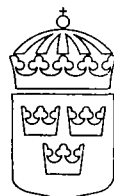


Regeringens proposition

1991/92:130

om ökad konkurrens inom den kollektiva
persontrafiken



Prop.
1991/92:130

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 12 mars 1992.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Mats Odell

Propositionens huvudsakliga innehåll

Tillstånd till långväga busslinjetrafik får för närvarande i princip ges bara om busstrafiken inte kan antas bli till skada för redan etablerad järnvägstrafik eller trafik som bedrivs av en trafikhuvudman.

I propositionen föreslås, i avvaktan på en fullständig avreglering av den långväga busslinjetrafiken, att nuvarande skaderekvisit mjukas upp genom en omvänd bevisbörda. I fortsättningen skall det vara järnvägsföretaget eller trafikhuvudmannen som skall göra sannolikt att de ekonomiska förutsättningarna att driva den berörda trafiken skadas i betydande mån om det sökta tillståndet beviljas.

Vidare föreslås att statens köp av interregional persontrafik på järnväg och därtill sådan kompletterande persontrafik på stomnätet som köps av trafikhuvudmännen bör ske i konkurrens mellan olika järnvägsföretag. Detta innebär bl.a. att andra trafikutövare än SJ skall kunna få trafikeringsrätt på stomnätet.

1 Förslag till

Lag om ändring i yrkestrafiklagen (1988:263)

Härigenom föreskrivs att 8 § yrkestrafiklagen (1988:263)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

8 §

Tillstånd till linjetrafik får ges endast om den avsedda trafiken inte kan antas bli till skada för redan etablerad järnvägstrafik eller trafik som drivs enligt lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik. Tillstånd får dock ges, om sökanden gör sannolikt att en avsevärt bättre trafikförsörjning därigenom skulle uppnås.

Tillstånd till linjetrafik får inte ges om det görs sannolikt att den avsedda trafiken i betydande mån skulle komma att skada förutsättningarna för att driva järnvägstrafik eller trafik enligt lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik. Tillstånd får alltid ges, om en avsevärt bättre trafikförsörjning därigenom skulle uppnås.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

¹ Lagen omtryckt 1988:1499.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 mars 1992.

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask.

Föredragande: statsrådet Odell

Proposition om ökad konkurrens inom den kollektiva persontrafiken

1. Inledning

I årets budgetproposition, bilaga 7, anmäls att regeringen har för avsikt att under våren 1992 återkomma till riksdagen med två frågor som båda har att göra med ökad konkurrens inom den kollektiva persontrafiken. Den ena gäller en viss avreglering inom den långväga linjetrafiken med buss och vad detta kan innebära för resenärerna och berörda trafikföretag, liksom också för miljön och energiförbrukningen.

Den andra frågan som anmäls gäller statens köp av interregional persontrafik. En långsiktig strävan bör vara att åstadkomma en avreglering av järnvägstrafiken. En särskild utredare bör således tillsättas för att föreslå åtgärder i denna riktning. Jag vill emellertid redan nu lämna vissa förslag som ökar konkurrensen redan från trafikåret 1993. Därvid redovisas förslag om formerna för upphandlingen av den interregionala persontrafiken för trafikåret 1993 och framåt.

2. Linjetrafiken med buss

2.1 Inledning

I 1991 års budgetproposition aviserades att lagstiftningen rörande skadlighetsprövningen enligt 8 § yrkestrafiklagen (1988:263) skulle ses över. Vidare föreslogs att skadlighetsprövningen gentemot tågtrafik skulle avskaffas vid årsskiftet 1991/92. Det konstaterades emellertid att avgränsningen av den interregionala busstrafiken gentemot den trafik, som drivs enligt lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik, ställde krav på särskilda överväganden. Ett lagstiftningsarbete i syfte att ytterligare avreglera busstrafiken skulle initieras.

Förslag om ändring i yrkestrafiklagen har sedermera lagts fram i departementspromemorian (Ds 1991:24) Författningsändringar i anledning av transportrådets avveckling och fortsatt avreglering av linjetrafiken med buss,

m.m. En sammanfattning av promemorian och den där föreslagna författningstexten bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilagorna 1 och 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet som *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (K91/1007/RS).

I anledning av vad riksdagen beslutat vid sin behandling av järnvägsfrågor våren 1991 (1990/91:TU25, rskr. 325) har undersökts vilka effekter i form av ett förändrat resande med buss, tåg, flyg och personbil som kan beräknas uppstå vid en liberalisering av tillståndsgivningen av busstrafiken. En sammanfattning av undersökningen bör fogas till protokollet som *bilaga 4*. Innehållet i undersökningen har varit föremål för diskussioner med företrädare för statens järnvägar.

Vidare har statens väg- och trafikinstitut (VTI) i samråd med statens naturvårdsverk på uppdrag av regeringen genomfört en utredning angående miljö- och energieffekterna av den ändrade färdmedelsfördelning som beräknats i nyss angivna undersökning. En sammanfattning av VTI:s rapport bör fogas till protokollet som *bilaga 5*.

2.2 Nuvarande lagstiftning

I slutet av 1950-talet och under början av 1960-talet ökade behovet av busslinjetrafik bl.a. på grund av ett ändrat bosättningsmönster med ökad arbetspendling och fler och längre serviceresor som följd. Det blev mera vanligt att samhället bekostade trafiken, dels genom statlig bidragsgivning, dels genom att kommunerna i allt större utsträckning täckte trafikföretagens underskott. Som en följd härav ökade det kommunala inflytandet över linjetrafiken. I slutet av 1960-talet betecknades trafikförsörjningen som en viktig del av samhällsservicen. Kommunala organ fick bl.a. företrädesrätt till linjetrafiktillstånd om det innebar att trafikförsörjningen förbättrades.

Fortfarande fanns det emellertid brister i samordningen av trafiken. Den kommunala trafikplaneringen bedrevs för sig och den regionala för sig. De skilda statsbidragssystemen var inte samordnade. För resenärerna försvårades byten mellan olika trafiklinjer av att någon gemensam taxa för trafikföretagen i länen inte fanns. Genom att de ekonomiska bidragen från staten och kommunerna till bussföretagen i allmänhet var utformade i syfte att täcka del av underskotten i rörelsen fanns heller inte några incitament till att effektivisera trafiken.

I 1978 års länstrafikreform infördes begreppet trafikhuvudman. Huvudmannen fick det ekonomiska och politiska ansvaret för kollektivtrafiken på väg inom resp. län. Syftet var bl.a. att förbättra och samordna den kollektiva trafikförsörjningen i landets olika delar och att underlätta införandet av länskort eller andra former av gemensam taxa i länen. För att främja en tillfredsställande trafikförsörjning skall således enligt lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik i varje län finnas en trafikhuvudman med ansvar för lokal och regional linjetrafik för persontransporter. Ansvaret omfattar numera också spårburen trafik.

Genom lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik (LRL) har trafik-

huvudmännen sedan den 1 juli 1989 rätt att driva linjetrafik inom länen utan linjetrafiktillstånd. Denna fria trafikeringsrätt gäller också efter särskilda beslut av regeringen inom vissa särskilt avgränsade områden i grannlandet, s.k. säckar. I länet och i säckarna tidigare meddelade linjetrafiktillstånd upphörde vid utgången av juni 1989.

Syftet med den fria trafikeringsrätten för trafikhuvudmännen är att ge förutsättningar att långsiktigt trygga den fortsatta utbyggnaden av kollektivtrafiken och få till stånd en kostnadseffektiv trafik. Detta kan ske genom att trafiken kan planeras oberoende av de gamla linjetrafiktillstånden och genom att trafiken kan upphandlas under marknadsmässiga former. Kostnads-sänkningar har också uppnåtts med i storleksordningen 10 % i de län där en mera fullständig upphandling skett.

1988 års trafikpolitiska beslut innebär en fortsatt avreglering av den yrkesmässiga trafiken. Behovsprövningen slopades för beställningstrafiken med buss, för turisttrafiken samt för taxi. Behovsprövningen slopades också vad gäller linjetrafiken med buss med i princip fri konkurrens för de företag som driver sådan trafik som följd. Däremot infördes för denna trafik en *skadlighetsprövning* gentemot redan etablerad järnvägstrafik och trafik som trafikhuvudmännen driver enligt lagen om rätt att driva viss linjetrafik. Skälet var bl.a. att huvudmännen, som inom sitt ansvarsområde har att svara för en omfattande olönsam trafik, skall kunna minska behovet av tillskott av skattemedel genom bidrag från den lönsamma trafiken. Den tidigare strikta tillståndsprövningen mjukades dock upp. Om den som söker tillstånd gör sannolikt att trafikförsörjningen avsevärt förbättras genom den sökta trafiken skall tillståndet således beviljas oavsett skada. Vidare gäller att tillstånd kan förenas med villkor såsom upptagningsförbud. Villkoren skall förebygga att den sökta trafiken drivs på annat sätt än som förutsatts vid tillståndsgivningen, t.ex. i fråga om tidtabeller. Linjetrafiktillstånd kan omprövas efter tio år om statens järnvägar eller en trafikhuvudman begär det. Se närmare prop. (1987/88:50) om trafikpolitiken inför 90-talet och prop. (1987/88:78) om avreglering av yrkestrafiken.

Enligt transportrådets rapport (1990:13) Avreglering av busstrafiken har tillståndsgivningen vad avser linjetrafik varit för restriktiv. Få nya linjer har kunnat etableras. Skadlighetsprövningen gentemot järnvägen bör därför enligt rapporten slopas eller göras mindre restriktiv.

Min bedömning:

- Den långväga busstrafiken kan få en viktig roll i många relationer där järnvägstrafik saknas eller järnvägen av olika skäl inte är ett realistiskt alternativ.
- På sikt bör en fullständig avreglering av linjetrafiken med buss genomföras.
- Det lagförslag som läggs fram ligger i linje med EG:s nyligen antagna direktiv för regler för internationell busstrafik.

Mina förslag:

- Fram till att det sker en fullständig avreglering bibehålls skadlighetsprövningen, men med omvänd bevisbörda för järnvägsföretag och trafikhuvudmän. Om dessa kan visa att deras ekonomiska förutsättningar att driva trafik rubbas i betydande mån, skall tillstånd till linjetrafik inte meddelas.
- Om en avsevärt bättre trafikförsörjning uppnås genom den sökta trafiken, skall tillstånd ändock beviljas.
- Ändringen av 8 § yrkestrafiklagen (1988:263) bör träda i kraft den 1 januari 1993.

Promemorians förslag: Om en trafikhuvudman gör sannolikt att ett sökt linjetrafiktillstånd kommer att bli till skada för redan etablerad trafik som en huvudman bedriver på länsjärnväg eller för trafik enligt lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik, får tillstånd till linjetrafik inte meddelas. Tillstånd får dock ges, om en avsevärt bättre trafikförsörjning därigenom skulle uppnås.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser utom statens järnvägar (SJ), Landsorganisationen i Sverige (LO) och Statsanställdas förbund har tillstyrkt förslaget om ett slopande av skadlighetsprövningen gentemot järnvägstrafiken eller lämnat det utan erinran.

Transportrådet (TPR), Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska lokaltrafikföreningen (SLTF) och Svenska transportarbetareförbundet har ansett att avregleringen bör gå längre och därvid anført att det skall fordras en avsevärd skada för huvudmannatrafiken för att en ansökan om linjetrafiktillstånd skall kunna avslås. För att få ekonomi i den långväga busstrafiken är det enligt SLTF oftast nödvändigt att även befordra resande inom länen, varför det är svårt att etablera ny interregional busstrafik utan samverkan med huvudmännen. Enligt *näringsfrihetombudsmannen (NO)*, *statens pris- och konkurrensverk (SPK)* och *Svenska busstrafikförbundet* bör eftersträvas att skadlighetsprövningen slopas helt. SPK menar att förslaget är ett steg i rätt riktning mot ökad effektivitet och låga respriser på persontrafikområdet. NO har anført att det är möjligt att ett system med fri etablering och konkurrens på lönsamma delar skulle ge ett bättre resultat totalt sett. Ett eventuellt fortsatt skydd för den subventionerade länstrafiken i form av skadlighetsprövning bör i vart fall förutsätta att denna är konkur-

rensupphandlad. Svenska busstrafikförbundet anser att en friare etablering av busslinjetrafik bör kunna öppna ökade möjligheter för sådan samverkan genom samordnade tidtabeller, biljettekniskt samarbete och bättre samlad allmän trafikinformation mellan tåg- och busstrafik som kan tillföra båda trafikslagen ökat resandeunderlag på den individuella trafikens bekostnad.

