraftigt. Visserligen anges att prekvalificeringen skulle kunna utgå, men som man måste förstå förslaget framstår denna som ett huvudinslag i hela modellen.

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

Jag kan inte se att den geografiska marknadsavgränsningen och indelningen i (stabila och) fredade marknadsstråk skulle stimulera till en dynamisk marknadsutveckling över var och hur framtida trafik och trafikkoncept kan komma att uppstå. I avsaknad av närmare reglering eller särskilda åtgärder för att begränsa den samhällsköpta trafiken utanför marknadsstråken är det mindre troligt att kommersiella järnvägsföretag är benägna att etablera sig på denna del av marknaden. Därigenom är det också mindre sannolikt att den kommersiella trafiken kommer att kunna avlasta trafikerings- och finansieringsbördan från stat och kommun i trafik utanför marknadsstråken men som också skulle kunna vara kommersiellt lönsam. Marknadsöppningen för den kommersiella trafiken riskerar med denna modell med andra ord att bli mindre än nödvändigt.

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

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

4.4 Samspel och avgränsning mellan kommersiell och samhällsköpt trafik

Nätverkseffekter och samspel mellan kommersiell och samhällsköpt trafik

Järnvägstrafik, likt kanske inget annat trafikslag, karaktäriseras i hög grad av det som brukar kallas nätverkseffekter. Forskning kring nätverkseffekter visar bl.a. på att ett sammanhållet nätverk kan leda till att den samhällsekonomiska nyttan maximeras. En ensam operatör kan antas ha full kontroll över att planera sitt utbud och utnyttja det faktum

att olika tåg antingen kan komplettera eller konkurrera med varandra. I ett offentligt monopol styrt av samhälleliga intressen kommer nätverksvinsten att tillfalla och gynna resenärskollektivet och samhället. I ett privat vinstmaximerande monopol ligger det istället i uppdraget att maximera intäkterna, vilket inte lika givet leder till att nyttan ökar vare sig för resenärerna eller för samhället. Utfallet kan dock, men behöver inte, skilja sig åt i de båda fallen beroende på att även en operatör med kommersiella avkastningskrav måste kunna erbjuda ett attraktivt reseutbud för att locka till sig resenärer och intäkter.

I ett system med flera som organiserar och utför trafik (i det fortsatta för enkelhetens skull och där inget annat anges kallat trafikaktörer) är det svårare att uttala sig om huruvida ytterligare en avgång eller linje kommer att öka den totala nyttan, även om just den linjen eller avgången är lönsam. Även i detta fall har dock trafikaktörerna anledning att samarbeta i den mån det kan öka attraktiviteten i deras erbjudanden. Samtidigt ger givetvis ett system med flera trafikaktörer incitament till att konkurrera om resenärerna.

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

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

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

Bytesresor är i synnerhet vanligt i den långväga trafiken, på de mest trafikerade stråken är andelen 30-50 procent.⁵⁸ Nätverkseffekter inom tågtrafiken finns i första hand inom denna grupp av resor. Det är emellertid omöjligt att säkert uttala sig om nätverkseffekternas storlek eller i vilken riktning de verkar. Forskningen pekar här åt olika håll. Om nätverkseffekterna är starka kommer detta att påverka förutsättningarna för nya trafikaktörer att etablera sig i långväga trafik och minska möjligheterna att konkurrera med SJ AB och andra redan etablerade aktörer om trafiken. Incitamenten att samverka blir istället mer framträdande.

⁵⁸ Wieweg 2004

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

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

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

Gränser för det offentliga åtagandet

Till underlag för överväganden kring en lämplig konkurrensmodell har Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) på mitt uppdrag analyserat motiven för ett offentligt åtagande i samhällsköpt trafik. I det följande redovisas VTI:s slutsatser helt kort. För en utförligare redogörelse hänvisas till VTI:s rapport⁵⁹. VTI konstaterar inledningsvis att flera operatörer och avskaffat monopol tillsammans med en begränsad bankapacitet riskerar att i ett inledningsskede leda till framförallt vissa nätverksförluster. Å andra sidan framhåller VTI att en avreglering kan leda till ökad effektivitet främst i form av teknisk utveckling och vinster från ny teknik.

⁵⁹ Reglering av ett offentligt åtagande i interregional persontrafik på järnväg, Roger Pyddoke, VTI 2008-04-24

De principiella skälen till att trafik kan vara samhällsekonomiskt motiverad för ett offentligt åtagande kan främst sökas i förekomsten av s.k. marknadsmisslyckanden. Till exempel kan naturliga monopol och stordriftsfördelar eller olika former av externa effekter, dvs. icke internaliserade kostnader för miljöpåverkan, olyckskostnader eller trängsel m.m., göra att sådana trafiktjänster antingen inte erbjuds i tillräcklig omfattning av marknaden eller till ett pris som gör att efterfrågan hämmas eller uteblir. Möjligheten att genom ökad järnvägstrafik tillgodogöra sig tidsvinster och bättre tillgänglighet, miljö- och säkerhetsvinster eller positiva effekter på tillväxt och näringsliv talar i dessa fall för att samhället bör åta sig ansvaret för trafiken. Av samma skäl kan det också vara motiverat att samhället ansvarar för trafik som ger upphov till utökad trafik utöver den trafik som bedrivs på kommersiella villkor.

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

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

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

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

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

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

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

4.5 Överväganden och förslag till konkurrensmodell

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

En viktig utgångspunkt är givetvis vidare de transportpolitiska målen enligt vilka den interregionala kollektivtrafiken så långt som möjligt bör drivas på kommersiella villkor (prop 1997/98:56). Enligt såväl svensk transportpolitik som den som återspeglas i EG:s rättsakter ska samhället inte ingripa där en tillräcklig trafik kan upprätthållas på kommersiella villkor.

För den av samhället köpta och genom skatter subventionerade trafiken bör ställas krav på att trafiken innebär en bättre trafikförsörjning än vad

marknaden annars kan tillgodose. Begreppet ”bättre trafikförsörjning” bör ses ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.⁶⁰

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

Länsgränsen bör fortsatt utgöra huvudsaklig gräns

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

Krav om att hålla en viss subventionsgrad innebär i praktiken en reglering av biljettpriser, med därtill följande svårigheter för lagstiftaren att bestämma vad som är ”rätt” pris i förhållande till kostnader, gällande efterfrågesituation etc. De gränsdragningsproblem som oundvikligen uppstår om man lagvägen söker sätta gränser för hur många hållplatsstopp eller hur många avgångar trafiken får ha kan vidare lätt leda in i orimliga eller rentav löjeväckande situationer. Ska t.ex. resenärerna om det finns plats på spåret nekas att få åka med en viss tur enbart av det skälet att den överskrider en lagreglerad gräns för med

⁶⁰”Bättre trafikförsörjning” kan härledas från begreppet ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” i EG-fördraget och den betydelse begreppet har för EU:s gemensamma värderingar. EG:s konkurrensbestämmelser ställs här mot medlemsstaternas rätt att tilldela (offentliga och privata) företag särskilda eller exklusiva rättigheter för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (exv. allmän trafikplikt enligt EG:s s.k. PSO-förordning [Public Service Obligation], Förordning (EG) nr 1370/2007). Sådana monopolrättigheter måste dock enligt fördragets konkurrensregler (artikel 86) vara proportionerliga och får inte ges utöver vad som är nödvändigt för att tjänsterna/uppgifterna ska kunna utföras. Enligt den s.k. proportionalitetsprincipen ska medlemsstaterna med andra ord inte ingripa om marknaden kan erbjuda tjänster på kommersiella villkor i tillräcklig omfattning. Företag med monopolrättigheter ska lyda under konkurrensbestämmelserna och utvecklingen av den gränsöverskridande handeln får inte påverkas i sådan omfattning att den strider mot gemenskapens intresse.

vilken turtäthet samhällsköpta tåg får gå? Eller ska en station tvingas öppna bara för att antalet hållplatser annars blir för litet?

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

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

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

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

Ett sätt att pröva möjligheterna att separera och utforma en reglering av olika marknadssegment är att titta på hur regleringen utformats i tidigare avregleringssteg.⁶¹ Hittills gjorda erfarenheter från t.ex. chartertågstrafiken visar på svårigheter att i praktiken tillämpa de gränser som är satta för dessa tågtyper. Av vilken typ och omfattning måste t.ex. den attraktion eller den händelse vara som gör tåget till ett chartertåg? Räcker det med att skicka med en inträdesbiljett till Liseberg på en

⁶¹ Järnvägsföretag har (från april 2007) rätt att utföra och organisera nattågs- eller chartertrafik som bedrivs på kommersiella villkor på järnvägsnät som förvaltas av staten. 4 kap 1a § järnvägsförordningen (2004:526)

tågresa från Stockholm till Göteborg för att tåget ska vara ett chartertåg? Om man istället ställer krav på att evenemanget prismässigt måste överstiga priset för tågresan räcker det då med att rabattera priset på tågbiljetten till strax under priset på Lisebergsinträdet?

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

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

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

Länsgränsen som gräns för kommunernas och landstingens verksamhet är vidare relevant mot bakgrund av kommunallagens (1991:900) bestämmelser enligt vilken kommuner och landsting (primär- och sekundärkommuner) endast får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Den kommunala kompetensen bestäms vidare av de s.k. kommunala rättsprinciperna; lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen. Kommuner är vidare förhindrade att bedriva näringsverksamhet om verksamheten bedrivs i syfte att göra vinst.⁶²

⁶² *Lokaliseringsprincipen* innebär att en angelägenhet måste bäras upp av ett till kommunen knutet intresse för att kunna bli föremål för kommunens omvårdnad. *Likställighetsprincipen* föreskriver att kommuner och landsting ska behandla sina kommunmedlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Kommunen får

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

I detta sammanhang har från olika håll, och i sammanhang som långt ifrån är avgränsat till järnvägsverksamhet, påpekats att ett konkurrensproblem snarare rör den skada som kommunal verksamhet kan göra när syftet inte är att gå med vinst. Jag kan bara instämma i detta men kan samtidigt konstatera att ett arbete pågår för att åtgärda problemet. Bland annat bereds för närvarande inom Regeringskansliet ett förslag till lagstiftning som syftar till att begränsa effekterna av offentlig säljverksamhet på marknaden.⁶³

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

En viktig invändning mot att fortsatt använda länsgränsen som gräns är dock att dagens länsgränser med tiden kommit att få allt mindre praktisk betydelse som gräns för resande- och pendlingsmönster. Den gradvisa utveckling som nu pågår i regionsammanhang liksom diskussioner och förslag från t.ex. Ansvarskommittén⁶⁴ tyder på att dagens (administrativa) indelning i län kan komma att bytas mot större och mer utvecklade regioner för arbete, studier, näringsliv m.m.

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

därmed inte särbehandla kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. *Självkostnadsprincipen* innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som tillhandahålls. (Ur Näringsdepartementets promemoria *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden*, juni 2008)

⁶³ Näringsdepartementets PM, juni 2008

⁶⁴ SOU 2007:10

Rikstrafikens och trafikhuvudmännens ansvar bör förtydligas

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

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

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

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

Rikstrafiken och trafikhuvudmännen bör ta fram långsiktiga trafikförsörjningsprogram

Motiven för det offentliga åtagandet i den samhällsköpta trafiken bör som jag utvecklat ovan vara tydliga och transparenta för samtliga berörda aktörer. Detta till vägledning för potentiella aktörer som vill etablera sig på den kommersiella marknaden och som till grund för ett sådant beslut behöver ta ställning till möjligheter och risker i sin satsning.

Trafikhuvudmännen och Rikstrafiken bör därför, som tidigare nämnts, åläggas en formell skyldighet att utforma och offentliggöra långsiktiga trafikförsörjningsprogram innehållande samhällets minimikrav och ambitioner för den kollektivtrafik som bör finnas för medborgarna. Programmen bör dokumenteras och offentliggöras på lämpligt sätt, bl.a. i Europeiska unionens officiella tidning.

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

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

Förtydligad prövningsgrund för utvidgad trafikeringsrätt

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

Ansökningsförfarandet liksom prövningsprocessen bör dock som jag tidigare framhållit ges ökad tydlighet. Ansökan ska förenas med samhällsekonomiska motiv och beviljande av sådan trafikeringsrätt ska föregås av en samhällsekonomisk prövning av nyttan med trafiken.⁶⁵

I 3 § järnvägsförordningen formuleras dessa undantagsbestämmelser enligt följande.

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

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

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

Förtydliganden om prövningsgrund bör föras in i järnvägsförordningen

Principen för att en ansökan om trafikeringsrätt ska kunna beviljas bör således vara att den ska ge upphov till en bättre trafikförsörjning ur ett samhällsekonomiskt perspektiv än vad som kan åstadkommas utifrån en företagsekonomisk lönsamhetsbedömning, dvs. av marknaden. Som jag har berört tidigare innebär det bl.a. att samhället endast bör ingripa i marknaden i den mån marknaden själv inte förmår leverera efterfrågade lösningar. Nödvändiga förtydliganden i dessa avseenden bör föras in i järnvägsförordningen. Bland annat bör förtydligas att prövningen bör baseras på en samhällsekonomisk bedömning och att trafikupplägget inte

⁶⁵ I en samhällsekonomisk bedömning ska alla effekter som berörda parter tillmäter något värde beaktas. Effekterna värderas i kronor utifrån individernas egna värderingar; positivt värde för vinster och förbättringar, negativt för kostnader och försämringar. Ingående värden i en sådan prövning kan t.ex. vara värdet av en tidsvinst, minskad miljöpåverkan, ökad säkerhet. På kostnadssidan finns driftskostnader, intrång i landskapet, ökat buller, ökat slitage etc. Värderingarna av de effekter som den tillkommande trafiken ger upphov till summeras och kan ställas mot den trafiklösning som annars skulle bli fallet. Det alternativ som ger den största sammanlagda nyttan är enligt en samhällsekonomisk bedömning bäst.

kan åstadkommas på marknads villkor. Processen bör i övrigt förtydligas enligt de riktlinjer och rekommendationer som anges i detta betänkande.

Praktiska tumregler bör utvecklas till vägledning i prövningen

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

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

1. trafiken upprätthålls inte av kommersiell aktör
2. trafiken kan inte bedrivas på kommersiella grunder utan kräver subventioner från det offentliga i någon form t.ex.
 - direkta subventioner till operatör
 - subventioner för fordon
 - subventioner till resenärer i form av icke prestationsrelaterade rabatter eller rabatter på annan icke objektiv grund (KomL)
3. en betydande andel av resandet är regionalt
 - resans längd överstiger inte ett avstånd i storleksordningen 10 mil
 - restiden överstiger inte på ett ungefär en timme
4. resandet har karaktären av daglig pendling
5. trafiken sker enligt en viss turtäthet eller med uppehåll vid alla tätorter över en viss minsta storlek där det finns hållplatser

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

Trafikhuvudmännen bör särredovisa kostnader till underlag för prövningen

Ett krav för att ansökan ska prövas är också att trafikhuvudmannen lämnar nödvändigt underlag för att kunna genomföra prövningen. Trafikhuvudmannen ska kunna presentera en ekonomisk

(sär)redovisning för den aktuella trafikens kostnader och intäkter skild från annan trafik (t.ex. buss) samt annat underlag som ger möjlighet att bedöma motiven i ansökan.

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

Transportstyrelsen bör pröva ansökningar

Mitt förslag att Transportstyrelsen ska pröva ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt med möjlighet till överprövning i domstol är en dynamisk process och kommer med tiden att leda till en utveckling av nödvändig rättspraxis till ledning för marknadsaktörernas beslut. Den dynamiska processen innebär vidare att Transportstyrelsen kommer att behöva utveckla tillståndskriterierna i takt med att erfarenheter och praxis formerar sig. I utvecklingsarbetet bör Transportstyrelsen samråda med branschen. Av förslaget följer också att processen kräver en successiv uppbyggnad och utveckling av berörda myndigheters resurser och kompetens på området. Jag återkommer närmare om detta längre fram i betänkandet.

4.6 Hur säkerställa ett för samhället önskvärt utbud?

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

De långsiktiga trafikförsörjningsprogrammets roll

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

transportuppdrag med angivande av turtäthet, uppehållsmönster, olika kvalitetskrav m.m.

För att i största möjliga mån undvika onödigt arbete bör nära och fortlöpande kontakter hållas mellan å ena sidan Rikstrafiken och trafikhuvudmännen och å andra sidan mellan de behöriga myndigheterna och järnvägsföretag när trafikförsörjningsprogrammen utarbetas. På så sätt bör det vara möjligt att på ett tidigt stadium utröna vilken trafik som inte kommer att behöva upphandlas. För övrig, av samhället önskvärd, trafik bör ett villkorat anbudsförfarande tillämpas. Rent praktiskt kan det gå till på så sätt att det i anbudsunderlaget framgår att upphandlingen fullföljs endast om ingen anmälan om kommersiell trafik inkommer. Det kan också gå till på så sätt att en behörig myndighet i särskild ordning notifierar sin avsikt att upphandla trafik, dvs. innan något anbudsunderlag har offentliggjorts.

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

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

Effektiv järnvägstrafik fordrar lång förberedelsestid

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

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

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

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

Modell för att säkerställa önskvärd trafik med tveksam lönsamhet

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

Med undantag för upphandlad trafik som SJ AB utför på uppdrag av behöriga myndigheter har företaget ingen skyldighet att bedriva trafik och kan när som helst meddela att viss trafik kommer att minska eller helt upphöra. Erfarenheter visar att i de fall SJ/SJ AB har dragit ner på sitt trafikutbud har detta meddelats i så god tid att upphandlingar har hunnit göras så att avbrott i utbudet inte har uppstått.

I nuvarande situation finns alltså ett företag som har en totalbild av marknaden och med möjlighet att se trender i marknadsutvecklingen över lång tid. Med detta enda företag på den rent kommersiella marknaden är förutsättningarna att planera på lång sikt bättre än i ett läge med flera företag som inte har samma överblick. Man kan därför hysa

farhågor för att i en marknad med flera aktörer som inte har den översikt som dagens SJ AB har kommer snabbare omsvängningar att ske när det gäller trafikering av banor med svag eller ingen lönsamhet.

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

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

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

Regler för upphandling av flygtrafik

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

Införandet av trafikplikt får göras i den utsträckning som är nödvändig för att på denna flyglinje säkerställa ett adekvat utbud av regelbunden lufttrafik som uppfyller fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, kapacitet och prissättning, normer som lufttrafikföretagen inte skulle uppfylla om de enbart tog hänsyn till sina kommersiella intressen. Införandet av allmän trafikplikt på en flyglinje innebär att samhället på förhand tydliggör vilka minimikrav som ska gälla

för rätten att utföra regelbunden trafik på linjen. Däremot begränsar inte åtgärden som sådan tillträdet till flyglinjen och innebär inte heller nödvändigtvis att samhället upphandlar någon trafik där. Införandet utgör istället en förutsättning för samhällets rätt att ingripa på marknaden genom sådana åtgärder.

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

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

Allmän trafikplikt på järnväg

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

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

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

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

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

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

Annonseringsförfarande före upphandling för att utröna marknads intresse

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

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

Detta tillvägagångssätt innebär att alla uppdrag som eventuellt kan bli föremål för upphandling behöver tillkännages. Först om marknads

intresse uteblir bör upphandlingen genomföras. I annat fall går det inte att med säkerhet avgöra om samhället, i enlighet med proportionalitetsprincipen, får ingripa eller inte. Även på linjer där det med all sannolikhet kommer att finnas rent kommersiell persontrafik kan det vara nödvändigt att undersöka intresset, då den trafik som järnvägsföretag bedömer som kommersiellt intressant inte når upp till de krav samhället ställer.

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

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

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

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

Upphandling av trafik som med säkerhet är olönsam

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

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

4.7 Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel

- Järnvägsförordningen bör ändras så att alla järnvägsföretag har rätt att utföra och organisera trafik på det statligt förvaltade järnvägsnätet.
- Järnvägsförordningen bör också ändras så att Transportstyrelsen får besluta om gemensam eller utvidgad trafikeringsrätt för trafikhuvudmän. Prövningen ska grundas på samhällsekonomisk effektivitet och en bättre trafikförsörjning än vad marknaden kan åstadkomma.
- Järnvägslagens krav om särredovisning bör förtydligas med hänsyn till kraven om att upphandlande myndigheter ska kunna särredovisa den upphandlade trafiken och att trafikhuvudmännen i ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt ska kunna särredovisa kostnaderna för den ansökta trafiken.
- Krav på att trafikhuvudmännen ska upprätta trafikförsörjningsprogram bör införas genom en komplettering av trafikhuvudmannalagen. Regeringen bör i lagen bemyndigas att meddela föreskrifter om trafikförsörjningsprogrammen, med möjlighet att subdelegera föreskriftsrätten till en myndighet, förslagsvis Transportstyrelsen.
- Krav på att Rikstrafiken ska upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram bör föras in i Rikstrafikens instruktion.

- Krav på att trafikhuvudmännen ska vara skyldiga att genom ett annonserings ta reda på om det finns ett kommersiellt intresse att driva viss trafik bör föras in i lag.
- Krav på ett motsvarande annonseringsförfarande för Rikstrafiken bör föras in i myndighetens instruktion.

5 Fordon

Förslag

- SJ AB behåller sina nuvarande fordon, egna som leasade.
- Genom ägardirektiv till SJ AB och Statens järnvägar gäller att överblivna fordon inte får skrotas eller hyras ut, förrän de har auktionerats ut för försäljning. Lägsta pris bör sättas av oberoende värderingsman.
- För att markera att staten inte avser att inrätta ett vagnbolag, ska de statliga fordon som används för den statligt upphandlade persontrafiken på sikt avvecklas.
- Under avvecklingsperioden bör Rikstrafiken förutom upphandling av trafik även svara för förvaltning av fordonen. Avveckling av fordon ska ske efter samma principer som gäller för SJ AB. Ett utökat samarbete genomförs mellan Transitio och den statliga upphandlaren, när det gäller fordonsförvaltning
- Leasingavtalen som Statens järnvägar f.n. förvaltar, kan överföras, med bibehållande av Statens järnvägar som leasingtagare, till Riksgälden. Riksgälden blir därmed värdmyndighet för leasingavtalen.
- Det statliga fordonsbidraget bör avskaffas och ersättas med bidrag till infrastruktursatsningar som främst underlättar för den regionala trafiken. Banverket bör därför få i uppdrag från regeringen, och efter samråd med trafikhuvudmännen, att initiera ett särskilt program för infrastruktursatsningar i form av punktinsatser som gynnar den regionala järnvägstrafiken.
- De av Banverket fattade besluten eller meddelade principbesluten om statsbidrag bör utbetalas. I övrigt bör inga bidrag utbetalas.
- Transportstyrelsen ska i samband med godkännande av järnvägsfordon, även ta hänsyn till fordonens arbetsmiljö.
- Jernhusen bör även fortsättningsvis vara ägare av fastigheter där fordonsunderhåll utförs.
- Jernhusen bör åläggas att förutom avkastningskrav särskilt beakta de transportpolitiska målen vid uthyrning av underhållsfastigheterna till underhållsföretag, inklusive principerna om konkurrensneutralitet och icke-diskriminering. Detta bör ske genom ändrade ägardirektiv till Jernhusen från regeringen.
- Underhållsföretag, tågoperatörer och fordonsägare enskilt eller i samverkan ska, när så är lämpligt, ges möjligheter att få hyra mark med långtidskontrakt (20 – 40 år) av Jernhusen och/eller Banverket, för att kunna etablera egna anläggningar. Detta bör ske genom anbudsupphandling.
- Banverket bör även åsätta styrande avgifter för uppställningsspår och därmed verka för att spår i anslutning till innevarande eller kommande underhållsanläggningar används för uppställning inför underhåll eller för angelägna trafikbetingade uppgifter.

5.1 Inledning

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

I direktiven till denna utredning, framhålls att

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

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

”Utredaren skall därför bedöma om staten ensam, t.ex. via affärsverket Statens järnvägar, eller i samverkan med andra aktörer, t.ex. Transitio, kan medverka till att det etableras en konkurrensneutral fordonsförsörjning. Utredaren skall även undersöka möjligheterna för operatörerna att leasa fordon på den internationella marknaden”.
(Dir 2007:146)

De problem och förutsättningar samt övervägande och förslag som gäller för

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

kommer att behandlas i detta kapitel.

5.2 Den svenska fordonsmarknaden

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

Statens fordonsinnehav

Statliga aktörer på fordonsmarknaden är affärsverket Statens järnvägar och Rikstrafiken.

Affärsverket Statens järnvägar

Statens järnvägar är ett affärsverk och rapporterar direkt till regeringen. Varje år utfärdas ett regleringsbrev baserat på riksdagens beslut som uttrycker de närmaste årets styrning. Statens järnvägar ledes sedan 1 april 2006 av en styrelse. Statens järnvägar är organiserat i tre verksamhetsgrenar⁶⁶

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

Förvaltning av leasing och leaseholdåtaganden

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

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

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

Båda dessa former av leasing förutsätter stora och långa affärer.

Vid bolagisering av SJ år 2001 övertog Statens järnvägar leasingavtalen. Det var inte aktuellt att flytta över avtalen på ett bolag, eftersom statliga garantier krävdes. Alternativet hade varit att skriva om avtalen, vilket i sin tur skulle ha medfört krav på nya garantier och fördyringar. Dessutom var avtalen inte fördelade på gods- respektive personfordon. Åtagandena per 1 januari 2008 omfattar totalt 6407 fordon

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

⁶⁶ Ur årsredovisning 2007, Statens järnvägar

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

Statens järnvägar förvaltar de ovannämnda obligationerna. Obligationsportföljen har ett bokfört värde om 4375,7 miljoner kronor⁶⁷. Utbetalningarna från obligationerna används huvudsakligen till att betala leasinggivarna vid transaktionernas sluttidpunkt

Den 22 maj 2008 gav regeringen Riksgäldskontoret i uppdrag att analysera olika handlingsalternativ beträffande obligationsportföljen hos Statens järnvägar. Uppdraget har redovisats den 1 augusti 2008⁶⁸. Riksgälden föreslår att Statens järnvägar låter obligationsportföljen vara oförändrad, men att portföljens risker löpande värderas. Enligt Riksgälden finns det inga skäl till att flytta portföljen inom staten. I rapporten framhålls slutligen att regeringen bör ta ställning redan nu till hur eventuella framtida kreditförluster ska hanteras.

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

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

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

⁶⁷ Enligt årsredovisning 2007

⁶⁸ Rapport 2008-08-01, Dnr 2008/1070

Rikstrafiken

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

År 2007 avtalade Rikstrafiken om järnvägstrafik genom direktavtal för 106 miljoner kronor och genom samarbetsavtal för 236 miljoner kronor⁶⁹.

Samtliga upphandlingar är s.k. nettoavtal och avtalen förutsätter att operatören utnyttjar de fordon som Statens järnvägar tillhandhåller för Rikstrafikens räkning. På grund av att Rikstrafiken bär en hyresgaranti för fordonen visavi Statens järnvägar, har Rikstrafiken använt en värderingsmodell som innebär att anbud räknas upp med hyreskostnaden för det/de fordon som en anbudsgivare inte vill använda. Från konkurrenssynpunkt är det olyckligt att operatörer som kan erbjuda egna fordon "straffas". Detta kan också missgynna resenärerna, eftersom en operatör med egna fordon kanske kan erbjuda både bättre kvalitet och komfort.

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

Kommunernas och landstingens fordonsinnehav genom trafik huvudmännen

Transitio

Trafik huvudmännen har valt att samverka i ett gemensamt bolag, AB Transitio, vars uppgift är att anskaffa och förvalta järnvägsfordon på ett optimalt sätt genom att ta tillvara alla möjligheter till stordriftsfördelar och standardiseringar. För att få ett effektivt fordonsutnyttjande har Transitio också en mäklarroll när det gäller omfördelning av fordon mellan användare. För detta ändamål skapades

⁶⁹ Banverkets sektorrappport 2007

Transitio i den nuvarande formen 1999. Ursprungligen bildades företaget av tillverkaren Bombardier för att stimulera till inköp av det nya motorvagnståget Regina.

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

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

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

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

SJ AB:s fordonsinnehav

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

En viktig satsning för SJ AB, liksom för andra kommersiella järnvägsföretag, är att satsa på fordon med stor kapacitet. SJ AB kommer

framöver i stor utsträckning satsa på motorvagnar med hög passagerarkapacitet.

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

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

Det samlade fordonsinnehavet i för persontrafik i Sverige⁷⁰

Fordon	Antal Statens järnvägar	Antal SJ AB	Antal trafikhuvudmän ⁷¹	Totalt
Sittvagnar	26	300		326
Serveringsvagnar		18		18
Liggvagnar	20	55		75
Sovvagnar	25	56		81
RC lok	16	113 ⁷²		129
X1			30	30
X2 (tågsätt) X-2000		41		41
X10 -serien (Pendeltåg)			52	52
X30- serien (Öresundståg)		7	10	17
X40- serien (Dubbeldäckare)		42		42
X50- serien (Reginatåg)			58	58
X60- serien (nya pendeltåg)			71	71
Y30- serien (Itino)	9		2	11
Totalt motorvagnar	9	49	207	265
Totalt antal fordon	96	632	223	951

Under den närmaste femårsperioden beräknas 88 fordon av den totala fordonsflottan⁷³ avvecklas (78 pendeltåg modell X1 och 10 dieselmotorvagnar modell Y1) samtidigt som cirka 140 fordon beräknas bli anskaffade (75 pendeltåg modell X60 – 61, 16 motorvagnståg X31, 20 st med option för ytterligare 10 fjärtrafikanpassade tågsätt i X50-serien samt 5 dieselmotorvagnar Y31).

⁷⁰ Enligt uppgifter från Statens järnvägar SJ AB och Transitio

⁷¹ Inklusive 2 Reginatåg ägda av Transitio

⁷² Varav 10 långtidsuthyrda

⁷³ Enligt rapporten Framtida kapacitetsbehov av trafiknära underhåll, Interfleet 2008 samt samtal med SJ AB och Transitio juni-juli 2008

Övrigt fordonsinnehav

I Sverige finns f.n. endast marginellt andra fordonsinnehavare än Statens järnvägar, SJ AB och trafikhuvudmännen (egna eller genom Transitio). Tågkompaniet, Veolia Transport Sverige och DSB Sverige AB är de företag idag verksamma i Sverige som har tillgång till egen fordonspark.

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

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

5.3 Fordonstillgång i några EU-länder

Från den kartläggning som TFK på uppdrag av Banverket har genomfört kan följande utläsas om tillgången på fordon i ett antal länder.⁷⁴

Tyskland

I Tyskland bedrivs kommersiellt upphandlad trafik på 4 linjer av andra än statligt ägda Deutsche Bahn (DB).

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

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

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

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

⁷⁴ Yvonne Wärfeldt, Internationell kartläggning av läget när det gäller öppning av marknaden för persontrafik på järnväg, maj, juli och augusti 2008

marknaden totalt sett men också fler företag som tillhandahåller fordon på leasingavtal även inom passagerartrafiken.

Storbritannien

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

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

Italien

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

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

Danmark

Danska statsbaner (DSB) äger och förvaltar merparten av samtliga fordon som används i persontrafiken för statens räkning. Ett undantag är en linje på Jylland där Arriva vunnit trafikeringen. I avtalet ingår, till skillnad från andra trafikeringsavtal, även att Arriva ska tillhandahålla fordon under den period som de innehar trafikeringen. Om Arriva förlorar vid nästa anbudstillfälle måste de emellertid, enligt riktlinjer från trafikministeriet, förmodligen vara beredda att överlåta fordonen till DSB. SJ AB har tillstånd att trafikera sträckan Malmö – Köpenhamn med egna fordon (X2).

5.4 Förutsättningar och problem kring ett antal områden som påverkar fordonsförsörjningen

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

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

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

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

Finansiering av fordon

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

Då som nu utgör kostnaden för fordonen en avsevärt stor del av den totala kostnaden (20 - 30 procent av järnvägsföretagens kostnader). Jag bedömde en utveckling från järnvägsföretagens ägande eller finansiell leasing av fordon till en operationell leasing och/eller korttidsuthyrning som högst trolig.

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

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

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

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

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

Ett exempel på detta initiativ är den s.k. Kapstadskonventionen. Konventionen avser ursprungligen materiel som används i luftfart. Järnvägsmateriel har tillkommit senare i ett tilläggsprotokoll, som benämns Luxemburgprotokollet, eftersom det var i Luxemburg dess slutliga form förhandlades fram. Sverige har inte skrivit under protokollet. För långivarna innebär konventionen en större säkerhet genom att fordonen registreras och de möjligheter detta ger att få panträtt i egendomen. Risken för att fordonen sjunker i värde torde ändå finnas kvar hos fordonsinnehavaren, så länge denne är solvent. Om innehavaren däremot blir insolvent är det långgivaren som får ta förlusten. Förhoppningsvis kommer regelverket att skapa förutsättningar som kommer att positivt stimulera till en ökad privat finansiering genom att det blir lättare för ägarna att bevaka sin investering. På detta sätt skapas förutsättningar för en balans mellan offentlig-privat finansiering, som kommer att medföra fördelar för alla parter.

Fordonsteknik

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

Tidigare synsätt präglar fortfarande den svenska interregionala snabbtågstrafiken. Vilket bl.a. innebär

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

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

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

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

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

Jag anser att mina tidigare slutsatser i stort sett gäller även idag. En grundförutsättning för en fungerande fordonsmarknad är någon form av teknisk standardisering. Inte minst för att fordonen ska kunna användas i så många länder som möjligt. Därigenom skapas en fungerande andrahandsmarknad för fordon. Standardisering ökar dessutom kostnadseffektiviteten.

Ett antal specifikt svenska tekniska faktorer gör det svårt att, utan omfattande förändringar, kunna köra svenska tåg i andra länder. Här kan nämnas⁷⁵

- Lastprofilen. Den är avvikande från den som gäller i Europa, både vad avser bredd och höjd.
- Radialstyrningen, s.k. mjuka boggier förkommer normalt inte på utländska fordon.
- Höga insteg på X2. Korglutningen kräver en golvhöjd på drygt en meter.
- Unikt el- och signalsystem för Sverige. Alla europeiska länder har mer eller mindre nationella särlösningar för sina signalsystem och

⁷⁵ Marknaden för järnvägsfordon i Sverige, rapport 2006-02-10, Statens järnvägar

det finns varierande elsystem även inom många länder. De svenska standarderna tillhör inte de mest komplexa, men modifieringen av befintliga fordon är oftast i första hand en ekonomisk fråga. Den kan dock i vissa fall bli oöverstiglig.

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

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

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

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

Konsumentintressen

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

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

- kollektivtrafiken kan erbjuda en god komfort, hög kvalité och attraktiv design på fordonen,
- upphandlingar av fordon så långt som möjligt sker samordnat,
- man strävar efter standardisering och undviker speciella lösningar,

- upphandlingarna så långt möjligt koncentreras till väl beprövade konstruktioner i längre serier som visat sig fungera och är godkända för trafik,
- godkännande för trafikutövaren ska gälla oberoende av vem som är operatör,
- befintliga trafiknära verkstäder måste göras tillgängliga för den som ska underhålla fordonen,
- en långsiktigare planering av upphandling genomförs samt
- upphandlingar endast ska ställa funktionskrav, inte detaljkrav.

Statliga och privata vagnbolag i Sverige

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det statliga fordonsbidraget

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag⁷⁶ att bidrag ska kunna utbetalas för investeringar eller hyra av järnvägsfordon för regional persontrafik. Huvudsakligen motiverade regeringen detta med att det fanns risk för att fordonen annars inte skulle förnyas i tillräcklig omfattning. Banverket meddelar föreskrifter och betalar ut bidraget. Enligt Banverket⁷⁷ uppgår förslaget till tilldelning av statsbidrag för spårfordon enligt reviderad Framtidsplan totalt till 4,6 miljarder kronor (513 miljoner kronor till spårväg, 375 miljoner kronor till tunnelbana samt 3 709 miljoner kronor till järnväg). Av nämnda totala belopp för järnväg har 1 831 miljoner kronor redan utbetalats. Det finns principbeslut om tilldelning av bidrag med 687 miljoner kronor. För återstoden 1191 miljoner kronor saknas beslut eller principbeslut.

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

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

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

⁷⁶ Regeringens proposition 2001/02:20

⁷⁷ Redovisning av utbetalade och planerade statbidrag till spårfordon för regional persontrafik 2004-2015, från Banverket

5.5 Underhåll av fordon

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

En annan indelning av underhållstyper⁷⁸ och som kan vara mer användbar, är följande:

- Förebyggande underhåll
- Tillståndsbaserat underhåll (övervakning av komponenter)
- Avhjälpande underhåll.

Ytterligare definition på begreppet fordonsunderhåll har följande innehåll⁷⁹:

- Förebyggande underhåll
- Löpande förebyggande underhåll
- Periodiskt förebyggande underhåll
- Avhjälpande underhåll
- Upprustning
- Komponenter
- Ombyggnader

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

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

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

⁷⁸ Utredning genomförd av Interfleet 2008 "Framtida kapacitetsbehov av trafiknära underhåll"

⁷⁹ Synpunkter från SJ AB

De flesta av branschens aktörer är överens om att tillgången på underhållsanläggningar i hela landet idag är större än behovet, men främst i Stockholm är det svårt att få tillgång till underhåll under dagtid. Generellt kan man se att behovet ökar, särskilt i storstadsområdena. Tillgången på underhållsentreprenörer är god, men det är brist på underhållsverkstäder/depåer för det lätta underhållet. De kritiska/överbelastade depåerna är de i Stockholm (Hagalund), Göteborg (Olskroken) och Malmö.

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

Underhållsmarknaden

Det totala utbudet av verkstäder och underhållsdepåer för fordon i persontrafik på järnväg⁸⁰ (inklusive lokaltåg i Stockholm) har följande utseende⁸¹:

Typ av underhåll	Antal	Total area (m ²)
Verkstäder ⁸²	17	246 135
Depåer ⁸³	6	133 848
Underhållsverkstäder	9	413 753

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

80 I redovisningen ingår av SL drivna Saltsjöbanan, Lidingöbanan och Roslagsbanan

81 Uppgifter från Jernhusen, 2008-08-27

82 En verkstad placerad i Köpenhamn, avsedd för Öresundstågen

83 Varav tre depåer med kombinerad verkstad

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

Slutligen redovisas andelen underhållsföretag i procent av arean

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

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

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

Jernhusen

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

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

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

underhållsfastigheterna på lika villkor och att operatörerna fritt kan välja underhållsentreprenör bland intresserade företag.

Euromaint Rail AB

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

Trafficare AB

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

Förutom de nämnda underhållsföretagen kan nämnas:

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

Utveckling av fordonsunderhållet

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

Jag har informerats om att en dominant aktör inte tillåter ett annat underhållsföretag att utnyttja den underhållsverkstad som de hyr med besittningsskydd. Detta trots att underhållsverkstaden är speciellt anpassad för en speciell fordonsstyp samt att det finns utrymme för aktuellt underhåll. Konsekvensen av detta har blivit en avsevärd

kostnadsökning för operatörerna och underhållsföretaget, eftersom fordonen måste underhållas cirka 10 mil från det aktuella trafikeringsområdet.

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

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

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

Ett antal faktorer gör att personalförsörjningen kan bli problematisk.

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

5.6 Överväganden

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

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

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

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

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

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

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

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

Jag tycker att det är viktigt att det skapas en andrahandsmarknad för järnvägsfordon, inte minst för att förhindra att fungerande fordon skrotas i stället för att komma till användning på marknaden. Fordonen får inte användas som ett medel att tränga ut andra företag och därigenom förhindra konkurrens. Därför är det viktigt att fordon som

SJ AB eller Statens järnvägar inte behöver för eget bruk vare sig skrotas eller hyrs ut, utan säljs på den öppna marknaden.

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

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

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

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

För närvarande har operationell leasing svårt att konkurrera med den finansiella. Det är olyckligt eftersom den operationella leasingen bl.a. tydligt visar samtliga kostnader. Leasingavtalen liksom den omnämnda obligationsportföljen som Statens järnvägar förvaltar för statens räkning bygger på stor kunskap och erfarenhet. Detta har Statens järnvägar skött med den äran. Det är dock inte tillfredställande och är förknippat med en stor risk att denna kunskap är koncentrerad till i huvudsak ett fåtal personer. Det ter sig därför naturligt för mig att se till alternativa lösningar på detta problem. Jag har för Riksgäldskontoret föreslagit att

leasinghanteringen med nuvarande berörd personal övertas av Riksgälden, med bibehållande av Statens järnvägar som leasingstagare till Riksgälden. Det är viktigt för de nuvarande leasinggivarna att den statliga garantin består, vilket detta förslag garanterar. Riksgäldens verksamhet ligger väl i linje med leasingförvaltningen. Samtidigt skapas en eftersökt back up. Underhand har Riksgäldskontoret meddelat att man är positivt inställd till detta förfarande.

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

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

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

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

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

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

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

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

Banverket upplåter uppställningsspåren till allehanda fordon av skiftande skäl, spår som skulle kunna utnyttjas på ett mer effektivt sätt. Vid förfrågan till Banverket⁸⁴ framkommer att lagstiftning om banavgifter tillkom 2006 och har tillämpats sedan 2007. I Underlag till Kapitel 6 i Banverkets järnvägsnätbeskrivning2006⁸⁵ framgår att Banverket har rätt att ta ut avgifter för utnyttjande av alla spår, inklusive uppställningsspår. I kapitel 5.5. Bantillträdestjänster i nämnda dokument, framgår att avgiften för uppställningsspår för närvarande är 0 kronor. I Järnvägsnätbeskrivningen för 2009, framgår att avgift ska tas för uppställning som inte går att koppla till tågläge eller annan

⁸⁴ Samtal med Banverket 2008-08-04

⁸⁵ Banverket 2006-12-09, diarienummer HK06-1756/SA10

tillträdestjänst. Debiteringen sker med 5 kronor per påbörjat dygn och påbörjat 100-tal meter spår. Jag anser emellertid att det inte är tillräckligt högt belopp och föreslår därför att Banverket bör ta ut marknadsstyrande avgifter för uppställningsspår. Därigenom kan uppställningsspåren befrias från fordon som utnyttjar den alltför låga banavgiften och spåren kan i stället utnyttjas på ett bättre sätt av operatörerna.

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

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

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

Banverket och Transitio har av några av marknadens aktörer framförts som alternativt möjliga ägare till Jernhusens nuvarande underhållsfastigheter. Det är dock enligt min mening inte lämpligt att en myndighet som Banverket driver affärsinriktad verksamhet. Transitio har en annan kärnverksamhet än underhållsfrågorna och är dessutom genom sina statuter bundna till att enbart trafikhuvudmännen kan vara ägare till företaget.

För att åstadkomma en bättre fungerande underhållsmarknad föreslår jag att Jernhusen vid uthyrningar av lokaler ska ta hänsyn till konkurrensneutraliteten, vilket är ett av de trafikpolitiska målen. Det är ett bättre sätt än att överföra befintligt fastighetsbestånd till en annan ägare. Vid kontakter med Jernhusens ledning har jag kunnat konstatera att den liksom de operativa cheferna är positivt inställd till att vidta

åtgärder som neutraliserar Euromaints och Trafficares konkurrensbegränsande fördelar. Som nämnts tidigare, visas det bl.a. genom att Jernhusen har sagt upp samtliga hyresavtal med besittningsrätt.

