

Ref KB

0cc

Ökad konkurrens på järnvägen



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



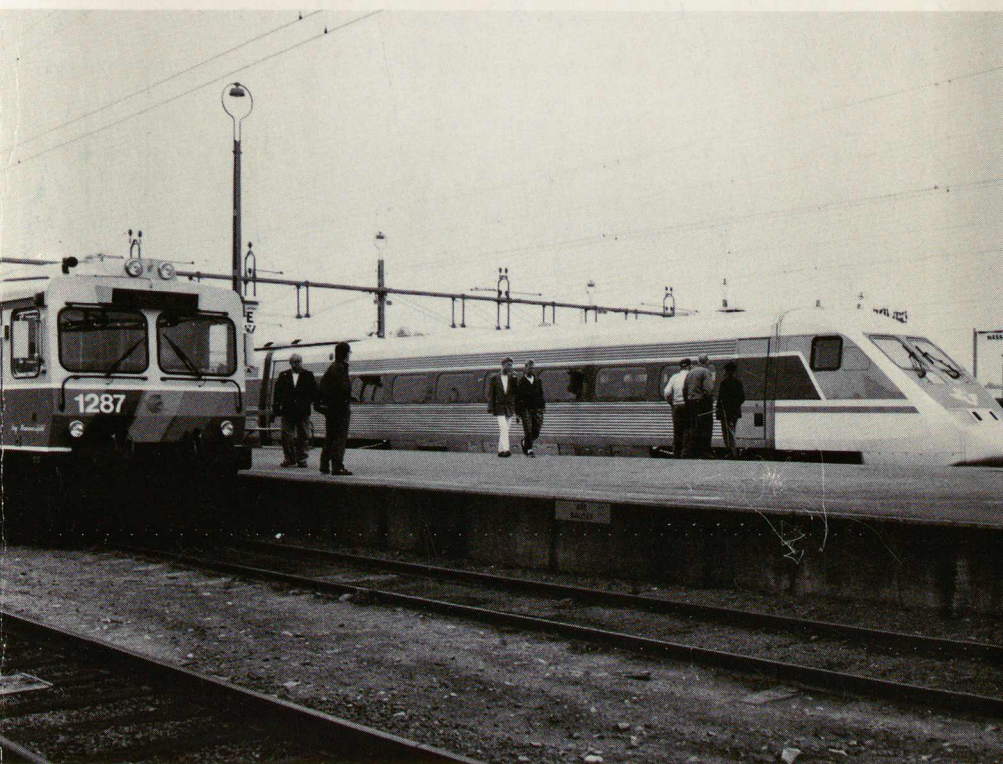
National Library
of Sweden

SOU 1993:13

Betänkande av Kommittén för ökad konkurrens
inom järnvägssektorn

Ref KB
OCC

Ökad konkurrens på järnvägen



SOU 1993:13

Betänkande av Kommittén för ökad konkurrens
inom järnvägssektorn



Statens offentliga utredningar
1993:13
Kommunikationsdepartementet

Ökad konkurrens på järnvägen

Betänkande av Kommittén för ökad konkurrens
inom järnvägssektorn
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13287-7
ISSN 0375-250X

»Det finns ingenting så svårt
att ta itu med
ingenting så vådligt att leda
ingenting så osäkert i framgång
som att söka införa
en ny tingens ordning.
Den som förändrar
får nämligen som motståndare
alla dem som lyckats väl
i de gamla spåren
och endast ljumma försvarare
i dem som kan tänkas fungera
i det nya.»

NICOLO MACHIAVELLI, 1469

Till kommunikationsministern

Den 26 mars 1992 bemyndigade regeringen chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder som ökar konkurrensen inom järnvägssektorn. Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen generaldirektör Bengt A. W. Johansson som utredare fr.o.m. den 4 juni 1992.

Till experter förordnades fr.o.m. den 29 juni 1992 direktör Hans Hellström, direktör Lars Hellsvik, fil.kand. Jan-Eric Nilsson och föredragande Göran Nyström. Som sakkunniga förordnades samtidigt direktör Börje Andreasson, direktör Lennart Jansson, direktör Georg Karnsund, direktör Lars Kritz, avd.direktör Göran Norström samt byråchef Pia Törsleff Hertzberg. Som ytterligare sakkunniga förordnades den 19 oktober departementssekreterare Peter Nilsson samt departementssekreterare Bengt Wennerstein.

Till sekreterare förordnades fr.o.m. den 13 april Hans Rainer och fr.o.m. den 26 oktober Pia Bergdahl.

Till utredningsarbetet har knutits en referensgrupp där generaldirektör Jan Brandborn, generaldirektör Stig Larsson, direktör Olof Nordell, direktör Guy Ehrling, andre ordförande Gunnar Erlandsson samt förbundsordförande Örjan Ersson har ingått.

Utredningen har antagit namnet Kommittén (K 1992:03) för ökad konkurrens på järnvägen.

Det engelska konsultföretaget Coopers & Lybrand har biträtt utredningen med erfarenheter från den pågående avregleringen av det brittiska järnvägssystemet samt på utredningens uppdrag tagit fram en rapport; "Committee for Increased Competition within the Railway Sector - Review of Proposals". Rapporten återfinns i bilaga till betänkandet.

Överläggningar där erfarenheter har utbytts har ägt rum med bl.a. företrädare för EG-kommissionen samt det brittiska transportministeriet.

Utredningsarbetet är nu slutfört och jag överlämnar betänkandet Ökad konkurrens inom järnvägssektorn (SOU 1993:xx).

Särskilda yttranden har avgivits av Hans Hellström, Lars Hellsvik samt Jan-Eric Nilsson, Börje Andreasson samt Lars Kritz, Pia Törsleff Hertzberg, Guy Ehrling och slutligen av Olof Nordell.

Stockholm i februari 1993

Bengt A. W. Johansson/

Hans Rainer

Pia Bergdahl

I N N E H Å L L

1	SAMMANFATTNING.....	8
2	BAKGRUND.....	11
2.1	Det inledande järnvägsbyggandet.....	11
2.2	Järnvägarnas ekonomi fram till år 1950.....	12
2.3	Förstatligandet.....	12
2.4	SJ:s utveckling från 1950.....	14
3	JÄRNVÄGENS MARKNAD, PRODUKTER OCH LÖNSAMHET....	18
3.1	Persontrafik.....	18
3.1.1	Marknad.....	18
3.1.2	Kundernas krav.....	18
3.1.3	Persontrafikprodukter.....	21
3.2	Godstransporter.....	22
3.2.1	Marknad.....	22
3.2.2	Kundernas krav.....	23
3.2.3	Godstrafikprodukter.....	25
4	UPPHANDLING AV PERSONTRAFIK PÅ JÄRNVÄG.....	28
4.1	Inledning.....	28
4.2	Trafikupphandling 1989 - 1991.....	29
4.3	Ny förhandlingsorganisation.....	30
4.4	Upphandling i konkurrens.....	30
4.5	Marknadens reaktion.....	31
4.6	Inkomna anbud.....	32
4.7	Statens köp av trafik under T 93.....	32
4.8	Trafikens omfattning.....	34
4.9	Trafikhuvudmannareformen.....	34
4.10	Länsjärnvägarna.....	35
5	SJ:s NUVARANDE ROLL SOM TRAFIKFÖRETAG.....	37
5.1	SJ:s uppgifter och mål.....	37
5.2	SJ:s ansvar i järnvägssystemet.....	38
6	BANVERKETS NUVARANDE ROLL SOM INFRASTRUKTURHÅLLARE.....	41
6.1	Banverkets uppgifter och mål.....	41
6.2	Banverkets ansvar i järnvägssystemet.....	41
6.3	Banverkets produkt, planering och produktion....	42
6.4	Ansvarsfördelning genom banupplåtelseavtal.....	45
7	LAGAR OCH FÖRORDNINGAR PÅ JÄRNVÄGSOMRÅDET.....	47

8	TRAFIKGRENARNAS KOSTNADSANSVAR.....	48
8.1	Inledning.....	48
8.2	Vad är ett rättvist kostnadsansvar?.....	48
8.3	Gör trafikmedlen rätt för sig?.....	50
9	AVREGLERING AV JÄRNVÄGEN I ETT INTERNATIONELLT PERSPEKTIV.....	53
9.1	Inledning.....	53
9.2	Nordamerika.....	54
9.3	Sydamerika.....	56
9.4	Australien.....	57
9.5	Japan.....	57
9.6	Europa.....	58
9.6.1	EG:s järnvägspolitik.....	62
10	ALLMÄNNA UTGÅNGSPUNKTER FÖR UTREDNINGENS FÖRSLAG.....	66
10.1	Konkurrens som trafikpolitiskt medel.....	66
10.2	Krav på järnvägstransporter.....	68
10.3	Effekter av konkurrens på järnvägsmarknaden.....	68
10.4	SJ som trafikföretag.....	69
10.5	Förutsättningar för konkurrens för järnvägens olika produkter.....	70
11	FORMER FÖR FÖRDELNING AV BANKAPACITET.....	72
11.1	Sammanfattning av utredningens förslag.....	72
11.2	Samhällsekoniskt effektiv banfördelning.....	73
11.3	Konkurrens om enskilda tåglägen.....	75
11.4	Konkurrensmöjligheter för alla.....	75
11.5	Banfördelning med priselement bör premieras i framtiden.....	77
11.5.1	En tänkbar utformning av prismodellen.....	77
11.5.2	En tänkbar utformning av en administrativ modell.....	79
11.5.3	Problem med en pris- resp. en administrativ modell.....	82
11.5.4	Utredningens överväganden och förslag.....	88
11.6	Nuvarande system för banavgifter.....	91
11.6.1	Inledning.....	91
11.6.2	Täcker dagens avgifter samhällets marginalkostnader?.....	92
11.6.3	En vidareutveckling av kostnadsansvaret?.....	94
12	UPPDELNINGEN I STOM- OCH LÄNSJÄRNVÄGAR.....	97
13	UTREDNINGENS SYN PÅ ALLMÄNNA ORGANISATIONS- OCH ANSVARSFRÅGOR.....	99
14	BANFÖRDELNING OCH TRAFIKLEDNING.....	102
14.1	Sammanfattning av utredningens förslag.....	102
14.2	Trafikledningsorganisationens nuvarande roll.....	102
14.3	Tänkbara inledande alternativ till organisation.....	105

14.4	Utredningens överväganden och förslag.....	108
15	GEMENSAMMA FUNKTIONER.....	115
15.1	Sammanfattning av utredningens förslag.....	115
15.2	Rullande materiel.....	117
15.2.1	Utgångspunkter.....	117
15.2.2	Utredningens överväganden och förslag.....	118
15.3	Stationer och andra fastigheter.....	122
15.3.1	Utgångspunkter.....	122
15.3.2	Utredningens övervägande och förslag.....	123
15.4	Persontrafikens depåer och depåtjänst.....	125
15.4.1	Utgångspunkter.....	125
15.4.2	Utredningens överväganden och förslag.....	126
15.5	Godsterminaler inklusive rangerbangårdar.....	127
15.5.1	Utgångspunkter.....	127
15.5.2	Utredningens överväganden och förslag.....	128
15.6	Mark för järnvägsverksamhet.....	129
15.6.1	Utgångspunkter.....	129
15.6.2	Utredningens överväganden och förslag.....	130
15.7	Verkstäder för lätt och tungt underhåll.....	130
15.7.1	Utgångspunkter.....	130
15.7.2	Utredningens överväganden och förslag.....	131
15.8	Biljett- och informationssystem.....	132
15.8.1	Utgångspunkter.....	132
15.8.2	Utredningens överväganden och förslag.....	132
15.9	Utbildning samt forskning och utveckling.....	133
15.9.1	Utgångspunkter.....	133
15.9.2	Utredningens överväganden och förslag.....	134
15.10	Övriga gemensamma funktioner.....	135
15.10.1	Elkraftsförsörjning.....	135
15.10.2	Detektorer i spåren för registrering av vagnfel.....	136
15.10.3	Tele- och radiotjänster.....	136
15.10.4	Räddningsberedskap.....	137
15.10.5	SJ:s färjetrafik.....	138
16	STATENS JÄRNVÄGSNÄMND.....	139
16.1	Sammanfattning av utredningens förslag.....	139
16.2	Kontrollorgan på järnvägsområdet.....	139
17	ANSVARET FÖR JÄRNVÄGSSÄKERHETEN.....	142
17.1	Sammanfattning av utredningens förslag.....	142
17.2	Järnvägsinspektionens uppgifter.....	142
17.3	Utredningens överväganden och förslag.....	143
18	JÄRNVÄGENS FÖRSVARSÅTAGANDEN.....	144
18.1	Sammanfattning av utredningens förslag.....	144
18.2	Nuvarande organisation.....	144
18.3	Utredningens överväganden och förslag.....	145
19	SAMORDNINGEN MED EG.....	147
19.1	EES-avtalet och dess effekter på järnvägsområdet.....	147

20	ÄNDRINGAR AV LAGAR OCH FÖRORDNINGAR SOM STYR JÄRNVÄGSVERKSAMHETEN.....	150
20.1	Sammanfattning av utredningens förslag.....	150
20.2	Nuvarande lagstiftning samt förslag till ändringar.....	151
21	FRAMTIDA ROLL FÖR SAMHÄLLET'S UPPHANDLARE AV PERSONTRAFIK PÅ JÄRNVÄG.....	157
22	GENOMFÖRANDE AV UTREDNINGENS FÖRSLAG.....	158
	SÄRSKILDA YTTRANDE.....	161

BILAGOR

1	Utredningsdirektiv
2	Banupplåtelseavtal
3-12	Lagar och förordningar
13	Jan-Eric Nilsson; "Fördelning av bankapacitet"
14	Kostnadsstrukturen inom SJ:s järnvägsverksamhet
15	Coopers & Lybrand; "Committee for Increased Competition within the Railway Sector - Review of Proposals"

1 SAMMANFATTNING

Utredningens uppgift har enligt regeringens direktiv varit att föreslå åtgärder som ökar konkurrensen inom järnvägssektorn. Arbetet skulle bedrivas med förutsättningen att SJ:s nuvarande trafikeringsmonopol avvecklas stegvis fram till den 1 januari 1995.

Som utgångspunkt för sina överväganden och förslag har utredningen sökt göra en bedömning av järnvägsmarknaden, så långt den nu kan överblickas. Det kan då konstateras, att den företagsekonomiska lönsamheten i järnvägstrafiken är bräcklig och att en betydande del av persontrafiken upphandlas med skattemedel. Den som överväger att etablera sig som järnvägsoperatör måste givetvis göra en egen bedömning av den företagsekonomiska lönsamheten i detta. Utredningen bedömer att förutsättningarna för nya operatörer är bäst på följande områden: statens köp av persontrafik, trafikhuvudmännens köp av persontrafik, storföretagens köp av godstransporter och matartrafik av vagnslastgods. På dessa områden kan det företagsekonomiska risktagandet begränsas. De som upphandlar trafik kan också genom egna åtgärder skapa förutsättningar för konkurrens.

Utredningen anser att möjligheter till konkurrens inom järnvägssektorn kommer att ha positiva konsekvenser för dem som köper järnvägstransporter. Även om antalet nya aktörer på marknaden inledningsvis blir begränsat kommer enbart hotet om nyetablering att stimulera de redan befintliga företagen att bli mera kundanpassade i sin verksamhet. De kommer att tvingas till att införa nya transportlösningar, effektivisera sin verksamhet och hålla priserina på en i förhållande till andra transportalternativ låg nivå.

Utredningen föreslår därför att nuvarande trafikeringsmonopol avskaffas och att järnvägsmarknaden öppnas för fri konkurrens från den 1 juli 1994, då enligt nu gällande planering ett skifte av tidtabell skall ske.

Detta förslag innebär att det kan bli konkurrens om tillgång till spåren. Utredningen har studerat två olika modeller för fördelning av bankapacitet; en prismodell och en administrativ modell. En modell med prisinslag bör eftersträvas och utredningen förordar att möjligheterna att utforma en sådan studeras vidare. Tills vidare bör en administrativ modell, som bygger på en utvecklad

trafikslagsindelning, användas.

Ansvaret för banfördelningen bör läggas på en instans som är helt neutral i förhållande till olika trafikoperatörer. Utredningen föreslår att den myndighet, som har ansvaret för infrastrukturen, nämligen Banverket, får denna uppgift.

Banfördelningen resulterar i en tidtabell. Det blir sedan den operativa trafikledningens uppgift att säkerställa att den i tidtabellen upptagna trafiken kan genomföras. Skäl talar för att även trafikledningen ges en i förhållande till trafikföretagen neutral placering. Det är emellertid också angeläget att den ligger nära marknaden och den faktiska trafiken. Utredningen anser att denna senare synpunkt tills vidare väger tyngst och förordar att trafikledningen ligger kvar inom SJ men organiseras separat och leds av en särskild styrgrupp med företrädare för olika järnvägsaktörer.

Den som överväger att etablera ett järnvägsföretag har att möta stora investeringskostnader, framför allt för rullande materiel. För att underlätta nyetablering föreslår utredningen att rullande materiel som finns inom SJ och som används för den av staten upphandlade trafiken ställs till marknadens förfogande på affärsmässiga villkor. För att möjliggöra konkurrens inom godstrafiken bör dragkraft som inte används i SJ:s dagliga trafik kunna hyras ut till andra operatörer.

Frågan om förnyelse av rullande materiel i takt med att de omfattande nyinvesteringarna i järnvägens infrastruktur färdigställs är enligt utredningens mening av stor betydelse för att de nya och upprustade spåren skall kunna användas rationellt och leda till en förnyelse av järnvägstrafiken. Utredningen förslår därför att järnvägstrafikens olika intressenter, inklusive staten, överväger att gå samman i ett vagnbolag i syfte att på ett mera effektivt sätt möta denna utmaning.

En betydande del av funktionerna inom järnvägssektorn är att betrakta som mer eller mindre gemensamma för hela sektorn. Det gäller mark och fastigheter, persontrafikens depåer, godsterminaler, rangerbangårdar, verkstäder, biljett- och informationssystem. En del av dem har karaktär av monopol, medan det inom vissa förekommer eller kan tänkas förekomma konkurrens. De flesta av dessa funktioner finns för närvarande organiserade inom SJ, ibland i separata affärsområden.

De gemensamma funktionerna måste i en konkurrenssituation hanteras neutralt i förhållande till olika järnvägsaktörer. Det skulle därför enligt utredningens uppfattning vara att

föredra att dessa bröts ut ur SJ. De kunde därvid föras antingen till Banverket eller organiseras i en självständig enhet. En sådan lösning skulle emellertid leda till drastisk försvagning av SJ som järnvägsföretag utan att man har några rimliga garantier för att järnvägstrafiken i övrigt skulle påverkas positivt. Utredningen har därför stannat för att dessa funktioner tills vidare bör ligga kvar inom SJ men ställas till hela marknadens förfogande på villkor som är affärsmässiga och neutrala i förhållande till olika operatörer. Den som inte är nöjd med SJ:s hantering av dessa gemensamma funktioner bör kunna få klagomål prövade av en särskild myndighet.

Erfarenheterna från tidigare avregleringar, både i Sverige och i andra länder, talar för att utvecklingen under de närmaste åren efter beslut bör följas upp noga. Utredningen föreslår därför att en ny myndighet, Statens Järnvägsnämnd, inrättas med uppgift att ta till vara konsumentintressena i vid mening på järnvägsområdet, att förhindra missbruk av monopolställning, att granska tillämpningen av åtgärder som beslutats i syfte att avreglera järnvägstrafiken samt att pröva klagomål.

Senast efter tre år bör en prövning göras av hur avregleringen har fungerat och ställning tas till om ytterligare åtgärder behöver vidtas.

I följande kapitel beskrivs i korthet järnvägens historia fram till våra dagar. Beskrivningen är till stor del hämtad från "Sveriges Järnvägar 100 år", utgiven 1956 av Kungliga Järnvägsstyrelsen samt Statistiska Centralbyråns "Sveriges Järnvägar".

2.1 Det inledande järnvägsbyggandet

Regeringens järnvägsproposition av den 16 november 1853 blev av grundläggande betydelse för statens förhållande till järnvägen. Då föreslogs som allmän grundsats att alla kommande stambanor skulle byggas genom statens försorg och på dess bekostnad. Dock skulle mindre banor kunna få anläggas av enskilda efter särskilt tillstånd från regeringen. I särskilda fall skulle staten även kunna stödfinansiera sådana anläggningar. Man ansåg att en alltför stor andel enskilt järnvägsbyggande skulle leda till "vingleri och planlöshet". Det allmänna hade mycket stort intresse i ett framtida nationellt järnvägsnät både för post-och trupptransporter samt för människornas behov av säkra transporter. De första linjerna som beslutades i riksdagen år 1854 var stambanorna Göteborg - Stockholm samt Malmö - Jönköping. Med stambanor avsåg riksdagen järnvägslinjer, vilka "i oafbruten sträckning fortlöpa genom flera provinser eller en större del af landet". Bibanor definierades som "smärre jernvägar, som antingen gå från eller till någon viss landsort eller stöta till och sluta vid någon stambana eller vatten-kommunikations-led, eller också sammanbinda några närmare hvarandra belägna för inrikestrafiken viktiga punkter".

Under de följande årtiondenas kraftiga utbyggnad av järnvägsnätet behölls den grundläggande principen att stambanorna byggdes av staten och bibanorna av enskilda. Privata järnvägsbyggare hade från 1870-talet möjligheter att få statligt låneunderstöd, vilket ledde till ett ganska omfattande enskilt järnvägsbyggande. Fram t.o.m. förstatligandet under 1940-talet kom de enskilda järnvägarna att uppgå till nästan 70 procent av det totala nätet.

2.2 Järnvägarnas ekonomi fram till 1950

Karaktäristiskt för järnvägsdrift är att inkomsterna kan reagera nästan omedelbart medan utgifterna visar en betydande tröghet. Detta innebär att konjunkturförändringar framför allt i fråga om godstransporter alltid drabbar järnvägen hårt då dess kostnads massa varit svårare att anpassa på kort sikt. Godstransporterna har alltid varit mera konjunkturkänsliga än persontrafiken. Från 1920-talet kom järnvägarnas ekonomi att successivt försämrast, bortsett från andra världskrigets högtrafik. Orsaken till försämringen var framför allt den ökande konkurrensen från andra transportmedel. Dessutom hade den statliga järnvägsverksamheten ålagts ett antal förpliktelser av olika slag, vilket förhindrade nödvändig strukturrationalisering. Härvidlag var situationen likartad i flera andra europeiska länder.

2.3 Förstatligandet

Redan i slutet av 1800-talet ansågs att ett flertal enskilda operatörer medförde att transporterna fördyrades, fördröjdes och tillkrånglades då de olika ägarna främst strävade efter att tillgodose sina egna intressen. Ett förstatligande hade redan då ett flertal förespråkare.

Den under 1930-talet ökande konkurrensen från i första hand landsvägsfordon medförde att de privata järnvägarna fick allt sämre ekonomi. Under mitten av 1930-talet hade järnvägarna tappat drygt 35 procent av sina godsinkomster jämfört med situationen femton år tidigare. 1930-talets filosofi var centraldirigering för att lösa uppkomna problem. Regeringen beslutade därför år 1936 att tillkalla en kommitté med sakkunniga och med parlamentariskt inslag för att föreslå en lämplig lösning av situationen. Denna kommitté överlämnade den 15 oktober 1938 sitt betänkande "rörande åtgärder för enhetliggörande av det svenska järnvägsnätet". Kommittén föreslog ett förstatligande av samtliga järnvägar man funnit vara av allmänt intresse.

De huvudsakliga skälen ansågs vara:

- Fördelarna med att få en enhetlig järnvägstaxa.
- Ett frigörande från samtrafikordningens vägbestämningsregler.
- En mer enhetlig utrustning och rationalisering av verksamheter och vagnparker. Investeringsbehovet var stort och kommittén ansåg att med ett stort antal enskilda ägare skulle detta behov endast förverkligas

partiellt. Hur man än gjorde skulle staten bli tvungen att ekonomiskt stödja järnvägsföretagen.

- Staten hade i ökad omfattning varit tvungen att ingripa reglerande och kontrollerande beträffande järnvägarnas drift och skötsel.

Kommittén tänkte sig följande tillvägagångsätt:

- Förvärvandet och införlivandet av enskilda järnvägar skulle ske successivt enligt en femårsplan som upprättades av järnvägsstyrelsen och som därefter godkändes av regeringen.
- Förvärven skulle grundas på frivilliga uppgörelser träffade på basis av respektive företags affärsvärde.

Den generellt tillämpade ersättningsprincipen var följande:

1. Värdet av tillgångar och skulder enligt balansräkningen den 31 december 1938.
2. Ersättning för förlorad framtida inkomst som järnvägens ägare skulle ha erhållit om inte förstatligandet kommit till stånd. Som beräkningsgrund användes inkomsten åren 1931-1938.

Redan i slutet av 1800-talet förespråkade riksdagen en inlösen av de enskilda järnvägarna. Anledningen var det transportmonopol som järnvägarna då hade. Dessutom befarade man att de enskilda järnvägsföretagen skulle slå sig samman i svärbemästrade trustar. Eftersom transportsystemen var av nationellt intresse ansåg sig staten ha rätt att överta sådana monopol. Men det är kanske något av ett ödets ironi att när väl ett övertagande kom till stånd blev huvudskälet i de flesta fall de enskilda järnvägarnas dåliga ekonomi. För ett flertal av de privata underskottsbanorna var ett statligt övertagande eller ett omfattande stöd en förutsättning för ett bibehållande av trafiken. Detta lär ha gällt oberoende vad kommittén hade kommit fram till.

För SJ blev dock ett flertal av de övertagna järnvägslinjerna en ekonomisk belastning och trafikeringsskyldigheten en hämsko för nödvändiga strukturrationaliseringar. I enskild drift med differentierad pris- och lönesättning hade man större möjlighet att få trafiksvagare banor att gå ihop.

2.4 SJ:s utveckling från 1950

Konkurrensen från biltrafiken ökade successivt från femtiotalet och framåt. Dessutom var SJ tvunget att trafikera ett betydligt större linjenät än vad som var företagsekonomiskt motiverat. Trafikeringsplikten innebar också att man för att klara trafiktopparna fick hålla en större kapacitet än vad som motsvarade de genomsnittliga transportbehoven. För att ekonomiskt bära de trafiksvaga delarna tvingades SJ till en omfattande korssubventionering, vilket innebar att prisläget på de icke konkurrensutsatta bandelarna blev högre än vad som annars skulle ha varit fallet.

Några nyckeltal från femtiotalets början:

- Godstrafiken svarade för 2/3 av SJ:s trafikintäkter, medan 1/3 följdaktligen föll på persontrafiken.
- 60 procent av godstrafikintäkterna kom från vagnslasttrafiken, lapplandsmalm 15 procent och styckegods 13 procent.
- Från 1860-talet fram till 1950 ökade persontrafikvolymen per bankilometer från 60 000 till 400 000 personresor.
- Intressant att notera är att medelreselängden per person från 1900-talets början fram till 1950 i stort sett inte hade förändrats alls. Den hade konstant legat på 50 kilometer.
- Godstrafikvolymen ökade från 25 000 ton per bankilometer 1860 till 600 000 ton år 1950.
- Medeltransportlängden för gods ökade från ca 80 kilometer år 1860 till ca 230 kilometer år 1950.

År 1963 fattades ett trafikpolitiskt beslut grundat på 1953 års trafikutredning, vars förslag lades fram år 1962. Allt fler delar av järnvägsnätet hade efter kriget drabbats av ökande lönsamhetsproblem och en reformering av systemet tedde sig som allt mer nödvändig. Grundtanken i beslutet var att det konkurrenshämmande regelsystemet avvecklades och en fri konkurrens på lika villkor mellan olika trafikgrenar främjades. Varje trafikgren skulle nu svara för sina egna företagsekonomiska kostnader. Trafikutbudet skulle styras av efterfrågan och kravet på företagsekonomisk kostnadstäckning. Detta var ett beslut på enbart företagsekonomiska grunder utan hänsyn till s.k. externa effekter.

Järnvägsnätet delades upp i ett lönsamt affärskanalenät och

ett olönsamt trafiksvagt nät. Målet var att SJ skulle uppfylla ett fastställt förräntningskrav på affärsbanenätet samt en minimering av underskottet på det trafiksvaga nätet. Staten skulle ge SJ underskottersättning för de olönsamma banorna. Den olönsamma verksamheten skulle på sikt avvecklas genom nedläggningar, bortsett från de banor som samhället ansåg vara viktiga av regionalpolitiska skäl. Dessutom avskaffades transportplikten på affärsbanenätet. SJ hade länge ansett att ett av de främsta hindren för en effektiv konkurrens gentemot andra trafikslag var skyldigheten att på ett vidsträckt linjenät med starkt varierande kostnadsförhållanden tillämpa enhetliga taxor för såväl person- som godstrafik. Taxorna var dessutom offentliga. Detta system modifierades nu genom att SJ gavs frihet att genom särskilda avtal tillämpa en mer flexibel och till konkurrenssituationen anpassad prissättning beträffande godstrafiken. Dessutom behövde SJ inte hålla fraktavtal offentliga.

Från år 1953 till 1990 förändrades järnvägsnätet enligt följande:

I flera kretsar rekommenderades att över 600 mil järnväg skulle avvecklas, men då järnvägsnedläggningar är politiskt känsliga fullföljdes inte de ursprungliga nedläggningsintentionerna. Vad som istället hände under sextio- och sjuttioålet var att allt mer av järnvägsverksamheten blev olönsam. Taxorna fastställdes fortfarande av regeringen och för att järnvägen skulle kunna konkurrera hölls taxorna nere, vilket ytterligare torde ha försämrat lönsamheten.

	Hela nätet km	SJ km
1953	16 337	15 078
1963	14 063	13 302
1973	12 104	11 361
1983	12 316*	11 706*
1990	11 211*	10 801*

* Ökningen år 1983 är fiktiv beroende på en ändrad spårtypsindelning, vilket innebär en fiktiv ökning om 435 km. I själva verket minskade nätet. Den ändrade indelningen påverkar även uppgifterna år 1990.

Från 1953 fram till våra dagar har således det totala nätet minskat med drygt 30 procent, dvs. över 500 mil.

Förändring av nyckeltalen mellan åren 1953 till 1990:

- Godstransporter svarade 1990 för 43 procent och persontrafiken för 57 procent av trafikintäkterna.

- Vagnslasttrafiken svarade 1990 för 76 procent av godstransportintäkterna medan lapplandsmalmen svarade för 12 procent. Styckegodstrafiken har avvecklats.
- Persontrafikvolymen per bankilometer ökade från 400 000 till 558 000 resor.
- Medelreselängden har ökat från 50 till 79 kilometer. För SJ:s egen trafik var medelreselängden 250 km 1990.
- Godstransportvolymen per bankilometer ökade från 600 000 till 1 722 000 ton.
- Medeltransportlängden för gods har ökat från 230 kilometer 1953 till 349 kilometer 1990.

I 1979 års järnvägspolitiska beslut kommenterades det faktum att 1963 års nedläggningstankar för de olönsamma bandelarna inte hade infriats. 1979 betonade man istället vikten av att stärka järnvägens konkurrenskraft och tidigare nedläggningsplaner skulle därför inte fullföljas fullt ut. Dock kunde man konstatera att pga eftersatt underhåll hade banstandarden sjunkit på de olönsamma bandelarna ned till en icke konkurrenskraftig nivå. Man skulle därför skapa förutsättningar för långsiktiga investeringar så att järnvägstrafikens attraktivitet kunde ökas. Beslut om bandelar som dock borde läggas ned skulle grundas på samhällsekonomiska bedömningar och inte enbart på företagsekonomiska skäl.

År 1988 fattade riksdagen ett nytt trafikpolitiskt beslut som beträffande järnvägstrafiken innebar följande:

- SJ delades upp i ett affärsverk med ansvar för tågtrafiken och ett banverk med ansvar för investeringar och underhåll av infrastrukturen.
- En vägtrafikmodell infördes där SJ till statskassan betalar banavgifter för utnyttjande av infrastrukturen. De består av dels fasta avgifter för på järnvägsnätet utnyttjad vagnpark och dels rörliga avgifter per bruttotonkilometer och tågakilometer. Banverket erhåller sina medel via statsbudgeten.
- Järnvägsnätet delades upp i ett nät av stomjärnvägar och länsjärnvägar.
- Trafikhuvudmännen fick trafikeringsrätten på länsjärnvägarna. Eventuella nyinvesteringar i nätet bekostas via det särskilda länstrafikanslaget (LTA). Banverket ansvarar för underhållet. Trafikhuvudmännen är

på sitt nät fria att själva driva trafiken eller att köpa trafik från SJ eller andra trafikutövare. En ny aktör, BK-Tåg AB, har tagit över trafik i Småland, Halland och Dalarna.

- SJ fick trafikeringsrätten för persontrafik på stomnätet, samt för godstrafik på hela järnvägsnätet.
- Staten skulle köpa sådan interregional trafik på stomnätet som är regionalpolitiskt önskvärd, men som SJ inte kan bedriva på företagsekonomiska grunder.
- SJ skulle t.o.m. år 1992 med egna åtgärder rekonstrueras ekonomiskt så att resultatet efter finansnetto vid utgången av år 1992 förbättrades med minst 1 miljard kronor jämfört med tidigare resultatprognoser.

Avsikterna med beslutet var bl.a. att ge SJ förutsättningar likvärdiga med övriga trafikslag. Detta skedde genom att avlasta SJ det direkta ansvaret för infrastrukturen. SJ skulle koncentrera sig på att sälja och producera transporttjänster på företagsekonomiska grunder. SJ skall således inte ta samhällsekonomiska hänsyn. Detta ålades istället Banverket samt staten vid beslut om köp av olönsam interregional trafik. SJ beslutar själva om exempelvis prissättning, trafikering, och servicegrad.