SJ har anfört bl.a. följande. Genom 1988 års trafikpolitiska beslut gavs *SJ* en rekonstruktionsperiod fram till utgången av år 1992. Utöver en finansiell rekonstruktion av *SJ* krävs ett internt åtgärdsprogram omfattande rationaliseringar, ökad affärsmässighet och bättre ekonomisk styrning. En av förutsättningarna för att nå *SJ*:s mål, en resultatförbättring på 1 miljard kronor under den fyraåriga rekonstruktionsperioden, är att externa åtgärder inte tillåts ändra rekonstruktionsprogrammet. De ekonomiska förutsättningarna genom den moderna trafikförsörjning som planeras i Mälardalen, t.ex. genom Mälarbanan och Svealandsbanan, kommer radikalt att försämrats. Intäktsbortfallet på grund av en avreglering av busstrafiken bedöms uppgå till minst 400 milj. kr. per år. *LO* har anfört att den föreslagna ändringen för den interregionala trafiken på sikt torde medföra fördelar för trafikanterna, genom att samverkan kan ske mellan olika huvudmän och trafikföretag men att på kort sikt den oönskade effekten kommer att uppstå att ett antal trafikrelationer som i dag ingår i *SJ*:s järnvägsnät kommer att överges, vilket medför minskade möjligheter till sammanhållna resor. *Statsanställdas förbund* har anfört bl.a. följande. Under 40 år har investeringarna i järnvägens infrastruktur eftersatts medan en omfattande utveckling har skett av vägar och fordon. I och med 1985 års järnvägspolitiska beslut och 1988 års trafikpolitiska beslut samt den s.k. tillväxtpropositionen har järnvägspolitiken fått en ny inriktning med en återhämtning av tidigare försummelser, något som på sikt kan göra järnvägen till ett konkurrenskraftigt alternativ. Förbundet anser att det är ytterst olyckligt att i detta läge avveckla den skadlighetsprövning som syftar till att skydda järnvägen mot konkurrerande linjetrafik med buss och i dess förlängning eliminera effekterna av statsmakternas ansträngningar inom järnvägspolitikens område. Man riskerar att hamna i en situation där "kon dör medan gräset gror".

Skälen för mina förslag och min bedömning: I 1991 års budgetproposition (s. 173) förordades att lagstiftningen om skadlighetsprövning skulle ses över samt att skadlighetsprövningen gentemot *SJ*:s tågtrafik skulle slopas den 1 januari 1992. Det uttalades emellertid också att avgränsningen av den interregionala (länsgränsöverskridande) trafiken gentemot huvudmannatrafiken ställde krav på särskilda överväganden.

I sammanhanget bör nämnas att den långväga linjetrafiken med buss inte är särskilt omfattande i Sverige. Den svarar för ca 2 % av persontransportarbetet. Om man inbegriper även beställningstrafiken och turisttrafiken blir andelen högst 5 %. Det sammanlagda antalet bussar i landet är 13 300.

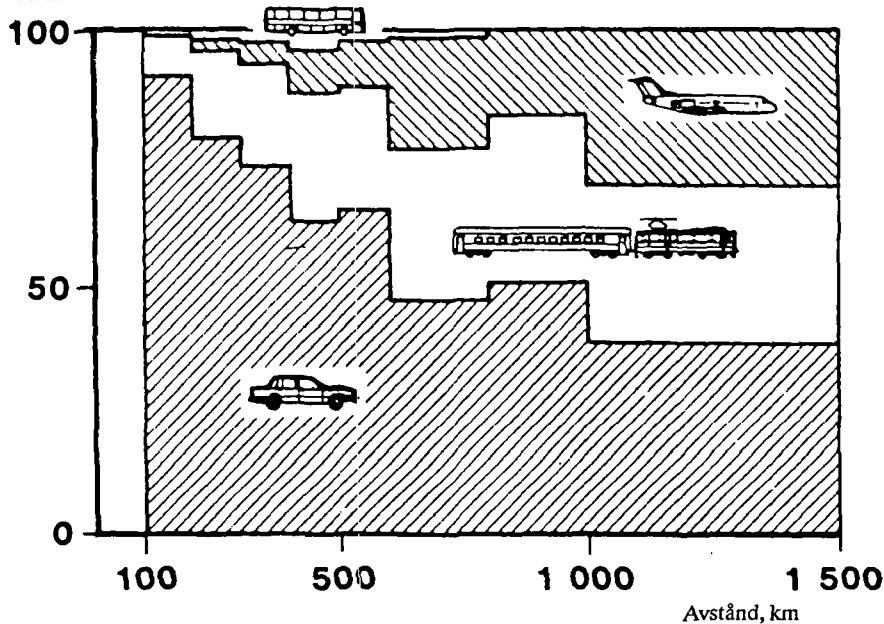
Av fig. 1 framgår på vilka avstånd som den långväga busstrafiken har sitt underlag. Diagrammet avspeglar färdmedelsfördelningen år 1980. Fördelningen torde dock inte ha ändrats nämnvärt sedan dess på annat sätt än att flygtrafiken under ett antal år expanderat kraftigt. En fördubbling av marknadsandelen till kanske 4 % för busslinjetrafiken skulle, som framgår av diagrammet, inte påverka de andra trafikslagen särskilt mycket, sett över

hela landet. På enskilda sträckor skulle självfallet konkurrensen öka och skapa fler resmöjligheter för den som tidigare färdats med tåg, flyg eller personbil. För den som tidigare inte alls rest på sträckan skulle en nyinrättad linjetrafik med buss kunna innebära nya resmöjligheter. Det finns därutöver ett allmänt önskemål att medborgarna skall kunna välja ett mera prisbilligt alternativ än att resa med tåg eller flyg. Busstrafik har dessutom den fördelen att det i allmänhet går att bedriva trafik med fler avgångar per dag än vad som normalt gäller för tågtrafik.

Fig. 1

Interregionala resor
Färdmedelsfördelning beroende på avstånd (1980)

Andel
 resenärer



Målet för trafikpolitiken är en tillfredsställande trafikförsörjning i hela landet till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Ansvarsfördelningen inom den kollektiva persontrafiken på väg och järnväg för att nå detta mål är den följande.

Trafikhuvudmännen har som nämnts ett i lag bestämt ansvar för trafikförsörjningen inom sina resp. län. Den trafiken, vare sig den bedrivs på länsjärnväg eller som busslinjetrafik, är i princip skyddad mot konkurrens från andra utövare av busslinjetrafik. Anledningen till detta är, som framgått av det tidigare anförda, att trafiken som helhet är olönsam och att förlusterna måste täckas genom tillskott av skattemedel.

När det gäller den interregionala busslinjetrafiken råder fri konkurrens mellan busstrafikföretagen. Några skattesubventioner förekommer inte och taxesättningen är fri. Den interregionala järnvägstrafiken däremot är i princip skyddad mot konkurrens från den interregionala busslinjetrafiken. Detta gäller all järnvägstrafik oavsett om trafiken är lönsam eller inte.

All erfarenhet talar för att en friare konkurrens medför lägre kostnader för resenärerna. En ökad konkurrens mellan den interregionala järnvägstrafiken och den långväga busslinjetrafiken skulle dessutom kunna medföra ökad turtäthet, särskilt i relationer där det inte finns förutsättningar för ökad järnvägstrafik. Fördelarna vid interregional busstrafik av lägre biljettpris och ökad turtäthet får dock vägas mot de skäl som finns att åtminstone under ett övergångsskede ge SJ tillräckliga förutsättningar för sin verksamhet så att inte värdet av gjorda investeringar i bana och i rullande materiel minskar.

I det följande diskuteras en ändrad ordning för skadlighetsprövningen såväl gentemot huvudmannatrafiken som gentemot järnvägstrafiken. Det finns också anledning att söka belysa i vad mån ett ändrat resbeteende får miljö- och energieffekter inom trafiken och hur en ändrad skadlighetsprövning förhåller sig till EG:s bestämmelser på området.

Skadlighetsprövningen gentemot huvudmannatrafiken

För trafikhuvudmännen är det främsta medlet att nå lägsta möjliga kostnader en marknadsmässig upphandling av trafiken från fritt konkurrerande trafikföretag. Den samordnade upphandlingen av trafik som huvudmännen bedrivit har bidragit till inte oväsentliga resultatförbättringar. Upphandling av trafik under konkurrens är möjlig att bedriva i första hand i de 20 län i landet där trafikhuvudmännen inte bedriver trafik i egen regi utan i stället har entreprenadavtal med ett antal trafikföretag.

I övriga län är tendensen att trafikhuvudmännen och deras driftföretag alltmer skils åt. En sådan åtskillnad har genomförts i Örebro län och håller på att genomföras i bl.a. Stockholms län och Göteborgs kommun. SL och Göteborgs spårvägar skall således utsättas för konkurrens vid upphandlingen av trafiken. Målet är att kostnadssänkningar på ca 10 % skall kunna uppnås. Några huvudmän driver emellertid trafik i egen regi som inte är konkurrensutsatt. En omorganisation pågår dock även i dessa län som möjliggör anbudsupphandling.

Trafikhuvudmännen torde även fortsättningsvis behöva ett visst skydd för sådan trafik som har ett stort resandeunderlag så att denna kan bidra till att täcka kostnaderna för den starkt olönsamma trafiken, som de anser måste bibehållas av regionalpolitiska skäl. För en bibehållen skadlighetsprövning talar således att prövningen bidrar till lägre kostnader för huvudmännen som är samhällets stora persontransportköpare och därmed också för skattebetalarna och deras transporter. Genom en marknadsmässig upphandling av trafik från huvudmännens sida tillgodoses regelmässigt kravet på konkurrens mellan trafikutövarna med kostnadssänkningar som följd.

Det finns alltså ett behov av en fortsatt skadlighetsprövning för huvudmannatrafiken. Den påbörjade avregleringen av linjetrafiken bör emellertid fortsätta och den fria konkurrensen begränsas endast i den omfattning som verkligen behövs för att uppnå de trafikpolitiska målen. Huvudmannatrafiken bör, som bland andra SLTF anfört, skyddas bara i de för trafiken verkligt väsentliga fallen.

Skadlighetsprovningen gentemot järnvägstrafiken

Enligt förordningen (1988:1379) om statens spåranläggningar har SJ trafikeringsrätten i fråga om persontrafik på stomnätet och trafikhuvudmännen på länsjärnvägarna. SJ bedriver förutom egen trafik även trafik på entreprenad på stom- och länsjärnvägar åt huvudmännen.

SJ skall inrikta sin verksamhet på affärsmässig utveckling av järnvägstrafiken. SJ har i detta syfte i uppdrag att rekonstruera verksamheten under en femårsperiod t.o.m. år 1992. En av SJ:s stora satsningar är snabbtågen X 2000. SJ:s kostnader för utbyggnaden är avsevärda. Ett snabbtåg kostar ca 100 milj.kr. Snabbtågstrafiken byggs nu ut successivt. Stora satsningar skall som SJ och Statsanställdas förbund påpekat göras i fråga om infrastrukturinvesteringar i järnvägsnätet. Investeringarna enbart för snabbtågen uppgår till närmare 3 miljarder kronor i banverkets flerårsplan för stomjärnvägar för åren 1991–2000. Härutöver finns beslut om byggande av bl.a. Mälarbanan och Svealandsbanan för ca 7 miljarder kronor.

SJ befinner sig för närvarande i ett omstruktureringsskede, som bl.a. innebär stora satsningar på snabbtågstrafik och väsentligt förbättrad tågtrafik även i övrigt. De omfattande ekonomiska satsningar som pågår bör medföra, att en fullständig avveckling av skadlighetsprovningen gentemot järnvägstrafiken på stomnätet får anstå någon tid.

Effekterna för resandefördelningen av en avreglering

Som tidigare nämnts har kommunikationsdepartementet låtit göra en undersökning om effekterna av en avreglering av busstrafiken för resandet med buss, tåg, flyg och personbil. Till grund för analyserna ligger det modellsystem för persontrafik som utvecklats genom TPR:s försorg. Modellsystemet är i dag det enda tillgängliga för analyser av allt resande inom landet. Genom avtal finns systemet också tillgängligt för banverket och SJ och har använts vid beräkningar av lönsamheten för nya järnvägsinvesteringar. Rådets prognoser har tidigare använts i trafik- och energipolitiska undersökningar, särskilt när det gällt riksövergripande analyser.