5.7 Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel

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

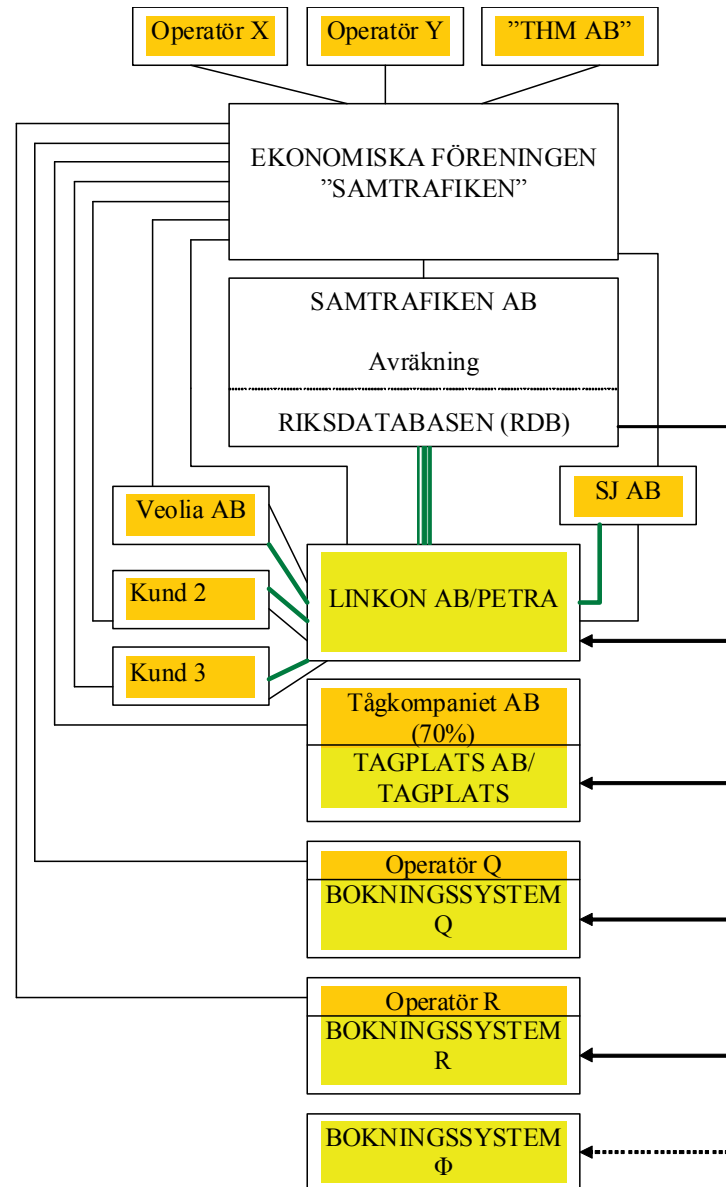
6 Biljettsystem

Förslag

- En statlig förhandlingsman utses med uppgift att få till stånd en ekonomisk förening med marknadens parter som medlemmar. I stadgarna bör föreskrivas att regeringen utser föreningens ordförande. Den ekonomiska föreningen ska äga AB Samtrafiken.
- AB Samtrafiken ges i uppdrag att samordna och driva utvecklingen av ett gemensamt biljettsystem exklusive bokningssystem för persontrafiken på järnväg. AB Samtrafiken ska till Transportstyrelsen årligen redovisa hur resenärerna, operatörerna och organisatörerna upplever att det gemensamma biljettsystemet fungerar.
- Senast 2009 ska alla grundläggande krav på systemet från berörda parter, inklusive resenärerna, vara utvecklade så att systemet kan anses fungera fullt ut.
- AB Samtrafiken ska då även ha anpassat sina avtal och samverkansformer så att nya aktörer på järnvägsmarknaden på ett lätt och ickediskriminerande sätt kan delta i samverkan.
- Anslutning till det gemensamma systemet ska bygga på frivillighet.
- AB Samtrafiken tar över och blir huvudman för generalagentfunktionen. Det vill säga den roll som SJ AB genom Linkon utövar med nuvarande ensamrätt att, genom avtal med berörda, förmedla resor mellan resenär, reseagent och operatör, vilket även inbegriper avräkningsfunktionen.
- Samtrafiken bör genomföra upphandling av lämplig operatör för detta.
- AB Samtrafiken ska, som idag, äga och ansvara för drift och utveckling av Riksdatabasen samt ansvara för att operatörer och organisatörer som ingår i det gemensamma systemet har ett gränssnitt som är kompatibelt mot Riksdatabasen.
- Samtliga operatörer och organisatörer som ingår i den ekonomiska föreningen bekostar det gemensamma biljettsystemet efter nyttan och användandet. Dagens former för avgifter till AB Samtrafiken kan med fördel användas.
- För att öka konkurrensen och minska nuvarande dominans från SJ AB i det Linkonbaserade systemet Petra, bör ägarstrukturen i Linkon ändras. Regeringen bör genom ägardirektiv till SJ AB klargöra att bolaget ska sälja ut aktier till andra operatörer och organisatörer. SJ AB bör dock inneha en aktiemajoritet för att genom ägardirektiv från regeringen kunna garantera ett konkurrensneutralt agerande. Vidare ska särskilt beaktas vikten av att SJ AB utövar sitt kommande delägarskap i Linkon AB, på sådant sätt att berörda intressenter ska uppfatta Linkon AB som en neutral aktör.

- Nuvarande bokningssystem fortsätter sin verksamhet. Alla godkända operatörer och organisatör tillåts att driva verksamheten på den svenska järnvägen med egna bokningssystem. Operatörer utan egna bokningssystem kan därigenom välja att fritt på marknadsmässiga grunder ansluta sig till det bokningssystem som man finner mest fördelaktigt.
- Samtliga bokningssystem måste dock göra det möjligt att lämna nödvändiga uppgifter om vilken trafik som bedrivs till Riksdatabasen. Skyldigheten bör regleras i Järnvägslagen.
- SJ AB får ägardirektiv från regeringen att, under en övergångsperiod, Linkon AB ska acceptera alla godkända operatörer eller organisatörer som vill ansluta sig till Petra mot en marknadsmässig ersättning.
- Dessa betalar för sin del av bokningssystemets drift- och utvecklingskostnader. En oberoende revisor bör få i uppdrag att gå igenom det i balansräkningen angivna värdet av bokningssystemet och därefter föreslå hur stor del av angivet värde som ska fördelas på nya medlemsföretag.
- Inriktningen bör vara att tidigare icke relevanta nedlagda utvecklingskostnader som Linkon haft inte ska belasta kommande operatörer
- Transportstyrelsen får i uppdrag att tillsammans med Konkurrensverket utreda behovet och omfattningen av en utökad sektorspecifik särlagstiftning med särskilda marknadskrav att ställas på aktörer med en särställning inom området.

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



Operatör/länstrafikhuvudman (interregional tågtrafik)
 Bokningssystem

6.1 Inledning

I kommittédirektiven till denna utredning framgår bl.a. att

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

”Utredaren ska därför utreda och föreslå utformning och organisation av ett operatörsneutralt system med sådana villkor och krav på organisatörer och operatörer att resenärerna kan garanteras åtminstone ett minimum av operatörsneutral och samlad information.

Det är även viktigt att det finns system som möjliggör enkla köp av genomgående biljetter för resa med fler operatörer. I arbetet måste även hänsyn tas till den beslutade EG-förordningen om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I mars 2008 gav jag i Statskontoret i uppdrag att närmare utreda utformning och organisation av ett operatörsneutralt biljettsystem för persontrafik på järnväg. Statskontoret har redovisat sitt uppdrag i

rapporten ”Hela vägen med en biljett”, Statskontoret 2008:13. Den presenterades och diskuterades av ett antal företrädare inom branschen vid ett seminarium i juni 2008.

6.2 Nuvarande samarbete och system

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

AB Samtrafiken⁸⁶ bildades år 1993 och ägs gemensamt av Arlanda Express, BT/Vänerbuss, Connex (Veolia), Destination Gotland, People travel group (Merresor och Flygbussarna), SJ AB, Tågkompaniet, Waxholmsbolaget och alla läns- och lokaltrafikföretag i Sverige. Alla operatörer, nya som gamla, har möjlighet att teckna en aktiepost om 30 aktier à 2000 kronor. och därmed bli delägare. För närvarande består det totala ägarkapitalet av drygt 1400 aktieposter.⁸⁷ SJ AB är den största ägaren, 38 procent av aktierna, resterande ägare innehar cirka 2 procent vardera. Samtrafiken finansieras på två sätt. Tågoperatörer med egen trafik eller som utför upphandlad trafik betalar 5 promille av företagets hela bruttointäkt för tågresor. Övriga företag, företrädesvis trafikhuvudmännen och Arlanda Express, betalar 5 procent av bruttointäkten för sin andel av de biljetter som sålts genom Resplus.

Samverkan som Samtrafiken svarar för sker inom följande områden.

- **Resplus** (f.d. Tågplus), en enhetlig samtrafikstaxa och genomgående biljetter som sammanbinder mer än 3.000 orter i alla kommuner i Sverige. Endast andra klassbiljetter kan bokas och ingen platsbokning.
- **Samtrafikplanen**, en gemensam plan för all tåg- och busstrafik inom Resplus angående regler för minsta bytestid, inväntningstider och trafikledningssamordning för 120 bytespunkter mellan fjärrtågtrafik och länstrafik.
- Överenskommelser mellan trafikföretagen att ge **kundservice om förbindelsen bryts vid försening** (t.ex. kost, alternativ förbindelse etc.)
- **Resplustidtabellerna**, dvs. samlad tidtabellsinformation med enhetliga begrepp för all tågtrafik, cirka 1000 busslinjer och cirka 75 båtlinjer. Resplustabellerna är fr.o.m. 16 juni 2002 uppdelad i tre publikationer, Tågtider, Buss- och Båttider och Kartor.
- Resplusguiden, söksystem på Internet och CD-version som ger information om snabbaste resväg mellan cirka 3000 Resplusorter. Man kan söka på önskad avresetid eller önskad ankomsttid.

⁸⁶ Samtrafiken AB, hemsida 2008-04-18

⁸⁷ Enligt Samtrafikens VD Gerhard Wennerstöm, 2008-08-15

- **Expressbussguiden**, söksystem på Internet på samma sätt som Resplusguiden. I systemet ingår all reguljär expressbusstrafik (elva företag).
- **Riksdatabasen**, dvs. databasen för Rikstidtabellen (samlad dokumentation och kartor över tåg-, buss- och båttider), Samtrafikplanen och Resplus.
- **Tidtabellsamordning**, bl.a. genom regionala samordningsmöten mellan tågtrafikföretagen och länstrafikföretagen.
- **Annonseringskalendern**, dvs. årligt beslut angående gemensamma dagar för skifte av tidtabell samt gemensam annonseringskalender för tågtrafikföretagen och länstrafikföretagen.
- **Tidsplanen**, dvs. årlig tidsplan för arbetet med den regionala tidtabellssamordningen mellan fjärrtågtrafik och länstrafik, samt årlig tidsplan för leveranser av trafikdata och korrekturomgångar för Riksdatabas/Rikstidtabell.

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

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

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

Reseplanering

Med reseplanerare avses en sökmotor med vilken man kan söka information om olika resor.⁸⁸

Hela Resan i Sverige⁸⁹ bildades i september 2006 med Rese- och Turistnäringsen i Sverige (RTS) som huvudman. Syftet med Hela Resan AB är att förse alla aktörer inom rese- och turistnäringsen i Sverige med konkreta verktyg för att utveckla dess verksamheter. I ett första steg har RTS, tillsammans med Samtrafiken, lanserat reseplaneringssystemet ResRobot. ResRobot lämnar en samlad trafikinformation på ett och

⁸⁸ Hela vägen med en biljett, Statskontoret 2008:13

⁸⁹ Rese- och Turistnäringsen i Sverige (RTS) hemsida

samma ställe genom tidtabeller för tåg, buss, båt och flyg samt vägkartor. Ett långsiktigt mål för sammanslutningen är att göra det möjligt att boka en sammanhållande resa där samtliga nämnda transportslag är involverade.

Bokning

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

Petra

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

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

Biljettförsäljning

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

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

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

Resekortet i Norden AB⁹⁰, som ägs till 60 procent av Resekortet i Sverige AB och 40 procent av Rejsekort A/S Danmark, driver frågan om ett samordnat betalsystem. Ägare av Resekortet Sverige AB är Svensk kollektivtrafik, ett antal trafikhuvudmän samt SJ AB. Tanken bakom resekortet är att resenär med Resekort utgivet av trafikhuvudman ska kunna företa en resa med Resekortet även hos annan trafikhuvudman. Resenären ska då erhålla ett lägre pris än vid kontant betalning.

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

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

6.3 Nuvarande regelverk

Svensk lagstiftning

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

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

- ska ha ett system för att lämna ersättning till passagerare vid försening,
- har en allmän skyldighet att lämna tydlig tillförlitlig information om sina transporttjänster och om sitt ersättningssystem,
- ska lämna information till presumtiv resenär om resans pris, avgångs- och ankomsttid samt sitt ersättningssystem,
- vid behov ska lämna information om möjligheter för funktionshindrade att genomföra en viss resa samt
- ska lämna information vid försening.

EG-regler

Artiklarna 8-10 i förordning (EG) nr 1371/2007 reglerar järnvägsföretags och biljettutfärdares skyldigheter att lämna information om resor och att

⁹⁰ Sammanträffande med VD för Resekortet i Sverige, september 2008

tillhandahålla biljetter. Närmare specifikation om vilken information som ska lämnas före respektive under resan anges i en bilaga till förordningen.

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

I den nämnda EG-förordningen föreskrivs även att järnvägsföretag och biljettutfärdare ska ansluta sig till ett datoriserat informations- och bokningssystem för järnvägstrafik (CIRSRT). Järnvägsföretagen ska anpassa sitt CIRSRT i enlighet med de krav som anges i TSD⁹¹ och enligt en införandeplan som anges i denna TSD.

6.4 För och nackdelar med dagens samarbete om biljettsystem

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

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

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

⁹¹ Teknisk Specifikation för Driftskompatibilitet

persontrafikmarknad, kommer att på frivillig väg välja att ansluta sig till det gemensamma systemet.

AB Samtrafiken⁹² anser att det gemensamma biljettsystemet i stort sett är tillräckligt utvecklat, så långt det nu går. Det ligger i sakens natur att gränssnittet mellan de enskilda företagens bokningssystem och Samtrafikgränssnittet ständigt förändras. När någon uppgift i bokningssystemen förändras, sker naturligtvis motsvarande ändring i Samtrafikgränssnittet. Operatörerna, särskilt när det gäller bokningssystemet Tag Plats, har varit missnöjda med att ändringarna i gränssnittet inte har tillräckligt testats innan de införts.

Samtrafiken har ansvar mot operatörerna om miniminivån av vad som ska finnas tillgängligt att sälja via Samtrafikgränssnittet. Operatörerna har ansvar mot Samtrafiken för att informera om förändringar i utbudet och gemensamt komma överens om huruvida det nya utbudet ska säljas via gränssnittet. Samtrafiken ansvarar sedan för att förändringarna införs i Samtrafikgränssnittet och förändrar vid behov utseendet på detta protokoll.

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

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

Prissättningen är en viktig del i företagets marknadsföring. Länstrafikens priser är däremot bestämda av politiker och skiljer sig normalt inte åt mellan olika typer av resor.

⁹² Samtal med VD Gerhard Wennerström, augusti och september 2008

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

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

Nackdelarna som kan uppstå är att

- Inte alla produkter, som de enskilda företagen kan erbjuda kan redovisas i ett gemensamt system.
- Ansvar gentemot kund kan bli otydligt.
- Operatörer som av olika anledningar inte vill medverka i systemet riskerar att få svårt att informera om sitt utbud. Det kan drabba resenären som har speciella önskemål (exempelvis, lågprisresor, charterresor, turistupplevelser där järnvägstrafik ingår m.m.). Det finns dock andra sätt att informera resenärer i dessa fall.
- Ägarna av systemet kan utestänga konkurrenter genom oskäliga eller diskriminerande villkor.
- Företag med egna system hindras genom att de inte erbjuds kompatibilitet med det dominerande systemet på marknaden.
- Man kan inte heller helt blunda för att det finns risk för kartellbildningar, som riskerar att påverka såväl biljettpris som konkurrenssituationen. Men som Statskontoret framför i sin utredning⁹³ ” Ju längre bort från kunden som samarbetet sker desto lägre torde risken vara att samarbetet påverkar konsumentpriset”.

6.5 Internationell jämförelse

Som tidigare nämnts har Transportforskningsgruppen i Borlänge, TFK genomfört en kartläggning av den internationella kommersiella persontrafiken⁹⁴. TFK har gjort följande iakttagelser. Det bör dock observeras att inte i något fall som har refererats används biljettsystemen av operatörer som konkurrerar direkt med varandra.

Storbritannien

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

⁹³ Hela vägen med en biljett, sid. 50

⁹⁴ Yvonne Wärnfeldt, Internationell kartläggning av läget när det gäller öppningen av marknaden för persontrafik på järnväg, maj, juli och augusti 2008

Resenärerna har vunnit fördelar genom att konkurrensen tvingat fram billigare resor men viss kritik riktas ändå mot systemet då det uppfattas som komplext. Det är helt enkelt svårt att veta om man verkligen fått ”bästa pris” på sin resa.

När det gäller operatörerna så har dessa tagit till sig en del av kritiken om att resenärerna upplevt biljettsystemet som krångligt. Man har nyligen kommit överens om att se över detta för att åstadkomma ett system som ska var lite enklare men som ändå tillåter prisjämförelser.

Tyskland

DB Passenger Transport (DB Vertrieb) har ingått avtal med de flesta andra operatörer beträffande en gemensam distribution (Tarifkooperation) av biljetter. Detta innebär att resenären köper en eller flera biljetter som godtas och som känns igen av samliga operatörer, som ingår i avtalet och som gäller för hela resan.

När det gäller internationella resor avser Railteam, en organisation av operatörer för europeiska höghastighetståg, att ge lättillgänglig information om tidtabell, priser och platsstillgång, speciellt i avsikt att öka informationen om de resor där flera av alliansens operatörer medverkar. Man arbetar även för att utveckla möjligheten att kunna boka och köpa sin biljett hemifrån, även om resan går genom flera länder. Railteam bedömer att denna möjlighet ska vara i drift någon gång under mitten av 2009.

DB:s biljetter för den regionala upphandlade trafiken kan uppgraderas till en biljett med DB:s fjärrtrafik, antingen på biljettkontoren eller ombord.

Enligt den tyska tillsynsmyndigheten finns idag möjlighet att lösa och resa på en biljett som är gemensam för fler än en operatör. En möjlighet som uppges vara mycket uppskattad och användarvänlig av kunderna. Biljettintäkten för en sådan resa går till DB för att i ett senare skede fördelas proportionerligt mellan de olika företagen. Kritik har uttalats mot denna process då vissa operatörer anser att det tar för lång tid innan man får sina pengar och det hinner gå många månader innan pengarna fördelats och respektive operatör kan få betalt för sin del av resan.

Enligt resenärsorganisationen finns möjlighet att köpa genomgående biljetter men dagens situation har klara brister, främst för de privata operatörerna. Någon oberoende part som tillhandahåller dessa biljetter finns inte idag. DB uppges ha en form av monopol på området. Det är DB som sätter priserna och i slutänden blir det därför också DB som avgör hur mycket de privata operatörerna får ut för sin del av resan. De privata operatörerna har mycket liten eller ingen chans att påverka detta.

Enligt Arriva är alla som verkar inom den upphandlade trafiken tvingade att erbjuda genomgående biljetter, ett krav som skrivs in redan i anbuden vid upphandlingstillfällena. När det gäller Arrivas kommersiella trafik, Vogtlandexpressen, är förhållandet det omvända. Där tillhandahåller och tillåter Arriva enbart de egna biljetterna.

Enligt resenärsorganisationen är frågan om att kunna lösa en gemensam biljett för sin kombinerade resa en av två viktiga nyckelfrågor som helt enkelt måste lösas på ett bättre sätt än vad som är fallet idag. Den andra frågan som man framhåller är vikten av att resenären kan få dörr – till – dörr information. För bägge dessa frågor gäller att man inte enbart ser det som en nationell fråga. Frågorna måste även lösas på internationell basis.

Italien

Enligt resenärsorganisationen EBF är möjligheten att kunna köpa genomgående biljetter näst intill försumbar i Italien idag. Tidigare fanns möjlighet att köpa gemensam biljett för viss trafik som kördes inom den regionala trafiken men den möjligheten finns inte i dagsläget. Inte ens för resor med Trenitalia kan man idag köpa en biljett för hela resan om den innehåller två eller fler olika tågtyper. En biljett krävs för varje tågtyp/tågservice och någon reducering av priset sker inte som en följd av att flera biljetter behövs för att hela resan ska kunna genomföras.

Danmark

Som framgått av det tidigare driver Rejsekort A/S Danmark, frågan om ett samordnat betalsystem. Med Rejsekort sker inga bokade resor utan endast check in- och check out. I Danmark kan man boka hela resan med en biljett utanför Rejsekort, oavsett om den sker med järnväg eller kombinerat med buss i ett eget system.

6.6 Statskontorets förslag

Statskontoret har i sin rapport lämnat två alternativa förslag på organisation och utformning av ett operatörs- och konkurrensneutralt informations- och biljettsystem. Man har däremot inte prioriterat något av alternativen. Gemensamt för de båda alternativen är att Samtrafiken AB även i framtiden kommer att ha en sammanhållande funktion. Dessutom anser man att de båda förslagen förutsätter att:

- En ny reglering införs i järnvägslagen med krav på järnvägsföretag och organisatörer att tillgängliggöra sina största produkter (volymmässigt) i Riksdatabasen och delta genom teknisk samverkan i biljettsamverkan.
- Genom en avtalsmässig och teknisk eller organisatorisk separation överförs generalagentsfunktionen för resplussortimentet från Petra/Linkon till Samtrafiken.

- Transportstyrelsen får en utökad marknadsövervakande uppgift att ställa krav på och ha tillsyn över aktörer med en särställning på boknings- och järnvägsmarknaden. Behov och utformning av en sådan särslagstiftning bör utredas av Transportstyrelsen tillsammans med Konkurrensverket.

Alternativ 1 har i korthet följande innehåll:

- Linkon kvarstår som helägt dotterbolag i SJ-koncernen.
- Samarbetet i Samtrafiken regleras genom lagstiftning och ägardirektiv.
- De lagstadgade kraven föreslås gälla kommunikation mellan systemen och möjlighet för nya aktörer till tillträde mot marknadsmässig ersättning.
- Ägarförhållandet i Samtrafiken avtalas på frivillig grund där lagstadgade villkor ska gälla. Ägarna bör ha lika aktieäggande
- I konsortialavtalet införs en skyldighet att ta emot nya aktörer i samarbetet.
- Inträdeskostnaderna, liksom drift- och utvecklingskostnaderna ska var skäliga.
- Samarbetsvillkoren utformas så att samarbetet är transparent och icke-diskriminerande.
- Skriftliga avtal ska finnas mellan berörda ägare om hur faktorer som påverkar samarbetet ska hanteras.
- I ägardirektiv till SJ AB kan regeringen styra mot en önskad utveckling.

Alternativ 2 har i korthet följande innehåll:

- En ekonomisk förening bildas som i sin tur äger Samtrafiken.
- Bildandet sker på frivillig grund mellan parterna på marknaden under medverkan av en statlig förhandlingsman.
- Krav på kommunikation mellan medlemsföretagens bokningssystem blir naturlig.
- För att öka konkurrensen och minska nuvarande beroende av det Linkonbaserade systemet Petra, bör ägarstrukturen i Linkon ändras. Regeringen bör genom ägardirektiv till SJ AB klargöra att bolaget ska sälja ut aktier till andra tågoperatörer. Staten bör också gå in med ett direktäggande för att garantera ett konkurrensneutralt agerande.
- Majoriteten av aktierna ska ägas av staten och SJ AB tillsammans för att staten inte ska förlora sin möjlighet att påverka marknadsvillkoren.
- SJ AB ska också under en övergångsperiod garantera att järnvägsföretag som saknar eget bokningssystem får ansluta sig till Linkons bokningssystem mot marknadsmässig ersättning.

6.7 Överväganden

När det gäller det nuvarande biljettsystemet kan jag konstatera att en god grund har lagts. Detta har skett i samverkan mellan operatörerna och inom Samtrafiken AB på ett mycket kreativt sätt. Jag anser därför att det är viktigt att slå vakt om detta arbete, så att utvecklingen kan fortsätta i samma positiva anda. Samtliga operatörer och organisatörer omvittnar att samarbetet har fungerat väl.

Aktörerna upplever att systemet fungerar, men en del organisatörer saknar uppgifter om priser i neutrala informationskanaler. Huruvida prisuppgifter ska ingå kan diskuteras. AB Samtrafiken anser att de inte ska ingå med följande argument:

- Med olika typer av prissättning, statisk och dynamisk, kan det vara störande för resenärer som inte förstår varför priserna kan variera från dag till dag för vissa resor, men inte för andra.
- Prisuppgifter i reseplanerare kan strida emot operatörsneutraliteten beroende på vilken försäljares pris visas och därmed till vem man ”ger kundförhållandet”.
- Den största nackdelen anser Samtrafiken är att respektive operatör kan ange det pris de vill ska publiceras, antingen brutto eller nettopris, dvs. pris med eller utan bokningsavgift.

Prissättningen är dessutom en viktig del i företagets marknadsföring. Att föra in priser skulle sannolikt medföra att man begränsade och reglerade möjligheterna att konkurrera med olika typer av priser och erbjudande.

Trafikhuvudmännens priser är däremot bestämda av politiker och fasta på ett annat sätt än vid konkurrensprissättning. Deras priser är fortfarande ofta brutto, inklusive bokningsavgifter.

Jämförelse med flyget har i olika sammanhang förts fram. Inom detta transportområde finns det olika företag som anger flygresor med prisuppgifter. Det bör dock noteras att det är företag som vuxit fram allteftersom flygtransporterna avreglerades. Dessa bolag väljer fritt vilka som ska vara med och vilka som inte får det. Något auktoriserat företag som redogör för samtliga flygbolag och deras priser existerar inte.

Jag anser att det ligger en hel del i Samtrafikens argumentation och att det inte finns tillräckligt starka skäl för mig att i nuläget kräva att prisuppgifter ska ingå i neutrala informationskanaler. Enligt uppgifter från Samtrafiken medverkar man aktivt i projektet Hela Resan som nu vidareutvecklar ResRobot till en bokningsapplikation. Samtrafiken bör i sitt kommande utvecklingsarbete i framtiden prioritera frågan om prisuppgifter i sina Reseplanerare. Detta torde vara ett starkt önskemål från resenärerna och kan även anses vara ett berättigat krav på ett fullgott biljettsystem. Detta under förutsättning att det inte omintetgör priskonkurrensen.

Det finns dock problem med dagens system. Som jag förstått det, har ändringar i gränssnittet genomförts utan att grundfunktionaliteten har testats fullt ut. Det har skapat problem och det bör särskilt uppmärksammas i det fortsatta arbetet. Att säkra grundfunktionaliteten hos gränssnittet måste enligt min mening ges högsta prioritet, då det är grundförutsättningen för biljettsamarbetet inom Samtrafiken AB.

Samtrafiken AB som driver och ansvarar för utveckling av systemet gör ett mycket gott arbete och bör därför även fortsättningsvis få förtroendet att förvalta och utveckla systemet. För resenärerna är det viktigt att kunna få en uppfattning om det totala reseutbudet samlat på ett och samma ställe. Som många inom branschen framfört finns det anledning att tro att det gemensamma biljettsystemet kommer att vara så pass attraktivt för järnvägsföretagen att de allra flesta kommer att delta i samverkan på frivillighetens grund. Därigenom borde resenärernas informationsbehov tillgodoses. Eftersom det gemensamma biljettsystemet tydligen inte är tillräckligt känt hos allmänheten, krävs att en informationsinsats genomförs, i första hand från Samtrafiken.

När det gäller utveckling av biljettsystem i Europa kan i detta sammanhang nämnas att Kommissionen nyligen har gått ut med ett offentligt samråd kring utvecklingen av system för gemensamma biljettsystem för tåg och flyg. Målet med samrådet är att undersöka vilket stöd det finns bland intressenter som flygbolag, järnvägsföretag, resebyråer, myndigheter och allmänheten att utveckla ett inom EU gemensamt biljettsystem.

Som tidigare nämnts finns idag två bokningssystem (Petra och TagPlats). Statskontoret har i sin rapport analyserat olika alternativ för framtiden nämligen om det ska finnas ett gemensamt bokningssystem eller om operatörer i fortsättningen ska få verka på den svenska marknaden med sina egna bokningssystem. Statskontoret tar inte ställning i frågan.

Såvitt jag kan bedöma är det fördelaktigt att tillåta ett flertal bokningssystem på den svenska järnvägsmarknaden. Framförallt ges därmed operatörer utan egna bokningssystem en valmöjlighet. Många av de förmodade kommande konkurrenterna på spåret har egna bokningssystem och är troligen inte intresserade att ge upp dessa för ett gemensamt system. Gränssnittet mot bl.a. RDB (dvs. uppgifter om vilken trafik som utförs) måste dock under alla omständigheter vara öppet och standardiserat för att möjliggöra samarbeten i framtida gemensamma system. Skyldigheten att lämna nödvändiga uppgifter till RDB bör fastställas i järnvägslagen.

Statskontoret anser i sin rapport att det är nödvändigt att marknaden regleras på sådant sätt att det föreligger kommersiella skäl för en aktör att tillhandahålla operatörsöverskridande bokningsmöjligheter, givet

kravet på att kunna boka och köpa biljetter. Detta bör i varje fall vara möjligt under en begränsad inledningsperiod. Detta för att garantera operatörer utan egna bokningssystem möjligheten att kunna etablera sig på den kommersiella järnvägsmarknaden. Jag delar Statskontorets uppfattning.

För att ingen part ska drabbas på ett orättvist sätt, anser jag att en oberoende revisor bör få i uppdrag att gå igenom det i balansräkningen angivna värdet av bokningssystemet, och därefter föreslå hur stor del av angivet värde och på vilket sätt som detta ska fördelas på nya medlemsföretag.

För närvarande dominerar SJ AB på olika sätt det nuvarande biljettsystemet. Dels äger man en betydande del av Samtrafikens aktier, dels äger man Linkon AB, som är det dominerande företaget när det gäller bokning och andra tjänster som ingår i det gemensamma systemet. Det finns skäl att reducera SJ AB:s dominans. Risken är annars stor att eventuella framtida järnvägsoperatörer på grund av dessa skäl avstår från att träda in på den svenska marknaden.

Samtrafiken använder Linkon AB som generalagent och teknisk konsult. Linkon svarar exempelvis för det gemensamma avräkningssystemet. Jag anser att det inte är lyckat från konkurrenssynpunkt. Generalagentfunktionen dvs. SJ AB:s genom Linkons förmedling av betalningar mellan återförsäljare och operatörer och därmed ansvar för avräkningsfunktionen bör därför överföras till Samtrafiken, som i sin tur bör upphandla lämpligt företag som operativt kan utföra denna funktion.

SJ AB:s ägande av Linkon AB bör även via ägardirektiv från regeringen ses över. Det är viktigt att Linkon AB agerar på ett mot andra operatörer neutralt sätt, och som kan inge förtroende hos samtliga nuvarande och presumtiva operatörer. Därför bör SJ AB uppmanas att sälja ut delar av Linkon till intresserade operatörer samt genom ägardirektiv uppmanas att iaktta strikt neutralitet.

Frågan om anslutningen till det gemensamma biljettsystemet ska vara obligatorisk för alla operatörer eller frivillig har diskuterats bl.a. vid tidigare nämnda biljettseminarium. Ett antal faktorer talar för att så litet som möjligt bör regleras när det gäller utformning och samarbete kring biljettsystemet. Vid biljettseminariet underströk i stort sett samtliga deltagare att man önskade att anslutningen till systemet skulle ske på frivillig grund.

Statskontoret konstaterar i sin rapport att järnvägsföretagens skyldighet att distribuera biljetter enligt EG:s bestämmelser gäller endast företagens egna biljetter, inte andra företags biljetter. Statskontoret anser dock att i syftet att sträva efter att uppfylla intentionerna i EU:s regelverk och att resenären ska ha en fortsatt möjlighet att kunna köpa alla resor i ett

sammanhang, finns det skäl för att även nya företag på den svenska marknaden inträder i ett samarbete om distribution och försäljning av biljetter. Med företag avses både järnvägsföretag och organisationer av järnvägstrafik.

Det finns emellertid inte något uttryckligt krav i förordning (EG) nr 1371/2007 att järnvägsföretag ska tillhandahålla information om varandras tjänster eller sälja varandras biljetter. Däremot föreskrivs att i takt med att nya bokningssystem konstrueras och äldre system uppgraderas och moderniseras ska dessa göras kompatibla med varandra. Med tiden kommer därmed alla järnvägsföretags bokningssystem att kunna kopplas samman. I förordningen regleras således indirekt när ett gemensamt system ska vara i bruk. Likaså regleras vilken information som ska lämnas och vilka biljetter som ska tillhandahållas innan ett gemensamt system används. Då medlemsstaterna inte får utfärda nationella genomförandeåtgärder avseende sådant som är reglerat i en EG-förordning är det enligt min tolkning tveksamt om det är möjligt att i nationell lagstiftning införa ett särskilt obligatorium att delta i ett gemensamt biljettsystem.

Jag anser därför att anslutning till det gemensamma systemet ska vara frivilligt. Det är däremot viktigt att ingen godkänd operatör eller organisation får nekas att ansluta sig till systemet eller på annat sätt göra villkoren oskäligen.

Jag vill i detta sammanhang också poängtera vikten av att den myndighet som deltar i TSD- utvecklingen säkerställer att specifikationerna utformas så att svenska informations- och bokningssystem klarar kraven. Det är viktigt att de specifikationer som tas fram möjliggör samarbete mellan biljettsystem. De tekniska specifikationerna måste föreskriva öppna standardiserade kommunikationsgränssnitt för utbyte av information. I annat fall kan järnvägsföretag tvingas skaffa nya system. Detta skulle medföra stora kostnader och eventuellt omöjliggöra transportslagsövergripande bokningar.. Det är därför mycket angeläget att TSD- arbetet stäms av med berörda aktörer.

På en avreglerad marknad är det angeläget att konsumenternas intresse tillvaratas. Viktigt är också att operatörernas möjligheter och skyldigheter när det gäller biljettsystem är tydliga och transparenta. För att garantera konkurrensneutraliteten på den avreglerade järnvägsmarknaden menar jag liksom Statskontoret att särskilda krav och villkor bör kunna ställas på aktörer med en särställning inom området. Det kräver dock inrättandet av en marknadsövervakande funktion med speciella befogenheter i särskild lagstiftning, närmast att jämföras med den roll som Post- och Telestyrelsen har på marknaden för elektronisk kommunikation. Jag anser att denna fråga bör närmare utredas.

Beträffande förslag på organisation och utformning av regelverk har Statskontoret i sin utredning föreslagit två alternativa lösningsförslag. Jag anser att det andra alternativet, med vissa egna justeringar, är det mest lämpliga förslaget.

Statskontoret har i sin utredning framfört följande argument.

Väljer man ägarformen **aktiebolag** förutsätter det att:

- Marknadsvillkor införs i järnvägslagen om anslutning till en biljettsamverkan.
- Transportstyrelsen har tillsyn av bolaget.
- Staten styr samarbetet i AB Samtrafiken med lagstadgade krav och ägardirektiv.
- Krav på fristående bokningssystem regleras i jJärnvägslagen.

Fördelarna med en **ekonomisk förening** är följande:

- Den verkar för en självreglerad struktur i stället för en detaljerad lagstiftning.
- Den visar på ett tydligt sätt (mer än aktiebolag) på en konkurrensneutral form för samarbete, särskilt viktigt för nya medlemsföretag.
- Krav på kommunikation mellan företagen blir en naturlig del i samarbetet.
- Den ger en större valmöjlighet att välja in- och utträde i föreningen utan omfattande formaliakrav.
- Den ger lika inflytande.
- Den kräver ingen ändring i ersättningssystemet, som även fortsättningsvis kan vara marknadsbaserat och avtalsreglerat.

Alternativet 2 som finns beskrivet ovan innebär bl.a. att ekonomisk förening bildas.

Från några som ingår i expertgruppen har framförts funderingar om inte kommanditbolag kan vara ett bättre alternativ än en ekonomisk förening. Statskontoret har efter en särskilt förfrågan från mig gett följande svar:

Kommanditbolag är en form av handelsbolag och regleras i lag (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag (3 kap.).

Kommanditbolagen är egna juridiska personer men det måste finnas minst en huvudansvarig (med fullt personligt ansvar) för bolagets skulder etc. Skattemässigt innebär det för handelsbolag/kommanditbolag att resultatet ska deklarerars hos delägarna, medan en ekonomisk förening beskattas själv för sitt resultat. Vidare krävs för nyinträde godkännande från alla bolagsmän medan det i ekonomiska föreningar är så att man enbart måste uppfylla villkoren i stadgarna för att få bli medlem. Man kan säga att den ekonomiska föreningen till stor del delar fördelarna med ett aktiebolag i kombination med föreningsprinciper.

Jag anser att Statskontorets argumentering för att en ekonomisk förening bildas är övertygande.

6.8 Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel

- Skyldigheten för samtliga bokningssystem, nuvarande liksom tillkommande, att lämna nödvändiga uppgifter till Riksdatabasen bör regleras i järnvägslagen.
- Transportstyrelsen och Konkurrensverket bör få i uppgift att utreda frågan om utökad sektorspecifik särslagstiftning för aktörer med särställning inom området.

7 Effektivt nyttjande av spåren på konkurrensneutrala villkor

Förslag

- Järnvägslagen förtydligas så att det framgår att i de fall tillsynsmyndigheten finner att infrastrukturförvaltaren har fattat ett beslut som inte är i överensstämmelse med järnvägslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska tillsynsmyndighetens beslut bestå i att ange riktlinjer för ett nytt beslut av infrastrukturförvaltaren.
- Banverket bör få i uppdrag att tillsammans med järnvägsföretag, trafikhuvudmän och andra med auktorisation att organisera järnvägstrafik samt andra berörda aktörer inom sektorn dels vidareutveckla den administrativa modellen för kapacitetstilldelning, dels genomföra den forskning som är nödvändig för att utveckla modellen för kapacitetstilldelning så att kravet på samhällsekonomisk effektivitet uppfylls.
- Godstrafikens berättigade krav på god tillgång till infrastrukturkapacitet ska beaktas.
- Under arbetets gång ska Banverket samråda med Järnvägsstyrelsen/Transportstyrelsen och andra berörda myndigheter.
- Banverket bör inrätta ett kapacitetstilldelningsråd med uppgift att vara rådgivande i principiella frågor som inte är tydligt reglerade. Rådet ska även kunna föreslå ändringar i regelverket om gällande regler anses vara olämpligt utformade.

Infrastrukturförvaltare är skyldiga att tilldela kapacitet i form av tågläge på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt till den som har rätt att utföra eller organisera järnvägstrafik. Hur tilldelningen av kapacitet på järnvägsinfrastrukturen görs är av avgörande betydelse för att transportsystemet ska fungera effektivt. Järnvägsföretag behöver kapacitet för att framföra tåg i enlighet med de behov och önskemål deras kunder har, dvs. resenärer och köpare av godstransporter, har. Aktörer som inte själva utför men som organiserar järnvägstrafik, s.k. auktoriserade sökande, har rätt att ansöka om och tilldelas kapacitet. Detta ger möjlighet för aktörer som speditörer och stora industriföretag med behov av hela tåg för egna transporter, liksom för länens trafikhuvudmän och andra som organiserar persontransporter att få egna tåglägen. Dessa kan sedan upphandla trafiktjänsterna från järnvägsföretag. En väsentlig faktor att ta hänsyn till är att infrastrukturförvaltaren har behov av tider på spåret för att utveckla och underhålla banan. Infrastrukturförvaltarens behov av kapacitet för sådana arbeten måste vägas mot järnvägsföretags och andra sökandes önskemål om tåglägen.

7.1 Generella förutsättningar

Villkor för att få utföra eller organisera järnvägstrafik

Det är av största betydelse att tilldelningen av kapacitet sker konkurrensneutralt och icke-diskriminerande, särskilt när flera sökande konkurrerar om samma kapacitet. Innan kapacitetstilldelningsprocessen har kommit så långt som till en bedömning av hur den tillgängliga kapaciteten ska tilldelas i konkurrens mellan olika ansökningar måste dock infrastrukturförvaltaren ta hänsyn till vem som har rätt att över huvudtaget kunna få ett tågläge tilldelat. I järnvägslagen finns bestämmelser som reglerar vem som har rätt att utföra eller organisera järnvägstrafik på svenska järnvägsnät. Järnvägsföretag har rätt att själva utföra järnvägstrafik och har också rätt att organisera järnvägstrafik som man anlitar andra järnvägsföretag att utföra. Även andra än järnvägsföretag kan tilldelas kapacitet för trafik man organiserar men inte själva utför.

Rätten att tilldelas tågläge villkoras alltså av att den sökande har rätt att utföra eller organisera järnvägstrafik. Det finns därmed begränsningar i rätten att nyttja järnvägsinfrastruktur. Dessa begränsningar kan sägas vara av två olika slag. Den första kategorin gäller att den som vill utföra eller organisera järnvägstrafik måste nå upp till vissa krav vad gäller säkerhet och förmåga i övrigt att utföra eller organisera järnvägstrafik på ett ansvarsfullt sätt. För att få utföra eller organisera järnvägstrafik fordras därför tillstånd som efter ansökan ska utfärdas om de angivna kraven uppfylls.

Det andra slaget av begränsning består i rättigheten att få tillträde till järnvägsspår och rätten att utnyttja dessa. En utgångspunkt är att en innehavare av järnvägsinfrastruktur i kraft av sin äganderätt har makten att bestämma vem som får använda järnvägsspåren.

Infrastrukturförvaltarens rätt att bestämma över tillträdet till infrastrukturen begränsas dock i någon mån av lagstiftningen, vilken i vissa fall tvingar infrastrukturförvaltarna att upplåta sin infrastruktur. Det är infrastrukturförvaltaren som ansvarar för att tåglägen tilldelas i enlighet med lagstiftningen, och det är inte tillåtet för den som har tilldelats ett tågläge att överlåta detta. När järnvägsföretag eller någon annan som har tilldelats tågläge anlitar annan för att enbart utföra trafiken anses det inte vara en överlåtelse av tågläget.

Tillstånd för att utföra järnvägstrafik

Tillstånd att utföra eller organisera järnvägstrafik utfärdas f.n. av Järnvägsstyrelsen och fr.o.m 2009-01-01 av Transportstyrelsen. Tillstånd att utföra järnvägstrafik kan utfärdas antingen som licens och säkerhetsintyg eller som särskilt tillstånd. För att anses vara ett järnvägsföretag i järnvägslagens mening krävs att antingen licens eller särskilt tillstånd har beviljats.

Särskilt tillstånd gäller bara för trafik inom landet och endast

1. persontrafik på lokal eller regional fristående järnvägsinfrastruktur,
2. regionala godstransporter,
3. trafik i samband med underhåll av järnvägsinfrastruktur, eller
4. till sin omfattning obetydlig trafik med museijärnvägsfordon eller annan liknande materiel.

Det är samma moment som ska bedömas oavsett om ansökan gäller särskilt tillstånd eller licens och säkerhetsintyg, men kraven kan givetvis sättas lägre när det gäller särskilt tillstånd. Kravnivån bestäms utifrån vilken verksamhet som avses bedrivas och hur omfattande verksamheten är.

Som framgår av ovanstående räcker det inte med särskilt tillstånd för att få utföra järnvägstrafik av någon betydande omfattning, utan det fordras ett tillstånd som består av både en licens och ett säkerhetsintyg. Licens eller motsvarande tillstånd som beviljats i en annan EES-stat eller i Schweiz gäller även i Sverige.

Ansökan om licens eller motsvarande ska sökas i det land där järnvägsföretaget har sitt säte och ska beviljas den som

1. avser att tillhandahålla dragkraft och utföra järnvägstrafik,
2. med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomisk förmåga och gott anseende anses vara lämplig att tillhandahålla dragkraft och utföra järnvägstrafik, samt
3. genom försäkring eller annat likvärdigt arrangemang täcker den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av järnvägstrafik. För ansökan i Sverige krävs alltså även att företaget har sitt säte i landet.