3 JÄRNVÄGENS MARKNAD, PRODUKTER OCH LÖNSAMHET

3.1 Persontrafik

3.1.1 Marknad

Persontransportmarknaden kan indelas i lokala resor inom tätorterna, regionala resor under 10 mil mellan tätorterna och interregionala resor över 10 mil. SJ opererar huvudsakligen på den regionala och interregionala marknaden. På den interregionala marknaden är järnvägen det mest heltäckande kollektivtrafiksystemet med en marknadsandel på 15 procent av det totala transportarbetet. Personbilen svarar för 70 procent, flyget för 10 procent och buss för 5 procent.

På den regionala marknaden har inte järnvägen något heltäckande system. Järnvägen svarar för ca 4 procent av det totala transportarbetet, bilen för 86 procent och bussen för 10 procent. I de områden där den regionala tågtrafiken är utbyggd är emellertid järnvägens marknadsandel väsentligt högre. Pendeltåg i Stockholmsregionen har t.ex. en marknadsandel på ca 35 procent i de yttre förorterna.

3.1.2 Kundernas krav

För att möta kundernas krav och konkurrensen i framtiden utgör enligt SJ följande kriterier en viktig utgångspunkt för SJ vid planeringen av tågsystemen:

För att på längre avstånd kunna konkurrera med flyget på tjänsteresemarknaden krävs snabbtåg med restid på omkring 2 - 4 timmar och hög turtäthet, minst varannan timme och en medelhastighet på 120 - 160 km/tim inklusive uppehåll. För att kunna konkurrera med bilen på privatresemarknaden krävs fjärrtåg med en reshastighet på 100 - 120 km/tim och ett relativt lågt pris.

På riktigt långa avstånd där natttåg är konkurrenskraftigt är inte i första hand restiden avgörande utan att resan sker över natt, dvs. mellan kl 22.00 - 08.00, och i andra hand direkt efter arbetet kl 17.00 - 08.00.

För att kunna konkurrera med bil och buss på medellånga och

korta avstånd krävs snabba regionaltåg med en genomsnittshastighet på 80-100 km/tim och en hög turtäthet åtminstone i högtrafik då arbetsresorna dominerar.

För lokaltåg i storstadsområden på kortare avstånd och med fler stationer kan lägre res hastigheter på 50-70 km/tim vara konkurrenskraftiga, eftersom det är en indirekt konkurrens med buss och bilresorna ofta går långsammare på grund av köer. I gengäld bör turtätheten vara högre.

Tågtrafik utan dessa egenskaper har i ett långsiktigt perspektiv svårt att konkurrera med andra transportmedel när det gäller trafikstandarden, men kan vara lämplig att bibehålla och utveckla av andra skäl, t.ex. med hänsyn till den regionala utvecklingen eller miljön.

På de allra största linjerna med dubbelspår räcker trafikunderlaget och kapaciteten till att både köra snabba direkttåg med ett fåtal uppehåll och fjärrtåg med flera uppehåll samt på vissa sträckor även regionaltåg. Kring storstäderna finns också behov av en betydande lokaltågstrafik, vilket kräver ytterligare bankapacitet i form av fyra spår.

På medelstora linjer som är enkelspåriga finns i allmänhet endast utrymme för snabbtåg eller fjärrtåg som stannar på de flesta större stationerna eller snabba regionaltåg, som i högtrafik ibland kan kompletteras med direkttåg. Ett exempel är linjen Stockholm-Borlänge.

De mer trafiksvaga stomjärnvägarna som drivs på samhällsekonomisk basis fungerar ofta som en kombination av interregionala matarlinjer och regionala linjer. En mer renodlad regionaltågstrafik med snabba motorvagnar kan här vara lämplig men kräver i regel en samordnad lösning mellan trafikhuvudmän, staten och trafikföretag.

JÄRNVÄGENS PRODUKTER FÖR OLIKA MARKNADER - PERSONTRAFIK

Marknad - Primär kund	Främsta konkurrent	Produkt	Restid max ca	Medel- hastighet km/h	Turtäthet	Prisnivå
<u>Resor 10-60 mil</u>						
- Tjänsteresor	Flyg	Snabbtåg	2-4 h	120-160	var 1-2 h	Hög
- Privatresor	Bil	Fjärrtåg	5-7 h	100-120	2-3/dag	Låg
<u>Resor 50-120 mil</u>						
- Tjänsteresor	Flyg	Nattåg	22.00- 8.00	90-120	1/dygn	Hög
- Privatresor	Bil	Nattåg	17.00- 8.00	90-120	1/dygn	Medel
<u>Resor 3-30 mil</u>						
- Arbetsresor < 15 mil	Bil	Regional- tåg	1 h	80-100	var 1 h	Medel
- Övriga resor < 30 mil	Buss	"	3 h	80-100	var 2 h	Medel
<u>Resor 1-10 mil</u>						
- Arbetsresor/ Övriga resor	Buss	Lokaltåg	45 min	50-70	var 30-60 min	Mycket låg

3.1.3 Persontrafikprodukter

SJ:s interregionala trafiksystem, huvudsakligen avsett för långväga resor, består idag av följande tåg:

- Snabbtåg X2000 för närvarande på linjerna Stockholm-Göteborg och Stockholm-Karlstad
- City-Express på linjen Stockholm-Falun
- Inter-city-tåg eller Inter-nord-tåg på alla huvudlinjer
- Fjärrtåg på övriga linjer och som komplement till intercity-tåg
- Natttåg på långa avstånd i trafikstarka relationer.

Snabbtåget X2000 och City-expressstågen är högkvalitetståg, i första hand anpassade till affärsresenärernas behov. Inter-City-tågen, övriga fjärrtåg och nattågen är anpassade till både privat- och affärsresenärernas krav.

Det trafiksystem som huvudsakligen är dimensionerat för kortväga resor, dvs. lokala och regionala resor och matartrafik till interregionala resor, består huvudsakligen av följande produkter.

- SJ regionaltåg
- Regionaltåg i trafikhuvudmännens (THM) regi
- Lokaltåg i THM:s regi

De olika produkterna och den kommersiella strukturen framgår av uppställningen nedan:

Typ av resor	Nuvarande produkter	Kommersiell struktur
<hr/>		
<u>Långväga resor</u>		
Interregional trafik	SJ Snabbtåg X2000	
	SJ City-express	
	SJ Inter-City-tåg	SJ Egentrafik
	SJ Fjärrtåg	
	SJ Natttåg	Statens köp av trafik
<u>Kortväga resor</u>		
Lokal & regional trafik och matartrafik till interregional trafik	SJ Fjärrtåg	
	SJ Regionaltåg	
	THM Regionaltåg	THM köp av trafik
	THM Lokaltåg	

SJ:s egetrafik utgörs av de tåg som SJ kör på stommätet med SJ:s taxa och med eget ekonomiskt risktagande. Den består av hela det interregionala trafiksystemet och vissa regionaltåg, t.ex. Uppsala-pendeln.

Staten köper trafik av SJ i form av ett specificerat utbud på trafiksvaga linjer genom att täcka det beräknade driftsunderskottet för trafiken. Efter överenskommelse med staten om ersättningen svarar SJ för den kommersiella risken under trafikåret både när det gäller intäkterna och kostnaderna.

Länstrafikhuvudmännen (THM) har ansvaret för den lokala och regionala trafiken av vilken SJ enligt avtal med THM opererar huvuddelen. SJ opererar även en del regionaltåg och lokaltåg på stommätet på uppdrag av THM och med deras taxa. Trafiken upphandlas för längre eller kortare tidsperioder och upphandling av trafik på länsbanorna sker i konkurrens. THM tar den kommersiella risken vad avser intäkter och kapitalkostnader. THM kan också köpa plats i eller uppehåll för SJ:s fjärrtåg eller regionaltåg på stommätet.

3.2 Godstransporter

3.2.1 Marknad

Godstransportmarknaden kan delas in i kortväga och långväga transporter. Järnvägen opererar huvudsakligen på den långväga marknaden. För kortväga transporter dominerar av naturliga skäl lastbilen helt. 90 procent av transportarbetet avser dock långväga transporter över 10 mil.

Järnvägens transportarbete uppgår till 19 miljarder tonkilometer, vilket är ungefär lika mycket som den långväga lastbilstrafiken. Sjöfarten svarar för 30 miljarder tonkilometer inklusive utrikestrafiken längs Sveriges kuster. En stor del av de långväga transportererna i Sverige är utrikestransporter.

På inrikesmarknaden har lastbilen en stark ställning särskilt på kortare avstånd och för parti- och styckegods även på längre avstånd. Järnvägen har en stark ställning på långa avstånd och för större volymer även på kortare avstånd.

Sjöfarten utnyttjas huvudsakligen i speciella transportsystem. På utrikesmarknaden konkurrerar dock sjöfarten med järnväg och lastbil som också konkurrerar med varandra.

3.2.2 Kundernas krav

De krav som näringslivet har på godstransporterna med järnväg beror på varans karaktär, var i produktionsprocessen varan befinner sig, varans ekonomiska bärkraft och varans marknad samt på konkurrensen med andra transportmedel. Järnvägen utnyttjas huvudsakligen för långväga godstransporter och kraven kan också skilja sig när det gäller inrikes och utrikes transporter.

Olika typer av transportbehov ställer olika krav på kapacitet och kvalitet. Olika branscher med olika geografisk struktur ställer också speciella krav på transporterna. Ytterligare en dimension är företagsstorleken från stora till små företag, och sändningsstorleken. Dessa segment skall ställas mot de trafikprodukter som järnvägen kan erbjuda. Det gäller då att hitta minsta gemensamma nämnare hos de olika kundsegmenten så att en så stor del av marknaden som möjligt kan täckas in med järnvägens produkter.

Av tabell framgår SJ:s bedömning av marknadens krav för ett antal typiska produktgrupper. Kraven har angetts i form av transporttidskrav, frekvenser och pris. Hårtill kommer ett kvalitetskrav som kan variera inom respektive grupp. För basprodukter, t.ex. leveranser av varor mellan olika industrier och lager, gäller att de i regel produceras på dagen och transporteras över natt helst med dagliga avgångar. I utrikestrafik är dock dygnsrytmen annorlunda. Priset måste i regel vara lågt eftersom det ofta rör sig om varor som inte är högt förädlade. Det innebär att det ställs stora krav på kapacitet i vikt eller volym. Kvalitetskraven varierar.

För varor till processindustrin är ofta kravet på kontinuerliga avgångar viktigare än transport över natten. Det är regelbundna transporter av stora volymer. Kravet på kapacitet är minst lika stort som för basprodukterna. Kraven på precision är emellertid också stora.

Distributionstransporter av färdigvaror till lager eller direkt till konsumtion kan indelas i två grupper. Den ena gruppen har samma transporttidskrav som basprodukterna men kräver en högre kvalitet. Kravet på transporter över natt är mer precist och gäller oftast tiden mellan kl. 17.00 - 07.00.

En annan grupp är expressgodsmarknaden t.ex för reservdelar där kraven sammanfaller med persontågens, dvs. hög genomsnittshastighet och hög turtäthet. Kravet på täckning av marknaden och hög tillgänglighet under större delen av dygnet är också stort.

JÄRNVÄGENS PRODUKTER FÖR OLIKA MARKNADER - GODSTRAFIK

<u>Marknad</u> - Varor	Främsta konkurrent	Huvud-produkt	Tidskrav	Avgångar	Prisnivå
<u>Basmarknad</u> - Råvaror halvfabrikat	Lastbil inrikes Sjöfart utrikes	VAGNSLAST	Inrikes: Dag 0-1 Utrikes: Dag 1-5	Dagliga Flera/vecka	Låg
<u>Insatsvaror</u> - Råvaror halvfabrikat	Lastbil	SYSTEMTÅG	Varierar	Kontinuerliga	Låg
<u>Färdigvaror</u> - Färdigvaror o. halvfabrikat	Lastbil	KOMBITÅG VAGNSLAST	17.00-7.00	Dagliga	Medel
<u>Expressgods</u> - Färdigvaror reservdelar	Lastbil Flyg	PERSONTÅG	= Persontåg	Kontinuerliga	Hög

3.2.3 Godstrafikprodukter

Godstransportsystemet kan med hänsyn till produktionen och marknaden delas in i tre huvudprodukter, nämligen:

- Vagnslasttrafik
- Systemtågstrafik
- Kombitrafik

Dessa produkter skiljer sig också när det gäller kostnads- och intäktsstrukturen, och de täcker också delvis olika behov på marknaden.

* Godstrafik

- Kombi Bilanpassad lastbärare transporterad på tåg >30 mil
- Systemtåg Tåg i slutet system för en kund
- Öppet vagns- Fjärrgodståg och terminaltåg som lastsystem växlas samman med vagnar från kunder utan tillräckliga volymer för systemtåg

Vagnslasttrafiken är den äldsta produkten och basen i järnvägarnas godstrafiksystem. Den omfattar transport av hela vagnar som lastas och lossas av kunderna vid industrispår eller frilastkajer. Det kan vara enstaka vagnslaster eller grupper av vagnar. Vagnarna rangeras alltid till/från olika tåg två och ibland tre gånger under transportsträckan, som även kan vara i utlandet.

Vagnslasttrafiken i Sverige har omstrukturerats så att den i största möjliga utsträckning omfattar direkta tåg mellan ett mindre antal produktionsområden. Antalet produktionsområden har minskats från 30 till 11. Det ger större möjligheter att köra direkta tåg med kort transporttid. Genom en koncentrerad tågbildning ökar också möjligheterna att köra större tåg med högre fyllnadsgrad. Det ger inte bara lägre kostnad per vagn utan också ett bättre kapacitetsutnyttjande av banan.

Den utrikes vagnslasttrafiken sker i stor utsträckning med direkttåg till kontinenten. SJ kör över 4 000 direkttåg till kontinenten varje år. Direkttågen går från ett upptagningsområde som t.ex. Gävle-Borlänge utan senare rangering direkt till ett område i t.ex. Italien eller Tyskland.

Systemtåg är godståg som går i logistiska system där järnvägen fungerar som ett leveranssystem i en tillverkningsprocess. Ett exempel är SSAB som hämtar

råvaran från LKAB i Kiruna till Luleå och sedan kör stålämnen därifrån till Domnarvet i Borlänge. Det transporteras 1,2 miljoner ton per år mellan Luleå och Borlänge.

Systemtågtrafiken omfattar omkring tio väl avgränsade system, vart och ett med hela tåg och helt avdelade vagnar för en kund mellan ett fåtal platser. Det största och äldsta systemet är Malmbanan. De övriga har successivt byggts upp under de senaste årtiondena.

Systemtåg har lägre kostnader än lastbilen, när volymen är stor, insatta resurser kan utnyttjas väl och transportsträckan inte är alltför kort. För att båten skall kunna priskonkurrera, krävs mycket stora volymer och stabila flöden.

Kombitrafiken omfattar transport av container, växelflak och trailer mellan särskilda terminaler på speciella vagnar. Matartrafiken sker med lastbil. Vagnarna går i separata tåg direkt mellan kombiterminalerna eller som vagngrupper i de direkta vagnslasttågen.

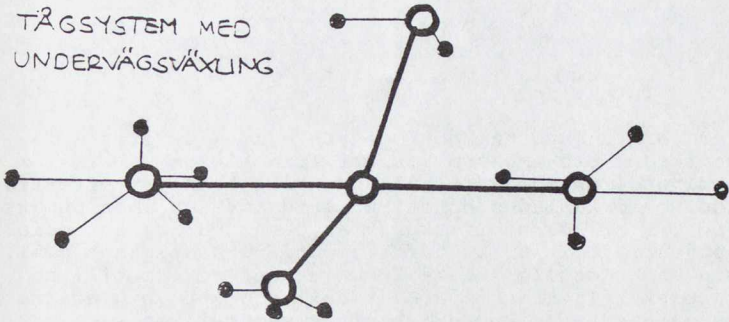
Kombitrafik har funnits i Sverige sedan slutet på 1960-talet men har förutom vad gäller sjöcontainers haft en liten betydelse under större delen av perioden. Det är först på de allra senaste åren som kombitrafiken fått någon nämnvärd omfattning men den har hittills haft en starkare ställning i Europa än i Sverige.

* Godstågssystem

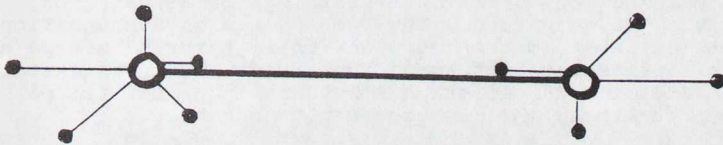
Av figur framgår olika typer av godstågssystem:

- Tågssystem med undervägsväxling t.ex. det konventionella vagnslastsystemet
- Tågssystem utan undervägsväxling t.ex. vagnslastsystemet mellan rangerbangårdar. I SJ:s transportsystem kallas det för fjärrgodståg.
- Systemtåg där tåget hämtar gods på ett eller flera ställen och levererar till ett annat efter en fast tidtabell och för en specifik kund, t.ex. timmertågssystemen.
- Slingtåg där tåget går i en slinga eller slutet omlopp och hämtar och lämnar vagnar under vägen mellan olika industrier.

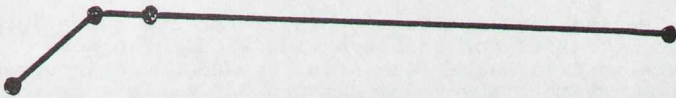
OLIKA TYPER AV GODSTÅGSSYSTEM

TÅGSYSTEM MED
UNDERVÄGSVÄXLING

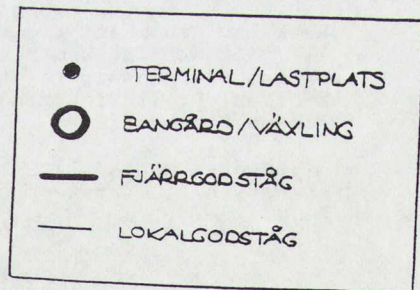
TÅGSYSTEM UTAN UNDERVÄGSVÄXLING



SYSTEMTÅG



SLINGTÅG



4 UPPHANDLING AV PERSONTRAFIK PÅ JÄRNVÄG

4.1 Inledning

Under järnvägsbyggnadsperioden före sekelskiftet genomfördes projekt som kom att framstå som överdimensionerade i förhållande till transportefterfrågan. En del banor anlades också med argument som inte enbart var av rent trafikekonomisk karaktär utan snarare av sociala, militärstrategiska, kulturella och andra allmänna skäl. Dessa banor skulle senare komma att utvecklas till en ekonomisk belastning för SJ i takt med att järnvägarna fick möta en hårdnande konkurrens från vägtrafiken.

Problemen med de trafiksvaga banorna behandlades av 1948 års taxekommitté, som ansåg det nödvändigt att SJ i viss utsträckning fick särskild ersättning för dessa banor, vilket också genomfördes 1958. En ekonomisk kompensation skulle enligt kommittén göra det möjligt för SJ att på ett mer affärsmässigt sätt kunna konkurrera på de trafikstarka bandelarna och därmed skapa förutsättningar för att på detta nät erbjuda billiga och bra transporter.

I detta sammanhang kan nämnas att statens ersättning till det trafiksvaga nätet skulle betraktas som ett provisorium och att en omprövning förutsattes ske i samband med 1953 års trafikutredning. Statlig driftersättning enligt dessa reviderade principer har utgått till SJ för åren 1964 till 1988.

Grundläggande för driftersättningen var att denna inte skulle betraktas som en subvention åt SJ utan som en ersättning från samhällets sida för sådan trafik som ej kan bedrivas på företagsekonomiska grunder men som är motiverad av samhällspolitiska skäl.

Kritiken mot detta ersättningssystem blev med tiden allt starkare. Genom att regeringen direkt föreskrev för SJ vilken ersättning som skulle utgå saknades förutsättningar för en affärsmässig relation till staten som köpare av trafiken. Driftersättningen utvecklades allt mer till ett allmänt bidrag till SJ.

I 1988 års trafikpolitiska beslut framhålls bl.a. att det med hänsyn till statens övergripande ansvar för

transportförsörjningen är angeläget att staten även fortsättningsvis tryggar viktig interregional persontrafik som inte kan upprätthållas på affärsmässiga grunder. Staten skall därför av SJ köpa regionalpolitiskt angelägen järnvägstrafik på stomnätet. Genom 1988 års trafikpolitiska beslut lades grunden för en upphandling av olönsam persontrafik på järnväg. Den nya upphandlingsordningen skall baseras på affärsmässighet och ett vidgat regionalt inflytande.

4.2 Trafikupphandling 1989 - 1991

Transportrådet (TPR) fick regeringens uppdrag att för statens räkning upphandla interregional persontrafik på stomnätet av samhällspolitisk betydelse.

TPR genomförde trafikupphandlingen för tågplaneprioderna T 89 - T 91 enligt i huvudsak följande förhandlingsprocedur:

- SJ offererade till TPR i princip sådan trafik som inte bedömdes på sikt kunna lämna ett tillfredsställande ekonomiskt resultat
- I offertunderlagen redovisade SJ bandelsvis intäkter, kostnader och produktionsmått i form av person-, vagn- samt tågakilometer
- Kostnaderna redovisades i form av särkostnader med fördelning på olika poster och samkostnader
- SJ:s samkostnader för trafiken beräknades som en andel av särkostnaderna
- Priset för den offererade trafiken motsvarade särunderskottet och del av samkostnaderna för respektive bandel
- Det totala priset för den offererade trafiken överskred betydligt de anvisade anslagen, varför ett antal förhandlingsomgångar genomfördes för att justera olika kostnadsposter och på så sätt pröva alternativa trafikupplägg
- Förhandlingsuppgörelserna innebar i viss utsträckning ett rationaliseringskrav på SJ genom den kostnadspress som åstadkoms i förhandlingsprocessen
- Förhandlingarna resulterade i att avtal träffades om trafikering på olika banor i form av antal tågpar

- Förhandlingarna kunde i vissa fall ske i form av en trepartsuppgörelse där berörd trafik huvudman medverkade till köp av kompletterande trafik på stomnätet
- Samråd genomfördes med regionala intressenter och myndigheter under förhandlingsarbetets gång. De regionala synpunkterna vägdes in i den slutliga förhandlingsuppgörelsen.

4.3 Ny förhandlingsorganisation

I samband med avvecklingen av TPR beslutade riksdagen (1990/91:TU18, rskr. 176) att upphandlingen av interregional persontrafik på järnväg fortsättningsvis skall utföras av en förhandlare som tillkallas vid behov.

I kommittédirektiven till Förhandlaren för statens köp av persontrafik på järnväg m.m. (1991:23) anges sammanfattningsvis följande riktlinjer för uppdragets genomförande:

- I avvaktan på regeringens ställningstagande i frågan om en eventuell avreglering av järnvägstrafiken, upphandlas trafiken på årsbasis. För kommittén kommer därför första upphandlingen att avse tågplan 92 (T 92), dvs. trafikåret 1992/93
- Vid bedömningen av vilken trafik som skall upphandlas skall särskild hänsyn tas till den aktuella trafikens interregionala och regionalpolitiska betydelse. Trafikens utvecklingsmöjligheter och alternativa resmöjligheter skall även beaktas i samband med överväganden om köp av persontrafik
- Trafiklösningarna skall så långt som möjligt vara regionalt förankrade. Förhandlingsuppgörelsen om köp av persontrafik bör därför föregås av samråd med företrädare för regionala myndigheter och intressenter
- I förhandlingsuppgörelsen bör incitament byggas in, som skapar förutsättningar för kostnadseffektiva och attraktiva trafiklösningar.

4.4 Upphandling i konkurrens

I avvaktan på en fullständig avreglering av tågtrafiken beslutade riksdagen under 1991 (1991/92:TU21, rskr. 114) om vissa förslag som ökar konkurrensen inom järnvägstrafiken och därmed sammanhängande förändrade former för upphandling av interregional persontrafik på järnväg. Som grund för beslutet låg regeringens proposition (1991/92:130).

I propositionen föreslås bl.a. följande:

- Upphandlingen av den interregionala persontrafiken och därtill sådan kompletterande persontrafik på stommätet 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 stommätet 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

4.5 Marknadens reaktion

Med utgångspunkt från regeringens tilläggsdirektiv (1992:79) till förhandlaren infordrades anbud för statens köp av interregional persontrafik på järnväg under budgetåret 1993/94 (tågplan 93).

Offerter lämnades av BK-Tåg AB, Dalatåg AB och SJ. Därutöver inkom skrivelser till förhandlaren från två tänkbara trafikoperatörer Linjebuss Trafik AB och Svenska Tåg AB.

Linjebuss Trafik AB konstaterade att det var omöjligt att lämna anbud av huvudsakligen följande skäl:

- Den i anbudsinfordran preciserade trafiken utgör delsträckor som ingår i längre linjer. Det förutsätter att man kan bedriva trafik på hela linjen för att kunna ta intäktsansvar för delsträckorna. Biljettintäkterna för delsträckorna är okända
- Statens förhandlare eller entreprenör råder inte över tidtabellssamordningen med övrig trafik
- Ytterligare precisering krävs avseende avtalsperiodens längd och tillgång till tåg
- Anbudstiden är för kort

Svenska Tåg AB, som är under bildande, lämnade en avsiktsförklaring. Företaget avser att lämna anbud inför upphandlingen i T 94.

Trafikhuvudmännen i Jönköpings, Kalmar, Kronobergs,

Blekinge och Älvsborgs län överlämnade skrivelser om medverkan för att uppnå långsiktiga trafiklösningar på banorna

- * Kalmar/Karlskrona - Alvesta - Göteborg
- * Borås - Herrljunga - Uddevalla
- * Nässjö - Falköping - Skövde

4.6 Inkomna anbud

Anbud lämnades av konkurrerande operatörer på samtliga sträckor enligt anbudsinfordran. På en delsträcka fanns tre alternativa anbud.

Med utgångspunkt från förutsättningen att problemen kring möjligheterna att få dispositionsrätt till fordon, tillgång till SJ:s biljetthanteringssystem och att ersättningen för trafikledningen kunde lösas beräknades statens kostnader för en upphandling av privata operatörer på olika linjer. En jämförande analys av de olika anbuden visade dock att de privata alternativen inte var konkurrenskraftiga.

På en linje lämnades ett fullödigt anbud för att bedriva den offererade trafiken. Anbudet kunde dock inte av förhandlings- och helhetsskäl konkurrera med SJ:s bud. Avtal träffades således med SJ om köp av persontrafik under T 93 på samtliga banor i enlighet med anbudsinfordran.

4.7 Statens köp av trafik under T 93

En preliminär överenskommelse träffades 1992-10-23 mellan förhandlaren för statens köp av persontrafik på järnväg och SJ persontrafikdivision om statens köp under T 93. Ersättningen för trafiken enligt nedanstående sammanställning uppgår till 446 miljoner kronor inklusive köp av vissa gemensamma funktioner för persontrafiken på länsjärnvägarna.

Trafik	Tågpar/dygn	Kommentarer
Nattåg på övre Norrland inklusive Malmbana	3	Två tågpar Vännäs-Boden. Tre tågpar Kiruna-Narvik under högsäsong
Östersund-Storlien	3	Två tågpar Duved- Storlien
Borlänge-Mora	4	
Gävle-Borlänge- Hallsberg, dagtåg	3	Plus ett tågpar Gävle- Borlänge
Gävle-Avesta Krylbo Hallsberg, dagtåg	2	
Västerås-Katrineholm, dagtåg	5	
Eskilstuna-Stockholm, fjärrtåg	2	I kombination med 15 dubbelturer med buss
Hallsberg-Mjölby dagtåg	4	
Karlstad- Charlottenberg, dagtåg	2	
Uddevalla-Herrljunga- Borås	6	
Nässjö-Falköping-Skövde	8	
Kalmar/Karlskrona- Göteborg	4	Plus fyra tågpar Kalmar/ Karlskrona- Alvesta

Med tågpar avses en tur- och returkörning med ett tågsätt. Det angivna trafikutbudet avser i princip antal tågpar per dygn under måndag-fredag. Från veckosluts- och helgvariationer bortses. Ytterligare trafik förekommer på vissa sträckor, där trafik huvudman upphandlar tågtrafik eller SJ bedriver egentrafik. I vissa fall körs

kompletterande tågbusstar för vilka SJ:s tågtaxa tillämpas.

4.8 Trafikens omfattning

Antalet resande i den trafik som upphandlas av staten uppgick till 5 300 000 under år 1990, vilket motsvarade sju procent av SJ:s samtliga resenärer. Den upphandlade trafiken under T 93 beräknas omfatta 4 800 000 resenärer. På de olika delsträckorna varierar trafikunderlaget mellan 175 000 och 890 000 resenärer.

Privatresorna med tåg har påverkats negativt sedan moms infördes på inhemska resor. Resandet under år 1991 minskade med 12 procent jämfört med året innan. Under år 1992 har den konjunkturella nedgången i ekonomin även påverkat resandet på järnväg om än i minskad omfattning jämfört med år 1991. Inom den olönsamma trafiken har resandeunderlaget minskat i motsvarande grad.

Under år 1990 uppgick persontransportarbetet inom den av staten upphandlade trafiken till 950 miljoner personkm, vilket motsvarade 17 procent av totalt utfört trafikarbete på järnväg. Under T 93 beräknas statens köp av persontrafik motsvara ett trafikarbete på totalt 860 miljoner personkm. Medelreslängden är ca 180 km per resenär i denna trafik.

Det genomsnittliga antalet resande per tåg uppgår till 80 personer på det upphandlade nätet med en variation från 30 till 150 resande på de enskilda bansträckorna.

Beläggningsgraden, uttryckt som antalet resande per tåg i förhållande till tillgängliga sitt- eller liggplatser, uppgår i genomsnitt till 35 procent på det olönsamma nätet. Beläggningsgraden varierar mellan 20 och 50 procent på de olika banavsnitten.

Om statens ersättning för köp av trafik sätts i relation till resandeunderlaget varierar subventionen per resenär för de enskilda banorna mellan knappt 30 kronor och i extremfallet 185 kronor. Den genomsnittliga subventionen för den upphandlade trafiken uppgår till drygt 80 kronor per resenär, vilket för närvarande innebär en genomsnittlig subventionsgrad per resa om ca 50 procent.

4.9 Trafikhuvudmannareformen

Sedan år 1979 finns en särskild lag om ansvaret för den kollektiva persontrafiken i länen. Ansvaret gällde inledningsvis enbart linjetrafiken med buss men omfattar sedan år 1985 också den lokala och regionala järnvägstrafiken. I lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik sågs också att

trafikhuvudmannen skall ägna uppmärksamhet åt taxifrågorna i länet och verka för en tillfredsställande taxiförsörjning. Denna bestämmelse gäller fr.o.m. den 1 juli 1990.

Bakgrunden till huvudmannareformen var främst behovet av att samordna trafiken i länen. Före år 1979 planerades den lokala trafiken för sig och den regionala för sig. Några gemensamt gällande taxor fanns inte, vilket försvårade för resenärerna att byta mellan olika linjer. I åtskilliga län fanns över 100 bussföretag med egna linjekoncessioner. I den utredning som föregick riksdagsbeslutet år 1979 (Länskort i kollektivtrafiken, SOU 1976:43) betonades också behovet av länskort med låga priser.

Huvudmannaskapet i länen utövas gemensamt av landstinget och kommunerna. I Stockholms län är dock landstinget ensamt huvudman och i Gotlands län enbart kommunen. I Malmöhus län åvilar huvudmannaskapet landstinget och Malmö kommun.

Grundregeln är att huvudmannens uppgifter handhas av ett kommunalförbund. Om man är överens i länet kan uppgifterna i stället handhas genom ett gemensamt ägt aktiebolag. Så har också som regel blivit fallet. Endast i Kronobergs län ombesörjs länstrafiken genom ett kommunalförbund.

I huvudmannaskapslagen regleras också hur underskottet skall fördelas mellan landstinget och kommunerna. Landstinget skall således täcka hälften och kommunerna hälften. Varje enskild kommuns andel skall bestämmas i förhållande till trafikarbetet i respektive kommun. Även här gäller att man kan komma överens om ett annat sätt att fördela underskottet. Det har blivit särskilt vanligt att tillämpa särskilda regler för att täcka underskottet i stadstrafiken.

4.10 Länsjärnvägarna

I 1979 års trafikpolitiska beslut gavs trafikhuvudmännen trafikeringsrätten för de bandelar som inte ingick i det s.k. "riksnätet". Huvudmännen fick då själva stå för finansiering av rullande materiel.

Enligt 1988 års trafikpolitiska beslut delades järnvägsnätet upp i stomjärnvägar och länsjärnvägar. Berörda trafikhuvudmän övertog ansvaret för länsjärnvägarna. Enligt avtal mellan staten och berörda trafikhuvudmän ersätts huvudmännen för att de har tagit över ansvaret för vissa länsjärnvägar. Statens ersättning motsvarar i princip SJ:s kostnad för den aktuella trafiken i 1987 års prisnivå och utbetalas under tio år med en årlig

prisomräkning enligt konsumentprisindex. Utbetalningen görs 1 juli och 1 januari. Denna ersättning är dock inte kopplad till att trafikhuvudmännen **måste** bedriva tågtrafik, trafikhuvudmännen är fria att välja andra trafikslag om detta ter sig mer fördelaktigt ur kostnads- och tillgänglighetssynpunkt. Från statens sida är kravet att trafikförsörjningen skall upprätthållas på en tillfredsställande nivå.

I 1988 års reform gjordes också ett specialavtal för rullande materiel, trafikhuvudmännen fick utan kostnad överta 60 tågenheter från SJ. Affärsverket fick då göra en direktnedskrivning om 200 miljoner kronor i balansräkningen.