Av undersökningen framgår bl.a. att med en mera fullständig avreglering av busslinjetrafiken skulle resandet med tåg, sett över hela landet, minska med uppemot 4 %, förutsatt att tågtrafiken inte skulle förbättras efter undersökningsåret 1989. I ett scenario med snabbtåg mellan Stockholm – Göteborg, Stockholm – Malmö och Göteborg – Malmö samt väsentligt förbättrad tågtrafik även i övrigt skulle resandet med tåg i stället *öka* med 25 %. Resandet med buss skulle också öka men bara hälften så mycket, räknat i absoluta tal. Den stora minskningen skulle ske av bilresandet. Av de "nya" bussresenärerna skulle mer än 80 % vara f.d. bilresenärer.

Av särskilt intresse är att jämföra den minskning, som sker i bilresandet om enbart tågtrafiken byggs ut, med motsvarande minskning om både buss- trafik och järnvägstrafik förbättras. Det visar sig då att resandet med bil minskar mindre i det förstnämnda fallet än i det sistnämnda. *För att få ett*

ökat resande inom kollektivtrafiken som ersättning för bilresandet är det alltså viktigt att både busstrafiken och järnvägstrafiken ges förutsättningar för att kunna byggas ut. Det är naturligtvis också viktigt att de båda trafikgrenarna samverkar sinsemellan i form av t.ex. goda anslutningsmöjligheter för resenärerna.

Från SJ har hävdats att en avreglering av busstrafiken skulle innebära en så kraftig förändring för busstrafiken, t.ex. med avseende på fordon och service, att bussen skulle upplevas som ett helt nytt resalternativ. Till detta skall sägas att även tågtrafiken genomgår stora förändringar i form av förbättrad vagnkvalitet och åkkomfort som kan vara väl så stora som inom busstrafiken.

Förändringarna i standardkvalitet hos både buss- och tågtrafiken får dock bedömas vara långt mindre betydelsefulla för det beräknade resandet i kollektivtrafiken än de variabler som redan ingår i modellen och som där beräkningsmässigt påverkar valet av färdmedel:

- kostnad för bil, tåg, flyg och buss,
- restid för bil, tåg, flyg och buss,
- biltillgång i hushållet,
- turtäthet för tåg, flyg och buss,
- förekomst av veckoslutsbuss,
- avstånd till station/flygplats.

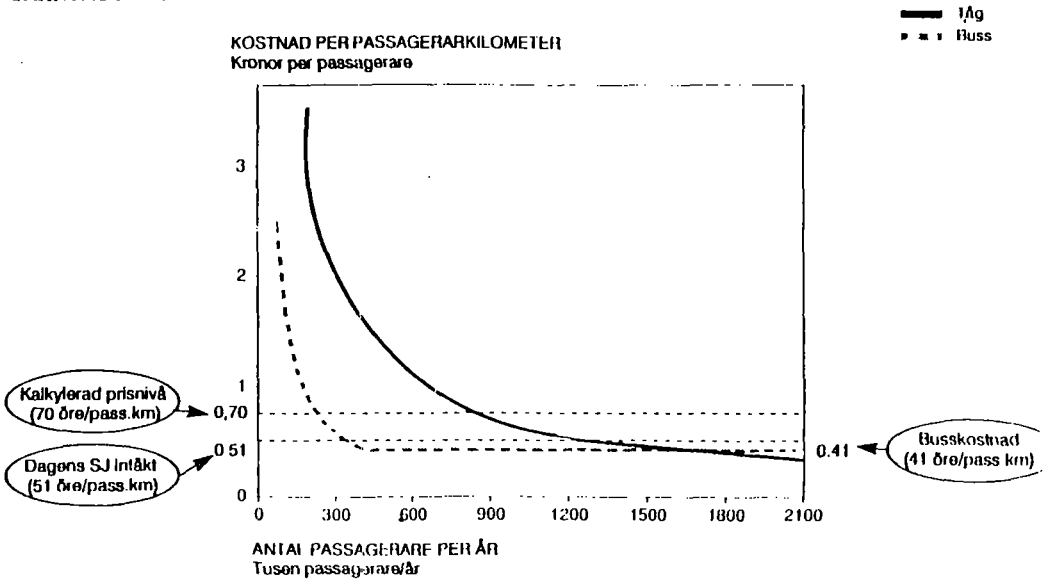
Genom att arbeta med förändringar i variablerna turtäthet, restid och respris för buss- och tågtrafik har effekterna på persontransportmarknaden kunnat beräknas.

Med reservation för en del osäkerheter i prognosmodellen visar undersökningen att med en utbyggd järnvägstrafik och en avreglerad busstrafik ökar resandet med båda slagen av färdmedel. Minskningar sker däremot i resandet med personbil och i någon mån också med flyg. Om både busstrafiken byggs ut och tågtrafikens utbud moderniseras blir, som nämnts, förändringarna för bilåkandet och flygresandet större än om enbart tågtrafiken förbättrar sitt utbud.

I ett övergångsskede, innan tågtrafiken hunnit förbättras i mera väsentlig utsträckning, kan den dock på åtskilliga sträckor i landet få så starkt minskat resande att de ekonomiska förutsättningarna för fortsatt tågtrafik skulle påverkas.

Som framgår av följande diagram som överlämnats av SJ har järnvägen och busstrafiken helt olika konkurrenskraft i förhållande till resandeantalet. Skillnaden är som synes mycket stor för de båda färdmedlen vid små resandemängder. Först vid ca 1,5 miljon passagerare per år blir kostnaden per passagerarkilometer ungefär lika låg för tåg som för buss. Det betyder att för passagerarna kan en avreglerad busstrafik medföra kraftigt sänkta respriser på sträckor där tåget har svårt att konkurrera på grund av högt kostnadsläge, men där busstrafik nu inte får bedrivas till följd av skadlighetsprövningen enligt 8 § yrkestrafiklagen (1988:263). Härtill kommer busstrafikens stora möjligheter att över dagen kunna erbjuda fler resavgångar än vad tågtrafiken i allmänhet kan.

JÄRNVÄGENS KONKURRENSKRAFT MOT BUSSTRAFIK



På sträckor där resandeunderlaget är stort har tåget samma eller bättre kostnadsförutsättningar som bussen och bör genom högre standard i form av betydligt kortare restider kunna hävda sig väl. Fördelarna ökar genom insättandet av snabbtågstrafik och andra restidsförkortande åtgärder inom järnvägstrafiken. Inget trafikslag kan emellertid ensamt tillgodose hela efterfrågan på kollektivtrafik. Det erfordras ett utbud av såväl tåg-, flyg- som busstrafik för att det samlade kollektivtrafiksystemet skall vara attraktivt. Järnvägstrafiken har en naturlig roll i de relationer där infrastrukturen är utbyggd och det finns ett tillräckligt underlag av resenärer. Den långväga busslinjetrafiken har enligt TPR:s rapport (1990:13) Avreglering av busstrafiken en viktig roll att spela i många relationer där järnvägen av olika skäl inte ensam är ett realistiskt alternativ. Det kan t.ex. gälla orter och områden

- som ligger vid sidan av de stora transportstråken och inte alls är knutna till i första hand järnvägsnätet,
- som har ett svagt utbud av i första hand järnvägstrafik med få turer och otillräcklig standard i övrigt, t.ex. lång restid för att nå snabba fjärrförbindelser,
- som i vissa relationer har trafiksvaga länkar, det kan exempelvis gälla tvärförbindelser,
- med starkt olönsam järnvägstrafik där tågtrafiken kan behöva ersättas eller kompletteras med busslinjetrafik vad gäller enskilda turer eller hela linjer,
- med järnvägstrafik där kapaciteten är otillräcklig vid veckoslut och även under övriga veckodagar i vissa relationer.

Gemensamt för dessa typer av linjer är att trafiken i dag som regel domineras av personbilstrafik i ännu högre grad än vad som gäller för det långväga resandet i allmänhet.

För ytmässigt stora delar av landet är det därför en regional orättvisa att kollektivtrafiken är så ojämnt utbyggd i form av både dålig tillgång till kollektivtrafik och höga respriser. En utbyggd långväga busstrafik skulle enligt min mening till inte oväsentlig del kunna avhjälpa dessa brister. Den skulle också i en del relationer kunna stärka järnvägstrafiken genom att ge goda anslutningsmöjligheter för resenärerna. En utökad busstrafik bör kunna medverka till en kollektivtrafikvana hos resenärerna som skulle komma också järnvägstrafiken till del.

Effekterna för miljön och energiförbrukningen av en avreglering

Som tidigare nämnts har VTI haft regeringens uppdrag att i samråd med statens naturvårdsverk beräkna miljökonsekvenser, i form av avgasemissioner och energiåtgång, av den ändrade färdmedelsfördelning som en utbyggd busstrafik och en förbättrad tågtrafik enligt gällande planer skulle innebära.

Rapporten som har titeln "Avreglering av långväga busstrafik – miljöeffekter av ändrad färdmedelsfördelning" överlämnades till kommunikationsdepartementet den 25 februari 1992. Naturvårdsverkets samrådsyttrande är daterat den 21 februari 1992. Verket anför i sitt yttrande följande:

"De emissionsfaktorer som beräkningarna baseras på, kan komma att på vissa punkter, skilja sig från de faktorer som naturvårdsverket för närvarande utarbetar på regeringens uppdrag. Skillnaderna bedöms dock inte vara sådana att de beräknade relativa förändringarna för resp. trafikslag påverkas. De beräknade absolutnivåerna för t.ex. kväveoxidutsläppen år 1989 är ca 20 000 ton lägre än vad naturvårdsverket rapporterade i "Utsläpp av försurande ämnen" för samma år. Denna omständighet påverkar inte heller bedömningarna av de relativa förändringarna."

VTI:s rapport visar att effekterna av en utbyggd busstrafik och en förbättrad tågtrafik såväl absolut som relativt skulle bli mycket små. Detta gäller även för *energiförbrukningen*, se följande tabell.

År/Scenario	Energiförbrukning för långväga transporter (miljarder kWh/år)
89/1000 = Basår, speglar privatesandet enligt transportrådets matriser för år 1989.	12,73
89/1001 = Bussscenario "plus", privatesande med utökat bussutbud.	12,72
89/1011 = Bussscenario "plus" med 10 % prisred. på långväga bussresor.	12,73
95/1000 = Basår omräknat till 1995 års resandevolymer.	14,49
95/2102 = Basår 95 med förbättrad tågtrafik, jvg95.	14,32
95/1002 = Basår 95 med bussscenario "plus" och jvg95.	14,25
00/1000 = Basår omräknat till resandevolymer för år 2000.	16,91
00/2103 = Basår 2000 med förbättrad tågtrafik, jvg00.	16,40
00/1003 = Basår 2000 med bussscenario "plus" och jvg00.	16,45

Jämfört med basåret vid 1995 års resandevolymer minskar energiförbrukningen med en utbyggd busstrafik och en förbättrad järnvägstrafik från 14,49 miljarder kWh/år till 14,25 miljarder kWh/år. Samma tendens finns för scenariot för år 2000 nämligen en minskning från 16,91 miljarder kWh/år till 16,45 miljarder kWh/år. Sett över tiden sker emellertid en ökning av den totala energiförbrukningen för långväga transporter, liksom för all trafik.

Det har därför sitt intresse att undersöka också för de olika trafikslagen vad en förbättrad buss- och tågtrafik skulle innebära för energiförbrukningen. I absoluta tal blir förändringarna då naturligtvis ännu mindre än för totalförbrukningen, se följande tabell. Det är dock intressant att notera att i ett scenario för år 2000 med en utbyggnad av både järnvägstrafiken och busstrafiken (Sc 1003) blir ökningen i stort sett densamma för tågtrafiken som för busstrafiken, nämligen från 0,65 miljarder kWh/år till 0,80 miljarder kWh/år, resp. från 0,48 miljarder kWh/år till 0,65 miljarder kWh/år. Personbilstrafikens energiåtgång minskar i detta scenario från 12,48 miljarder kWh/år till 12,00 miljarder kWh/år, alltså något mer än den sammanlagda ökningen hos buss- och järnvägstrafiken.