Vid bedömningen av yrkeskunnande enligt punkt 2 ovan beaktas företagets möjligheter att säkerställa en säker och effektiv ledning och övervakning och att en hög säkerhetsnivå kan upprätthållas när det gäller såväl personal och fordon som organisation.

Den ekonomiska förmågan anses inte uppfyllt av den som varit föremål för konkursförfarande eller om personer i företagets ledning har dömts för allvarliga brott eller allvarliga överträdelser av lagstiftning gällande transporter. Likaså medför allvarlig eller upprepad underlåtenhet att uppfylla skyldigheter enligt social-, arbetsrätts- eller tullagstiftning att kraven på ekonomisk förmåga inte anses uppfyllt.

Säkerhetsintyg består av en A-del och en B-del. B-delen av ett säkerhetsintyg är nationellt och gäller således bara i det land där denna del är utfärdad, medan A-delen av ett säkerhetsintyg som har utfärdats i

en annan EES-stat eller Schweiz gäller i Sverige för samma typ av transporttjänster som har prövats i det intyget.

Beträffande A-delen görs en prövning av företagets säkerhetsstyrningssystem, dvs. organisation och förfaranden för att trygga en säker verksamhet. För B-delen prövas säkerheten vad gäller fordon och annan materiel, hur verksamheten säkerhetsmässigt är organiserad samt personalens kunskaper och hälsotillstånd m.m. av betydelse för säkerheten, inklusive krav på att personalen ska genomgå nödvändiga läkarundersökningar. Vidare måste den som söker om säkerhetsintyg (del B) kunna visa att denne har försäkring eller på annat sätt kan täcka den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma på grund av den trafik som intyget gäller.

Tillstånd för att organisera järnvägstrafik

För att organisera men inte själv utföra järnvägstrafik krävs tillstånd i form av auktorisation. Auktorisation ska beviljas den som

- har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att organisera järnvägstrafik, och
- med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomisk förmåga och gott anseende kan anses lämplig att organisera järnvägstrafik.

Medan Rikstrafiken är undantagen från kravet på auktorisation för att få organisera järnvägstrafik tillhör länens trafikhuvudmän de aktörer som ska vara auktoriserade. Även andra aktörer kan få auktorisation att organisera persontrafik. På godstrafiksidan kan stora industriföretag, speditörer m.fl. vara sådana som kan ha intresse av att bli tilldelade tåglägen som passar de egna transportbehoven. De som har auktorisation kan alltså ansöka om att bli tilldelade tåglägen. Därefter kan de upphandla själva transporterna från järnvägsföretag som får konkurrera om uppdragen.

Tillträdesrätt till infrastrukturen

I detta avsnitt redogörs för gällande bestämmelser om tillträde till infrastrukturen. Som framgår av avsnitt 9.2 har EU beslutat om ändringar från och med januari 2010. Mina förslag till ändringar återfinns i kapitel 4.

När det gäller godstrafik är, med undantag av spår som används för transport av infrastrukturförvaltarens eget gods, denne skyldig att upplåta sina spår för alla järnvägsföretag. Beträffande persontrafik gäller, utom för vissa fristående järnvägsnät, att sammanslutningar av järnvägsföretag från olika stater inom EES jämte Schweiz får bedriva internationella transporter mellan de stater där företagen har sitt säte. I övrigt bestämmer infrastrukturförvaltaren vem som får nyttja spåren. I Sverige har regeringen givits mandat att, inom ramen för den transportpolitik som beslutats av riksdagen, besluta om vem som ska ha

rätt att utföra och organisera persontrafik på det järnvägsnät som förvaltas av staten. Det kan vara värt att erinra om att det finns statligt ägd järnvägsinfrastruktur som inte förvaltas av staten, t.ex. Arlandabanan. I detta sammanhang är det av föga intresse att se närmare på de regler som gäller för privata järnvägar eller andra järnvägsnät som inte förvaltas av staten.

Beroende av vilka jämförelser som görs kan tillträdet till det svenska järnvägsnätet under statlig förvaltning anses vara svagt eller starkt begränsat, eller omvänt, mer eller mindre öppet. I jämförelse med de flesta andra länder har Sverige ett öppet tillträde, medan tillträdet är mycket begränsat jämfört med väginfrastrukturen. Utan att gå in på orsakerna till och det berättigade i detta kan man ändå konstatera att Banverket, i sin roll som ansvarig för förvaltningen av huvuddelen av det järnvägsnät som ägs av staten, har att följa det regelverk som staten beslutar.

Riksdagen har fattat principbeslut om att SJ AB ska ha ensamrätt att bedriva långväga kommersiell persontrafik på järnväg. I enlighet med detta beslut har regeringen i järnvägsförordningen därför föreskrivit att SJ AB har rätt att utföra och organisera persontrafik på hela det nät som förvaltas av staten. Länens trafikhuvudmän får, bl.a. mot bakgrund av bestämmelserna i lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik, utföra och organisera viss persontrafik inom respektive län. A-banan har rätt att utföra och organisera trafik mellan Stockholms central och Rosersberg där den egentliga Arlandabanan tar vid. Rikstrafiken får organisera trafik som upphandlas av staten och den som trafiken har upphandlats från har rätt att utföra trafiken. Vidare har järnvägsföretag rätt att utföra nattågs- och chartertågstrafik. Järnvägsföretag har även, liksom s.k. auktoriserade sökande, rätt att organisera sådan trafik.

Förutom dessa generella bestämmelser kan beslut tas i enskilda fall. Regeringen får sålunda besluta om eventuell inskränkning i den rätt som SJ AB har och även ta beslut om att vid ansökan utsträcka en trafikhuvudmans rätt till att gälla utanför det egna länet eller att låta flera trafikhuvudmän samarbeta om länsöverskridande trafik. För det fall någon skulle vilja utföra eller organisera trafik på någon del av nätet där SJ AB eller trafikhuvudmännen inte vill köra får regeringen också besluta om att ge en sådan rätt. Banverkets mandat i denna fråga är begränsat till rätten att medge trafik av obetydlig omfattning. I övrigt ankommer det på Banverket att bedöma om den trafik som ansökningarna gäller uppfyller de fordringar som framgår av regelverket.

7.2 Kapacitetstilldelningsprocessen

Av direktiv 2001/14/EG, som svensk lagstiftning måste följa, gäller enligt huvudregeln att tåglägen tilldelas för ett år i taget, med möjlighet att göra en eller flera ändringar av tågplanen under trafikåret. Varken direktivet eller den svenska järnvägslagen ger klart besked om i vilken omfattning ändringar kan göras mellan det årliga skiftet av tågplan, vilket sker i december. En ansökan om tågläge inom en redan gällande tågplan ska enligt järnvägslagen och direktiv 2001/14/EG besvaras av infrastrukturförvaltaren snarast och senast inom fem arbetsdagar. Att ansökan ska besvaras innebär att besked ska lämnas huruvida ansökan kan bifallas eller inte. Ett snabbt svar från infrastrukturförvaltaren är viktigt för att järnvägsföretagen i sin tur snabbt ska kunna ge besked till sina kunder om ett tänkt trafikupplägg. Fem dagar är ofta tillräckligt lång tid för att konstruera ett bra tågläge, men i komplicerade situationer kan tiden vara för kort. Ett sätt att formellt klara kravet är att infrastrukturförvaltaren helt enkelt svarar att ansökan inte kan tillmötesgå. En mera konstruktiv lösning skulle kunna vara att det svar som lämnas inom fem dagar består i att definitivt besked lämnas inom ytterligare ett antal dagar. Om det är uppenbart att det tänkta tågläget inte kan beviljas ska detta givetvis meddelas så snart som möjligt. Jag ska dock inte bestämma hur lösningen ska se ut, utan det är upp till Banverket att i samråd med samtliga berörda aktörer och med beaktande av övriga europeiska infrastrukturförvaltares tillämpning utarbeta principer för hur ändringar i den årliga tågplanen ska genomföras. Om en nationell sär lösning för ansökningar som gäller enbart inrikes trafik medger en snabbare process bör europeisk harmonisering inte lägga hinder för detta.

Infrastrukturförvaltarna kan teckna ramavtal med järnvägsföretag och andra sökande med auktorisation för längre tid än ett år, normalt fem år, men sådana avtal får inte ange exakta tåglägen. Ramavtalet får inte heller vara utformat så att det på annat sätt utestänger andra sökande från att använda infrastrukturen. Principerna för vad ramavtal kan innehålla bör även de bestämmas av Banverket i samarbete med sektorns övriga aktörer.

Den process som föregår beslut om fördelning av infrastrukturkapacitet är noggrant reglerad i järnvägslagen, järnvägsförordningen samt föreskrifter meddelade av Järnvägsstyrelsen. Regleringen gäller exempelvis rättigheter för sökande att medverka i planeringsprocessen och tidsramar för olika steg i processen. Sålunda anges att senaste tidpunkt för att ansöka om kapacitet inte får infalla tidigare än tolv månader innan tågplanen börjar gälla. Inom fyra månader efter sista dag för ansökan om kapacitet ska infrastrukturförvaltaren utarbeta ett förslag till tågplan. Banverket redovisar sin plan cirka två och en halv månad efter sista ansökningsdagen. Berörda parter ska därefter ha minst en månad på sig att yttra sig om förslaget. Infrastrukturförvaltaren ska genom samordning av ansökningarna söka lösa de eventuella

intressekonflikter som uppstår vid kapacitetstilldelningen. Infrastrukturförvaltaren får därvid föreslå sökande annan infrastrukturkapacitet än den begärda. Om ansökningarna kan samordnas ska infrastrukturförvaltaren fastställa kapacitetstilldelningen i en tågplan.

Om en kapacitetskonflikt inte kan lösas ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett förfarande för skyndsamt tvistlösning. Infrastrukturförvaltaren har även rätt att ta ut en avgift för utnyttjande av överbelastad infrastruktur. Om denna möjlighet inte används eller inte leder till att det avgörs vilken sökande som ska tilldelas viss kapacitet ska infrastrukturförvaltaren tilldela kapacitet i enlighet med de kriterier som anges i den beskrivning av järnvägsnätet som infrastrukturförvaltaren har upprättat.

En sökande får hänskjuta tvister om huruvida infrastrukturförvaltarens beslut står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen till tillsynsmyndigheten. Denna ska så snart som möjligt besluta i de frågor som tvisten gäller. Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att järnvägslagen eller villkor som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas.

Lagstiftningen framhåller således mycket tydligt infrastrukturförvaltarens roll som ansvarig för att kapacitetstilldelningen görs i enlighet med reglerna. Vidare poängteras att de sökande ska ha rimlig tid att ta ställning till infrastrukturförvaltarens förslag och att det ska finnas möjlighet att samordna ansökningarna för att på så sätt lösa konflikter mellan ansökningar som konkurrerar om samma kapacitet.

Tillsynsmyndighetens uppgift är att övervaka att kapacitetstilldelningen görs i enlighet med regelverket och att, om så behövs, vidta åtgärder för att rätta till felaktigheter. Sådana åtgärder kan alltså enligt järnvägslagen utgöras av förelägganden och förbud. Vad ett föreläggande kan bestå i framgår inte av lagen, vilket kan tolkas som att tillsynsmyndigheten kan ersätta ett beslut som infrastrukturförvaltaren fattat med ett annat beslut, dvs. att tillsynsmyndigheten ändrar den beslutade tågplanen.

I regel får även små ändringar i en tågplan konsekvenser för andra sökande. En ändring av en beslutad tågplan innebär att de regler som avser att se till att järnvägsföretag och andra sökande får möjlighet att lämna synpunkter på och påverka den slutliga tågplanen sätts ur spel. I och med att infrastrukturförvaltaren fastställer tågplanen börjar också järnvägsföretag och andra sökande att anpassa sin verksamhet till denna. Det gäller t.ex. tryckning av publika tidtabeller, planering av turlistor för personal och fordon m.m. Om tillsynsmyndigheten en tid efter beslutet gör ändringar i tågplanen innebär det som regel att järnvägsföretag,

trafikhuvudmän och andra berörda måste göra om sin planering, ofta under tidspress och med höga kostnader som följd.

Ett villkor för att tillsynsmyndigheten ska kunna ersätta en beslutad tågplan med ett annat beslut måste alltså vara att ändringen inte på något sätt har någon inverkan på verksamheten för andra än den sökande som har begärt en ändring och infrastrukturförvaltaren. Därvid måste också hänsyn tas till att infrastrukturförvaltaren behöver kapacitet för att utföra underhållsarbeten. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan sådana anspråk berättiga till prioritet över tågägen.

Sammanfattningsvis gäller att villkoren för att tillsynsmyndigheten ska kunna ändra en av infrastrukturförvaltaren beslutad tågplan i praktiken så gott som aldrig är uppfyllda. Då lagstiftningen är otydlig och kan tolkas olika bör ett förtydligande införas i järnvägslagen, innebärande att tillsynsmyndigheten anmodar infrastrukturförvaltaren att ändra beslutet i linje med tillsynsmyndighetens direktiv. Dessa direktiv får inte medföra att de sökandes rättigheter under kapacitetstilldelningsprocessen går förlorade.

7.3 Infrastrukturens fysiska begränsningar

Det svenska järnvägssystemet karakteriseras av två egenskaper som innebär att det är stora skillnader mellan infrastrukturens teoretiska prestanda och hur den rent praktiskt kan nyttjas. För det första består järnvägsnätet i huvudsak av enkelspår och för det andra trafikerar tåg med olika hastigheter och uppehållsbilder samma spår. För att järnvägen ska kunna utgöra ett konkurrenskraftigt alternativ till andra transportslag är det nödvändigt att de nackdelar som följer av detta i görligaste mån minimeras oavsett om det råder konkurrens på järnvägen eller inte. Ett viktigt instrument för detta är en effektiv kapacitetstilldelning. Det är dessutom nödvändigt att göra kraftfulla satsningar på att bygga ut spårkapacitet och förbättra tekniska lösningar som signalteknik och informationsteknik.

På sträckor med dubbelspår kan tåg i motsatt riktning mötas var som helst på linjen. Under tider med låg trafik är det också möjligt att köra tåg i samma riktning på båda spåren. På linjer med enkelspår kan tåg däremot mötas eller passera varandra enbart på platser där det finns ytterligare ett eller flera spår. Att tåg kan mötas endast på vissa bestämda platser innebär starka begränsningar i hur tidtabeller för tåg kan konstrueras. Att tåg måste stå stilla på en mötesplats för att invänta mötande tåg är en ofrånkomlig olägenhet som medför längre gångtider på sträckor med endast ett spår jämfört med sådana där det finns dubbelspår eller ännu flera spår.

Både för att nyttja infrastrukturen så effektivt som möjligt och för att utgöra attraktiva transportalternativ för såväl passagerare som

godstransportkunder bör tågen gå så snabbt som möjligt. Hastigheten begränsas dock av olika orsaker. En orsak är den begränsning som finns när tåg i olika riktningar måste mötas på en bana med enkelspår. En annan orsak är tågens olika transportuppgifter. Lokala och regionala persontåg har som regel många uppehåll för att ta upp och lämna av passagerare, vilket medför att medelhastigheten för dessa tåg är låg, samtidigt som hastigheten mellan de platser där tågen gör uppehåll kan vara hög. Godståg har i regel lägre hastighet än interregionala persontåg, men behöver oftast inga eller mycket få uppehåll mellan utgångs- och slutstation för att utföra sina transportupdrag. Hastigheten begränsas också av en rad andra samverkande faktorer, exempelvis banans bärighet och lutning, tågets bromsegenskaper, den tekniska konstruktionen av de fordon som ingår i tåget och deras vikt.

Följden av att tågen rent praktiskt måste köras i olika hastigheter är att de hindrar varandra. Det är ett problem som finns på såväl enkelspår som dubbelspår. För att ett snabbare tåg ska kunna utföra sin transportuppgift på bästa sätt, dvs. hålla sin tidtabell, kan därför ett långsammare tåg behöva stanna på en station medan det snabbare passerar. Signal- och säkerhetssystemet är så konstruerat att tågen inte kan köra tätt efter varandra, utan det behövs en relativt lång fri sträcka bakom ett tåg innan nästa tåg kan tillåtas följa. Med nuvarande teknik och med den teknik som kommer att användas inom överskådlig tid är detta nödvändigt.

Brist på spårkapacitet begränsar således även möjligheterna att utnyttja produktionsresurser effektivt. Den olägenheten förekommer oavsett om marknaden är sådan att järnvägsföretagen direkt konkurrerar med varandra eller inte. Persontåg och godståg konkurrerar givetvis inte om samma transporter, men däremot om plats på spåret. Det är därför av stor betydelse för respektive järnvägsföretag vilka tåglägen som tilldelas. Långa gångtider försämrar konkurrenskraften gentemot andra transportslag och medför högre kostnader för personal och fordon.

7.4 Positiv trafikutveckling för järnvägen medför än högre krav på tillgång till infrastrukturkapacitet

Som redogjorts för i kapitel 3 har tågtrafiken i Sverige har under en följd av år stadigt ökat. Detta har flera förklaringar, bl.a. goda konjunktyter under flera år och det ökade miljömedvetandet och åtgärder som har vidtagits till följd av detta, som exempelvis koldioxidskatt, för att stimulera tågtrafik. En annan orsak är att trafikhuvudmännens trafikeringsrätt har utökats, såväl inom respektive län som över länsgränser. Vidare har järnvägsinfrastrukturen byggts ut på många håll vilket medgett utökad trafik, exempelvis på spåren runt Mälaren och Väst kustbanan

En annan viktig orsak till trafikökningen går att söka i att järnvägsmarknaden successivt har öppnats för konkurrens, något som

har lett till attraktivare transportlösningar för resenärer och godstransportkunder. Sedan avregleringen av den svenska järnvägen startade för 20 år sedan har det antal företag som bedriver trafik på det statliga järnvägsnätet ökat kraftigt.

Även godstransportarbetet på järnväg har expanderat mycket kraftigt under en lång följd av år. Trots att huvuddelen av ökningarna av godstransporter i huvudsak består av transporter av högvärdigt gods, alltså sådant gods för vilket järnvägstransporter traditionellt har ansetts vara mindre lämpade, har järnvägen i stort lyckats behålla sin andel av den svenska godstransportmarknaden. Man måste då också beakta att i Sverige har järnvägen en mycket hög marknadsandel jämfört med andra europeiska länder. Detta tyder på att de svenska järnvägsföretagen är flexibla och har lyckats anpassa sig till nya kundkrav.

Den i grunden positiva utvecklingen för järnvägen medför emellertid att den redan högt utnyttjade infrastrukturen blir ännu högre belastad. Fler tåg konkurrerar om den begränsade kapaciteten. Med fler resenärer på varje tåg behövs längre uppehållstider för att möjliggöra på- och avstigning. När järnvägsinfrastrukturen byggs ut utanför de större städerna och trafiken ökar, ökar också belastningen inne i städerna där infrastrukturen inte har byggts ut i samma takt. Under senare år har bristen på kapacitet spridit sig allt längre ut från storstadsregionerna. Fortfarande finns dock ett antal linjer där det ännu inte kan anses råda någon kapacitetsbrist ens under de tider på dygnet som banan är mest utnyttjad.

7.5 Konkurrens förstärker behovet av effektiv kapacitetstilldelning

Det är naturligtvis inte praktiskt möjligt att genom utbyggd infrastruktur och bättre teknik låta alla sökande få exakt de tåglägen de önskar. Därför är det nödvändigt att det finns effektiva metoder för att prioritera mellan ansökningarna. På en järnvägsmarknad med ökad konkurrens ökar dessutom konflikterna när det gäller önskemål om tåglägen. Det gäller även tåg som framförs i samma hastighet i samma riktning. Det är t.ex. ett högst tänkbart scenario att två eller flera aktörer vill konkurrera om att transportera samma resenärer i samma relationer och vid samma tid. Det har också visat sig av den avreglering som hittills har skett på godstransportsidan att när det gäller spår på terminaler, har fler aktörer inneburit behov av mer kapacitet, även i situationer där transporterna inte ökat totalt. Detta visar på nödvändigheten av att utveckla teknik och metoder så att behovet av kapacitet inte ökar mer än transportarbetet, utan snarare tvärt om.

Ökad konkurrens kommer alltså att innebära högre krav när det gäller tilldelning av infrastrukturkapacitet. Resenärer och köpare av godstransporter ska erbjudas och kunna få snabba, säkra, tillförlitliga och miljövänliga transporter. Sverige är ett land där en förhållandevis hög

andel av godstransportarbetet utförs på järnväg. Det kollektiva resandet är i hög grad beroende av att järnvägstrafiken fungerar bra. En annan anledning till att kraven på en effektiv och ändamålsenlig kapacitetstilldelning ökar är att aktörer som konkurrerar med varandra ska ges samma förutsättningar. Likaså är det viktigt att beakta att järnväg konkurrerar med andra transportslag, vilket innebär att järnvägstransporter behöver bra förutsättningar för att klara den konkurrensen. Det är också viktigt att vara uppmärksam på att politiska ställningstaganden kan ändra konkurrensförhållandena inom och mellan transportslagen från tid till annan.

I ett läge där all järnvägstrafik bedrivs av en enda aktör kan denne helt och hållet själv bestämma om hur prioriteringen mellan olika tåg ska göras. Innan SJ divisionaliserades och järnvägsmarknaden började liberaliseras prioriterades trafiken på det sätt som var bäst för SJ:s verksamhet. I det läge som nu råder med en mångfald av olika operatörer måste kapacitetstilldelningen göras på ett helt annat sätt som tar hänsyn till betydligt fler omständigheter. Perspektivet har förflyttats från trafik till transporter. I stället för att rent tekniskt skapa tidtabeller för att föra fram tåg i enlighet med SJ:s verksamhetsmål handlar det nu mera om att väga samman en mängd faktorer. Det gäller att på bästa sätt möjliggöra person- och godstransporter som fyller de många olika krav som medborgare och näringsliv ställer. Samtidigt ska kapacitetstilldelningen ta sin utgångspunkt i de ansökningar som de olika järnvägsföretagen och andra sökande lämnar.

Under senare år har som tidigare nämnts såväl person- som godstransporterna på järnväg ökat kraftigt. Detta är en utveckling som bl.a. av miljöskäl kan förväntas fortsätta. Ökade transporter medför att även behovet av att underhålla banan, och därmed tider för att utföra underhållet, ökar. Anspråk på kapacitet för banunderhåll konkurrerar ofta med önskemålen om kapacitet för att framföra tåg.

Inte minst viktigt är att inte bara infrastrukturen, utan alla resurser i form av fordon, personal, kringtjänster etc. ska användas på det mest effektiva sättet. Industrins behov av att transporterna kommer in rätt i produktionsprocessen är ofta av mycket stor betydelse, något som måste beaktas vid kapacitetstilldelningen. Ett annat skäl för att effektivisera kapacitetstilldelningsprocessen är som nämnts ovan att erfarenheterna hittills visar att behovet av kapacitet på terminaler ökar när antalet aktörer ökar.

I takt med att trafiken på järnväg har ökat har det blivit allt mer uppenbart att inte bara den begränsade linjekapaciteten är en hämmande faktor för att ytterligare utveckla järnvägens möjligheter. Kapaciteten på stationer och terminaler är också starkt begränsad. Rangerbangårdar och andra tågbildningsplatser är särskilt viktiga för godstrafiken, men även persontåg kan behöva växlas isär och kopplas ihop, vilket innebär att det

krävs spår för sådana fordonsrörelser. Tåg och vagnar behöver ställas upp för kortare eller längre tid mellan olika transportuppdrag och det kan då finnas behov av att koppla fordonen till tågvärmeposter med elektrisk ström. Vagnar behöver städas och fyllas med vatten, vakuumtoaletter behöver tömmas, dieselfordon behöver tankas osv. Alla sådana tjänster kräver att det finns järnvägsinfrastruktur, vilken ska tilldelas enligt samma principer som de som gäller för järnvägslinjer mellan stationer och/eller terminaler. Lagstiftningen är otydlig i detta avseende och kan behöva omformuleras.

Det är angeläget att alla ansträngningar görs för att bereda kapacitet för uppställning och service på de stationer och terminaler som ligger bra till i förhållande till den trafik som utförs. Tåg bör t.ex. kunna parkeras, städas och underhållas på stationer där tågen har uppehåll mellan olika uppdrag och inte behöva köras till andra platser för sådana tjänster. Förflyttningar till andra platser kräver mer personalresurser och ger minskad tid för tjänster som ska utföras. Dessutom krävs linjekapacitet vilket kan spåda på kapacitetsbristen ytterligare. Spårkapacitetsbrist på stationer är generellt enklare, snabbare och billigare att åtgärda än kapacitetsbrist på linjen mellan stationer.

För att kapacitet inte ska bindas upp i onödan, ska ett tågläge som inte utnyttjats i på förhand bestämd utsträckning lämnas tillbaka, om infrastrukturförvaltaren begär det. Lagen öppnar också för infrastrukturförvaltaren att ta ut avgifter för tilldelad kapacitet som inte används. Särskilt med tanke på att bristen på kapacitet blir allt större bör Banverket ägna uppmärksamhet åt att granska hur kapaciteten faktiskt används och utnyttja de möjligheter som lagen ger att kräva tillbaka outnyttjade tåglägen samt ta ut bokningsavgifter.

Jag vill i sammanhanget poängtera att den kapacitetstilldelning som görs i det planerande skedet självklart måste iakttas också i det operativa läget, om det inte finns skäl för annat. Avvikelse kan behöva göras vid störningar, då infrastrukturförvaltaren enligt järnvägslagen ska vidta åtgärder för att återställa trafiken till normala förhållanden. Vidare anges i lagen att infrastrukturförvaltaren har rätt att i en röjnings- eller nödsituation vidta åtgärder som inte är förenliga med tidigare beslut om kapacitetstilldelning. I övrigt förutsätts att den som har tilldelats ett tågläge också kan räkna med att infrastrukturen upplåts i enlighet med det trafikeringsavtal som tecknas mellan parterna i samband med att tågläget tilldelas. Infrastrukturförvaltaren ska på motsvarande sätt kunna lita på att den sökande ser till att tåget kan avgå på de tider och hålla de hastigheter som denne har utlovat.

7.6 Samhällsekonomisk effektivitet som grund för prioritering vid kapacitetstilldelning

Som jag redogjort för i kapitel 2 överfördes ansvaret för banfördelning och trafikledning 1996 från SJ till en särskild enhet administrativt

inordnad i Banverket i enlighet med proposition 1995/96:92 och därpå följande riksdagsbeslut. Anledningen till överföringen var att i och med att flera trafikutövare kom att nyttja spåren var det inte längre ändamålsenligt att SJ ansvarade för kapacitetstilldelningen. Eftersom Banverket i sin verksamhet är beroende av att få tillgång till spåren för att utföra investerings- och underhållsarbeten ansågs det inte heller lämpligt att Banverket fick ansvaret för banfördelning och trafikledning. I beslutet ingick även att fördelningen av kapacitet skulle göras med hjälp av administrativa regler. I propositionen anfördes att det bör ankomma på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att närmare utforma de administrativa reglerna för banfördelning.

Till följd av riksdagsbeslutet kom förordning (1996:734) om statens spåranläggningar att ersätta den tidigare gällande förordningen. Av den nya förordningen framgick att den nya enheten för att ansvara för banfördelning och trafikledning kom att betecknas Tågtrafikledningen. I den situation som då rådde förutsattes att Banverket tillsammans med trafikutövarna tillsammans skulle kunna komma fram till ett gemensamt förslag om tågplan. Tågtrafikledningens roll var i första hand att fastställa tidtabellerna. Om trafikutövarna och Banverket inte lämnade ett gemensamt förslag till tidtabell skulle Tågtrafikledningen besluta hur tidtabellen skulle utformas. Tågtrafikledningen skulle också besluta i fall ett gemensamt förslag lämnades men detta förslag inte medgav ett från samhällsekonomisk synpunkt effektivt utnyttjande av spåranläggningarna.

Att samhällsekonomisk effektivitet skulle utgöra grunden för tilldelning av kapacitet var som princip inget nytt. Samhällsekonomiska värderingar har under lång tid varit vägledande i svensk trafik- och transportpolitik. Beträffande tilldelning av kapacitet på den järnvägsinfrastruktur som förvaltas av staten har denna princip explicit varit den gällande sedan den 1 juli 1996 då den nya förordningen om statens spåranläggningar trädde i kraft. Jag kan konstatera att det nu tolv år senare inte finns några allmänt vedertagna riktlinjer för hur den samhällsekonomiska effektiviteten ska kunna bedömas när det gäller tilldelning av kapacitet. Varken för planeringsskedet eller för det operativa skedet, när det gäller att fatta korrekta beslut i störningssituationer då trafiken inte löper enligt tågplanen, har några transparenta och konkret tillämpbara regler eller riktlinjer utarbetats.

Detta faktum kan delvis förklaras med att samhällsekonomisk effektivitet är ett kriterium som av olika skäl är svårt att tillämpa i praktiken. I Järnvägsutredningens delbetänkande, Rätt på spåret (SOU 2002:48) förordade jag trots detta att den samhällsekonomiska effektiviteten ska utgöra utgångspunkten för kapacitetstilldelningen. Detta blev också regeringens förslag till lagstiftning.

I proposition 2003/04:123 Järnvägslag anfördes sålunda i specialmotiveringen till 6 kap. 3 §

”Prioriteringskriterierna kan innebära att infrastrukturförvaltaren vid kapacitetskonflikter t.ex. prioriterar allmännyttiga tjänster eller godstransporter. Kriterierna måste vara utformade på ett sätt som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen, dvs. att den trafik som representerar det minsta samhällsekonomiska nyttobortfallet bör vara den som får träda tillbaka när samtliga önskemål inte kan tillgodoses. En förutsättning är alltså att tilldelningen sker på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt.”

Det är värt att beakta att Järnvägsstyrelsen nu ifrågasätter om samhällsekonomisk effektivitet ska vara grunden för prioritering mellan konkurrerande ansökningar, då det ställer stora och svåra krav på infrastrukturförvaltaren. Som alternativ föreslås konkreta målsättningar eller kriterier som utformas med utgångspunkt i de transportpolitiska delmålen. Även Banverket ifrågasätter om det är lämpligt att prioriteringskriterierna bygger på samhällsekonomisk effektivitet.

I 2006 års transportpolitiska proposition Moderna transporter (prop. 2005/06:160) upprepade regeringen att det övergripande målet för transportpolitiken även i fortsättningen ska vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet. Då de transportpolitiska delmålen utgår från det övergripande målet följer att även delmålen bygger på samhällsekonomisk effektivitet. Järnvägsstyrelsens och Banverkets skepsis till att utgå från samhällsekonomisk effektivitet bör ses mot bakgrund av att, så vitt jag har erfarit, något forskningsarbete av betydelse med syftet att värdera samhällsekonomisk effektivitet vid kapacitetstilldelning inte har utförts.

7.7 Behov av att utveckla prioriteringskriterier

Lagstiftningen är tydlig på att ansvaret för att tilldelning av kapacitet ska utgå från de ansökningar som järnvägsföretag och andra som har rätt att söka kapacitet lämnar. Likaså är det klart angivet i lagen att infrastrukturförvaltaren är ansvarig för att tilldela kapacitet i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen när ansökningarna inte är förenliga med varandra. Infrastrukturförvaltaren är ansvarig för att formulera dessa prioriteringskriterier. Även infrastrukturförvaltarens behov av kapacitet som denne själv behöver för att underhålla banan ingår i prioriteringen i den mån dessa behov inte anges som planerade större banarbeten och som sådana utgör begränsningar i den kapacitet som kan tilldelas. Dessa större planerade arbeten ska anges i infrastrukturförvaltarens beskrivning av det järnvägsnät som den råder över.

I Järnvägsutredningen 1 föreslog jag att Banverket skulle fortsätta det arbete som man då drev tillsammans med trafikintressenterna för att

utveckla kriterier eller nyckeltal att lägga till grund för fördelning av infrastrukturkapacitet. Vidare föreslog jag att Banverket skulle ges i uppdrag att utveckla och pröva användbarheten av kapacitetstilldelningsmodeller där ekonomiska styrmedel används, antingen i form av förutbestämda avgifter eller inom ramen för en budgivningsprocess som tillåter trafikorganisationsföretagen att själva utforma och värdera framkomlighetsförslag.

I remisshanteringen av Järnvägsutredningen 1 framkom att det rådde enighet bland remissinstanserna om att Banverket borde fortsätta sitt utvecklingsarbete rörande kapacitetstilldelningen. Några av instanserna avstyrkte dock användandet av ekonomiska styrmedel. Banverket ställde sig i sitt remissvar positivt till att fortsätta utreda, utveckla och pröva olika modeller för att hitta fram till en användbar, transparent tilldelningsmodell som leder till ett effektivt utnyttjande av banan. Banverket instämde också i att även användning av avgifter bör undersökas närmare. Däremot ifrågasatte Banverket användandet av en iterativ budgivningsprocess då den kan förväntas förlänga tilldelningsprocessen samt att utredningen inte hade analyserat metodens komplexitet och kostnader.

De prioriteringskriterier som Banverket anger i sin beskrivning av järnvägsnätet är ett resultat av det ovan nämnda arbetet tillsammans med övriga intressenter. Utifrån en schablonmässig bedömning av respektive samhällsekonomisk nytta har tåg med olika transportuppgifter kategoriserats i 17 tåglägesprodukter. Dessa är i sin tur placerade i fyra olika prioritetsklasser. Inom varje klass är tågen inte rangordnade. Som ytterligare stöd för att bedöma den samhällsekonomiska nyttan tas hänsyn till associationer, dvs. att exempelvis fordon, passagerare eller personal ska fortsätta i ett annat tåg eller med annat transportmedel. Därtill kommer att vissa banor har byggts, utvecklats och utrustats med inriktning på en särskild typ av trafik, som exempelvis godståg, snabbtåg eller regionaltåg. På sådana banor har därför antingen godståg generellt högre prioritet än persontåg eller vice versa under hela eller delar av dygnet. Dessutom beaktas naturligtvis skillnaden mellan ansökt och föreslagen tidtabell.

Inom respektive prioritetsklass är inte de olika tåglägesprodukterna rangordnade, vilket innebär att de inte kan användas för att lösa konflikter mellan tåg i samma prioritetsklass.

De olika tåglägesprodukterna har inte heller åsatts några ekonomiska värden t.ex. för att tåget får längre gångtid på grund av att det måste vänta på andra tåg. Det går därför inte att avgöra om det är samhällsekonomiskt motiverat att t.ex. låta ett tåg i prioritetsklass B vänta på ett mötande A-klassat tåg i åtta minuter i stället för att tåget i klass A väntar på en annan station i två minuter på att möta det B-klassade tåget.

Kriterierna kan enligt Banverket inte användas för att hantera en enskild konflikt mellan två tåg, utan för att jämföra ett förslag till lösning med ett annat förslag. När prioriteringskriterierna används för att söka lösning på en konflikt ska dessutom sekundära effekter som inte omfattas av kriterierna beaktas.

Järnvägsstyrelsen har riktat kritik mot Banverkets prioriteringskriterier och anser att de inte uppfyller järnvägslagens krav. Kritiken består i att Banverket inte har tagit hänsyn till samhällsekonomisk effektivitet när prioriteringskriterierna tagits fram. Järnvägsstyrelsen anser vidare att det är otillfredsställande att kriterierna inte kan hantera en konflikt mellan två tåg, då alla kapacitetsproblem ytterst handlar om att ge det ena eller andra järnvägsföretaget företräde. För järnvägsföretag och andra sökande är det svårt att förstå på vilket sätt de olika bedömningsgrunderna kommer att slå igenom i den slutliga prioriteringen mellan konkurrerande ansökningar.

7.8 Utredningsuppdraget

I kommittédirektivet för denna utredning står att läsa att Banverket har i uppdrag att utveckla metoderna för kapacitetstilldelning under tillsyn av Järnvägsstyrelsen. Regeringen anger i proposition 2005/06:10 Moderna transporter att Banverket bl.a. bör få ansvar för att utforma rutiner för tillämpning av prioritetskriterier för tilldelning av spårkapacitet. Vidare bör enligt propositionen Järnvägsstyrelsen få vissa närmare angivna uppdrag. Så vitt jag har kunnat utröna har dock regeringen inte formellt givit Banverket och Järnvägsstyrelsen några sådana uppdrag som nämns i kommittédirektivet. Skrivningarna i propositionen kan tolkas som att det inte utan särskilt uppdrag ingår i Banverkets uppgifter att utveckla metoderna för kapacitetstilldelning.

Min uppfattning är dock att detta, bl.a. mot bakgrund av järnvägslagens regler, är självklara arbetsuppgifter för infrastrukturförvaltaren. I synnerhet gäller det Banverket som den helt dominerande infrastrukturförvaltaren, och som dessutom sedan 1996 har haft krav på sig att tilldela kapacitet med samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av infrastrukturen som mål. Banverkets positiva inställning i remissvaret avseende mitt förslag i Järnvägsutredningen 1 i denna fråga tyder också på att Banverket har ambitioner att gå vidare i utvecklingsarbetet.

Det är dock förklarligt om Banverket inledningsvis har inväntat särskilda direktiv från regeringen för ett fortsatt arbete med prioriteringskriterierna eftersom detta förutskickas i propositionen. Kapacitetstilldelningen är dock en central fråga för Banverket, både i dess roll som förvaltare av så gott som all statlig infrastruktur och som sektorsansvarig myndighet. I Banverkets ansvar ingår därför att utveckla kapacitetstilldelningen utan att något särskilt uppdrag ges. Till

Järnvägsstyrelsens tillsynsuppgifter hör att övervaka att kapacitetstilldelningen sker på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt, och Järnvägsstyrelsen har också riktat kritik mot Banverkets prioriteringskriterier och krävt att dessa ändras. Tillsynsmyndigheter ska inte bara pröva ärenden utan även följa processer. Järnvägsstyrelsen har därför ett ansvar att övervaka hur det förändringsarbete man ställer krav på löper. I annat fall riskeras att stora resurser och mycket tid läggs på ett arbete som inte ger ett tillfredsställande resultat.

I mitt uppdrag ingår att inhämta information från Banverket om kapacitetstilldelningen och arbetet med utveckling av metodik. Utifrån de upplysningar jag får ska jag bedöma om det krävs ytterligare förändringar av kapacitetstilldelningen för att säkerställa konkurrensneutralitet och icke-diskriminering.

För att ytterligare bredda mitt beslutsunderlag anordnade jag ett seminarium med deltagande av Banverket, Järnvägsstyrelsen samt järnvägsföretag och trafikhuvudmän. Banverket redovisade förutsättningarna för arbetet med kapacitetstilldelning och möjliga sätt att utveckla detta. Järnvägsstyrelsen gav sin uppfattning om hur tilldelningsprocessen hittills har fungerat och vad som behöver förbättras. Enligt Järnvägsstyrelsen är Banverkets kapacitetstilldelningsprocess inte tillräckligt tydlig och transparent. Banverket har enligt avgöranden av Järnvägsstyrelsen i några fall diskriminerat, inte agerat konkurrensneutralt, missbrukat sin dominerande ställning och inte beaktat den ekonomiska effekten på järnvägsföretagens verksamhet. Redovisningarna följdes av givande diskussioner i god och kreativ anda.

Grundproblemet och anledningen till att prioritering mellan olika ansökningar måste göras är bristen på infrastrukturkapacitet, ett problem som har spridits även utanför storstadsregionerna i och med den positiva utvecklingen för järnvägen under senare år. Bristen på kapacitet har också börjat märkas allt mer när det gäller tillgång till spår och tjänster på terminaler och stationer. Bland andra synpunkter som framfördes var att det lagstadgade kravet på att tåglägen kan tilldelas för högst ett år i taget medför en osäkerhet som särskilt kan hämma möjligheten för nya järnvägsföretag att komma in på marknaden. Samstämmighet rådde om att järnvägsmarknaden består av ett antal olika delprodukter som har olika behov. Exempelvis är viss trafik betjänt av att tågen går på fasta tider och att tidtabellen inte ändras från år till år, medan särskilt godstrafiken behöver stor flexibilitet och möjligheter att skapa nya transportupplägg även vid andra tidpunkter än vid det årliga tågplaneskiftet.

Det framfördes även åsikter om att Banverket är för ambitiöst i sitt arbete att tillmötesgå ansökningar. Genom att bevilja ansökningar nära

infrastrukturens teoretiska maximikapacitet skapas stor störningskänslighet och det tar lång tid att efter störningar återställa tågtrafiken så att den går enligt plan.

Ett betydelsefullt resultat av seminariet var att delegaterna utlovade att respektive organisation ställer resurser till förfogande för att medverka i det fortsatta utvecklingsarbetet om kapacitetstilldelning under Banverkets ledning.

Granskning av Banverkets arbete

I mitt utredningsuppdrag ingår, som tidigare nämnts, att utifrån den information jag får från Banverket bedöma om ytterligare förändringar av kapacitetstilldelningen krävs för att säkerställa konkurrensneutralitet och icke-diskriminering. Som framgår ovan har jag inhämtat information även från andra aktörer för att bilda mig en uppfattning om vilka behov som finns i detta avseende. Jag kan konstatera att Banverket har arbetat med att ta fram kriterier som används för att prioritera mellan olika ansökningar om kapacitet. I detta arbete har även de största järnvägsföretagen deltagit. De framtagna kriterierna är dock i stora stycken bristfälliga, vilket jag kortfattat har redogjort för ovan. Kriterierna är mycket oprecisa och utgör endast ett av flera stöd för tågplanekonstruktörer. Detta innebär att det lämnas allt för stort utrymme för skönsmässiga bedömningar, något som medför att de sökande inte vet om deras ansökningar har behandlats korrekt. Banverket är medvetet om bristerna och startade förra året ett projekt att förfina och vidareutveckla kriterierna.

När det gäller forskning inom området stöttade Banverket i mitten av 90-talet ett projekt vid VTI gällande framtagande av en ekonomisk modell för tilldelning av tåglägen. Metoden gick ut på att tåglägen skulle tilldelas utifrån resultatet av en iterativ budgivningsprocess. Projektet avslutades utan att någon användbar metod hade utvecklats och Banverket har inte stöttat någon ytterligare forskning med det perspektivet.

Banverket har redovisat andra forskningsprojekt som Banverket stöttar och som kan vara relevanta i detta sammanhang. Dessa projekt tar dock sikte på att fördela kapacitet på ett effektivt sätt rent tekniskt, antingen vid planeringen eller i den operativa trafikledningen. Jag kan inte från de beskrivningar av projekten som har presenterats för mig finna att de avser att öka kunskapen om eller ta hänsyn till samhällekonomiska effekter i kapacitetstilldelningsprocessen. Det är i och för sig lovvärda projekt då de förhoppningsvis leder till att den begränsade infrastrukturkapaciteten kan utnyttjas mer effektivt, vilket i sin tur kan medföra att konfliktsituationerna mellan olika anspråk på kapacitet minskar. De kan möjligen också öka kunskapen om tekniker för att konstruera tågplaner och leda trafik så att de olika delmarknadernas behov bäst uppfylls.

7.9 Förslag till åtgärder

Det råder en total samstämmighet i sektorn, även hos Banverket, om att de kriterier som Banverket för närvarande tillämpar vid prioritering mellan olika ansökningar om infrastrukturkapacitet inte är tillfredsställande. Till detta kommer att kraven på ändamålsenliga kriterier kommer att höjas, dels på grund av att trafiken kommer att öka, vilket i sig ökar antalet konfliktsituationer samtidigt som underhållsbehovet stiger, dels på grund av ökad konkurrens mellan flera aktörer om samma infrastrukturkapacitet vilket kräver effektivare samordning.

Kunskaperna om att använda ett auktionsförfarande i kapacitetstilldelningen är ännu mycket bristfälliga och det krävs ett omfattande utvecklingsarbete för att kunna bedöma om det över huvud taget är en framkomlig väg. Av den anledningen bör Banverket i det korta perspektivet förbättra den administrativa modellen.

