

Motion till riksdagen 2009/10:T1

**av Lena Hallengren m.fl. (s, v, mp)
med anledning av prop. 2009/10:10**

Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen avslår regeringens proposition Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion.

Motivering

I propositionen föreslår regeringen att verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion överförs till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag. Bolagiseringen beräknas kunna genomföras tidigast den 1 januari 2010.

Banverket Produktion bedriver framför allt drift och underhåll av järnvägsnätet. En betydande del av verksamheten handlar även om investeringar, dvs. anläggning av räls, signalsystem och kontaktledningar. Det vi framför allt vänder oss emot är att genom en bolagisering avskilja drifts- och underhållsverksamheten från Banverket.

Bolagisering förutsätter en väl fungerande marknad

År 1992 fastställde riksdagen, efter en proposition från regeringen Bildt, fem kriterier som bör vara uppfyllda för att en statlig affärsverksamhet ska bedömas aktuell för ombildning till aktiebolagsform:¹

¹ Finansplanen till budgetpropositionen 1993 (prop. 1992/93:100 bil. 1).

Fel! Okänt namn på

- ? Verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål.
- ? Verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor.
- ? Verksamheten innebär ingen myndighetsutövning.
- ? Verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel.
- ? Verksamheten är av betydande omfattning.

Regeringen hävdar att samtliga dessa kriterier är uppfyllda vad avser Banverket Produktion. Vi gör en annan bedömning och menar att åtminstone två av kriterierna som redovisas ovan inte är uppfyllda. Vi ifrågasätter starkt om det går att skapa fungerande konkurrensvillkor på den marknad bolaget kommer att verka på. Vidare menar vi att ett avskiljande av den löpande drifts- och underhållsverksamheten från Banverket minskar myndighetens möjligheter att styra mot de transportpolitiska målen. Vår uppfattning är alltså att Banverket Produktion indirekt styrs av politiska uppgifter och mål.

Verksamheten kommer inte att bedrivas under fungerande konkurrensvillkor

Ett grundläggande villkor som måste vara uppfyllt för att det ska vara lämpligt att bolagisera statlig verksamhet är att det finns en väl fungerande konkurrens på den marknad som bolaget ska verka på. Så är inte fallet vad gäller drift och underhåll av järnvägsnätet. Det finns i princip endast tre aktörer på marknaden för drift och underhåll, Banverket Produktion inkluderat. Därutöver präglas marknaden av monopsoni, dvs. Banverket är den helt dominerande kunden på marknaden.

En väl fungerande marknad förutsätter att det finns många köpare och många säljare. Bortsett från viss efterfrågan på järnvägsunderhåll från de regionala spårhallarna i Stockholm, Göteborg och Malmö är Banverket den enda kunden för de bolag som verkar på den svenska marknaden för järnvägsunderhåll. Det finns inte heller någon egentlig alternativ europeisk marknad för dessa företag. Nästa alla länder i Europa har valt att bedriva sitt järnvägsunderhåll i egen regi. Sammantaget innebär detta att marknaden för drift och underhåll i järnvägsnätet kännetecknas av monopsoni – en marknad med en helt dominerande köpare.

Även antalet säljare på marknaden för järnvägsunderhåll är högst begränsat. Utöver Banverket Produktion, som har en marknadsandel på knappt 70 procent, så består marknaden i princip av två bolag: Nederländska Strukton Rail och brittiska Balfour Betty. Denna marknadsstruktur kommer tydligt till uttryck i antalet anbud per upphandling. År 2008 låg genomsnittet på under två anbud på varje upphandling av drift och underhåll.

För ganska exakt ett år sedan, den 18 september 2009, överlämnade regeringen propositionen *Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket* till riksdagen. I propositionen konstaterade regeringen att det fanns brister på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet. Vidare bedömde regeringen att ett större antal aktörer och jämnare

konkurrensförhållanden behövdes för att marknaden skulle fungera tillfredsställande och inte innebära för stora risker för ökade kostnader vid den statliga upphandlingen av främst drift och underhåll. Frågan är vad som på ett så genomgripande sätt förändrat förutsättningarna under gångna året.

Regeringen gör en stor sak av att det sedan hösten 2008 tillkommit *en* aktör på underhållsmarknaden. Vilket bolag det rör sig om och hur stor marknadsandel detta bolag tagit anges dock inte i propositionen. Aktören i fråga är VR Track som är ett dotterbolag till den av finska staten helägda VR-koncernen. I slutet av 2008 skrev VR Track kontrakt med Banverket om att sköta underhållet på den norra delen av Malmbanan. Kontraktet är årligen värt omkring 25 mnkr, vilket endast motsvarar 0,7 procent av Banverkets kostnader för drift och underhåll. Uppdraget går dessutom inte att jämföra med det långt mer komplexa arbetet med att bedriva underhåll på de högtrafikerade banorna längs Norrlandskusten och i södra Sverige. Den norra delen av Malmbanan trafikeras av omkring 35 tåg per dygn, vilket t.ex. kan jämföras med de drygt 500 tåg som varje dygn trafikerar Södra stambanan mellan Malmö och Lund.