1989	Sc 1000	Sc 1001	Sc 1011
Bil	9,92	9,81	9,80
Buss	0,40	0,56	0,58
Flyg	1,98	1,94	1,94
Järnväg	0,43	0,41	0,41
	12,73	12,72	12,73
1995	Sc "1000"	Sc 2102	Sc 1002
Bil	11,16	11,04	10,92
Buss	0,42	0,41	0,58
Flyg	2,40	2,30	2,20
Järnväg	0,51	0,57	0,55
	14,49	14,32	14,25
2000	Sc "1000"	Sc 2103	Sc 1003
Bil	12,48	12,13	12,00
Buss	0,48	0,44	0,65
Flyg	3,30	3,00	3,00
Järnväg	0,65	0,83	0,80
	16,91	16,40	16,45

Rapporten innehåller även redovisningar av *förändringar i avgasemissioner* för vägtrafiken vid förändrat trafikutbud för långväga persontransporter med buss och tåg. Beräkningarna sammanfattas i följande tabell som speglar de relativa förändringarna i förhållande till ett oförändrat läge som åsätts värdet 100,0. I tabellen redovisas också förändringarna av trafikarbetet (milj.fkm) i de olika scenarierna.

Normaliserade förändringar av föroreningsmängder från vägtrafik för hela landet vid förändringar i utbudet av långväga persontransporter med buss och järnväg

1989	Bil > 100 (milj.fkm)	Buss > 100 (milj.fkm)	HC (%)	CO (%)	NO _x (%)	CO ₂ (%)
Referens (Sc 1001)	12 400	95	100,00	100,00	100,00	100,00
Buss "plus"	(-1,1%) 12 258	(+41,0%) 134	99,86	99,88	100,18	99,96
10 % prisred. buss (Sc 1011)	(-1,2%) 12 246	(+46,3%) 139	99,85	99,88	100,21	99,96
1995	Bil > 100 (milj.fkm)	Buss > 100 (milj.fkm)	HC (%)	CO (%)	NO _x (%)	CO ₂ (%)
Referens	13 950	100	100,00	100,00	100,00	100,00
jvg95 (sc 2102)	(-1,1%) 13 799	(-3,0%) 97	99,82	99,88	99,78	99,71
jvg95 och "plus"(Sc 1002)	(-2,2%) 13 651	(+38%) 138	99,74	99,79	99,89	99,65
2000	Bil > 100 (milj.fkm)	Buss > 100 (milj.fkm)	HC (%)	CO (%)	NO _x (%)	CO ₂ (%)
Referens	15 600	115	100,00	100,00	100,00	100,00
jvg00 (Sc 2103)	(-2,8%) 15 166	(-9,1%) 105	99,60	99,74	99,51	99,36
jvg00 och "plus"(Sc 1003)	(-3,8%) 15 004	(+33,9%) 154	99,63	99,70	99,90	99,29

Tabellerna visar att för kolväten (HC), kolmonoxid (CO) och koldioxid (CO₂) sker i samtliga scenarier en minskning av avgasutsläppen. För kvä-

veoxiderna (NO_x) visar beräkningen att det för basåret 1989 skulle ske en liten ökning med 1,8 promille med en utbyggd busstrafik. Utvecklingen framåt innebär emellertid att även kväveutsläppen skulle minska vid en utbyggd buss- och järnvägstrafik, jämfört med referensalternativet. Minskningen blir i storleksordningen en promille och är därmed något mindre än för de övriga emissioner som behandlats i beräkningarna.

Av de tre tabellerna kan också utläsas att enbart en utbyggd järnvägstrafik (jvg95, resp. jvg00) ger en något större minskning av NO_x -utsläppen än om både järnvägs- och busstrafiken byggs ut (jvg95 och "plus", resp. jvg00 och "plus"). Skillnaden är mycket liten – det rör sig om 1,1 promille för år 1995 och 3,9 promille för år 2000. Räknat i absoluta tal är skillnaden i utsläppsmängder 143 ton NO_x för år 1995 och 362 ton för år 2000 (tabellerna 2 resp. 3 i bilaga 5).

Samma tendenser finns i stort för de nio trafikrelationer som studerats: Stockholm – Göteborg, Stockholm – Malmö, Göteborg – Malmö, Stockholm – Örebro, Göteborg – Kalmar, Stockholm – Norrköping, Stockholm – Sundsvall, Stockholm – Borlänge och Stockholm – Karlstad.

På grund av att de absoluta talen för avgasmängderna i allmänhet är små för de olika sträckorna blir spridningen hos förändringstalen stor. Så till exempel beräknas antalet ton HC per år minska från 53 till 43 på sträckan Stockholm – Malmö i scenariot för år 2000. Relativt sett innebär detta en minskning med 18,9 %. Lika stor blir minskningen av CO, medan minskningen av NO_x och CO_2 beräknas bli i storleksordningen 12 %. För samtliga undersökta sträckor beräknas utsläppen av HC, CO och CO_2 minska, dock inte lika mycket som för sträckan Stockholm – Malmö. I ett par fall beräknas det ske en mindre ökning av utsläppen av NO_x . I absoluta tal blir ökningen emellertid liten. Det rör sig om 3–5 ton per år, vilket får bedömas ligga inom ramen för felmarginalen i beräkningsförutsättningarna.

Den slutsats som kan dras är således att miljökonsekvenserna för landet som helhet blir så små att det ter sig föga meningsfullt att ställa krav på särskilda beräkningar av avgasutsläpp och energiförbrukning vid själva tillståndsprövningen. I den mån det finns en tendens innebär den i så fall en minskning av avgasemissionerna jämfört med referensalternativen, liksom också för energiåtgången, låt vara en något mindre minskning vid förändringen av busstrafiken än av järnvägstrafiken.

Alternativet är emellertid inte enbart en förbättrad järnvägstrafik. Även en utbyggd busstrafik får positiva miljöeffekter genom att den kan utgöra ett alternativ till personbilsresandet. Som tidigare nämnts kan de nytillkommande bussresenärerna beräknas bestå till drygt 80 % av tidigare bilresenärer. Härtill kommer de fördelar, inte minst från regionalpolitisk synvinkel, som en förbättrad busstrafik ger i fråga om ökad tillgänglighet och lägre respriser. En stor del av landets befolkning lever i vad som skulle kunna kallas "trafikskugga" i form av dåligt utbyggd eller rent av obefintlig kollektivtrafik när det gäller att resa över längre avstånd. Det finns därför anledning att ändra i nuvarande lagstiftning så att dessa brister kan avhjälpas.

Det kan tilläggas att Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF) i sina rekommendationer till sina medlemmar uttalat att trafikföretagen bör använda sig av god miljöteknik, såväl vid val av fordon som vid val av drivmedel. Härige-

nom uppnås att de bussar som används av SLTF:s medlemsföretag i det närmaste kommer att få avgasvärden av sådan beskaffenhet att de uppfyller de krav som gäller för miljöklass 2 för nya tunga fordon enligt bilavgasförordningen (1991:1481).

Även Svenska busstrafikförbundet har i skilda sammanhang uttalat sig för att dess medlemsföretag investerar i mest miljövänliga produktionsteknik samt att man i den löpande driften använder för miljön mest skonsamma tillgängliga medel och metoder. Förbundet har tillstyrkt ett införande av miljöklasser för fordon och bränslen.

I mina underhandskontakter med företrädare för busstrafiknäringen har jag erfarit att man har för avsikt att anskaffa bussar med bästa möjliga tillgängliga miljöprestanda för de linjer som man söker tillstånd för. Bussar med goda miljöegenskaper kommer att vara ett led i marknadsföringen av nya busslinjer.

Av de kompletterande beräkningar som VTI låtit göra framgår att om samtliga nytillkommande bussar skulle tillhöra miljöklass 2 minskar NOx-utsläppen i samtliga scenarier, jämfört med referensalternativen. Jag gör den bedömningen att de trafikföretag i landet som är intresserade av att bedriva långväga busslinjetrafik ganska snabbt kommer att införskaffa bussar som har avsevärt bättre miljöegenskaper än dem som följer lagstadgade krav (miljöklass 3). För en sådan utveckling talar inte minst de rekommendationer från de båda branschorganisationerna som jag nyss redogjorde för men också de ekonomiska styrmedel som riksdagen nyligen beslutat om i syfte att stimulera trafikföretagen till inköp av bussar som tillhör miljöklass 2 eller 1. En sådan ekonomisk stimulans är ett uttryck för den miljöstrategi inom transportsektorn som riksdagen anslöt sig till våren 1991 med anledning av regeringens proposition (1990/91:90) om en god livsmiljö. I denna strategi läggs stor vikt vid att fordonstekniken skall utvecklas. Det framstår enligt propositionen som möjligt att, med i dag känd teknik, till stor del lösa flera luftmiljöproblem. Utsläppen av kväveoxider, kolväten och kolmonoxid kan därmed minska betydligt. Genom ytterligare utveckling av fordonsteknik och av traditionella fordonsbränslen, bensin och dieselolja, är det enligt propositionen möjligt att även komma till rätta med utsläppen av bl.a. koldioxid, svaveldioxid och partiklar.

Närmiljön i de större städerna

Långväga busstrafik till och från de större städerna är inte någon ny företeelse. Jag avser då den rätt omfattande veckoslutstrafik som bedrivs till storstäderna med ankomst fredag kväll och avgång söndag kväll eller till en del fjällområden med avgång från storstäderna som regel under fredag eftermiddag och ankomst åter söndag kväll. Av den inventering som transportrådet gjorde i sin rapport (1990:13) Avreglering av busstrafiken framgår att det vid undersökningstillfället rörde sig om sammanlagt 38 linjer i landet. Även om antalet linjer är rätt stort blir ändå antalet avgångar per dag få jämfört med den stadstrafik som ständigt sker över dagen i storstäderna med ett intervall mellan bussturerna på ca fem till tio minuter. Det är från denna synpunkt som en utökad daglig långväga busstrafik bör kunna betraktas med hänsyn till belastningen på närmiljön.

Jag utgår emellertid från att terminalutformningen för en utökad daglig busstrafik över längre avstånd får en tillfredsställande lösning i den kommunala bebyggelseplaneringen, bl.a. med hänsyn till miljöpåverkan, tillgängligheten och trafiksäkerheten.

Jag vill slutligen tillägga att VTI räknat mycket försiktigt i fråga om medelbeläggningen i de bussar som förutsatts gå i trafik på de långväga linjerna. VTI har således antagit en beläggning på 20 passagerare per tur, vilket kan jämföras med den beläggning som nu finns i veckoslutstrafiken med buss, nämligen 40–50 per tur. Med en högre medelbeläggning än vad VTI räknat med minskar antalet fordonskilometer och därmed också avgasutsläppen.

Huvudmannatrafiken på länsjärnvägarna

När det gäller huvudmannatrafiken på länsjärnvägarna finns anledning till ett annat prövningsförfarande än för järnvägstrafiken på stomjärnvägarna. För trafiken på länsjärnvägarna har genom 1988 års trafikpolitiska beslut valet av trafikform överlåtits åt trafikhuvudmännen. Trafiken handlas upp under marknadsmässiga former. På vissa länsjärnvägar i Jönköpings, Kronobergs, Kalmar och Hallands län utförs järnvägstrafik av ett privat företag på uppdrag av de fyra huvudmännen mot ersättning för kostnader enligt avtal. Ytterligare intressenter som vill driva järnvägstrafik finns på marknaden. Ansvar för trafiken på länsjärnvägarna är bundet i ett avtal med staten, enligt vilket huvudmannen som nämnts själv får välja trafikform: tåg eller buss. I normalfallet skall avtalsperiodens längd vara tio år men längre avtals-tider skall kunna finnas. I den mån trafikhuvudmannen valt att bedriva trafiken med tåg är själva trafikeringen i allmänhet bunden genom fleråriga avtal med SJ eller annat järnvägsföretag. Detta talar för att trafiken på länsjärnvägarna även fortsättningsvis bör skyddas genom en skadlighetsprövning.

Gemensamma frågor

Skadlighetsprövningen bör i framtiden endast kunna stoppa ny busslinjetrafik i de för järnvägstrafiken och trafikhuvudmännen verkligt väsentliga fallen. Detta kan uppnås genom en ändrad bevisbörderegeln. Tillstånd till linjetrafik får således inte ges om det görs sannolikt att den avsedda trafiken i betydande mån skulle komma att skada de ekonomiska förutsättningarna att driva järnvägstrafik eller trafik enligt lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik, dvs. sådan trafik som trafikhuvudmannen har ansvaret för. För trafikhuvudmannens del avser prövningen både trafik i egen regi eller sådan som upphandlas. Det innebär att det åligger den som ansvarar för järnvägstrafik eller trafikhuvudmannen i ett län att för tillståndsmyndigheten prestera ett underlag för bedömningen av påstådd skada. Vidare skall skadan vara mera betydande för att kunna beaktas.