För utnyttjande av järnvägen erlägger trafikhuvudmännen banavgifter. Banverket står för underhåll. Nyinvesteringar finansieras via det så kallade LTA-anslaget, vilket skall täcka både investeringar i järnvägar, statskommunala vägar, länsvägar och kollektivtrafikanläggningar. LTA-planen upprättas och fastställs av länsstyrelserna.

- För följande i driftvarande länsjärnvägar med persontrafik finns statliga avtal om ersättning

Lycksele - Hällnäs

Malung - Borlänge

Torsby - Kil

Borås - Varberg

Nässjö - Halmstad

Linköping - Hultsfred

Kristianstad-Karlskrona

Långsele - Sundsvall

Ludvika - Västerås

Gårdsjö - Håkantorp

Strömstad - Göteborg

Nässjö - Oskarshamn

Linköping - Västervik

Malmö - Ystad

- Övriga länsjärnvägar med persontrafik

Torup - Hyltebruk

Jönköping - Vaggeryd

Nässjö - Åseda

Simrishamn - Ystad

5 SJ:s NUVARANDE ROLL SOM TRAFIKFÖRETAG

5.1 SJ:s uppgifter och mål

SJ:s uppgifter och mål framgår av trafikpolitiken, instruktionen och regleringsbrev.

Enligt det trafikpolitiska beslutet 1988 fastslogs följande mål för 1990-talet:

Det övergripande målet för trafikpolitiken skall vara att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader.

1988 års trafikpolitiska beslut lade grunden till förutsättningarna för SJ:s verksamhet. Det viktigaste målet var att SJ inte längre skulle finansiera infrastrukturen, utan betala avgifter för att utnyttja den på samma sätt som vägfordonen.

Enligt 1988 års beslut skall SJ genomgå en rekonstruktionsperiod fram till slutet av 1992. Ett viktigt mål i denna process är att SJ via interna åtgärder skall förbättra sitt resultat med 1 miljard kronor. Under perioden har vissa av förutsättningarna ändrats för SJ. Bl.a. har utvecklingsbidraget för godstransporter tagits bort och moms har införts på resor. Vidare har SJ:s koncernstrategi modifierats, vilket innebär att SJ, som från början enbart skulle koncentrera sig på järnvägstrafiken, nu har en strategi som i praktiken innebär att man opererar som ett heltäckande trafikföretag. Enligt instruktionen är SJ:s **huvuduppgift** dock att bedriva järnvägstrafik.

SJ:s mål preciseras ytterligare i regleringsbrevet för 1992/93:

Som mål för Statens järnvägars verksamhet skall för budgetåret 1992/93 gälla följande:

- SJ-koncernen skall i förhållande till sina kunder kännetecknas av hög servicegrad, komfort, kapacitet och effektivitet.

- SJ-koncernen skall koncentrera sin järnvägsverksamhet till sådan trafik som kan utvecklas till att bli rationell och lönsam.
- SJ-koncernen får inneha dotterbolag som kan skapa rationella, lönsamma transporter där olika transportmedel samverkar där så bedöms lämpligt för att stärka SJ-koncernens kärnverksamhet, järnvägen.
- En utveckling av kombitrafiken skall eftersträvas så att godsvolymen år 2000 uppgår till minst 10 miljoner ton/år. En förutsättning är att volymen skall uppnås med marknadsmässig avkastning.
- Det ekonomiska resultatet skall successivt förbättras. Affärsverket SJ skall genom interna åtgärder förbättra sitt resultat efter finansnetto för år 1992 med minst en miljard kronor jämfört med tidigare resultatprognoser. Effekten av den s.k. vägtrafikmodellen samt av förändrade former för statens köp och bidrag skall inte påverka bedömningen av SJ:s interna resultatförbättring.
- Soliditeten, mätt som relationen mellan redovisat eget och totalt kapital, skall uppgå till lägst 40 procent för affärsverket och 35 procent för koncernen under återstoden av SJ:s rekonstruktionsperiod t.o.m. den 31 december 1992.

5.2 SJ:s ansvar i järnvägssystemet

Ansvaret för infrastrukturen ligger idag på Banverket. SJ:s roll är att bedriva järnvägstranporter på enbart företagsekonomiska grunder. SJ har således ingen generell trafikeringsskyldighet. Persontrafik som av SJ bedöms vara företagsekonomiskt olönsam skall offereras till samhället som då får besluta om att eventuellt upphandla trafiken.

SJ har formulerat sitt ansvar på följande sätt.

Vid godstranporter:

- Att avtalat transportuppdrag utförs så att godset hämtas på avtalad plats och tidpunkt och avlämnas på avtalad plats och tidpunkt i oskadat skick. Kundens krav kan vidare avse bestämda volymer, regelbundenhet, lastningsteknik, vagnutformning.

Vid persontransporter:

- Att resor kan genomföras mellan olika orter enligt

kundens krav på tillgänglighet, bekvämlighet och service vid stationerna, samt turtäthet, restid, rättidighet, säkerhet, komfort och service under tågresan.

Ett antal funktioner krävs för att SJ skall kunna ta detta ansvar mot kunden:

- Produktutveckling
 - transportsystem
 - vagnar och lok
 - bana
- Produktionsutveckling
 - trafikteknik; vagnar och lok
 - bana
 - personal
 - trafiksystem
- Marknadsföring och försäljning
- Operativ planering
 - transporter
 - resurser (personal, fordon)
 - trafik
 - utnyttjande av bankapacitet
- Operativ ledning
 - transporter
 - resurser (personal, fordon)
 - trafik
 - utnyttjande av bankapacitet
- Operativt terminalarbete
 - terminaltåg (gods)
 - terminalväxling (gods)
 - tågsammansättning (person)
 - stationer (person)
- Operativt undervägsarbete
 - lokförare
 - tågmästare (person)
 - service ombord (person)
 - energi
 - rangering (gods)
 - färjeöverfart
- Underhåll av fordon
- Förvaltande av fordon
- Underhåll av bana

o Underhåll av trafikaneläggningar

SJ ansvarar således för alla funktioner utom infrastrukturen, dvs. de fasta anläggningar som krävs för den nationella tågtrafiken.

SJ utför merparten av tillsyn, service och förebyggande underhåll och reparationer av SJ:s, trafikhuvdmännens, och privatvagnsägarernas fordon. Tillsyn, service och lätt underhåll utförs av SJ:s Maskindivision på trafikverkstäder. Tyngre underhåll, renovering av fordonskomponenter och reservdelshållning handhas av TGOJ som ingår i Swedcarrier. Tungt underhåll och reparationer utförs även av privata bolag, främst ABB Maintenance. Underhållet upphandlas därför redan idag, därvid till viss del i konkurrens.

Tillsyn, service och lätt underhåll - som till stor del består av demontering och montering av komponenter som repareras på TGOJ eller ABB - har en nära koppling till trafikproduktionen.

Banverket svarar i stort sett för huvudspåren och rangerbangårdarna medan SJ i huvudsak svarar för sidospår, stationer och terminaler. Sidospår - då främst industrispår - ägs ofta helt eller delvis av industriföretag eller kommuner.

SJ har under de senaste åren lagt ner stora belopp på upp- rustning och exploatering av stationsfastigheter. Omfattande planer finns även för de närmaste åren. För närvarande har ett 60-tal stationer rustats upp. Vidare har samarbetsavtal träffats med 26 olika kommuner om gemensam planläggning för utveckling av stationer till nya resecentra för olika transportmedel.

Underhåll av stationer och godsterminaler är inte särskilt kopplat till järnvägsdriften och utförs därför ofta av externa entreprenörer, bl.a. Banverket.

Signalsystem och telenät är direkt kopplade till säkerhetssystemet och trafikledningen. Ansvaret är uppdelat mellan Banverket, som svarar för de tekniska systemen och SJ, som svarar för driften av anläggningarna.

6 BANVERKETS NUVARANDE ROLL SOM INFRASTRUKTURHÅLLARE

6.1 Banverkets uppgifter och mål

Banverkets nuvarande roll som banhållare grundar sig på det trafikpolitiska beslutet från 1988. Här skiljer man bl.a. på samhällets ansvar att hålla infrastruktur och trafikföretaget SJ:s roll att driva trafik.

Banverket är enligt sin instruktion (SFS 1988:707) central förvaltningsmyndighet för frågor som rör järnvägar. Verkets huvuduppgifter är att främja järnvägens utveckling, att driva och förvalta statens spåraneläggningar, att ha hand om säkerhetsfrågor för all spårtrafik i landet samt verka för en miljöanpassad järnvägstrafik. I detta ligger bl.a. planering, projektering och byggande av nya järnvägar samt drift och vidmakthållande av befintliga banor. Verksamhetsidé är att tillhandahålla ett bansystem som möjliggör att järnvägstrafiken blir en konkurrenskraftig, miljövänlig och trafiksäker del av transportsystemet. För Banverket innebär detta att verksamhetens övergripande mål är att inom givna resursramar genomföra de åtgärder inom järnvägssystemet som ger största möjliga samhällsekonomiska nytta.

Utifrån de trafikpolitiska delmålen tillgänglighet, effektivitet, säkerhet, god miljö och regional balans har Banverket utvecklat egna verksamhetsmål.

Banverkets verksamhetsmål för infrastrukturen indelas i "Hastighet", "Axellast", "Kapacitet", "Driftsäkerhet", "Trafiksäkerhet" och "Miljö". Dessa mål har valts för att de sammantaget väl svarar mot omvärldens krav och behov, samtidigt som de tydliggör verksamhetsidén inom organisationen och gör den uppföljningsbar.

6.2 Banverkets ansvar i järnvägssystemet

Banverkets roll idag har av verket delats upp i olika ansvarsroller:

- o Planeringsansvar

Hit hänförs ansvaret för infrastrukturens omfattning och

standard, dvs. frågor rörande nyinvestering, reinvestering, underhåll eller nedläggning av olika delar av infrastrukturen, avvägningen mellan dessa åtgärder, tidpunkter för när de skall genomföras m.m.

Ett exempel på detta är långtidsplanering för investeringar i stomnätet. Långsiktiga investeringsplaner upprättas utifrån övergripande nationella behov och omfattar de ny- och ombyggnader som avser stomnätet. Utgångspunkt för planeringen är de mål och riktlinjer som lagts fast i det trafikpolitiska beslutet. Inriktningen är att säkerställa en allsidig bedömning och en samhällsekonomiskt grundad prioritering av objekten. Vid prioritering och val av teknisk standard är strävan att välja den åtgärd som ger en tillfredställande transportlösning till lägsta kostnad för samhället.

o Genomförandansvar

Med detta menas att de planer för infrastrukturens utveckling, drift och underhåll som fastställts av planeringsorgan och/eller statsmakterna verkligen genomförs. Detta omfattar bl.a. projektering och beställning av utförandet.

o Produktionsansvar

Produktionen ligger inom Banverket på bandistrikt eller ifråga om större i tid och rum väl definierade objekt på separata projektorganisationer. Delar av produktionen utförs av externa entreprenörer. För vissa verksamheter begränsas dock detta av bl.a. säkerhetsskäl.

6.3 Banverkets produkt, planering och produktion

o Produkt

Med utgångspunkt från Banverkets uppgifter kan verkets produkt beskrivas som:

En i tid och rum definierad farbar bana enligt avtalade villkor.

- Tiden är det tidsfält under vilket banan upplåtes för trafik enligt banupplåtelseavtal (BUA).
- Rummet är den sträcka eller linje som överenskommelsen gäller.
- Avtalade villkor avser banans standard och tillförlitlighet.

o Planering

Med utgångspunkt från verksamhetsidén och till denna kopplade verksamhetsmål beskriver Banverket i en årligt rullande treårsplan vilka medel som behövs för att åstadkomma en banhållning som medger en effektiv och konkurrenskraftig järnvägstrafik. Treårsplanen innebär också en operationalisering av de långsiktiga investerings- och driftplaner som sammanfattar verkets samhällsekonomiska analys.

o Genomförande och produktion.

För att åstadkomma en effektiv banhållning arbetar Banverket efter ett antal riktlinjer. Dessa är:

- Decentralisering
- Ökat utnyttjande av entreprenörer
- Målstyrning med utvecklade resultatmätning
- Förbättrad planering
- Integrering av tidigare teknikbundna kompetenser för ett effektivt och mer störningsfritt underhåll av banan
- Ökning av driftsäkerheten genom att förskjuta underhållsresurser från felavhjälpande mot förebyggande underhåll

Planeringen av Banverkets genomförande och produktion sker förutom på huvudkontoret även på Banverkets fem regioner vars huvuduppgifter är:

- Resultatansvar för banhållning
- Underlag för långtidsplanering
- Teknisk projektering
- Projektledning för nyinvesteringar
- Årsvisa banupplåtelseavtal för trafikutövare
- Samverkan på regional nivå

Det operativa ansvaret för banhållningen ligger hos 20 distrikt. Deras huvuduppgifter är:

- Tekniskt och ekonomiskt ansvar för befintliga bananläggningar
- Produktion av underhåll och reinvesteringar
- Ansvar för resurser i egenregiarbete
- Samverkan på lokal nivå

På distrikten utförs såväl planerade större reinvesteringar och underhållsarbeten typ växelbyten eller kontaktledningsrevision som korta felavhjälpande insatser. Dessa är avtalade i banupplåtelseavtal dels i form av tid

som behöver disponeras av banhållaren, dels i form av definierad standard på banan som ska upprätthållas (se vidare avsnitt 6.4 om banupplåtelseavtal).

Grunden för det löpande underhållet är den besiktning som utförs enligt olika tidscheman. Utgångspunkt för besiktningens intervall är säkerheten. När det upptäcks vid besiktning att åtgärder behövs, krävs en kortsiktig planering och ett lokalt avtal med SJ om tillfälligt utrymme på banan. Smärre åtgärder som inte påverkar trafiken och därför inte behöver planeras i samma grad anmäls till trafikledningen dagen innan de utförs. När fel uppstår på banan anmäls detta till distriktet eller vid vissa tider på dygnet till eldriftsledningen, som sitter i anslutning till trafikledningscentralerna.

För att fullgöra sin uppgift som banhållare idag använder Banverket såväl egna som externa resurser. Banverket har genomfört en studie för att klargöra i vilken omfattning olika typer av arbeten utfördes i egen regi eller med entreprenörer under 1990.

Med en indelning av Banverkets verksamhet i nyinvesteringar, reinvesteringar och underhåll såg fördelningen ut enligt följande. Andelsvärden och belopp avser entreprenörer exklusive material.

	Andel entreprenörer	Belopp
Nyinvesteringar	68 %	1 230 Mkr
Reinvesteringar	15 %	120 Mkr
Underhåll	16 %	310 Mkr
Totalt	36 %	1 660 Mkr

Inom Banverkets nyinvesteringar fördelar sig andelen entreprenörer olika inom olika delområden. Inom de två största områdena, banunderbyggnader och elkraftsystem, är andelen entreprenörer 100 procent respektive 65 procent medan andelarna för banöverbyggnader och signalsystem är 20 respektive 4 procent.

De huvudsakliga skälen till att entreprenörer inte utnyttjades inom vissa delområden är att det saknades aktörer med tillräckliga tekniska resurser och kompetens. Därför erbjuder Banverket entreprenörer utbildning i järnvägsspecifik teknik vid Banskolan i Ängelholm.

Utgångspunkten är att den satsning som kommer att ske inom järnvägssektorn under de närmaste åren skall klaras med hjälp av entreprenörer.

6.4 Ansvarsfördelning genom banupplåtelseavtal

Samordningsprocessen med SJ på regional och lokal nivå sker utifrån centrala bedömningar om vilka av trafikföretagens behov som Banverket har möjlighet att tillgodose. Trafikföretagens och andra intressenters bedömning av vad som bör prioriteras vägs emot vad som är praktiskt genomförbart och rimligt utifrån kostnadseffektivitet och samhällsekonomi.

I den nya situationen med SJ och Banverket har det blivit nödvändigt att reglera samordningen mellan trafik och banarbeten mera strikt. Detta görs idag i de s.k. banupplåtelseavtalen (se även bilaga 2). Då Banverket är överens med trafikoperatörerna om när dessa skall få tillgång till banan och vilken standard denna bana skall ha sluts ett banupplåtelseavtal (BUA). Banverkets avtalsparter är trafikeringsrättsinnehavare som SJ eller trafikhuvudmännen.

Avtalet är uppdelat i tre delar:

- ett ramavtal
- ett årligt BUA för varje linje
- ett korttidsavtal på fyra veckor för varje bandel (KBUA).

Ramavtal tecknas av BV och SJ centralt. Årligt BUA tecknas regionalt av BV och SJ Persontrafik. Inom SJ samordnar SJ Persontrafik ansvaret mellan sig och SJ Gods. KBUA tecknas på samma nivå som ovan men för att komma nära produktionen utnyttjas oftast rätten att delegera till BV distrikt respektive SJ:s trafikledningscentral.

Med Banverket som systemägare sker, i samarbete med SJ, ett antal utvecklingsprojekt för att underlätta och analysera den process som utmynnar i ett banupplåtelseavtal.

Bland annat är system som prövar olika kapacitetsförändringar under utveckling. Tidtabellsförslag kan matas in för att se var störningar uppstår. Tidtabeller kan utvärderas. Effekten av olika investeringsåtgärder avseende tågens framkomlighet kan prövas. En mycket snabb parallell internationell utveckling inom simuleringsområdet möjliggör att tidtabellsläggning inom en snar framtid får ett kvalificerat och kraftigt förenklande stöd.

Driftsäkerhetsprojektet har skapat ett gemensamt registreringsinstrument för störningar så att samband samt primära och sekundära störningar bättre kan studeras.

Nedan görs en kort översikt av de från konkurrenssynpunkt relevanta lagar och förordningar som förekommer på järnvägsområdet. I avsnitt 20 beskrivs regleringen av järnvägstrafiken närmare. Där framförs också de förslag till ändringar som bedöms vara aktuella för att säkerställa konkurrensneutraliteten på marknaden. Där tas även upp sådana ändringsförslag som motiveras av en harmoniserad lagstiftning inom EES-området. Samtliga här nämnda lagar och förordningar återfinns i bilaga 3 - 12.

I järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) samt i förordningen (1990:1165) om säkerheten vid järnväg, tunnelbana och spårväg anges gällande säkerhetsbestämmelser för spårbunden trafik. Där ingår bl.a. regler för tillståndsgivning och tillsyn samt straffbestämmelser för den som överträder reglerna. Tillstånd krävs för den som driver spåranläggningar, spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet.

Järnvägstrafiklagen (1985:192) som främst behandlar inrikes järnvägstrafik reglerar ansvarsförhållandet mellan järnvägen å ena sidan och transportköpare och passagerare å andra sidan. Trafiken mellan Sverige och utlandet regleras i övrigt genom lagen (1985:193, senast ändrad 1990:1167) om internationell järnvägstrafik.

Myndighetsutövningen på järnvägsområdet regleras bl.a. genom förordning (1988:626) med instruktion för Statens Järnvägar samt förordning (1988:707) med instruktion för Banverket. Av central betydelse för det nuvarande järnvägssystemet är även förordningen (1988:1379, senast ändrad 1990:1166) om statens spåranläggningar som reglerar trafikeringsrätten samt den gällande uppdelningen av järnvägsnätet. SJ har trafikeringsrätten på hela nätet för godstrafik medan rätten till persontrafik delas mellan SJ och trafikhuvudmännen. Ansvar för trafikledningen på hela nätet ligger på SJ. Samma förordning, tillsammans med förordningen (1989:67, senast ändrad 1991:1228) om plan för stomjärnvägar innehåller även regler för infrastrukturplaneringen vari trafikutövarna ges ett visst inflytande i beslut om nyinvesteringar i och nedläggningar av infrastruktur. Slutligen återfinns regler om banavgifter och dess utformning i förordning (1988:1378) om avgifter för trafik på statens spåranläggningar.

8 TRAFIKGRENARNAS KOSTNADSANSVAR

8.1 Inledning

I den trafikpolitiska debatten diskuteras ofta trafikgrenarnas kostnadsansvar. Företrädare för nära nog varje trafikgren brukar framhäva att man drabbas av orättvisa konkurrensvillkor genom alltför höga skatter och avgifter. Från vägsidans intressenter byggs argumentationen ofta upp med att visa att bilismen statsfinansiellt är klart överbeskattad. Begränsas kostnadsansvaret till de direkt mätbara kostnaderna och intäkterna är det också ett faktum att vägtrafikens intäkter vida överstiger kostnaderna. För järnvägen gäller däremot motsatsen. Statens årliga kostnad är för närvarande ca sju miljarder kronor för investeringar och underhåll av bannätet medan intäkterna i form av banavgifter är endast ca 700 miljoner kronor.

Genom att trafiken ger upphov till en rad andra konsekvenser som inte direkt återspeglas i den offentliga budgeten har dock sedan länge en sådan analys avfärdats som alltför begränsad. I stället har det ansetts som relevant att vidga kostnadsansvaret och också beakta andra faktorer som t.ex. miljö- och olyckskostnader. Det råder dock oenighet om hur man skall mäta och kostnadsberäkna dessa s.k. mjuka faktorer, trots att ett flertal utredningar studerat frågan.

I det följande redovisas gällande riktlinjer för kostnadsansvarets utformning, de principer som legat till grund härför och hur detta har fått tillämpning på järnvägsområdet. Vidare redovisas en aktuell studie om trafikgrenarnas kostnadsansvar samt diskuteras hur kostnadsansvaret kan vidareutvecklas.

8.2 Vad är ett rättvist kostnadsansvar?

Frågan om vad som är ett rättvist kostnadsansvar har behandlats som en central utgångspunkt i det gällande trafikpolitiska beslut från år 1988. De vägledande principerna för trafikgrenarnas kostnadsansvar har därvid angetts enligt följande:

- De skatter och avgifter som tas ut som ersättning för nyttjandet av infrastrukturen skall grundas på ett väl definierat kostnadsansvar.
- Grundprincipen skall vara att de avgifter som tas ut av trafiken som ersättning för utnyttjandet av infrastrukturen skall täcka de totala samhällsekonomiska kostnader som trafiken ger upphov till.
- Kostnadsansvaret skall utkrävas på så låg nivå som möjligt i transportsystemet och i form av fasta och rörliga avgifter.
- De rörliga trafikavgifterna skall motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna. De fasta trafikavgifterna skall i princip motsvara mellanskillnaden mellan marginalkostnaderna och trafikens totala samhällsekonomiska kostnader.
- Sådana skatter och avgifter som inte är trafikpolitiskt motiverade skall utformas likformigt för olika transportalternativ.

Avgiftssystemet för järnvägstrafiken har mot denna bakgrund fastställts så att trafikutövarna betalar dels en rörlig avgift bestående av spår-, drift-, diesel- och rangeravgifter, dels en fast fordonsavgift. Avgifterna baseras på beräknade marginalkostnader för spårslitage, slitage av kontaktledning och omformare, luftföroreningar samt drift av vissa bangårdar. Dessutom inräknas olyckskostnader i samband med järnvägstrafik, till huvudsaklig del hänförliga till kollisioner med bilar vid järnvägsövergångar.

En av avsikterna med att fastställa ett kostnadsansvar för trafiken var enligt det trafikpolitiska beslutet att uppnå ett så effektivt utnyttjande av samhällets transportresurser som möjligt. Genom att via avgifter påverka transportererna så att de planeras och utförs med minsta möjliga totala resursinsats samtidigt som efterfrågan tillgodoses, avsågs att uppnå effektivitet i trafiken från samhällets synpunkt. Genom ett väl definierat kostnadsansvar skulle också ett decentraliserat beslutsfattande i investeringsfrågor möjliggöras. Syftet med trafikavgifterna var således att åstadkomma en effektivare trafik på marknadsekonomiska villkor. Detta skulle bl.a. ske genom decentraliserade beslut där varje trafikant skall ha incitament att ta hänsyn till trafikens samlade kostnader.

Till grund för beslutet låg således en samhällsekonomisk marginalkostnadsprincip på vilken trafikavgifterna skulle

bygga. Genom att sätta ett pris som motsvarar den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden återspeglas den trafikberoende (rörliga) kostnad som en transport eller resa orsakar samhället. Med andra ord påverkas marginalkostnaden av beslut om valet mellan att avstå från eller att utföra ytterligare transporter.

Ett avgiftssystem som bygger på en renodlad marginalkostnadsprissättning medför dock att intäkter från trafiken ej täcker samtliga kostnader för bl.a. underhåll och investeringar. Därför kompletteras de rörliga avgifterna med fasta avgifter som i princip skall motsvara mellanskillnaden mellan marginalkostnaderna och trafikens totala samhällsekonomiska kostnader.

Enligt principen om samhällsekonomisk effektivitet inbegriper marginalkostnadsansvaret styrmedelsavgifter (trängsel), avgifter för externa effekter (miljö, olyckor) och vissa delar av infrastrukturhållarens kostnader (slitage på räls och utrustning). De fasta avgifterna skall i princip motsvara infrastrukturhållarens icke-marginella kostnader, i praktiken de finansiella kostnaderna. Ett väsentligt krav på kostnadsansvaret är att avgiftsstrukturen är differentierad i tid och rum.

I det trafikpolitiska beslutet framhölls kravet på likabehandling av olika trafikslag beträffande sådana indirekta skatter och avgifter som inte är trafikpolitiskt motiverade. Detta krav sågs framförallt som väsentligt för de delar av transportmarknaden där det förekommer konkurrens mellan olika transportalternativ. Detta skulle innebära att om andra bedömningar än kostnader för fordon, restid, drivmedel, säkerhet och infrastruktur skall påverka trafikavgifterna är det önskvärt att den trafikekonomiska profilen bibehålls. Om en effektiv skattepolitik skall kunna upprätthållas bör därför beskattningen tas ut där den ger minst störningseffekter. På motsvarande sätt bör subventionering av trafiken, där det är motiverat av samhällspolitiska skäl, utformas som riktade åtgärder till transportköpare m.fl. Därmed påverkas kostnadsansvaret och effektiviteten inom transportsektorn i så liten utsträckning som möjligt av andra samhällsintressen.

8.3 Gör trafikmedlen rätt för sig?

De trafikpolitiska principerna för prissättning av externa effekter har endast i viss utsträckning fått genomslag på transportmarknaden. Alla transportslag behandlas heller inte på ett likartat sätt vilket är väsentligt om konkurrensneutralitet skall gälla mellan olika

transportalternativ. Detta framgår bl.a. av departementspromemorian "Trafikavgifter på samhällsekonomiska villkor" (Ds 1992:44) där man sökt göra en jämförelse mellan flyg, järnväg, sjöfart och vägtrafik då det gäller utformningen av fasta och rörliga avgifter för infrastruktur, avgifter för trängsel, miljö och olyckor samt övriga skatter.

Av jämförelsen framgår att samtliga trafikslag på olika sätt betalar för infrastrukturen. Medan järnvägen inte på långt när täcker sina statsfinansiella kostnader för investeringar och underhåll av järnvägsnätet täcker såväl luftfarten som sjöfarten genom trafikavgifter i stort sett sina infrastrukturkostnader. Vidare betalar vägtrafiken trafikavgifter för utnyttjandet av infrastrukturen i form av drivmedelsskatt och fordonsskatt som sedan avräknas via statsbudgeten.

I nedanstående tabell redovisas den samlade inbetalningen av avgifterna. En fördelning av de rörliga avgifterna för miljö och olyckor kan göras för flyg- och järnvägstrafik. För vägtrafik kan en sådan särredovisning inte göras med undantag för koldioxidskatten på diesel.

Tabell 8.1 Inbetalda skatter och avgifter (1990; Mkr)

	Flyg	Järnväg	Sjöfart	Väg
- fasta		375		4 000
- rörliga	2 859	365	3 130	27 563
varav				
- miljö	260	10	-	2 073
- olyckor	-	175	-	(..)
- trängsel	-	-	-	(..)

Källa: Trafikavgifter på samhällsekonomiska villkor,
Ds 1992:44

Av sammanställningen framgår att järnvägstrafiken belastas med avgifter för såväl miljö som olyckor medan varken flyget, vägtrafiken eller sjöfarten betalar direkta olycksavgifter. När det gäller de samhällsekonomiska kostnaderna för trängsel betalar inte något trafikslag direkt för dessa, möjligen med undantag för flygtrafiken som betalar vissa avgifter för landnings- och starttider. Detta trots att trängselkostnaderna, i synnerhet i stadstrafiken inom vägsektorn, torde vara betydande.

Visserligen kan hävdas att biltrafiken på ett indirekt sätt bidrar även till dessa kostnader genom bilskatten. Problemet med en indirekt prislapp är dock att den enligt den vetenskapliga teorin på området inte ger nödvändiga incitament för att trafiken skall påverkas och trängselkostnaderna minskas.

I promemorian framkommer också att faktiska miljö- och olycksavgifter för olika transportslag ej överensstämmer med de avgifter som skulle vara resultatet av om en enhetlig värdering skulle ligga till grund för beräkningarna. För t.ex. lastbilar och bussar utgår inte beskattningen från dagens emissioner och för sjöfart utgår inga avgifter alls för de externa effekterna.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att de olika trafikslagen i viss utsträckning bidrar till de samhällsekonomiska kostnaderna. Däremot framgår inte klart av promemorian i vilken grad dessa skatter och avgifter är på rätt nivå. Dock kan, enligt samma promemoria, konstateras att det råder en viss obalans i avgiftssystemen, såtillvida att olika trafikslag betalar olika stor andel av sina samhällsekonomiska kostnader, totalt sett. Detta gäller framförallt vägtrafiken med buss och lastbil, som därigenom ges en konkurrensfördel gentemot andra trafikslag.

9 AVREGLERING AV JÄRNVÄGEN I ETT INTERNATIONELLT PERSPEKTIV

9.1 Inledning

I detta avsnitt presenteras en kort redogörelse för skilda järnvägssystem och deras organisatoriska utformning i några olika länder. Redogörelsen baseras till viss del på en rapport framtagen 1991 av Statens pris- och konkurrensverk, "Järnvägstrafik. Förutsättningar för konkurrens" (SPK 1991:7). Av jämförelsen framgår att det finns vissa likheter i järnvägssystemen i länder tillhörande samma världsdelen. Sannolikt beror detta på att såväl geografiska och demografiska som politiska förhållanden i hög grad inverkat på järnvägens utveckling. En gemensam faktor för de allra flesta länder är dock svårigheter beträffande finansieringen av järnvägen vilket i många fall också varit avgörande för beslut om avreglering och privatisering av järnvägssektorn.

Järnvägstrafiken bedrivs i de flesta länder på järnvägsnät som organisatoriskt ligger i samma företag/förvaltning som trafikerar spåren. I likhet med vad som tidigare gällde i Sverige finns i Europa i regel endast ett statligt företag eller förvaltning som har monopol på all järnvägstrafik i landet, förutom viss trafik på industrispår och en del privata järnvägar. Utanför Europa är det däremot mer vanligt med privata järnvägsföretag som trafikerar egna järnvägsnät.

I vissa fall bedrivs trafiken av ett företag på geografiskt avgränsade nät, i andra fall trafikerar flera företag samma spår i mer eller mindre omfattande system. Syftet med detta är oftast att knyta ihop trafiknätet och således inte något uttryck för konkurrens. Järnvägssystemen kan t.ex. vara uppbyggda kring ett större järnvägsföretag som bedriver interregional trafik med matningstrafik från flera mindre företag eller på att likartade järnvägsföretag betjänar olika delsträckor av ett nät som i viss mån överlappar varandra. Flera sydamerikanska länder har system som närmar sig den svenska modellen med en organisatoriskt separerad infrastruktur.

Där konkurrens förekommer sker den främst mellan olika "spårkorridorer". I t.ex. USA konkurrerar de större trafikföretagen om godstransporter mellan de stora städerna

och hamnarna på öst- och västkusten. Ett annat exempel kan hämtas från Japan där de privata persontrafikföretagen konkurrerar med de statliga inom respektive region och med snabbtåget om passagerströmmarna mellan större städer som t.ex. Tokyo-Kobe, Yokohama-Osaka etc.

Fördelningen av spårkapacitet sker i regel genom förhandlingar med det järnvägsföretag som äger infrastrukturen, vilket också är naturligt i ett system som snarare bygger på samarbete än konkurrens. Förekomsten av banavgifter och systemen för dessa varierar. Banavgifter kan t.ex. förekomma i form av en hyra till spårägaren eller genom att utnyttjandet av spårkapacitet kvittas mellan företagen.

Till skillnad från det europeiska och i synnerhet det svenska järnvägssystemet är järnvägstransporterna i länderna utanför Europa mer eller mindre specialiserade på antingen gods- eller persontrafik.

9.2 Nordamerika

I USA finns ett stort antal privata järnvägar som huvudsakligen transporterar gods. 1987 utgjorde persontrafiken endast ca två procent av den totala järnvägstrafiken. De allra flesta är små, lokala företag men det finns även ett antal mellanstora, regionala företag. Ett hundratal av de mindre företagen har färre än tio anställda. Endast ett fåtal företag är så stora att de omsättningsmässigt räknas som s.k. "Class 1 railroads".

Järnvägssektorn i USA avreglerades 1980 genom Staggers Act. I stället för gemensamma fasta pristariffer, tilläts järnvägsföretagen att priskonkurrera. Vidare underlättades fusioner mellan företag. Genom en justering av lagen 1983 tilläts järnvägsföretagen att också driva åkeriverksamhet. Syftet med lagändringen var att ge järnvägarna möjlighet att möta konkurrensen från vägtransporterna. I avregleringens spår har följt en rad sammanslagningar av företag samt nedläggningar eller utförsäljningar av olönsamma järnvägslinjer.