Banverket bör härutöver genomföra ett arbete för kunskapsuppbyggnad och metodutveckling i syfte att på sikt konstruera en ekonomisk modell för kapacitetstilldelning. Bland annat bör förutsättningarna för att använda styrande prismekanismer, t.ex. i form av ett auktionsförfarande, utredas vidare. Kunskapsuppbyggnad inom detta område bör även prioriteras i de långsiktiga forskningsprogram som utarbetas av Banverket. Det är Banverket som ansvarar för att fördela kapaciteten på det järnvägsnät som förvaltas av staten. Skulle det vara ”dött lopp” i avvägningen mellan två kommersiella tågs samhällsnytta ska ett auktionsförfarande enligt min mening kunna tillgripas. Däremot är förutsättningarna för kommersiella och av samhället subventionerade tåg så skilda att ytterligare kunskap behövs för att det ska vara möjligt att avgöra om, och i så fall hur, ekonomiska styrmedel ska kunna tillämpas.

För att komma till rätta med bristerna föreslår jag att regeringen snarast ger Banverket i uppdrag att

- tillsammans med järnvägsföretag, trafikhuvudmän och andra som har auktorisation att organisera järnvägstrafik samt övriga berörda aktörer inom sektorn vidareutveckla den administrativa modellen för kapacitetstilldelning, och
- genomföra den forskning som är nödvändig för att utveckla modellen för kapacitetstilldelning så att kravet på samhällsekonomisk effektivitet uppfylls.

Det är viktigt att i det arbetet beakta godstrafikens berättigade krav på god tillgång till infrastrukturkapacitet. Under arbetets gång ska Banverket samråda med Järnvägsstyrelsen så länge denna myndighet finns kvar, och därefter med Transportstyrelsen samt med andra berörda myndigheter.

Förutom dessa primära frågor är det viktigt att Banverket tillsammans med övriga aktörer utarbetar principer för hur ändringar i den årliga tågplanen ska genomföras samt bestämma gränser för vad som kan avtalas i ramavtal.

I arbetet är det viktigt att dra nytta av de erfarenheter som hittills har vunnits. För sådan kapacitetstilldelning som kräver samverkan med andra infrastrukturförvaltare inom och utom landet ska i arbetet även tas hänsyn till hur dessa tillämpar regelverket.

Banverket har i sina synpunkter till utredningen listat ett antal principer som kan behöva särskilt genomlysas för att avgöra deras ändamålsenlighet. Det kan gälla t.ex.

- om samhällsekonomisk effektivitet ska utgöra grunden för prioritet,
- i vilken mån medfinansiering av infrastrukturkapacitet ska ge högre prioritet,
- avvägning mellan olika delprodukters behov av exakthet respektive flexibilitet,
- trafikeringsavtalens längd,
- ramavtalens detaljeringsgrad,
- grund för att förklara infrastrukturen överbelastad.

Under utredningens gång har jag blivit underrättad om att regeringen har givit Banverket i uppdrag att utarbeta en modell för kapacitetstilldelning som medför ett samhällsekonomiskt nyttjande av järnvägsinfrastrukturen. I uppdraget ingår att analysera hur ekonomiska styrmedel ska kunna användas i kapacitetstilldelningsprocessen. Jag har även fått information om att Banverket har initierat vissa forskningsuppdrag som ligger i linje med mitt förslag.

Kapacitetstilldelningsråd

Det är i alla berörda parter intresse att regler för kapacitetstilldelning är så tydliga som möjligt. Prioriteringskriterier för att lösa konfliktsituationer då olika ansökningar konkurrerar om samma kapacitet ska i möjligaste mån ge klara besked om vilket tåg som ska ha prioritet framför ett annat. Likaså behöver prioriteten mellan banarbeten och tåg regleras på ett sätt som ger en tydlig och rättssäker vägledning. Banverkets uppdrag att i samverkan med andra aktörer utarbeta en modell för tilldelning av infrastrukturkapacitet som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen utgör ett element i arbetet med att skapa transparenta regler. Resultatet av detta arbete kommer att tjäna som utgångspunkt för det operativa arbetet i kapacitetstilldelningsprocessen.

Det är dock orealistiskt att i förväg kunna förutse alla situationer som kan uppkomma när infrastrukturkapacitet i praktiken ska tilldelas.

Föreskrifter och prioriteringskriterier måste därför med nödvändighet vara allmänt hållna för att undvika att bli bunden av en reglering som visar sig vara olämplig i ett läge som man inte kunnat räkna med.

För att ge ledning i frågor av principiell karaktär, men som inte är tydligt reglerade i tillämpligt regelverk bör ett särskilt kapacitetstilldelningsråd inrättas. Avsikten är således att principfrågor ska behandlas i rådet. Rådet ska inte ha några beslutsbefogenheter utan har endast en rådgivande funktion. Detta följer av att infrastrukturförvaltaren är ensam ansvarig för att tilldelningsbesluten är i enlighet med järnvägslagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Rådet kan med fördel diskutera tilldelningsbeslut som någon anser vara felaktigt eller olämpligt, oavsett om beslutet är föremål för tvist eller inte. En sådan diskussion i rådet kan ge Banverket anledning att ändra sina principer eller leda till förslag om ändrade regler. Rådet ska alltså även utgöra ett forum för att föreslå ändringar i ett i och för sig tydligt regelverk, men som av någon anledning anses vara olämpligt utformat.

I kapacitetstilldelningsrådet ska ingå företrädare för järnvägsföretag, trafikhuvudmän, andra s.k. auktoriserade sökande samt Banverket i dess roll som sökande av kapacitet för underhåll av infrastrukturen. Det är viktigt att de olika intressen som kan finnas när det gäller person- respektive godstransporter speglas i rådet. Likaså ska tillses att såväl stora som små aktörer är representerade. Ledamöterna utses av Banverkets styrelse och Banverkets generaldirektör bör vara rådets ordförande.

8 Myndigheter som verkar i järnvägssektorn

Det finns ett antal myndigheter som i skiftande omfattning verkar i järnvägssektorn. I det följande presenteras de som enligt beslut av riksdagen och regeringen har ansvar för verksamheter med koppling till det uppdrag Järnvägsutredningen har. Beskrivningarna av de olika myndigheterna har hämtats från olika källor, bl.a. regleringsbrev och förordningar med instruktion för respektive myndighet. Beträffande länens trafikhuvudmän utgör lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik en källa. Information har även hämtats från myndigheternas och trafikhuvudmännens hemsidor på Internet.

I nedanstående presentationer har tyngdpunkten lagts på de delar av myndigheternas ansvar som har bäring på Järnvägsutredningens uppdrag.

För varje myndighet redogörs först nuvarande uppdrag och därefter förändringar som följer av mina förslag.

8.1 Banverket

Uppdrag

Banverket har två olika funktioner i järnvägssystemet, dels som infrastrukturförvaltare, dels som statlig myndighet. Banverket är den i särklass största förvaltaren av järnvägsinfrastruktur i Sverige.

Huvuddelen av det järnvägsnät som ägs av staten förvaltas av Banverket. Statligt ägda banor som inte förvaltas av Banverket är t.ex. Arlandabanan och den svenska delen av den fasta förbindelsen över Öresund. Vidare äger Jernhusen, Green Cargo m.fl. statliga bolag järnvägsinfrastruktur. I rollen som infrastrukturförvaltare lyder Banverket under samma regelverk som andra infrastrukturförvaltare, men har ändå en särställning på grund av verket ansvarar för den absoluta lejonparten av den svenska järnvägsinfrastrukturen och tillika den infrastruktur som binder samman andras järnvägsspår.

Som infrastrukturförvaltare lyder Banverket bl.a. under det regelverk som utgörs av järnvägslagen (2004:519), järnvägsförordningen (2004:526) samt föreskrifter som utges av Järnvägsstyrelsen. Dessa författningar ger besked om vad infrastrukturförvaltaren har att förhålla sig till exempelvis när det gäller kapacitetstilldelningsprocessen.

Banverkets andra betydelsefulla funktion i järnvägssystemet är dess roll som myndighet. I den rollen har Banverket det övergripande ansvaret, det s.k. sektorsansvaret för järnvägssystemet. Detta innebär bl.a. att verket ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Ytterligare beskrivningar av sektorsansvaret finns i

förordning (2007:1027) med instruktion för Banverket, härefter kallad Banverkets instruktion. De delar av instruktionen som har störst relevans i detta sammanhang redovisas nedan.

Banverket ska i likhet med övriga trafikverk initiera, planera och följa upp handikappanpassningen av kollektivtrafik. Banverket har också några utpekade myndighetsuppgifter, bl.a. ska verket ansvara för tilldelning och tillsyn av statsbidrag till trafikhuvudmän och har mandat att, när det gäller handikappanpassning, meddela de föreskrifter som behövs om färdmedlens och terminalernas konstruktion, utrustning och drift.

Banverket ska i enlighet med instruktionen verka för att de transportpolitiska målen uppnås. I instruktionen specificeras ett antal uppgifter som Banverket ska verka för. Bland dessa finns följande som är av särskild relevans för denna utredning, nämligen att Banverket ska verka för att

- järnvägstransportsystemet är tillgängligt, trafiksäkert, framkomligt, effektivt och miljöanpassat,
- den spårbundna kollektivtrafikens konkurrenskraft stärks och att den lokala, regionala, interregionala och internationella järnvägstrafiken samordnas,
- hänsyn tas till funktionshindrade personers behov inom järnvägstransportsystemet,
- trafikinformationen före, under och efter en järnvägstransport förbättras, samt
- tillvarata Sveriges intressen i det internationella arbete som rör järnvägstransportsystemet.

I Banverkets instruktion specificeras även vad rollen som infrastrukturförvaltare innefattar, nämligen drift, förvaltning, kapacitetstilldelning och trafikledning. Kapacitet kan enligt järnvägslagen tilldelas i form av tågläge. Den som har tilldelats tågläge har också rätt att utnyttja infrastrukturen i enlighet med tilldelningsbeslutet och infrastrukturförvaltaren har därmed ansvar för att trafiken leds i enlighet med detta beslut. I trafikledningsansvaret ingår att informera järnvägsföretagen och andra som tilldelats kapacitet huruvida trafiken löper i enlighet med planen eller inte.

Banverket förvaltar även informationsanläggningar i form av högtalare och skyltar m.m. för skriftlig information. Eftersom Banverket dessutom är den aktör som kontinuerligt har uppsikt över trafikläget är verket också den som har den faktiska möjligheten att informera resenärer och allmänhet om det aktuella trafikläget på stationer och via andra kanaler som exempelvis Internet. Det är därför naturligt att Banverket har ett ansvar för att förmedla denna information, även om det inte explicit framgår av regelverket. Ansvar för att informera resenärer ombord på tåg ligger dock naturligt på järnvägsföretaget.

Transportstyrelseutredningen föreslår i sitt delbetänkande Transportinspektionen - En myndighet för all trafik (SOU2008:9) att verksamheten vid Järnvägsstyrelsen i sin helhet förs över till den föreslagna nya myndigheten Transportinspektionen. Regeringen har även fattat beslut i enlighet med detta förslag, dock med den ändringen att myndigheten ska heta Transportstyrelsen. Detta innebär att Järnvägsstyrelsen kommer att avvecklas och att dess uppdrag kommer att övertas av Transportstyrelsen. Det medför även att Transportstyrelsen kommer att bli ansvarig för att utföra ett antal uppdrag som följer av mina förslag.

Ändrade och tillkommande uppgifter

Banverket har under denna utrednings gång fått i uppdrag att vidareutveckla den administrativa modellen för kapacitetstilldelning och genomföra nödvändig forskning för att utveckla modellen så att kravet på samhällsekonomisk effektivitet uppfylls. I utredningsarbetet har jag blivit uppmärksam på att spår ofta används för uppställning av fordon på ett sätt som hindrar viktig verksamhet, bl.a. vid underhållsanläggningar. Vidare är det viktigt att terminalspår finns tillgängliga för att parkera fordon under en kortare tid mellan olika uppdrag. Jag vill därför poängtera vikten av att arbetet med att utveckla en kapacitetstilldelningsmodell inte bara gäller linjekapacitet utan även kapacitet på stationer och terminaler liksom andra anläggningar.

I mitt betänkande föreslår jag ett avskaffande av de statsbidrag till fordon som trafikhuvudmän kan få. Det åligger f.n. Banverket att fördela dessa bidrag, en uppgift som alltså upphör. I gengäld föreslår jag att Banverket ska initiera ett särskilt program för infrastruktursatsningar av mindre omfattning som gynnar den regionala järnvägstrafiken. Några ändringar i Banverkets instruktion är inte nödvändiga med anledning av förslagen.

Jag föreslår även att Banverket ska upplåta mark för underhållsanläggningar. Det är en uppgift som kan anses ingå i det uppdrag Banverket har att förvalta statlig järnvägsinfrastruktur, men kan ändå behöva specificeras i instruktionen.

Järnvägens utveckling efter ytterligare avreglering ska följas upp och utvärderas. Banverket har i detta arbete en roll genom att lämna uppgifter till utvärderaren förutom om transportarbetets utveckling även avseende bl.a. tågans punktlighet och turtäthet. Dessutom ska Banverket upprätta kvalitativa beskrivningar av kapacitetstilldelningsprocessen.

Det bemyndigande Banverket har enligt förordningen om handikappanpassad kollektivtrafik att meddela föreskrifter om färdmedlens och terminalernas konstruktion, utrustning och drift bör flyttas över till annan myndighet.

8.2 Järnvägsstyrelsen

Uppdrag

Järnvägsstyrelsen är tillsynsmyndighet inom järnvägssektorn och har till uppgift dels att verka för säkerheten inom järnvägssystemet, dels att verka för att järnvägsmarknaden fungerar effektivt med en sund konkurrens.

I likhet med Banverket ska Järnvägsstyrelsen verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Järnvägsstyrelsen ska även slita tvister mellan en infrastrukturförvaltare och ett järnvägsföretag, respektive mellan en infrastrukturförvaltare eller någon med auktorisation att organisera järnvägstrafik, om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Om parterna i ett trafikeringsavtal inte kan komma överens om villkoren i detta ska Järnvägsstyrelsen, på begäran av en part, fastställa villkoren i den utsträckning detta är nödvändigt för att villkoren ska uppfylla bestämmelserna i järnvägslagen.

I sin tillsyn enligt järnvägslagen ska Järnvägsstyrelsen bland annat övervaka att

- avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur fastställs på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt,
- kapacitetstilldelning av järnvägsinfrastruktur och vissa järnvägsanknutna tjänster sker på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt, samt
- järnvägsföretags och infrastrukturförvaltares ekonomiska redovisning uppfyller kraven i järnvägslagen och i föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

Järnvägslagen kräver bl.a. att offentligt stöd som utbetalas till verksamhet som avser persontransport ska redovisas separat i den verksamheten.

I sin tillsyn enligt järnvägslagen ska Järnvägsstyrelsen samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor. Utöver tillsyn enligt järnvägslagen ska Järnvägsstyrelsen övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv och anmäla missförhållanden till Konkurrensverket.

Järnvägsstyrelsen ska, i likhet med Banverket, verka för att tillvarata Sveriges intressen i det internationella arbetet som rör järnvägstransportssystemet. Myndigheten medverkar bl.a. i det europeiska harmoniseringsarbetet inom järnvägen. Det innebär exempelvis att

Järnvägsstyrelsen deltar i utarbetandet av s.k. tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD). Detta är av relevans för Järnvägsutredningen när det gäller frågor om funktionshindrades rättigheter samt om information, bokning och biljettering, då dessa frågor enligt EG-förordningen om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter ska regleras i form av TSD.

Transportstyrelseutredningen föreslår i sitt delbetänkande Transportinspektionen - En myndighet för all trafik (SOU2008:9) att verksamheten vid Järnvägsstyrelsen i sin helhet förs över till den föreslagna nya myndigheten Transportinspektionen. Regeringen har även fattat beslut i enlighet med detta förslag, vilket innebär att Transportstyrelsen kommer att bli ansvarig för att utföra ett antal uppdrag till följd av mina förslag.

Ändrade och tillkommande uppgifter (Järnvägsstyrelsen/Transportstyrelsen)

I det uppdrag regeringen har givit Banverket att vidareutveckla den administrativa modellen för kapacitetstilldelning ska samråd ske med Järnvägsstyrelsen/Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen får i och med ikraftträdandet av marknadsöppningsdirektivet ett antal relativt omfattande och relativt betungande uppgifter. Det handlar t.ex. om att avgöra om det huvudsakliga syftet med trafik som hävdas vara internationell persontrafik är att befordra passagerare mellan stationer i olika länder. Transportstyrelsen ska också avgöra om vissa begränsningar ska göras i tillträdesrätten för internationell persontrafik. Vidare ska Transportstyrelsen ta emot och vidarebefordra information när någon avser att ansöka om infrastrukturkapacitet för internationell persontrafik. Instruktionen kompletteras med de nya uppgifter som åläggs Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen ska enligt mitt förslag pröva om en trafikhuvudman ska ha rätt att bedriva trafik utanför det egna länet. Likaså ska Transportstyrelsen pröva ansökningar från flera trafikhuvudmän att driva trafik i samverkan. Sådana prövningar görs enligt nu gällande regler av regeringen. Jag föreslår även att tydligare kriterier ska ligga till grund för besluten och att dessa ska grundas på en samhällsekonomisk bedömning. Dessa kriterier behöver utvecklas av Transportstyrelsen efter samråd med branschen och meddelas i föreskrift. Förändringar i omvärlden och utveckling av praxis medför att föreskrifterna återkommande behöver uppdateras.

Jag föreslår även att Transportstyrelsen vid fordonsgodkännande tar hänsyn till fordonens arbetsmiljö och att detta sker i samråd med Arbetsmiljöverket.

Huvudansvaret för det uppföljnings- och utvärderingsarbete som ska utföras efter den marknadsöppning som betänkandet syftar till bör ligga på Transportstyrelsen. Detta innebär utökade uppgifter jämfört med de som Järnvägsstyrelsen har. Förutom att samla in uppgifter från ett antal myndigheter och andra organ ska Transportstyrelsen även ansvara för att mäta kundnöjdhet. Transportstyrelsen får också ansvaret för att utvärdering genomförs vid lämpliga kontrollstationer

Vidare ska enligt mitt förslag Transportstyrelsen tillsammans med Konkurrensverket utreda behovet av och omfattningen av en särslagstiftning gällande biljettsystem.

8.3 Konkurrensverket

Uppdrag

Konkurrensverket ska verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.

Konkurrensverket övervakar att företagen inte överträder något av förbuden mot konkurrensbegränsande beteenden i konkurrenslagen⁹⁵ respektive EU-fördraget⁹⁶. Konkurrenslagen syftar till att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Konkurrensverket ska ingripa mot allvarliga konkurrensbegränsningar särskilt inom områden med fåtalsdominans och svag konkurrens. Konkurrensverket kan på eget initiativ eller efter anmälningar från företag och allmänhet ingripa mot konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag och mot företag som missbrukar sin dominerande ställning på marknaden. I konkurrenslagen finns också regler om kontroll av företagskoncentrationer⁹⁷. Konkurrensverket ska även bidra till en effektiv konkurrens genom att ge förslag till regeländringar och andra åtgärder för att undanröja existerande konkurrenshinder.

Sedan 1 september 2007 ansvarar Konkurrensverket för tillämpningen av lagarna gällande offentlig upphandling – dels lagen om offentlig upphandling (LOU) och dels de bestämmelser som gäller upphandling inom de s.k. försörjningssektorerna, lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).⁹⁸ För

⁹⁵ Konkurrenslagen (1993:20), 6 § och 19 §

⁹⁶ Artiklarna 81 och 82.

⁹⁷ 34–44 §§

⁹⁸ Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). För upphandling inom försörjningssektorerna gäller en separat lag, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Lagarna bygger i huvudsak på EG-direktiven 2004/18/EG och 2004/17/EG.

verksamheter inom försörjningssektorerna är upphandlingsreglerna något flexiblare. Konkurrensverket ska verka för en effektiv offentlig upphandling. Tillsynsverksamheten ska prioriteras och verket ska främst uppmärksamma regelöverträdelser av större betydelse eller av principiellt intresse. Tillsyn sker bland annat genom egna initiativ, utredning av inkomna klagomål och kontakter med revisorer och andra berörda aktörer inom upphandlingsområdet.

Flera myndigheter, kommittéer m.fl. har samrådsskyldigheter med Konkurrensverket i enlighet med instruktioner, regleringsbrev m.m. Inom järnvägsmarknaden har som framgår ovan Järnvägsstyrelsen tillsyns- och övervakningsuppdrag som bl.a. inbegriper en samrådsskyldighet med Konkurrensverket i konkurrensfrågor.

Ändrade och tillkommande uppgifter

Jag föreslår att Konkurrensverket tillsammans med Transportstyrelsen ska utreda behovet och omfattningen av en särlagstiftning gällande biljettsystem.

Vidare ska Konkurrensverket lämna relevant statistik över inkomna klagomål till Transportstyrelsen.

8.4 Konsumentverket

Uppdrag

Konsumentverket ansvarar för tillsyn av att konsumentskyddande regler följs. En stor del av arbetet är förebyggande genom att verket träffar överenskommelser med näringslivet om marknadsföring och utformning av avtalsvillkor. Konsumentverket får även meddela föreskrifter om verkställighet av lag enligt särskilda bemyndiganden samt genom allmänna råd och uttalanden verka för lagenligheten, följdriktigheten och enhetligheten inom sitt verksamhetsområde.

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

8.5 Glesbygdsverket

Uppdrag

Glesbygdsverkets uppdrag är att genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och

utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen i olika delar av landet med tyngdpunkten i skogslänens inre delar samt i skärgårdsområdena.

Verket har till uppgift att tillföra kunskap om de speciella utvecklingsförutsättningar som råder i glesbygds-, landsbygds-, och skärgårdskommuner när det gäller befolkning, arbetsmarknad, utbildning, infrastruktur och service. Ett mål för Glesbygdsverket är att dess medverkan och nyttjande av verkets kompetens i lokala och regionala program och processer ska ge stöd i det regionala och lokal utvecklingsarbetet för en hållbar regional utveckling i glesbygd och landsbygd.

Regeringen föreslog i mars 2008⁹⁹ att två nya myndigheter skulle bildas och att bl.a. verksamheten vid Glesbygdsverket skulle föras över till dessa myndigheter. Som skäl angavs skapandet av en tydligare och effektivare myndighetsstruktur. Detta åstadkoms genom att integrera gles- och landsbygdsfrågorna i större utsträckning i tillväxtarbetet och att de nya myndigheterna får skilda roller. Glesbygdsverket föreslogs avvecklas i samband med bildandet av de nya myndigheterna. Riksdagen beslutade i juni 2008 att Glesbygdsverket ska avvecklas den 1 april 2009.

8.6 Rikstrafiken

Uppdrag

Rikstrafikens uppdrag kan kort sammanfattas i att se till att medborgarnas och näringslivets grundläggande behov av interregionala kollektivresor i alla delar av landet tillgodoses. I samverkan med trafikhuvudmän, länsstyrelser, övriga myndigheter och operatörer ska Rikstrafiken verka för att åstadkomma ett samverkande interregionalt kollektivt persontransportsystem. Rikstrafikens uppdrag består i två huvuduppgifter. Det gäller för det första utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken samt att följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala kollektiva persontrafiken. Den andra huvuduppgiften består i att upphandla trafik för statens räkning. På det järnvägsnät som förvaltas av staten har Rikstrafiken rätt att organisera järnvägstrafik som upphandlas.

I rollen som upphandlare ansvarar Rikstrafiken för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Därtill får Rikstrafiken svara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad internationell persontrafik som inte

⁹⁹ Prop. 2007/08:78 En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft

upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Rikstrafiken upphandlar inte bara järnvägstrafik, utan även viss flyg- och busstrafik. Dessutom ansvarar Rikstrafiken för statens avtal om linjesjöfart till Gotland.

Rikstrafiken ska vidare i enlighet med förordning (2007:1026) med instruktion för Rikstrafiken

- genom överläggningar med övriga berörda parter främja frivilliga samverkanslösningar,
- verka för att information, tidtabeller och biljettsystem för kollektiv persontrafik samordnas,
- verka för att handikappanpassningen av kollektiva färdmedel samordnas mellan samtliga trafikslag, samt
- verka för att jämställdhetsaspekter beaktas inom kollektivtrafikområdet.

Ändrade och tillkommande uppgifter

I enlighet med mitt förslag ska Rikstrafiken upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram. Dessa program ska annonseras på lämpligt sätt för att transportföretag ska få en uppfattning om samhällets önskemål avseende persontrafik, och att de därmed också ska ha möjlighet att anmäla sitt intresse av att driva trafiken. Det ska också tillkännages att om det inte finns något intresse av att driva denna trafik på kommersiell basis kan trafiken komma att upphandlas.

Rikstrafiken ska i enlighet med mitt förslag även ha en samordnande funktion när det gäller de trafikförsörjningsprogram som trafikhuvudmännen ska utarbeta och publicera. I detta ingår att följa upp och rapportera till regeringen eventuella brister i programmen och deras tillämpning

Jag föreslår även att Rikstrafiken ska överta de fordon som Statens järnvägar f.n. förvaltar. När fordonen inte längre behövs i den trafik som upphandlas av Rikstrafiken ska de säljas på marknaden. Rikstrafiken ska samråda med Transitio i frågor om fordonsförvaltning.

För uppföljning och utvärdering av avregleringens effekter ska Rikstrafiken lämna statistik över trafikering, linjer och avtal samt över antal anbud och priser till Transportstyrelsen.

8.7 SIKA

Uppdrag

Den huvudsakliga uppgiften för Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) är att ansvara för övergripande analyser inom kommunikationssystem och för analyser av effekter av åtgärder inom transportsystemen i syfte att uppnå det transportpolitiska målet.

Dessutom ska SIKA bl.a. utveckla metoder för prognoser och planering, för konsekvensbedömningar samt för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet. Vidare ska SIKA göra regelbundna beskrivningar av nuläge och prognoser över utvecklingen av transporter samt samordna riksomfattande undersökningar av transporter.

Mera konkret betyder det att SIKA ska samla in, sammanställa, analysera och sprida sådant planerings- och beslutsunderlag som behövs för att uppfylla de mål som statsmakterna har lagt fast för transportsektorns utveckling. SIKA ska också utveckla planerings- och beslutsunderlag inkluderande olika analysmetoder som behövs för att bättre kunna belysa hur de mål som statsmakterna har lagt fast för utvecklingen inom transportområdet ska kunna uppfyllas. SIKA ansvarar för den officiella statistiken inom området transporter och kommunikationer och ska verka för att samhällets behov av grundläggande statistik om transporter och kommunikationer tillgodoses på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt samt göra statistiken tillgänglig för olika användare.

Transportstyrelseutredningen föreslår att ansvaret för den officiella statistiken ska ligga kvar hos SIKA, men att Transportinspektionen ska ansvara för att sammanställa underlaget i de delar som berör normgivning, tillsyn och tillstånd inom inspektionens verksamhetsområden. Transportinspektionens tillkomst tycks alltså inte innebära några förändringar i sak för SIKA.

8.8 Trafikhuvudmän

Uppdrag

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

Trafikhuvudmannen ska årligen efter samråd med dem som är länstrafikansvariga anta en trafikförsörjningsplan. Denna ska ange

- omfattningen av den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter,
- grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik,
- åtgärder för handikappanpassning av trafiken,
- miljöskyddande åtgärder.

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

En trafikhuvudman, ett landsting eller en kommun får begära att regeringen meddelar föreskrifter om samverkan i fråga om trafik mellan trafikhuvudmän i olika län.

Ändrade och tillkommande uppgifter

Trafikhuvudmännen ska upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram. Dessa program ska publiceras på lämpligt sätt för att transportföretag ska få en uppfattning om samhällets önskemål avseende persontrafik, och att de därmed också ska ha möjlighet att anmäla sitt intresse av att driva trafiken. Innan upphandling av trafik görs ska trafikhuvudmännen undersöka om det finns intresse för att driva trafiken utan ingripande från samhället. Upphandling ska inte göras om tillräcklig trafikförsörjning kan åstadkommas utan ingripande från samhällets sida.

Trafikhuvudmännen ska till Transportstyrelsen lämna uppgifter för utvärdering. Uppgifterna ska avse statistik över trafikering, linjer och avtal samt antal anbud och priser. Därtill behöver Transportstyrelsen få resultatet av de kundnöjdhetsmätningar trafikhuvudmännen låter utföra.

Trafikhuvudmännen ska slutligen i en ansökan om utvidgad trafikeringsrätt bl.a. särredovisa kostnader för trafiken till underlag för Transportstyrelsens prövning.

9 Behov av regeländringar

9.1 Utredningsuppdraget

I mitt uppdrag ingår att föreslå de förändringar av lagstiftningen som följer av mina egna förslag, EG:s direktiv om öppning av marknaden för internationell persontrafik samt EG:s förordning om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter, vilka båda ingår i det s.k. tredje järnvägspaketet, och som jag beskriver närmare nedan.

Infrastrukturförvaltares rätt att själva bestämma vem som får trafikera det nät förvaltaren råder över har med tiden allt mer beskurits genom olika beslut i EU. Sedan många år har sammanslutningar med järnvägsföretag tillåtits transportera resenärer mellan de länder där företagen har haft sitt säte och därmed också haft rätt att transitera genom medlemsstater, dock utan rättighet att ta upp och lämna av passagerare i transitländerna. 2007 öppnades marknaden för godstrafik på järnväg. Vad gäller persontrafik sker en viss ytterligare öppning på alla järnvägsnät genom att direktiv 2007/58/EG träder i kraft den 1 januari 2010. I och med detta ges alla järnvägsföretag rätt att bedriva internationell persontrafik på i princip alla järnvägsnät inom EU. Jag återkommer nedan till vad som avses med internationell persontrafik och vilka begränsningar i tillträdesrätten som får göras.

De skyldigheter som infrastrukturförvaltare har att ställa sina anläggningar till förfogande för järnvägstrafik måste enligt svensk rättsordning anges i lag. Med undantag för den tillträdesrätt lagen ger järnvägsföretag avgör varje infrastrukturförvaltare vem som får trafikera det nät förvaltaren råder över. Beträffande det nät staten förvaltar har regeringen enligt järnvägslagen rätt att bestämma vem som får trafikera det nät staten förvaltar. Riksdagen beslutar dock om ramar för regeringens rätt att själv bestämma. Exempelvis har riksdagen beslutat att interregional persontrafik som går att driva kommersiellt ska bedrivas av SJ AB.

Medan den öppning av persontrafikmarknaden som ska gälla i hela EU avser i princip alla järnvägar gäller den mera långtgående öppningen av marknaden för persontrafik jag föreslår enbart det järnvägsnät som förvaltas av staten. Detta innebär att mina förslag leder till ett fåtal ändringar i järnvägslagen. Utöver dessa ändringar krävs ändringar i lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik. De ändringarna föranleds av att trafikhuvudmännen enligt mitt förslag åläggs att upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram och att de inte ska få upphandla sådan trafik som kan komma att utföras på kommersiell basis. I övrigt behöver ett antal ändringar i järnvägsförordningen samt vissa andra förordningar göras. Till detta kommer att regeringen kan behöva fatta särskilda beslut i vissa frågor.

I det följande beskriver jag först EU:s tredje järnvägspaket och de rättsakter som ingår i detta, samt vilka ändringar i den svenska lagstiftningen jag anser behöver göras med anledning av paketet. Därefter redovisar jag vilka förändringar i regelverket som mina förslag kan innebära. Slutligen följer konkreta förslag till ändringar i lagtexter.

9.2 Regeländringar till följd av EG:s lagstiftning

Redan innan andra järnvägspaketet hade antagits fanns ett förslag från Kommissionen om ett tredje paket. Från början fanns förslag på två direktiv och två förordningar. Ganska snart stod det klart att marknaden inte var intresserad av en lagreglering om kvalitetskrav i avtal mellan järnvägsföretag och godskunder. Till skillnad från Kommissionen ansåg järnvägssektorn att järnvägens konkurrenskraft snarare skulle försämrats än förbättras med en sådan lag. De föreslagna ersättningarna vid skada och försening skulle medföra stora kostnader. Villkoren borde hellre anpassas till de individuella avtalen. Då motståndet mot en lagreglering av avtalsvillkor var så starkt föll förslaget.

De återstående rättsakterna i tredje paketet antogs den 23 oktober 2007. I paketet ingår förordning (EG) nr 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (passagerarförordningen)¹⁰⁰, direktiv 2007/58/EG som avser att öppna marknaden för internationell persontrafik (marknadsöppningsdirektivet)¹⁰¹ samt direktiv 2007/59/EG som gäller behörighetsprövning av lokförare (lokförardirektivet)¹⁰².

Marknadsöppningsdirektivet

Bakgrund

Genom direktiv 2007/58/EG genomförs ändringar i direktiv 91/440/EG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur. Direktivet har tillkommit bl.a. som en följd av vitboken *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden*. I vitboken meddelade kommissionen sin avsikt att fortsätta att förverkliga den inre marknaden för järnvägstrafik genom

¹⁰⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer

¹⁰¹ 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

¹⁰² Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/59/EG av den 23 oktober 2007 om behörighetsprövning av lokförare som framför lok och tåg på järnvägssystemet i gemenskapen

att föreslå att marknaden för internationell persontrafik skulle öppnas för konkurrens.

I direktivet konstateras att fjärrtågen, t.ex. nattåg, har stora problem och trafiken på flera linjer har lagts ned för att begränsa förlusterna. Samtidigt har den internationella snabbtågstrafiken ökat kraftigt och denna ökning väntas hålla i sig i och med utbyggnaden och sammankopplingen av det transeuropeiska snabbtågsnätet till år 2010. I båda fallen är dock konkurrensen från lågprisflygbolagen hård. Det framhålls att det därför är absolut nödvändigt att stimulera till nya initiativ genom att främja konkurrensen mellan järnvägsföretagen.

Det poängteras att det inte är möjligt att öppna marknaden för internationell persontrafik utan att i detalj reglera tillträdet till infrastrukturen, väsentligt förbättra driftskompatibiliteten och fastställa stränga säkerhetsregler för järnvägstrafiken på nationell och europeisk nivå. Allt detta har gjorts i och med införandet av direktiven 2001/12/EG, 2004/51/EG, 2001/13/EG, 2001/14/EG och 2004/49/EG. Det är nödvändigt att denna nya rättsliga ram stöds av etablerad, konsoliderad praxis vid den tidpunkt som föreslås för öppnandet av marknaden för internationell persontrafik. Då detta kräver en viss tid är målsättningen att marknaden ska öppnas den 1 januari 2010 med undantag för medlemsstater i vilka järnvägsföretagen i huvudsak utför internationella persontransporter.

Direktivets bestämmelser medför även att marknaden för inhemska persontransporter till viss del öppnas. Det motiveras med att det finns mycket få direkta järnvägsförbindelser där tåget inte stannar någonstans längs sträckan. Nya marknadsaktörer måste tillåtas ta upp och lämna av passagerare längs linjen för att garantera att verksamheten får en realistisk möjlighet att bli ekonomiskt bärkraftig och för att potentiella konkurrenter inte ska missgynnas i förhållande till de befintliga järnvägsföretag som har rätt att ta upp och lämna av passagerare längs sträckan.

Nedan följer en redogörelse för de ändringar i direktiven 91/440/EEG och 2001/14/EG som genomförs genom marknadsöppningsdirektivet.

Ändring av direktiv 91/440/EEG

Marknadsöppning för internationell persontrafik

Den modell för marknadsöppning jag föreslår innebär att marknaden för persontrafik ska öppnas generellt från den 1 januari 2010, alltså vid samma tidpunkt som öppningen för den internationella persontrafiken enligt marknadsöppningsdirektivet ska ske. Trots att den öppning jag föreslår är mera omfattande än enbart för den internationella persontrafiken måste vissa av bestämmelserna i marknadsöppningsdirektivet införlivas i svensk lagstiftning. Detta har

två orsaker. För det första ska den generella öppning jag föreslår gälla enbart på det järnvägsnät som förvaltas av staten, medan den öppning som ska göras enligt EG:s lagstiftning, med några få undantag, gäller hela järnvägsnätet. Den andra orsaken är att det finns övergångsbestämmelser i mitt förslag som eventuellt kan komma i konflikt med marknadsöppningsdirektivet.

Som huvudregel gäller att infrastrukturförvaltaren får bestämma vem som får trafikera de spår som förvaltaren råder över. När det gäller den järnvägsinfrastruktur staten råder över är det regeringen som bestämmer vem som får organisera och utföra persontrafik. Som jag ovan har varit inne på ger emellertid marknadsöppningsdirektivet alla järnvägsföretag tillträde till infrastrukturen för internationell persontrafik. Denna rätt gäller all järnvägsinfrastruktur som kan komma i fråga för sådan trafik.

Den infrastruktur av någon nämnvärd betydelse som inte förvaltas av staten men som omfattas av bestämmelserna i marknadsöppningsdirektivet är Arlandabanan som förvaltas av A-train AB, Inlandsbanan som förvaltas av Inlandsbanan AB (IBAB) och den svenska delen av den fasta förbindelsen över Öresund, vilken förvaltas av Öresundsbro Konsortiet.

Marknadsöppningsdirektivet föreskriver att alla järnvägsföretag som uppfyller grundläggande krav ska beviljas rätt till tillträde till infrastrukturen i samtliga järnvägsländer för att bedriva internationell persontrafik. Öppningen gäller även cabotage, dvs. rätten att både ta upp och lämna av passagerare utan att dessa behöver passera nationsgräns. En ny regel behöver införas i 5 kapitlet i järnvägslagen. Regeln kan lämpligen ersätta nu gällande 2 § eftersom bestämmelserna i denna täcks av den nya regeln.

Att marknaden ska öppnas för internationell persontrafik är tvingande. Samtidigt finns möjligheter för medlemsstaterna att på olika sätt ge befintlig trafik, främst av samhället upphandlad trafik visst skydd mot tillkommande internationell trafik. Jag återkommer i det följande till vilka dessa åtgärder är och i vilken mån de bör utnyttjas i Sverige.

Vad avses med internationell persontrafik?

Med internationell persontrafik avses trafik där tåget passerar minst en nationsgräns och vars främsta syfte är att befordra passagerare mellan stationer i skilda medlemsstater. Tåget får kopplas ihop och/eller isär och olika sektioner får ha olika ursprung och olika destinationer, förutsatt att alla vagnar passerar minst en gräns. Definitionen av internationell persontrafik behöver införas i 1 kap. 4 § järnvägslagen. Huruvida det huvudsakliga syftet med trafiken är det ovan nämnda ska avgöras av det eller de regleringsorgan som avses i artikel 30 i direktiv 2001/14/EG, på begäran av de berörda behöriga myndigheterna och/eller järnvägsföretagen. Direktivet innehåller inte någon definition av

”behörig myndighet”, men i artikel 10.3b används uttrycket dels om organ som tilldelar avtal om allmänna tjänster, dels om varje annan behörig myndighet med rätt att begränsa tillträde. Definitionen behöver enligt min mening inte föras in i järnvägslagen. Det kan vara värt att uppmärksamma att direktivet inte ger infrastrukturförvaltaren rätt att begära syftesprövning. Det finns dock motiv för att även infrastrukturförvaltaren ska kunna få syftet prövat, vilket jag återkommer till senare.

Berörda järnvägsföretag kan således begära att tillsynsmyndigheten prövar huruvida den sökta trafiken är att anse som internationell persontrafik enligt definitionen. I och med att marknaden generellt öppnas även för sådan trafik som inte är att anse som internationell persontrafik finns i Sverige inget behov av att låta järnvägsföretag få trafiken prövad. Tanken bakom den svenska avregleringen är tvärtom att järnvägsföretagen ska utsättas för konkurrens. Däremot bör andra infrastrukturförvaltare än staten kunna få syftet med trafiken prövat, trots att direktivet inte ger en sådan rätt. Huvudregeln är att infrastrukturförvaltare själva bestämmer vem som får trafikera de spår de råder över. Från denna huvudregel finns vissa undantag, t.ex. internationell persontrafik. Därför bör även en infrastrukturförvaltare kunna få prövat om viss trafik är internationell persontrafik.

Direktivet stadgar alltså att trafikens syfte ska avgöras av *det eller de* regleringsorgan som avses i artikel 30 i direktiv 2001/14/EG. Eftersom frågan rör internationell trafik är det möjligt att få den prövad hos minst två regleringsorgan. Huruvida de berörda myndigheterna och järnvägsföretagen får begära prövning hos regleringsorgan i andra länder än det som finns i det egna landet framgår inte av direktivet. Direktivet ger inte heller något svar på hur man löser den konflikt som uppstår om regleringsorgan i olika stater kommer till olika svar på frågan om trafiken kan definieras som internationell eller inte. Den enda rimliga lösningen torde dock vara att ett regleringsorgan som anser att trafiken inte fyller kraven därmed också kan förhindra trafiken. Det krävs alltså en samstämmighet bland samtliga berörda regleringsorgan att de bedömer att trafiken är internationell i direktivets mening för att trafiken ska bedrivas med stöd av artikel 10.3a. Detta hindrar naturligtvis inte att medlemsstater av annan anledning väljer att i högre eller lägre grad öppna marknaden för persontrafik på järnväg utöver direktivets krav.

I järnvägslagen bör anges att tillsynsmyndigheten ska avgöra huruvida viss trafik är internationell persontrafik enligt definitionen.

Marknadsöppningsdirektivet stipulerar inte att direktiv 91/440/EEG ska kompletteras med kriterier som regleringsorganen ska beakta för att avgöra om det huvudsakliga syftet med förbindelsen är att befordra passagerare på internationell resa. Den enda ledning som finns är att i skäl 8 till marknadsöppningsdirektivet anges några exempel, såsom den

andel av omsättning och volym som härrör från inrikes och internationell befordran av passagerare samt förbindelsens längd. Kriterierna finns alltså bara i den oförbindande ingressen till detta direktiv och förs alltså inte in i grunddirektivet 91/440/EEG. Vidare är uppräknningen inte uttömmande och det anges inte vilken vikt som ska läggas på de enskilda kriterierna för det fall de skulle nyttjas. Det finns alltså stor frihet för medlemsstaterna att fastställa kriterier för bedömningen, vilket ökar risken för olika bedömningar hos regleringsorgan i olika länder. Detta innebär stor osäkerhet, inte bara hos den som ämnar starta trafik, utan även hos andra som berörs av tillkommande trafik. Det informationsutbyte mellan regleringsorgan i olika stater som stadgas i artikel 31 i direktiv 2001/14/EG behöver därför utvecklas.

Trots den rättsosäkerhet som följer av att flera länders regleringsorgan ska ta ställning till samma ansökan är det viktigt att skapa en så enhetlig bedömning som möjligt från svensk sida. Därför behöver i det svenska regelverket anges vilka bedömningsgrunder tillsynsorganet ska tillämpa. Direktivet anger uttryckligen att det är det regleringsorgan som avses i artikel 30 i direktiv 2001/14/EG som avgör om det huvudsakliga syftet med trafiken är att befordra passagerare mellan stationer i olika medlemsstater. Anledningen till att regleringsorganet utpekats är att detta har en självständig ställning. Ansvar för att EG-lagstiftningen följs ligger dock på respektive medlemsstat. Detta hindrar inte att regleringsorganet ges mandat att sätta upp vilka kriterier som ska beaktas i bedömningen. De kriterier som anges i ingressen i marknadsöppningsdirektivet utgör enligt min mening en bra utgångspunkt. De behöver dock preciseras och eventuellt kompletteras, vilket lämpligen kan göras i tillsynsmyndighetens föreskrifter. I järnvägslagen behöver därför införas ett bemyndigande till regeringen med möjlighet till subdelegation att meddela föreskrifter om bedömning av huruvida viss trafik är internationell persontrafik. Regeringen bör i järnvägsförordningen, förslagsvis i 1 kapitlet 5 § bemyndiga Transportstyrelsen att meddela föreskrifterna.