Hittills har skadlighetsprövningen endast omfattat redan etablerad järnvägstrafik. Hänsyn har dock kunnat tas till planerad järnvägstrafik genom tillämpning av bestämmelsen i 10 § yrkestrafiklagen om tidsbegränsning av tillstånd. Denna bestämmelse har hittills tillämpats i ett stort antal tillstånds-ärenden. Så bör också ske i framtiden i sådana fall då effekterna av en till-

ståndsgivning är svårbedömda. Med anledning av vad som tidigare anförts om utvecklingsstrategin för järnvägen finns skäl att tillämpa detta skydd för trafik som visserligen inte är etablerad vid ansökningstillfället men för vilken det föreligger konkreta utbyggnadsplaner hos banverket och där trafiken enligt tidtabellsarbetet för det närmaste året skall sättas i gång inom en nära framtid. Detta kan lämpligen uttryckas så att ansökan om linjetrafiktillstånd skall avslås, om förutsättningarna för järnvägstrafik eller trafik enligt lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik bedöms bli skadade i inte oväsentlig utsträckning. För den fortlöpande tillståndsprövningen är det viktigt att det sker en uppföljning av effekterna av den förändrade skadlighetsprövningen. Jag återkommer till den frågan längre fram.

Jag vill också framhålla att i den mån kommuner och landsting engagerar sig ekonomiskt i järnvägstrafik – utöver vad som sker inom ramen för trafik-huvudmannaskapet i länet – kan det vara lämpligt att även deras synpunkter inhämtas vid skadlighetsprövningen. Det får ankomma på berört järnvägsföretag att så sker.

Det bör här anmärkas att någon skada inte kan föreligga t.ex. i de fall då samarbetsavtal föreligger med berörd huvudman eller då både påstigning och avstigning inte är möjlig inom ett och samma län. Prövningen av sådana ansökningar om tillstånd kan således bli summarisk. Detsamma gäller ansökningar om linjetrafiktillstånd på sträckor där det redan tidigare bedrivs linjetrafik med stöd av tillstånd på samma villkor som sökanden avser att bedriva trafik. Om emellertid en trafikhuvudman eller berört järnvägsföretag i andra fall än de nu nämnda till tillståndsmyndigheten kommer in med en klagörande utredning om den sannolika skadan för hans trafik, bör en ansökan om linjetrafiktillstånd kunna avslås. Vid bedömningen av den påstådda skadan bör hänsyn tas såväl till uteblivna intäkter som ökade kostnader.

Tillstånd oavsett skada

Som jag nämnde tidigare skall i dag tillstånd till linjetrafik beviljas oavsett skada, om sökanden gör sannolikt att en avsevärt bättre trafikförsörjning uppnås genom den sökta trafiken. Då det är ett samhälleligt intresse att ha bästa möjliga trafikförsörjning, bör kravet att sökanden skall göra sannolikt att den sökta trafiken kommer att medföra en avsevärt bättre trafikförsörjning tas bort. Tillstånd skall beviljas oavsett skada för något järnvägsföretag eller någon huvudman om den sökta trafiken enligt tillståndsmyndighetens bedömning kommer att medföra en väsentligt bättre trafikförsörjning. I detta sistnämnda begrepp ligger också väsentligt lägre respriser.

Förhållandet till EG

Innehållet i lagförslaget synes i stort överensstämma med de regler för internationell busstrafik som EG nyligen beslutat om vid möte den 16 och 17 december 1991 (protokoll från EG:s ministerrådsmöte nr 10550/91). Även i EG:s regelsystem återfinns skadlighetskriterier för den sökta trafikens förhållande gentemot befintlig busstrafik eller järnvägstrafik. Huvudin-

nehållet är att tillstånd att bedriva internationell regelbunden trafik endast kan förvägras om det visas att den sökta trafiken skulle äventyra existensen av redan beviljad linjetrafik med buss. Ett undantag skall därvid göras om det på den aktuella sträckan bara finns en enstaka trafikutövare eller grupp av trafikutövare ("a single carrier or group of carriers"). Vad som mera exakt menas med detta sistnämnda begrepp är inte entydigt. Texten måste på denna punkt ges en uttolkning från kommissionens sida.

Vad gäller den sökta trafikens förhållande till befintlig järnvägstrafik anges att tillstånd endast skall förvägras om lönsamheten hos en jämförbar järnvägstrafik skulle allvarligt påverkas på de sträckor som berörs av ansökan.

I texten anges också att det faktum att någon erbjuder lägre taxor än andra buss- eller järnvägsföretag eller att trafik redan utförs på sträckan av sådana företag inte är tillräckliga skäl för att avslå ansökan.

Om inte staterna kan komma överens om vad skadlighetskriterierna innebär, ankommer det på kommissionen att avgöra frågan.

Genomförande

Ett genomförande av mitt förslag till ändring i yrkestrafiklagen skulle i och för sig kunna ske den 1 juli 1992. Jag har emellertid kommit fram till att det är lämpligt att skjuta på ikraftträdandet något. Anledningen är att jag ser det vara i hög grad angeläget att trafikföretagen med hänsyn till leveranstiderna hos busstillverkarna får möjlighet att köpa bussar med så goda miljöegenskaper som möjligt. Det är inte säkert att så kan bli fallet om ikraftträdandet sker redan den 1 juli. Jag vill i stället föreslå den 1 januari 1993.

Uppföljning

En uppföljning bör ske av effekterna av mitt förslag om förändringar rörande skadlighetsprövningen vad avser bl.a. resandet med olika färdmedel. Ansvaret för en redovisning av färdmedelsfördelningen bör åvila VTI. Därvid bör också studeras miljöeffekterna av såväl nytillkommande busslinjetrafik som den utbyggda järnvägstrafiken. Denna del av uppföljningen bör ske i samråd med statens naturvårdsverk.

Jag vill också erinra om att trafikverken genom regeringsbeslut den 27 februari detta år fått i uppdrag att årligen till regeringen lämna miljörapporter. För vägverkets del innebär uppdraget att verket skall beskriva vägtrafikens påverkan på miljön och hur denna trafik bidrar till att riksdagens fastlagda mål för den svenska miljöpolitiken uppfylls. I detta bör också ligga en beskrivning av miljöeffekterna av en avreglering av busstrafiken.

2.4 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommunikationsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (1988:263).

Frågans beskaffenhet är sådan att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

3. Konkurrens i statens köp av interregional persontrafik

Prop. 1991/92:130

3.1. Inledning

Sådan interregional persontrafik på järnväg som inte kan drivas på företags-ekonomiska villkor men som är regionalpolitiskt angelägen upphandlas av staten. Detta sker för närvarande genom att en av staten utsedd förhandlingsman träffar ett preliminärt avtal med SJ om järnvägstrafik inom en medelsram som fastställs av riksdagen. Avtalet skall sedan godkännas av regeringen och riksdagen. För trafikåret 1992/93 har regeringen föreslagit att 549 milj.kr. avsätts för statens upphandling. Detta innebär att persontrafik på 14 järnvägssträckor upphandlas, bl.a. sovagnstrafiken till och från övre Norrland.

Upphandlingen av trafiken skall ske i samråd med regionala intressenter vilka företräds av representanter för berörda trafikhuvudmän och länsstyrelser. Diskussion har förts bl.a. under de regionala träffarna inför upphandlingen för trafikåret 1992 om en mer långsiktig upphandling där möjligheten att träffa långsiktiga avtal om trafik är en väsentlig del. Detta gäller bl.a. trafiken i Bergslagen och på sträckan Nässjö–Falköping–Skövde. Statens förhandlingsman konstaterar att med den genomförda upphandlingen för trafikåret 1992 har en grund lagts för att i upphandlingen för trafikåret 1993 kunna sluta mer långsiktiga avtal. Detta förutsätter dock fortsatta överläggningar och förhandlingar mellan trafikoperatör, trafikhuvudman och statens förhandlingsman.

I årets budgetproposition, sjätte huvudtiteln, anmäls att regeringen avser återkomma under våren 1992 med förslag om formerna för upphandlingen av den interregionala persontrafiken för trafikåret 1993 och framåt.

Mina förslag:

- Upphandlingen av den interregionala persontrafiken och därtill sådan kompletterande persontrafik på stomnätet som köps av trafikhuvudmännen bör fr.o.m. trafikåret 1993 ske i konkurrens mellan olika järnvägsföretag. Detta innebär bl.a. att andra trafikutövare än SJ skall kunna tilldelas trafikeringsrätt på stomnätet vad avser av staten upphandlad interregional persontrafik.
- Avtal som sträcker sig längre än ett år bör kunna slutas för vissa trafikrelationer. Vid långsiktiga avtal som avser järnvägstrafik bör staten även ha möjlighet att som alternativ upphandla rullande järnvägsmateriel som sedan får disponeras av trafikeringsrättsinnehavaren.
- Trafikutbud och medelsram för trafikåret 1992 bör vara utgångspunkt respektive maximinivå för förhandlingar om statens köp av interregional persontrafik trafikåret 1993.
- Huvudansvaret för upphandling av den interregionala persontrafiken bör, i avvaktan på att utredning om fullständig avreglering av järnvägstrafiken är utförd, vara kvar på central nivå.

Skälen till mina förslag: Formerna för upphandlingen av den interregionala persontrafiken är för närvarande bristfälliga. SJ:s ensamrätt på stomnätet i kombination med att köpesumman i princip är känd i förväg försvårar en kostnadseffektiv upphandling. För att öka effektiviteten och för att minska kostnaderna anser jag därför att upphandlingen fr.o.m. trafikåret 1993 skall ske i konkurrens mellan olika järnvägsföretag. Denna konkurrens bör även gälla för den till statens köp kompletterande persontrafik på stomnätet som köps av trafikhuvudmännen.

Vissa trafikrelationer i den statliga upphandlingen får anses ha höga kostnader i förhållande till den regionalpolitiska nyttan. Med tank på den långsiktiga utgiftsstrategin för den offentliga sektorn som innebär en begränsning av de offentliga utgifterna måste upphandlingen av dessa trafikrelationer närmare ifrågasättas. Jag anser därför att det i samband med en sådan diskussion i princip bör kunna övervägas att ersätta viss järnvägstrafik med annan persontrafik om en väsentlig kostnadsbesparing kan ske. Detta bör ske genom att statens förhandlare för dessa trafikrelationer vid sidan av avtal om järnvägstrafik även redovisar kostnaden för annan ersättande persontrafik. Därigenom får staten en relevant information om kostnaderna för den aktuella trafikförsörjningen.

Avtalsperioderna i upphandlingen är för närvarande ettåriga. Detta skapar en osäkerhet hos de berörda aktörerna som försvårar en långsiktig planering där samordning av den interregionala och regionala/lokala trafikförsörjningen i länen är en viktig del. En ökad långsiktighet i upphandlingen genom slutande av trafikavtal för perioder längre än ett år kan därför anses motiverad. Mot detta talar dock att de nuvarande trafiklösningarna för närvarande

inte kan ses som konsistenta. Förändringar inom järnvägstrafiken, förändringar i val av transportförsörjning och upprättande av transportsystem inom en region kan till stor del påverka och förändra den nuvarande formen för statens upphandling. Enligt min mening bör det dock vara möjligt att för vissa trafikrelationer sluta avtal för en längre period än ett år, dock längst fem år. Kostnaderna för sådana avtal bör i budgethänseende beräknas på årsbasis.

SJ kan i dagsläget anses ha en konkurrensfördel genom tillgången till omfattande rullande järnvägsmateriel. Den vagnpark som ombesörjer statens köp är förvisso relativt omodern och skulle behöva förnyas. Jag är i avvaktan på utredningen av en avreglering av hela järnvägstrafiken inte beredd att nu lägga förslag om SJ:s rullande järnvägsmateriel. Jag anser dock att vid de fall där en mer långsiktig upphandling diskuteras bör även möjligheten finnas att, som ett alternativ, upphandla rullande järnvägsmateriel. Detta innebär att i stället för att upphandla själva trafiken, köper staten rullande järnvägsmateriel som sedan får disponeras av den som får trafikeringsrätten för avsedd trafik. Staten står med andra ord för kapitalkostnaderna för trafiken medan trafikeringsrättsinnehavaren står för trafikdriften.