De större järnvägsföretagen konkurrerar med varandra om godstransporter mellan destinationer på öst- respektive västkusten. På motsvarande sätt ger innehavet av spårkorridorer i nord/sydlig riktning konkurrensfördelar.

Företag trafikerar förutom egna spår i viss utsträckning även andras. För detta betalar företaget vanligtvis en nyttjandeavgift per tågkilometer. Vissa spår som lagts ner av de stora trafikföretagen har övertagits av respektive

delstat. I stället för att hyra av staten har företag ofta föredragit att köpa spåren. Fordonsparken hyrs eller ägs av respektive företag.

Affärsidén för de små järnvägsföretagen kan liknas vid den för ett flexibelt åkeriföretag. Dessa trafikerar matarlinjerna fram till en knutpunkt där de stora trafikutövarna tar vid.

Den positiva produktivitetsutvecklingen i järnvägstrafiken i USA har möjliggjorts genom rationaliseringar och kostnadseffektiva nya transportlösningar. Besparingar har t.ex. gjorts genom att ägande och drift av kombiterminaler har flyttats över till separata bolag, som är fristående från järnvägsbolagen.

Persontrafiken bedrivs huvudsakligen i ett statligt ägt järnvägsföretag, Amtrak. Trafiken subventioneras av staten; under 1990 uppgick subventionerna till ca en tredjedel av kostnaderna för trafiken. Målsättningen är dock att verksamheten skall täcka sina kostnader år 2000. Trafiken bedrivs till största delen genom att utnyttja de privata järnvägarnas infrastruktur, för vilket Amtrak betalar en avgift som varierar med hänsyn till de olika företagens prissättning. Utöver ett nationellt basutbud tillhandahåller Amtrak även persontrafik för delstater eller delstatsregioner. De lokala myndigheterna betalar en viss andel av de fasta kostnader som genereras av denna trafik. Regional persontrafik inom delstaterna bedrivs också av regionala järnvägsföretag enligt entreprenadavtal.

Vissa av järnvägsbolagen i USA äger också järnvägar i Kanada och bedriver gränsöverskridande godstrafik i konkurrens med de kanadensiska företagen. Även om det i Kanada finns flera järnvägsföretag, bedrivs den interregionala godstrafiken av endast två företag som äger eller kontrollerar ca 90 procent av järnvägsnätet. Persontrafiken, som likt i USA år 1987 uppmättes till ca två procent av den totala järnvägstrafiken, drivs med hjälp av subventioner i det statligt ägda Via Rail Canada på godsjärnvägarnas infrastruktur.

På motsvarande sätt som i USA avreglerades järnvägssektorn i Kanada 1987 genom att järnvägarna tilläts att själva sätta sina priser. Även om järnvägarna därigenom gavs ökad möjlighet att konkurrera om de gränsöverskridande transportererna återstår regleringar som ger kanadensiska järnvägsföretag vissa konkurrensnackdelar i förhållande till USA-företagen. Till skillnad från i USA står det inte järnvägarna fritt att besluta om rationaliseringsåtgärder som t.ex. att lägga ner olönsamma järnvägslinjer. Järnvägarna i Kanada har heller inte kunnat uppvisa en lika

god produktivitetsutveckling som i USA. Däremot har den fria prissättningen medfört en prispress på järnvägsfrakter med minskade vinstmarginaler som följd.

9.3 Sydamerika

Även i Sydamerika består järnvägstrafiken till största delen av godstransporter. Enligt uppgifter från 1987 varierade andelen persontrafik med mellan ca 10 och 40 procent. Endast i Argentina, med en persontrafikandel av ca 60 procent, utgjorde persontrafiken den övervägande delen av trafiken på järnvägsnätet.

När det gäller länderna i Syd- och Mellanamerika tycks den politiska instabilitet som generellt betecknar dessa länder resultera i svårigheter att föra en konsekvent järnvägspolitik. Många länder har också försökt hjälpa upp den statsfinansiella situationen genom att sälja ut hela eller delar av det statliga järnvägsnätet. Detta är t.ex. fallet med Argentina, som sedan 1987 givit möjlighet för privata intressenter att via anbud få trafikeringsrätten på vissa statligt ägda järnvägslinjer mot en banavgift. I juni 1990 hade trafikeringsavtal tecknats med ett privat järnvägsföretag. Företaget trafikerar linjen genom att dela spårkapaciteten med det statliga järnvägsföretaget.

I Colombia, där uppskattningsvis 80 procent av järnvägstrafiken består av godstransporter, har en omstrukturering skett av järnvägssystemet. Detta skedde mot bakgrund av bl.a. sjunkande volymer och intäkter i godstrafiken, ett eftersatt underhåll av järnvägsnätet, en kraftig skuldsättning samt ett ineffektivt statligt järnvägsföretag. I syfte att göra järnvägssystemet mer konkurrenskraftigt och tillskapa likvärdiga villkor gentemot andra transportslag tog staten över ansvaret för infrastrukturen.

Järnvägsnätet trafikeras av privata eller halvstatliga företag som betalar banavgifter till den statligt ägda banhållaren Ferrovias på motsvarande sätt som väg-, sjö- eller flygtransporter. Ferrovias ansvarar för utveckling och underhåll av infrastrukturen, villkor för banfördelningen samt trafikledning. Finansieringen av infrastrukturen sker genom banavgifter och en andel av intäkterna från bensinskatter. Vid fastställandet av banavgifterna beaktas avgifter för nyttjande av alternativa transportmedels infrastruktur. Banavgifterna består av en avgift per ton och avstånd, en avgift för trafikledning samt en avgift för rangering.

För trafikeringen har ett trafikföretag Sociedad Colombiana de Transporte Ferroviario (STF) bildats som ägs till 51 procent av staten, men som avses att successivt säljas till privata intressenter. För att säkerställa att företaget drivs kommersiellt skall majoriteten av styrelsen inte komma från statliga myndigheter eller organ.

9.4 Australien

Australian National (AN), som ägs av den australiensiska staten, är det största landets järnvägsföretag vad gäller innehav av järnvägsnät och fordonspark. AN driver trafik över hela landet, både inom regionen och mellan de olika staterna.

Inom olika geografiska områden bedrivs dessutom trafik av flera delstatsägda järnvägsföretag med ansvar för infrastruktur och trafikering inom respektive region. Företagen arbetar vanligen på rent kommersiella grunder. Regionalpolitiskt motiverad trafik direktsubventioneras i förekommande fall av respektive delstatsmyndighet. I Australien transporteras mest gods på järnvägarna, år 1987 bestod ca 75 procent av järnvägstransporterna av godstransporter. Persontrafiken är genomgående olönsam, subventionerna till denna uppgår i vissa fall till mer än 50 procent av omsättningen.

I början av 1992 bildades järnvägsbolaget National Rail Company (NRC) med staten samt tre av delstaterna som aktieägare. NRC tar över stora delar av den mellanstatliga godstrafiken och skall nu bygga upp ett koordinerat nationellt järnvägssystem i syfte att inom fem år bedriva konkurrenskraftig och lönsam järnvägstrafik. Resterande två delstater har möjlighet att bli jämställda delägare i NRC inom femårsperioden.

9.5 Japan

1987 delades Japanese National Railways upp i olika företag under beteckningen Japan Railways Group (JR). Passagerartrafiken och infrastrukturen delades geografiskt upp i sex olika företag. Samtliga är offentligt ägda men en privatisering planeras. Det finns dessutom lokala privatbaneföretag i en blandad form av offentligt och privat ägande. I Japan utgör godstransporter en mindre andel, eller ca tio procent, av järnvägstransporterna. Godstransporterna på samtliga sex områden utförs av Japan Freight Railway Co (JFRC). JFRC äger lok, vagnar och terminaler samt hyr spårkapaciteten från de sex passagerarföretagen. Företaget har inga rangerbangårdar och

utför endast bulk- och kombitransporter. Främst satsar JFRC på att köra heltåg mellan de olika terminalerna.

Det japanska snabbtågssystemet Shinkansen ägs av ett företag, Shinkansen Property Corporation. Trafiken utförs på speciella spår skilda från det övriga järnvägsnätet. Trafikering och underhåll av berört järnvägsnät utförs av de persontrafikföretag genom vars regioner Shinkansenlinjerna går fram. För nyttjandet av fordon och infrastruktur betalar persontrafikföretagen hyra till Shinkansen PC.

9.6 Europa

I Storbritannien pågår för närvarande arbetet med en privatisering och avreglering av järnvägstrafiken. Bakgrunden till privatiseringen är, liksom i många andra länder, skuldsättningen och den dåliga lönsamhet som järnvägstrafiken i det statligt ägda British Rail (BR) uppvisar. Av den persontrafik som BR bedriver idag är det endast den interregionala trafiken, bl.a. med höghastighetståg, mellan de större städerna som är lönsam. I övrigt är persontrafiken, i synnerhet pendeltågstrafik omkring London och i sydöstra England, kraftigt subventionerad av staten. Den godstrafik som bedrivs på det brittiska järnvägssystemet är av mindre omfattning, dess andel kan uppskattas till ca sju procent av den totala trafiken.

I en s.k. vitbok från juli 1992 har den brittiska regeringen formulerat förslag till en privatisering av det statligt ägda BR samt en modell för ett avreglerat järnvägssystem. Förslaget kan i korthet sammanfattas enligt följande:

- Godstransporter med järnväg skall i framtiden helt överföras till den privata sektorn.
- Privata järnvägsföretag skall genom ett franchisesystem, dvs. en form av koncessioner inom geografiskt avgränsade områden, överta ansvaret för persontransporterna. Systemet skall till att börja med tillämpas för regional och lokal trafik. Intercitytrafiken skall inte privatiseras förrän senare. Franchiserätten skall tilldelas trafikföretaget efter ett anbudsförfarande i konkurrens med andra järnvägsoperatörer. Uppgiften att upphandla trafiken och övervaka franchiseföretagen tilldelas en ny myndighet, en s.k. "Franchise Authority". Avsikten är att trafiken i största möjliga utsträckning skall bära sina egna kostnader. Där det bedöms som nödvändigt för att kunna uppfylla krav om

t.ex. trafikens omfattning och servicenivåer skall dock statliga subventioner kunna utgå.

- Tillgång till järnvägsnätet skall garanteras alla järnvägsoperatörer som uppfyller fastställda krav om säkerhet och miljömässiga standarder. Banavgifter, villkor och beslut om trafikeringsrätt skall övervakas av en annan nyinrättad myndighet, en "Rail Regulator".
- BR delas upp i två delar; en banhållningsmyndighet, "Railtrack", som svarar för drift, underhåll och nyinvesteringar i infrastrukturen samt ett trafikföretag. Trafikföretaget blir under en övergångsperiod ansvarigt för att driva sådan persontrafik som inte ännu lagts ut på ett privat franchiseföretag. I framtiden när franchisesystemet är helt "bemannat" kommer således BR endast att bestå av banhållningsverksamheten inklusive de funktioner som ingår i infrastrukturen.
- Staten skall också tillse att tillgången till stationer garanteras för alla operatörer. Alla operatörer skall ges möjlighet att köpa in sig eller hyra hela eller delar av de stationer som är nödvändiga för driften. Om en operatör är ensam om att utnyttja stationen inom sitt franchiseområde, skall t.ex. biljettförsäljningskontoret kunna överlätas helt på operatören.
- Franchiseföretagets trafikeringsrätt inklusive tillgång till nödvändiga gemensamma funktioner regleras i ett avtal med Railtrack. Där specificeras också den bastrafik som kontraktet omfattar. Om franchisetagaren önskar tillhandahålla trafik utöver basutbudet kan han antingen via anbud bjuda på ytterligare bankapacitet eller, om han är ensam om att vilja trafikera banan, förhandla med Railtrack.

Det framtida brittiska järnvägssystemet bygger således till stor del på geografiskt avgränsade trafikområden med ett lokalt eller regionalt trafikföretag som ensam operatör. Avsikten är dock att även den interregionala trafiken på sikt skall upphandlas enligt franchiseavtal. Förutom passagerartrafik kommer viss godstrafik att trafikera järnvägsnätet, även om denna också i framtiden kan förväntas bli relativt marginell. Railtracks verksamhet skall bedrivas på kommersiella grunder. Finansieringen av infrastrukturen avses ske genom banavgifterna som till fullo skall vara kostnadstäckande. Railtracks rullande planeringsprogram för underhåll och investeringar kommer således att byggas helt på trafikföretagens efterfrågan på bankapacitet. Staten är dock beredd att tillhandahålla subventioner för vissa större investeringar som kan anses

vara lönsamma från samhällsekonomisk synpunkt.

På lång sikt avser den brittiska staten att sälja ut så mycket som möjligt av järnvägen. Målet är därvid att privatisera hela järnvägssektorn, såväl trafikföretag som infrastruktur.

Ännu återstår i det brittiska järnvägssystemet detaljer om principer och villkor för tillgången till banan, dvs. banfördelningssystem samt hur systemet för banavgifter skall utformas i detalj. Regeringen har emellertid aviserat sin avsikt att presentera dessa snarast för att järnvägssystemet i sin helhet skall vara genomfört och i bruk från april 1994.

På det tyska järnvägsnätet fördelar sig gods- och persontrafiken relativt jämnt med en lätt övervikt på godstrafiken. 1987 uppmättes godstrafikens andel till ca 60 procent. I Tyskland planeras nu en omstrukturering av den tyska statliga järnvägsförvaltningen Deutsche Bundesbahn (DB) som sedan länge dragits med svåra finansiella problem. Situationen förvärras också genom sammanslagningen med Östtyskland och det medföljande ansvaret för den östtyska järnvägen, Deutsche Reichsbahn (DR). Beräkningar från en av regeringen tillsatt kommission, "Bundesbahn", visar bl.a. att förbundsregeringen måste tillskjuta 400 miljarder DM fram till sekelskiftet om ingen åtgärd vidtas för att reformera järnvägarna. Dessutom prognostiseras mycket kraftiga öknningar av gods- och passagerartrafiken på ett till stora delar redan överbelastat tyskt vägnät. Detta ökar i sin tur ytterligare behovet av att föra över mer trafik till järnvägen. Avsikten är också att järnvägens marknadsandelar skall öka genom en mer marknadsorienterad styrning av DB.

Den 15 juli beslöt förbundsregeringen att strukturrationalisera den tyska järnvägen. Reformen skall genomföras i tre steg, troligen med början 1 januari 1994. Det första steget innebär att DB och DR slås samman till ett statsägt aktiebolag, Deutsche Bahn AG (DBAG). Bolaget skall delas upp i tre enheter; infrastruktur, persontrafik och godstrafik. I steg två skall dessa tre enheter efter tre år delas upp i tre självständiga aktiebolag inom famen för ett holdingbolag. Det sista steget, som beräknas tas efter fem år, innebär att holdingbolaget upplöses.

Ett lagförslag i enlighet med regeringsbeslutet kommer snarast att presenteras för förbundsdagen. Förslaget är för närvarande (januari 1993) under remissbehandling. Bland annat diskuteras hur ansvaret för lokal och regional trafik skall fördelas. Det var ursprungligen tänkt att detta skulle övertas av delstater och kommuner, men att

förbundsregeringen skulle bistå med finansiering för t.ex. samhällspolitiskt motiverad trafik. Finansministeriet har motsatt sig detta och anser i stället att bidraget för täckande av trafiken skall täckas genom att delstaterna erhåller en ökad andel av statens momsintäkter. Tanken är därvid att bidraget skall komma all lokal och regional trafik till del och inte enbart avse järnvägstrafik.

Vad beträffar kombitrafiken inom Europa har även på detta område vissa (institutionella) förändringar inträffat. Hittills har på den europeiska marknaden gällt en klar uppdelning mellan kombitrafikens olika slag av transportbärare.

Union Internationale des Sociétés de Transport Combiné Rail-Route (UIRR), som är en internationell organisation för kombitrafikföretag, har hittills haft monopol på den internationella kombitrafiken med trailer. I Sverige är företaget Swe-Kombi, som marknadsför och samordnar kombitransporter med trailer och växelflak, medlem i organisationen. Företaget ägs, förutom av Kombitrafik ekonomisk förening och SJ, också av åkeriföretag och speditörer. Vad gäller de gränsöverskridande kombitransporterna med container sköts dessa uteslutande av Intercontainer som ägs gemensamt av de 25 europeiska järnvägsförvaltningarna. Således är all internationell kombitrafik med trailer och container monopoliserad. Växelflakstrafiken kan däremot utföras av vem som helst.

EG:s konkurrenslagstiftning har emellertid framtingat en avreglering av de två monopolen på den internationella kombitrafiken. Eftersom de organisationer UIRR och Intercontainer är uppbyggda kring utgår från en utpräglad monopolmarknad, med de mer eller mindre utpräglade och inneboende trögheter som betecknar en sådan, är det dock fortfarande svårt för en ny aktör att etablera sig. Utvecklingen av denna marknad går därför också mycket långsamt och nya företag med alternativa transportlösningar är sällsynta.

Det finns emellertid också andra former av samarbete mellan järnvägarna för vilka EG-kommissionen överväger om de skulle kunna betraktas som konkurrensbegränsningar enligt EG:s konkurrenslagstiftning. Detta gäller bl.a. bildandet av samarbetsbolag, s.k. joint ventures, mellan de europeiska järnvägsförvaltningarna. Det första samägda bolaget skall nu bildas mellan SJ och tyska DB med start 1993. Ett samarbete byggs upp genom att inom bolaget gemensamt marknadsföra och bedriva direkttrafik för godstransporter på järnväg mellan Sverige och Tyskland. Med det gemensamma bolaget följer också en samordning av lastning/lossning och anslutning, gemensamma tidtabeller,

informations- och vagndirigeringsystem m.m. I framtiden avser SJ att bilda liknande bolag även med franska SNCF respektive italienska FS.

I framtiden kan möjligheten att bilda järnvägssammanslutningar med tillträde till varandras infrastruktur utgöra basen för ett mer utvecklat samarbete när det gäller de gränsöverskridande transportererna. Denna utveckling kan avse såväl en ökad stimulans mot en harmonisering av de europeiska järnvägssystemen som ökade incitament för att geografiskt dela upp marknaden genom slutna samarbetsbolag.

För närvarande pågår diskussioner inom EG-kommissionen hur frågan om dessa joint ventures skall hanteras. Frågan är därvid om bolagsbildningarna kan anses stå i strid med EG:s konkurrenslagstiftning genom att konkurrensen om trafiken mellan två stater begränsas till följd av samarbetet.

9.6.1 EG:s järnvägspolitik

Den övergripande målsättningen för arbetet med transportfrågor inom EG är att åstadkomma en helhetssyn på det europeiska transportsystemet. Det innebär bl.a. att EG skall utforma en gemensam transportpolitik, som tillförsäkrar konkurrens på lika villkor mellan olika transportslag och som tillvaratar deras olika komparativa fördelar. Riktlinjen för EG:s transportpolitik är vidare att största möjliga frihet skall gälla för såväl transportörer som de transportköpande företagen.

På järnvägsområdet är det dock först på senare år som medlemsstaterna har börjat närma sig en samsyn i hur utformningen av järnvägstransportererna skall ske och en gemensam järnvägspolitik börjat ta form. EG-kommissionen lade våren 1991 fram ett omfattande förslag till förändring och utveckling av järnvägstrafiken inom EG. Innehållet i det s.k. järnvägspaketet, som baseras på tidigare förslag och synpunkter från ministerrådet, EG-parlamentet och andra EG-organ, är en markering av att EG-länderna nu avser att satsa på gränsöverskridande transporter. Detta skall bl.a. ske genom en gemensam utveckling av ett nät för höghastighetståg i Europa samt en ökad satsning på kombitrafik med järnväg inom och mellan staterna. Förslaget antogs i form av ett direktiv 440/91 i ministerrådet i juli 1991. Beslut har också tagits om att införliva direktivet i EES-avtalet mellan EG och EFTA-länderna.

Direktivet som främst berör den internationella trafiken gäller alla järnvägsföretag vars verksamhet inte begränsas till lokala eller regionala transporter. I direktivet anges

riktlinjer för utformningen av järnvägssystemen. Det åvilar sedan medlemsstaterna att i nationell lag specificera villkor och regler för hur direktivets mål skall uppnås i praktiken.

Enligt direktivet skall varje internationell grupp av järnvägsföretag etablerade i medlemsländerna för internationella transporter garanteras tillträde till järnvägens infrastruktur i länder där de är etablerade. Sådana grupper skall också garanteras transiträtt mellan berörda medlemsstater. Järnvägsgruppen skall bestå av minst två järnvägsföretag från olika medlemsstater samt uppfylla de villkor som uppställts av medlemsstaterna. Med järnvägsföretag avses såväl nuvarande som framtida, privata eller statliga företag vars verksamhet är järnvägstransporter. Vidare anges att järnvägsföretag som erbjuder internationella kombitransporter skall garanteras tillgång till alla medlemsstaters infrastruktur på rimliga villkor.

Beträffande infrastrukturen anges vidare i direktivet att järnvägsföretagen skall betala för nyttjandet på samma sätt som andra transportslag. Avgiften skall baseras på principer om icke diskriminering och jämlika konkurrensvillkor. Åtskillnad skall göras mellan drift och underhåll av infrastrukturen och transporttjänsten i den ekonomiska redovisningen. Åtskillnad kan också göras organisatoriskt, men hur ägandet av infrastrukturen skall utformas lämnas till medlemsstaterna att avgöra. I de fall trafik och infrastruktur ligger i samma företag bör dock verksamheterna organiseras i separata divisioner. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att utveckla infrastrukturen med speciell hänsyn till EG:s internationella transportbehov.

Järnvägsföretagen skall bedriva sin verksamhet på kommersiella grunder. Detta gäller även sådan trafikering som samhället kan ålägga företagen. Nu befintliga statliga järnvägsföretag skall ha en sund finansiell struktur och verksamhetsunderskotten skall minskas. I detta syfte kan statliga bidrag enligt konkurrensneutrala villkor beviljas.

I juni 1992 presenterades ett preliminärt förslag till ändring av direktivet där dels ett förtydligande, dels en utvidgning beträffande direktivets omfattning föreslås. Enligt förslaget skall med järnvägsföretag avses ett privat eller offentligt företag vars huvudaffär är att erbjuda järnvägstransporttjänster. Företaget behöver enligt definitionen inte ha egen dragkraft. Vidare definieras tillhandahållandet av dragkraft som en järnvägsaktivitet, vilken utförs av s.k. "rullandemateriel-företag". En internationell grupp av järnvägsföretag kan därmed bestå

av, förutom traditionella järnvägsföretag, även sådana rullandemateriel-företag.

Utöver de tidigare reglerna för tillträde till marknaden föreslås även följande:

- Alla järnvägsföretag skall garanteras tillträde till infrastrukturen i sitt eget land i syfte att bedriva gods- eller persontrafik, under förutsättning att trafiken bidrar till en förbättring av järnvägssystemets utbud.
- Rullandemateriel-företag skall garanteras tillträde till infrastrukturen i alla medlemsstater i syfte att bedriva godstrafik och icke tidtabellsbunden persontrafik. För tillträde för reguljär persontrafik krävs dessutom att trafiken bidrar till en förbättring av järnvägssystemets utbud.

Dock framgår inte av direktivförslaget vem som skall bedöma nyttan av trafiken eller på vilket sätt detta skall ske.

Vid samma tillfälle presenterades också ett förslag till förordning med etableringsregler för nya järnvägsföretag respektive rullandemateriel-företag. Förslaget innehåller regler om trafiktillstånd, fördelning av infrastruktur samt prissättning av infrastruktur.

(a) Trafiktillstånd

För att bedriva järnvägstrafik krävs en licens utfärdad av den nationella tillståndsmyndigheten (vilken i Sverige är Järnvägsinspektionen). Alla järnvägsföretag som uppfyller vissa uppställda krav har rätt till en licens. Företaget skall kunna uppfylla kraven om

- en säker trafik
- en lämplig organisation
- tillfredsställande eller lämpliga system för uppföljning och kontroll, underhåll samt utbildning
- ett tillräckligt försäkringsskydd
- en detaljerad affärsplan som visar att företaget har tillräckliga resurser för att kunna driva trafik i 24 månader samt möjlighet att svara för sina kostnader under de första tre månaderna

Licensen skall gälla tills vidare men tillståndsmyndigheten kan bestämma om revision med jämna mellanrum.

(b) Fördelning av infrastruktur

Vid fördelningen av infrastrukturen skall en optimering av

järnvägssystemet göras. Därvid finns möjlighet att uppställa restriktioner till följd av att viss trafik tillåts prioritet. Detta gäller viss samhällspolitiskt motiverad trafik samt trafik som betjänar vissa integrerade transportsystem, t.ex. systemtransporter enligt bundna tidtabeller. Övrig kapacitet skall i första hand fördelas till annan reguljär trafik, därefter till "on the spot requests". Vid fördelningen får ingen diskriminering ske mellan nationell och internationell trafik.

Medlemsstaterna skall etablera en oberoende myndighet som ansvarar för kapacitetsfördelningen. Uppgiften kan också tilldelas infrastrukturhållaren, "banverket". Vidare skall en oberoende skiljenämnd upprättas. Nämnden skall granska och ta beslut i frågor där någon överenskommelse inte kan nås. Beslut skall meddelas snarast men inte senare än två månader efter att all nödvändig information förelagts nämnden. Beslut gällande fördelningen av internationella linjer kan överklagas till EG-kommissionen.

(c) Prissättning av infrastruktur

Vid prissättningen av infrastrukturen skall gälla, förutom principer om icke diskriminering och skälighet, att full kostnadstäckning skall uppnås. Därmed avses att alla kostnader hänförliga till infrastrukturen skall balanseras med intäkter från infrastrukturavgifter och statliga subventioner. Priset skall i princip avspegla infrastrukturkostnaden men respektive stat kan genom subventioner etablera en prisnivå som överensstämmer med värderingar vad avser t.ex. miljö och sociala faktorer. Nyttjandavgiften för infrastrukturen skall innehålla en rörlig avgift för slitage- och energikostnader samt en fast avgift som skall vara möjlig att differentiera med hänsyn till den aktuella efterfrågesituationen.

I EG:s regelverk återfinns även generella regler som påverkar transporter med järnväg. Här kan nämnas t.ex. regler om offentliga stöd, för vilka bl.a. krävs att de är konkurrensneutrala, samt regler om upphandling av samhällspolitiskt motiverad trafik. Dessutom finns specifika regler som behandlar kombitrafik där järnvägen ingår som en del i transporten. En närmare beskrivning av dessa regler görs i kapitel 19 som behandlar EES-avtalets effekter på järnvägsområdet.

10.1 Konkurrens som trafikpolitiskt medel

Utredningen vill först kort klarlägga sin syn på de trafikpolitiska förutsättningarna för utredningsuppdraget. Genom att fastlägga konkurrensens förutsättningar och möjligheter på järnvägsområdet skapas också en konsistent syn på hur de olika delfrågorna inom utredningsuppdraget bör lösas.

Den trafikpolitiska medelsarsenalen inrymmer ett flertal styrmedel av olika karaktär. I det trafikpolitiska utvecklingsarbetet har under åren skett en utveckling från en tyngdpunkt på administrativa regleringar och olika tillståndskrav till att alltmer förlita sig på marknadsmässiga lösningar. Statens roll har samtidigt förskjutits från ett direkt engagemang i trafikens utformning, t.ex. genom att fastställa taxor och ge koncessioner, till att svara för trafikens infrastruktur och att ange de grundläggande spelreglerna för aktörerna på transportmarknaden, där en väl fungerande konkurrens anses vara en viktig förutsättning.

De nuvarande trafikpolitiska riktlinjerna har sin grund i riksdagens trafikpolitiska beslut från år 1988. Riksdagen fastställde då grunderna för trafikpolitiken för 1990-talet. Det övergripande målet för trafikpolitiken angavs vara att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförörjning till lägsta möjliga kostnad. Det övergripande målet vidareutvecklades vidare i fem delmål som gäller tillgänglighet, effektivitet, säkerhet, god miljö och regional balans.

Genom 1988 års beslut fastlades också att en grundläggande princip skall vara att de enskilda människorna och företagen skall ges möjlighet att själva avgöra hur de skall ordna sina transporter. Kundens behov skall sättas i centrum. Det innebär att konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportlösningar betraktas som ett viktigt trafikpolitiskt medel för att uppnå effektiva transporter och för att tekniska, organisatoriska och andra utvecklingsmöjligheter skall kunna tas tillvara.

Utvecklingen efter 1988 har i flera fall än mera markerat den betydelse som konkurrensen tillmäts som trafikpolitiskt medel. Som exempel kan nämnas avregleringen av taxitrafiken och inrikesflyget liksom den avreglering som inletts inom den långväga busslinjetrafiken. Genomgående för dessa beslut har varit grundtanken att ett fritt val av människor och trafikföretag gynnar uppkomsten av en effektiv och kundinriktad transportmarknad.

Enligt det trafikpolitiska beslutet skall de skatter och avgifter som tas ut av olika trafikgrenar utformas på samhällsekonomiska grunder. Därmed menas att de avgifter som tas ut skall täcka de totala samhällsekonomiska kostnader som trafiken ger upphov till. De rörliga trafikavgifterna skall motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna. De fasta avgifterna skall i princip motsvara mellanskillnaden mellan marginalkostnaderna och trafikens totala samhällsekonomiska kostnader. Vidare gäller att sådana skatter och avgifter som inte är trafikpolitiskt motiverade skall utformas likformigt för olika transportalternativ (se även kapitel 8 om trafikgrenarnas kostnadsansvar).

Enligt utredningens uppfattning tillmäts i många fall storleken av de skatter och avgifter som tas ut en alltför stor förklaringsroll när det gäller hur transportmarknaden utvecklas över tiden. Kundens val mellan olika transportalternativ beror på en rad faktorer, där priset inte alltid har den avgörande roll som ibland hävdas i den trafikpolitiska debatten. Priset har dock givetvis i många fall en avgörande betydelse. Utredningen förutsätter därför att frågan om trafikgrenarnas kostnadsansvar ägnas uppmärksamhet i det fortsatta trafikpolitiska utvecklingsarbetet. Även om kunskapen om många faktorer fortfarande är dunkel och outvecklad är detta inget skäl att inte fortlöpande söka efterfölja riksdagens krav på rättvis samhällsekonomiskt kostnadsansvar.

Vad beträffar de villkor i övrigt som gäller för SJ som statligt affärsverk kan konstateras att SJ i stort sett kan agera som de transportföretag som verkar enligt aktiebolagslagen. Vissa begränsningar i förhållande till aktiebolag finns dock. Utredningen utgår från att dessa frågor behandlas inom ramen för den beredning som pågår om en bolagisering - helt eller delvis - av SJ. Utredningen har därför avstått från att närmare behandla dessa frågor.

Direktiven för utredningen är tämligen kortfattade när det gäller att ange vilka förväntningar man har på en ökad konkurrens inom järnvägen och vilka slutliga resultat man vill uppnå. Det konstateras att stora belopp nu satsas på järnvägens infrastruktur och att det är angeläget att den

färdigställda infrastrukturen utnyttjas så effektivt som möjligt. Syftet med avreglering och konkurrens sägs främst vara att i allmänhet stimulera till ett effektivt resursutnyttjande. Departementschefen anger också som sin mening att en ökad konkurrens inom järnvägssektorn ger förutsättningar för förnyelse som kan leda till nya trafiklösningar.

10.2 Krav på järnvägstransporter

Järnvägstransporternas utformning och kvalitet är en fråga som är central i den trafikpolitiska debatten och som i särskild grad förmår att väcka medborgarnas engagemang när det gäller avvägningar inom transportsystemet. En viktig förutsättning för en avreglering och möjligheter till ökad konkurrens inom järnvägssektorn är därför att detta sker under former som så långt möjligt säkerställer de positiva effekterna för den slutlige konsumenten, dvs. den som står inför valet att använda järnväg i stället för ett annat transportmedel. De positiva effekterna kan gälla t.ex. ett bättre utbud av järnvägstransporter, lägre priser, bättre komfort på tågen.

Utredningen utgår också från att statsmakterna har ett antal krav i övrigt på det svenska järnvägssystemet - även om dessa inte har angetts i direktiven. Det kan också finnas ett antal restriktioner som bör beaktas även i ett avreglerat system och som det finns anledning att planera för. För det första utgår utredningen från att järnvägssäkerheten, framkomligheten och trafikledningsfunktionen inte får försämrats vid en avreglering. För det andra antar utredningen att näteffekter i uppläggnings av trafikutbudet så långt möjligt skall tas till vara. För det tredje förutsätter utredningen att man som resenär bör kunna ha tillgång till ett i princip riksomfattande integrerat biljettsystem som gör det möjligt att köpa biljett oavsett vem som sköter trafiken.

10.3 Effekter av konkurrens på järnvägsmarknaden

Man kan konstatera att på delar av transportmarknaden är det svårt att skapa förhållanden som uppfyller teoriböckernas krav på vad som bör känneteckna en konkurrensmarknad. Järnvägens långsiktiga ekonomiska förutsättningar, vissa stordriftsfördelar, höga tröskelkostnader, inträdes- och utträdeshinder, begränsat underlag i många trafikrelationer och systemeffekter ger i många fall inte förutsättningar för att ett stort antal någorlunda jämnstora aktörer skall kunna konkurrera med

varandra på längre sikt. Transporter är också till skillnad från många andra produkter en färskvara som inte kan lagras utan som måste konsumeras i samma stund som den produceras. Till bilden hör också att samhällets förutsättningar för att bygga upp kostsam parallell infrastruktur begränsar konkurrensförutsättningarna.