Möjligheter att skydda befintlig trafik

Som jag tidigare har nämnt ger direktivet medlemsstaterna möjligheter att på olika sätt skydda befintlig trafik mot tillkommande internationell trafik. En möjlighet som respektive stat har är att göra inskränkningar i rätten att bedriva trafik vid platser där det förekommer upphandlad trafik. Vidare har staterna rätt att under en övergångsperiod begränsa rätten att ta upp och lämna av passagerare vid stationer mellan vilka järnvägsföretag har exklusiv rätt att befordra passagerare.

Medlemsstaterna kan även medge myndigheter som ansvarar för persontrafik på järnväg att ta ut en avgift av de järnvägsföretag som bedriver trafik på linjer som omfattas av myndigheternas ansvar. De förutsättningar som måste vara för handen för att medlemsstaterna ska kunna införa skydd för befintlig trafik som jag här i korthet har berört beskriver jag närmare nedan. I samband med beskrivningarna redovisar

jag även huruvida jag anser att Sverige bör utnyttja möjligheterna att införa skydden.

Begränsning av tillträdesrätten när avtal om allmänna tjänster finns

Medlemsstaterna har rätt att begränsa tillträdesrätten mellan två platser som omfattas av ett eller flera avtal om allmänna tjänster som överensstämmer med gällande gemenskapslagstiftning. Begränsningen får dock inte leda till en inskränkning att ta upp passagerare vid varje station utmed en internationell sträcka och lämna av dem vid en annan, inbegripet stationer som ligger i samma medlemsstat, såvida den rätten inte leder till att den ekonomiska jämvikten i ett avtal om allmänna tjänster äventyras.

Som huvudregel gäller att ett järnvägsföretag har rätt att bedriva trafik mellan två platser i olika länder. En medlemsstat ska inte kunna inskränka den rätten, däremot kan en annan färdväg anvisas än den där det förekommer trafik enligt avtal om allmänna tjänster. För att ett järnvägsföretag ska nekas rätten att ta upp och lämna av passagerare, oavsett vilken väg tåget går, måste det dock visas att, för det fall den rätten skulle utnyttjas, den ekonomiska jämvikten i avtalet äventyras.

Som jag flera gånger har varit inne på ska utgångspunkten vara att trafiken så långt möjligt ska bedrivas utan samhälleligt ingripande. I den mån kommersiell trafik inte räcker för att tillfredsställa de behov som samhället därutöver vill ska fyllas, kan samhället göra ingripanden. Att se till att villkoren för kommersiell trafik inte onödigtvis försämras är därför lika viktigt som att den av samhället stödda trafiken skyddas på bekostnad av den kommersiella trafikens förutsättningar att verka. Denna princip utgör en grundval i svensk transportpolitik.

Det faktum att marknadsöppningen enligt marknadsöppningsdirektivet enbart gäller trafik vars främsta syfte är att transportera passagerare över nationsgräns ger anledning att anta att trafiken knappast i något fall skulle kunna vara av den omfattningen att den i betydande grad kan påverka trafik som utförs enligt avtal om allmänna tjänster. Det är också värt att peka på att en stor del av den trafik som länens trafikhuvudmän ansvarar för utförs enligt bruttoavtal, vilket innebär att de inte omfattas av bestämmelsen.

Detta talar för att denna bestämmelse i det närmaste helt och hållet saknar relevans i Sverige och att det från svensk sida inte finns någon orsak att begränsa tillträdesrätten för internationell trafik. Jag menar därför att Sverige inte ska utnyttja möjligheten att föra in den ifrågakvarande regeln i den svenska lagstiftningen.

Begränsning av tillträdesrätten när koncessionsavtal finns

I enlighet med artikel 10.3c har en medlemsstat även rätt att begränsa rätten till cabotage längs en sträcka med internationell persontrafik där en exklusiv rätt har beviljats enligt koncessionsavtal som har tilldelats genom ett rättvist konkurrensutsatt anbudsförfarande och i överensstämmelse med tillämpliga principer i gemenskapslagstiftningen före den 4 december 2007. Begränsningen får gälla under avtalets ursprungliga giltighetstid eller i 15 år, beroende på vilket som är kortast. Att begränsningen skulle vara villkorad av att ny, internationell trafik skulle orsaka ekonomisk eller annan skada föreskrivs inte. Det är därför rimligt att anta att ett beslut enligt denna artikel förutsätts fattas oberoende av om någon sökande har tillkännagivit en avsikt att bedriva internationell trafik eller inte. Direktivet föreskriver att medlemsstatens beslut ska kunna bli föremål för rättslig prövning. Det innebär att riksdagen eller regeringen inte kan fatta beslutet, utan det krävs ett bemyndigande i järnvägslagen till någon myndighet, lämpligen Transportstyrelsen. I bemyndigandet bör de villkor som direktivet anger återges för ett korrekt införande.

Samtidigt kan värdet av möjligheten till en domstolsprövning ifrågasättas. Beslutet om eventuell begränsning i tillträdesrätten fattas lämpligen av det organ staten har utsett utan att någon part begärt det och innan några planer på att starta internationell persontrafik har tillkännagivits. Det finns alltså ingen part som kan begära domstolsprövning. Mitt förslag utgår alltså från att direktivets krav ska uppfyllas. Ett alternativ är att riksdagen eller regeringen fattar beslut om begränsning, men det betyder alltså en avvikelse från direktivet, då ett sådant beslut inte kan bli föremål för domstolsprövning.

SJ AB har monopol på långväga trafik på större delen av det svenska järnvägsnätet, men rätten har tilldelats utan anbudsförfarande. Begränsningsregeln är alltså inte tillämplig vad avser SJ AB:s trafik. Vad gäller Arlanda Express (A-train AB) kan detta företag anses ha koncession för sin trafik som tilldelats efter ett rättvist konkurrensutsatt anbudsförfarande. Med tanke på att det huvudsakliga syftet med internationell trafik ska vara att befordra passagerare mellan olika stater är sannolikheten inte särskilt stor att internationella tåg i någon nämnvärd omfattning skulle komma att trafikera Arlandabanan. Än mindre betydelse än trafiken på spåren torde själva transporterna av passagerare med eventuella internationella tåg ha.

Trots den ytterst ringa inverkan internationell persontrafik skulle komma att få för Arlandabanan kan det finnas skäl att införa en begränsning när det gäller rätt att ta upp och lämna av passagerare vid Arlandas tre stationer. Ett sådant beslut ska givetvis inte hindra A-train AB att själv kunna besluta om att ge tillträde till den infrastruktur man råder över. Begränsningen kan dock som jag nämnt gälla i högst 15 år. Vid den tidpunkten gäller dock statens avtal med A-train i ytterligare 15 år.

Reciprocitet

Det kan finnas medlemsstater som före den 1 januari 2010 har öppnat marknaden för internationell persontrafik med cabotage. Dessa stater behöver inte före detta datum öppna marknaden för järnvägsföretag och deras indirekt eller direkt kontrollerade dotterföretag med tillstånd i en medlemsstat där liknande tillträdesrätt inte har genomförts. Frågan torde sakna betydelse då det, särskilt med tanke på den långa procedur som föregår kapacitetstilldelningsprocessen, i praktiken inte är möjligt att åstadkomma en marknadsöppning före den 1 januari 2010. Någon lagstiftningsåtgärd avseende reciprocitet är därför inte nödvändig.

Avgifter för att trafikera linjer som omfattas av avtal om allmänna tjänster

I enlighet med artikel 10.3f får medlemsstaterna även tillåta den myndighet som ansvarar för persontrafik på järnväg att ta ut en avgift av de järnvägsföretag som bedriver persontrafik på linjer som faller under den myndighetens behörighet och som utförs mellan två stationer i denna medlemsstat. Järnvägsföretag som bedriver inrikes eller internationell persontrafik på järnväg ska omfattas av samma avgift för trafikering av linjer som faller under myndighetens behörighet.

Avgiften är avsedd att kompensera myndigheten för skyldigheten att tillhandahålla allmänna tjänster som fastställts i avtal om allmänna tjänster. Intäkterna från avgiften får inte överstiga kostnaden i samband med skyldigheten att tillhandahålla allmänna tjänster inklusive en rimlig vinst. De totala avgifterna får inte heller vara så höga att de äventyrar den ekonomiska bärkraften för den trafik de tas ut på.

Dessutom föreskrivs att avgiften ska vara förenlig med gemenskapsrätten och principerna om rättvisa, icke-diskriminering och proportionalitet, särskilt vad gäller förhållandet mellan tjänstens genomsnittliga pris för passageraren och avgiftsnivån.

Direktivet öppnar alltså för att de behöriga myndigheterna kan tillåtas ta ut avgifter av all kommersiell persontrafik på järnväg, således inte bara internationell trafik. Bestämmelsen skyddar alltså upphandlad trafik i förhållande till kommersiell trafik. Den svenska inställningen är att trafiken i möjligaste mån ska ske på kommersiella villkor och att på de sträckor med potential för god lönsamhet ska priserna hållas nere tack vare den konkurrens som marknadsöppningen leder till. Att svenska behöriga myndigheter som ansvarar för persontrafik på järnväg skulle tillåtas införa avgifter enligt denna artikel ser jag således som uteslutet.

Rättslig prövning

Medlemsstaten ska vidta de åtgärder som behövs för att se till att beslut angående eventuella begränsningar i tillträdesrätten ska kunna bli föremål för rättslig prövning. För att Sverige ska leva upp till direktivets krav är det som jag ovan har redogjort för lämpligt att rätten att fatta sådana

beslut delegeras till tillsynsmyndigheten eller annan myndighet. Järnvägsstyrelsen är inrättad för att fatta den sortens beslut och dess beslut kan redan enligt gällande regler prövas av förvaltningsdomstol. Transportstyrelsen, som kommer att överta Järnvägsstyrelsens uppgifter, förutsätts få motsvarande mandat att fatta beslut. Likaså förutsätts att besluten kan prövas i förvaltningsdomstol i enlighet med vad som gäller för Järnvägsstyrelsens beslut. Detta bör beaktas i förordningen med instruktion för Transportstyrelsen.

När det gäller övriga ändringar av direktiv 91/440/EEG avses bestämmelser för hur kommissionen ska övervaka genomförande av direktivet och marknadsutvecklingen samt vissa procedurfrågor. De föranleder därmed inte några ändringar i svensk lagstiftning.

Ändring av direktiv 2001/14

Undantag för viss trafik

I artikel 1.3 har ett undantag från direktivets tillämpningsområde lagts till. I enlighet med detta tillägg får medlemsstaterna undanta även järnvägstransporter som transiterar genom gemenskapen. Med transit avses enligt en ny artikel 2 n) passage genom gemenskapens territorium utan att lasta eller lossa gods och/eller utan att ta upp eller lämna av passagerare på gemenskapens territorium. Att sådan trafik skulle förekomma genom Sverige får anses som uteslutet, särskilt om Norge i dessa sammanhang jämföras med EU:s medlemsstater. Det finns därför ingen anledning att införa något undantag i den svenska lagstiftningen.

Begäran om infrastrukturkapacitet

Tidigare gällande procedurregler vid tilldelning av kapacitet behålls och en ny artikel 13.4 tillkommer. Enligt denna nya bestämmelse ska en sökande som avser att begära infrastrukturkapacitet för att bedriva internationell persontrafik informera de berörda infrastrukturförvaltarna och regleringsorganen om detta. En sökande ska alltså innan en ansökan/begäran om kapacitet lämnas förvarna om denna avsikt.

Regleringsorganet ska vidarebefordra informationen från den sökande till dem som har rätt att begära prövning av syftet med trafiken samt prövning av huruvida den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmänna tjänster äventyras. Som jag tidigare varit inne på innebär den rätt som infrastrukturförvaltaren har att själva bestämma över vem som får trafikera det nät förvaltaren råder över att även denne har intresse av att få syftet med trafiken prövad. Som framgår av avsnitt 11.2 föreslår jag att trafikhuvudmannen ska kunna begära att kommersiella tåg inte ska få ta upp och lämna av passagerare vid stationer där SJ AB inte tidigare haft trafikutbyte. Detta kan innebära att såväl en syftesprövning som en prövning av effekterna på avtal om allmänna tjänster behöver göras. Om trafiken efter prövning anses vara internationell persontrafik gäller att

den har särskilda rättigheter som innebär att den i högre grad än annan trafik är skyddad från begränsningar i tillträdesrätten.

Regleringsorganet, vilket i Sverige är tillsynsmyndigheten, måste ta hänsyn till att den sökande kan ha berättigade anspråk på att vissa upplysningar inte avslöjas för konkurrenter. Särskilt viktigt är detta då detta handlar om förhandsinformation som lämnas innan själva ansökningarna om kapacitet lämnas. Enbart sådana fakta som är nödvändiga för att kunna ta ställning till om en prövning behöver göras ska alltså vidarebefordras. Tänkt tidtabell och uppehåll är relevanta fakta, medan det som regel är betydelselöst vilket företag som avser att starta trafik.

Direktiv 2001/14/EG innehåller bestämmelser om att regleringsorgan i olika länder ska utbyta information för att i hela gemenskapen samordna sina principer för beslutsfattande. De nya uppgifterna som regleringsorganen tilldelas genom marknadsöppningsdirektivet är sådana som bör hanteras i detta samordningsarbete, vilket sker på Kommissionens initiativ. Det är i synnerhet viktigt att komma fram till gemensamma grunder för att avgöra om det huvudsakliga syftet med viss trafik är att befordra passagerarna mellan stationer i olika medlemsstater.

Ramavtal

Den tidigare gällande huvudregeln i artikel 17.5 att ramavtalens längd i princip ska omfatta fem år kvarstår. Längre perioder än fem år ska motiveras av att affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker föreligger. Enligt ändringsdirektivet ska ramavtal kunna förnyas i perioder av samma längd som det ursprungliga. Någon gräns för hur många gånger en förnyelse kan göras finns inte.

I enlighet med en ny artikel får, för trafik som utnyttjar särskild infrastruktur vilken kräver omfattande och långsiktiga investeringar, ramavtal tecknas för en period om 15 år. I exceptionella fall, och i synnerhet när det gäller omfattande investeringar och särskilt när dessa omfattas av åtaganden i avtal, däribland en flerårig amorteringsplan, får avtal tecknas för ännu längre tid. För närvarande gäller att endast i exceptionella fall och i synnerhet då det finns åtaganden avseende investeringar får avtalslängderna överstiga tio år. Avsikten med den förlängda avtalstiden är att uppmuntra investeringar när det gäller tjänster som använder sådan speciell infrastruktur, såsom höghastighetslinjer.

Enligt den nya artikeln kan sökandens krav i sådana fall nödvändiggöra en ingående beskrivning av de kvalitetsegenskaper som ska tillhandahållas under ramavtalets löptid. Bland sådana egenskaper nämns turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet. Om trafiken inte uppgår till en tröskelkvot som anges i järnvägsnätsbeskrivningen får infrastrukturförvaltaren minska den reserverade kapaciteten. I övrigt

kvarstår de tidigare bestämmelserna om ramavtal, bl.a. att tåglägen inte ska anges i detalj och att ramavtal inte får utformas så att det hindrar andra sökande eller trafiktjänster från att använda infrastrukturen.

Järnvägslagens reglering av ramavtal inskränker sig till att återge direktivets förbud för främst infrastrukturförvaltaren att under återopande av avtalet begränsa andra sökandes rätt till infrastrukturen. Inför införlivandet av direktivet i svensk lagstiftning anförde föredragande statsrådet att övriga skrivningar i direktivet får betraktas som rekommendationer om hur avtalen bör utformas, se prop. 2003/04:123 s 126. De nu aktuella ändringarna i artikel 17 i direktiv 2001/14/EG är inte av sådan art att de föranleder ett annat synsätt, utan de får anses vara rekommendationer som inte behöver anges i lagen.

Passagerarförordningen

Bakgrund

Det bakomliggande motivet till förordningen om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer anges vara att järnvägstransporternas andel i förhållande till andra transportsätt bör öka. Ett medel för detta är att slå vakt om tågresenärernas rättigheter och förbättra kvaliteten och effektiviteten hos persontrafiken. Eftersom tågresenären är den svagare parten i ett transportavtal bör man slå vakt om resenärens rättigheter. Förordningen är tvingande till resenärernas fördel, men järnvägsföretagen får erbjuda bättre villkor än de som föreskrivs i förordningen.

Förordningen träder i kraft den 3 december 2009 och ska tillämpas på såväl inrikes som internationella resor, men med möjligheter för medlemsstaterna att för vissa inrikes transporter göra undantag från några av bestämmelserna.

Regleringen i förordningen bygger till stor del på de rättsregler som har fastställts i fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF¹⁰³), närmare bestämt i det till fördraget hörande bihang A – enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg (CIV).

Förordningens syfte och tillämpningsområde

Förordningen avser att tillförsäkra resenärer likvärdigt grundläggande skydd i hela gemenskapen oavsett om det rör sig om inrikes eller internationella resor. Kommissionens ursprungliga förslag till reglering avsåg enbart internationella resor, men Parlamentet ansåg det vara

¹⁰³ Fördraget om internationell järnvägstrafik av den 9 maj 1980, ändrat genom protokollet om ändring av fördraget om internationell järnvägstrafik av den 3 juni 1999 (Vilniusprotokollet)

önskvärt att utvidga omfattningen till att skydda resenärer inte endast i internationell trafik utan även i inrikes trafik. Flera medlemsstater, däribland Sverige, motsatte sig detta vidgade tillämpningsområde, främst mot bakgrund av att någon bedömning av de ekonomiska konsekvenserna inte hade gjorts.

För inrikes trafik finns dock möjligheter för medlemsstaterna att göra undantag från de flesta bestämmelserna. Sålunda kan medlemsstaterna dels ge dispens för all inhemsk trafik under maximalt fem år, med möjlighet att förnya dispensen två gånger med högst fem år vid varje tillfälle, dels undanta stads-, förorts- och regionaltrafik utan begränsning i tiden. Detta motiveras med att järnvägsföretag i vissa medlemsstater möjligen kan finna det svårt att tillämpa samtliga bestämmelser redan när den träder i kraft respektive att stads-, förorts-, och regionaltrafik skiljer sig från fjärrtrafik.

Behov av nationell lagstiftning

En EG-förordning är i enlighet med artikel 249 i EG-fördraget till alla delar direkt tillämplig i alla medlemsstater. Enskilda kan härleda rättigheter direkt ur förordningen såväl mot staten som mot enskilda. Domstolar och myndigheter ska tillämpa förordningarna i sin EG-rättsliga form, vilket innebär att medlemsstaterna som utgångspunkt inte ska utfärda nationella genomförandeåtgärder, såvida det inte förutsätts i förordningen att detta görs. När det gäller förordning 1371/2007 finns behov av kompletterande nationell regelgivning, då detta uttryckligen anges i förordningen.

I mitt uppdrag ingår att föreslå förändringar av lagstiftningen som följer av förordningen. Frågor gällande nödvändig nationell reglering med anledning av förordningen, liksom frågan om eventuella undantag från tillämpningen av vissa av bestämmelserna bereds inom Justitiedepartementet. Några lagstiftningsåtgärder utöver dessa är inte nödvändiga. Det finns dock några områden som inte direkt följer av förordningen men som har anknytning till förordningens bestämmelser som kräver överväganden. Jag syftar då på skyldigheten att tillhandahålla information, bokningar och biljetter samt rätten till assistans för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet.

Överväganden gällande frågor med anknytning till förordningen

Beträffande reseinformation och biljettsystem finns i förordning (EG) nr 1371/2007 ett antal bestämmelser som ställer krav på järnvägsföretag och biljettutfärdare. Som komplement till dessa bestämmelser föreslår jag ett obligatorium för järnvägsföretag att till en gemensam databas rapportera viss information om den reguljära persontrafik man utför. I övrigt ska det vara frivilligt att delta i informations- och biljettsamarbete, om inte förordningen kräver annat. Mina överväganden gällande information och biljetter återfinns i avsnitt 6.7.

I direktivet anges ibland flera ansvariga för olika åtgärder. Trots detta kan fördelningen av ansvaret oftast fördelas relativt lätt, även om vissa problem att i praktiken bestämma det exakta gränssnittet kan uppstå. Även i de fall förordningen otvetydigt pekar ut ansvarig part kan för svenskt vidkommande tillämpningssvårigheter förväntas uppkomma när det gäller det ansvar som enligt förordningen åvilar stationsförvaltaren. Stationerna vid huvuddelen av det svenska järnvägsnätet har som regel två stationsförvaltare. Perronger och plattformsovergångar på stationer och andra platser där resande kan stiga på och av tåg förvaltas av Banverket. När det gäller övriga delar av stationshus är andra aktörer förvaltare, varav den största och viktigaste är Jernhusen.

Ur resenärens perspektiv bör det finnas endast ett organ som uppfyller de plikter som vilar på en stationsförvaltare. Den ansvarsuppdelning i juridisk mening som finns i en station ska inte vara synlig för resenären. Inte heller ska resenären behöva märka att den station där resenären börjar sin resa kan ha en annan förvaltare än den station där resan slutar eller där tågbyte sker. Eftersom det finns minst två stationsförvaltare på de flesta stationer i Sverige, i vart fall på platser för trafikutbyte där det finns stationshus som fyller en funktion i järnvägssystemet, är det nödvändigt med samordning och att det är en av parterna som utåt är ansvarig. När det gäller ansvaret för att den fysiska utformningen görs enligt de tekniska specifikationerna för driftskompatibilitet torde inga tveksamheter behöva uppstå.

Den ansvarsfördelning som gjorts i Sverige innebär oklara gränssnitt som behöver regleras. Ett exempel på ett gränssnitt som kan behöva förtydligas är information och informationsanläggningar. I en del av en station kan Jernhusen vara stationsförvaltare medan Banverket har ansvaret för informationsanläggningarna och har som regel också kontroll över själva informationen. Det innebär att den som har ansvar för att förmedla information ofta inte själv har direkttillgång till denna.

Vad avser assistans till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet finns i passagerarförordningen krav på stationsförvaltare och järnvägsföretag. Kraven gäller dels utformning av olika inrättningar som exempelvis fordon och stationer, dels assistans på stationer och i tåg. Förordningen anger också vilka aktörer som har ansvar för att uppfylla kraven. Det finns alltså ingen möjlighet att i svensk lagstiftning peka ut någon organisation, myndighet eller annat organ som ansvarig. Den som är ansvarig har däremot rätt att överlåta det praktiska utförandet på någon annan.

De olika aktörerna har alltså ett stort ansvar för att funktionshindrade får del av de rättigheter de har enligt förordningen. För att det ska fungera är det nödvändigt att de samarbetar. Den aktuella förordningen gäller enbart tågresenärer, men motsvarande rättigheter bör tillförsäkras även inom andra transportslag. Inom Näringsdepartementet pågår ett arbete

för att påskynda handikappanpassning av kollektivtrafiken då det mål som satts upp, att kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning senast år 2010, inte tycks kunna uppnås. Bland annat ska den pågående översynen av lagstiftningen på kollektivtrafikområdet enligt sina direktiv överväga om lagstiftningen ska vara transportslagsövergripande eller om varje transportslag ska regleras var för sig.¹⁰⁴

Mot bakgrund av att det f.n. utreds huruvida det ska finnas en särlagstiftning för tågresenärer eller inte samt att funktionshindrade kan åberopa passagerarförordningen bedömer jag att det inte finns något omedelbart behov av lagstiftning inom detta område. Om det visar sig att aktörerna på marknaden inte förmår samordna sig på ett nöjaktigt sätt kan lagstiftning visa sig vara nödvändigt. Huruvida detta i så fall ska göras särskilt för järnvägssektorn är alltså f.n. under utredning.

Sammanfattningsvis gäller att förordning (EG) nr 1371/2007 inte föranleder mig att lämna några förslag på ändrad lagstiftning, då frågor rörande nödvändiga kompletteringar och eventuella undantag från tillämpningen som förordningen medger bereds inom Justitiedepartementet.

Lokförardirektivet

Direktivet behörighetsprövning av lokförare har ingen bäring på min utredning, varför jag bara i några korta ordalag redogör för direktivet. Syftet med direktivet är främst att göra det lättare för lokförare att flytta mellan olika medlemsstater, men också att underlätta för dem att flytta mellan olika järnvägsföretag. Direktivet innehåller krav på minimiålder, utbildning, fysisk och yrkesmässig psykisk lämplighet samt allmänna yrkeskvalifikationer. Den som uppfyller de kraven kan beviljas förarbevis som är giltigt inom hela gemenskapen. Förarbeviset måste kompletteras med ett intyg som gäller endast för den infrastruktur och den rullande materiel som anges i intyget. Hur lokförardirektiv ska införlivas i svensk lagstiftning bereds för närvarande inom Näringsdepartementet.

Sammanfattning

De regeländringar som bör göras till följd av tredje järnvägspaketet och som jag har redogjort för ovan är i korthet följande.

- I järnvägslagen införs en regel som innebär att järnvägsnätet öppnas för internationell persontrafik, samt en definition av vad som avses med internationell persontrafik.
- Vidare bör i lagen anges att tillsynsmyndigheten avgör huruvida viss trafik är internationell persontrafik,

¹⁰⁴ N 2008:03, kommittédirektiv 2008:55

- Regeringen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om bedömning av om viss trafik är internationell persontrafik. Bemyndigandet bör ge regeringen rätt att delegera föreskrifträtten till en myndighet.
- I järnvägslagen bör även anges att tillsynsmyndigheten har rätt att, i enlighet med villkoren i marknadsöppningsdirektivet, begränsa tillträdet till stationer längs en sträcka där ett järnvägsföretag har ensamrätt enligt tilldelad koncession.
- Ordningsregler för hur ansökan om internationell persontrafik ska gå till, inklusive tillsynsmyndighetens uppgifter behöver också föreskrivas i järnvägslagen.

9.3 Ändringar i lagstiftningen till följd av mina förslag

I det följande redovisar jag vilka ändringar i regelverket som mina förslag orsakar. Som jag tidigare har nämnt gäller den marknadsöppning jag föreslår på det järnvägsnät som förvaltas av staten. Det innebär ett begränsat behov av ändringar i järnvägslagen, medan ett antal ändringar behöver göras i järnvägsförordningen. Vidare krävs ändringar i lagen om ansvar för viss kollektivtrafik samt i vissa andra förordningar, främst förordningar med instruktioner för olika myndigheter.

Järnvägslag (2004:519)

I järnvägslagen behöver skyldigheten för den som utför eller organiserar järnvägstrafik att lämna uppgifter till en gemensam databas regleras. Regeringen bör därtill bemyndigas att meddela föreskrifter om detta gemensamma system, med rätt att subdelegera detta bemyndigande till den myndighet regeringen bestämmer. Föreskrifterna bör avse dels gränssnitt mot anslutande informationssystem, dels vilka uppgifter som obligatoriskt ska lämnas.

Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik

Lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik behöver kompletteras med en bestämmelse enligt vilken trafikhuvudmännen är skyldiga att upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram.

Regeringen bör i lagen bemyndigas att meddela föreskrifter om trafikförsörjningsprogrammen, med möjlighet att subdelegera föreskrifträtten till den myndighet regeringen bestämmer, förslagsvis Transportstyrelsen. Dessa föreskrifter och/eller bemyndigande till myndighet bör meddelas i förordning.

Att trafikhuvudmännen ska vara skyldiga att ta reda på om det finns ett kommersiellt intresse av att driva viss trafik, och att den trafiken i så fall inte får upphandlas behöver också lagfästas.

*Järnvägsförordning (2004:526)***2 kap.**

I andra kapitlet i järnvägsförordningen bör införas att när Transportstyrelsen godkänner fordon bör hänsyn tas till fordonens arbetsmiljö i den mån gemenskapslagstiftningen tillåter detta. Det bör även anges att beslut om godkännande ska ske i samråd med Arbetsmiljöverket.

4 kap. 1 §

De trafikeringsrätter och möjligheter till inskränkningar som anges i den nu gällande regeln i 4 kap. 1 § förändras helt och hållet genom mitt förslag. Samtliga järnvägsföretag ska ha rätt att utföra och organisera persontrafik på det järnvägsnät som förvaltas av staten, vilket innebär att 4 kap. 1 och 1 a §§ behöver ändras i enlighet med detta. Vidare ska den som har auktorisation enligt 3 kap. 5 § järnvägslagen ha rätt att organisera persontrafik på det statligt förvaltade järnvägsnätet, vilket även det bör anges i 1 §.

För att organisera utan att själv utföra järnvägstrafik krävs auktorisation. Detta gäller även trafikhuvudmän, men deras rätt att utföra och organisera persontrafik är som huvudregel begränsad till att gälla inom det egna länet, vilket anges i 3 §. I denna paragraf preciseras även vilka möjligheter till utvidgad trafikeringsrätt som finns. Därför behöver i 1 § anges att trafikhuvudman enbart har rätt att utföra och organisera persontrafik i enlighet med 3 §.

Nuvarande 1 § innehåller en möjlighet för regeringen att göra inskränkningar i SJ AB:s trafikeringsrätt. Denna regel faller med mitt förslag. Det kan däremot vara lämpligt att i samma paragraf införa en rätt för regeringen att göra vissa begränsningar i tillträdesrätten. Mitt förslag att öppna marknaden för persontrafik inbegriper nämligen en möjlighet att under en övergångstid begränsa tillträdet till vissa stationer. Järnvägsföretag som har nettoavtal eller avtal med motsvarande innebörd med en trafikhuvudman kan hävda att förutsättningarna ändras genom de nya tillträdesreglerna. Det kan inträffa om ett järnvägsföretag i och med den öppnade marknaden önskar ha trafikutbyte på stationer där SJ AB inte tidigare har bedrivit egen kommersiell trafik. Jag föreslår därför, som framgår av avsnitt 11.2, att regeringen, efter framställan från trafikhuvudman, ska kunna pröva om en inskränkning i rätten att ta upp och lämna av passagerare vid stationer som trafikeras enligt avtal med trafikhuvudmannen, ska införas. Detta gäller enbart sådana avtal som trafikhuvudman tecknat senast den 8 november 2007. Det ska också poängteras att en prövning ska göras i varje enskilt fall. Internationell persontrafik tillförsäkras genom direktiv 91/440/EEG särskilda rättigheter som nationell trafik inte har. Mitt förslag om begränsning kan stå i strid med denna rätt, varför det kan vara lämpligt att framhålla att vid regeringens prövning ska hänsyn tas till de rättigheter som trafik som

uppfyller kraven på internationell persontrafik har från och med 1 januari 2010 i enlighet nämnda direktiv.

4 kap. 3 §

Huvudregeln om att trafikhuvudmän har rätt att utföra och organisera persontrafik i det egna länet kvarstår oförändrad. Liksom tidigare ska en trafikhuvudman kunna ges trafikeringsrätt även utanför länet. Likaså ska trafikhuvudmän som samverkar om trafik inom länen kunna ges gemensam trafikeringsrätt. Beslut om utvidgad trafikeringsrätt ska dock, enligt mitt förslag, fattas av Transportstyrelsen och inte av regeringen, som nu är fallet.

Det är enligt nu gällande regler olika bedömningsgrunder som ska beaktas om ansökan gäller en ensam trafikhuvudmans ansökan avseende trafik utanför länet eller om det rör sig om gemensam trafikeringsrätt för flera trafikhuvudmän. Samtliga de bedömningsgrunder som anges i nuvarande 3 § bör gälla oavsett om ansökan gäller trafik utanför eget län eller gemensam trafikeringsrätt inom länen. Det bör klargöras att ett villkor för att ansökan ska beviljas är att sökt trafikupplägg innebär en för resenärerna bättre trafikförsörjning än marknaden kan erbjuda. Vidare bör det tydliggöras i järnvägsförordningen att besluten ska grundas på samhällsekonomisk bedömning.

6 kap. 2 §

Nu gällande bestämmelse i 6 kap. 2 § säger att Banverket får ta ut avgifter enligt 7 kap. järnvägslagen. Detta är en något missvisande regel då infrastrukturförvaltaren enligt lagen ska ta ut en avgift som specificeras närmare i lagen. Järnvägslagen gäller alla infrastrukturförvaltare, inklusive Banverket, och något undantag finns inte angivet i lagen, varför stadgandet i förordningen tycks något omotiverat.

Det har däremot visat sig att de avgifter som Banverket tar ut och som, i vart fall efter de senaste justeringarna, får antas vara i överensstämmelse med lagens bestämmelser inte har den styrande effekt som är önskvärd. Det gäller bl.a. spår i anslutning till underhållsanläggningar som i viss utsträckning används för uppställning av fordon, utan att uppställningen har någon anknytning till underhåll på fordonen. Sådan uppställning leder till onödiga störningar i verksamheten. Nuvarande regel i järnvägsförordningen bör därför bytas ut mot en regel som anmodar Banverket att ta ut avgifter som medför ett effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.

6 kap

En ny bestämmelse i vilken regeringen anger riktlinjer för det gemensamma informationshanteringssystem som jag har redogjort för i kapitel 6 behöver föras in, förslagsvis som 6 kap. 11 § i järnvägsförordningen. Skyldigheten att lämna uppgifter till systemet bör regleras i järnvägslagen. De närmare föreskrifterna kan regeringen

lämpligen bemyndiga Transportstyrelsen att meddela. Det informationshanteringssystem jag avser ska inte förväxlas med det system som finns hos Banverket, vilket möjligen kan föranleda att ett annat begrepp används.

Förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik

Bemyndigandet till Banverket i 4 § andra stycket förordningen om handikappanpassad kollektivtrafik att meddela föreskrifter avseende färdmedlens och terminalernas konstruktion, utrustning och drift bör överföras till annan myndighet, exempelvis Transportstyrelsen.

Förordning (1998:1392) med instruktion för Banverket

Jag har även föreslagit att Banverket ska upplåta mark för anläggningar för fordonsunderhåll. I den mån Banverket förvaltar mark som är lämplig att utnyttja för olika verksamheter som främjar järnvägstransportssystemet bör Banverket se till att marken upplåts för sådan verksamhet. Detta kan behöva tydliggöras i instruktionen.

I instruktionen bör även tydliggöras att Banverket ska lämna uppgifter till det organ som utses att följa upp och utvärdera järnvägens utveckling. Särskilt ska Banverket upprätta kvalitativa beskrivningar av kapacitetstilldelningsprocessen.

Förordning med instruktion för Transportstyrelsen

I förordningen med instruktion för Transportstyrelsen behöver anges att myndigheten ska pröva ansökningar från trafikhuvudmän om utvidgad rätt att utföra och organisera trafik. Det gäller dels en ensam trafikhuvudmans ansökan om att utföra eller organisera trafik utanför det egna länet, dels när flera trafikhuvudmän ansöker om att utföra eller organisera trafik i samverkan. Jag föreslår att dessa beslut ska fattas utifrån nya bedömningsgrunder, vilka Transportstyrelsen bör utarbeta och föreskriva om. Detta behöver dock inte specificeras i instruktionen, men bör innefattas i någon relevant bestämmelse.

Jag föreslår att huvudansvaret för uppföljning och utvärdering av effekterna av den fortsatta avregleringen ska vila på Transportstyrelsen. Förutom att samla in uppgifter från ett antal myndigheter och organ ska Transportstyrelsen mäta kundnöjdhet. Ansvaret för uppföljning och utvärdering behöver anges i instruktionen.

Förordning (2007:1026) med instruktion för Rikstrafiken

Jag föreslår att Rikstrafiken ska överta de fordon som f.n. förvaltas av Statens järnvägar. I instruktionen bör därför anges att Rikstrafiken ska förvalta fordon och avveckla dessa när de inte längre behövs.

Rikstrafiken ska upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram och offentliggöra dessa. Rikstrafiken ska kungöra

trafikförsörjningsprogrammen i EUT. Likaså ska Rikstrafiken meddela i EUT vilken trafikplikt som ska gälla och inbjuda järnvägsföretag att anmäla sitt intresse av att driva den trafik som avses enligt beslutet om trafikplikt. Endast om trafiken inte kommer till stånd utan Rikstrafikens ingripande får Rikstrafiken upphandla trafiken eller gripa in på annat sätt. Dessa förhållningsregler anges i instruktionen.

Vidare ska Rikstrafiken medverka i trafikhuvudmännens arbete med de trafikförsörjningsprogram dessa enligt mitt förslag är skyldiga att upprätta. Rikstrafiken bör även följa upp såväl hur programmen utformas som hur de följs och rapportera till regeringen. Detta bör anges i instruktionen.

Rikstrafiken ska även lämna statistik över trafikering, linjer och avtal samt över anbud och priser till Transportstyrelsen för dess uppföljning och utvärdering av järnvägens utveckling.

Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket

I instruktionen för Konkurrensverket kan lämpligen anges att verket ska lämna relevant statistik för Transportstyrelsens arbete med uppföljning och utvärdering av utvecklingen inom järnvägssektorn.

Förordning (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

Med anledning av att bidraget till fordon för regional kollektivtrafik föreslås upphöra behöver ett antal bestämmelser i förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. justeras.

Övrigt

Jag föreslår att Transportstyrelsen tillsammans med Konkurrensverket utreder behovet och omfattningen av en särslagstiftning gällande biljettsystem. Regeringen bör fatta beslut om en sådan utredning.

9.4 Förslag till lagtext med kommentarer

Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

Härigenom föreskrivs i fråga om järnvägslagen (2004:519) dels att 1 kap. 4 och 5 §§, 4 kap. 1 §, 5 kap. 2 § samt 8 kap. 9 § ska ha följande lydelse, dels att i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 5 kap. 2a och 5 §§ samt 6 kap. 7a och 7b §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.**4 §**

I denna lag och i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen förstås med

-

*internationell persontrafik:
persontrafik mellan Sverige och annan
stat med tåg vars samtliga vagnar
passerar den svenska nationsgränsen
och vars främsta syfte är att befordra
passagerare mellan Sverige och annan
stat*

Kommentar.

Genom införande av den första definitionen genomförs artikel 13. i direktiv 2007/58/EG om komplettering av artikel 3 i direktiv 91/440/EEG.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap**5 §**

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om vilka fordon som är arbetsfordon, vilka fordon som är museijärnvägsfordon och om att vissa spåranläggningar inte anses som järnvägsinfrastruktur.

*Regeringen eller, efter regeringens
bemyndigande, tillsynsmyndigheten
får meddela kompletterande
föreskrifter om vilken trafik som är
internationell persontrafik.*

Kommentar

Lagens definition av internationell järnvägstrafik, vilken överensstämmer med den definition som genom direktiv 2007/58/EG införs i direktiv 91/440/EEG är i sig inte tillräckligt klargörande för att kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt. I direktivet 2007/58/EG anges ett antal kriterier som föreslås användas för att avgöra om trafikens huvudsakliga syfte är att befordra passagerare mellan olika medlemsstater i EU. Däremot införs inga kriterier i grunddirektivet 91/440. Det är inte lämpligt att i järnvägslagen ange kriterier och hur de ska användas. Därför behövs ett bemyndigande till regeringen med möjlighet att överlåta till tillsynsmyndigheten att närmare föreskriva om hur syftesprövningen ska göras.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap 1 §

Järnvägsföretag skall i förekommande fall särredovisa verksamhet som avser godstransporter och förvaltning av järnvägsinfrastruktur.

Infrastrukturförvaltare skall i förekommande fall särredovisa tillhandahållande av transporttjänster.

Offentligt stöd som betalas ut till en av dessa verksamheter får endast användas i den verksamheten. Offentligt stöd som utbetalas till verksamhet som avser persontransport skall redovisas separat i den verksamheten.

Den som utför eller organiserar persontrafik på järnväg samt berörda myndigheter ska lämna uppgifter som är nödvändiga för uppföljning och utvärdering av persontrafikmarknaden på järnväg.

Kommentar

Det är viktigt att effekterna av den ökade konkurrensen på persontrafikmarknaden på järnväg följs upp och utvärderas. Genom den nya regeln införs skyldighet för den som utför eller organiserar persontrafik på järnväg att lämna de uppgifter som behövs för sådan uppföljning och utvärdering. Bemyndigande att meddela föreskrifter följer av gällande 3 §. Föreskrifterna ska utformas så att i möjligaste mån sådana uppgifter som de berörda behöver i sin egen verksamhet eller framställer för andra syften kan användas. Överväganden finns i avsnitt 11.2.

Kravet om särredovisning i enligt 4 kap 1§ järnvägslagen kan därutöver eventuellt behöva förtydligas med anledning av mitt förslag dels om att upphandlande myndigheter ska kunna särredovisa den upphandlade trafiken, dels om att trafik huvudmän i ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt ska kunna särredovisa kostnaderna för den ansökta trafiken. I avvaktan på dom i det kammarrättsärende rörande dessa särredovisningsbestämmelser som f n är under prövning lämnar jag dock inte här något mer utvecklat förslag i denna del. Överväganden finns i avsnitt 4.2 samt 4.5.

5 kap 2 §

En internationell sammanslutning av järnvägsföretag med säte i olika stater inom EES jämte Schweiz, med ändamål att utföra internationella transporter mellan medlemsstaterna, får utföra genomgående persontrafik på svenska järnvägsnät, om trafiken sker mellan de stater inom EES jämte Schweiz där företagen har sitt säte. Om ett företag i sammanslutningen har sitt säte i Sverige, har det även rätt utföra trafik mellan Sverige och annan stat inom EES jämte Schweiz, där ett företag i sammanslutningen har sitt säte.

Ett järnvägsföretag med säte inom EES eller i Schweiz har rätt att utföra persontrafik i Sverige med tåg i internationell persontrafik.

Tillsynsmyndigheten får begränsa rätten att ta upp och lämna av passagerare vid stationer längs en sträcka med internationell persontrafik, där en exklusiv rätt att befordra passagerare mellan dessa stationer har beviljats enligt ett koncessionsavtal som tilldelats genom ett rättvist konkurrensutsatt anbudsförfarande och i överensstämmelse med tillämpliga principer i den europeiska gemenskapens lagstiftning före den 4 december 2007. Denna begränsning får gälla under avtalets ursprungliga giltighetstid dock längst till och med den 31 december 2024.

Kommentar

Genom den nya regeln i första stycket genomförs delvis artikel 10.3a. i direktiv 91/440/EEG. Övriga för Sverige relevanta delar införs i 7b §. Den tillträdesrätt som innefattas i nuvarande lydelse av paragrafen täcks av den föreslagna nya formuleringen varför den tidigare kan slopas.

Den nya bestämmelsen i andra stycket införs med stöd av artikel 10 3c i direktiv 91/440/EEG. Ett beslut om begränsning i den tillträdesrätt som direktivet avser att tillförsäkra är i och för sig så ingripande att det lämpligen borde fattas av riksdagen. För att uppfylla kravet i artikel 10 3e i direktivet, vilken föreskriver att beslutet ska kunna prövas rättsligt är det dock inte möjligt att låta riksdagen eller regeringen fatta beslutet, utan detta måste delegeras till en myndighet. Lagregeln innehåller samtliga kriterier för prövning som direktivet anger.

2a §

Den som utför eller organiserar persontrafik på järnväg ska lämna uppgifter om sitt trafikutbud till ett gemensamt informationshanteringssystem.

Kommentar.

För att presumtiva resenärer ska kunna få information om olika resmöjligheter ska järnvägsföretag, trafikhuvudmän och andra som organiserar persontrafik på järnväg lämna vissa elementära uppgifter om sitt trafikutbud till en gemensam databas. De uppgifter som åsyftas är främst tidtabeller, vagntyper (sov-, ligg- eller sittvagnar), etc. Bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas införs i 5 §.

5 kap.

5 §

-

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om det informationshanteringssystem som avses i 2a § och de uppgifter som ska lämnas till detta system.

Kommentar

Närmare beskrivning av den gemensamma databas som organisatörer och utförare av järnvägstrafik ska lämna uppgifter till utformas av regeringen eller någon myndighet, t.ex. Transportstyrelsen. Till detta hör att precisera databasens gränssnitt mot de olika informations- och bokningssystemen. Vidare bör regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriva om vilken information som obligatoriskt ska lämnas. Överväganden finns i avsnitt 6.7.