Självfallet är det högst tveksamt, på gränsen till ohederligt, att ta VR Tracks mycket blygsamma marknadsinträde på en relativt okomplicerad och lågtrafikerad järnvägsträcka till intäkt för att konkurrensen inom drift och underhåll nu skulle vara väsentligt bättre än för ett år sedan.

Höga kostnader för bolagiseringen

De direkta kostnaderna för bolagiseringen är över 1 miljard kronor. Dels tvingas staten att säkra kapitalbasen hos Banverket när nettotillgångarna i den producerande verksamheten förs över till det nya bolaget, dels kommer Banverket att kompenseras för diverse administrativa omställningskostnader. Detta är medel som i stället kunde ha använts till välbehövligt underhåll av järnvägsnätet.

Till dessa direkta kostnader ska läggas de betydligt större indirekta kostnaderna. Det nya bolaget kommer att avkrävas en högre avkastning, vilket kommer att höja anbudsnivåerna och ge mindre pengar till underhåll av järnvägsnätet. Banverket Produktion har i dag en rörelsemarginal på omkring 2 %. Vid en bolagisering kommer bolaget att avkrävas en vinst som ligger i linje med branschen generellt. Vår bedömning är att Banverkets årliga kostnader för drift, underhåll och reinvesteringar därmed kommer att öka med omkring 150 miljoner kronor. Detta är pengar som initialt levereras tillbaka till statskassan, men eftersom regeringen aviserat att man avser att gå vidare med en privatisering av bolaget så kommer dessa medel på sikt att gå helt förlorade för skattebetalarna.

Fel! Okänt namn

Järnvägen kräver extremt god samordning mellan underhåll och trafikledning

Järnvägen är ett slutet system, vilket gör underhållet till ett mycket komplext arbete som kräver extremt god samordning med spårägarens trafikledning. En misslyckad eller felaktigt ”timad” underhållsinsats sprider sig blixtnabbt genom järnvägssystemet med förseningar och andra trafikstörningar som följd. Särskilt viktigt är samordningen på de högtrafikerade sträckorna. Detta är orsaken till Banverket fortfarande inte lagt ut underhållet av sträckorna kring Stockholm C, Göteborg C, Malmö C samt Västra stambanan på anbud. Detta är också anledningen till att samtliga länder i Europa, Storbritannien undantaget, har valt att bedriva järnvägsunderhåll i egen, statlig regi.

Internationella erfarenheter

När konkurrensutsättningen inleddes så var visionen att det skulle finnas en marknad med fler kunder, en nordisk marknad för järnvägsunderhåll. Nu med facit i hand ser vi att den inte finns. I Norge bedrivs alltjämt drifts- och underhållsverksamheten i egen regi, i Danmark likaså. Danmark har förvisso under några år prövat med förfrågningar för drift och underhåll och har vid varje tillfälle funnit att egen regi är att föredra. Finland har inte heller någon marknad för drift och underhåll. Över huvudtaget finns det ingen marknad för drift och underhåll i Europa. Så gott som alla järnvägsförvaltningar i Europa har valt att bedriva drifts- och underhåll i egen regi. Den marknad som finns för järnvägsentreprenader rör sig så gott som uteslutande om nybyggnationer.

De länder som, utöver Sverige, gått mot strömmen och genomfört en fullskalig konkurrensutsättning av järnvägsunderhållet är Storbritannien, Nya Zeeland och Estland. I samtliga tre fall har det slutat med ett gruvligt misslyckande och återtagen statlig kontroll. Marknadsexperimentet i England fick ett mycket tragiskt slut med en omfattande tågolycka i Hatfield som skördade ett flertal liv. I området runt Hatfield uppdagades efter olyckan stora brister i underhållet. År 2003 beslutade regeringen på Nya Zeeland att återta kontrollen över järnvägen och lyckades efter en lång och mycket kostsam process slutföra återköpet 2008. Estland har också gjort samma erfarenhet trots att tiden som förflöt mellan utförsäljning och återtagande endast var fyra år.

Stockholm den 7 oktober 2009

Lena Hallengren (s)

Pia Nilsson (s)

Wiwi-Anne Johansson (v)

Tina Ehn (mp)

Peter Pedersen (v)

Karin Svensson Smith (mp)