För järnvägssektorn finns också - som tidigare diskuterats - vissa krav som gäller järnvägssystemet i dess helhet. Även om det sålunda varken är möjligt eller lämpligt att få marknaden för järnvägstransporter att helt efterlikna en ren konkurrensmarknad finns det dock enligt utredningens uppfattning vinster att hämta genom att - som direktiven anger - skapa förutsättningar för en ökad konkurrens. All erfarenhet säger också att enbart möjligheten att nya aktörer kan komma in på marknaden regelmässigt stimulerar till ökad effektivitet och kundinriktning hos företag som redan finns på marknaden. Aktuella erfarenheter på den svenska järnvägsmarknaden ger belägg för detta. Genom konkurrens på olika marknadsavsnitt ges också möjlighet för att konkurrensens positiva drivkrafter kan spridas till andra sektorer. Med en mera affärsmässig upphandling av samhällsunderstödd trafik, insatser för att begränsa de trösklar som finns för att komma in på järnvägsmarknaden etc., ges också vidgade möjligheter att stimulera till en konkurrensmiljö på järnvägsområdet. Det kan i sammanhanget tillfogas att järnvägstransporter till viss del redan är utsatta för konkurrens från andra transportslag.

10.4 SJ som trafikföretag

SJ har under de senaste åren utvecklats i positiv riktning. Nya produkter har lanserats på marknaden, verksamheten har rationaliserats och lönsamheten har ökat. SJ är det helt dominerande företaget på den svenska marknaden för järnvägstransporter. Sett från konkurrenssynpunkt skulle det självfallet vara önskvärt med flera, någorlunda jämnstarka järnvägstransportföretag på marknaden. Ett sätt att åstadkomma detta skulle vara att dela upp nuvarande persontrafik- och godstrafikdivisioner inom SJ i flera mindre - ekonomiskt och juridiskt fristående enheter, som fritt fick konkurrera med varandra på marknaden. De gemensamma funktionerna inom SJ kunde i ett sådant alternativ överföras till ett omorganiserat Banverk. Med gemensamma funktioner avses här funktioner som är nödvändiga för järnvägstrafik, men av en sådan karaktär att det skulle te sig mycket kostsamt och därmed ineffektivt om varje operatör skulle bygga upp en egen funktion. En sådan lösning ligger i vissa avseenden nära de planer som finns för en avreglering och privatisering av järnvägsmarknaden i Storbritannien och som utredningen redovisat tidigare (se

avsnitt 9.6). Den liknar också det upplägg som Storstockholms Lokaltrafik AB (SL) håller på att genomföra för att upphandla sina olika trafikprodukter i fri konkurrens.

Utredningen konstaterar att en omstrukturering av SJ i den riktning som här hypotetiskt redovisats, såvitt bekant, inte tagits upp till diskussion i den nu aktuella den trafikpolitiska debatten i vårt land. Därför utgår utredningens förslag i det följande från förutsättningen att det är statsmakternas önskemål att ha kvar SJ som ett sammanhållet, livskraftigt, effektivt och rationellt - men konkurrensutsatt - transportföretag.

10.5 Förutsättningar för konkurrens för järnvägens olika produkter.

En avreglering av järnvägstrafiken kan i teorin leda till två typer av konkurrens:

1. Konkurrens om marknaden, dvs. en anbuds konkurrens för en viss typ av trafik eller en avgränsad del av nätet.
2. Konkurrens på marknaden, dvs flera trafikföretag bedriver i konkurrens parallell trafik, riktad mot i princip samma kundgrupper.

I direktiven för utredningen ligger att öppna marknaden för båda dessa typer av konkurrens. Avsikten får antas vara att marknaden själv skall få avgöra vad som sedan faktiskt kommer att inträffa.

Utredningen har i och för sig inte haft i uppdrag att göra någon marknadsundersökning beträffande intresset hos andra företag att ta upp tågtrafik i konkurrens med SJ. När det gäller att ta ställning till vilka åtgärder som utredningen bör föreslå är det dock givetvis av intresse att söka bilda sig en uppfattning om de ekonomiska förutsättningarna för konkurrens på olika marknadssegment.

Från de synpunkter som utredningen här anlägger kan järnvägens produkter indelas på följande sätt:

Persontrafik

- SJ:s "egentrafik", dvs sådan persontrafik som SJ bedriver i egen regi och på eget företagsekonomiskt ansvar
- Av staten upphandlad trafik, dvs. trafik som av SJ förklarats vara företagsekonomiskt olönsam, men som

statsmakterna önskar bibehålla av samhällspolitiska skäl

- Av trafik huvudmännen upphandlad trafik

Godstrafik

- Systemtransporter, dvs. tåg i slutet system för en kund
- Kombitransporter, dvs. tåg med bilanpassade lastbärare
- Vagnslastsystem, dvs. sammansatta tåg med rangering för ett större antal kunder utan tillräckliga volymer för systemtåg

Utredningen bedömer att förutsättningarna för nya järnvägsoperatörer att komma in på marknaden är bäst i fråga om upphandlad persontrafik och på de delar av godsmarknaden där det finns starka och kompetenta upphandlare. På dessa områden kan dessutom de upphandlande instanserna själva verka för att konkurrens uppkommer. Mycket talar också för att det är för operatörerna lönsamma marknadssegment. Tröskelkostnaderna för att komma in på marknaden och det företagsekonomiska risktagandet är också begränsat för nya operatörer. Utredningen bedömer att matartrafik av vagnslastgods i mindre företags regi också är ett område där nya operatörer kan göra sig gällande. När det gäller järnvägens produkter i övrigt måste etableringskostnaderna bli betydligt större och det företagsekonomiska risktagandet mera utpräglat. Det är också svårt att bedöma den långsiktiga företagsekonomiska lönsamheten.

11 FORMER FÖR FÖRDELNING AV BANKAPACITET

11.1 Sammanfattning av utredningens förslag

- * Inga begränsningar bör ske av möjligheterna att tilldela bankapacitet i form av enskilda tåglägen. Detta innebär bl.a. att flera företag parallellt bör få möjlighet att trafikera samma bansträckor.
- * Inga hinder bör finnas för att även andra järnvägsaktörer än renodlade trafikföretag skall kunna ansöka om tåglägen.
- * I normalfallet bör heller inga begränsningar finnas var olika järnvägsaktörer får uppträda på bannätet.
- * Banfördelning med priselement bör eftersträvas i framtiden men en administrativ modell som bygger på en utvecklad trafikslagsindelning bör väljas i ett första steg.
- * Banfördelningsfunktionen, vilken förslås läggas under Banverkets ansvar, bör ges i uppgift att närmare utveckla och fastställa vilka kriterier som bör vara styrande vid fördelning av bankapacitet. De övergripande kriterier som banfördelningsfunktionen har att beakta vid sin bedömning bör dock anges av statsmakterna och grundas på riksdagens trafikpolitiska beslut.
- * Inom ramen för ett administrativt banfördelningssystem bör också införas vissa inslag av prisstyrning. Införandet av sådana priselement bör dock bli föremål för ytterligare studier innan förslag presenteras för statsmakternas ställningstagande.
- * I avvaktan på att en banfördelningsfunktion bildas bör regeringen utse en särskild grupp med uppdrag att snarast redovisa ett detaljerat förslag hur den administrativa modellen skall utvecklas. I uppdraget bör också ingå uppgiften att lämna förslag till hur inslag av prisstyrning kan införas inom ramen för en administrativ modell.
- * Banfördelningsfunktionen bör även ges i uppdrag

att arbeta vidare på underlaget för hur en renodlad prissättningsmodell kan utformas och vilka konsekvenser som därvid uppstår.

- * Banavgifternas nuvarande utformning bör prövas i en särskild utredning. Därvid bör utvärderas gällande metod för att räkna fram marginalkostnaden, alternativa sätt att utkräva kostnadsansvar för olyckor samt ett slopande av de fasta fordonsavgifterna.

11.2 Samhällsekonomiskt effektiv banfördelning

Järnvägssystemet kan betraktas som ett nätverk bestående av banor, stationer, terminalanläggningar etc. Kapaciteten för att klara tågtrafiken beror i första hand på hur detta systems olika komponenter har utformats och dimensionerats. Det faktum att drygt 90 procent av bannätet utgörs av enkelspår är därvid en viktig begränsande faktor.

Kapaciteten beror också på hur trafiken ser ut. En blandning av tågtrafik med t.ex. snabbtåg och mer långsamgående godståg ställer andra krav på spårutrymme än tågtrafik med samma hastighet. Till bilden hör givetvis att även om järnvägssystemet totalt sett kan hantera betydande trafikmängder så uppstår kapacitetsbrister under vissa tider och på vissa länkar med hänsyn till att efterfrågan är koncentrerad tidsmässigt och geografiskt. Detta nödvändiggör en koordinerad fördelning av spårkapaciteten. Det bör dock sägas att bankapaciteten därvid betraktas som given. Därmed avses att möjligheten till åtgärder beträffande infrastruktur eller trafikledning för att åstadkomma ökad kapacitet och förbättrad framkomlighet inte behandlats i utredningen.

Fördelningen av banutrymmet kan betraktas som ett stort optimeringsproblem. Givet ett visst järnvägssystem gäller det att få en sådan bananvändning som ger den största nyttan. Genom järnvägssystemets olika begränsningar finns det såväl i tiden som i rummet ett antal trånga sektorer där avvägningar måste göras mellan såväl olika trafikintressenter som mellan trafikintressenter och banhållare. Denna grundläggande uppgift för banfördelningsfunktionen gäller oberoende av om det är en eller flera järnvägsaktörer som uppträder på marknaden. Banfördelningsfunktionen och dess uppgifter beskrivs närmare i kapitel 14.

För järnvägstrafiken innebär bundenheten till ett fysiskt bannät, som oftast utgörs av enkelspår, att kapaciteten på vissa avsnitt är starkt begränsad. Vidare finns det sådana

starka ömsesidiga samband i järnvägstrafiken att uppläggningsen av en enda tågförbindelse i princip ytterst kan påverka tågföringen i hela landet.

Det ligger nära till hands att tro att dessa begränsningar och konflikter inskränker sig till de mer trafikstarka bandelarna. Om man studerar tidtabellsuppläggningsen för ett antal mer perifera bandelar i landet med begränsad tågtrafik visar det sig dock att denna trafik i stor utsträckning är uppbunden till den övriga nationella tågtrafiken. Även i situationen då efterfrågan är låg i förhållande till kapaciteten är det därför vanligt förekommande att tidtabellläggning av en typ av trafik påverkas av hur andra typer av trafik på samma bana läggs upp. Annorlunda uttryckt är det svårt att låta alla få sina önskemål tillgodosedda samtidigt. Dessa faktorer innebär sammantaget att det måste finnas ett samordnat beslut om hur kapaciteten skall fördelas mellan olika verksamheter.

Det krav som bör ställas på en effektiv banfördelning kan enkelt formuleras som att viktigare tågtrafik skall ges företräde framför trafik som är mindre viktig. Vilken trafik är då viktigast? Svaret på denna fråga bör ytterst sökas från riksdagens trafikpolitiska mål om en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning. På samma sätt som bannätet underhålls och byggs ut för att ta vara på den samhällsekonomiska nyttan är det naturligt att också bananvändningen utgår från samma princip.

Detta betyder att sådana banfördelningsbeslut skall fattas som främjar att medborgarnas och näringslivets transportbehov kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. En grundläggande princip är därvid att de enskilda människorna och företagen ges möjlighet att själva avgöra hur de skall ordna sina transporter. Kundens behov skall således sättas i centrum.

En utgångspunkt är vidare att järnvägstrafiken skall utföras effektivt och på ett sådant sätt att tekniska, organisatoriska och andra utvecklingsmöjligheter i transportsystemet kan tas tillvara. Järnvägen kan därmed ges förutsättningar att spela en viktig roll som ett konkurrenskraftigt, miljövänligt och energisnålt transportmedel. En effektiv konkurrens skall vidare eftersträvas mellan olika trafikoperatörer och transportlösningar. Genom vår anslutning till EES-avtalet och den förutsedda fortsatta europeiska integrationen gäller även kravet på en icke diskriminerande behandling. Detta innebär att likartade trafikupplägg skall ges en likartad behandling. Syftet är därvid att förhindra att ojämlika villkor ställs upp för trafikutövningen på järnväg såväl i förhållande till andra järnvägsoperatörer som till

andra trafikslag.

11.3 Konkurrens om enskilda tåglägen

Banfördelningen kan principiellt ske dels för olika banrelationer eller banområden, dels för enskilda tåglägen. I det första fallet sker konkurrens mellan olika operatörer vid fördelningen av geografiska koncessioner. Denna metod att fördela trafikrättigheter tillämpas både i Sverige och internationellt. Det finns dock en utveckling inom transportsektorn mot att införa en mer nyanserad fördelning av trafikeringsrätter eller att slopa koncessionskravet helt. Som utredningen ser det finns heller ingen anledning att inta en avvikande ställning till verksamheten inom järnvägssområdet. Med hänsyn till det övergripande målet om att ge största möjliga framtida förutsättningar för ökad konkurrens inom järnvägssektorn bör därför möjligheten att konkurrera om enskilda tåglägen införas över hela bannätet i mån inte gällande avtal lägger hinder i vägen för detta. Detta innebär bl.a. att flera operatörer parallellt bör få möjlighet att trafikera samma spårsträckor. Vid fördelningen av tåglägen bör dock beroendeförhållandet mellan olika tåglägen beaktas.

11.4 Konkurrensmöjligheter för alla

En fråga som har aktualiserats under utredningsarbetet är vem som skall kunna ansöka om tåglägen. En ansats kan här vara att endast järnvägsoperatörer erbjuds konkurrera. Med "järnvägsoperatörer" (eller operatörer) avses företag eller utövare av tågtrafik som har fått någon form av auktorisation eller på annat sätt visat sin behörighet och kompetens inom området. För en sådan begränsning av aktörerna till dem som är verksamma inom branschen talar att järnvägsoperatörerna därmed ges en klar kundinriktning mot resenärerna och godskunderna, dvs. den slutlige förbrukaren av transporttjänsten.

Principiellt bör dock inga hinder finnas för att även andra järnvägsaktörer bör kunna ansöka om tåglägesutrymme. Begreppet "järnvägsaktörer" (eller aktörer) är därvid att tolka som ett vidare begrepp än järnvägsoperatör, närmast att likställa med en trafikeringsrättsintressent eller -innehavare. Förutom järnvägsoperatörer enligt ovan inrymmer definitionen även transportförmedlingsföretag, speditörer, trafikhuvudmän m.fl. som svarar för planering, samordning och organisation av trafiken utan att för den skull utföra själva driften av trafiken. Detta betyder att dessa aktörer, förutom att bedriva verksamheten i egen regi, i sin tur kan vända sig till olika

trafikentreprenörer för att få trafiken utförd. Stora gods-kunder, transportförmedlingsföretag, speditörer, trafikhuvudmän liksom t.ex. mindre industriföretag som går samman kan därmed få möjlighet att själva anskaffa tåglägen och organisera tågtrafiken utan att krav finns på att de disponerar tågmateriel eller har järnvägskompetens. För järnvägsoperatören kan detta således resultera i att deras direkta kund är andra transportföretag eller trafikhuvudmän. Sammanfattningsvis anser utredningen således att det skall vara fritt för järnvägsaktörer, enligt definition ovan, att ansöka om tåglägen.

En sådan princip är inte ny utan denna situation kan sägas råda redan nu för persontrafiken på länsjärnvägarna, där trafikhuvudmännen sedan 1989 innehar trafikeringsrätten, och för malmbanan, där LKAB fr.o.m. 1993 har tilldelats trafikeringsrätten för malmprodukter och vissa insatsvaror. Varken trafikhuvudmännen eller LKAB ansöker dock om tåglägen i tiden utan detta ombesörjs normalt av den aktuella trafikentreprenören.

Det kan i sammanhanget finnas orsak att uppmärksamma det förslag som för närvarande diskuteras inom EG, hur tillträdet till spåren skall garanteras. EG:s direktivförslag för järnvägstrafiken ansluter mer till först nämnda ansats där endast järnvägsföretag eller företag som disponerar rullande materiel kan kräva tillträde till spåren. Utredningen har dock bedömt det vara värdefullt från konkurrenssynpunkt att tillgång till spåren kan ges även andra aktörer än renodlade järnvägsoperatörer. Syftet är att därigenom stimulera tillkomsten av nya företag och alternativa transportlösningar. Det bör därför framhållas att det på denna punkt kan finnas orsak att gå längre än EG.

Ett krav som dock bör uppställas för järnvägsaktörernas möjlighet att få tillgång till banan är att trafiken har stabila ekonomiska förutsättningar. Därvid kan diskuteras möjligheten att använda en depositionsavgift som erläggs av järnvägsoperatörer och -aktörer i samband med ansökan om tåglägen.

För att konkurrensen verkligen skall fungera på en avreglerad marknad är det väsentligt att alla kommersiella järnvägsoperatörer har samma chans att bedriva alla typer av trafik. Om vagnbolag (enligt utredningens förslag, se avsnitt 15.2 om rullande materiel) på sikt kunde bedrivas på kommersiella grunder utan inblandning av offentligt kapital är det ett mindre problem om de sedan används parallellt för subventionerad och kommersiell trafik. Alla har då samma chans att bygga upp totalverksamheter där en mix av kommersiell och upphandlad trafik kan förekomma.

Trafikhuvudmännens ansvar för köp av service har då större möjligheter att kunna bibehållas i neutral form mellan olika järnvägsoperatörer. I sammanhanget bör också kravet om en åtskild redovisning mellan kommersiell och samhällsstödd trafik som uppställs i upphandlingsreglerna enligt EES-avtalet framhållas.

Som en naturlig konsekvens av avregleringen bör dock principer om monopol på trafikeringsrättigheter upphöra för hela järnvägsnätet, såväl stomnätet som länsjärnvägarna (se även kapitel 20 om ändringar av lagar och förordningar). Därmed följer att även den gränsöverskridande trafiken släpps fri för konkurrens. Med hänsyn till den gällande principöverenskommelsen mellan staten, SLTF och de båda kommunförbunden, som bl.a. reglerar huvudmännens trafikeringsrätt på länsjärnvägarna, förutsätter ett slopande av ensamrätten att nuvarande avtal omförhandlas. Utredningen förutsätter därvid att trafikhuvudmännen är beredda att, enligt de principer utredningen förordar, släppa fram trafik på de bandelar som ingår i huvudmännens trafikeringsansvar.

Däremot bör trafikhuvudmännens skyldighet att upprätthålla persontrafikförsörjningen inom länet kvarstå. Eftersom denna skyldighet inte innebär att trafiken nödvändigtvis behöver utföras på järnväg finns inte, enligt utredningen, heller behov av att tilldela huvudmännen en särskild ensamrätt till järnvägstrafik. I den mån andra operatörer önskar bedriva trafik, utöver trafikhuvudmännens tågtrafik, bör det således stå dem fritt att göra det oavsett det gäller stomnätet eller länsjärnvägarna (se även kapitel 12).

11.5 Banfördelning med priselement bör premieras i framtiden

Det finns två principiella ansatser för att fördela banutrymmet mellan olika tågföretag. Den ena är en marknadsmässig modell grundad på de olika aktörernas betalningsvilja, den andra en administrativ modell i vilken beslut fattas efter vissa givna beslutsregler. Mellan dessa båda ytterligheter kan olika varianter finnas med inslag av både ekonomiska och administrativa element.

11.5.1 En tänkbar utformning av prismodellen

Med tanke på direktivens utgångspunkt om ökad konkurrens är det naturligt att i första hand pröva en banfördelningsmodell som grundas på någon form av marknadsmässig prissättning av banan. Detta betyder att det

är betalningsviljan som avgör vilken trafik som är viktigast och vem som bör ges prioritet. Därmed kan enligt samhällsekonomisk teori en effektiv banfördelning främjas. En viktig fördel med en prismekanism vid fördelning av bankapacitet är samtidigt att banhållaren kan få tillgång till ett förbättrat beslutsunderlag för att avgöra vilka investeringar som verkligen behöver vidtas i bansystemet. Genom att införa en prissättning av trängsel, banans attraktivitet etc. kan således inte bara bannätet utnyttjas effektivare utan också infrastrukturplaneringen förbättras.

Utredningen har därför lagt ner betydande insatser på att söka utveckla en banfördelningsmodell grundad på någon form av prissättningsmekanism. En utredningsrapport har också tagits fram i ämnet av experten Jan-Eric Nilsson (se bilaga 13). En preliminär struktur för hur banfördelningsprocessen enligt Nilssons modell kan utformas ser i korthet ut på följande sätt:

Steg I; intresseanmälan

Operatörerna lämnar intresseanmälan. I denna anges sträcka (start- och målpunkt), antal tåg per dag samt hastighet. Syftet är att göra en preliminär kapacitetsbedömning samt att fastställa hur många operatörer som kommer att finnas med i fördelningen.

Steg II; administrativa priser

Järnvägsnätet delas in i sektorer och varje sektor tidsindelas i perioder med hög, medelhög och låg belastning. I vissa sektorer finns en stor andel tid med låg trafikbelastning medan andra i huvudsak belastas hårt. Banfördelaren fastställer administrativa priser enligt principen "ju högre belastning desto högre pris" och identifierar var i bannätet det finns kapacitetsproblem utifrån två källor; gällande tidtabell samt de intresseanmälningar som kommit in i steg I. Därvid måste beaktas att priserna inte sätts för högt med resultat att intressenterna uteblir eller för lågt resulterande i fortsatt överefterfrågan.

Steg III; ideala tidtabeller

Operatörerna lämnar in önskemål om sina ideala tidtabeller med avgångs- och ankomsttider till samtliga stationer med stopp. Den ideala tidtabellen skall vara möjlig att genomföra om inget annat företag trafikerar spåret.

Steg IV; justeringar

Banfördelaren identifierar situationer med låg efterfrågan

i förhållande till trafik i tidigare tidtabell samt bedömer om det finns behov av att sänka de administrativa priserna. Banfördelaren skall också identifiera situationer där små tidtabelljusteringar kan lösa alla kapacitetsproblem på en linje.

Steg V; slutlig fördelning

Också för de banor för vilka steg I-IV inte genererat en färdig tidtabell måste en lösning tas fram. Ett sätt att göra denna slutliga kapacitetsfördelning kan vara att utnyttja ett optimeringsprogram som innehåller två huvudkomponenter.

- (a) Banfördelaren fastställer för varje operatör en "extra" avgift baserad på hur den trafik som respektive operatör vill köra påverkar möjligheterna för andra att köra.
- (b) Operatörerna reviderar sina tidtabellönskemål på grundval av dessa avgifter.

Processen fortsätter till dess att alla förklarar sig nöjda. Utgångspunkten är därvid att operatörerna strävar efter att minimera avvikelser från den "ideala" tidtabellen. Slutresultatet av steg V är en färdig tidtabell samt en uppsättning priser som skall erläggas.

Steg VI; eftermarknad

Efter det att tidtabellen fastställts finns utrymme för att via förhandlingar mellan trafikföretagen göra förändringar under löpande tidtabell. Därvid behöver heller inte nya trängselavgifter erläggas.

11.5.2 En tänkbar utformning av en administrativ modell

Syftet med banfördelningsprocessen är som redan berörts primärt att åstadkomma ett effektivt utnyttjande av tillgängliga banresurser. Detta betyder att i situationer där kapaciteten inte är tillräcklig för att tillgodose alla önskemål så skall den med större nytta ha företräde framför den med mindre. Därför skall den järnvägsoperatör som har störst nytta av tillgång till banan ges företräde.

Utgångspunkten för utformningen av en administrativ modell är att åstadkomma en effektiv järnvägstrafik från samhällets synpunkt dels genom kommersiella trafikupplägg, dels genom offentlig upphandling av sådan trafik som är företagsekonomiskt olönsam men som anses motiverad av andra skäl.

Det förefaller därvid mest naturligt att banfördelningen grundas på en samhällsekonomisk nytta. Ett avgörande problem med en sådan princip är svårigheten att mäta denna nytta. Därför måste prioriteringen baseras på någon form av tumregler som approximerar ett sådant mått. Primärt kan åtminstone två sådana typer av tumregler tänkas; prioritering efter typ av trafikslag utgående från SJ:s nuvarande system eller en prioritering med utgångspunkt från förväntade volymer av passagerare och gods.

Utredningen har därvid valt att diskutera en modell som bygger på en **utvecklad trafikslagsindelning** med utgångspunkt i den teknik som SJ tillämpar idag. SJ har formulerat ett antal regler för vilken prioritet som deras skilda tågprodukter normalt sett bör ha i banfördelningen. Snabbtåg går före traditionella s.k. IC-tåg som i sin tur har företräde framför andra persontåg. Också godståg av olika kategorier tilldelas en prioritetsordning.

Vid fastställandet av principer för en avreglerad järnvägstrafik är det att föredra att varken regering eller riksdag detaljreglerar prioritetsordningen. Det bör i stället åligga banfördelningsfunktionen att med utgångspunkt från vissa allmänna riktlinjer närmare utveckla hur prioriteringen bör ske. En aspekt som särskilt bör beaktas i beslut om att tilldela det ena tåget prioritet framför det andra är främjandet av en effektiv konkurrens.

Samtidigt är det av vikt att de regler som skall gälla för banfördelningen både är tydliga och väl kända av aktörerna i utgångsläget. Detta för att hindra att misstankar uppstår om att någon blivit diskriminerad eller gynnad på någon annans bekostnad. Det är därför nödvändigt att en avvägning görs mellan målen om marknadsanpassning och flexibilitet å ena sidan och tydlighet, transparens och konkurrensneutralitet å andra sidan. Detta kan åstadkommas bäst genom att redan från början sätta upp regler och klargöra utformningen av systemet.

Nedan visas ett exempel på hur en prioriteringsordning i fyra grova klasser skulle kunna se ut i en administrativ banfördelningsmodell:

Klass 1 Godståg med tidsstyrning och färskvaror
 Snabbtåg med snäv tidtabell i flygkonkurrens
 Lokaltåg och regionaltåg med arbetspendling i
 högtrafiktid

Klass 2 Godståg med tidspassning
 Fjärrtåg i persontrafik med låg turtäthet

Regionaltåg i persontrafik med låg turtäthet i icke högtrafiktid

Klass 3 Övriga tåg efter persontrafik- resp. godstransportarbete

Klass 4 Planerat banunderhållsarbete m.m.

Vad gäller den prioritet som banunderhållsarbeten ges är det viktigt att en totaloptimering eftersträvas. Det betyder att det inte primärt är fråga om att få en sådan tidsperiod för banarbetenas förläggning och dimensionering som minimerar Banverkets produktionskostnad. Med hänsyn till de samhällsekonomiska mål som Banverket har att uppnå förutsätts här att övervägandena i stället grundas även på de trafikmässiga konsekvenser som uppstår av olika störningar i bankapaciteten.

Eftersom ett administrativt banfördelningssystem endast ger ett approximativt värde på nyttan kan man överväga att komplettera systemet med **vissa inslag av prismekanismer**. Sådana priser bör ge samma styrsignaler till alla aktörer. Därmed skulle även banhållaren i aktuella fall betala en avgift för att få tillgång till banan för utförande av banunderhåll. Detta skulle också kunna underlätta Banverkets underhållsplanering och i ökad utsträckning styra banunderhållet till tider som i minsta möjliga utsträckning inkräktar på trafiken.

Ett sätt att kombinera administrativa principer och priser kan vara att priser införs för att åtskilja tågtrafik inom samma prioriteringsklass. Önskar exempelvis två godståg använda sig av samma spårutrymme inom samma tidsperiod utgår en särskild banavgift för att skilja önskemålen åt. Den som har störst betalningsvilja får därmed bedömas vara viktigast. Banavgiften skulle i detta fall vara beroende av i vad mån trafiken tar strategisk bankapacitet i anspråk.

En variant av detta skulle vara att också införa en avgift då konflikter uppstår mellan tågtrafik inom olika prioriteringsklasser. Aktörerna skulle därmed ges möjlighet att "köpa sig" en högre position i hierarkin.

Ett annat sätt att införa priset som ett instrument är att en särskild banavgift anges avseende vissa tidsperioder för trånga sektioner i bansystemet. Avgiften skulle därmed stimulera främst godståg till att välja andra tidsperioder eller alternativa transportvägar.

11.5.3 Problem med en pris- resp. en administrativ modell

Utredningen bedömer att det arbete som utförts i frågan visar att idén om användningen av prisrutiner har bärkraft inför framtiden. Det finns samtidigt en rad invändningar som brukar anföras i den järnvägspolitiska debatten mot att införa en prismekanism. Utredningen anser att denna kritik inte alltid är relevant samt att den ibland vilar på felaktiga grunder. Motsvarande invändningar kan för övrigt i flertalet fall också riktas mot hur administrativa modeller fungerar.

I det följande behandlas de argument som vanligen brukar anföras mot en prissättningsfördelning samt de överväganden som utredningen gör i anslutning till dessa. Likaså förs en diskussion kring de problem som kan uppstå i samband med en administrativ modell för banfördelningen.

* Begränsat trafikunderlag och få trånga sektorer

Det hävdas ibland att den tänkbara marknadssituationen på järnvägsområdet under den närmaste framtiden gör att banfördelningen torde bli förhållandevis enkel att hantera, åtminstone vad gäller antalet aktörer som måste hanteras. Vi torde alltså enligt denna uppfattning inte inom en snar framtid få se flera jämbördiga järnvägsaktörer operera i integrerade trafiksystem inom hela bannätet. Detta anses tala för att det egentligen inte finns något behov av att införa något helt nytt banfördelningssystem.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att bedöma hur den framtida marknadssituationen kan komma att se ut på järnvägsområdet. All erfarenhet visar också att stor varsamhet måste iaktas när det gäller att dra slutsatser från olika framtidsprognoser om hur transportmarknaden kommer att utvecklas. Marknaden bör istället ges frihet att själv utvecklas med hjälp av en så flexibel banfördelning att den förmår möta de krav som kan komma att ställas.

Man kan således konstatera att det kan vara vanskligt att uttala sig om den framtida konkurrenssituationen. Trots detta delar utredningen uppfattningen om en inledningsvis relativt begränsad konkurrens om samma typ av transporter på järnvägsnätet. Däremot måste förutses den konkurrens som kan komma att uppstå mellan olika trafikprodukter om tåglägen, t.ex. där såväl person- som godstransporter kräver tillgång till samma spår. Detta kräver i sin tur någon form av styrinstrument för att göra det möjligt att skilja aktörernas önskemål åt, vilket för övrigt gäller även om det bara skulle röra sig om en enda nytillkommande aktör. Utredningen konstaterar vidare att en prissättningsmodell, också i en sådan mer begränsad

marknadsmodell, har många klara företräden - t.ex. som signal till banhållaren vid investeringsprioriteringen.

Utredningens slutsats är därför att även om detta argument i och för sig bör beaktas, det inte kan betraktas som en stark invändning mot att använda ett prissystem för fördelning av bankapacitet.

* Långsiktiga avtal låser trafiken

Innan ställning tas till att införa en ny form för fördelningen av bankapacitet bör också beaktas i vilken omfattning systemet kan komma att appliceras i verkligheten. Utredningen konstaterar härvid att det finns ett antal mycket trafik tunga långsiktiga avtal som mer eller mindre "låser" banan på tämligen lång sikt. Detta anses innebära att det är mindre meningsfullt att diskutera en ny prissättningsmodell. Som exempel brukar åberopas det långsiktiga avtal som träffats för lokaltrafiken i Stockholmsområdet mellan Stockholms läns landsting, SJ och staten (SL-avtalet), dvs. inom den region där en prismekanism torde vara mest relevant att diskutera. Motsvarande trafikavtal, fast inte med samma trafikala omfattning, har också träffats för storstadsområdena Göteborg och Malmö.

Avtalen reglerar bankapaciteten genom rätt till ett visst antal tåg under vissa timmar. Rättigheten avser dock inte exakta tåglägen. Ett sätt att se på denna rättighet är att det investeringsbidrag som trafik huvudmännen lämnat utgör en förtida intäkt som ger rätt under ett antal år. En annan aspekt är att det finns ett statligt önskemål om att kommunerna tar del av det totala finansiella ansvaret vid uppbyggnad av lokaltrafik på statliga spår. Därigenom avses kommunerna att ta det finansiella ansvaret (exklusive statsbidrag) för infrastrukturen för tunnelbana, kommunala vägar etc. Rätten är därvid närmast att likna vid ett delägarskap i infrastrukturen.

Utredningen kan också konstatera att det finns en s.k. principöverenskommelse, träffad 1988 mellan staten, SLTF och de båda kommunförbunden. I överenskommelsen som utgör en huvudpunkt i det gällande trafikpolitiska beslutet regleras ansvaret för lokal och regional persontrafik på järnväg. Trafik huvudmännens lokala och regionala tågtrafik på såväl länsjärnvägar som på stomjärnvägar får enligt överenskommelsen inte belastas med trängselavgifter. Detta betyder att banfördelningen under avtalstiden för flera tunga trafikuppgifter inte kan grundas på en renodlad prissättningsmodell.

Även en del av SJ:s godstrafik utförs enligt långsiktiga

trafikavtal. Detta gäller i synnerhet för systemtågtrafiken, vilket till viss del också begränsar förutsättningarna för att under den närmaste tiden införa en prissättningsmekanism. I de flesta fall torde det dock vara i transportköparnas intresse att avtalen följer den rådande marknadssituationen. Denna typ av avtal kan därför förmodas kunna anpassas till det nya marknadsläget genom förhandlingar mellan parterna.

Utredningen anser självfallet att ingångna förpliktelser skall hållas. Där de lokala och regionala intressenterna medverkat ekonomiskt för att bygga ut infrastrukturen, t.ex. i Stockholmsområdet, är det också naturligt att dessa intressenter ges långsiktig valuta för sina insatser. Gällande avtal bör dock inte tas till intäkt för att blockera viktiga reformer. Den restriktion som dessa avtal onekligen innebär bör enligt utredningen i och för sig på sikt delvis kunna klaras genom omförhandlingar eller särskilda övergångsbestämmelser. Det senare avser t.ex. att trafikhuvudmännen kan vara garanterade tillträde till "sitt" spårutrymme på samma sätt som tidigare.