6 kap.

7a §

Den som avser att ansöka om infrastrukturkapacitet för internationell persontrafik ska meddela denna avsikt till berörda infrastrukturförvaltare och tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheten ska informera berörda behöriga myndigheter om att meddelande enligt ovan har mottagits.

Den information tillsynsmyndigheten därvid lämnar ska omfatta sådana uppgifter som är nödvändiga för att möjliggöra för de berörda behöriga myndigheterna att avgöra om en prövning ska begäras hos tillsynsmyndigheten avseende syftet med trafiken.

Kommentar

Denna bestämmelse genomför delvis de ordningsregler som enligt artikel 13 punkt 4 i direktiv 2001/14/EG ska tillämpas vid ansökan om infrastrukturkapacitet för internationell persontrafik. Det bör poängteras att tillsynsorganet när det vidarebefordrar information till de behöriga myndigheterna inte onödigtvis avslöjar den sökandes drifts- och affärsförhållanden. Informationen bör därför begränsas till vad som är nödvändigt för att myndigheter ska kunna göra sina bedömningar. I och med att det statligt förvaltade järnvägsnätet generellt öppnas för persontrafik har inte något järnvägsföretag någon anledning att få andra sökandes ansökningar prövade, varför detta inte behöver anges i svensk lag.

6 kap. 7b §

Tillsynsmyndigheten ska på begäran av infrastrukturförvaltaren eller berörd behörig myndighet pröva det främsta syftet med den trafik som tillsynsmyndigheten fått meddelande om enligt 7a §.

Bestämmelsen genomför artikel 10.3a tredje stycket i direktiv 91/440/EEG. Där föreskrivs att eventuell prövning huruvida det huvudsakliga syftet med den trafik någon har anmält att den avser att bedriva är att befordra passagerare mellan stationer i olika medlemsstater ska göras av det eller de regleringsorgan som avses i artikel 30 i direktiv 2001/14/EG. I lagen bör därför anges att tillsynsorganet ska göra prövningen.

Direktiv 91/440/EEG anger att berörda behöriga myndigheter och järnvägsföretag kan begära prövning, däremot anges inte att infrastrukturförvaltaren har en sådan rätt. Eftersom alla ensamrätter på det statligt förvaltade järnvägsnätet föreslås tas bort samtidigt som de nya bestämmelserna i direktiv 91/440/EEG träder i kraft kommer dessa bestämmelser i huvudsak gälla de järnvägsnät som inte förvaltas av staten. Infrastrukturförvaltaren bestämmer själv vem som får bedriva persontrafik, med undantag för internationell persontrafik. Denne har därför intresse av att få fastställt huruvida viss påstådd trafik är att anse

som internationell persontrafik, och bör därför ha rätt att påkalla prövning, vilket förs in i järnvägslagen. Däremot behöver järnvägsföretag inte informeras då dessa inte har någon anledning att påkalla prövning.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

9 §

Ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare eller den som har auktorisation för att organisera järnvägstrafik får till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut enligt denna lag står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare eller den som har auktorisation för att organisera järnvägstrafik får till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister avseende en infrastrukturförvaltares beslut enligt denna lag eller villkor i trafikeringsavtal. Tillsynsmyndigheten ska så snart som möjligt besluta i de frågor tvisten gäller.

Tillsynsmyndigheten skall så snart som möjligt besluta i de frågor som tvisten gäller. Beslutet bör meddelas senast inom två månader från det att all relevant information i tvisten lämnats in.

Om tillsynsmyndigheten finner att en infrastrukturförvaltares beslut enligt denna lag inte står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska tillsynsmyndigheten ange riktlinjer för nytt beslut av infrastrukturförvaltaren. Beslutet bör meddelas senast inom två månader från det att all relevant information i tvisten lämnats in.

Kan parterna inte komma överens om villkoren i ett trafikeringsavtal, får tillsynsmyndigheten på begäran av en part fastställa de administrativa, tekniska och ekonomiska villkor som skall gälla för den aktuella trafiken i den utsträckning det är nödvändigt för att villkoren skall uppfylla bestämmelserna i denna lag.

Gäller tvisten villkoren i ett trafikeringsavtal, får tillsynsmyndigheten på begäran av en part dock fastställa de administrativa, tekniska och ekonomiska villkor som ska gälla för den aktuella trafiken i den utsträckning det är nödvändigt för att villkoren ska uppfylla bestämmelserna i denna lag.

Kommentar

Det har visat sig att gällande regelverk inte är tydligt vad avser tillsynsorganets mandat att åstadkomma rättelse i infrastrukturförvaltares beslut som enligt tillsynsorganet är felaktigt. Det

behöver därför klargöras att tillsynsorganet inte ska sätta ett nytt beslut i stället för det underkända såvida inte tvisten gäller villkor i trafikeringsavtal.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

Förslag till lag om ändring i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik

Härigenom föreskrivs att i lagen (1997:734) om viss kollektivtrafik ska införas två nya paragrafer, 5a § och 6a § av följande lydelse.

5 a §

Trafikhuvudmannen ska i trafikförsörjningsprogram beskriva det långsiktiga behovet av sådan trafik som avses i 1 § första stycket. Programmen ska offentliggöras på lämpligt sätt.

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om trafikförsörjningsprogram.

Kommentar

Trafikförsörjningsprogram ska enligt mitt förslag omfatta en period av cirka tio år med lämpliga revideringstillfällen. Vidare ska trafikförsörjningsprogrammen enligt förslaget offentliggöras, bl.a. i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). Regeringen bör låta lämplig myndighet, förslagsvis Transportstyrelsen ge ut detaljerade föreskrifter avseende programmens innehåll, offentliggörande och uppdateringar. Överväganden finns i avsnitt 4.5.

6 a §

Trafikhuvudmannen ska offentliggöra hur tillräcklig trafikförsörjning enligt 1 § första stycket ska uppnås och i samband därmed erbjuda trafikföretag att tillhandahålla hela eller delar av denna trafik. Om inget trafikföretag anmäler att det utövar eller står i begrepp att utöva sådan trafik får trafikhuvudman upphandla denna trafik.

Offentliggörande enligt första stycket ska göras varje gång upphandling kan komma att göras.

Kommentar

Genom den nya bestämmelsen regleras att i den mån en tillfredsställande trafikförsörjning kan åstadkommas på kommersiell grund ska trafikhuvudmännen inte upphandla sådan trafik. Överväganden finns i avsnitt 4.6.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

10 Uppföljning och utvärdering

Förslag

- Uppföljning och utvärdering av persontrafikmarknaden bör göras med fokus på effekter för resenärerna, för marknaden och för samhället.
- Mått och indikatorer inom fyra särskilda bevakningsområden bör utgöra stomme i utvecklingen av en modell för uppföljning och utvärdering.
 - Resenärernas upplevelser och perspektiv mätt som kvantitet, kvalitet och kundnöjdhet.
 - Strukturen på hur marknaden förändras med fokus på marknadskoncentration, företagsrörlighet och marknadsmakt
 - Utvecklingen av tillgång till nödvändiga gemensamma funktioner.
 - Utvecklingen i och omfattningen av den samhällsköpta trafiken.
- Transportstyrelsen bör ansvara för en sammanhållande funktion för uppföljning och utvärdering.
- Berörda myndigheter och järnvägsföretag bör vara skyldiga att leverera in uppgifter i den utsträckning det är nödvändigt. I möjligaste mån ska befintlig data och existerande rutiner utnyttjas.

I direktiven till denna utredning ingår att lämna förslag till lämpliga metoder och ansvar för uppföljning och utvärdering av marknadens utveckling efter ett genomförande av de förslag jag lämnar här. Jag har givit konsultföretaget Econ Pöyry i uppdrag att bistå mig i detta arbete. I sin rapport till utredningen¹⁰⁵ analyserar Econ Pöyry hur ett sådant arbete kan läggas upp och lämnar rekommendationer kring utformning av en uppföljning och utvärdering av persontrafikmarknaden.

Med utgångspunkt i Econ Pöyrys förslag skissar jag i detta kapitel på en modell med mått och indikatorer som är lämpliga att använda för att följa upp och utvärdera framtida förändringar på järnvägsmarknaden.

Metodmässigt bör utvärderingen delas in i tre olika faser; insamling, bearbetning och analys. Vid analysen sätts bearbetningsresultatet in i sitt sammanhang justerat med andra relevanta företeelser i samhället. Insamling av data hanteras brett och med hjälp av många olika parter. I bearbetningen av data avgörs informationsnivå och -innehåll genom att data kvalitetsgranskas, sammanställs och aggregeras som underlag för vidare bedömning. Först därefter vidtar analysen av vad data och

¹⁰⁵ Konkurrensen på spåret - uppföljning och utvärdering av järnvägsmarknaden. Delrapport 1, Econ Pöyry, augusti 2008

prestationer står för och vilka resultat som kan utläsas därav. Data och resultat från löpande uppföljning är ofta en förutsättning för att kunna genomföra utvärdering av olika åtgärder.

En förutsättning för införandet av en fungerande modell för uppföljning och utvärdering är emellertid att det finns möjlighet att ta fram data och mått att följa upp samt att inför de förändrade marknadsförutsättningar även ange vilken information de berörda aktörerna är skyldiga att redovisa. I min modellskiss lämnar jag förslag till var uppgifterna bör hämtas och vem eller vilka som bör vara ansvariga för dessa. Ambitionen med mitt arbete i denna del har varit att utgå från och i möjligaste mån använda de mått, metoder och rutiner för statistikinsamling som redan används idag. Även mina förslag om fördelningen av ansvaret för dessa uppgifter utgår från detta synsätt.

Det har inte inom ramen för denna utredning varit möjligt att i detalj utforma en färdig modell med metoder och arbetssätt för hur såväl insamling och bearbetning av data som analys inför utvärdering ska genomföras. Jag hoppas dock att den skiss som jag presenterar här ska kunna tjäna som tillräckligt underlag för att i nästa fas och inför ett genomförande av mina förslag bygga upp och utveckla en sådan modell. Angeläget är dock att berörda parter redan nu kan förbereda sig på att kunna redovisa de data och uppgifter som kommer att krävas för att kunna följa och utvärdera genomförda förändringar på persontrafikmarknaden.

Mitt förslag i denna del utgår därför främst från att skapa en sådan beredskap. I detta kapitel diskuterar jag främst vilken uppföljning i form av data, mätpunkter och ansvar som måste till för att senare kunna utvärdera reformerna. Hur metoder för och arbetet med själva utvärderingen närmare ska utformas lämnar jag till en samlande funktion för uppföljning och utvärdering. Jag föreslår att Transportstyrelsen ska svara för denna funktion och återkommer till mina överväganden kring detta i slutet av kapitlet. I det fortsatta och där inget annat anges benämns denna funktion *utvärderaren*. Jag överlåter också till det fortsatta arbetet att närmare hantera hur de enskilda mått och indikatorer som diskuteras här kan utvecklas ytterligare till grund för tolkning och analys över utvecklingen.

Jag vill understryka att arbetet med att samla in uppgifter från företagen bör läggas upp på ett sådant sätt att möjligheterna till samverkan mellan ansvariga myndigheter kan tas tillvara. Företagen eller andra berörda ska inte behöva lämna uppgifter mer än en gång. Detta för att hålla nere företagens uppgiftslämnande till statliga myndigheter till ett minimum.

10.1 Om begreppen uppföljning och utvärdering

I en uppföljning mäter man vad som har hänt i form av data och prestationer och förändringar i omgivningen. Utvärdering, som görs med underlag från uppföljningen, syftar till att svara på varför det har hänt och vilka samband som finns mellan förändringarna och de åtgärder man gjort. En utvärdering kan t.ex. syfta till att beskriva måluppfyllelsen och att försöka förklara sambandet mellan prestationer, resultat och effekter. Huvudsyftet är inte att betygssätta eller ställa till ansvar utan att förstå och kunna bedöma en verksamhets förtjänster och brister för att därigenom kunna förbättra den. Uppföljning sker normalt löpande, t.ex. årligen eller per kvartal, medan utvärdering sker vid vissa tidpunkter exempelvis i form av en kontrollstation.

För att skilja uppföljning och utvärdering åt kan det vara lämpligt att dela in mått och indikatorer i två grupper. Dels mätpunkter och data som används vid en löpande uppföljning och som enbart ger en riktning på utvecklingen. Dels mer från uppföljningen sammansatta mått som indikerar effekter och som kan analyseras och ligga till grund för en utvärdering. Insamling och bearbetning av data för den genomgripande utvärderingen kommer att genomföras mer sällan. Denna kan därmed, i avvägningen mellan informativitet och kostnad, lägga relativt mer vikt vid informativiteten och innehålla en mer detaljerad analys. Om någon information är särskilt känslig kan man välja att redovisa den endast vid detta tillfälle.

10.2 Effektiva mått

Mina överväganden kring mått och indikatorer bygger på en bedömning av måttens effektivitet. Hur informativa och effektiva är eller kan måtten göras i förhållande till kostnaderna för att samla in och bearbeta dem? I vilken utsträckning säger de något om det man vill mäta ställt mot ansträngningen att leverera uppgifterna?

I största möjliga utsträckning bör enligt min mening och som jag varit inne på tidigare sådana mått och indikatorer väljas som redan finns tillgängliga. Den rapporteringsskyldighet som en uppföljning och utvärdering nödvändigtvis kommer att kräva får inte innebära att företag eller andra åläggs en orimligt tung arbetsbörda. Om man exempelvis skulle ålägga operatörer mycket stora redovisningsskyldigheter finns det risk att potentiella aktörer blir mindre intresserade av att bedriva verksamhet, vilket försämrar konkurrenstrycket. Och alltför omfattande statistikansvar på myndigheterna riskerar att ta fokus från andra angelägna uppgifter i samband med avregleringen.

Kraven på att kunna följa marknaden och utvecklingen till följd av de här föreslagna förändringarna måste därför vägas mot kravet på att inte tynga företag och myndigheter i onödan med nya kostnads- och resurskrävande arbetsuppgifter. Vidare måste hänsyn tas till företagens

behov av affärssekretess. För att undvika att företag tvingas röja sina affärshemligheter för konkurrenterna bör särskilda krav ställas på den eller de myndigheter som har att hantera uppgifterna. Det bör t.ex. vara möjligt att sekretessbelägga uppgifter på företagsnivå. I normalfallet finns heller ingen orsak att sprida eller publicera sådana uppgifter för att materialet ska kunna tjäna som underlag för att bedöma utvecklingen i stort.

På vissa områden, t.ex. vad gäller att följa trafikutvecklingen, finns redan utvecklade mått med samlade rutiner och ansvar för att samla in och bearbeta dem. Där kommer behovet att följa upp och utvärdera den nya ordningen knappast att märkas. På andra områden har utvecklingen inte hunnit lika långt och hanteringen är inte lika samlad. Det gäller t.ex. resenärernas upplevelser och nytta av järnvägstrafiken. På en så central punkt när det gäller konkurrensens effekter menar jag dock att man varken kan eller bör avstå från att skaffa sig nödvändig vetskap. Det är därför oundvikligt att kraven på uppgiftsinsamling inom vissa områden kan komma att öka.

10.3 Att mäta konkurrens

I regel finns inget enkelt sätt att mäta konkurrenstrycket. Olika typer av mått kan ge olika signaler beroende på särdrag hos marknaden eller de företag som agerar på den. Bedömningar av hur hårt företagen konkurrerar med varandra måste därför baseras på en sammanvägning av flera indikationer. Mått över marknadskoncentration, rörlighet in på och ut från marknaden samt företagens marknadsmakt och vinstmarginaler kan ge en bild av konkurrenstrycket på marknaden och hur styrkeförhållanden mellan marknadens aktörer utvecklas. Men eftersom information om de befintliga företagen inte nödvändigtvis ger hela bilden av konkurrenstrycket på marknaden finns även behov av att se till vilka möjligheter som finns för potentiella utmanare att ta sig in på marknaden. I detta sammanhang är t.ex. förekomsten av fasta kostnader intressant, särskilt vad gäller de strategiska gemensamma funktioner som uppmärksammas i mitt utredningsuppdrag: spårtilldelning, fordon och verkstäder, samt system för information och biljettbokning.

För att kunna göra en bedömning av effekterna på konkurrensen på en marknad är det givetvis också nödvändigt att inledningsvis diskutera vilken eller vilka marknader det rör sig om. Det kan ligga nära till hands att tala om den totala marknaden för persontrafik på järnväg i Sverige, men vid många bedömningar av konkurrensen är det en alltför vid definition. Om det exempelvis finns en operatör vardera på Västra, Södra och Norra Stambanorna är det inte säkert att de konkurrerar alls. Skulle det finnas en operatör som kör på dagen och en på natten är det heller inget säkert tecken på konkurrens. Följaktligen är det inte bara intressant att diskutera kring Sverige som helhet utan även att se närmare på enskilda sträckningar, t.ex. Stockholm – Göteborg, eller olika typer av

trafiksegment, t.ex. budgetresor, charterresor eller pendlingsresor. Men även en uppdelning i kommersiell och upphandlad trafik är intressant att analysera.

Man kan också tala om huruvida järnvägsresor är utbytbara mot andra former av resande. Huvudsakligen rör mitt uppdrag persontrafik med järnväg men i vissa fall kan det vara motiverat att också göra jämförelser med och studera korseffekter mellan olika trafikslag.

10.4 Förslag till modell för uppföljning och utvärdering

Här sammanfattar jag mina överväganden och förslag till vad som kan utgöra lämpliga mått och indikatorer för att kunna studera effekterna av avregleringen och de förslag till åtgärder som jag lämnar här. I stora delar utgår modellen för uppföljning och utvärdering från de förslag som Econ Pöyry lämnar i sin rapport med vissa egna justeringar och tillägg. För en närmare beskrivning och diskussion kring mått och indikatorer hänvisar jag till Econ Pöyrys rapport. Vidare diskuterar jag översiktligt var uppgifterna kan och bör hämtas samt hur ansvaret för detta bör kunna fördelas. Som jag tidigare har nämnt har det inte varit möjligt att inom ramen för mitt uppdrag utforma en mer detaljerad modell utan mina förslag ska härvidlag ses som en skiss till en sådan för närmare utveckling.

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

1 Effekterna från *resenärernas perspektiv* bör följas noga. En viktig indikator är kvantitet, dvs. hur mycket resande som faktiskt sker. Även prisutvecklingen på tågresor bör följas. Därutöver bör man se närmare på de effekter konkurrensutsättningen kan komma att få på kvalitativa aspekter som berör kunderna. Kvaliteten kan mätas i form av punktlighet och turtäthet men även i form av andra aspekter som kundnöjdhet och tillgänglighet för funktionshindrade.

2 *Strukturen på hur marknaden förändras* bör följas med fokus på marknadskoncentration, företagsrörlighet och möjligheterna att utöva marknadsmakt. Härigenom blir det möjligt att skapa sig en bild av vilka företag som har vilken position på marknaden samt även studera utvecklingen över tid genom att jämföra resultaten från de löpande uppföljningarna.

3 *Utvecklingen av tillgången till de nödvändiga gemensamma funktionerna* bör vara ett särskilt bevakningsområde. Om olika aktörer möter olika villkor riskerar man skapa inträdesbarriärer och konkurrensnedvidande

effekter på marknaden. Ett antal varianter på sådana funktioner och resurser som bör utvärderas är tillgången till spår på konkurrensneutrala villkor, tillgången till stationer, tågmateriel, service och personal med nödvändig kompetens samt tillgång till nödvändiga informations- och bokningssystem.

4 *Utvecklingen och omfattningen av den samhällsköpta trafiken* bör följas och utvecklingen mellan kommersiell och upphandlad trafik bör jämföras. Därutöver bör särskild uppföljning och utvärdering göras av hur konkurrensen utvecklas över tid i Rikstrafikens och trafik huvudmännens upphandlingar rörande persontrafik med järnväg. Även de långsiktiga trafikförsörjningsprogrammen bör följas upp, varvid man bör se på i vilken utsträckning och på vilket sätt de givna signalerna avspeglar sig i de kommersiella aktörernas verksamhet.

I det fortsatta diskuterar och utvecklar jag valet av mått och indikatorer närmare.

Effekter för resenärer

Av helt avgörande betydelse för genomförandet av en lyckad avreglering är givetvis resenärernas uppfattning och upplevelser av trafiken. Effekterna för resenärerna bör därför följas noga och mätas genom utvecklingen av pris, kvantitet och kvalitet mätt som punktlighet och turtäthet samt kundnöjdhet i andra aspekter. Därtill bör andra omständigheter som t.ex. utvecklingen av tillgängligheten för funktionshindrade noga följas.

Pris

Ett viktigt kriterium för utvärderingen av reformer som ökar konkurrensen är hur konsumentpriserna utvecklas. Som jag utvecklat tidigare i mitt betänkande menar jag dock att lägre priser kanske inte är det enskilt viktigaste, kanske inte ens heller alltid det av resenärerna mest önskade, inslaget till följd av avregleringen av monopolet. Däremot bör man enligt min mening kunna förvänta sig ett ökat inslag av prisvärda resor, vilken kan innebära såväl högre som lägre priser beroende på vilken typ av resa till vilket efterfrågat innehåll och kvalitet det gäller. Om priserna däremot entydigt stiger överlag är det tveksamt om förändringarna kan sägas gynna konsumenterna som grupp.

Att mäta priset på en tågresor är inte lika enkelt som det var för några decennier sedan. Den som vill samla in prisinformation i dag måste hantera närmast en oändlig räkka av tidpunkter, både för inköp och för resa, och biljettkategorier. Det är inte osannolikt att moderna prissättningsmekanismer har stora fördelar för att sätta mer optimala priser – både företagsekonomiskt och samhällsekonomiskt – men det försvårar enhetliga prisjämförelser. Econ Pöyry pekar emellertid i sin rapport på sätt att få fram jämförbara priser, t.ex. i form av ett stickprov av resor. Jag menar att man bör kunna använda sig av de metoder som

Econ Pöyry föreslår för att skapa ett järnvägsindex tillräckligt för att kunna mäta prisutvecklingen. Ett komplement eller ett alternativ för att följa prisutveckling är den rapport som kontinuerligt framställs av KTH på uppdrag av Banverket¹⁰⁶.

Kvantitet

För att konkurrensen ska anses lyckad ur konsumenternas perspektiv krävs att tågresandet ökar, antingen för att det blivit billigare eller för att kvaliteten i restjänsten ökat. I någon mån är detta en av de mest centrala variablerna för att avgöra konkurrensens effekter för konsumenterna. En möjlig effektivitetsvinst med konkurrensen är att de sträckor och tidpunkter som körs optimeras bättre, vilket kan leda till att vissa sträckor och tidpunkter som idag trafikeras mer än vad resenärernas betalningsvilja motiverar kommer att förlora trafik till andra, mer optimala, tåglägen. Därför bör aggregerade mått som passagerarkilometer på hela den konkurrensutsatta sträckan sannolikt enligt min mening vara en effektiv kvantitetsindikator.

Vid kontrollstationer och i utvärderingar bör utvecklingen på de olika stäckningarna jämföras med situationen innan marknadsförutsättningarna förändrades. Härvid bör även antalet resor jämföras för att skapa en tydligare bild av hur resandet utvecklats.

Det finns även andra aspekter som kan vara intressant att belysa från ett kvantitativt perspektiv. En sådan aspekt är jämställdhet, dvs. om kvinnors och mäns resande utvecklas på olika sätt efter reformens genomförande. Därmed menar jag att man även bör följa hur dessa två gruppers resande utvecklas över tid. Sådana uppgifter finns inte tillgängliga idag utan bör samlas in vid kontrollstationer i samband med utvärderingar.

Kvalitet

För att utvärdera konkurrensens effekter ur ett konsumentperspektiv behövs någon form av kvalitetsmått. Även om kvantiteter och priser skulle vara oförändrade på några års sikt kan tågens attraktivitet ha stigit genom att konkurrensen tvingat fram kvalitetshöjningar.

Jag föreslår att kvalitet först och främst följs upp genom två rimligt enkla och kvantifierbara mått nämligen punktlighet och turtäthet.

Punktlighet

¹⁰⁶ Rapporten Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige, Järnvägsgruppen vid KTH. Rapporten tas fram vartannat år med hjälp av en databas över utbud och priser på 56 järnvägslinjer i Sverige.

Punktligheten är en central del i hur kvalitet i resandet kan bedömas. Om konkurrensen leder till en ökad kvantitet finns risk att punktligheten kommer att sjunka. Det är dessutom fler operatörer som ska samordna sig. Om fördelningen av tåglägen däremot kan ske på ett effektivt sätt och konkurrensen gör att operatörerna optimerar trafiken bättre är det dock möjligt att försämringen kan minimeras. I en löpande uppföljning av punktlighet i järnvägstrafiken kan även fortsättningsvis, som görs idag, andelen tåg som ankommer till slutstation tidigare än fem minuter efter utsatt tid användas som huvudsakligt mått för att beskriva utvecklingen. Ett mer ingående sätt att följa upp punktligheten är att mäta förseningen per resande. I och med att förseningar i systemet är starkt korrelerade kan det dock vara rimligt att mäta endast vid ett fåtal stationer, i synnerhet start- och slutstationer, i syfte att hushålla med insamling och bearbetning av data.

Vid en genomgripande utvärdering kan det dock finnas skäl att utnyttja Banverkets mer detaljerade information till en djupare studie. Framför allt vore det intressant att göra jämförelser mellan olika sträckor och få en rikare bild över förseningarnas karaktär genom att se på fördelningen av ankomsttider för olika tidpunkter och olika sträckor.

Turtäthet

En annan viktig kvalitetsindikator för tåget är hur ofta tågen går, det vill säga turtätheten. Efterfrågan skiljer sig kraftigt mellan olika intervall efter klockslag, veckodag och säsong. Med hänsyn till att samhällsekonomiska och företagsekonomiska intressen i huvudsak sammanfaller kan en löpande uppföljning begränsa sig till att se på turtätheten för viktigare linjer och sträckor på dygns- eller veckobasis, samt ett urval sträckor som är intressanta från ett regionalt perspektiv.

Vid en genomgripande utvärdering kan det dock finnas skäl att mer noggrant granska hur turtätheten på flera delsträckor över de konkurrensutsatta linjerna utvecklats.

Kundnöjdhet i andra aspekter

De tidigare diskuterade kvalitetsmåten är som konstaterats i viss utsträckning kvantifierbara och objektivt mätbara. För att fånga mer subjektiva kvalitetsupplevelser menar jag att det även är intressant att studera hur kundnöjdhet utvecklar sig över tid mätt i ett antal andra aspekter. Denna lista ger några exempel.

- Enkelhet att hämta information om en resa
- Enkelhet att boka en resa, både för Internetanvändare och för dem som inte använder Internet
- Bekvämlighet under resan: på stationen, vid sittplats, i restaurangvagn, på toalett, vid byte och så vidare.
- Bemötande från personal

- Hantering av förseningar, t.ex. störningsinformation
- Hantering av klagomål

I detta sammanhang är det också viktigt att fånga upp skillnader i mäns och kvinnors upplevelser av hur järnvägsresandet utvecklas.

I dag sker denna typ av undersökningar decentraliserat – av operatörer, av Rikstrafiken, av trafikhuvudmän och av Banverket, vilka naturligt nog fokuserar på olika aspekter av resandet. En undersökning av hur kundnöjdheten utvecklas på marknaden för persontrafik med järnväg efter en konkurrensutsättning bör ha ett perspektiv som omfattar hela resan.

Vid mätningarna bör särskild vikt läggas vid att göra mätningar jämförbara mellan olika tidpunkter och operatörer. Dessutom är det av vikt att jämförbara studier av subjektiva faktorer görs både före och efter konkurrensutsättningen.

Den löpande uppföljningen bör redovisa någon form av kundnöjdhetsindex, baserat på frågor som omfattar hela resan – från bokning till ankomst och eventuella klagomål i efterhand, liksom ett sammanfattande omdöme. Även jämställdhetsperspektivet bör belysas genom att jämföra hur kvinnor och män svarat på samma frågor.

Undersökningen bör göras på ett representativt urval och vara fullt jämförbar mellan olika tidpunkter.

Vid en genomgripande utvärdering kan det därutöver finnas skäl att se djupare på särskilda problemområden som framkommit i den löpande uppföljningen.

Tillgänglighet för funktionshindrade

Det är inte otänkbart att ett högre konkurrenstryck kan få effekter på tillgängligheten för funktionshindrade. Också detta kan ses som en kvalitetsfaktor men skiljer sig genom att den också är ett absolut krav från samhällets sida. På så vis blir förmågan att kunna erbjuda resor med hög tillgänglighet för funktionshindrade inte ett konkurrensmedel på samma vis som andra kvalitetsfaktorer. Det hindrar givetvis inte att vissa järnvägsföretag kan vilja upprätthålla en högre nivå än vad lagen kräver och i större utsträckning än andra profilera sig mot denna målgrupp. Av flera skäl finns det därför anledning att bevaka utvecklingen av tillgängligheten för funktionshindrade efter en konkurrensutsättning.

I sin rapport hänvisar Econ Pöyry till undersökningar av tillgängligheten för funktionshindrade som tidigare gjorts för bland annat Banverkets räkning, men som har varit behäftade med vissa metodproblem. Vidare anges att inom Socialstyrelsen pågår i dag ett projekt för att kartlägga hur funktionshindrade uppfattar sin livssituation och därmed identifiera

viktiga åtgärder för att förbättra funktionshindrades situation. Enligt planerna ska en pilotstudie genomföras under 2009, och den första rapporten publiceras under 2010, för att därefter följas av liknande undersökningar vartannat år. Med längre intervall kan särskilda områden djupstuderas. Projektledningen på Socialstyrelsen har till Econ Pöyry uppgett att man förutser att samarbete kommer att ske med berörda myndigheter och andra intresserade organisationer.

Den löpande uppföljningen bör rapportera utvecklingen av centrala mått för tillgängligheten, liksom utvecklingen av de tillfrågades faktiska resande. Jag instämmer med Econ Pöyry i att arbetet lämpligen bör samordnas med Socialstyrelsens undersökning, och frågorna formuleras efter samråd mellan utvärderaren och Socialstyrelsen.

Uppgiftsinsamlandet bör kunna samordnas med de uppgifter som redan tas in om resande och kvantiteter. Vidare bör antalet fordon anpassade för rörelsehindrade följas upp. Om det behövs för att kunna utvärdera situationen före och efter reformernas genomförande kan det vara av intresse att inkludera åtminstone mer övergripande mått i Socialstyrelsens pilotstudie under 2009.

Vid en mer genomgripande utvärdering bör den ansvariga utvärderaren samordna en eventuell djupstudie med Socialstyrelsens fördjupade undersökningar.

Mätpunkter och ansvar

Analysen av prisutvecklingen bör utgå från den statistik SCB samlar in för prisindex. Urvalet baseras på sekretessbelagda uppgifter om hur stor andel av omsättningen som härrör från olika sträckor och ungefärligen hur långt i förväg bokning sker. Med ett stort antal biljetter, vars exakta utformning är okänd för prissättaren, bör SCB:s data ge en tillräckligt god bild för den löpande uppföljningen. Därutöver bör redovisningen omfatta utvecklingen av priser för kommersiell trafik och upphandlad trafik då de trafikerar samma sträckor. Som ett alternativ eller ett komplement kan även i fortsättningen den av Banverket beställda KTH-rapporten läggas till grund för att bedöma prisutvecklingen. Transportstyrelsen eller Banverket bör i så fall ansvara för att rapporten framställs.

För att både löpande och i utvärdering vid kontrollstationer kunna beakta den tekniska och ekonomiska utvecklingens effekter på resandet bör utvecklingen av resekostnader för järnvägsresor även relateras till utvecklingen av resekostnader för andra färdstätt.

De kvantiteter som idag redovisas av SIKKA med hjälp av Banverket är passagerarkilometer och antalet resor. Av affärssekretessskäl redovisas dock inte dessa uppdelade på sträckor eller på operatörer. Myndigheterna har dock information för varje operatör. Sammantaget ger utvecklingen av passagerarkilometer och antalet resor information om huruvida

utvecklingen beror på förändringar i längd eller frekvens i resandet. Om detta redovisas separat för kommersiell och upphandlad trafik ges dessutom en indikator på i vilken mån de två konkurrerar med varandra. Redovisning av utvecklingen av den upphandlade trafiken bör åläggas Rikstrafiken och trafikhuvudmännen.

För att skilja effekterna av reformer på järnvägssidan från den allmänna utvecklingen i ekonomin och i trafiken bör även utvecklingen av transportarbetet på nationell nivå relateras till utvecklingen av resandet med andra färdstätt. Information om detta bör tillhandahållas av SIKA som statistikansvarig myndighet.

När det gäller mätningar av punktlighet och turtäthet, liksom uppföljning av jämställdhetsaspekterna, bör uppgifter kunna hämtas från Banverket som även i fortsättningen bör vara behjälplig i statistikproduktionen till underlag för utvärderingens mer genomgripande analys.

Rikstrafiken och trafikhuvudmännen bör även fortsättningsvis följa upp och utvärdera kundnöjdheten i den trafik de ansvarar för. Utvärderaren bör ansvara för att med underlag från bl.a. trafikoperatörernas egna mätningar sammanställa och redovisa kundnöjdhetsindex för den kommersiella trafiken. Operatörerna bör åläggas att lämna uppgifter till utvärderaren som underlag till denna redovisning. Uppgifter från resenärsorganisationer, klagomålsärenden från Konsumentverket m.fl. bör också kunna nyttjas som underlag i detta arbete.

Beträffande tillgängligheten för funktionshindrade bör Socialstyrelsens pilotstudie ligga till grund för mer genomgripande utvärdering tillsammans med utvärderaren.

Effekter för marknadsaktörer

Konkurrensvillkoren och utvecklingen av konkurrensen på marknaden till följd av ett genomförande av mina förslag bör följas på särskilt två områden. Dels gäller det hur strukturen på marknaden förändras med fokus på marknadskoncentration, företagsrörlighet och möjligheter för befintliga aktörer att utöva sin marknadsmakt. Dels gäller det hur tillgången till sådana nödvändiga gemensamma funktioner som t.ex. spår, fordon och biljettsystem utvecklas. Här gäller också att fästa särskild uppmärksamhet vid vilka möjligheter nya potentiella aktörer har att konkurrera med de redan etablerade företagen.

Marknadskoncentration

Ett sätt att mäta konkurrenstrycket på en marknad är att se till antalet företag och deras storlek, den s.k. marknadskoncentrationen. För att mäta marknadskoncentrationen är det lämpligt att i den löpande uppföljningen använda det s.k. Hirschman-Herfindahl-indexet (HHI) där man ser på summan av alla aktörers kvadrerade andel av

omsättningen. Höga värden på HHI indikerar att antalet aktiva aktörer är litet, vilket ökar risken både för lägre intensitet i konkurrensen och för otillåtna samarbeten som kan hämma konkurrensen. En förutsättning för att kunna använda måtten är dock att man avgränsar vilken/vilka marknader som är relevanta. (För en närmare beskrivning av HHI-måttet och dess användning se Econ Pöyrys rapport.) Jag menar att HHI över företagens omsättning bör kunna tjäna som en indikator över hur koncentrationen på marknaden ser ut och utvecklas. Det betyder inte att det bör vara det enda måttet utan slutsatser om utvecklingen bör givetvis kompletteras med mer kvalitativ analys.

Ett alternativ är att som idag sker basera HHI på personkilometer. Ett sådant index tas idag fram av Banverket på uppdrag av Järnvägsstyrelsen. Som detta index beräknas idag ger det dock inte möjlighet att ta hänsyn till ägarstrukturer, vilket ger ett lägre och således inte helt rättvisande index än annars.

Företagsrörlighet

En annan indikation på konkurrensintensiteten kan ges av hur stor andel av företagen som rör sig in på eller ut från en marknad under en given period. En hög rörlighet indikerar därvid att det är enkelt för utmanare att ta sig in på marknaden och att konkurrensstrycket slår ut de minst effektiva företagen. En låg rörlighet kan å andra sidan tyda på att det är svårt att utmana de befintliga marknadsaktörerna, och att de är skyddade från konkurrensstryck eller rentav har ingått ett otillåtet samarbete för att hålla konkurrensen borta.

På samma sätt som för mått på marknadskoncentration måste, som också Econ Pöyry påpekar, analysen av rörlighet basera sig på en definition av en relevant marknad. Mått på rörlighet anknyter nära till frågan om inträdes hinder för utmanare på marknaden. Jag återkommer till denna diskussion. Men genom att även se närmare på vilken typ av aktörer som träder in och ut ur marknaden kan man få kompletterande information om marknadsförutsättningarna.

Marknadsmakt

Ett intressant mått på hur väl konkurrensen fungerar är företagens så kallade marknadsmakt, det vill säga deras förmåga att ta betalt över sina marginalkostnader. En övergripande bild kan erhållas genom att studera vinstmarginalerna (främst rörelsemarginalerna, det vill säga resultat efter avskrivningar dividerat med omsättning) i olika företag och branscher, men man måste hålla i minnet att skillnader kan bero på olika effektivitet, organisation eller redovisningsmetod likväl som på bristande konkurrens. Vinstmarginaler är därmed i viss mån ett trubbigt mått, eftersom bristande konkurrens inte är den enda orsaken till höga vinstmarginaler. Inte minst i en kapitalintensiv bransch som järnvägsindustrin kan det dessutom föreligga stora skillnader mellan olika företags kapitalkostnader beroende på om de hyr eller äger sin

materiel, hur materielen avskrivs i redovisningen och hur deras finansieringsstrukturer ser ut. En mer djuplodande analys av vinstmarginalerna och marknadsmakten kan dock enligt min uppfattning vara användbar vid framtida utvärderingar och beslut om marknadsreglering.

Höga fasta kostnader och andra inträdeshinder

I alla branscher gör höga fasta kostnader det svårare att ta sig in på marknaden för en utmanare. Är kostnaderna dessutom irreversibla, dvs. icke återvinningsbara, och det således saknas ett andrahandsvärde för den anläggning eller egendom man tvingas investera i blir inträdeströskeln än högre. Det gäller dock i mindre utsträckning företag som ingår i stora koncerner, eller på annat sätt har god tillgång till riskkapital. Generellt gör emellertid höga fasta, ibland irreversibla, kostnader det mer riskfyllt att göra en nyinvestering.

Redovisningsmått som tyder på höga fasta kostnader gör att en reglerare bör vara särskilt uppmärksam på sådana inträdeshinder. En bild av hur höga de fasta kostnaderna är ges av redovisningens kostnader för avskrivningar samt av finansiella kostnader som jag menar bör kunna användas för att skapa en indikator på hur pass utmaningsbar marknaden är. Även här bör man dock beakta att måtten påverkas av effektivitet, organisationsformer, finansieringsstrukturer och redovisningsregler. Avskrivningskostnaderna för ett företag som äger lok och vagnar kommer exempelvis att skilja sig avsevärt från dem för ett bolag som hyr sina fordon.

Förutom höga investeringskostnader kan även andra typer av barriärer påverka etableringen på marknaden. En uppföljning bör därför även ske av t.ex. konkurrensbegränsande regleringar, kontraktstider i den upphandlade trafiken eller andra faktorer som kan ha betydelse för etablering och konkurrensvillkoren på marknaden. Järnvägsstyrelsens årliga branschanalys omfattar redan idag förhållanden som dessa och bör även i fortsättningen ligga till grund för att bedöma och utvärdera utvecklingen på marknaden.

Tillgång till gemensamma funktioner

I en bransch som persontrafik på järnväg avgörs möjligheten att etablera sig, utöver ett formellt tillstånd att driva trafik, i hög utsträckning av tillgången till nödvändiga gemensamma funktioner eller flaskhalsar som spårkapacitet, fordon och fordonsservice eller, i tillämpliga fall, gemensamma system för information och biljettbokning.

Kapacitetstilldelning

Tilldelningen av tåglägen kommer sannolikt, liksom nu, även i fortsättningen vara ett viktigt konkurrensmedel för aktörerna på den framtida persontrafikmarknaden. Att processen för tilldelning av spårkapacitet är transparent är därför centralt inte bara för de företag

som redan finns på marknaden, utan i lika hög utsträckning för den aktör som överväger att ge sig in i konkurrensen. Denna transparens måste gälla både vid planering när tidtabellerna bestäms och för prioritering när oplanerade störningar har uppstått. Från konkurrenssynpunkt är det därmed av intresse att följa upp både vilka principer som används, hur de tillämpas samt föra statistik över t.ex. icke använda tåglägen i syfte att se om detta utgör ett faktiskt problem. Beskrivningen av såväl utvecklingen av kapacitetstilldelningsmodellen som tillämpningen av den lär i huvudsak bygga på Banverkets dokumentation.

En mer genomgripande utvärdering bör komplettera detta med en undersökning av hur både befintliga och potentiella aktörer ser på processen, dess transparens och möjlighet för utomstående att bli tilldelade attraktiva lägen och hur de behandlas vid oplanerade störningar. Det kan även vara intressant att närmare analysera orsakerna bakom eventuellt icke utnyttjade tåglägen i syfte att klarlägga om detta främst beror på systemets utformning eller företagens egna överväganden.

Tillgång till fordon och service samt kompetens

Fordonsförsörjningen är central för att åstadkomma en fungerande konkurrens i såväl den kommersiella som i den upphandlade trafiken. Hur lätt det är för en utmanare att få tillgång till lok och vagnar är därmed ett viktigt mått på konkurrenstrycket. Detsamma gäller tillgången till underhållstjänster. Kvaliteten på dessa, i synnerhet vad gäller fordon, kan dessutom vara ett viktigt konkurrensmedel för nya operatörer. En ny aktör kan profilera sig genom att erbjuda särskild komfort eller snabbhet, eller genom att priskonkurrera med äldre vagnmateriel. Uppgifter om hur såväl den statligt som den privat ägda fordonsparken utvecklas och till vilka villkor den tillhandahålls bör således ligga till grund för att indikera tillståndet på fordonsmarknaden.

Till frågan om tillgång på fordon och service hör även tillgång till rätt kompetens för att driva en verksamhet på persontrafikmarknaden. En sådan verksamhet behöver tillgång till personal med flera olika kompetenser. Vad gäller underhåll och service behövs tekniker med rätt kompetens för att hantera den vagnpark som är avsedd för persontrafik. Vad gäller den dagliga driften behövs även tillgång till lokförare. Om tillgången på personal med rätt kompetens är bristfällig kan detta påverka konkurrensförhållandena på marknaden och försvåra nytillträde. Bland annat uppgifter om antal och lokalisering av verkstäder och depåer liksom tillgången till kompetens bör enligt min mening vara lämpliga och informativa mått för att bedöma utvecklingen på underhållsmarknaden. Dessa m.fl. bör ingå i en kvalitativ beskrivning av marknaden till grund för närmare analys och utvärdering.

Informations-, biljett- och bokningssystem

Den fortsatta utvecklingen av ett gemensamt biljettsystem inom ramen för Samtrafiken liksom utformning och genomförandet av den nya styrorganisationen enligt mina förslag bör följas upp noga. Vidare bör verksamheten löpande följas för att se i vilken utsträckning nya aktörer får tillgång till dess resurser. Samtrafiken bör åläggas att dels rapportera från genomförandet (villkor kring anslutning etc.), dels löpande rapportera hur verksamheten fortskrider.

I samband med en utvärdering av genomförandet av den nya organisationen bör även befintliga och potentiella aktörer intervjuas för att kartlägga deras erfarenheter av hur informations- och biljettsystemen fungerat i praktiken samt hur dessa system påverkar möjligheterna för nya aktörer att komma in på marknaden.