Med beaktande av vad jag nu anfört bör det trafikutbud riksdagen beslutar om för trafikåret 1992 vara utgångspunkt för förhandlingar om statens köp av interregional persontrafik för trafikåret 1993. När det gäller kostnaderna bör den anslagsnivå som riksdagen beslutar om för trafikåret 1992 vara maximinivå för förhandlingarna för trafikåret 1993. Införandet av konkurrens och möjligheten att sluta långsiktiga avtal bör dock enligt min mening innebära minskade krav på statliga medel för upphandlingen redan för trafikåret 1993.

Upphandlingen av den interregionala persontrafiken bör tills vidare hanteras på central nivå genom den av regeringen utsedde förhandlaren. Som jag tidigare nämnt kommer formerna för en avreglering av järnvägstrafiken att utredas. I avvaktan på detta arbete är jag inte beredd att gå vidare med en regionalisering av upphandlingen.

För att kunna genomföra mina förslag krävs vissa förändringar av nuvarande författningar och direktiv m.m. Enligt 7 § i förordningen (1988:379) om statens spåranläggningar har statens järnvägar trafikeringsrätten till person- och godstrafiken på stomnätet. Denna förordning bör därför justeras så att andra trafikutövare än SJ kan tilldelas trafikeringsrätt på stomnätet för den interregionala persontrafik som upphandlas av staten och därtill kompletterande turer som upphandlas av trafikhuvudmännen. Vidare avser jag att föreslå regeringen att besluta om nya direktiv för kommittén (K 1991:02) Förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg m.m. I dessa direktiv kommer bl.a. närmare utformning av bedömningsgrunder vid upphandlingen samt ersättningen till SJ för vissa gemensamma funktioner såsom trafikledning, tidtabellskonstruktion, tillgång till stationshus m.m. att behandlas.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

1. att anta förslaget till lag om ändring i yrkestrafiklagen (1988:263) (2.3),
2. att godkänna de föreslagna riktlinjerna för upphandling i konkurrens och slutande av långsiktiga avtal fr.o.m. trafikåret 1993 (3.2),
3. att godkänna att andra trafikutövare än SJ kan tilldelas trafikeringsrätt på stomnätet för den interregionala persontrafik som upphandlas av staten och därtill kompletterande persontrafik som upphandlas av trafikhuvudmännen (3.2) samt
4. att godkänna principerna om att trafikutbud och kostnadsnivå för trafikåret 1992 är utgångspunkt respektive maximinivå för förhandlingar om statens köp av interregional persontrafik för trafikåret 1993 (3.2).

5. Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden lagt fram.

Sammanfattning, vad avser förslag rörande linjetrafiken
med buss

Riksdagen har med anledning av vad som föreslagits i 1991 års budgetproposition beslutat att transportrådet skall avvecklas. Transportrådets arbetsuppgifter skall överföras till andra organ. Med anledning härav bör ett antal författningar ändras, bl.a. yrkestrafiklagen (1988:263). De aktuella författningarna är upptagna i en bilaga till promemorian.

Som uppföljning av den i budgetpropositionen aviserade fortsatta avregleringen av den långväga busstrafiken föreslås ändring i yrkestrafiklagens regler om skadlighetsprövning för linjetrafiken med buss. Förslaget innebär följande. Skadlighetsprövningen slopas i förhållande till järnvägstrafiken utom såvitt avser redan etablerad trafik på länsjärnväg.

Vid skadlighetsprövningen gentemot huvudmannatrafiken skall det åligga trafikhuvudmannen att göra sannolikt att den sökta linjetrafiken blir till skada för sådan järnvägstrafik som skall skyddas eller för redan etablerad linjetrafik som drivs med stöd av lagen om rätt att driva viss linjetrafik. Kan han det, skall det sökta tillståndet vägras. En sökt linjetrafik skall dock få komma till stånd oavsett skada om den innebär en väsentligt bättre trafikförsörjning.

Författningsförslag

Förslag till

Lag om ändring i yrkestrafiklagen (1988:263)

Härigenom föreskrivs att 4, 8, 11 och 23 §§ yrkestrafiklagen (1988:263)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Frågor om trafiktillstånd prövas av länsstyrelsen i det län där sökanden är kyrkobokförd eller, om sökanden är en juridisk person, där företagets ledning finns. Frågor om tillstånd till linjetrafik som berör flera län skall dock prövas av *transportrådet*.

Frågor om trafiktillstånd prövas av länsstyrelsen i det län där sökanden är kyrkobokförd eller, om sökanden är en juridisk person, där företagets ledning finns. Frågor om tillstånd till linjetrafik som berör flera län skall dock prövas av *trafiksäkerhetsverket*.

8 §

Tillstånd till linjetrafik får ges endast om den avsedda trafiken inte kan antas bli till skada för redan etablerad järnvägstrafik eller trafik som drivs enligt lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik. Tillstånd får dock ges, om sökanden gör sannolikt att en avsevärt bättre trafikförsörjning därigenom skulle uppnås.

Om trafikhuvudmannen gör sannolikt att ett sökt linjetrafiktillstånd kommer att bli till skada för redan etablerad trafik som en huvudman bedriver på länsjärnväg eller för trafik enligt lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik, får tillstånd till linjetrafik inte meddelas. Tillstånd får dock ges, om en avsevärt bättre trafikförsörjning därigenom skulle uppnås

11 §

Om *statens järnvägar* eller en trafikhuvudman begär det, skall tillstånd till linjetrafik prövas på nytt senast tio år från dagen för tillståndet och därefter vart tionde år. En sådan begäran skall framställas hos tillståndsmyndigheten senast ett år före utgången av den löpande tioårsperioden. Är tillståndet begränsat till viss tid, skall begäran framställas senast ett år före utgången av den tiden.

Om en trafikhuvudman begär det, skall tillstånd till linjetrafik prövas på nytt senast tio år från dagen för tillståndet och därefter vart tionde år. En sådan begäran skall framställas hos tillståndsmyndigheten senast ett år före utgången av den löpande tioårsperioden. Är tillståndet begränsat till viss tid, skall begäran framställas senast ett år före utgången av den tiden.

¹ Lagen omtryckt 1988:1499

23 §

Tillståndsmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos kamrarrätten, om inte något annat anges i andra stycket. Beslut om varning får dock inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut i frågor om beviljande av tillstånd till linjetrafik och om omprövning av tillstånd enligt 11 § får överklagas hos transportrådet. Transportrådets beslut i sådana frågor får överklagas hos regeringen.

Länsstyrelsens beslut i frågor om beviljande av tillstånd till linjetrafik och om omprövning av tillstånd enligt 11 § får överklagas hos *trafiksäkerhetsverket*. *Trafiksäkerhetsverkets* beslut i sådana frågor får överklagas hos regeringen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Förteckning över remissinstanserna

Yttranden över promemorian såvitt avser avregleringen av yrkestrafiken har avgetts av statens järnvägar (SJ), trafiksäkerhetsverket (TSV), transportrådet (TPR), länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), näringsfrihetsombudsmannen (NO), statens pris- och konkurrensverk (SPK), länsstyrelserna i Stockholms, Kristianstads, Malmöhus, Skaraborgs, Jämtlands och Västerbottens län, Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Länstrafiken Malmöhus län, Statsanställdas förbund, Statstjänstemannaförbundet, Svenska busstrafikförbundet, Svenska kommunalarbetareförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska lokaltrafikföreningen (SLTF), Svenska taxiförbundet, Svenska transportarbetareförbundet, Svenska åkeriförbundet samt vissa kommuner i Malmöhus län.

1. Uppdraget

Vid riksdagens behandling av järnvägsfrågor våren 1991 uttalade riksdagen (1990/91:TU25, rskr. 325) att regeringen borde återkomma med en analys beträffande effekterna för järnvägens del av en avreglering av den långväga busstrafiken.

Ett genomförande av vad riksdagen uttalat ställer krav på kvalificerade utredningsresurser. Per Kjellman, trafikkonsult, tidigare anställd vid transportrådet (TPR) och den som ansvarat för rådets kompetens vad gäller persontransportprognoser, har av kommunikationsdepartementet fått i uppdrag att redovisa konsekvenserna för resandet med tåg, flyg och personbil om en långväga busstrafik sätts in på ett antal sträckor i landet.

2. Metodik och avgränsningar

2.1 Allmänt

Till grund för analyserna ligger det modellsystem för persontrafik som utvecklats genom TPR:s försorg. Modellsystemet är i dag det enda tillgängliga för analyser av allt resande inom landet. Genom avtal med TPR finns systemet också tillgängligt för banverket och SJ.

För att undersöka tänkbara effekter av en avreglering av den långväga busstrafiken har ett scenario med utbyggd busstrafik konstruerats tillsammans med kommunikationsdepartementet. Med hjälp av modellsystemet har sedan resandet utan resp. med den utbyggda busstrafiken prognostiserats. Endast resor som överstiger 10 mil enkel väg (= långväga resa) ingår.

2.2 Modellsystemet

I rapporten beskrivs mera ingående TPR:s olika modellsystem för persontrafik och de samband som finns mellan dessa.

För de långväga resorna görs beräkningar för drygt 500 start- resp. målpunkter. Det långväga resandet beskrivs härigenom på sammanlagt drygt 200 000 relationer.

När man med en modell enligt ovan försöker att beskriva verkligheten, innebär detta alltid att någon form av förenklingar införs. Modellen beskriver enbart några aspekter på den verklighet som skall studeras.

En annan osäkerhet kan vara det faktum att modellerna är skattade på material från mitten av 80-talet. Om en avreglering av busstrafiken skulle innebära att utbudet så kraftigt förändras med avseende på t.ex. fordonskvalitet, service etc., att bussen upplevs som ett nytt alternativ, fångar modellen inte upp denna förändring.

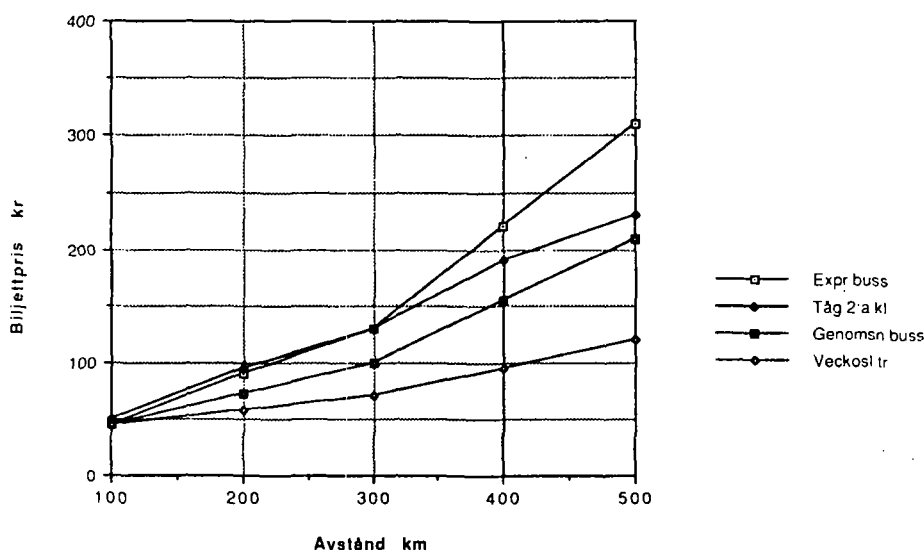
Den tar emellertid inte heller upp de förändringar hos tågtrafiken i form av förbättrad åkkomfort och andra standardförbättringar som är att vänta under 1990-talet.

Dessa förändringar i standardkvalitet hos buss- resp. tågtrafik är långt mindre betydelsefulla än de variabler som ingår i modellen och som påverkar valet av färdmedel:

- kostnad för bil, tåg, flyg och buss,
- restid för bil, tåg, flyg och buss,
- biltillgång i hushållet,
- turtäthet för tåg, flyg och buss,
- förekomst av veckoslutsbuss,
- avstånd till station/flygplats.

Genom att arbeta med förändringar i variablerna turtäthet, restid och respris för buss- och tågtrafik har effekterna på persontransportmarknaden kunnat beräknas.