Avslutningsvis bör framhållas att invändningen som bygger på att betydande tågtrafik är avtalsbunden kan riktas såväl mot en prissättningsmodell som mot utformningen av en förutsättningslös administrativ fördelningsmekanism. Vidare bör påpekas att även om långsiktiga avtal i många fall är bra genom att de ger trygghet för långsiktiga investeringar finns samtidigt en risk att de begränsar en önskvärd dynamik och är till förfång framförallt för godstrafiken. Det kan knappast anses vara till nackdel att operatörer och trafikhuvudmän görs medvetna om de kostnader i form av hinder för annan trafik de är upphov till. En ökad insikt om dessa kostnader skulle bidra starkt till en förbättrad planering inför framtida trafikutbud och investeringar i samband med detta.

Utredningen vill sammanfattningsvis framhålla vikten av att samtliga järnvägsaktörers trafik kan inordnas under samma banfördelningssystem. Utredningen vill därmed betona det väsentliga i att även trafikhuvudmännen ingår i ett banfördelningssystem på någorlunda lika premisser som övriga aktörer. Vidare förutsätter utredningen att nya avtal som låser banutrymmet på lång sikt föregås av en allsidig prövning av bankapaciteten och de trafikala konsekvenserna.

*** Banfördelningsmodeller baserade på prismekanismer finns ännu inte utvecklade för järnvägsområdet**

Diskussionen om att införa någon form av prissättning av trafiksystemets utnyttjande är inte ny. Särskilt inom

vägområdet finns en lång vetenskaplig tradition när det gäller s.k. "road-pricing". Praktiska exempel på en utvecklad prissättning av gatuutrymmet är dock begränsade. De lösningar som hittills prövats grundas huvudsakligen på någon form av vägtullar. Ett intressant utvecklingsarbete pågår dock inom området med införande av modern informationsteknologi (RTI). I sammanhanget kan också nämnas de ansatser som gjorts inom luftfartsområdet med att tillämpa en trängselprissättning av landningsrättigheter, s.k. slots.

Inom järnvägsområdet har motsvarande utvecklingsarbete hittills inte kommit till stånd. Det finns alltså ingen internationell erfarenhet av utvecklade prissättningsmodeller för fördelningen av bankapacitet. Utredningen anser att det skulle vara förenat med betydande svårigheter att med kort varsel införa oprövade marknadsmässiga lösningar för det svenska järnvägssystemet. Rent praktiska skäl talar därför för att det för närvarande inte är möjligt att införa en prismekanism. Detta är utan tvekan det starkaste argumentet mot en banfördelningsmodell grundad på prissättningsrutiner.

*** Konkurrensneutralitet är en viktig trafikpolitisk princip**

En viktig fråga är vidare de trafikpolitiska konsekvenser som kan uppstå med olika banfördelningsmodeller. Genom införande av trängselavgifter blir tågtrafiken under vissa tider och på vissa sträckor onekligen dyrare. Därmed kommer järnvägssektorn att ges andra regler än andra trafiksektorer.

Det bör dock enligt utredningen framhållas att med begreppet konkurrensneutralitet avses att alla aktörer på marknaden skall ges samma formella möjligheter att konkurrera på neutrala villkor. Vid formulering av regler för olika verksamheter måste därför beaktas de skilda förutsättningar för att konkurrera som olika företag och verksamheter har, t.ex. vad gäller storlek, finansiell styrka eller andra specifika egenskaper. De skillnader i konkurrenskraft som ändå föreligger mellan olika företag och olika verksamheter kommer därmed inte att bero på skillnader i de ramvillkor som samhället ställer upp för konkurrensen.

För järnvägen innebär detta att man måste beakta det faktum att tågrörelser är bundna till järnvägsspår och därmed i större utsträckning är begränsade i sina möjligheter att mötas och köra om än vad t.ex. vägtrafiken är. För att järnvägsoperatörerna skall ha en möjlighet att konkurrera, såväl inom sektorn som mot andra trafikslag, är det därför

en förutsättning att marknaden utrustas med någon form av styrmetod för att kunna hantera kapacitetsbegränsningarna.

Allmänt gäller dock på transportområdet att avvikande modeller kan vara svärförankrade med tanke på den rådande konkurrenssituationen med andra trafikgrenar som inte betalar sina trängseffekter eller inte har trängselkonflikter. Kritik kan också befaras mot en modell som ger skilda geografiska nivåer för banavgifternas storlek.

Enligt utredningens mening bör denna kritik i viss mån kunna bemötas genom att de intäkter som en marknadsmodell ger upphov till kan dirigeras tillbaka till järnvägssektorn. Det bör också understrykas att med en fortsatt utveckling av marknadsmässig prissättning av kapaciteten inom andra trafikgrenar kommer sannolikt en prissättningsmodell att te sig som den mest naturliga lösningen även inom järnvägssektorn. Därmed förutspås en sådan att vara lättare att förankra i ett framtida längre perspektiv.

*** Främja tillkomst av nya järnvägsoperatörer och -aktörer.**

Syftet med utredningsuppdraget är att öka förutsättningarna för konkurrens inom järnvägssektorn. Det är mot denna bakgrund angeläget att den modell som väljs för banfördelning inte försvårar etablerandet och utvecklingen av nya järnvägsoperatörer och -aktörer.

Under utredningsarbetets gång har farhågan väckts för att en marknadsmodell med prissättning av bankapacitet kan utnyttjas av finansiellt överlägsna aktörer. Genom betalningsstyrkan hos den dominerande aktören hämmas därmed nyetablerade mindre aktörer med mer begränsade ekonomiska förutsättningar. Farhågan grundas på att den dominerande aktören har ett intresse av att agera taktiskt vid auktionsförfarandet och på så sätt tränga undan potentiella konkurrenter. På motsvarande vis har det hävdats att en ren prissättningsmodell kan leda till otrygga planeringsförutsättningar som motverkar långsiktiga och sunda trafiklösningar.

Utredningen anser att ovan nämnda farhågor snarare talar till prismodellens fördel än till dess nackdel. Det finns inom ramen för en prismodell större möjligheter att lägga in begränsningar för en dominerande aktör att på detta sätt utnyttja sin marknadsposition än vad en administrativ modell erbjuder (jfr vidare bilaga 13). Visserligen kan kanske en finansiellt stark aktör "köpa på sig" fler tåglägen än vad som kan anses motiverat av rent kommersiella skäl. Dock måste han då inte bara kalkylera

med engångskostnaden för dessa. Genom att fastställa krav om att köpta tåglägen också måste utnyttjas ställs han inför det faktum att han dessutom måste bedriva kommersiellt olönsam trafik på ett antal sträckor.

*** Administrativa regler på en konkurrensutsatt marknad**

Även i en administrativ modell kan en dominerande aktör söka utnyttja sin ställning och av andra skäl än rent kommersiella ansöka om tåglägen i syfte att hindra konkurrens. Den administrativa modellen kan tänkas hantera denna situation på två sätt. Dels genom att banfördelaren söker bilda sig en uppfattning om affärsmässigheten i det dominerande företagens önskemål. Detta innebär givetvis betydande svårigheter. Dels genom att aktören som finner sig vara utestängd från banan på grund av den dominerande aktörens kapacitetskrav kan vända sig till en övervakande myndighet och begära prövning i saken. Detta ställer i sin tur stora krav på en snabb behandling i frågan för att en liten aktör utan alltför mycket finansiell styrka inte skall riskera att gå omkull i väntan på ett avgörande.

I en administrativ modell motsvaras inte alltid den i förväg beslutade prioriteringsordningen den praktiska situationen som skall lösas. Detta kräver större inslag av "ad hoc"-beslut vars objektivitet i stor utsträckning bygger på neutraliteten hos banfördelaren. Det kan inte uteslutas att en dominerande aktör i en förhandlingssituation har större möjligheter att genom sin betydelse för järnvägsnätet vinna gehör för sina önskemål. Därmed kan en administrativ modell införa osäkerhet i banfördelningsprocessen. Det kan då bli svårt för en ny aktör att förutsäga och kalkylera den affärsrisk han kommer att ställas inför vilket sannolikt kan minska etableringsviljan hos nya aktörer.

För att uppfylla krav om objektivitet och neutralitet är det nödvändigt att det i en administrativ process i förväg kan formuleras regler som är klara och tydliga, ibland också relativt detaljerade. Ett grundläggande problem med en administrativ modell som är viktigt att diskutera är det inslag av rigiditet ett sådant tillvägagångssätt inför i banfördelningsprocessen.

Med en rigid administrativ process avses här en situation där varje tänkbar typ av tåg på förhand ges en prioriteringsordning. Exempelvis kan ett lokaltåg med 30 resenärer ges företräde före ett godståg. Till följd av detta kan godståget tvingas avgå tre timmar tidigare än nödvändigt för att bereda plats för persontåget. Detta medför en merkostnad, t.ex. i form av personalkostnader. Helt uppenbart kan det finnas situationer där denna

merkostnad är större än den tillkommande nytta som persontåget har av att få tillgång till banan på det sätt som ursprungligen definierats. I synnerhet medger inte denna absoluta prioriteringsordning att jämkningar görs av båda operatörernas önskemål, vilket kanske totalt sett är det mest förnuftiga sättet att lösa interaktionsproblemet.

Administrativa regler kan således lämna begränsat utrymme för att smidigt göra avvägningar och kompromisser, att söka sig fram till lösningar där alla berörda får göra avkall på sina "bästa lösningar". Järnvägsaktörerna har därmed begränsade förutsättningar för att delta i den sökprocess, t.ex. genom att föreslå kompromisslösningar, som leder fram till den slutliga tidtabellen.

Ett alternativ är naturligtvis att använda sig av mindre heltäckande prioriteringsregler. Idag arbetar man inom SJ med de principiella prioriteringsordningar som beskrevs ovan som grund, men gör avsteg från fall till fall när detta framstår som rimligt.

Detta är emellertid svårare i en situation med flera aktörer. Dels innebär flexibiliteten att en stor och dominerande aktör i dessa överväganden via sin storlek och betydelse för systemet som helhet kan ha lättare att argumentera för sina önskemål och därmed i större utsträckning driva igenom önskade trafikeringsupplägg. Dels innebär flexibiliteten att osäkerheten ökar om vilket utfallet av fördelningsprocessen i allmänhet kan förväntas bli. Denna osäkerhet kan i sig vara tillräcklig för att aktörer med trafikeringsupplägg som i ovan angivna bemärkelse är "värdefulla", helt enkelt avstår från att delta i processen.

Sammanfattningsvis vill utredningen i och med detta peka på att frågetecken finns även med en administrativ modell huruvida modellen kan anpassas till en konkurrensmiljö med olika aktörer. Eftersom utredningen ändå förordar att en administrativ metod tills vidare bör användas är det självklart att ansträngningar måste läggas ned på att lösa de problem som här redovisats.

11.5.4 Utredningens överväganden och förslag

Det är utredningens mening att trots de frågor och invändningar som har rests ovan kan en banfördelning grundad på prisrutiner innebära betydande fördelar. Genom anpassningar i en sådan modells konstruktion bör också flera av de påtalade svårigheterna kunna bemästras. Mer utvecklingsarbete måste dock ägnas frågan om marknadsmässiga banfördelningsmodeller än vad som varit

möjligt inom ramen för utredningsarbetet. Frågor som därvid bör studeras är hur en marknadsmässig banfördelning kan utformas i praktiken och vilka de trafikmässiga och trafikpolitiska konsekvenserna är. Detta inbegriper arbete med såväl metodutveckling som praktiska simuleringsprojekt. Mot denna bakgrund förordar utredningen att **banfördelningen på sikt bör ske efter en prissättningsmodell men att tills vidare en administrativ modell bör väljas**. För detta talar inte minst att administrativa modeller tillämpas redan idag och därmed relativt snabbt bör kunna anpassas och organiseras om inför de krav som ställs på en konkurrensutsatt järnvägsmarknad. Till bilden hör också att vissa inslag av prisstyrning bör kunna införas inom ramen för en administrativ banfördelningsmodell.

För att arbetet med att införa en prissättningsmodell skall kunna drivas skyndsamt och målmedvetet är det dock angeläget att en tidsplan läggs fast. Utredningen föreslår att banfördelningsfunktionen inom Banverket ges i uppdrag att arbeta vidare på underlaget för hur en renodlad prissättningsmodell kan utformas och vilka konsekvenser som därvid uppstår.

I avvaktan på att utvecklingsarbetet med en prissättningsmodell drivs vidare och slutlig ställning tas i frågan återstår att anpassa den administrativa modellen till en avreglerad järnvägsmarknad. För att modellen skall passa in i ett avreglerat järnvägssystem är det viktigt att den utvecklas och förfinas. I banfördelningsystemet bör t.ex. finnas utrymme för såväl regionala, tidsmässiga som trafiktekniska anpassningar.

Det bör vara en uppgift för banfördelningsfunktionen att närmare utveckla och fastställa efter vilka kriterier som trafikslagsindelningen bör ske. Detta förutsätter att banfördelningsfunktionen ges en sådan organisatorisk inplacering eller sammansättning att en rättvis och icke diskriminerande prioritering främjas. Viktigt är således att olika intressen kan få inflytande och att olika särintressen kan avvägas inom denna funktion.

De övergripande kriterier som banfördelningsfunktionen har att beakta vid sin bedömning bör anges av statsmakterna och grundas på riksdagens trafikpolitiska beslut. Detta betyder ytterst, vilket också berörts tidigare, att det är den samhällsekonomiska nyttan som bör maximeras.

En utveckling enligt vad som föreslagits ovan av prismässiga inslag bedöms vara en riktig åtgärd för att främja en samhällsekonomisk utveckling av järnvägstrafiken. Fortsatta överväganden krävs dock om bl.a. avgifternas storlek samt att en analys av de trafikmässiga

konsekvenserna genomförs. Det bör enligt utredningen därför åligga den nämnda banfördelningsfunktionen att närmare studera denna fråga och avrapportera sin bedömning för statsmakterna.

Det bör således vara banfördelningsfunktionen som närmare har att avgöra hur dess egen verksamhet bör utformas och vilka villkor som skall vara förknippade med meddelandet av trafikeringstillstånd. Vissa frågor är dock av sådan strategisk betydelse att de bör behandlas i särskild ordning.

Till dessa frågor hör för hur lång tid en tidtabell bör gälla. Den nuvarande tidsperioden för SJ:s tågplan omfattar i sina huvuddrag ett år. Förändringar sker dock även under året med hänsyn till förändrade trafikbehov, introducering av nytt tågmateriel etc.

Å ena sidan kan hävdas att trafikeringstillstånd som gäller under en förhållandevis kort tidsperiod premierar uppbyggnaden av ett dynamiskt och marknadsstyrt trafiksystem. Å andra sidan kan förespråkas att tågtrafikinvesteringar är så långsiktiga att aktörerna måste ges en stabil planeringshorisont om de överhuvudtaget skall våga satsa på att ekonomiskt och organisatoriskt engagera sig i tågtrafiken. Detta gäller i synnerhet om marknaden skall kunna locka till sig nya aktörer. Från kundsynpunkt kan det också finnas fördelar med ett trafiksystem som är någorlunda stabilt över tiden.

Det är därför väsentligt att utrymme ges för en nyanserad bedömning av tidsperiodens längd. Denna bedömning bör grundas på trafikens karaktär och vilka investeringar och kopplingar till annan verksamhet som den aktuella trafiken har. Detta betyder att om t.ex. ett järnvägsföretag, en trafik huvudman eller en industri gör ett långsiktigt åtagande i uppbyggnad av järnvägstrafik skall det också kunna ges kapacitetsmässig trygghet under en förhållandevis lång tidsperiod. Därmed avses en period som i vissa fall kan vara betydligt längre än ett år. För att motverka att sådana utfästelser på ett orimligt sätt skall låsa bankapaciteten kan dock diskuteras vissa "ventiler". Därvid kan t.ex. avses att ersättning ges för det eventuella intrång som ett annat åtagande förorsakar innehavaren av trafikeringsrätten under avtalsperioden. Detta bör dock i första hand kunna lösas genom förhandlingar mellan parterna.

Ett annat sätt att hantera frågan är att banfördelningsfunktionen fastställer gränser för hur lång tid - och möjligen också för hur kort tid - en tidtabell kan gälla. Inom dessa gränser skulle det sedan stå

operatörerna fritt att själva avgöra tidsperiodens längd.

Ytterligare en fråga som är viktig att uppmärksamma vid villkorsgivningen för trafikeringsrätt för persontrafiken är krav på att den aktuella trafiken kan samordnas informations- och taxemässigt med övrig kollektivtrafik. Detta betyder att konsumentens intresse av att kunna planera och genomföra sin resa på ett enkelt och effektivt sätt bör tillgodoses trots att olika färdmedel och transportföretag kan vara inblandade i den totala resan. Detta kan t.ex. tillgodoses bl.a. genom att uppställa krav om publicering av trafikföretagens tidtabeller.

Sammanfattningsvis kan således sägas om den administrativa modellen att fördelningsmekanismen bör ske efter en uppsättning spelregler grundade på trafikens karaktär. Dessa regler skall vara kända i förväg för aktörerna och bygga på riktlinjer som sanktionerats av regering och riksdag. Ett exempel på hur en administrativ modell skulle kunna utformas har i grova drag angivits i avsnitt 11.5.2 ovan. Därutöver behövs givetvis formuleras ytterligare regler samt klargöras hur modellen skall tillämpas i praktiken.

I avvaktan på att en banfördelningsfunktion bildas bör en särskild grupp, med företrädare för Banverket och trafikledningsorganisationen, utses och ges i uppdrag att för regeringen redovisa ett mer detaljerat förslag för hur den administrativa modellen skall utvecklas. Samtidigt bör denna grupp lämna förslag till hur inslag av priser kan införas inom ramen för den nu skisserade administrativa modellen.

11.6 Nuvarande system för banavgifter

11.6.1 Inledning

Utgångspunkterna beträffande vilket system för banavgifter som bör gälla på en avreglerad järnvägsmarknad är de riktlinjer för kostnadsansvaret som fastställts i gällande trafikpolitiska beslut:

- Rörliga trafikavgifter skall motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna för att utnyttja existerande bannät. Därmed säkerställs en effektiv användning av infrastrukturen.
- Fasta avgifter skall i princip motsvara infrastrukturhållarens icke-marginella kostnader; avsteg från kravet om att täcka samtliga kostnader skall medges endast efter särskild analys.

Bakgrunden till den andra punkten är att intäkter från marginalkostnadsprissättning kan vara otillräckliga för att täcka de sammanlagda kostnaderna för infrastrukturhållning. Skillnaden mellan totala kostnader och intäkter kan täckas genom att (a) verksamheten åläggs att "på lämpligt sätt" täcka samtliga kostnader, (b) staten täcker mellanskillnaden eller (c) en kombination därav.

För närvarande tillämpas inom järnvägssektorn i realiteten ansats (c), dvs. trafikutövaren betalar vissa avgifter utöver marginalkostnaden (=de fasta fordonsavgifterna), medan resterande medel tillskjuts via statsbudgeten. I tabell 11.1 sammanfattas 1992 års kostnader och avgiftsbetalningar inom sektorn.

Tabell 11.1 Inkomster från och utgifter för järnvägens infrastruktur 1992, milj. kronor

Utgifter (anslag)		Inkomster (banavgifter)	
Drift och underhåll	2 200	Fasta avgifter	320
Reinvesteringar	800	Rörliga avgifter	400
Nyinvesteringar	3 700		
<hr/>		<hr/>	
Totalt	6 700		720

Källa: Banverket

11.6.2 Täcker dagens avgifter samhällets marginalkostnader?

Dagens rörliga banavgifter avser följande komponenter; spåravgifter (skall motsvara marginalkostnaden för banslitage), driftavgifter (skall motsvara marginella olyckskostnader samt slitage på elnätet för eldrivna fordon), dieselavgifter (skall motsvara dieseldrivna fordons miljöpåverkan) och rangeravgifter (skall motsvara marginalkostnader för utnyttjande av rangerbangårdar).

I olika sammanhang har frågan väckts om de banavgifter som tas ut idag verkligen motsvarar infrastrukturens relevanta marginalkostnader. Bland annat har Banverket genomfört en analys av hur underhållskostnaderna påverkas av att banan belastas av tillkommande trafik och därvid konstaterat att dagens spåravgifter sett från denna synpunkt håller en alltför låg nivå.

Det har vidare i olika sammanhang påpekats att den driftavgift som tas ut, och som i huvudsak motsvarar de samhällsekonomiska kostnaderna för olyckor i järnvägsnätet, är hög; avgiften är exempelvis väsentligt högre för en rälsbuss än för en buss som kör på det närbelägna vägnätet. Kostnaden baseras i mycket stor utsträckning på de olyckor som inträffar i plankorsningar. Dagens utformning av driftavgifter kommer emellertid att endast marginellt påverka frekvensen av sådana olyckor. Det kan därför ifrågasättas om syftet med denna avgift, dvs. att ge incitament till att reducera riskerna för plankorsningsolyckor, är uppfyllt.

Ett alternativt sätt att hantera dessa olycksrisker är att införa någon form av försäkringssystem. Det järnvägsfordon som är inblandat i olyckan tar det omedelbara ansvaret för kostnaderna. Om också varje vägfordon är försäkrat mot olyckskostnader av denna art, kommer trafikutövaren på banan i de fall där vållandeansvar ligger på vägfordonet, att kunna kräva försäkringsbolaget på kostnaderna. Det bör övervägas om detta eller något alternativt system bättre än dagens olycksavgift kan medverka till en mer trafiksäker väg- och järnvägsmiljö.

Trängsel, framförallt i storstadsområden, har länge diskuterats som en av vägtrafikens marginalkostnader. Med en enda operatör har detta inte varit ett problem för järnvägstrafik; operatören kan själv beakta interaktionen mellan olika kategorier av trafik i sin tidtabellläggning. Det finns därför incitament för denne att synliggöra denna aspekt genom att betrakta "trängseln med sig själv" som en kostnad i den interna redovisningen.

Efter en avreglering av järnvägstrafiken, innebärande att flera operatörer samtidigt bedriver verksamhet, kommer trängsel att bli en extern kostnad också inom järnvägssektorn. Banavgifterna bör därför, och som utredningen redan berört, vidgas till att också beakta sådana trängselkostnader.

Förutom de rörliga avgifterna erläggs enligt gällande system också en fast avgift; olika typer av fordon betalar olika mycket per år. Ursprunget till denna avgift är, som också framhållits ovan, att det i samband med 1988 års trafikpolitiska beslut fastslogs att järnvägsoperatörerna utöver de marginella kostnaderna även skulle täcka en del av det underskott som uppstår vid ren marginalkostnadsprissättning. Man beslöt därvid, i analogi med uttaget av fordonsskatter inom vägsektorn, att ta ut detta belopp genom en fast avgift per fordon.

Eftersom dessa fasta avgifter inte motsvaras av någon (extern) kostnad är de inte motiverade av effektivitetsskäl. I själva verket kan den fasta fordonsavgiften få operatören att hålla en mindre fordonspark än vad som är optimalt. I detta avseende kan avgiften påverka utbudet av rationella järnvägstransporter på ett önskat sätt. Den fasta avgiften kan naturligtvis också uppfattas som ett sätt att med begränsade effektivitetsförluster dra in ett visst belopp till statskassan.

Sammanfattningsvis torde det således finnas anledning att se över nu gällande banavgifter, såväl fasta som rörliga, i flera avseenden. Denna översyn berör två olika aspekter; dels beräkningen av marginalkostnader, dels införandet av nya kostnadskomponenter till grund för beräkningen av avgifter.

11.6.3 En vidareutveckling av kostnadsansvaret?

I utredningen har tidigare berörts frågan om trafikgrenarnas kostnadsansvar. Där konstaterades att olika trafikslag i olika stor utsträckning kan anses bidra till de samhällekonomiska kostnaderna samt att det kan förmodas råda en viss obalans i avgiftssystemen. Det kan därför, enligt utredningen, finnas anledning att se över tillämpningen av kostnadsansvaret enligt gällande trafikpolitiska beslut.

Grundprincipen för dagens avgiftssystem är således att infrastrukturhållarens kostnader skall täckas i sin helhet. Avsteg från principen om täckning av infrastrukturhållarens kostnader kan dock göras efter särskild analys. I sammanhanget kan nämnas att i den trafikpolitiska propositionen 1988 framhölls risken för att kravet om full kostnadstäckning kan leda till att befintliga trafikläggningar underutnyttjas genom att priset för en enskild transport blir för högt i förhållande till de extra kostnader denna för med sig. Å andra sidan påpekades risken för att avgifter som understiger den samhällsekonomiska genomsnittskostnaden skulle kunna leda till en överefterfrågan som i sin tur kan medföra alltför stora investeringar i trafikläggningar och transportmedel. I de fall ett fullt samhällsekonomiskt kostnadsansvar kan beräknas leda till effektivitetsförluster lämnades därför möjlighet till att ge avkall på kravet om full kostnadstäckning.

Idag täcker trafikavgifterna endast en mindre del av kostnaderna för järnvägens infrastruktur. Hur stor del av underskottet som motiveras med avsteg från kostnadsansvaret

framgår dock inte av det trafikpolitiska beslutet. I departementspromemorian "Trafikavgifter på samhällsekonomiska villkor" (1992:44), rekommenderas en regelbunden och samtidig justering av såväl infrastrukturavgifter som avgifter för externa effekter. Dessutom förordas att avsteg från marginalkostnadsansvaret och täckningen av infrastrukturhållarens kostnader redovisas och genomföres konsekvent. Därmed skulle enligt promemorian kostnadsansvaret renodlas och en strävan mot likabehandling mellan transportslag fullföljas.

Med hänvisning till den beredning som får förutsättas ske inom regeringskansliet av den promemoria som tagits fram har utredningen dock avstått från att företa några närmare analyser av frågan. Dock kan konstateras att någon sådan översyn och prövning ännu inte ägt rum. Samtidigt gäller att kunskapen om trafikens s.k. externa effekter har ökat sedan det trafikpolitiska beslutet skrevs 1988. Vidare har en rad andra förändringar skett av bl.a. trafikförutsättningar. Därmed avses t.ex. den påbörjade avregleringen av den långväga busstrafiken och förändringar av de skatter och avgifter som tas upp från trafiksektorn, t.ex. sloandet av kilometerskatten och höjda drivmedelsskatter. Enligt kommitténs mening är det därför angeläget att en omprövning görs av kostnadsansvarets utformning.

I sammanhanget aktualiseras även frågan om hur systemet för banavgifter bör utformas. Av redovisningen ovan framgår således att det kan finnas orsak att delvis ifrågasätta banavgifternas nuvarande utformning. Fortfarande finns dock ett antal oklara punkter i de studier som hittills gjorts varför det kan finnas anledning att närmare utreda denna fråga. Mot denna bakgrund föreslås därför att en vidare utredning genomförs där nuvarande metod för att räkna fram marginalkostnader utvärderas. Vidare bör ses över alternativa sätt att utkräva kostnadsansvar för olyckor. En möjlighet är därvid att införa krav om olycksförsäkrade fordon. Slutligen bör utredas ett slopande av de fasta fordonsavgifterna eftersom de sannolikt motverkar uppbyggandet av en effektiv disposition av fordon.

Vad gäller trängselavgifter bör dessa emellertid införas redan i inledningsskedet av ett avreglerat järnvägssystem i syfte att öka styrningen i kapacitetsfördelningen. Som redan diskuterats ovan finns på en avreglerad marknad med flera aktörer på spåret behov av att med hjälp av priset som styrmedel vid banfördelningen åtskilja aktörernas önskemål om tåglägen. Det bör framhållas att utredningen dock inte tar ställning beträffande avgiftsnivåer eller till vilken del de totala infrastrukturkostnaderna skall finansieras med avgifter respektive statliga anslag. Det

bör istället åligga banfördelningsfunktionen att ta fram underlag för att kalkylera fram avgifterna samt att närmare utforma dessa i detalj. I avvaktan på att banfördelningsfunktionen bildas förslår utredningen att uppdraget att studera trängselavgifternas utformning ges till en särskilt utsedd grupp.

12 UPPDELNINGEN I STOM- OCH LÄNSJÄRNVÄGAR

Det statliga bannätet är sedan 1988 års trafikpolitiska beslut uppdelat i två huvudgrupper, nämligen stomjärnvägar och länsjärnvägar. Malmbanan och Inlandsbanan har dock med hänsyn till särskilda skäl inte inordnats i dessa båda grupper. Klassificeringen av bandelarna har betydelse för trafikeringsrättens utformning och vilket investeringssystem som skall gälla.

Erfarenheterna av den nuvarande banuppdelningen är blandade. Som positivt får betecknas det ökade engagemang och den helhetssyn på trafikfrågor som vuxit sig allt starkare på regional nivå. Kritik har dock riktats mot att vissa länsjärnvägar som Boden - Haparanda, Hargshamn - Örbyhus och Malmö - Ystad har sammanbindande funktioner i det internationella järnvägsnätet bl.a. på grund av anslutande färjetrafik. Enligt detta synsätt bör sådana banor inlemmas i stomnätet med den övergripande syn som därmed kan tillämpas vid investeringsplaneringen. På motsvarande sätt har ifrågasatts länsstyrelsernas möjlighet att beakta investeringsbehovet för godstrafiken på sådana länsjärnvägar som endast i ringa utsträckning är väsentlig för länets egen trafik. Riksdagen har mot bl.a. denna bakgrund förutsatt att frågan om banindelningen kommer att behandlas inom ramen för den förestående utvärderingen av 1988 års järnvägspolitiska beslut (TU bet. 1991/92:19).

Enligt utredningen kan ifrågasättas om den nuvarande indelningen är befogad för investeringsprioritering och kostnadsansvar. Kostnadsansvaret för järnvägar bör i större utsträckning styras av vilka ändamål som skall tillgodoses. Om en länsjärnväg har en viktig funktion som start- eller slutpunkt i ett interregionalt nät är det naturligt att Banverket, som har ett övergripande ansvar, medverkar och täcker kostnaderna för den kapacitet och standard som behövs för dessa ändamål. Vidare är godstrafik på järnväg ofta långdistant - till skillnad från trafiken på väg - varför även i dessa fall investeringsbehovet bör bedömas på en nationell nivå.

Detta talar för att den slutliga behandlingen av godstrafikens investeringsbehov bör ske på nationell nivå av Banverket efter samråd med regionala företrädare och intressenter. Vad gäller den regionala

investeringsplaneringen för persontrafiken bör denna ta fasta på trafikens funktion snarare än administrativa indelningar av bannätet.

Som en konsekvens av utredningens förslag kommer det framdeles att finnas möjligheter att ansöka om tåglägen på hela järnvägsnätet, såväl på länsjärnvägarna som på stomnätet. Utredningen kan därvid konstatera att förslaget om att ensamrätten till trafikeringen på hela järnvägsnätet avskaffas inte i sig medför behov av en förändring beträffande uppdelningen i stomnät respektive länsjärnvägar.

Inom ramen för denna utredning, med hänsyn tagen till de synpunkter som framkommit under arbetets gång, har emellertid inte uppdagats några tungt vägande skäl för ett bibehållande av indelningen i stom- och länsjärnvägsnät. Utredningen föreslår därför att ett slopande av indelningen övervägs. Det bör dock framhållas att en förändring av nuvarande banklassning förutsätter en omförhandling av den gällande principöverenskommelsen mellan staten, SLTF och de båda kommunförbunden, eftersom denna bl.a. bygger på banklassningen.

Innan beslut tas om ett slopande av denna banindelning, bör dock finansieringsfrågan utredas närmare, bl.a. med hänsyn till hur LTA-anslaget skall fördelas i framtiden. Ett sätt att hantera frågan framförs i Banverkets treårsplan för 1994-1996, där man föreslår att den del av LTA-anslaget som avser järnväg, skall föras över till Banverket. Detta motiveras av att behovet av samordning och rimlig avvägning mellan satsningar på åtgärder på länsjärnväg respektive stomjärnväg utförs bäst om detta sker inom samma myndighet. Dessutom påpekar Banverket att det ofta krävs betydande resurser under kort tid för att uppgradera de olika länsjärnvägarna till nödvändig standard, vilket inte kunnat inrymmas inom länens LTA-ramar.

13 UTREDNINGENS SYN PÅ ALLMÄNNA ORGANISATIONS- OCH ANSVARSFRÅGOR

I och för sig ingår det i utredningens uppdrag att analysera rollfördelningen mellan SJ, trafikansvariga, banhållare och andra intressenter. Ansvarsfördelningen mellan Banverket och SJ slogs fast så sent som 1988. Att nu göra en ny översyn är enligt utredningens uppfattning ett mycket omfattande uppdrag i sig. En sådan översyn borde också innefatta en genomgång av principerna för statens styrning av Banverket. Detta har inte varit möjligt att genomföra inom ramen för denna utredning som ju i huvudsak behandlar frågan om själva avregleringen. Men utredningen anser det viktigt att en sådan översyn genomförs.

När det gäller synen på organisationsfrågorna från konkurrenssynpunkt inför en avreglering anser utredningen att det principiellt vore att föredra att en del av de funktioner som i någon mån är gemensamma för järnvägssektorn (för närmare definition, se avsnitt 10.4) bröts ut ur SJ. De kunde därvid föras antingen till Banverket eller till en självständig enhet.

En självständig enhet skulle kunna fungera så att samtliga för järnvägssektorn gemensamma funktioner förs ut ur SJ och läggs i ett driftsbolag. Detta bolag skulle ägas och styras gemensamt av Banverket och trafikföretagen på ett sådant sätt att trafikföretagen har majoritetsinflytande, men det största trafikföretaget har mindre än hälften av rösterna och andelarna. På detta sätt skulle man kunna uppnå såväl konkurrensneutralitet som inflytande från berörda parter.