Tvister mellan marknadsaktörer

Järnvägsstyrelsen, från den 1 januari 2009 Transportstyrelsen, hanterar bl.a. frågor som ger information om vilka problem som kan finnas inom persontrafiken med järnväg. Till uppgifterna hör bl.a. tvistlösning. Tvisterna kan exempelvis röra tilldelningen av kapacitet, avgifter eller tillhandahållandet av vissa tjänster. Härigenom samt genom övriga tillsynsuppgifter torde Transportstyrelsen få information om hur företagen agerar på marknaden samt information om eventuella problem. Genom mitt förslag till marknadstillträdesmodell är det vidare Transportstyrelsen som ska pröva ansökningar från trafikhuvudmännen om utvidgad trafikeringsrätt. Beslutet ska kunna överklagas till domstol. En sammanställning av relevanta ärenden hos Transportstyrelsen och i domstol kan ge viktig information om eventuella problemområden på den konkurrensutsatta marknaden för persontrafik.

Mätpunkter och ansvar

Uppgifter om företag och deras finansiella förhållanden till grund för att mäta marknadskoncentration, marknadsmakt och företagsrörlighet bör kunna hämtas ur Transportstyrelsens företags- och tillståndsregister samt ur järnvägsföretagens bokslut och annan företagsredovisning. Operatörerna bör åläggas att rapportera in sådana uppgifter, utläst ur årsredovisningen för den svenska verksamheten, till utvärderaren. I detta sammanhang kan det vara lämpligt att den befintliga ekonomiska särredovisning som företagen är skyldiga att lämna till Järnvägsstyrelsen utvidgas för dessa syften. Företagens behov av sekretess bör dock beaktas vid redovisningen av resultat och tillgång till data, i linje med det resonemang om effektiva mått som jag fört ovan.

Beträffande marknadens tillgång till de här diskuterade gemensamma funktionerna bör såväl Banverket som Rikstrafiken få i uppgift att löpande avrapportera utvecklingen. Banverket bör fortsatt (utöver de uppgifter som formulerats i det särskilda regeringsuppdraget om utvecklingen av en kapacitetstilldelningsmodell) ställa samman och redovisa statistik från resultatet av den årliga tågplaneprocessen.

Tillståndet på såväl fordonsmarknaden som underhållsmarknaden bör följas noga av utvärderaren, bl.a. vad gäller företagsetablering och utveckling av konkurrensen. Jernhusen och Banverket bör få i uppdrag att löpande redovisa hur mark och anläggningar används. Rikstrafiken och Transitio bör föra statistik och redovisa användningen av den statliga respektive kommunala fordonsflottan. I övrigt bör uppgifter om utvecklingen av fordonsflottan på järnvägsmarknaden kunna hämtas ur relevanta fordonsregister.

Samtrafiken AB bör få i uppdrag att redovisa uppbyggnad och utveckling av det gemensamma informations- och biljettsystemet.

Utvärderaren bör få en sammanhållande uppgift i att med hjälp av underlag från berörda myndigheter och järnvägsoperatörer följa och beskriva samt analysera utvecklingen av järnvägsoperatörernas tillgång till spår, fordon och biljettsystem. Statistik och löpande rapporter från Banverket, Rikstrafiken m fl offentliga fordonsförvaltare samt från Samtrafiken bör utgöra underlag för analys och utvärdering. Utvärderingsarbetet kan därutöver formas kring kvalitativa bedömningar och intervjuer eller enkäter till företagen om vilken tillgång de har, och hur villkoren ser ut, till funktioner som dessa.

Transportstyrelsens och Konkurrensverkets klagomålsärenden och tvister mellan marknadsaktörer bör utgöra ytterligare underlag för att följa hur marknadsvillkoren utvecklas. De båda myndigheterna gör få i särskild uppgift att sammanställa statistik från denna ärendehantering till underlag för en mer genomgripande analys och utvärdering av förhållandena på marknaden.

Effekter för samhället

Att införa konkurrens i den kommersiella trafiken kan ha effekter också på samhällets aktörer dvs. myndigheter och andra berörda organ med ansvar för den samhällsköpta trafiken. Även om den upphandlade trafiken redan är konkurrensutsatt kommer också denna att påverkas på olika sätt av att den kommersiella trafiken avregleras. Sannolikt påverkas omfattningen och inriktningen på den upphandlade trafiken av mina förslag liksom konkurrenssituationen i enskilda upphandlingar. Detta kan även leda till betydelsefulla indirekta effekter för konsumenterna i form av påverkan på pris, kvantitet och kvalitet.

Det förslag till ny marknadstillträdesmodell som jag lägger kommer självfallet vidare att ha effekter på Rikstrafikens och trafikhuvudmännens verksamhet. Ett område som kan komma att påverkas är budgetar och förutsättningarna för att finansiera upphandlad trafik. Exempelvis skulle ett eventuellt behov av att upphandla mer trafik leda till att kraven på dessa aktörer ökade. Men utvecklingen kan lika gärna gå åt andra hållet genom att den kommersiella marknaden växer och tar över sådan trafik

som upphandlas idag. Mina förslag om långsiktiga trafikförsörjningsprogram och annonseringsförfarande kommer däremot utan tvekan att påverka upphandlingsprocessen och ställa ökade krav på berörda parter. Därutöver kan upphandlingssituationen även påverkas av att det finns flera aktörer inom den kommersiella persontrafiken.

Hur förhållandet mellan kommersiell och upphandlad trafik utvecklar sig är lämpligt att följa också för att kunna skapa sig en bild av hur trafikhuvudmännens verksamhet påverkas av konkurrensutsättningen. Därmed bör operatörerna åläggas att redovisa sitt transportarbete i den kommersiella trafiken och Rikstrafiken och trafikhuvudmännen ska redovisa den upphandlade trafiken.

Även de berörda myndigheterna och deras arbete med anledning av de föreslagna förändringarna bör givetvis också följas upp. Initiativet till sådan uppföljning och utvärdering bör dock ligga hos regering och Riksdag och behandlas därför inte närmare i mina överväganden här.

Mätpunkter och ansvar

Trafikhuvudmännens och Rikstrafikens upphandlingsdokumentation samt uppgifter och redovisning från Transportstyrelsen, Banverket med fler ansvariga myndigheter på järnvägsområdet bör ligga till grund för att mäta effekterna för samhällets aktörer. I dagsläget förefaller det däremot inte finnas någon sammanhållen statistik över hur konkurrensen i Rikstrafikens och trafikhuvudmännens upphandlingar inom järnvägstrafiken utvecklas över tid, varför en sådan sammanställning kommer att behöva göras i särskild ordning.

Den löpande uppföljningen bör redovisa mått över konkurrensen i den upphandlade järnvägstrafiken. Detta mått bör visa åtminstone antalet anbud, vinnande anbud och genomsnittligt anbud för de kontrakt som upphandlats. Dessa bör relateras till tidigare anbud för samma eller liknande avtal, varvid skillnaderna analyseras. Man bör även följa omfattningen av och inriktningen på upphandlad trafik. Vad gäller inriktning kan det bl.a. vara intressant att följa fördelningen mellan upphandling i form av entreprenader och i form av ett antal platser på kommersiellt drivna tåg.

Trafikhuvudmännens och Rikstrafikens långsiktiga trafikförsörjningsprogram kommer att resultera i ett gediget underlag för att bedöma utvecklingen av trafiken. Detta gäller särskilt den upphandlade trafiken men kan även ge grund för översiktliga bedömningar om konkurrensutrymmet på den kommersiella delen av marknaden. Här bör man se närmare på i vilken utsträckning och på vilket sätt de givna signalerna avspeglar sig i de kommersiella aktörernas verksamhet antingen inom den kommersiella trafiken eller inom den upphandlade trafiken. Berörda myndigheter bör åläggas att dokumentera och tillställa programmen till utvärderaren som får i uppgift att

sammanställa informationen till grund för närmare analys och utvärdering.

Vidare bör en sammanställning göras av Transportstyrelsens ärenden inkl. eventuella överprövningar rörande utvidgad trafikeringsrätt. Konkurrensverket bör slutligen åläggas att dokumentera och redovisa klagomål gällande villkoren på marknaden som i upphandlingar. Berörda myndigheter bör årligen kunna sammanställa statistik över inkomna ärenden samt en sammanställning över de frågor som berörs i dessa klagomål.

Sammanfattningsvis

I det följande sammanfattas en skiss över strukturen i mitt förslag till modell för uppföljning och utvärdering. Som redan nämnts utgår den i stora delar från Econ Pöyrys förslag men har kompletterats med egna tillägg och förslag.

Mätobjekt	Huvudsaklig indikator	Inrapporteringsansvar 107
<i>Effekter för resenärer</i>		
Pris	Priser på ett urval	SCB eller Banverket
Kvantitet	Passagerarkilometer	Operatörerna
Punktlighet	Punktighet	Banverket
Turtäthet	Turtäthet på viktigare sträckor	Banverket
Kundnöjdhet i övriga aspekter (bl.a. jämställdhet)	Index i enkät över kundnöjdhet	Transportstyrelsen
Tillgänglighet för funktionshindrade	Index i tillgänglighetsenkät samt faktiskt resande	Transportstyrelsen
<i>Effekter för marknadsaktörer</i>		
Marknadskoncentration	HHI över omsättning eller personkm	Operatörerna
Företagsrörlighet	Beskrivning av in- och utträde	Transportstyrelsen
Marknadsmakt	Rörelsemarginaler	Operatörerna
Höga fasta kostnader och andra inträdeshinder	Avskrivningar och finansiella kostnader	Operatörerna
Tillgång till nödvändiga gemensamma funktioner		
- Spårtilldelning	Kvalitativ beskrivning av processen	Banverket
- Tillgång till fordon och service, samt kompetens	Kvalitativ beskrivning av marknaden	Transportstyrelsen
- Informations- och bokningssystem	Kvalitativ beskrivning av utvecklingen i Samtrafiken och på marknaden	Transportstyrelsen
Klagomål	Statistik över inkomna ärenden	Transportstyrelsen och Konkurrensverket
<i>Effekter för samhället</i>		
Trafikförsörjningspgm	Statistik över trafikeringslinjer och	Transportstyrelsen,

• ¹⁰⁷ Inrapporteringsansvaret avser den eller de som har i ansvar att leverera in uppgifter och analyser inom ramen för den löpande uppföljningen. Sådana uppgifter ligger sedan till grund för utvärderarens mer genomgripande analyser och utvärdering vid kontrollstationer.

	avtal	trafikhuvudmän och Rikstrafiken
Utvidgad trafikeringsrätt	Statistik över inkomna ärenden	Transportstyrelsen
Anbud i upphandling	Statistik över antal anbud och priser	Rikstrafiken och trafikhuvudmännen

Genomgående föreslår jag att mått och prestationer studeras och följs upp årligen. Vissa indikatorer är mer arbetskrävande och kan därför vara mer lämpade att använda vid mer genomgripande utvärderingar, t.ex. olika regelbundet, men inte årligen, återkommande kontrollstationer. De kan i vissa fall även anpassas till att omfatta mindre delar av marknaden eller vara mindre detaljerade under en löpande uppföljning än vid en kontrollstation. Som jag tidigare varit inne på bör de flesta måtten redovisas separat för kommersiell och upphandlad trafik. För vissa indikatorer föreslår jag dock att information redovisas för den sammantagna marknaden, eller bara för den kommersiella. Av praktiska skäl är det dock möjligt att de upphandlande enheterna och utvärderaren vill samordna sitt arbete.

10.5 En sammanhållande uppföljnings- och utvärderingsfunktion

Utvärdering bör arbetsmässigt och ansvarsmässigt skiljas från uppföljning. Uppföljning görs i regel av den som har ansvaret för verksamheten medan utvärdering oftast bör göras av oberoende part för att resultatet inte skall ifrågasättas. Insamling och uppföljning av data och uppgifter från företagen bör skötas av för området eller uppgiften ansvarig myndighet. Ansvaret att samla och övergripande sammanställa och redovisa uppgifter från den löpande uppföljningen bör i förekommande fall åligga Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen bör också ha ansvaret för att de utvärderingar som ska göras vid olika tidpunkter och kontrollstationer kommer till stånd. I texten ovan benämns denna funktion, där inget annat anges, *utvärderaren*. Genomförandet av utvärderingarna kan Transportstyrelsen antingen göra i egen regi eller välja att anlita fristående utvärderingsorgan.

10.6 Förslag till regeländringar med anledning av förslagen i detta kapitel

- I järnvägslagen bör föras in en bestämmelse om att den som utför eller organiserar persontrafik på järnväg samt berörda myndigheter ska lämna uppgifter som är nödvändiga för uppföljning och utvärdering av persontrafikmarknaden på järnväg.
- I Transportstyrelsens instruktion bör anges att myndigheten har huvudansvaret för uppföljning och utvärdering av järnvägens utveckling och effekterna av den fortsatta avregleringen.
- Det bör tydliggöras i Banverkets instruktion att myndigheten ska lämna uppgifter till Transportstyrelsen i dess sammanhållande

funktion att ansvara för uppföljning och utvärdering. Särskilt ska Banverket upprätta kvalitativa beskrivningar av kapacitetstilldelningsprocessen.

- I Rikstrafikens instruktion bör föras in att myndigheten ska lämna statistik över trafikering, linjer och avtal samt över anbud och priser till Transportstyrelsen för dess arbete med uppföljning och utvärdering.
- I Konkurrensverkets instruktion bör föras in att verket ska lämna relevant statistik för Transportstyrelsens arbete med uppföljning och utvärdering.

11 Plan för genomförande

Förslag

- Alla godkända järnvägsföretag ska ha trafikeringsrätt på det statligt förvaltade järnvägsnätet från och med den 1 januari 2010.
- Regeringen ska efter framställan kunna besluta om tillfällig inskränkning i trafikeringsrätten.

11.1 Beskrivning av nuläget

I dag har SJ AB generell trafikeringsrätt på hela det av staten förvaltade järnvägsnätet. Arlandabanan har i avtal rätt att trafikera en begränsad del av det statligt förvaltade nätet. Trafikhuvudmännen har trafikeringsrätt för lokal och regional trafik inom länet. Regeringen har beslutat om avsteg från detta bl.a. avseende trafik mellan Malmö och Göteborg samt mellan Malmö och Alvesta. Trafikföretag, som utför trafik upphandlad av Rikstrafiken, har trafikeringsrätt för denna trafik. Samtliga godkända järnvägsföretag har rätt att bedriva nattågstrafik och chartertrafik på det av staten förvaltade järnvägsnätet.

Den 1 januari 2010 öppnas järnvägsnätet för internationell persontrafik inklusive rätt att längs den internationella sträckan ta upp och lämna av passagerare utan att dessa behöver passera nationsgräns, s.k. cabotage. Alla persontåg mellan olika länder uppfyller dock inte definitionen av internationell persontrafik, utan en prövning måste göras för varje enskilt trafikupplägg.

Norrtåg AB, som är ett samverkansbolag för tågtrafik hos de fyra nordligaste trafik huvudmännen, påbörjar 2011 enligt beslut av riksdag och regering trafik på Mittbanan Sundsvall – Östersund – (Trondheim) och på vissa banor norr om denna. Trafiken sker i samverkan med Rikstrafiken.

Under utredningens gång har diskuterats om SJ AB:s trafikeringsrätt skulle avregleras successivt. Dels kan en geografisk uppdelning ske, dels en uppdelning på trafiksegmenten regional trafik, interregional trafik och den speciella interregionala trafik som kallas snabbtågstrafik.

En geografisk uppdelning kan ske på flera olika sätt men det är främst följande stråk som är aktuella.

Malmö – Göteborg
 Malmö – Stockholm
 Göteborg – Stockholm
 Stockholm Karlstad – (Oslo)
 Stockholm – Sundsvall – Östersund
 Stockholm – Mora

Banor som ansluter till ovanstående stråk hänföres till något av dessa.

Speciell uppmärksamhet bör ägnas de problem, som kan uppstå med av trafikhuvudmännen upphandlad trafik, när allmän trafikeringsrätt införes. SJ AB har som ovan nämnts f.n. trafikeringsrätt på hela det av staten förvaltade järnvägsnätet och utför trafik i den omfattning som SJ AB anser vara lönsamt. Trafikhuvudmännen eller Rikstrafiken handlar upp nödvändig trafik. SJ AB utför också trafik enligt avtal med trafikhuvudmän. Dessa upphandlingar har skett dels genom bruttoavtal dels genom nettoavtal. Det förekommer incitament i båda avtalsformerna vilket gör att många avtal i praktiken ligger mellan de båda avtalsformerna. Den trafik som för närvarande är upphandlad redovisas i bilaga 2.

Det sker en önskvärd snabb ökning av samtliga typer av tågtrafik. Detta har medfört en brist på infrastrukturkapacitet på en del järnvägssträckor, vilket kommer att bli alltmer besvärande trots stora investeringar i nya och förbättrade banor. Denna problematik har tidigare redovisats ingående i kapitel 7.

Det har framförts åsikter att ett slopande av SJ AB:s monopol till trafikeringsrätt skulle vara meningslös då inga nya tåg får plats på spåren under högtrafik kring storstadsområdena eller på en del linjesträckningar.

11.2 Överväganden

När SJ AB:s monopol på trafikeringsrätten upphör är det synnerligen viktigt att detta sker på ett sådant sätt att resenärerna upplever förändringen som positiv och inte tvärtom.

En successiv avreglering enligt ovanstående modeller skulle enligt min mening inte innebära några väsentliga fördelar vid en avreglering. Båda modellerna innebär en process utdragen i tid under vilken osäkerhet gäller för vad som ska komma. Denna osäkerhet kommer utan tvivel att verka hämmande för nya trafikföretag att satsa fullt ut på nya trafikupplägg. Vid en successiv avreglering är det sannolikt nödvändigt att ålägga SJ AB restriktioner i konkurrensen med andra trafikföretag. I annat fall kan SJ AB bl.a. korssubventionera och kraftigt försvåra nya trafikföretags inträde. Servicenivån gentemot resenärerna kan befaras bli lägre i jämförelse med nuläget på de sträckor som avregleras. Svårigheter torde uppkomma både för SJ AB att nyttja sina stordriftsfördelar och nya aktörer att bygga upp egna.

Mina förslag, inte minst vad avser att SJ AB behåller sin fordonsflotta, innebär att SJ AB har en stark position då monopolet upphör. Min uppfattning, grundat på tidigare avregleringar inom järnvägssektorn och

de upphandlingar som skett av trafik, är att SJ AB kommer att få en kraftig konkurrens som kommer att ske allt eftersom under de närmaste åren efter en avreglering. Nya operatörer måste överträffa det utbud av service som SJ AB erbjuder idag för att de ska kunna ta upp konkurrensen på de sträckor och marknadssegment SJ AB trafikerar. Därför kommer intåget av nya trafikoperatörer ske i en långsammare takt än vad som vore fallet om de hade kunnat lägga sig på en lägre servicenivå i konkurrensen.

Det är olyckligt för en allmänt önskad ökning av järnvägstrafiken att spårkapaciteten kommer att vara en begränsande faktor. Detta problem utgör dock enligt min mening inget hinder för en avreglering av trafikeringsrätten. Banverket har i sina beslut vad avser tilldelning av tåglägen att ta ställning till vilken samhällsnytta som är motivet för ett önskat tågläge. Banverket har således i uppgift att inom given bankapacitet släppa fram de mest angelägna tågen oberoende av vilket trafikföretag som söker kapacitet.

Jag finner att avregleringen av persontrafiken bör ske vid en och samma tidpunkt på hela det av staten förvaltade järnvägsnätet. Det har inte under utredningen kommit fram något som talar emot en snabb avreglering i tiden. Jag föreslår att avregleringen sker den 1 januari 2010. Det innebär att trafikoperatörer kan förbereda sig för att under april månad 2010 ansöka om tåglägen inför tågplaneskiftet i december för trafik som i huvudsak kommer att utföras 2011. Tåglägen kan naturligtvis sökas på restkapacitet dessförinnan.

De problem som under en övergångstid kan uppkomma med den av trafik huvudmän upphandlade trafiken är, på grund av de många olika avtalskonstruktionerna, svåra att beskriva och värdera. Ett uppenbart problem kan vara att ett kommersiellt trafikföretag börjar stanna på stationer där SJ AB inte tidigare har bedrivit egen kommersiell trafik. Då skulle ett trafikföretag som har ett nettoavtal, eller avtal med motsvarande innebörd, mot en trafik huvudman kunna hävda att avtalets grundförutsättningar, t.ex. i form av en utfäst eller på goda grunder presumerad ensamrätt att trafikera dessa stationer, har rubbats och begära skadestånd. Jag föreslår att regeringen efter framställan från trafik huvudmän ska pröva och i undantagsfall kunna inskränka rätten att ta upp och lämna av resenärer på sådana stationer. Det är främst vid nettoavtal som detta är aktuellt.

Förslaget är begränsat till att gälla avtal som är tecknade senast den dag kommittédirektiven för denna utredning tillkännagavs, dvs. den 8 november 2008 och enligt den avtalstid som gällde vid denna tidpunkt. Avtalstid som ingår i optioner som eventuellt utlöses efter detta datum ska således inte omfattas av regeringens prövning av uppehållsbilden för andra tåg. Följaktligen bör trafik huvudmän som väljer att utlösa optioner

justera för eventuella utfästelser eller presumtioner om ensamrätt i avtalen.

Genom åren har regeringen beviljat ett antal ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt för trafikhuvudmän. Mitt förslag innebär en mera strikt bedömning av sådana ansökningar än den bedömning som har legat till grund för de beslut regeringen har fattat i sådana fall. Då trafikhuvudmännen sålunda den 1 januari 2010 och därefter möjligen skulle bedriva sådan trafik som de inte skulle ha rätt att driva enligt de nya bedömningsgrunderna kan det bli svårare att uppnå den effekt som jag eftersträvar med mina förslag.

De utvidgade trafikeringsrätter som regeringen har beviljat är som regel inte tidsbegränsade. För att den fortsatta avregleringen ska få avsedd effekt är det dock nödvändigt att de beviljade trafikeringsrätterna omprövas i enlighet med de nya bedömningsgrunderna. Omprövning av tidigare beviljade utvidgade trafikeringsrätter som gäller den 1 januari 2010 bör göras i enlighet med bedömningsgrunderna i mitt förslag och ska utföras av Transportstyrelsen.

Utgångspunkten ska vara att ingångna avtal som träffats mellan trafikhuvudman och trafikföretag och som gäller den 1 januari 2010 inte ska påverkas. För att detta ska fungera bör Transportstyrelsen åläggas att i god tid före avtalstidens utgång kontakta trafikhuvudmännen för att informera om att trafikeringsrätterna kommer att omprövas i enlighet med de nya reglerna. I fall omprövningen visar att trafiken inte uppfyller de nya kriterierna kommer trafikeringsrätten att upphöra, i normalfallet vid den tidpunkt avtal mellan trafikhuvudman och järnvägsföretag går ut.

12 Konsekvenser

12.1 Inledning

Jag ska enligt mitt uppdrag redovisa konsekvenserna av mina förslag samt i förekommande fall föreslå finansiering. Effekter för resenärer, operatörer och andra aktörer inom sektorn ska analyseras. I kapitel 8 har jag redogjort för de förändringar i ansvar och uppgifter för såväl statliga som kommunala myndigheter som krävs för att genomföra förslagen.

I det här kapitlet gör jag en bedömning av konsekvenserna av mina förslag till ändrade regler och villkor på persontrafikmarknaden för järnväg. Utöver effekter för resenärerna diskuteras de potentiella effekterna för olika aktörer såsom operatörer och upphandlade enheter samt för samhället i stort.

Till att börja med kan jag konstatera att det vid sidan av mina åtgärdsförslag finns en rad andra faktorer som ligger bortom frågan om en eventuell avreglering som kommer att bidra till att gynna tåget som transportmedel. Framst gäller det en fortsatt långsiktig ekonomisk tillväxt i kombination med höjda priser på fossilt bränsle, ökat medvetande om klimat- och miljöfrågor och begränsningar i möjligheten att bygga ut infrastrukturen för bil- och flygtrafik i storstadsområdena. Det gör det naturligtvis inte helt enkelt att bedöma effekterna av den avreglering jag föreslår här.

Svårigheterna att förutsäga den framtida utvecklingen pekar dock samtidigt på vikten av att förändringar för såväl marknaden och resenärerna som för samhället följs upp noga och på sätt som behandlats i föregående kapitel. Om utvecklingen visar sig gå i icke önskad riktning måste detta fångas upp i god tid och nödvändiga justeringar göras i reformen.

12.2 Resenärerna

Förändringarna till nytta för resenärerna

Mitt uppdrag har huvudsakligen handlat om att påverka konkurrensvillkoren på marknaden och marknadsaktörernas möjligheter att konkurrera om att erbjuda attraktiva resor för resenärerna. De omedelbara effekterna och konsekvenserna av mina förslag kommer därmed i första hand att synas i utbudet av järnvägstrafik. Ytterst syftar dock avregleringen och åtgärderna för att påverka utbudet på marknaden till att förbättra järnvägstrafiken till nytta för resenärerna och för samhället. En av de stora vinsterna med att släppa fram flera aktörer som

mitt förslag innebär är att konkurrensen tvingar fram en större lyhördhet för kundernas önskemål. Företag som konkurrerar blir i regel också bättre på att identifiera den komfort- och servicenivå kunderna är beredda att betala för. Möjligheterna att ta särskild hänsyn till de skilda behov och önskemål som olika typer av resenärer kan ha, t.ex. kvinnor jämfört med män eller studenter jämfört med affärsresenärer, ökar med flera aktörer på marknaden.

Avregleringen och förekomsten av konkurrens från olika håll öppnar således för större möjligheter för resenärerna att välja hur de vill resa, vart och till vilka priser. De åtgärder jag föreslår skapar förutsättningar för lägre priser och mer prisvärda resor som stimulerar resandet. Mina förslag om en fortsatt utveckling av ett gemensamt informations- och biljettsystem inom ramen för Samtrafiken kommer att bidra till enklare reseplanering och biljettköp till nytta för resenärerna. Genom att systemet även framöver får vila på frivillig bas skapas också förutsättningar för olika typer av aktörer med ett mer varierat utbud av resor utöver det reguljära resandet i linjetrafiken.

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

Ett ökat resande?

Huruvida vi också kommer att kunna iaktta direkta förändringar i efterfrågan och människors resvanor i stort är däremot mer osäkert. Därtill ligger möjligheterna till ett avsevärt mycket större tågåkande än i dag minst lika mycket, kanske mer, i frågan om hur spårkapaciteten utnyttjas och hur infrastrukturen kommer att utvecklas framöver. Det i dag tydligt visade intresset för att nyttja det klimatvänliga transportslaget järnväg måste mötas upp med kraftfulla åtgärder för att öka infrastrukturkapaciteten. I annat fall kommer resandet på järnväg att stagnera.

Man kan emellertid inte blunda för risken att en konkurrensutsättning kan leda till högre priser eller minskat resande. Det gäller dock endast i den utsträckning SJ AB i dag effektivt utnyttjar stordrifts- och nätverksfördelar och låter dem tillfalla resenärerna i form av låga priser och hög kvalitet. Den sammantagna effekten är heller inte entydig, inte minst kan det skilja sig mellan olika marknadssegment. Jag bedömer dock att de för resenärerna positiva utbudseffekterna kommer att överväga. Sannolikt kommer resenärerna att uppleva trafiken som mer prisvärd efter avregleringen.

12.3 Marknadsaktörerna

Persontrafikmarknaden för järnväg består redan idag av olika marknadssegment med såväl stora och finansiellt starka aktörer som mindre och mer nischade företag. Därtill kommer att marknaden delas i kommersiellt lönsam och olönsam trafik. En bedömning av effekter på konkurrens och marknadsvillkor skiljer sig därför åt beroende på vilken del av marknaden, vilket marknadssegment, som avses.

Marknaden kan förväntas utvecklas olika i olika segment

Inom den kommersiella trafiken kommer marknaden för persontrafik med järnväg att gå från en marknad som domineras av ett företag till en alltmer utvecklad marknad med fler och fler företag. Då persontrafik inom järnväg åtminstone i viss mån präglas av stordriftsfördelar är det däremot inte troligt att den typ av trafik som SJ AB i dag bedriver på de kommersiellt gångbara sträckorna kommer att omfatta mer än en handfull aktörer. Sannolikt kommer åtminstone någon av dessa aktörer att vara knutna till andra nationella järnvägsföretag, t.ex. tyska DB, danska DSB eller norska NSB. Företag med anknytning till utländska nationella järnvägsbolag deltar redan i dag med anbud till den upphandlade trafiken. Stora utländska aktörer har även stora tekniska, organisatoriska och finansiella resurser, vilket gör att de direkt kan konkurrera med SJ AB. SJ AB går dock enligt mitt förslag ut i konkurrensen med en fortsatt stark ställning och torde ha goda möjligheter att möta upp mot konkurrenterna.

Avregleringen avser dock även att tydliggöra om det finns andra kommersiellt intressanta delar av trafiken utöver de linjer som SJ AB i dag bedömt som lönsamma, t.ex. olika regionala linjer eller trafik av en typ och i ett utförande som inte finns idag. Varje företag gör en lönsamhetskalkyl utifrån sina egna förutsättningar. Jag menar därför att det inte är uteslutet, kanske rentav troligt, att det på en framtida avreglerad marknad kan komma att bedrivas kommersiell trafik på fler sträckor än de som SJ AB definierat som lönsamma. Till exempel är konkurrens från operatörer med särskilda marknadsnischer en möjlig konsekvens av en konkurrensutsättning av den kommersiella marknaden. Denna typ av konkurrens skapar också bättre förutsättningar för att resor med järnväg ska upplevas som mer attraktiva. Vidare öppnas genom den nya marknadstillträdesmodellen möjligheter för att kommersiell trafik kan ta en större del av det regionala resandet.

Mitt förslag till avreglering av den kommersiella trafiken avser således att öppna möjligheter för nyetablering och nya aktörer kommer att vilja träda in på marknaden för att pröva sina affärsmöjligheter. Skilda typer av aktörer kommer dock att ha olika förutsättningar att ta sig snabbt in på den nya marknaden. Framförallt större aktörer och aktörer med tillgång till egna fordon och andra viktiga och nödvändiga funktioner kommer att kunna etablera sig relativt snabbt. För mindre aktörer som

saknar sådana kommer inträdet troligen att ske mer successivt. De åtgärder jag föreslår för att öka tillgången till sådana kommer dock att bidra till att underlätta etableringen även för dessa.

När det gäller åtgärder för att stimulera till en marknadsöppning har jag valt att inte lämna förslag som skulle äventyra SJ AB:s möjligheter att konkurrera med högkvalitativa erbjudanden. Därmed menar jag att SJ AB fortsatt kommer att kunna stå starkt i konkurrensen med aktörer av motsvarande styrka som SJ AB. Samtidigt kommer konkurrensen om resenärerna inom berörda marknadssegment att tvingas ske på en nivå som garanterar en fortsatt hög kvalitet i utbudet.

Särskilt i ett inledningsskede av en avreglering finns dock alltid en risk för att vissa nyetablerade aktörer har svårt att varaktigt hålla sig kvar. Detta är en naturlig konsekvens av att marknaden måste få pröva sina idéer mot konsumenternas önskemål och låta efterfrågan styra utbudet. Efter att reformerna samt eventuella senare kompletterande förändringar genomförts kan marknaden stabiliseras. Aktörerna kommer då att utgöras av dem som visat sig kunna driva en lönsam verksamhet. Härmed kommer den rörlighet som kan uppstå inledningsvis att sjunka.

Ökad tillgång till nödvändiga gemensamma funktioner

Som jag berört ovan kan det åtminstone på kort sikt förefalla som att befintliga och förutsebara kapacitetsbegränsningar i viss mån kan komma att begränsa den effekt en konkurrensutsättning kan ha när det gäller att öka utbudet. Kapacitetsproblemen finns emellertid redan idag och frågan om hur spåren ska nyttjas och spårkapacitet fördelas på ett effektivt sätt måste lösas oavsett om en konkurrensutsättning sker eller inte. Att vi idag inte har en mer utvecklad modell för att optimalt utnyttja spåren är en fråga bortom diskussionen om en avreglering. Enligt min mening kan dock en avreglering komma att skynda på en sådan en utveckling. Den ökade tydlighet och framförhållning som krävs i en tilldelningsmodell anpassad för en avreglerad marknad kommer enligt min mening att bidra till att den samlade spårkapaciteten kan komma att utnyttjas mer effektivt i framtiden.

Det går emellertid inte att bortse från att ett ökat antal operatörer kan medföra en ökad risk för att företag som konkurrerar kan få svårigheter att samverka vid spårtilldelningsprocessen och vid oplanerade störningar. Samtidigt kan man dock förutsätta att aktörerna kommer att ha tillräckliga goda incitament för att samverka i lämplig utsträckning. Detta för att lösa eventuella problem i samband med oplanerade störningar, men även i tilldelningsprocessen, mot bakgrund av ett ömsesidigt behov av att kunna erbjuda tågresor som ett väl fungerande resealternativ. Den ökade samverkan mellan den kommersiella och den samhällsköpta trafiken som kraven om ökad transparens i planeringsprocessen öppnar för kan också leda till att kapaciteten kommer att kunna utnyttjas på ett mer effektivt sätt än idag.

Även vad gäller fordon finns i dag tydliga kapacitetstak. För att det ska vara möjligt att öka antalet passagerare krävs därför antingen att fordonsmateriel tillförs eller utnyttjas bättre än vad som görs i dagsläget. Båda alternativen är möjliga och önskvärda följer av en ökad konkurrens. Om operatörerna bedömer att det är lönsamt kan ny materiel tillföras redan på kort sikt, dvs. relativt snart efter att avregleringen genomförts. Detta gäller i synnerhet för de stora aktörer som förutses inträda på marknaden.

Mina förslag avseende hanteringen av statligt ägda fordon tillsammans med förslaget att avskaffa det statliga fordonsbidraget kommer att stimulera till etableringen av en privat fordonsmarknad i Sverige. Redan idag hyr de större etablerade järnvägsoperatörerna sina fordon från utländska vagnbolag. Med avregleringen av den kommersiella trafiken och utan statlig närvaro på fordonsmarknaden ökar intresset från sådana företag att etablera sig i Sverige. Tillsammans skapar detta ökade förutsättningar för att också mindre nisch- och lågprisoperatörer ska få tillgång till fordon på den svenska marknaden. Med en bättre fungerande fordonstillgång öppnas för bättre möjligheter att utnyttja fordon som det konkurrensmedel det bör vara.

Positiva effekter även på den upphandlade trafiken

När den kommersiella trafiken öppnas för fler aktörer kan man tänka sig två effekter för marknaden för upphandlad trafik. Å ena sidan kommer kommersiell järnvägstrafik i Sverige att bedrivas av flera operatörer, vilka därmed kan antas vara mer intresserade av att delta i upphandlingar än om de inte vore etablerade på den svenska marknaden. Å andra sidan kan operatörer som redan i dag agerar på den upphandlade marknaden eventuellt lägga mer fokus på den kommersiella sidan och mindre på den upphandlade trafiken. Det är givetvis svårt att uttala sig om vilken effekt som kommer att överväga och sannolikt kan det bli fråga om rörelser åt båda håll, beroende på omständigheter och konjunktur. Min bedömning är att de båda segmenten kommer att korsbefrukta varandra, till nytta för såväl resenärer som samhället.

Med ett ökat antal anbudsgivare i trafikupphandlingarna blir den sammantagna effekten sannolikt anbud med lägre priser eller högre kvalitet. Till given kvalitet skulle därmed kostnaderna för den offentligt finansierade trafiken sjunka. I den mån fördelarna kommer resenärerna till godo och omständigheterna i övrigt så tillåter bör detta också leda till ett ökat resande med järnväg.

Nya möjligheter också för andra än operatörerna

Avregleringen kommer enligt min mening att öppna affärsmöjligheter också för andra företag än järnvägsoperatörer. Framför allt kan det öka intresset hos fordonsleverantörer och vagnbolag att etablera sig på den svenska marknaden. Jag bedömer vidare att de nya direktiven till

Jernhusen kan leda till att flera aktörer inom verkstad och underhåll väljer att etablera sig i Sverige. Med en ökad tillgång till mark för underhållsfastigheter för intresserade företag kommer också dominansen att minska på underhållsmarknaden.

12.4 Samhället och myndigheterna

Bättre kapacitetsutnyttjande eller ökad trängsel?

Spårkapaciteten är i dag hårt ansträngd, i synnerhet i storstadsområdena under högtrafik. Under arbetets gång har jag från olika håll mötts av reaktionen att avregleringen av den kommersiella trafiken inte skulle vara möjlig att genomföra, eller åtminstone inte ge någon effekt, på grund av de begränsningar som finns i infrastrukturen. Jag kan inte hålla med om detta. Givet dagens spårkapacitet är det visserligen svårt att se att så många fler tåg skulle kunna sättas in för de mest efterfrågade resorna. Konkurrens i den kommersiella trafiken kommer däremot öppna för att fler operatörer med en större variation i sitt utbud trafikerar såväl dessa sträckor som sträckor som inte trafikeras idag. Kraven på ökad samverkan mellan kommersiell och samhällsköpt trafik kan sannolikt också bidra till ett bättre utnyttjande av den befintliga spårkapaciteten. Som jag har nämnt tidigare är dock en kraftfull utbyggnad av infrastrukturen nödvändig för att möta den önskvärda persontrafikökningen på järnväg.

Om spårtilldelningssystemet vidare kan utvecklas som avsett i riktning mot att bättre spegla samhällsekonomisk effektivitet och betalningsvilja öppnas vidare för att på ett mer optimalt sätt utnyttja den kapacitet som nu finns. Om utvecklingen av ett kapacitetstilldelningssystem som kan hantera den mångfald av aktörer både i person- och godstrafik, som redan finns idag och som blir fler imorgon, däremot inte fortskrider finns givetvis risken för försämringar som kommer att minska attraktiviteten i järnvägssystemet.

Kommer den samhällsköpta trafiken öka eller minska?

Det är svårt att uttala sig om hur efterfrågan på upphandlad trafik kommer att påverkas av mina förslag. Men ett ökat antal kommersiella företag på den svenska persontrafikmarknaden ökar givetvis möjligheterna att fler kommer att delta också i konkurrensen om den upphandlade trafiken. Detta torde leda till att kostnaderna, givet bibehållet utbud, för de upphandlade enheterna kommer att sjunka i förhållande till vad som vore fallet utan mina förslag.

Det som kan tala för en minskad efterfrågan på upphandlad trafik är dels att trafik som skulle gått till upphandling fångas upp av kommersiella aktörer, dels att trafikhuvudmännens rätt att upphandla länsöverskridande trafik kommer att begränsas mer än i dag. En del av den trafik som SJ AB bedömer som olönsam och som därför i dag

upphandlas kan ses som lönsam av andra kommersiella aktörer och kan därmed komma att inte behöva handlas upp av myndigheterna.

Det som talar för att efterfrågan på upphandlad trafik ökar är de eventuella minskningar i det kommersiella utbudet som kan ske på kort och lång sikt. På såväl kort som lång sikt kan SJ AB se sig tvunget att skärpa sitt kommersiella fokus och få svårare att korssubventionera mindre lönsamma linjer. Därigenom kan en del av den trafik som SJ AB i dag bedriver kommersiellt komma att gå till upphandling. I en situation då det finns många aktörer på marknaden kan det även komma att ställas politiska krav på att linjer som etablerats kommersiellt och sedan lagts ned ska ersättas av upphandlad trafik. En annan risk är att det kan uppstå ryckighet i linjer som är på gränsen till att vara kommersiellt lönsamma.

Inte desto mindre är en viktig poäng med att öppna för kommersiell trafik just att få reda på det företagsekonomiska – och därmed en stor del av det samhällsekonomiska – värdet av en viss linje. De åtgärder jag föreslår när det gäller planeringen och prövningen av den av samhället upphandlade trafiken kommer att öka framförhållningen och minska risken för sådan osäkerhet. Vidare ökar transparensen på marknaden som ger förutsättningar för att den kommersiella trafiken ska kunna bedöma risker och möjligheter och finna sitt utrymme på marknaden.

Effekter för upphandlande enheter

Att införa konkurrens i den kommersiella trafiken kommer, som diskuteras ovan, högst troligt ha effekter också på den upphandlade trafiken. Med fler aktörer på den kommersiella marknaden kan fler operatörer vara intresserade av att vara verksamma även inom den upphandlade trafiken. Om möjligheter till samordning i utnyttjande av personal och materiel, fördelar av att redan vara etablerade i Sverige m.m. är stora kan det göra att fler företag deltar i upphandlingarna. Som jag har diskuterat ovan borde detta i sin tur leda till en förbättrad anbudskonkurrens vilket kan vara till nytta för den upphandlande enheten. Detta kan därmed även leda till betydelsefulla indirekta effekter för resenärerna i form av påverkan på pris, kvantitet och kvalitet.

Skulle avregleringen, som diskuteras ovan, medföra att en del av den idag samhällsköpta trafiken ersätts av kommersiell trafik, kan det medföra att en del fordon blir överflödiga. Jag förutser dock att det inte kommer att medföra några negativa ekonomiska konsekvenser för upphandlande enheter med egna fordon. Detta eftersom dessa fordon torde ha god avsättning på marknaden.

Förslagen om en förtydligad planering av den samhällsköpta trafiken kan innebära administrativa merkostnader för Rikstrafiken eller trafikhuvudmännen. Dessa kostnader måste dock ställas i relation dels till kostnaderna för den trafik som riskerar att handlas upp i onödan, dvs. även om den skulle vara kommersiellt lönsam.

Det är således både tänkbart och önskvärt att en del av den trafik som i dag upphandlas i framtiden kommer att kunna drivas kommersiellt. Att analysera möjligheter och risker, och att med utgångspunkt från en sådan analys ta fram prioriteringar för den upphandlade trafiken, kommer att bli en av de viktigaste processerna i arbetet med de långsiktiga trafikförsörjningsprogrammen. I denna del kommer trafikhuvudmännen och Rikstrafiken att stå inför en viktig uppgift som kan få stora återverkningar på utvecklingen av kommersiell trafik både på regional och nationell basis.

12.5 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Ökad rörlighet under miljömässigt acceptabla former torde ha en positiv inverkan på sysselsättningen i landet. Omfattningen av denna effekt är dock med nuvarande kunskapsnivå svår att bedöma. Det är därför angeläget med forskning inom detta område. De klimatmässiga fördelarna med en övergång till järnväg från andra transportslag är betydande och har mycket stora samhällsekonomiska positiva konsekvenser

I övrigt bedömer jag att mina förslag inte kommer att ha några nämnvärda konsekvenser för samhället i övrigt såsom integration eller jämställdheten mellan kvinnor och män.

12.6 Finansiella konsekvenser och förslag till finansiering

Kostnader och intäkter för staten

I föregående kapitel om myndigheterna och deras uppgifter och ansvar har jag som sagt redovisat de tillkommande uppgifter och förändringar i ansvar för myndigheterna som mina förslag föranleder. Jag återkommer nu till dessa med bedömningar av vilka finansiella konsekvenser dessa förändringar kan få för staten. Jag redovisar här översiktligt behovet av ökade anslag eller andra resurser i de fall där det kan vara aktuellt.

För Transportstyrelsen bedömer jag att uppgiften att svara för en sammanhållande funktion för uppföljning och utvärdering samt uppgiften att pröva och utveckla praxis för utvidgad trafikeringsrätt kommer att kräva ett tillskott av resurser. Järnvägsstyrelsen uppskattar detta tillkommande resursbehov till cirka tre årsarbetskrafter.

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

I övriga fall bedömer jag inte att de ändrade uppgifterna medför några ökade kostnader för staten. Antingen ger uppgifterna inte några finansiella konsekvenser eller så ryms de inom myndigheternas befintliga resursramar. I sammanställningen nedan sammanfattas mina bedömningar.