I modellsystemet finns vissa antaganden om kostnader. Dessa speglar situationen för basåret, dvs. 1989, om inget annat särskilt sägs. Biljettkostnaderna för tåg och buss framgår av nedanstående figur, där de redovisas som funktion av reslängd. För tåg antas för privatresor 2 klass biljett med i genomsnitt 25 % rabatt. Kostnaden för bussbiljett varierar för veckoslutstrafik resp. övrig busstrafik. Där båda typer av trafik förekommer, antas ett medelvärde mellan dessa biljettyper. Kostnadsfunktionerna för buss har skattats på data från ett antal olika linjer och avstånd.



Biljettpriser i modellsystemet
som funktion av avståndet

3. Ändrat trafikutbud

I rapporten jämförs trafikutbudet för år 1989 (basåret) med ett utbyggt busstrafiknät (Bussscenario plus) och med två scenarior för järnvägstrafiken (jvg95, jvg00). I *Bussscenario plus* beskrivs ett tänkbart utbud vid en avreglering av busstrafiken. Ett antal dagliga linjer har definierats som i dag huvudsakligen trafikeras av veckoslutstrafik. De flesta linjerna har en turtäthet på mellan 1 och 3 timmar. Följande relationer har särskilt studerats vad avser antalet resor med buss, tåg, personbil och eventuellt förekommande flyg:

Stockholm – Göteborg
Stockholm – Malmö
Göteborg – Malmö
Göteborg – Halmstad
Stockholm – Norrköping
Stockholm – Linköping
Stockholm – Örebro
Örebro – Gävle
Göteborg – Växjö
Göteborg – Kalmar
Stockholm – Sundsvall
Sundsvall – Söderhamn
Stockholm – Karlstad
Karlstad – Örebro
Stockholm – Borlänge
Gävle – Motala

Prop. 1991/92:130
Bilaga 4

Järnvägsscenario jvg95 ansluter till det scenario TPR definierat för år 1995 i sitt prognosarbete. Se bl.a. TPR-rapport 1990:10, *Framtida trafik*.

I korthet innehåller scenariet bl.a. snabbtåg mellan Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö. De investeringar som antas ha gjorts är bl.a.:

- dubbelspår Västerås–Kolbäck samt Enköping–Lundby
- upprustning Södertälje–Åkers Styckebruk
- dubbelspår delar av västkustbanan
- tunnel genom Hallandsåsen.

Det andra scenariet för järnvägstrafiken, *jvg00*, innehåller en fortsatt utbyggnad. Scenariet är detsamma som scenariet för år 2000 enligt TPR:s prognoser.

Scenariot innehåller utöver scenario *jvg95* bl.a.:

- Arlandabanan
- dubbelspår Kungsängen–Kallhäll och Bålsta–Ekolsund
- dubbelspår resterande sträckor Göteborg–Hallandsåsen.

Detta innebär bl.a. snabbtåg mellan Göteborg–Malmö.

Prognoser har gjorts för följande scenarier:

- scenario 1000 = basår, dvs. speglar privatesandet enligt transportrådets matriser för 1989,
- scenario 1001 = bussscenario "plus" dvs. privatesandet med det utökade bussutbudet,
- scenario 1011 = bussscenario "plus" med 10 % lägre biljettpris än i övriga scenarier,
- scenario 1002 = bussscenario "plus" med tågtrafik enligt järnvägsscenario "jvg95",
- scenario 1003 = bussscenario "plus" med tågtrafik enligt järnvägsscenario "jvg00",
- Scenario 2102 = busstrafik enligt basår med tågtrafik enligt järnvägsscenario "jvg95",
- Scenario 2103 = busstrafik enligt basår med tågtrafik enligt järnvägsscenario "jvg00".

4. Resultat

4.1 Hela landet

Förändringen av totala antalet privatesor med de olika färdmedlen bil, tåg, flyg och buss för de olika prognoserna framgår av nedanstående tabell.

Plusscenariot för buss (scenario 1001) innebär t.ex. att bussresandet ökar med ca 45 % medan bilresandet och resandet med flyg minskar med drygt 1 % och tågresandet med knappt 4 %. Genomförs också järnvägsscenariot "jvg00" (scenario 1003), ökar bussresandet med ca 40 % medan bilresandet minskar med knappt 4 % och tågresandet ökar med knappt 25 %. Flygresandet minskar i detta scenario med knappt 10 %. Den utbyggda järnvägstrafiken enligt scenario "jvg00" får alltså betydligt större effekt på bil- och flygresandet än plusscenariot för buss.

Antal privatesor enligt de olika prognoserna totalt för hela riket. (Tusental per år.)

	Bil	Tåg	Flyg	Buss	Totalt
Scenario 1000:	74199.5	8513.0	2363.5	2602.0	87677.5
Scenario 1001:	73348.0	8200.0	2322.5	3807.0	87677.5
Scenario 1011:	73279.0	8180.0	2316.5	3902.0	87677.5
Scenario 1002:	72611.0	9119.5	2210.5	3737.0	87677.5
Scenario 1003:	71367.0	10535.0	2128.5	3647.0	87677.5
Scenario 2102:	73395.0	9487.0	2243.5	2557.0	87677.5
Scenario 2103:	72137.0	10876.5	2162.0	2502.0	87677.5

I rapporten redovisas vilka effekter den utbyggda busstrafiken skulle få för resandet med övriga färdmedel, dvs. från vilka färdmedel de "nya" bussresenärerna skulle komma.

Förändring av antalet bussresor för de olika prognoserna jämfört med basåret totalt för hela riket. (Tusental per år.)

	Förändring busstrafik	Från färdmedel:		
		Bil	Tåg	Flyg
Scenario 1001:	1205 (+46%)	851.5 (71%)	313.0 (26%)	41.0 (3%)
Scenario 1011:	1300 (+50%)	920.5 (71%)	333.0 (26%)	47.0 (3%)
Scenario 1002:	1135 (+44%)	851.5 (75%)	242.5 (21%)	41.0 (4%)
Scenario 1003:	1045 (+40%)	851.5 (81%)	153.0 (15%)	41.0 (4%)

Vid en förbättrad järnvägstrafik skulle 81 % av de "nya" bussresenärerna vara f.d. bilresenärer. Andelen f.d. tågresenärer minskar ju mer järnvägstrafiken byggs ut.

4.3 Några ortsrelationer

Prop. 1991/92:130
Bilaga 4

I det följande redovisas några resultat för tre olika ortsrelationer. Dessa är:

- Stockholm – Göteborg
- Göteborg – Malmö
- Stockholm – Örebro

Av nedanstående tabell framgår förändringen av bussresandet mellan Stockholm och Göteborg för de olika scenarierna. Jämfört med resultaten för hela riket sker en kraftig tillväxt av antalet bussresor. Utan snabbtåg innebär plusscenariet en ökning av bussresorna med ca 150 %.

Med snabbtåg på relationen (scenario 1002 och 1003) dämpas ökningen av bussresandet något, men uppgår fortfarande till ca 125 % jämfört med basåret. Totalt på relationen innebär snabbtåget (scenario 1002) att det totala tågresandet ökar med ca 15 % jämfört med år 1989 och att marknadsandelen därmed stiger till ca 40 %.

Förändring av antalet bussresor för de olika prognoserna jämfört med basåret på relationen Stockholm–Göteborg. (Tusental per år.)

	Förändring busstrafik	Från färdmedel:		Flyg	Ny trafik
		Bil	Tåg		
Scenario 1001:	56.5 (+147%)	15.5 (28%)	24.0 (43%)	6.5 (12%)	10.0 (17%)
Scenario 1011:	61.0 (+158%)	16.5 (27%)	26.0 (43%)	7.0 (12%)	11.0 (18%)
Scenario 1002:	48.0 (+125%)	15.5 (32%)	16.0 (33%)	6.5 (14%)	10.0 (21%)
Scenario 1003:	46.5 (+121%)	15.5 (33%)	14.5 (31%)	6.5 (14%)	10.0 (22%)

Relationen Göteborg–Malmö uppvisar inte samma kraftiga tillväxt för bussresandet vid införande av plusscenariet. Av nedanstående tabell framgår att ökningen stannar vid ca 75 %. Av dessa resor svarar tåget även här för knappt hälften. Dock är marknadsandelen för basåret endast drygt 20 %.

Vid införandet av snabbtåg på relationen dämpas bussresornas tillväxt, och stannar på ca 50 %. Snabbtåget innebär en kraftigt förbättrad situation för tåget gentemot bussen.

Av de "nya" bussresenärerna är 80 % f.d. bilresenärer.

Förändring av antalet bussresor för de olika prognoserna jämfört med basåret på relationen Göteborg–Malmö. (Tusental per år.)

	Förändring busstrafik	Från färdmedel:		Flyg	Ny trafik
		Bil	Tåg		
Scenario 1001:	23.0 (+75%)	12.0 (52%)	10.0 (43%)	–	1.0 (5%)
Scenario 1011:	24.5 (+80%)	13.0 (53%)	10.5 (43%)	–	1.0 (4%)
Scenario 1002:	22.0 (+72%)	12.0 (55%)	9.0 (41%)	–	1.0 (4%)
Scenario 1003:	15.0 (+49%)	12.0 (80%)	2.0 (13%)	–	1.0 (7%)

Mellan Stockholm och Örebro ökar bussresorna ännu kraftigare än mellan Stockholm och Göteborg, se nedanstående tabell. Plusscenariet innebär här en ökning av bussresandet ned drygt 200 %. En tredjedel av ökningen kommer från tåget, som i materialet för basåret har en marknadsandel på knappt 20 %.

Införandet av snabbtåg har i denna relation inte samma dämpande effekt som för de två tidigare relationerna. Bussresandet ökar med knappt 200 %. Av denna ökning kommer knappt 30 % från tåget och resten (ca 72 %) huvudsakligen från bilen.

Förändring av antalet bussresor för de olika prognoserna jämfört med basåret på relationen Stockholm-Örebro. (Tusental per år.)

	Förändring busstrafik	Från färdmedel: Bil	Tåg	Flyg	Ny trafik
Scenario 1001:	54.5 (+206%)	36.5 (66%)	18.0 (33%)	–	0.5 (1%)
Scenario 1011:	56.5 (+213%)	37.5 (66%)	18.5 (33%)	–	0.5 (1%)
Scenario 1002:	53.5 (+202%)	36.5 (68%)	15.5 (31%)	–	0.5 (1%)
Scenario 1003:	50.5 (+191%)	36.5 (72%)	13.5 (27%)	–	0.5 (1%)

1. Uppdraget

Rapporten utgör en redovisning för regeringsuppdraget till statens väg- och trafikinstitut att i samråd med statens naturvårdsverk beräkna miljökonsekvenser, i form av avgasemissioner och ändrad energiåtgång, av den ändrade färdmedelsfördelning som en utbyggd busstrafik och förbättrad tågtrafik enligt gällande planer skulle innebära.

Summeringar av totalutsläpp på riksnivå, från långväga persontransporter (> 100 km enkel resa) med bil, buss, flyg och tåg av kolväten (HC), kolmonoxid (CO), kväveoxider (NO_x) och koldioxid (CO₂) har gjorts för basåret 1989 och för åren 1995 och 2000. För basåret beräknades effekter av en avreglering av busstrafiken såväl vid oförändrad prisnivå, som vid en 10-procentig prissänkning på långväga bussresor. För åren 1995 och 2000 beräknades inverkan av, dels utbyggd busstrafik i kombination med förbättrad tågtrafik, dels enbart förbättrad tågtrafik. Ytterligare beräknades för åren 1995 och 2000 inverkan av utbyggd busstrafik och förbättrad tågtrafik på nio viktiga a-regionsrelationer.

Resandefördelningar mellan skilda transportslag har tagits från de scenarier för långväga persontransporter, som genererats med transportrådets modellsystem av Kjellman (bilaga 4).

2. Underlag och källor

Följande alternativ för de tre beräkningsåren har studerats.

År/Scenario

- 89/100 = Basår, speglar privatesandet enligt transportrådets matriser för 1989.
- 89/1001 = Bussscenario "plus", privatesande med utökat bussutbud.
- 89/1011 = Bussscenario "plus" med 10 % prisreduktion på långväga bussresor.
- 95/1000 = Basår omräknat till 1995 års resandevolymer.
- 95/2102 = Basår 95 med förbättrad tågtrafik, jvg95.
- 95/1002 = Basår 95 med bussscenario "plus" och jvg95.
- 00/1000 = Basår omräknat till resandevolymer för år 2000.
- 00/2103 = Basår 2000 med förbättrad tågtrafik, jvg00.
- 00/1003 = Basår 2000 med bussscenario "plus" och jvg00.