Av det underlag som SJ ställt till utredningens förfogande (se bilaga 14) framgår att för järnvägssektorn i huvudsak gemensamma funktioner inom SJ svarar för i storleksordningen tre fjärdedelar av totala rörelsekostnader inklusive avskrivningar i resultaträkningen. Om samtliga gemensamma funktioner bryts ut ur SJ skulle följande konsekvenser uppkomma:

- Merparten av tillgångarna i SJ:s balansräkning skulle försvinna ut ur affärsverket. Enbart mark och fastigheter motsvarar ett bokfört tillgångsvärde om drygt fyra miljarder kronor. Detta skulle då allvarligt påverka soliditeten och som en följd av detta även kreditvärdigheten. I själva verket skulle

en sådan transaktion medföra att SJ:s kapital i balansräkningen skulle uttraderas. Om SJ skall hållas ekonomiskt intakt måste därför ett kapitaltillskott ske från ägarens sida motsvarande tillgångarnas bokförda värde.

- För samtliga gemensamma funktioner till Banverket skulle en betydande del av SJ:s driftskostnader föras bort från den direkt konkurrensutsatta verksamheten och det tryck från marknaden som detta innebär. Banverket arbetar för närvarande efter samhällsekonomiska mål. Att då, utan översyn av styrformer m.m., föra över verksamhet som i huvudsak skall drivas efter företagsekonomiska kriterier in i Banverkets organisation, kan orsaka målkonflikter. För man över merparten av de gemensamma funktionerna till Banverket skulle man i praktiken också åter skapa stora delar av den SJ-organisation som fanns före nuvarande uppdelning i ett SJ och ett Banverk.
- Utredningen känner tveksamhet inför att utan starka skäl rekommendera åtgärder som riskerar att på kort sikt slå sönder en fungerande struktur. De störningar detta ger upphov till kommer direkt att drabba järnvägens kunder på både gods- och persontransportmarknaden. Utredningen kan heller inte utesluta risken för kostnadsökningar för tågdriften med en så pass drastisk förändring av det största järnvägsföretagets struktur och funktion.

Vid diskussion om de gemensamma funktionerna dras ofta paralleller med Luftfartsverket, där såväl kontrollen av fastighetsbeståndet på flygplatserna som trafikledningen handhas av affärsverket Luftfartsverket. Där finns dock faktorer som gör att situationerna inte blir helt jämförbara.

- Den nuvarande organisationen inom luftfarten har en mycket lång tradition, som kan härledas ända till flygets barndom.
- Luftfartsverket är ett affärsverk som har att leva på marknadens villkor. Man finansierar verksamheten huvudsakligen via avgifter på flygbolag och passagerare.
- Järnvägens trafikledning tvingas ingripa som störningsupplösare betydligt oftare än vad som är fallet inom luftfarten. Själva produktionen inom järnvägen är därför avsevärt mer komplicerad.

Sammanfattningsvis finner utredningen att det från

konkurrenssynpunkt vore principiellt fördelaktigt om vissa av de gemensamma funktionerna organiseras neutralt utanför SJ. Samtidigt riskerar då andra negativa följdverkningar på järnvägsverksamheten att bli så pass allvarliga att utredningen framöver istället föreslår andra lösningar för att uppnå tillfredsställande konkurrensneutralitet. Skulle järnvägsmarknaden på sikt utvecklas mot ett stort antal operatörer, med följd att SJ:s roll i järnvägsverksamheten blir mindre än idag kan man omvärdera utredningens förslag till organisation av de gemensamma funktionerna.

De operatörer som kommer att nyttja SJ:s järnvägs-gemensamma funktioner kommer givetvis att ha garantier för konkurrensneutral prissättning och hantering i övrigt. För att säkerställa förtroendet från dessa operatörer föreslår utredningen därför att de gemensamma funktionerna med jämna mellanrum utsätts för särskilda revisioner.

I den händelse att SJ skall bolagiseras anser utredningen det vara starkt önskvärt från konkurrensneutral synvinkel att de gemensamma funktionerna hålls utanför ett nybildat SJ-bolag. Funktionerna skulle då kunna kvarstanna i affärsverket medan själva tågverksamheten bolagiseras. En överföring till bolagsform skulle minska insynen, minska tilltron till neutraliteten och försvåra möjligheterna att senare göra sådana organisationsförändringar som utvecklingen kan ge anledning till.

14 BANFÖRDELNING OCH TRAFIKLEDNING

14.1 Sammanfattning av utredningens förslag

- * **Ansvar**et för banfördelning förläggs till en fristående enhet inom Banverket.
- * **Funktionerna** för tidtabellskonstruktion och trafikledning organiseras fristående inom SJ:s organisation, där en separat styrgrupp bestående av järnvägens olika intressenter ansvarar för verksamhetens allmänna inriktning.
- * **Statens Järnvägsnämnd** avgör ärenden som innebär överklagande av beslut.

14.2 Trafikledningsorganisationens nuvarande roll

SJ ansvarar idag för tågplaneläggning, tidtabellskonstruktion samt den operativa trafikledningen. Banverket ansvarar för investeringar i och underhåll av den tekniska trafikledningsutrustningen. Trafikledningsorganisationen består av ungefär 1 200 personer.

Bedömningar av marknadens krav på transporter och tider för dessa ligger till grund för SJ:s **tågplaner och tidtabeller.**

Som ett resultat av SJ:s marknadsanalyser inom persontrafiken uppstår krav på

- tågplanen med avseende på restider, avgångstider, antal förbindelser och nätverk av rese-möjligheter
- vagnarna med avseende på komfort, service
- dragkraften med avseende på hastighet, dragförmåga och tillförlitlighet
- banan med avseende på kapacitet, standard och nya rese-möjligheter
- terminalerna med avseende på service och tillgänglighet
- säljprodukter med avseende på prisstruktur, rabatter etc.

- den operativa ledningen med avseende på säkerhet, punktlighet och kostnadseffektivitet

Inom godstrafiken blir resultatet av SJ:s marknadsanalyser krav riktade exempelvis mot

- tågplanen med avseende på avgångs- och ankomsttider för godset samt nätverk med transportmöjligheter
- vagnarna med avseende på lastförmåga, lastning och lossning
- dragkraften med avseende på hastighet, dragförmåga och tillförlitlighet, bärighet och nya transportmöjligheter
- banan med avseende på kapacitet, bärighet och transportmöjligheter
- terminalerna med avseende på service och tillgänglighet
- den operativa ledningen med avseende på säkerhet, punktlighet och kostnadseffektivitet

De flesta krav påverkar såväl trafikföretag som banhållning. Kundkraven kan inte formuleras som specifika krav riktade mot enbart enskilda funktioner, såsom tågplaneuppbyggnad, utan avser transportprodukternas utformning i dess helhet.

För närvarande sker en stor årlig revision av tågplanen inför tidtabellsskifte i juni varje år, samt en justering i januari. Godstrafiken fordrar en stor flexibilitet beroende på kund-, marknads- och konjunkturförändringar. Persontrafiken är inte lika beroende av denna flexibilitet. Det är snarare så att kunderna förmodas sätta större värde på stabilitet i tidtabellerna. Utöver de rena kundkraven påverkas tågplanen också av ett flertal tekniska faktorer exempelvis:

- bantekniska förutsättningar och säkerhetskrav
- bankapacitet (trånga sektorer och hastighet)
- planerat banarbete
- stations- och terminalkapacitet
- tågens hastighet, vändnings- och växlingstider

Tågplane- och tidtabellsarbetet sker i samarbete mellan SJ

och Banverket. Parterna ingår s.k. banupplåtelseavtal. I dessa specificeras bl.a. tider för trafik respektive banarbete, hastigheter, axellaster m.m. Banupplåtelseavtalet blir på detta sätt ett tillgänglighetskontrakt mellan banhållare och trafikföretag. Tågplanearbetet resulterar i en tidtabell. Tågplanen är i huvudsak en företagsintern plan, innehållande bl.a. antal tåg och tågrörelser, i syfte att möta marknadens krav grundad på företagets marknadsbedömning. Med flera företag på marknaden skulle tågplanearbetet huvudsakligen ske inom företagen. Dessa olika tågplaner måste sedan samordnas till en tidtabell för hela järnvägsnätet.

Den operativa trafikledningens roll är att:

1. På ett trafiksäkert sätt effektuera den uppgjorda tidtabellen.
2. Vid störningar i trafiksystemet göra prioriteringar i trafiken för att fördela utrymmet på spåret så att så optimala lösningar som möjligt erhålls. På en dag uppstår i genomsnitt 500 olika störningar i trafiken som erfordrar någon form av åtgärd från trafikledningen.

Järnvägstrafiken skiljer sig från övriga transportslag såtillvida att man är begränsad till de spår som finns tillgängliga. Där ska samsas tåg med både olika hastighet (60-200 km/tim) och vikter. Ett snabbare tåg kan inte köra om ett långsammare med mindre än att trafikledningen vid dubbelspår exempelvis leder över det ena tåget i mötande tågs spår. Uppstår tekniska fel (tåg går sönder på linjen, kraftiga snöoväder, signal- och växelfel m.m) uppstår kedjeeffekter i systemet.

För att klara av sina uppgifter både vid trafikupplägg och vid störningssituationer behöver trafikledningsfunktionen dels marknadskännedom så att kundorienterade prioriteringar kan göras och dels kunskap om banans tekniska förutsättningar. Detta kräver att trafikledningen aktivt deltar i banhållarens och trafikföretagens planering, såväl vad gäller teknik som tågplan. En effektivt fungerande trafikledning har en stor inverkan på punktligheten.

För närvarande när ett stort trafikföretag, SJ, helt dominerar marknaden sker tidtabellsarbetet och trafikledningen integrerat inom SJ:s organisation. Till trafikledningen hör för närvarande också SJ:s lok-, vagn- och personalledning. Beslut har dock fattats om att renodla organisationens uppgifter till att enbart avse tidtabellsläggning och operativ trafikledning.

14.3 Tänkbara inledande alternativ till organisation

I en avreglerad situation, där flera aktörer kan förekomma på marknaden, kommer det till en ny uppgift i förhållande till dagsläget, nämligen frågan om hur bankapaciteten skall fördelas mellan konkurrerande företag. Denna funktion benämns i det följande "banfördelning". Det blir därvid viktigt att arbetet med banfördelning, tidtabellskonstruktion och operativ trafikledning kan bedrivas på konkurrensneutrala och icke diskriminerande villkor. Dessa funktioner måste därför ges en organisatoriskt oberoende ställning.

Det underlag som tagits fram under utredningsarbetet visar på att det finns starka samband mellan banfördelning, tidtabellskonstruktion och trafikledning. Utredningen vill därför inledningsvis diskutera tre organisationsalternativ, där dessa funktioner hålls samman.

- (a) Funktionerna förläggs till Banverket.
- (b) Funktionerna ligger kvar hos den största operatören, men organiseras så att de ges en oberoende ställning
- (c) Funktionerna organiseras fristående från Banverket och SJ.

Nedan diskuteras fördelarna med respektive alternativ och därefter följer utredningens överväganden och förslag.

(a) Funktionerna förläggs till Banverket

Det finns operativa samband mellan banhållning, banfördelning samt trafikledning:

Banhållning:

Att förvalta och driva järnvägen för att tillgodose trafikoperatörens behov av infrastruktur.

Banfördelning:

Att fördela tåglägen så att infrastrukturen och trafikresurserna utnyttjas effektivt för att tillfredsställa kundernas behov.

Trafikledning:

Att på ett trafiksäkert och effektivt sätt leda alla tågrörelser på banan i enlighet med upprättad tidtabell samt vidta åtgärder så att effekten av störningar i trafikproduktionen minimeras.

Banfördelning och banhållning

Banhållaren behöver också tid på banan för att kunna fullgöra sina uppgifter. Om det finns ett gemensamt ansvar för banhållning och banfördelning ges möjlighet till att man inom organisationen kan sträva mot att underhålla banan vid tidpunkter när det ger litet, eller inget trafikbortfall. Detta skulle förmodligen underlättas om ekonomiska incitament kom till användning.

Banfördelning och trafikledning

Ett kontinuerligt samarbete behövs mellan banfördelare och trafikledning för att tidtabellen skall bli en realistisk dispositionsplan. Detta gäller framför allt om den framtida banupplåtelsen skall ske genom fördelning av enskilda tåglågen. Dessutom uppstår under gällande planperiod behov av exempelvis extratåg som då behöver planläggas snabbt av banfördelaren och trafikledningen.

Banhållning och trafikledning

Trafikledningen är central från säkerhetssynpunkt. Man kan argumentera för att funktionen bör läggas i anslutning till banhållaren därför att den då kommer att ingå i en obruten ansvarskedja som inkluderar inspektion av anläggningar samt den säkerhetsmässiga kommunikationen vid arbeten på banan. Gentemot trafikoperatörerna utgör trafikledningen en sista bekräftelse på att banan tekniskt och säkerhetsmässigt är farbar. Den tekniska utrustningen ingår idag i banhållarens ansvarsområde. Incitamenten för en framtida teknisk utveckling skulle då kunna bli större om ansvaret för såväl teknisk utrustning som användandet av denna låg samlat.

Med detta resonemang skulle banfördelningen och trafikledningen som helhet organiseras tillsammans med infrastrukturen inom Banverket.

I fortsättningen utgår diskussionen från att banhållningen ligger kvar hos Banverket. I det följande rör argumentationen var banfördelning inklusive tidtabellskonstruktion samt trafikledning skall förläggas.

(b) Funktionerna förläggs till den största operatören

Argumenten för att lägga ansvaret hos den största operatören, i fortsättningen kallad huvudoperatören, bygger på en annan grundfilosofi beträffande synen på i första hand trafikledningsfunktionen jämfört med alternativ (a). Denna kan formuleras på följande sätt:

Huvudsyftet med banfördelning, tidtabellskonstruktion och trafikledning skall vara att marknadens behov av transporter tillfredsställs på ett kostnadseffektivt sätt. Marknadskraven skall därför vara utgångspunkten för val av struktur.

Kundens krav styr kvaliteten och omfattningen på den tjänst som trafikföretaget lägger in i tågplanen, får sig tilldelat genom tidtabellsläggningen och tillhandahåller i form av tågtrafik. Kunden ska inte behöva tveka om vem som har ansvaret för den transporttjänst han köper. För att operatören skall kunna ta detta ansvar bygger huvudoperatörsmodellen på att trafikföretaget kan kontrollera hela undervägsarbetet, dvs. även den enhet som leder och planerar tågrörelsen. Trafikledningen utgör sista länken i transporttjänsten. Vid normala driftsförhållanden kan tågföringsarbetet ske avtalsmässigt, baserat på trafikföretagens krav. Vid större trafikstörningar sätts dock tillämpningsbara direktiv ur spel och det primära blir att åter få igång trafiken för att få fram resenärer och gods. Trafikledningen måste i dessa lägen ha möjlighet att förfoga över resurser i form av dragkraft, vagnar och personal för att kunna ta beslut om exempelvis

- beordring av hjälplok
- tågsättsvändningar
- hänvisning av resande till andra tåg
- beställning av eventuell ersättningstrafik med buss
- omledning av trafik till annan linje
- inväntandetider
- frångående av överenskommelse om förtursordning mellan olika tåg

I denna process bör då också kontakt tas med berörda godskunder och information ges till persontrafikresenärer.

Alla dessa ingrepp får konsekvenser på trafikföretagens ekonomi.

Tanken med huvudoperatörsmodellen är att den operatör som är störst inom ett område tar ansvaret för koordineringen av trafikföretagens tågplaneförslag samt den operativa trafikledningen. Till en början innebär detta att SJ

fortfarande är huvudoperatör på huvuddelen av nätet och t.ex. BK-Tåg får huvudansvaret för trafikledning på det bannät där de är huvudoperatör. I den mån nya operatörer kommer in och blir dominerande kan ansvaret överlätas på dessa. Trafikföretagen skulle också kunna överlåta dessa funktioner till varandra genom affärsmässiga avtal. Tidtabells- och trafikledningsenheten skulle då ligga kvar inom det största trafikföretaget. Fördelen med denna modell skulle vara att hela verksamheten förläggs så nära marknaden som möjligt.

(c) Funktionerna förläggs i en fristående neutral enhet, antingen som myndighet eller i en av järnvägsföretagen samägd organisation

I den här modellen är funktionernas struktur densamma som i huvudoperatörsmodellen. Funktionerna bryts dock ut ur SJ och placeras neutralt. Denna organisation sluter banupplåtelseavtal med Banverket för hela nätet. I avtalet specificeras tider, axellaster, hastigheter m.m. Därefter sluts avtal med respektive järnvägsoperatör/aktör.

Verksamheten finansieras via avgifter från operatörerna/aktörerna. Dessa får insyn i och ansvar för verksamheten via representantskap i en styrelse. Fördelen med denna modell är att den har stora förutsättningar att bli helt obunden gentemot Banverket såväl som neutral mot olika operatörer.

14.4 Utredningens överväganden och förslag

Som nämnts tidigare kan det anföras skäl för att funktionerna för **banfördelning, tidtabellskonstruktion och operativ trafikledning** läggs i samma organisation eftersom verksamheterna är intimt kopplade till varandra. Tågplaner och tidtabeller utgör ju grunden för ett banupplåtelseavtal med en järnvägsoperatör eller -aktör. Den operativa trafikledningens roll blir sedan att möjliggöra tågproduktion enligt tidtabellen.

För att förlägga funktionerna inom Banverkets ansvarsområde talar att man då har möjlighet att uppnå ett samlat ansvar för bana, spårupplåtelse samt trafikledning. En sådan lösning är också konkurrensneutral gentemot olika järnvägsoperatörer. För närvarande finns det dock vissa skäl som talar emot en sådan lösning:

- Statsmakternas starkt ökade infrastruktuursatsningar medför press på Banverket, varför tidpunkten inte är den rätta för att lägga ytterligare uppgifter på verket.

- Utredningen anser att man inte utan starka skäl bör förändra en fungerande organisationsstruktur.
- Utredningen stöder tankegången att banfördelning, trafikledning och tågdrift skall syfta till att tillfredsställa **marknadens transportefterfrågan**. Särskilt när det gäller de operativa trafikledningen är det viktigt att de som verkar där får göra det i en organisatorisk struktur som ligger så nära marknaden som möjligt.

När det gäller tanken att lägga verksamheten i en neutral organisation ter sig denna som den mest konkurrensneutrala lösningen. Visserligen kan det finnas risk för att den största järnvägsoperatören eller -aktören får en dominerande ställning, men detta kan lösas med exempelvis restriktioner i röstetal i styrelsen. Utredningen ser dock en viss risk med en fristående organisation. Erfarenheten visar att när man bryter ut en organisation på detta sätt får man oftast en kostnadsökning, dels vid uppstartningen, men även i den löpande driften. Verksamheten måste ju ha sitt eget ekonomisystem, egen administration etc. Väljer man associationsform där aktörerna blir delägare uppstår komplicerade processer varje gång operatörer träder in på eller ut från marknaden. Man kan också ifrågasätta lämpligheten av att i dagsläget starta nya organisationer inom järnvägsdriften. Dessutom finns en risk för att verksamheten blir en isolerad ö mellan operatör och banhållare där personalrotationen och motivationen blir ohälsosamt låg.

Lägger man ansvaret hos den störste operatören för respektive trafikledningsområde kan det istället uppstå problem i form av bristande konkurrensneutralitet mellan operatörerna. Dessutom kommer verksamheten att splittras upp mellan olika operatörer, vilket försvårar det övergripande tidtabells- och trafikledningsarbetet. Utredningen förordar därför att man strävar efter att samla funktionerna i så få enheter som möjligt för att underlätta samordningen. Med huvudoperatörsmodellen kommer dock kravet på närhet till marknaden att tillfredsställas.

Eftersom utredningen föreslår att tillträdet till järnvägsmarknaden skall vara fritt för alla järnvägsaktörer för att skapa förutsättningar till konkurrens måste konkurrensneutraliteten när det gäller banfördelning och trafikledning tillmätas betydande vikt. Denna aspekt gör sig i särskild grad gällande i fråga om ansvaret för banfördelningen. Utredningen anser att när det gäller denna funktion bör neutraliteten i förhållande till olika järnvägsoperatörer inte kunna ifrågasättas.

Inget av de olika alternativen kan väl anses vara helt optimalt. Det får nog accepteras att man i varje alternativ kommer att kompromissa mellan olika variabler och intressen. Utredningen strävar dock efter att organisationen av verksamheten skall uppfylla följande krav:

- Vara konkurrensneutral och icke diskriminerande
- Ha en närhet till marknaden
- Kunna ta hänsyn till banhållarens krav och önskemål
- Kunna förmedla och påverka marknadens krav på spårssystemen
- Drivas kostnadseffektivt
- Ge aktörerna tillräcklig möjlighet till inflytande
- Agerande och beslut skall kunna överklagas snabbt och effektivt

Utredningen har att väga kravet på konkurrensneutralitet mot vinsterna med att ha samtliga funktioner samlade i en enhet. Utredningen beaktar också att den operativa trafikledningen utgör en viktig beståndsdel i järnvägsföretagens produktkvalitet. Då trafikledningen är viktig för järnvägens produktkvalitet bör funktionen ligga nära marknaden, dvs. hos operatörerna. När det gäller banfördelningen bör man däremot välja en lösning som innebär att konkurrensneutraliteten i förhållande till olika järnvägsoperatörer inte kan ifrågasättas. Det är tveksamt om det är möjligt att uppnå erforderlig konkurrensneutralitet om man förlägger banfördelningsansvaret till trafikföretagen. Utredningen förordar därför att ansvaret för banfördelningen förläggs till Banverket.

För att minska risken för intressekonflikter mellan Banverkets och tåg företagens behov av tillträde till spåren bör banfördelningsansvaret organiseras fristående från Banverkets övriga verksamhet.

Banfördelningsfunktionen skulle då få följande arbetsuppgifter:

- samordna och övervaka tidtabellskonstruktionen
- fungera som skiljedomare i banfördelningen, fatta det slutliga beslutet om densamma samt vara avtalspart gentemot operatörerna och trafikledningen i

banupplåtelseavtalet

Då Banverket självt är stor intressent när det gäller att få tillgång till spåren är det angeläget att incitamentssystem utvecklas för att stimulera Banverket till att bedriva sitt arbete under tider då tågtrafiken påverkas minst. Detta kan i en framtid ske exempelvis genom att Banverket likväl som operatörerna på samma villkor får erlägga avgifter för att få tillgång till spåren. Dessa avgifter kan utformas så att Banverket ges incitament till att dels förlägga arbetet till lågtrafiktider, dels uppta bankapacitet under så kort tid som möjligt. Dessa frågor kräver emellertid ytterligare överväganden innan beslut kan fattas (se även avsnitt 11.5.2).

Utredningen har kommit fram till att tidtabellskonstruktion är en mycket specialiserad verksamhet, som kräver lång erfarenhet av och nära samverkan med trafikledningen. Utredningen förordar därför att dessa specialister inordnas i trafikledningsorganisationen men självfallet utnyttjas av Banverket i dess arbete med banfördelningen. Resultatet av banfördelningen blir ju en tidtabell, som järnvägsoperatörerna har att utgå ifrån och som trafikledningen skall åta sig att genomföra.

Ansvar för banfördelningen förläggs således till Banverket. För att kunna utöva detta ansvar fordras delar av den kompetens - framför allt inom området tidtabellskonstruktion - som finns inom trafikledningen. Trafikledningens roll blir dels att gentemot banfördelningsansvarig klarlägga tillgängliga korridorer och tider samt därefter effektuera de mellan Banverket och trafikansvariga ingångna avtalen. Detta upplägg innebär att operatörer skriver avtal med Banverkets banfördelningsfunktion, men då trafikledningens uppgift blir att effektuera de ingångna avtalen bör det även finnas ett avtalsförhållande mellan banfördelningsfunktionen och trafikledningen. För att systemet skall fungera är det också önskvärt att parterna utarbetar någon form av sanktionsystem för de tillfällen när villkoren i de upprättade avtalen inte kan hållas. Även banfördelningsbesluten skall kunna överklagas till Statens Järnvägsnämnd.

Vad beträffar den operativa trafikledningen föreslår utredningen att verksamheten tills vidare ligger kvar hos SJ. SJ har nyligen omorganiserat sin trafikledningsfunktion så att den renodlats till att ha ansvar enbart för trafikledning och tidtabellsläggning. Denna nya struktur kan nu på ett enkelt sätt vidareutvecklas för att bli konkurrensneutral enligt följande:

Funktionen läggs fristående inom SJ. Verksamheten leds av en central styrgrupp vars ansvar är:

1. Verksamhetens allmänna inriktning
2. Budget och ekonomisk rapportering

Styrgruppen bör bestå av representanter från järnvägsoperatörer och -aktörer och banhållaren, t.ex. SJ, andra operatörer, länstrafikhuvudmän, statens upphandlare av persontrafik samt Banverket. Styrgruppen bör utses av regeringen.

Då det kommer att finnas partsintressen i styrgruppen bör den operativa verksamheten ledas av en chef som självständigt fattar alla operativa beslut.

Organisatoriskt kommer trafikledningen att ligga i SJ. Under en övergångsperiod så länge SJ ansvarar för den dominerande delen av Sveriges tågtrafik anser utredningen det rimligt att SJ får behålla ett stort inflytande i hur den operativa trafikledningen fullgör sina uppgifter i enlighet med fastställd tidtabell och prioriteringsordning. Utredningens avsikt med detta inflytande är att underlätta SJ:s kvalitetsuppföljning av tågproduktionen, eftersom denna utgör en viktig faktor för järnvägens styrka på transportmarknaden. Det får dock givetvis inte förekomma att SJ genom sin dominerande ställning diskriminerar andra operatörer till fördel för den egna verksamheten.

På avgränsade banor där annan operatör än SJ bedriver merparten av trafiken, anser utredningen det rimligt att denna operatör då också får ansvara för trafikledning enligt samma principer som föreslagits för SJ. Detta bör gälla som grundprincip även om en bedömning bör göras från fall till fall av vad som är tekniskt och praktiskt möjligt med hänsyn till samordning och säkerhet.

Trafikledningen skall vara ekonomiskt självbärande, men inte ha något vinstkrav. Verksamheten bör finansieras via avgifter från operatörerna.

SJ:s trafikledning utför idag vissa interna serviceuppdrag åt SJ:s övriga funktioner. Det kan exempelvis röra sig om hjälp till kunder med ersättningsbussar vid tågfel. Andra operatörer bör kunna välja om de via avtal med trafikledningen vill ansluta sig till dessa servicefunktioner eller om man vill sköta detta i egen regi.

Banfördelnings- och trafikledningsbeslut bör kunna överklagas till Statens Järnvägsnämnd enligt regler som

utredningen behandlar i kapitel 16. Statens Järnvägsnämnd skall också ges full insyn i hur trafikledningskostnaderna fördelas mellan intressenterna för att förhindra eventuell misstanke om att SJ bokföringstekniskt exempelvis kan överdebitera externa intressenter.

Uppfyller då denna struktur kraven i avsnittets inledning?

- Konkurrensneutral och icke-diskriminerande

Vad beträffar banfördelning bör denna kunna betraktas som konkurrensneutral i och med att ansvaret förläggs till en fristående enhet inom Banverket.

Vad beträffar trafikledningen är det givetvis en viss risk förknippad med att förlägga verksamheten hos den stora operatören, men kraven bör kunna uppfyllas genom att:

1. En partsammansatt styrgrupp beslutar om verksamhetens inriktning
2. En självständig chef leder den operativa verksamheten
3. Beslut kan överklagas till Statens Järnvägsnämnd

- Närhet till marknaden och inflytande för aktörerna

Dels genom att trafikledningen är operatörsanknuten, dels genom den partsammansatta styrgruppen uppnås en god närhet till marknaden för den operativa verksamheten.

- Hänsyn till banhållarens krav och önskemål

Genom att Banverket själva får påverka utnyttjandet av banan via banupplåtelseavtalen och därmed får kontroll över tider för trafikering kontra banarbeten anses deras krav och önskemål vara tillgodosedda. Banverket finns dessutom representerade i trafikledningens styrgrupp. Dock måste säkerställas neutral behandling av utrymme för trafik kontra banarbeten.

- Kunna förmedla och påverka marketns krav på spårsystemen

Ett systematiserat samarbete mellan operatörer och Banverket behöver etableras för att detta skall åstadkommas.

- Drivas kostnadseffektivt

Då verksamheten finansieras via avgifter från operatörerna och styrgruppen har ansvar för budget- och ekonomisk

rapportering kommer det att uppstå ett effektivitetstryck i organisationen.

- Möjlighet att överklaga beslut

I och med tillskapandet av en järnvägsnämnd kommer denna rättighet att säkerställas. Viktigt är dock att nämnden ges en sådan struktur och sammansättning att överklaganden snabbt kan behandlas.

15 GEMENSAMMA FUNKTIONER

15.1 Sammanfattning av utredningens förslag

- * Den rullande materiel som används för den av staten upphandlade persontrafiken ställs till samtliga anbudsgivares förfogande vid upphandlingstillfället. Materielen kan därefter disponeras i den upphandlade trafiken av kontrakterad operatör.
- * För att möjliggöra konkurrens inom godstrafiken bör dragkraft som inte längre används i den dagliga trafiken ställas till andra operatörers förfogande för uthyrning.
- * Operatörer som vill parallellkonkurrera med SJ:s övriga persontrafik bör själva anskaffa rullande materiel.
- * Ett vagnbolag bör bildas för att underlätta och samordna nyanskaffning av rullande materiel.
- * Nya operatörer bör kunna ges tillgång till stationsutrymme på konkurrensneutrala villkor utan att för den skull föra över SJ:s förvaltningsansvar på annan på annan part.
- * För de större stationerna med ett flertal intressenter bör lokala stationsråd bildas som då får ansvara för fördelning av utrymme och drift.
- * För mindre stationer med enstaka intressenter skall nya operatörer kunna hyra behövt stationsutrymme på konkurrensneutrala villkor från SJ:s fastighetsförvaltande organisation.
- * Andra operatörer än SJ skall på marknadsmässiga villkor kunna upphandla depåtjänster från SJ.
- * Utredningen förordar inte någon genomgripande omfördelning av ansvaret för terminaler och bangårdar.
- * Andra operatörer än SJ skall dock på marknads- och konkurrensneutrala villkor få åtkomst till tjänster vid SJ:s terminaler och bangårdar och

industrispår, samt också rättighet att köpa tjänster av SJ:s organisation.

- * Inför avregleringen bör förvaltningsansvaret för landets industri-, tillfarts- och lokalspår ses över med syfte att förenkla formerna för tillträde.
- * Mark som operatör eller annan trafikeringrättsinnehavare behöver för sin järnvägsverksamhet, skall på marknadsmässiga villkor kunna arrenderas från SJ.
- * En förutsättning är att berörda tillståndsmyndigheter godkänner markanvändningsplanerna.
- * Andra operatörer än SJ skall kunna köpa verkstadstjänster från SJ:s organisation.
- * Villkoren skall vara marknadsmässiga och ingen operatör skall diskrimineras till förmån för SJ:s egen tågverksamhet.
- * Andra operatörer än SJ skall ges möjlighet att till självkostnad ansluta sig till SJ:s biljettbokningssystem. De skall också ges tillfredsställande insyn i kostnaderna för verksamheten.
- * För att upprätthålla näteffekten i järnvägssystemet med gemensam tidtabell bör det samordningsarbete som idag sker mellan trafikhuvudmännen och SJ utvecklas till att kunna införliva nytillkomna operatörer.
- * Andra operatörer skall till självkostnadspris kunna ansluta sig till SJ:s informationssystem vid stationerna.
- * För att tillgodose kraven på säkerhetsmässig kompetens hos järnvägssystemets aktörer, skall Banverkets och SJ:s utbildningsanläggningar vara öppna för alla aktörer. Järnvägsinspektionen bör fastställa och övervaka kompetensnivåerna och debiteringen för utbildningen skall ske på marknadsmässiga och konkurrensneutrala villkor.
- * Utredningen anser det viktigt att det i samhällets regi kommer till stånd en samordnad och marknadsnära järnvägsforskning även

utanför SJ.

- * **Statens Järnvägsnämnd skall ges insyn i verksamheten vid samtliga gemensamma funktioner och ha mandat att avgöra eventuella tvister. Nämnden skall också kunna ingripa vid misstanke om att någon part diskrimineras.**

15.2 Rullande materiel

15.2.1 Utgångspunkter

Järnvägstrafik är förknippad med höga etableringskostnader för rullande materiel. Lok och vagnar är dyra i inköp och det finns ingen fungerande andrahands- eller hyresmarknad för lok och personvagnar för det svenska järnvägsnätet. Även om man genom en avreglering förenklar tillträdet till marknaden kommer nya aktörer att få svårt att etablera sig om man inte underlättar tillgången till rullande materiel. Detta kan i och för sig ske på flera sätt, både på kort och lång sikt.

På kort sikt får man konstatera att man enbart har den befintliga parken av rullande materiel till förfogande samt att denna till övervägande del finns inom SJ. Den fråga som utredningen har att ta ställning till är om denna vagnpark helt eller delvis bör ställas till marknadens förfogande.

Kortsiktigt kan man antingen skapa en andrahandsmarknad där aktörerna får köpa materiel, eller skapa en hyresmarknad. För att få igång en konkurrens är det troligen smidigare för nya operatörer med ett hyressystem, eftersom det förenklar tillträde till och utträde från marknaden.