Ökat resursbehov av nya uppgifter	Finansiering
<i>Regeringen</i>	
Förhandlingsman	inom befintligt anslag
<i>Transportstyrelsen</i>	
Prövning av utvidgad trafikeringsrätt inkl. utveckling av kriterier och praxis	inom befintligt anslag
Uppföljnings- och utvärderingsfunktion	ökat statligt anslag
Hänsyn till arbetsmiljö i fordonsgodkännande	inom befintligt anslag
Särskilt utredningsuppdrag	inom befintligt anslag
<i>Rikstrafiken</i>	
Upprätta trafikförsörjningsprogram	inom befintligt anslag
Annonseringsförfarande för att utröna marknadens intresse	inom befintligt anslag
Särskilt utredningsuppdrag	inom befintligt anslag
Förvaltning och avveckling av affärsverket Statens järnvägars fordonspark	överföring av Statens järnvägars anslag/medel
<i>Banverket</i>	
Utveckling av tilldelningsmodellen inkl. forskning	inom befintligt anslag
Utveckling av program för regionala infrastruktursatsningar	inom befintligt anslag
<i>Konkurrensverket</i>	
Särskilt utredningsuppdrag	inom befintligt anslag

Kostnader och intäkter för kommuner och landsting

Trafikhuvudmännen kommer som också diskuterats i föregående kapitel få vissa utökade uppgifter i samband med planeringen och upphandlingen av den samhällsköpta trafiken. Det gäller dels uppgiften att upprätta långsiktiga trafikförsörjningsprogram efter samråd med berörda myndigheter och andra aktörer, dels annonseringsförfarandet i syfte att utröna marknadens intresse inför upphandling. Redan idag planerar trafikhuvudmännen för den trafik som man avser att upphandla. En mer utvecklad och för omgivningen transparent planering inklusive dialogen med berörda myndigheter och aktörer bör dock enligt min uppfattning ligga inom ramen för de uppgifter och ansvar de har redan idag. Likaså bör förberedelser för upphandling inklusive dialogen med marknaden ingå i detta ansvar. Det är emellertid oundvikligt att den utveckling av dessa uppgifter som mina förslag förutsätter kommer att ställa krav på ökade resurser och kompetens hos trafikhuvudmännen.

Båda dessa uppgifter bedömer jag emellertid bör kunna leda till förbättrad styrning av den samhällsköpta trafiken. I den mån det öppnar för att mer trafik kommer att kunna utföras på marknadens villkor bör kostnaderna för kommuner och landsting sjunka. Om förändringarna däremot leder till ökade krav på samhällsköpt trafik t.ex. i enlighet med organisationen Svensk kollektivtrafiks nyligen publicerade utredning så innebär det däremot helt naturligt ökade kostnader. Det är därför av stor vikt att utvecklingen i detta avseende noga följs upp. Om utvecklingen visar sig gå i en oönskad riktning bör justeringar göras i samband med utvärderingar vid bestämda kontrollstationer. (se vidare förslag till modell för uppföljning och utvärdering i kapitel 10).

Särskilt yttrande

Av Helena Leufstadius

Järnvägstrafik på företagsekonomiska villkor är känslig för läge och utveckling i omvärlden. Den avreglering av persontrafiken på järnväg som utredningens direktiv syftar till, föreslås av utredaren bli genomförd i en situation när tillgången på bankapacitet är och kan förväntas vara knapp under överskådlig tid, i synnerhet på de sträckor och i de tidslägen som kan förväntas vara av störst intresse för kommersiell trafik.

Parallellt med kapacitetsbristen växer den samhällsköpta trafiken. Kommersiell trafik och samhällsköpt trafik konkurrerar sen länge i stor utsträckning om samma spårutrymme.

En konkurrens om även samma marknad mellan kommersiella järnvägsföretag och samhällsköpt trafik leder obönhörligt till en tillbakagång för den förra. Det är inget önskvärt samhällsekonomiskt scenario. I sammanhanget bör även betänkas att samhällsköpt trafik ofta ges kraftfull politisk uppbackning, vilket har haft konsekvenser på inriktningen av utvecklingen för järnvägsnätet.

För att bestå, investera och utvecklas behöver kommersiell persontrafik således ett regelverk som ger ett långsiktigt och tillräckligt skydd mot offentligt finansierad konkurrens.

Utredaren ger en god beskrivning av problemområdet och föreslår en uppstramning av nuvarande tämligen svaga regelverk. Undertecknad bedömer dock att det som föreslås i regelhänseende möjligen är tillräckligt när det övergripande målet är att genomföra en snabb avreglering, men ställt inför verkligheten och på sikt är det otillräckligt för att ge marknaden det skydd för expanderande offentliga ambitioner som krävs för en livskraftig kommersiell persontrafik på järnväg.

Utredarens förslag om bevarande av länsgränser för samhällsköpt trafik kommer att ställas på sin spets om och när nuvarande länsindelning helt eller delvis ersätts av ett antal större regioner. Ett av de motiv som brukar anges för denna reform är för övrigt kollektivtrafikens utveckling och då avses uppenbart inte den kommersiella trafiken. Av en formulering i betänkandet att döma är utredaren också beredd att i detta sammanhang ta vissa risker på den kommersiella trafikens bekostnad. Vid en omfattande länsreform är det min bedömning att utredarens förslag till konkurrensmodell kommer att kräva nya och väsentligt preciserade regler till skydd för den kommersiella trafiken.

Utredaren lämnar den praktiska prövningen av ansökningar om utvidgad trafikeringsrätt för trafikhuvudmännen till ”en dynamisk process” utvecklad av Transportstyrelsen och berörd domstol. Självklart kan förfarandet utveckla en klar och lätt tillämpad restriktiv praxis, men tills dynamiken har gjort sitt är detta endast en förhoppning. Ett starkare regelverk från början vore att föredra.

Undertecknad och Sune Wahlén har utvecklat ett förslag till en alternativ konkurrensmodell med ett tänkt regelverk kring etablerandet av s k marknadsstråk, som syftar till att normera gränssnittet mellan den kommersiella och den samhällsköpta trafiken genom att på förhand avlysa ett antal specificerade trafikrelationer från samhällets köp. Förslaget skulle också i ett alternativ kunna fungera som en kvalificering inför kapacitetstilldelningen. Utredaren har avvisat förslaget om marknadsstråk på enligt vår uppfattning förhastade grunder. Merparten av de invändningar mot marknadsstråk, som nu anförs i betänkandet har inte med idén om marknadsstråk att göra. Min bedömning är att förslaget om marknadsstråk är både realistiskt och utvecklingsbart.



Kommittédirektiv

Ökad konkurrens på marknaden för persontransport på järnväg

Dir.
2007:145

Beslut vid regeringssammanträde den 8 november 2007.

Sammanfattning av uppdraget

En utredare får i uppdrag att föreslå

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

Utredaren ska vidare analysera förslagets konsekvenser, inklusive omställningseffekter och i förekommande fall föreslå finansiering. Utredaren ska överväga om förslagen kräver för-

ändringar av de statliga myndigheternas eller trafikhuvudmännens ansvar och uppgifter.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2008.

Politiska utgångspunkter

En ökad konkurrens på en väl fungerande marknad för persontransport på järnväg bidrar till att tillgodose resenärernas och samhällets krav på ett attraktivt, effektivt och långsiktigt hållbart trafikutbud av god kvalitet. Det bidrar i sin tur till ökat resande på järnväg till förmån för tillväxt, sysselsättning, regional utveckling, tillgänglighet och miljö.

Godstrafiken på järnväg har avreglerats, vilket har medfört att fler tågoperatörer kunnat komma in på marknaden. På persontrafiksidan har det gått långsammare att öppna marknaden. Det har dock skett en utveckling mot fler operatörer i den upphandlade trafiken. Regeringen ser positivt på detta och anser att det långsiktiga målet bör vara en öppen och väl fungerande marknad för all persontrafik på järnväg. Det förutsätter en avveckling av SJ AB:s exklusiva trafikeringsrätt.

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) uttalade regeringen att det långsiktiga målet bör vara en avreglerad persontrafikmarknad. För att öka järnvägstrafikens konkurrenskraft är det nödvändigt att höja dess kvalitet och tillgänglighet. Samordnade system för biljettbokning och information liksom attraktiva och tillgängliga bytespunkter lyfts också fram.

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1) aviserade regeringen detta utredningsuppdrag liksom ambitionen att återkomma till riksdagen med förslag till ny lagstiftning under riksmötet 2008/09. I propositionen uttalades även att ett ytterligare stärkt lokalt och regionalt inflytande och ansvarstagande över transportsystemet är eftersträvansvärt och betydelsefullt för väl fungerande kommunikationer över hela landet.

Den svenska marknaden för persontrafik på järnväg består i huvudsak av den interregionala s.k. kommersiella marknaden där SJ AB har en exklusiv trafikeringsrätt, samt av den lokala/regionala marknaden där trafiken upphandlas av trafik-

huvudmännen i länen under konkurrens mellan anbudsgivande operatörer. Dessa marknader är i huvudsak komplementära, men även överlappande inom länen.

Det är angeläget att öka konkurrensen på marknaden för persontrafik på järnväg för att tillgodogöra sig den dynamik och utveckling som kännetecknar en väl fungerande marknad. Förändrade pendlingsmönster och ökad samverkan mellan närliggande regioner, dvs. regionförstoring, kräver att även de regionala trafiksystemen utvecklas och anpassas till dessa förändringar. Båda marknadsmodellerna bör därför ges förutsättningar och utrymme att utnyttja sina möjligheter till utveckling, både var för sig och i samverkan med varandra.

Samverkan mellan kommersiell och upphandlad trafik utövas regelmässigt inom de flesta län. Det finns även utvecklings- och samverkansmöjligheter mellan upphandlad och kommersiell trafik vid ett utökat regionalt engagemang i storregionala tågsystem, t.ex. där dessa kan fungera som matarsystem till snabbtågstrafiken.

Man kan dock inte utesluta att det i vissa fall kan uppstå en sådan konkurrens om resenärerna mellan kommersiell och upphandlad trafik att förutsättningarna för att bedriva kommersiell trafik försämras. Det har sin grund i att den ena modellen kännetecknas av att offentliga organ delvis skapar sin marknad via skattemedel, medan den andra modellen bygger på att kommersiella aktörer finansierar sin verksamhet via biljettintäkter.

En utgångspunkt bör vara att det inte ska förekomma några monopol vare sig på operatörs- eller organisatörsnivå. En annan bör vara att upphandlad trafik inte ska tillåtas konkurrera ut kommersiell trafik om det inte kan påvisas att detta leder till ökad samhällsnytta.

Det är därför angeläget att formulera principer, kriterier och process för effektiv reglering av gränssnittet mellan de två modellerna, deras utbredning och inbördes förhållande, så att bägge ges goda utvecklingsförutsättningar och att resenärernas nytta av utbudet blir så stort som möjligt. En ny effektiv reglering kräver sannolikt också förändringar i en del statliga myndigheters ansvar och uppgifter.

Tidigare utredningar

Konkurrens på järnvägsområdet har behandlats av flera utredningar.

I Järnvägsutredningens huvudbetänkande *Järnväg för resenärer och gods* (SOU 2003:104) föreslogs en blandad modell, där en ökad konkurrens om resenärerna kombineras med ett utbud som garanteras och styrs av samhället. Utredningen föreslog att licensierade järnvägsföretag skulle få bedriva kommersiell persontrafik i konkurrens över hela järnvägsnätet och att operatörs- eller organisatörsmonopol inte skulle tillåtas. Vidare föreslogs att rätten att organisera linjebunden persontrafik ska regleras via ett tillståndsförfarande. En trafikutövare som anser sig lida skada av att ny trafik etableras ska kunna påkalla s.k. skadlighetsprövning.

Utredaren föreslog vidare att fordon bör tillhandahållas under likvärdiga villkor till alla operatörer på en successivt utvecklad marknad för nya och gamla fordon. Utredaren föreslog också att etablering av fordonsbolag med uppgift att tillhandahålla fordon och service bör uppmuntras och att fordonen bör utgöra ett konkurrensmedel gentemot resenärerna. För att stärka resenärens ställning och för att marknadsöppningen inte ska motverkas av att resenären möts av ett svåröverskådligt och splittrat utbud föreslogs en trafikslagsövergripande resevillkorslag. En sådan lag skulle garantera resenären lättillgänglig information om trafiken samt rätt till ersättning till följd av brister i kvaliteten. På uppdrag av Järnvägsutredningen gjorde Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) en prognos över den företagsekonomiska utvecklingen av persontransportmarknaden på järnväg. Tre stråk bedömdes lönsamma 2010, nämligen Stockholm–Göteborg, Stockholm–Malmö samt Stockholm–Sundsvall.

I Regelutredningens betänkande *Liberalisering, reglering och marknader* (SOU 2005:4) föreslogs bl.a. att SJ AB:s ensamrätt till lönsam persontrafik bör preciseras och villkoras och att kopplingen mellan investeringar och trafik bör stärkas.

Ekonomiska incitament föreslås ingå i avtal som tecknas mellan Banverket och operatörerna.

I samband med arbetet med propositionen *Moderna transporter* (prop. 2005/06:160) gavs en utredare i uppdrag att utarbeta förslag till förändring av villkor för tillträde till marknaden för persontransport på järnväg. I rapporten *Vem får köra var?* (N2004/10080/TR) uttalade utredaren att det är för tidigt att släppa marknaden helt fri, eftersom funktioner som fordonsförsörjning och kriterier för prioritering vid fördelning av infrastrukturkapacitet inte var klara och att en konkurrens på lika villkor på nationella och internationella marknader måste säkerställas.

Utredaren föreslog att marknaden skulle öppnas stegvis med sikte på att öppna den svenska marknaden för konkurrens på spåret 2010, i samband med öppningen av marknaden för internationell persontrafik på järnväg inom EU. Som ett steg på vägen föreslogs att charter- och nattågsmarknaden skulle öppnas för konkurrens.

Utredaren anförde att en högre grad av förutsägbarhet och stabilitet bör skapas på de delmarknader som i dag trafikeras av SJ AB och att det är orimligt med ensamrätt utan krav kopplade till de transportpolitiska målen. Rikstrafiken föreslogs få i uppdrag att träffa en trafikeringsöverenskommelse med SJ AB om ett basutbud av långväga trafik, i samråd med regionala intressenter. Som motprestation skulle SJ AB få behålla sin ensamrätt till dess marknaden öppnades för konkurrens.

Trafikhuvudmännen ansågs kunna ta ett ökat ansvar för sådan järnvägstrafik över länsgräns som tillgodoser daglig arbetspendling inom storregionala arbetsmarknadsregioner. Utredaren föreslog en segmentering av marknaderna för daglig storregional arbetspendling och långväga resande. Utredaren föreslog ett tillståndsförfarande för trafik över mer än en länsgräns och att kriterier skulle utformas som förhindrar att storregional trafik i för hög grad konkurrerar med långväga kommersiell trafik. En samordning med SJ AB:s och Rikstrafikens trafik ska vara ett villkor för att tillstånd ska ges.

Regeringen uppdrog åt Boston Consulting Group att utreda effekterna på SJ AB av förslagen ovan. Man drog slutsatsen att

SJ AB:s ekonomi skulle påverkas kraftigt om trafikhuvudmännen gavs generellt tillstånd att trafikera över mer än en länsgräns. En trafikeringsöverenskommelse med Rikstrafiken, respektive en avreglering av charter- och nattågstrafik, bedömdes få mindre betydelse.

Riksdagen beslutade om avreglering av charter- och nattågstrafiken 2006. Avregleringen trädde i kraft den 30 april 2007 via en ändring i järnvägsförordningen (2004:526). Kommersiella operatörer kan nu konkurrera på denna marknad på hela järnvägsnätet.

Aktuell regional utveckling

Allt fler kommunala och regionala aktörer efterfrågar gemensam trafikeringsrätt för tågtrafik som samordnas över flera län. Aktuella just nu är trafik i Norrland, runt Öresund samt trafiken i Mälardalen. Regeringen får i dag med stöd i järnvägsförordningen (2004:519) besluta att en trafikhuvudman får utföra och organisera persontrafik även i angränsande län. Regeringen får också besluta att ge trafikhuvudmän i olika län som samverkar gemensam rätt att utföra och organisera persontrafik.

Trafikhuvudmän m.fl. i intresseföreningen Norrtåg har ansökt om att få ta över och samordna all dagtågstrafik i Norrland, inklusive trafik från Norrland till Stockholm. I propositionen *Moderna transporter* (prop. 2005/06:160) föreslogs i stället att trafikhuvudmännen skulle erbjudas att ta över ansvaret för all persontrafik på järnväg norr och väster om Sundsvall. Rikstrafiken har utrett villkor och genomförande av ett försök.

Skånetrafiken m.fl. trafikhuvudmän har ansökt om gemensam trafikeringsrätt för Öresundstågen från Malmö till Alvesta respektive Göteborg. SIKÅ, som utrett effekterna av ett bifall, samt flera remissinstanser anser att möjligheten att bedriva kommersiell persontrafik på järnväg kan försämrats men att fördelar kan ses för den regionala och kortväga interregionala trafiken i form av ett ökat utbud och något förbättrade möjligheter för pendling över länsgräns om ansökan bifalles.

I en tidigare avsiktsförklaring om medfinansiering av Citybanan genom Stockholm föreslogs att staten ska medverka

till att ge trafikhuvudmännen i Mälardalen gemensam trafikeringsrätt för persontrafik på järnväg från Uppsala till Linköping och Örebro. Inom Mälardalsrådet pågår ett arbete med att bedöma om och hur en gemensam trafikhuvudman för Mälardalen skulle kunna utformas. Det är inte uteslutet att en så omfattande tågtrafik i trafikhuvudmannaregi kraftigt skulle påverka möjligheterna att bedriva kommersiell interregional persontrafik till och från regionen. Konsekvenserna av ett sådant upplägg är ännu inte utredda.

Uppdraget

En utredare får i uppdrag att föreslå

- åtgärder som skapar förutsättningar för konkurrens på den kommersiella marknaden för persontrafik på järnväg, och som tillgodoser samhällets och resenärernas krav på effektivitet och kvalitet m.m.,
- principer, kriterier och process för en effektiv reglering av konkurrens och samverkan mellan kommersiell och upphandlad persontrafik på järnväg,
- de förändringar av lagstiftningen som följer dels av utredarens egna förslag, dels av EG-direktivet om öppning av marknaden för internationell persontrafik på järnväg dels av regleringen av tillgång till biljetter och funktionshindrande resenärers rätt till assistans i EG-förordningen om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter,
- lämpliga metoder och ansvar för uppföljning och utvärdering av marknadens utveckling efter ett genomförande av förslagen,
- en övergripande plan för genomförande av sina förslag.

Utredaren ska vidare analysera förslagets konsekvenser, inklusive omställningseffekter och i förekommande fall föreslå finansiering. Utredaren ska även överväga om förslagen kräver förändringar av de statliga myndigheternas eller trafikhuvudmännens ansvar och uppgifter.

Utredaren ska utreda förutsättningarna för och ge förslag på hur ökad konkurrens mellan kommersiella operatörer ska kunna åstadkommas samtidigt som resenärernas önskemål om kvalitet och tillgänglighet tillgodoses. Förslagen ska utgå ifrån principerna om konkurrensneutralitet och icke-diskriminering och EG:s statsstödsregler för att bidra till en konkurrens på lika villkor. I uppdraget ingår att utreda olika alternativ för att direkt eller stegvis öppna marknaden för persontrafik på järnväg för konkurrens. Utgångspunkten ska vara att SJ AB:s exklusiva trafikeringsrätt avskaffas. Utredaren ska analysera vilka effekter alternativen får för resenärer, operatörer och andra aktörer inom sektorn inklusive staten. Alternativen ska bedömas med och utan rätt för regionala aktörer att organisera persontrafik på järnväg i flera län.

Fordonsförsörjningen är strategiskt viktig för möjligheterna att åstadkomma en ökad konkurrens på marknaden för persontransport på järnväg. Fordonen är också av yttersta betydelse för tågtrafikens utveckling och attraktivitet. Tillgång till fordon kan även vara ett betydelsefullt konkurrensmedel. Fordonsförsörjningen är ett bekymmer och inträdeshinder för nya, framförallt små och medelstora, aktörer. Kapitalkostnaden för nya järnvägsfordon är hög och avskrivningstiden lång. Dessutom fungerar andrahandsmarknaden dåligt, vilket medför hög restvärdesrisk.

Inträdeshindren till denna marknad är således kraftiga, såväl vid konkurrens på som vid konkurrens om spåren. Vid konkurrens om spåren kan det bli nödvändigt med relativt långa koncessionstider för att den kommersiella risken, som är förknippad med anskaffning av fordon, ska vara hanterbar. Detta riskerar att hämma utvecklingen mot en väl fungerande konkurrens.

För att skapa en ökad konkurrens är det viktigt att fler operatörer ges möjlighet att etablera verksamhet på marknaden. Därför är det strategiskt viktigt att få till stånd en konkurrensneutral och väl fungerande fordonsförsörjning. En sådan behövs även för att driva på förnyelsen av fordonsparken på den svenska marknaden. Utredaren ska därför bedöma om staten ensam, t.ex. via affärsverket Statens järnvägar, eller i samverkan med andra aktörer, t.ex. Transitio, kan medverka till att det etableras en

konkurrensneutral fordonsförsörjning. Utredaren ska även undersöka möjligheterna för operatörerna att leasa fordon på den internationella marknaden.

Från ett kundperspektiv är det önskvärt att tågtrafikutbudet med tillhörande tjänster uppfattas som en sammanhängande helhet med god kvalitet och tillgänglighet, även om konkurrensen och antalet operatörer ökar. Trafiken bör vara upplagd så att byten mellan tåg, trafikslag och transportörer underlättas. Särskild hänsyn måste tas till funktionshindrades rättigheter i den kommande EG-förordningen om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter. Samordnade system för information, bokning och biljettering förenklar för resenärerna. Sådana system är av strategisk betydelse för möjligheten att kunna öka konkurrensen utan att det samlade utbudet blir svåröverskådligt och svårhanterligt för konsumenterna. Det är dock nödvändigt att avväga dessa önskemål mot önskemålet om en öppen marknad med väl fungerande konkurrens, så att önskad dynamik och utveckling inte förhindras. Det är även angeläget att bedöma hur resenärernas behov och krav kan tänkas förändras på längre sikt, och hur det bör påverka utformningen av marknadsreglering och samverkan mellan olika aktörer.

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

I juni 2007 kom Europaparlamentet och rådet överens om ett direktiv om marknadsöppning för den internationella persontrafiken på järnväg, *Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 1991/440/EEG om utveckling av gemenskapens järnvägar*. Direktivet reglerar villkoren för bedrivande av kommersiell internationell persontrafik på järnväg. Från och med 2010 kommer det att vara tillåtet att bedriva

sådan trafik över och inom Sveriges gränser med rätt att ta ombord och släppa av samma passagerare inom landet, s.k. cabotage. Det kommer även att påverka konkurrensen på den svenska marknaden för persontransport på järnväg. Utredaren ska beakta detta direktiv vid bedömningen av möjligheterna att öka konkurrensen på den svenska marknaden, samt föreslå bestämmelser som införlivar ovan nämnda direktiv samt *Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg* i svensk rätt.

I uppdraget ingår även att utreda vilka effekterna skulle bli på järnvägsmarknaden och dess aktörer om länstrafikansvariga och deras trafikhuvudmän ges rätt att gemensamt organisera och samordna regional järnvägstrafik över flera län. Flera exempel på tänkbara storregionala tågtrafiksystem i trafikhuvudmannaregi bör analyseras, t.ex. för Mälardalsregionen. Utredaren ska även bedöma hur det framtida resandet kan påverkas av sådana förändringar på marknaden.

För att det ska finnas utrymme för kommersiell trafik är det sannolikt nödvändigt att staten vid behov ska kunna begränsa viss av samhället subventionerad trafik. Utredaren ska därför föreslå process och regelverk för hur konkurrens från upphandlad gentemot kommersiell persontrafik på järnväg ska kunna hanteras.

Här ingår att föreslå eventuella villkor för bifall till en ansökan om trafikeringsrätt. Ett sådant kan vara att de sökande ska redovisa ett långsiktig trafikförsörjningsprogram, som i huvudsak omfattar den upphandlade trafiken. I detta bör en prognos göras av den kommersiella trafikens potentiella utveckling vid olika omfattning på den upphandlade trafiken. Prognosen ska även innehålla en beskrivning av regionens behov av och förväntningar på den kommersiella trafiken. Programmet kan då fungera som vägvisare för operatörer om var det kan vara intressant att starta kommersiell trafik, vilket kan minska behovet av att upphandla trafik. Ett sådant program behövs även som grund för en prövning av om den föreslagna trafiken medför en bättre trafikförsörjning än om all trafik bedrivs av kommersiella

operatörer. Utredaren ska även lämna förslag på en lämplig process, som anger hur och när en ansökan om trafikeringsrätt bör prövas. Utgångspunkten vid utformningen av processen ska vara att den ska innehålla en rimligt allsidig bedömning av konsekvenserna av en beviljad trafikeringsrätt för resenärer och samhälle, bl.a. när det gäller samhällsekonomisk effektivitet.

Inom kort kommer Europaparlamentet och rådet även att anta en EG-förordning om kollektivtrafik på väg och järnväg. Förordningen ska ersätta EEG-förordning 1191/69. Den nya förordningen anger ramar och villkor för anordnande av kollektivtrafik som subventioneras av samhället. Förordningen kommer att gälla direkt i Sverige och svensk rätt måste sannolikt anpassas för att möjliggöra en korrekt tillämpning av förordningen. Regeringen har för avsikt att inom kort tillsätta en utredning som ska utreda detta inom ramen för en allmän översyn av lagstiftningen på den lokala och regionala kollektivtrafikens område. Utredaren ska samarbeta med den kommande utredningen.

Tilldelningen av tåglägen kommer att få en ökad betydelse om järnvägstrafiken ökar och det kommer in fler konkurrerande operatörer på marknaden. Det är därför ytterst viktigt att metoderna för kapacitetstilldelning utvecklas så att järnvägssystemet kan få effektivast möjliga utnyttjande. Banverket har i uppdrag att utveckla metoderna för kapacitetstilldelning under tillsyn av Järnvägsstyrelsen. Banverket ska informera utredaren om kapacitetstilldelningen och arbetet med utveckling av metodik. Utredaren ska bedöma om det krävs ytterligare förändringar av kapacitetstilldelningen för att säkerställa konkurrensneutralitet och icke-diskriminering.

Erfarenheter från konkurrensutsättning av verksamhet på andra marknader visar på vikten av att på förhand fastställa metoder för uppföljning och utvärdering av marknadens funktionalitet. Det kan t.ex. handla om att klarlägga vilka parametrar som ska användas och hur och till vem information ska förmedlas. Utredaren ska därför föreslå lämplig form och lämpligt innehåll i uppföljning och utvärdering, när detta bör ske och vem som bör få ansvaret. Utredaren ska analysera konsekvenserna av sina förslag och i förekommande fall lämna finansie-

ringsförslag. Här ingår att utreda om föreslagna åtgärder kräver förändringar i statliga myndigheters ansvar och uppgifter. Utredaren ska även utforma förslag till sådan lagstiftning som krävs för att realisera föreslagna åtgärder i övrigt.

Genomförande

Utredaren ska utgå från tidigare utredningar och samråda med Konkurrensverket, Konsumentverket, Glesbygdsverket, Banverket, Järnvägsstyrelsen, SIKÄ, Rikstrafiken och Affärsverket Statens järnvägar. Berörda myndigheter ska lämna de underlag som utredaren behöver för sitt arbete. Utredaren ska även samråda med SJ AB med flera operatörer, Tågoperatörerna, Svenska Lokaltrafikföreningen, Sveriges Kommuner och Landsting, Samtrafiken i Sverige AB, forskare och andra experter samt representanter för resenärerna. Utredningen ska även beakta den internationella utvecklingen på området. Utredningen ska bedrivas under öppna former och i dialog med berörda aktörer.

Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 1 oktober 2008.

(Näringsdepartementet)

Bilaga 2 Trafikföretag, trafik och trafikavtal på järnvägsmarknaden för persontrafik

SJ AB (helägt av svenska staten)

Kommersiell trafik:

SJ AB har som ensamt företag rätt att köra (kommersiellt lönsam) trafik på hela det av staten förvaltade järnvägsnätet. Trafiken körs bl.a. mellan Stockholm – Göteborg/Malmö/Sundsvall. På vissa av dessa kommersiella linjer köper trafikhuvudmännen in enstaka platser på SJ AB:s tåg i egentrafiken. Bl.a. köper Tåg i Väst platser på tågen mellan Göteborg-Skövde/Töreboda och Göteborg-Karlstad.

Avtalstrafik:

- Tåg i Väst (nio tåglinjer i och i anslutning till Västra Götalands län) på uppdrag av Tåg i Väst (Jönköpings länstrafik, Hallandstrafiken, Västtrafik, Värmlandstrafik och Länstrafiken Örebro) och Rikstrafiken. Avtalet gäller till juni 2010. (RT har meddelat att åtagandet bör upphöra 2015.)
- Kust till Kust (Kalmar/Karlskrona - Göteborg) på uppdrag av Rikstrafiken i ett samverkansavtal med LT Kronoberg, LT Blekinge, LT Kalmar och LT Jönköping. Ettårigt optionsavtal och avtalet nu gäller till januari 2009. SJ AB har meddelat att trafiken är kommersiellt lönsam och man efter avtalets utgång avser köra den enligt sin ensamrätt.
- Trafik i Mälardalen körs på SJ AB:s trafikeringsrätt men enligt en överenskommelse av Mälåb (SL, Upplands lokaltrafik, LT Sörmland, LT Örebro, Västmanlands lokaltrafik). Vad gäller den s.k. UVEN-trafiken¹, finns har trafikhuvudmännen tecknat ett samverkansavtal (med finansiellt stöd från) med Rikstrafiken. UVEN-avtalet gäller till juni 2009. Tim-avtalet gäller till 2011.
- Upptåget (Upplands Väsby-Arlanda-Uppsala-Tierp-Gävle) på uppdrag av ULT och SL i samarbete med X-trafik. Avtalet gäller 2006-2011 (2013)
- Trafik i Östergötland på direktavtal med Östgötatrafiken som ännu inte har konkurrensutsatt sin trafik. Avtalet är tecknat 1995 och förlängt med 5-års optioner. Den nuvarande avtalsperioden går ut 2010.
- Blekinge kustbana, dvs. trafiken Karlskrona-Kristianstad på uppdrag av Blekingetrafiken och Skånetrafiken i samverkan med Rikstrafiken. Avtalet gäller till juni 2013.
- Gränstrafiken (Oslo-Karlstad-Örebro) på den svenska sidan uppdrag av Värmlandstrafik och LT Örebro i samverkan med Rikstrafiken.

¹ Uppsala-Sala-Västerås-Eskilstuna-Katrineholm-Norrköping.

Den gränsöverskridande trafiken utförs enligt SJ AB:s resp NSB:s trafikeringsrätt. Men det är Tågkompaniet som underentreprenör som kör trafiken (se nedan). Trafiken startade i januari 2007 och Rikstrafikens samverkansavtal gäller till juni 2013.²

Veolia Transport Sverige AB (ägt av franska multinationella koncernen Veolia Environnement)

Kommersiell trafik:

- Lapplandståg säsongstrafik (27juni-17aug) Malmö/Göteborg – Narvik, två turer i veckan.
- ”Utmanartåg” till Åre. Säsongstrafik januari-mars nattåg (Göteborg – Eskilstuna - Stockholm - Åre/Storlien). Start 2007.
- Chartertåg på beställning från enskilda.

Avtalstrafik:

- Kinnekulletrafik (Göteborg-Lidköping-Mariestad-Herrljunga-Örebro) på uppdrag från Västtrafik. Från juni 2009 då avtalet går ut tar Arriva över trafiken (se nedan).
- Mittnabotåget (Mittlinjen och Nabotåget) på sträckan Sundsvall-Östersund-Storlien-Trondheim på uppdrag från LT Jämtland, LT Västernorrland och norska staten. Avtal från Rikstrafiken fm 2007- juni 2012 (2014).
- Tjust- och Stångådalsbanan (Linköping-Västervik och Linköping-Kalmar) på uppdrag av Östgötatrafiken och Länstrafiken Kalmar i samverkan med Rikstrafiken. Avtalet gäller 2008-2013 (2015)
- Lidingöbanan, Saltsjöbanan, Tvärbanan, Nockebybanan samt tunnelbanan i Stockholm på uppdrag av SL. F n genomför SL en ny upphandling av tunnelbanan där det nya avtalet ska träda ikraft från 2009. Avtalen på de förra banorna sträcker sig till augusti 2012.

Svenska Tågkompaniet AB (helägt av NSB)

Kommersiell trafik:

- Snabbtåg Oslo-Göteborg som underentreprenör åt SJ AB och enligt gemensam trafikeringsrätt för SJ AB/NSB.

² Trafiken körs som ett i samarbete mellan SJ AB samt kommuner och Rikstrafiken på den svenska sidan och NSB samt Samferdseldepartementet och Hedmarks fylkeskommune på den norska sidan. Lösningen bygger på en förlängning av befintlig trafik och innebär bl.a. att Värmlandstrafiks Regina-tåg används för trafik till Oslo. Trafiken samordnas med regionalstågtrafiken i Norge (Oslo-Kongsvinger) och i Värmland och omfattar fyra tåg över gränsen i vardera riktningen måndag till fredag.

Avtalstrafik:

- Tåg i Bergslagen, trafik på sex-sju linjer i Bergslagsregionens fyra län på uppdrag av det av trafikhuvudmännen³ gemensamägda bolaget Tåg i Bergslagen och i samverkan med Rikstrafiken. Bland annat gäller det linjerna Borlänge – Ludvika - Karlstad, Gävle - Örebro - Hallsberg, Ludvika-Fagersta - Västerås samt Mora- Borlänge. Avtalet gäller 2006 - juni 2011 (2016).
- X-tåget (Gävle-Ljusdal/Sundsvall) för X-trafik AB. Avtalet gäller 2001-2014 (femårig option utlöst).

A-Train AB (Macquarie European Infrastructure Fund, del av det australiensiska investmentbolaget Macquarie Group)

Flygpendeln på Arlandabanan (Rosersberg – Stockholm – Arlanda – Odensala). Arlandabanan upphandlades och genomfördes som ett PPP-projekt i ett 45-årigt koncessionsavtal 1995-2040. Därefter har avtalet ändrats och en klausul har lagts till som ger rätt till omförhandling efter 15 år. Andra tågoperatörer än A-Train som trafikerar och stannar på Arlandabanans hållplatser får erlægga en hållplatsavgift till infrastrukturbolaget A-Banan för att stanna och ta upp/släppa av passagerare på Arlanda.

Inlandsbanan AB, IBAB (helägt av kommunerna utmed banan)

Huvudmannskapet på Inlandsbanan (Mora och Gällivare) togs i slutet av 1990-talet över av kommunerna utmed banan. Främst sker viss turist-/säsongstrafik (sommar) på Inlandsbanan (Kristinehamn-Filipstad). IBAB sköter sitt eget underhåll och fördelar trafikeringsrätter på banan.

Merresor AB (till lika delar ägt av SJ AB och Peoples Travel Group som är en del av Veolia Transport Sverige AB)*Avtalstrafik:*

- Krösatågen i Småland (bl.a. Jönköping-Tranås/Hultsfred/Vetlanda/Växjö/Halmstad) på uppdrag av Jönköpings Länstrafik, Kalmar Länstrafik, Kronobergstrafiken och Hallandstrafiken i samverkan med Rikstrafiken. Avtalet gäller till juni 2010. (RT:s resvaneundersökning har visat att det interregionala resandet är mindre än vad man tidigare trott. RT har därför beslutat minska ersättningen.)
- Tågtrafik i Värmland på uppdrag av Värmlandstrafik. Avtalet gäller till 2009. Merresor kör också trafiken på den s.k. Genvägen (Ludvika-Kristinehamn) på uppdrag av Värmlandstrafik i samverkan med Rikstrafiken. Det senare avtalet gäller till juni 2011.

³ AB Dalatrafik, Västmanlands LT, X-trafik och LT Örebro.

Citypendeln AB (helägt av (fr/brit) Keolis SA)

Körde pendeltågen i Stockholm till 2006. Ingen trafik i Sverige idag.⁴

AB Stockholmståg (ägt av SJ AB i samarbete med Euromaint rail AB och ISS Trafficare AB)

Kör pendeltågen i Stockholm på uppdrag av SL. Avtalet gäller 2006-2011 (2016).

AB Norrlandståg (helägt av SJ AB)

- Nattåg Stockholm/Göteborg via Bollnäs till Luleå och Kiruna (på Malmbanan) i SJ AB:s dotterbolag Norrlandståg AB. På uppdrag av Rikstrafiken och avtalet gäller 2008 - juni 2013.
- Dagtag i övre Norrland, Luleå - Kiruna - Narvik. På uppdrag av Rikstrafiken enligt avtal som gäller 2008- juni 2013.

Roslagståg (ägt av Tågkompaniet och DSB)

Kör Roslagsbanan från 2003 på femårigt avtal till 2008 (med option på ytterligare 5 år) på uppdrag av SL.

Arriva Sverige AB (helägt av brittiska transportföretaget Arriva plc)

Arriva Tåg AB kör sedan juni 2007 Pågatågen i Skåne på linjerna Malmö - Lund/Ängelholm/Helsingborg/Höör/Simrishamn, Kristianstad - Helsingborg på uppdrag av Skånetrafiken. Avtalet gäller 2007-2015 (2017). Från juni 2009 tar Arriva över trafiken på Kinnekullebanan Göteborg - Örebro på uppdrag av Västtrafik. Avtalet gäller 2009-2017(2019).

Ofofbanen AS (privatägt)*Avtalstrafik:*

Bedriver charter- och eventtrafik i Norge och Sverige. Är också underentreprenör till Veolia och har ett samarbetsavtal om gränsöverskridande persontrafik på Ofofbanen/Malmbanan (Narvik-Kiruna-Boden-Luleå) enligt uppdrag av norska staten/NSB.

Kommersiell trafik:

Kör trafik Oslo-Stockholm, i ett mellan (svenska?) kommuner och privat sektor samägt Unionsexpressen AB. Trafikstart 15 juni 2008 med två dubbelturer per dygn efter att ha fått tillstånd från Jernbanetillsynet. Hållplatser på vägen mellan Oslo och Stockholm är Lillström, Kongsvinger, Karlstad, Hallsberg och Södertälje.

⁴ Keolis har däremot, i samarbete med Arriva Skandinavien A/S, lagt anbud på tunnelbanetrafiken i Stockholm. Keolis Nordic kör f ö busstrafik på uppdrag av SL genom dotterbolaget Busslink.

"DSB First" - Öresundstrafiken AB resp. Kystbanen A/S (ägt av DSB och brittiska First Group)

Kommer från 2009 att köra trafiken i Öresundsregionen (inkl. Skåneforsöket på linjerna Malmö-Göteborg resp Malmö-Alvesta) på uppdrag av Skånetrafiken och Trafikstyrelsen i Danmark under varumärket DSB First. Avtalet gäller 2008-2015 (2017).

Bilaga 3 Regiontrafik i samarbetsbolag och andra samverkansformer

Trafikhuvudmän

1. Blekingetrafiken
2. AB Dalatrafik
3. Hallandstrafiken AB
4. Jönköpings Länstrafik AB
5. Kalmar Läns Trafik AB
6. Skånetrafiken (förvaltning)
7. Länstrafiken i Jämtlands Län AB
8. Länstrafiken i Norrbotten AB
9. Länstrafiken i Västerbotten AB
10. Länstrafiken Kronoberg
11. Länstrafiken Sörmland AB
12. Länstrafiken Örebro AB
13. AB Storstockholms Lokaltrafik
14. Upplands Lokaltrafik AB
15. Värmlandstrafik AB
16. Västernorrlands läns Trafik AB
17. Västmanlands Lokaltrafik AB
18. Västtrafik AB
19. X-trafik AB
20. AB Östgötatrafik

Samarbetsbolag m.m.

Länstrafiken AB - Länstrafiken Sörmland, Länstrafiken Örebro, Västmanlands lokaltrafik (se nedan).

Trafik i Mälardalen (TiM) - Genom samarbets- och utvecklingsbolaget Mälåb samverkar SJ AB och trafik huvudmännen i Stockholm (SLAB), Sörmland (LT Sörmland), Uppsala (ULT), Västmanland (VLT) och Örebro (LT Örebro) om trafiken på Uppsalapendeln, Mälårbanan, Svealandsbanan, Västra stambanan, Nyköpingsbanan och UVEN, det s.k. TIM-avtalet. (Östergötland deltar också men trafiken gäller tåg till Norrköping och omfattar inte lokaltrafiken.) SJ AB bedriver trafiken och garanterar ett visst basutbud mot att företaget får ensamrätt. Ensamrätten faller dock om utbudet faller under den överenskomna volymen. Trafikhuvudmännen får då kompletteringsupphandla. Merparten av trafiken är kommersiellt lönsam eller bär åtminstone sina kostnader. I förhållande till den ursprungliga garantinivån har det visat sig att den kommersiella efterfrågan var mycket större. Bidrag motsvarande cirka 10 procent av TIM-trafikens kostnader utgår dock till några banor med svagt underlag. Således bidrar Rikstrafiken med cirka 16 mkr till sådan s.k. tilläggstrafik på följande linjer

- Uppsala - Norrköping (UVEN, via Eskilstuna, Flen och Katrineholm)
- Västra stambanan/Sörmlandspilen (Hallsberg - Stockholm)
- Norrköping- Nyköping

Tåg i Väst - Jönköpings länstrafik, Hallandstrafiken, Västtrafik, Värmlandstrafik och Länstrafiken Örebro. Trafiken upphandlas av länstrafikbolagen Västtrafik och finansieras i ett samverkansavtal mellan trafikhuvudmännen och Rikstrafiken motsvarande cirka 89 miljoner kronor årligen. (Ex. regionaltåg Göteborg - Skövde samt på Västkustbanan).

Tåg i Bergslagen AB – Samarbetsbolag ägt av AB Dalatrafik, Västmanlands lokaltrafik AB, Länstrafiken Örebro AB, X-trafik AB. Trafiken inom de fyra länen i Bergslagsregionen körs för närvarande av Tågkompaniet och finansieras delvis av Rikstrafiken genom ett samverkansavtal med trafikhuvudmännen motsvarande cirka 61 miljoner kronor årligen.

Öresundstågen - Tågtrafiken i Sverige från landsgränsen på Öresundsbron till Malmö och vidare i Skåne och Blekinge. Trafiken sker idag samarbete mellan Skånetrafiken, Hallandstrafiken, Kalmar läns trafik, länstrafiken Kronoberg och Västtrafik. När det s.k. Skåneförsöket startar kommer Öresundstågtrafiken kopplas samman och utvidgas på Västkustbanan till Göteborg och på södra stambanan mot Kalmar i och med att berörda trafikhuvudmän får gemensam trafikeringsrätt på dessa sträckor.

Bilaga 4 Marknadsstråk - SJ AB:s förslag till konkurrensmodell

Marknadsstråk för persontrafik upplåtna endast för kommersiella järnvägsföretag – exempel på stråk som har förutsättning att vara trafikstarka och därmed stabila över tiden

Till/ från stationsgrupp

(Arlanda/Sundbyberg –
Stockholm C – Södertälje)

D:o
Storlien)

D:o
Mora/Falun)

D:o

D:o

D:o

D:o
Charlottenberg)

D:o
Halmstad – Skåne

D.o
Uddevalla

D:o
Göteborg)

D:o

D:o
Kalmar/Karlskrona)

(Göteborg C – Kungsbacka) (Skåne)

D:o
Skövde/Kil)

D:o

Skåne

D:o

Till/från stationsgrupp

(Söderhamn – Umeå – Vännäs)

(Ånge – Östersund –

(AvestaKrylbo –

(Sandviken – Falun)

(Fagersta – Ludvika)

(Örebro C – Hallsberg)

(Kristinehamn –

(Skövde – Göteborg –
via Hallsberg)

(Borås – Herrljunga –
via Hallsberg)

(Nässjö – Falköping –

(Mjölby – Skåne)

(Alvesta –

(Örebro via Hallsberg –

(Kil – Kristinehamn)

(Växjö – Kalmar)

(Nässjö – Falköping)

Illustration - exempel