2.1 Personbil

Prop. 1991/92:130

Bilaga 5

Volymer för långväga persontransporter (personkm) har omräknats till trafikarbete (fordonskm) med användande av värdet 2,0, angivet av vägverket som medelbeläggningstal för långväga bilresor. Emissions- och bränslefaktorer samt fordonsåldersfördelningar för vägtrafik har valts enligt alternativ 1, motsvarande SNV:s ansatser, från Hammarströms sammanställning. (Hammarström, U. Trafik och avgasutsläpp – utblick mot 2015. Emissions- och bränslefaktorer för vägtrafik. Notat T 84. Statens väg och trafikinstitut.)

2.2 Buss

Vid omräkning, på motsvarande sätt som för personbilar, av transportarbete till trafikarbete för landsvägsbussar, förutsattes medelbeläggningstalet för en framtida utvidgad långväga busstrafik bli 20. Emissions- och bränslefaktorer togs, liksom för personbilar från Hammarström enligt ovan. Fordonsåldersfördelningen för långväga bussar enligt SNV:s ansatser justerades dock vad beträffar "plus"-scenariet för buss, så att 75 % av det tillkommande trafikarbete som en avreglering av långväga busstrafik skulle medföra, antogs komma att utföras av nya fordon.

2.3 Flyg

För flygtrafik inhämtades uppgifter om flygplansflottans sammansättning samt energi- och emissionsfaktorer för olika flygplanstyper från luftfartsverket.

2.4 Järnväg

Vid persontrafik med järnväg är, enligt SJ, medelenergiåtgången 0,13 kWh/personkm. Stora variationer uppträder dock, t.ex. mellan kortväga och långväga trafik och mellan tåg med hög resp. låg beläggning, så att man i gynnsammaste fall kan uppnå en energiförbrukning om 0,06 kWh/personkm. För de föreliggande beräkningarna, har värdet 0,10 kWh/personkm bedömts vara rimligt. Specifika emissioner (gram/Joule) av HC, CO, NO_x och CO₂ från elproduktion beräknades enligt Hammarström.

3. Exempel på beräkningsresultat

Prop. 1991/92:130
Bilaga 5

Tabell 1. Energiförbrukning

År/Scenario	Energiförbrukning (kWh/år) Långväga persontransporter
89/1000	12,73 10 ⁹
89/1001	12,72 10 ⁹
89/1011	12,73 10 ⁹
95/"1000"	14,49 10 ⁹
95/2102	14,32 10 ⁹
95/1002	14,25 10 ⁹
00/"1000"	16,91 10 ⁹
00/2103	16,40 10 ⁹
00/1003	16,45 10 ⁹

**Tabell 2. Föroreningsmängder från långväga persontransporter, hela landet.
Förändringar i procent vid olika scenarier. År 1995.**

1995	Referens	HC (ton/år)	CO (ton/år)	NO _x (ton/år)	CO ₂ (kton/år)
Bil + Buss > 100 km		13 313	49 758	15 671	2 347
Flyg + Järnväg > 100 km		400	2 031	2 395	820
Jvg95 (Sc 2102)					
Bil + Buss > 100 km		13 165	49 215	15 474	2 321
		(-1,11%)	(-1,09%)	(-1,26%)	(-1,11%)
Flyg + Järnväg > 100 km		380	1 935	2 321	801
		(-5,00%)	(-4,73%)	(-3,09%)	(-2,32%)
"Plus" och jvg95 (Sc 1002)					
Bil + Buss > 100 km		13 100	48 786	15 661	2 329
		(-1,60%)	(-1,95%)	(+/-0%)	(-0,77%)
Flyg + Järnväg > 100 km		374	1 903	2 277	784
		(-6,5%)	(-6,30%)	(-4,93%)	(-4,39%)
2102 Totalt		13 545	51 150	17 795	3 122
B + B + F + J		(-1,2%)	(-1,2%)	(-1,5%)	(-1,4%)
1002 Totalt		13 474	50 689	17 938	3 113
B + B + F + J		(-1,7%)	(-2,1%)	(-0,7%)	(-1,7%)

**Tabell 3. Föreningensmängder från långväga persontransporter, hela landet.
Förändringar vid olika scenarier. År 2000.**

Prop. 1991/92:130
Bilaga 5

2000	Referens	HC (ton/år)	CO (ton/år)	NO _x (ton/år)	CO ₂ (kton/år)
Bil + Buss > 100 km		5598	17 735	9322	2575
Flyg + Järnväg > 100 km		550	2 790	3 266	1 114
Jvg00 (Sc 2103)					
Bil + Buss > 100 km		5 435	17 233	9 017	2 501
		(-2,91%)	(-2,83%)	(-3,27%)	(-2,87%)
Flyg + Järnväg > 100 km		503	2 566	3 115	1 081
		(-8,85%)	(-8,80%)	(-4,62%)	(-2,96%)
"Plus" och jvg00 (Sc 1003)					
Bil + Buss > 100 km		5 462	17 157	9 436	2 511
		(-2,43%)	(-3,25%)	(+1,78%)	(-2,49%)
Flyg + Järnväg > 100 km		495	2 524	3 058	1 060
		(-10,00%)	(-9,53%)	(-6,37%)	(-4,85%)
2103 Totalt		5 938	19 799	12 132	3 582
B + B + F + J		(-3,4%)	(-3,5%)	(-3,6%)	(-2,9%)
1003 Totalt		5 957	19 681	12 494	3 571
B + B + F + J		(-3,1%)	(-4,1%)	(-0,7%)	(-3,2%)

**Tabell 4. Normaliserade förändringar av föreningensmängder från vägtrafik för
hela landet vid förändringar i utbudet av långväga persontransporter med
buss och järnväg**

1989	Bil > 100 (milj.fkm)	Buss > 100 (milj.fkm)	HC (%)	CO (%)	NO _x (%)	CO ₂ (%)
Referens (Sc 1001)	12 400	95	100,00	100,00	100,00	100,00
Buss "plus"	(-1,1%)	(+41,0%)				
	12 258	134	99,86	99,88	100,18	99,96
10 % prisred. buss (Sc 1011)	(-1,2%)	(+46,3%)				
	12 246	139	99,85	99,88	100,21	99,96
1995	Bil > 100 (milj.fkm)	Buss > 100 (milj.fkm)	HC (%)	CO (%)	NO _x (%)	CO ₂ (%)
Referens	13 950	100	100,00	100,00	100,00	100,00
jvg95	(-1,1%)	(-3,0%)				
(Sc 2102)	13 799	97	99,82	99,88	99,78	99,71
jvg95 och "plus"(Sc 1002)	(-2,2%)	(+38%)				
	13 651	138	99,74	99,79	99,89	99,65
2000	Bil > 100 (milj.fkm)	Buss > 100 (milj.fkm)	HC (%)	CO (%)	NO _x (%)	CO ₂ (%)
Referens	15 600	115	100,00	100,00	100,00	100,00
jvg00	(-2,8%)	(-9,1%)				
(Sc 2103)	15 166	105	99,60	99,74	99,51	99,36
jvg00 och "plus"(Sc 1003)	(-3,8%)	(+33,9%)				
	15 004	154	99,63	99,70	99,90	99,29

**Tabell 5. Föroreningar från långväga persontransporter (Bil + Buss + Flyg + Tåg)
för åren 1989, 1995 och 2000.
A-regionsrelationen Stockholm – Malmö**

Prop. 1991/92:130
Bilaga 5

	<i>Scenario</i>	HC (ton/år)	CO (ton/år)	NO _x (ton/år)	CO ₂ (kton/år)
1989	1000	200	743	234	32
	1001	197 (-1,5%)	727 (-2,2%)	236 (+0,9%)	31 (-3,1%)
1995	1000	106	411	165	36
	1002	97 (-8,5%)	372 (-9,5%)	155 (-6,0%)	32 (-11,1%)
2000	1000	53	190	138	43
	1003	43 (-18,9%)	154 (-19%)	121 (-12,1%)	38 (-11,6%)

Scenario 1000 = Referensvärde

Scenario 1001 Innebär tillkommande busslinjer enligt "plus"-scenario

Scenario 1002 Innefattar "plus"-scenario för buss och förbättrad järnväg enligt jvg95

Scenario 1003 Innefattar "plus"-scenario för buss och förbättrad järnväg enligt jvg00

**Tabell 6. Föroreningar från långväga persontransporter (Bil + Buss + Flyg + Tåg)
för åren 1989, 1995 och 2000.
A-regionsrelationen Stockholm – Sundsvall**

	<i>Scenario</i>	HC (ton/år)	CO (ton/år)	NO _x (ton/år)	CO ₂ (kton/år)
1989	1000	132	483	150	17
	1001	127 (-3,8%)	461 (-4,6%)	155 (+2,9%)	16 (-3,0%)
1995	1000	70	263	103	19
	1002	66 (-5,0%)	246 (-6,4%)	106 (+2,9%)	18 (-4,9%)
2000	1000	33	112	78	22
	1003	32 (-3,0%)	105 (-6,4%)	82 (+4,9%)	21 (-5,0%)

Scenario 1000 = Referensvärde

Scenario 1001 Innebär tillkommande busslinjer enligt "plus"-scenario

Scenario 1002 Innefattar "plus"-scenario för buss och förbättrad järnväg enligt jvg95

Scenario 1003 Innefattar "plus"-scenario för buss och förbättrad järnväg enligt jvg00

**Tabell 7. Föroreningar från långväga persontransporter (Bil + Buss + Flyg + Tåg)
för åren 1989, 1995 och 2000.
A-regionsrelationen Stockholm – Borlänge**

Prop. 1991/92:130
Bilaga 5

	Scenario	HC (ton/år)	CO (ton/år)	NOx (ton/år)	CO ₂ (kton/år)
1989	1000	261	955	263	25
	1001	254 (-2,7%)	926 (-3,1%)	261 (-0,5%)	24 (-3,3%)
1995	1000	134	502	161	26
	1002	126 (-6,1%)	471 (-6,2%)	159 (-1,7%)	24 (-5,8%)
2000	1000	56	181	98	29
	1003	52 (-7,4%)	165 (-9,1%)	97 (-1,3%)	26 (-8,0%)

Scenario 1000 = Referensvärde

Scenario 1001 Innebär tillkommande busslinjer enligt "plus"-scenario

Scenario 1002 Innefattar "plus"-scenario för buss och förbättrad järnväg enligt jvg95

Scenario 1003 Innefattar "plus"-scenario för buss och förbättrad järnväg enligt jvg00

Innehåll

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
1 Lag om ändring i yrkestrafiklagen (1988:263)	2
Utdrag ur regeringsprotokoll den 12 mars 1992	3
1. Inledning	3
2. Linjetrafiken med buss	3
2.1 Inledning	3
2.2 Nuvarande lagstiftning	4
2.3 Överväganden och förslag	6
Skadlighetsprövningen gentemot huvudmannatrafiken ..	9
Skadlighetsprövningen gentemot järnvägstrafiken	10
Effekterna för resandefördelningen av en avreglering ..	10
Effekterna för miljön och energiförbrukningen av en av-	
reglering	13
Närmiljön i de större städerna	17
Huvudmannatrafiken på länsjärnvägarna	18
Gemensamma frågor	18
Tillstånd oavsett skada	19
Förhållandet till EG	19
Genomförande	20
Uppföljning	20
2.4 Upprättat lagförslag	20
3. Konkurrens i statens köp av interregional persontrafik	21
3.1 Inledning	21
3.2 Överväganden och förslag	22
4. Hemställan	24
5. Beslut	24
Bilaga 1 Departementspromemorian (Ds 1991:24) Sammanfatt-	
ning, vad avser förslag rörande linjetrafiken med buss ..	25
Bilaga 2 Departementspromemorian (Ds 1991:24) Författningsför-	
slag. Förslag till Lag om ändring i yrkestrafiklagen	
(1988:263)	26
Bilaga 3 Departementspromemorian (Ds 1991:24) Förteckning	
över remissinstanserna	28
Bilaga 4 Sammanfattning av rapporten "Avreglering av långväga	
busstrafik – resultat enligt transportrådets prognosystem"	29
Bilaga 5 Sammanfattning av VTI:s rapport "Avreglering av lång-	
väga busstrafik – miljöeffekter vid ändrad färdmedelsför-	
delning"	35