Det bör självfallet stå operatörer fritt att själva nyanskaffa rullande materiel. Men för att långsiktigt underlätta och samordna inköp kan en samarbetsorganisation skapas som tar ett övergripande ansvar för anskaffning av rullande materiel som då antingen kan köpas eller hyras av operatörer. Nyanskaffning är dock alltid förknippad med ett risktagande och hur utredningen ser på detta diskuteras längre fram.

För godsvagnar är läget bättre då det finns ett antal privata vagnägare och rena vagnbolag. Det finns heller inga tekniska hinder för att köra utländska vagnar på det svenska bannätet.

Utredningen ser det som angeläget att föreslå åtgärder som förbättrar tillgängligheten till lok och vagnar för

persontrafiken samt dragkraft för godstrafiken. I förslaget vill utredningen prioritera de områden på järnvägsmarknaden där förutsättningarna för konkurrens kan bedömas vara störst, dvs. inom den upphandlade trafiken samt systemtågstrafiken.

För SJ:s s.k. egentrafik, dvs. den persontrafik som SJ bedriver på rent kommersiella grunder, finner utredningen i dagsläget inte tillräckligt starka skäl för att föreslå att den av SJ förvaltade rullande materielen utan vidare skulle ställas till andra operatörers förfogande. Motiven för detta är dels att marknaden i de flesta fall inte räcker till för parallell konkurrens på spåret, dels att det är önskvärt att konkurrensvillkoren är likvärdiga mellan SJ och andra operatörer. Det kan knappast anses rimligt att utan vidare ställa SJ:s materiel till förfogande för en konkurrens räkning för att denne skall starta parallell trafik. Förenklar man tillgången alltför mycket riskerar man dessutom att få in operatörer utan långsiktiga ambitioner på marknaden.

15.2.2 Utredningens överväganden och förslag

Fordonssituationen på det svenska järnvägsnätet för den av trafikhuvudmännen upphandlade trafiken är i en förändringsprocess såtillvida att ägandet av vagnparken tenderar att flyttas ut från SJ. Trafikhuvudmännen har i flera fall själva tagit initiativ till inköp och de har också samarbetat sinsemellan för att upphandla materiel för större regioner än det egna trafikområdet. För att få ägarspridning av rullande materiel även inom den av staten upphandlade trafiken bör det vara möjligt för statens upphandlare att teckna avtal med operatörer där upphandlaren förbehåller sig rätten att återinlösa materielen vid kontraktstidens slut.

Utredningen anser att fordon för den upphandlade trafiken skall vara tillgängliga för marknaden på sådant sätt att priset är känt i förväg och tillgången säkerställd.

För statens upphandlade trafik används idag främst lokdragna tåg som ingår i SJ:s normala lok- och vagnomlopp. Stora delar av denna flotta planeras successivt att bli ersatt av ny materiel av motorvagnstyp, som i utgångsläget knyts till vissa trafikuppgifter. För regionaltågsverksamheten i Mälardalen avses en helt ny motorvagnstyp tas fram. Denna vagnpark kommer i framtiden till stor del vara öronmärkt för de linjer som de trafikerar. Lokdragna tåg - dagens RC-lok med personvagnar - inom den upphandlade trafiken kommer troligtvis bara att finnas kvar på nattågstrafiken till

Norrland.

För trafikhuvudmännens verksamhet används idag antingen THM:s egen materiel (typ X9, X10, Y1 och Y2) eller en inom SJ speciell vagnpark (typ X1, X10, X12 och Y1). SJ:s vagnpark bör vara relativt lätt att urskilja och göras tillgänglig för marknaden inför de återkommande trafikupphandlingarna.

Materielen för av staten upphandlad persontrafik bör ställas till samtliga anbudsgivande operatörers förfogande enligt en i förväg fastställd prislista, som kan differentieras beroende på materielens standard och ålder. Tillgången till materielen torde vara säkrad då den oavsett operatör ju skall trafikera en förutbestämd linje. Skulle SJ exempelvis förlora ett anbud till en konkurrent kommer SJ då att få ställa materielen till den utvalde operatörens förfogande.

Den upphandlade trafiken på Norrland intar en särställning då staten upphandlar tilläggssträckor utöver SJ:s egen kommersiella trafik. Vagnparken består av sov-, ligg- och sittvagnar. Utredningen anser att även denna materiel, med avseende på typ, skall kunna ställas till marknads förfogande enligt samma villkor som den i övrigt upphandlade trafiken.

För att få till stånd konkurrens inom godstrafiken är det önskvärt att säkerställa tillgången på dragkraft. Det är dock knappast skäligen att SJ utan mycket starka skäl skall vara tvingade att ställa dragkraft som företaget självt behöver för egen trafik till eventuella konkurrenters förfogande. Utredningen föreslår dock att lok som står avställda permanent eller på annat sätt inte nödvändigtvis behövs i den dagliga verksamheten skall göras tillgängliga för andra operatörer på marknadsmässiga villkor. Detta gäller såväl linjelok som olika typer av växlingslok. Det blir en viktig uppgift för Statens Järnvägsnämnd att följa upp hur denna rekommendation tillämpas och därmed kunna ingripa.

I takt med att lok- och vagnpark förnyas bör som princip gälla att innan eventuell utskrotning får ske skall överbliven funktionsduglig materiel först erbjudas marknaden. Detta kan ske antingen genom uthyrning eller försäljning. Priset för att få tillgång till materiel skall vara skäligen i förhållande till materielens ålder och skick.

För att underlätta insyn beträffande priser och tillgänglighet anser utredningen det lämpligt att kostnaden för rullande materiel inom SJ redovisas separat.

*** Ekonomisk ersättning för utnyttjande av vagnmateriel för den av staten upphandlade trafiken.**

Utredningen ämnar inte här komma med några detaljerade förslag men det är viktigt att diskutera vissa principer.

Man kan tänka sig två möjligheter att få tillgång till rullande materiel; dels ett hyresförhållande, dels övertagande genom ägarskap.

Båda sätten bör kunna vara möjliga. Det kan i och för sig vara enklare för en operatör att i ett uppstartningsskede hyra materiel eftersom köp kräver en större kapitalinsats. Om en operatör istället väljer att äga materiel måste det finnas möjlighet att avyttra denna om operatören lämnar marknaden. Den upphandlade perioden är alltid kortare än materielens livslängd. En operatör skulle därför aldrig våga investera om det inte finns en garanti för att materielen går att avyttra utan realisationsförluster.

Utredningen anser därför att det för nyare materiel som operatören äger bör vara rimligt att staten/upphandlaren löser in denna på operatörens uppmaning om operatören förlorar en anbudsupphandling. Detta bör givetvis gälla bara under förutsättning att operatören skaffat materielen i samförstånd med staten/förhandlaren. Materielen kan sedan överlätas eller hyras ut till annan operatör. Ersättning vid överlåtande skall vara affärsmässig med tanke på materielens ålder, skick och anskaffningskostnad.

Operatörer bör också kunna hyra rullande materiel, från tidigare operatör.

För trafik som skall långsiktigt är hyressättning med återanskaffningskostnad som bas den mest lämpliga och vanligast förekommande. Staten upphandlar idag den olönsamma trafiken med kalkylmässiga kapitalkostnader. För trafik där man inte ämnar återinvestera kan man basera hyran på bokförda tillgångsvärden och på så sätt få en lägre kapital(hyres)kostnad. Man måste då komma ihåg att hyresintäkterna inte kommer att generera tillräckligt kapital för återanskaffning. Bortsett från SJ:s nyaste vagnpark är skillnaden inom SJ mellan bokfört värde och återanskaffningsvärde mycket stor. Orsakerna till detta är bl.a. materielens ålder samt att det under tidigare år har gjorts kraftiga nedskrivningar av tillgångarnas värde.

Som allmän princip bör således materielen hyressättas med återanskaffningskostnad som bas för den materiel som i en framtid skall återanskaffas. Problemet med den stora skillnaden mellan bokförda värden och kalkylmässiga

kapitalkostnader kommer dock att minska i takt med att nyare materiel tas i bruk. Hyresnivån bör dock kunna differentieras beroende på materielens ålder. Om en operatör däremot från SJ övertar överbliven materiel (som således ej skall återanskaffas) kan en mer bokföringsmässig bas tillämpas.

* Nyinvesteringar i rullande materiel

För att järnvägen skall vara konkurrenskraftig i framtiden är det viktigt att inte bara infrastrukturen förnyas utan även att det finns utrymme för nyinvesteringar i rullande materiel. I dagsläget står SJ för merparten av utveckling och investeringar i rullande materiel. I en avreglerad situation med flera operatörer och intressenter är det dock inte naturligt att SJ även i fortsättningen skall ta detta ansvar. För att ytterligare underlätta nyetablering av operatörer vill utredningen förorda att det bildas ett från SJ fristående vagnbolag. Dess uppgift skulle vara att ansvara för anskaffning och finansiering av ny rullande materiel som därefter kan leasas eller hyras ut till marknaden. Järnvägsteknisk kompetens i upphandlingen av ny materiel bör då köpas externt.

Nyinvesteringar i rullande materiel är dock förenade med ekonomiskt risktagande. Det finns tillverkare som har erbjudit sig att ställa upp med en leasingorganisation, men de har dock hittills inte visat sig villiga att ta affärsrisken. Om inte en riskpremie skall ingå i hyres/leasingkostnaden - vilket troligtvis skulle fördyra för operatören avsevärt - är det angeläget att nu skapa en organisation där risken kan delas mellan flera parter.

Utredningen rekommenderar därför att tågtrafikens intressenter - exempelvis operatörer, trafikhuvudmän och statens upphandlare - går samman och bildar ett gemensamt vagnbolag. För att få fram marknadsanpassad materiel är det viktigt att vagnbolaget finns nära marknaden, dvs. ansvaret skall ligga hos intressenterna. Men i uppstartningskedet bör även staten kunna ta ett ansvar för att verksamheten kommer igång. Givetvis skall operatörer och andra intressenter själva kunna anskaffa materiel. Tanken med bolaget är att det ska finnas en möjlighet att dels samordna flera intressenters behov dels hjälpa nya intressenter och operatörer att få tillgång till ny materiel. Bolagets uppgifter blir därför att samordna inköp av ny rullande materiel, skapa riskspridning samt möjliggöra leasing eller uthyrning av materiel. Vagnbolaget bör dock inte ha tillverkare av järnvägsmateriel som delägare, då man riskerar att bli uppbunden till en leverantör. Däremot är det inget som hindrar att vagnbolaget i uppköpsituationer kan hitta samarbetsprojekt

som innebär att även tillverkare kan vara med och dela risken. Det är också rimligt att staten får ikläda sig ett ekonomiskt ansvar. Detta kan ske genom att omfördela viss del av investeringsmedlen för infrastrukturen för att trygga inköp av rullande materiel. Utan statligt engagemang bedömer utredningen att det finns en risk för att landet inom några år annars inom flera regioner kommer att stå rustat med högklassiga järnvägsspår, men att de inte kan utnyttjas som tänkt eftersom medel saknats för inköp av rullande materiel.

15.3 Stationer och andra fastigheter

15.3.1 Utgångspunkter

SJ förvaltar ett omfattande fastighetsbestånd som till största delen består av stationsbyggnader med tillhörande tomtmark. Fastigheterna finns belägna i de flesta städer i landet. Enligt tidigare riksdagsbeslut skall SJ utveckla fastighetsbeståndet till moderna resecentra, ett arbete som nu pågått under flera år i samarbete med lokala intressenter och myndigheter. Avsikten är att dels uppgrusta byggnaderna men framför allt att sträva till att samordna kollektivtrafiken kring ett terminalområde. Stationerna med dess personal är tågforetagets ansikte utåt och SJ satsar även stora resurser på visuell företagsprofilering.

Det finns idag 30 s.k. Centralstationer som håller en högre standard, 80 medelstora stationer som också ingår i upprustningsprogrammet, men de håller inte samma omfattande service som de största stationerna. För närvarande finns ytterligare ca 150 bemannade stationer som avbemannas i snabb takt. På många av dessa utförs säljarbete av personal i kombinerad tjänst med bl.a. tågklarering som ingår i trafikledningen. Slutligen finns ca 350 stationer/hållplatser huvudsakligen på länsbanorna utan bemanning men med möjlighet till resandeutbyte. Där förekommer i princip ingen service.

Stationerna förvaltas av SJ:s Fastighetsdivision och verksamheten nyttjas av försäljnings- eller produktionsenheter inom Persontrafikdivisionen. Totalt arbetar 1 250 personer med försäljning, bokning och information på stationer inklusive telefonförsäljningscentraler. Härtill finns ca 500 personer i kombinerad tjänst med tågklarering.

SJ har enligt tidigare riksdagsbeslut möjlighet att exploatera outnyttjad tomtmark och via överskotten exempelvis finansiera förnyelse av rullande materiel. Den

nu rådande lågkonjunkturen har dock lagt hinder i vägen för en fortsatt exploatering i planerad omfattning.

I en avreglerad situation är det sannolikt att fler operatörer än SJ behöver tillgång till stationer (persontrafikterminaler) antingen som ensamma nyttjare eller i samarbete med SJ/annan operatör. Oavsett vem som i en framtid kommer att förvalta fastighetsbeståndet måste klara regler tas fram för hur olika operatörer ska få tillgång till stationsutrymme på konkurrensneutrala villkor. Detta gäller tillgång för personer, bagage, reklam och information.

Inom stationsområdet bör man särskilja allmänna utrymmen från operatörsspecifika:

Allmänna utrymmen kan sägas vara vänthall, bagageförvaring, telefoner, toaletter och övriga ytor där flera operatörers kunder vistas samtidigt.

Operatörsspecifika utrymmen blir då exempelvis utrymmen för biljettförsäljning, produktinformation och personal.

15.3.2 Utredningens överväganden och förslag

Man kan självklart ifrågasätta om det av staten ägda fastighetsbeståndet fullt ut enbart skall kunna exploateras av den av staten ägda operatören. Enligt utredningsdirektiven kan utredningen dock begränsa sig till att föreslå hur andra operatörer än SJ på ett konkurrensneutralt sätt kan beredas tillgång till de persontrafikterminaler som de behöver för sin kommande verksamhet. Utredningen måste då ställa sig frågan om fastighetsbeståndet behöver föras bort från SJ koncernen för att verksamheten skall betraktas som konkurrensneutral eller om en godtagbar lösning kan finnas inom ramen för SJ:s förvaltningsansvar.

Enligt tidigare riksdagsbeslut skall SJ inom ramen för sitt förvaltningsansvar för fastigheterna utveckla stationsterminalerna till moderna resecentra. Denna process pågår fortfarande i samarbete med andra intressenter såsom kommuner, trafikhuvudmän och andra trafikutövare. Ett flertal ytterligare projekt är planerade som snart skall påbörjas. Frågan är hur denna process kommer att påverkas om ansvaret flyttas ut från SJ och då antingen till Banverket eller till en från operatörerna fristående organisation. Utredningen anser det sannolikt att det krävs en närhet till transportprodukterna och marknaden för att uppnå en framgångsrik utveckling mot moderna resecentra. Det kan också anses sannolikt att man tappar tempo i

utvecklingsprojekten vid en eventuell omflyttning av ansvaret för fastighetsbeståndet.

SJ:s fastigheter svarar för över fyra miljarder kronor, dvs. en omfattande del av tillgångarna i SJ:s balansräkning. Förs fastighetsbeståndet ut från SJ utan motsvarande kompensation på tillgångssidan kommer SJ:s soliditet att påverkas negativt, vilket i sin tur påverkar kreditvärdigheten. Det egna kapitalet skulle i stort sett helt försvinna.

Om man istället diskuterar att tills vidare låta fastighetsbeståndet ligga kvar inom SJ:s förvaltningsansvar måste man säkerställa att gentemot SJ konkurrerande trafikföretag får tillgång till det stationsutrymme som är nödvändigt för deras verksamhet. För de större stationerna kan ett alternativ vara att berörda intressenter för ett stationsområde eller geografiskt område bildar ett stationsråd där man gemensamt kommer överens om hur utrymmena skall fördelas. Intressenterna behöver inte bara vara järnvägsoperatörer utan kan också utgöras av andra järnvägsaktörer som bussoperatörer, kommuner, trafikhuvudmän m.m. Ett annat alternativ är att intressenterna går samman och bildar ett intressebolag där bolaget hyr hela stationen/fastigheten från SJ och sedan fördelar den efter delägarnas önskemål.

Intressebolag innebär en direkt ekonomisk samverkan mellan intressenterna, vilket knyter dem intimt samman. Samtidigt riskerar ett intressebolag att bli en statisk samverkansform på så sätt att det blir mer komplicerat när en befintlig operatör skall utträda eller en ny operatör skall inträda i kretsen av intressenter. Ett intressebolag kan också ge upphov till för operatörerna onödig administration (redovisning, bolagsformalia m.m.).

Även om stationsråd eventuellt kan anses som en något löslig samverkansform, bedömer utredningen att fördelarna med denna modell överväger nackdelarna. Det blir lättare med in- och utträde för operatörer och administrationen blir smidigare.

För mindre stationsområden där antalet intressenter är för litet för att bilda ett stationsråd är en tänkbar lösning att den nya operatören på icke diskriminerande villkor hyr behövt stationsutrymme direkt från SJ:s fastighetsförvaltande organisation.

Överförs fastighetsbeståndet till annan huvudman får detta mycket stora konsekvenser för tillgångarna i SJ:s balansräkning. Utredningen är medveten om att det kan ifrågasättas om full konkurrensneutralitet gentemot andra

operatörer uppnås genom att låta fastighetsbeståndet ligga kvar inom SJ:s förvaltningsansvar. Både vad gäller fastigheter och mark har ju SJ en möjlighet att tillgodogöra sig finansiellt tillskott genom exploatering av beståndet. Trots detta faktum är utredningen tveksam till om man redan i avregleringens inledande skede (se kapitel 22 om genomförandet av utredningens förslag) bör föra bort en för affärsverket så pass betydande tillgångspost. Utredningen är tveksam till om man skall förbereda marknaden för konkurrens genom att försvaga egna etablerade verksamheter utan att direkt veta vad som kommer i dess ställe. Om man trots allt anser att fastighetsbeståndet bör föras bort från SJ kan den negativa effekten på soliditeten då eventuellt kompenseras av ett ägartillskott, som då troligtvis får tas från statsbudgeten.

Utredningen anser det i dagsläget dock inte vara nödvändigt att genomföra en sådan utbrytning för att garantera nya operatörer tillgång till stationsutrymme på likvärdiga villkor som SJ och andra intressenter. Utredningen förslår istället att det för de större anläggningarna bildas stationsråd som tillsammans med SJ:s fastighetsförvaltning kommer överens om tilldelning av stationsutrymmen samt fördelning av hyran. Samtliga intressenter - även SJ själva - bör då ingå. Utredningen anser att en sådan form för inflytande är tillräcklig för att garantera tillgång för alla operatörer på likvärdiga villkor. Givetvis bör det finnas möjlighet för intressenterna att bilda intressebolag om de finner denna samverkansform mer fördelaktig än stationsråd.

För de mindre stationsanläggningarna med ett endast ett fåtal intressenter skall nya operatörer kunna hyra behövt utrymme från SJ:s Fastighetsförvaltande organisation. Hyressättningen skall inte vara högre än vad som uttages internt inom koncernen, dvs. en hyra baserad på kapital, drifts- och underhållskostnader. Fastighetsdivisionen får därvid inte diskriminera utomstående operatör till förmån för SJ:s egen verksamhet. Statens Järnvägsnämnd skall ha mandat att lösa eventuella konflikter.

15.4 Persontrafikens depåer och depåtjänster

15.4.1 Utgångspunkter

Persontrafikens depåtjänst är teknisk och säkerhetsmässig vagnkontroll, städning, bäddning, vattenpåfyllning, toaletttömning, yttre vagntvätt, viss enklare vagnreparation m.fl. liknande tjänster. Dessutom löser man upp och

sammanväxlar avgående och ankommande tåg. Persontrafikens depåttjänst sker vid personbangårdar, varav de större finns i Stockholm, Göteborg och Malmö, där de är integrerade med SJ:s trafikverkstäder. I Stockholm rangeras och sköts ca 40 tåg per dygn, vilket motsvarar ca 2 000 vagnar per vecka och ca 9 000 sovvagnsplatser. Punktligheten vid tågavgångar är i hög grad beroende på diciplin och arbetskvalitet inom depåerna. Framför allt är detta viktigt vid landets tre stora terminaler.

Inom övriga orter i Sverige finns funktionen i varierande omfattning och som regel i nära anslutning till resandeterminalen på platser som sammanställer avgående persontåg som tex. Gävle, Falun, Helsingborg och Sundsvall. Personbangårdarna förvaltas idag av SJ.

Spåranvändning vid depåerna samordnas normalt av tidtabellskonstruktörerna och trafikledningen. Exempel på spårtyper inom en stor anläggning är:

- Plattformsspår
- Uppställningsspår
- Spår för städning
- Spår för tömning av vakumtoaletter
- Spår i vagn- och tvätthallar
- Spår för underhåll och service

Endast de tre största depåerna med sina omfattande anläggningar är av sådan karaktär att de kan utgöra ett nämnvärt etableringshinder för konkurrenter. Övrig depåverksamhet drivs i liten skala utan andra fasta anläggningar än spår, personalutrymmen och värmeposter.

15.4.2 Utredningens överväganden och förslag

Bortsett från depåerna vid terminalerna i de tre största städerna Stockholm, Göteborg och Malmö torde en stor del av depåttjänsten kunna utföras av operatörerna själva. BK-Tåg har exempelvis en egen depå för sin verksamhet. De delar av depåverksamheten som fordrar någon form av anläggning i anslutning till spåret är främst tömning av vakumtoaletter, vagntvätt samt anslutning till värmeposter. Vid de tre stora terminalerna är man på grund av framför allt platsbrist hänvisad till SJ:s anläggningar för denna verksamhet. I och för sig torde detta i realiteten inte heller orsaka något större problem eftersom en operatör kan välja att själv utföra merparten av depåarbetet när man angör annan terminal. Inom SJ finns idag internt ett upphandlingsförfarande för depåttjänster och att även ansluta externa kunder till denna verksamhet torde inte orsaka några problem.

För de fall där en operatör har behov av depåtjänst skall denna kunna köpas på marknadsmässiga villkor hos SJ:s anläggningar. Valfrihet skall finnas att köpa hela eller delar av servicepaket. Detta innebär att en operatör exempelvis skall kunna upphandla enbart toalettömning vid en viss terminal och sedan utföra övrigt arbete i egen regi under uppehåll vid annan terminal.

Prissättning mot externa kunder skall inte vara högre än vad som tillämpas internt inom SJ. Trafikföretagen skall ha rätt att utnyttja depåerna enligt en i förväg uppgjord plan. De måste säkerställas kontroll och insyn i verksamheten. För att garantera att SJ inte missbrukar sin ställning skall Statens Järnvägsnämnd ha rätt och möjlighet att gripa in i verksamheten och lösa eventuella konflikter.

15.5 Godsterminaler inklusive rangerbangårdar

15.5.1 Utgångspunkter

Utöver den infrastruktur som idag förvaltas av Banverket finns ett antal spårtyper vid terminaler, bangårdar, färjelägen och industrier med spritt förvaltningsansvar. Många av sidospårsanläggningarna är idag i mindre god kondition. Om dessa spår skulle föras över till Banverket och liksom nuvarande infrastruktur upplätas mot avgifter motsvarande den samhällsekonomiska marginalkostnaden, är det sannolikt att Banverkets anslag för underhåll skulle behöva ökas. Ett flertal av dessa spår-anläggningar är dessutom byggda för en form av godsverksamhet som nu är nedlagd.

Följande spårtyper kan urskiljas:

- Sidospår för uppställning av fordon vid stationer samt spår till verkstäder, förråd etc.
- Spår till och vid frilastområde/lastkaj
- Kombiterminaler och rangerbangårdar
- Spår som leder till färjeläge
- Industrispår
- Kundterminaler inklusive anslutningsspår till industri- eller huvudspår

15.5.2 Utredningens överväganden och förslag

I de fall andra operatörer än SJ behöver tillgång till ovan nämnda spårtyper måste former för tillgång och debitering utarbetas. Situationen kompliceras något av att ägaransvaret är spritt mellan exempelvis SJ, Banverket, kommuner och industrier. Utredningen anser det lämpligt att, så långt det är möjligt, renodla ägaransvaret för de olika spårtyperna i syfte att förenkla rutinerna vid spårtilldelning. Exempelvis bör ansvaret för spårsträckningar som gemensamt nyttjas av ett flertal intressenter överföras till antingen kommuner eller Banverket. För övriga spår, exempelvis vid bangårdar och terminaler, anser inte utredningen att förvaltningsansvaret behöver föras över till Banverket för att möjliggöra tillträde för andra intressenter än SJ. Dels skulle Banverkets underhållskostnader öka, dels skulle svårigheter uppstå med olika debiteringsprinciper för de skiftande spårtyperna. Idag står användarna oftast för hela driftskostnaden själva. Utredningen anser att det finns en fördel i att ansvaret ligger nära marknaden, dvs. hos ägarna och användarna. Därigenom uppnår man en direkt påverkan på vilka spår som skall underhållas, upgraderas, nyanläggas eller tas bort.

Vad beträffar de större rangerbangårdarna, dvs. de bangårdar som huvudsakligen används idag, ligger infrastrukturansvaret idag hos Banverket. Användningen av utrustningen debiteras med den samhällsekonomiska marginalkostnaden som bas, dvs. i dagsläget fyra kronor per rangerad vagn. SJ ansvarar för driften och anläggningarna drivs företagsekonomiskt som självständiga enheter inom SJ. Det torde inte uppstå några praktiska problem för dessa enheter att på konkurrensneutrala villkor offerera och rangera även andra operatörers vagnar.

Kombiterminalerna förvaltas och drivs idag av SJ på företagsekonomiska villkor. Utvecklingen inom kombiverksamheten går mot att användningen av stora bockkranar minskar alltmer till förmån för investeringar i mer flexibla anläggningar. Eftersom hela kombitrafiken är under utveckling i Europa är det i dagsläget svårt att se hur verksamheten kommer att se ut i framtiden. Utredningen bedömer därför att fördelarna med att terminalerna ligger kvar nära marknaden är stora. Utredningen förordar därför att terminalerna tills vidare ligger kvar under SJ:s förvaltningsansvar och att nya aktörer på marknadsmässiga och konkurrensneutrala villkor får åtkomst till verksamheten.

Andra operatörer än SJ skall på marknadsmässiga villkor kunna få åtkomst till kombiterminaler och rangerbangårdar

genom att kunna köpa rangerings- och lastningstjänster av SJ. Prissättningen skall vara densamma som tillämpas internt inom SJ. Operatörer får inte diskrimineras till förmån för SJ:s egen verksamhet.

Vad beträffar övriga av SJ ägda industri-, uppställnings- och lastningsspår skall andra operatörer ha möjlighet till tillträde på marknadsmässiga villkor. Debiteringen skall vara baserad på drifts- och kapitalkostnader.

Inom samtliga dessa områden skall Statens Järnvägsnämnd ha full insyn och mandat att lösa eventuell tvister.

Utredningen ser behov av att förvaltningsansvaret för industrispår, lokalspår och tillfartsspår bör ses över och om möjligt renodlas. På så sätt skulle tillträdesformerna troligtvis förenklas. Det ligger dock inte inom utredningens tidsram att göra en översyn över hela landet. Utredningen föreslår därför att en sådan översyn görs gemensamt av berörda parter inför den föreslagna avregleringen.

15.6 Mark för järnvägsverksamhet

15.6.1 Utgångspunkter

SJ:s markinnehav utgör idag i huvudsak dels mark kring stationsområden, bangårdar, verkstäder samt, bortsett från nya spåranläggningar, även mark under de spår som Banverket förvaltar. Vid bildandet av Banverket 1988 beslöts att all mark - även den mark som ligger under spåren - skulle kvarstå under SJ:s förvaltning. Motivet för detta beslut var bl.a. att mark och fastigheter skulle få användas för stöd av rekonstruktionen av SJ under perioden fram till och med år 1992. Marken består av ett mycket stort antal fastigheter som aldrig ombildats eller slagits ihop sedan järnvägens barndom. Det skulle te sig både tidsödande och dyrt att ombilda dessa fastigheter. Enligt tidigare riksdagsbeslut har SJ möjlighet att exploatera markområden för att på så sätt finansiera exempelvis nytt rullande materiel. Sådan exploatering kan framför allt bli aktuell för mark inom stations- och bangårdsområden i tätorter. SJ:s Fastighetsdivision har tillsammans med berörda kommuner och andra intressenter upprättat tämligen detaljerade planer för framtida markanvändning. Dessa planer är integrerade med utvecklingen av stationerna mot moderna resecentra.

15.6.2 Utredningens överväganden och förslag

Utredningen anser inte att markfrågan inför en avreglering utgör ett så omfattande etableringshinder att SJ:s förvaltningsansvar bör överföras till annan huvudman. Det är sannolikt att ett sådant ingrepp i förvaltningsansvaret dels skulle te sig dyrt med tanke på fastighetsombildningarna, dels skulle försena den pågående utvecklingen av stationsområden.

Det kan dock uppstå situationer där en operatör eller annan järnvägsintressent önskar uppföra byggnad eller anläggning, exempelvis en verkstad eller vagnhall, i anslutning till de spår man trafikerar. Det är dock inte helt självklart att dylika anläggningar alltid kommer att behöva uppföras inom SJ:s markområde. För de fall detta ändå kan komma att ske bör tillgänglighet för mark kunna lösas på ett för alla parter smidigt sätt.

I princip anser utredningen att för den mark på vilken statens spåranläggningar ligger vore det mest naturliga att ansvaret överfördes till Banverket.

Om en operatör eller annan trafikeringsrättsinnehavare har behov av att få tillgång till mark för att bedriva sin järnvägsverksamhet skall det finnas möjlighet att på marknadsmässiga villkor arrendera nödvändigt markutrymme av SJ.

Utredningen ser inte att risken för konflikter i arrendefrågor som särskilt stor. Vill en operatör eller annan trafikeringsrättsinnehavare arrendera mark för att uppföra någon form av anläggning blir detta inte enbart en fråga mellan SJ och berörd arrendator. Vid i stort sett alla förändringar av markanvändning måste samhällets tillståndsmyndigheter ge sitt godkännande, exempelvis fordras byggnadslov för uppförande av en verkstad. Således blir ett flertal parter inblandade i en planeringsprocess för att förändra markanvändningen.

Skulle det dock inträffa en tvist mellan SJ och tilltänkt arrendator skall Statens Järnvägsnämnd ha insyn och mandat att gå in och lösa tvisten.

15.7 Verkstäder för lätt och tungt underhåll

15.7.1 Utgångspunkter

Inom SJ:s organisation finns för närvarande två typer av verkstäder för underhåll av rullande materiel:

Trafikverkstäder för service och underhåll.

Underhållsverkstäder för större underhållsarbeten och ombyggnader av fordon samt uppbyggnad/renovering av komponenter som t.ex. boggier, drivmotorer m.m. Underhållsverkstäderna är också huvudförråd för reservdelar och komponenter som utnyttjas av trafikverkstäderna.

Efter beslutade nedläggningar finns 14 trafikverkstäder och sex underhållsverkstäder kvar inom SJ. Trafikverkstäderna är organiserade inom SJ:s Maskindivision, medan samtliga underhållsverkstäder utom verkstaden i Notviken har övergått till dotterbolaget TGOJ. Verkstaden i Notviken är fortfarande organiserad under SJ:s Maskindivision.

Gränsen mellan trafikverkstadsunderhåll och tyngre underhåll blir alltmer flytande. Numera utförs vid trafikverkstäderna arbeten som tidigare alltid klassades som tyngre underhåll. I trafikverkstaden i Hagalund i Stockholm har SJ integrerat en stor del av den s.k. depå-tjänsten.

Verkstäderna kan idag inte anses befinna sig i någon utpräglad monopolsituation då det även finns externa firmor som i konkurrens med SJ:s verkstäder sysslar med tillverkning, ombyggnader och underhåll av fordon. Som exempel kan nämnas ABB Maintenance och Kockums AB.

15.7.2 Utredningens överväganden och förslag

Då det utöver SJ:s egna verkstäder finns konkurrens från externa företag ser utredningen frågan om verkstäder inte som något större problem inför en avreglering. Dessutom upphandlar SJ idag det mesta av underhållet i konkurrens mellan olika verkstäder. Därför torde det inte finnas några praktiska problem för dessa verkstäder att även lämna anbud till externa kunder, dvs. nya järnvägsoperatörer.

Genom att andra operatörer än SJ under vissa förutsättningar bör ges möjlighet att arrendera outnyttjad mark från SJ bör det även vara möjligt för en operatör att anlägga en egen verkstad. Som exempel kan nämnas att BK-Tåg har uppfört en egen verkstadsanläggning i anslutning till befintliga spår (se även avsnitt 15.6 om mark för järnvägsverksamhet).

Andra operatörer än SJ skall på marknadsmässiga villkor ges möjlighet att köpa verkstadstjänster från SJ:s organisation. Statens Järnvägsnämnd skall ha möjlighet till insyn i verksamheten i den händelse misstanke finns om att SJ:s missbrukar sin starka ställning till förmån för den

egna tågverksamheten.

15.8 Biljett- och informationssystem samt tidtabeller för persontrafiken

15.8.1 Utgångspunkter

För tågpassagerarna är det viktigt att dels tidtabellsmässigt kunna överblicka landets tågutbud, dels att på ett enkelt sätt kunna lösa biljetter även om transporten sker via fler än en järnvägsoperatör. Det är också till fördel för passagerarna att andra tågföretags avgångs- och ankomsttider finns anslagna på stationernas informationstavlor. Ur samhällets synvinkel bör en avreglering inte ske på bekostnad av järnvägssystemets näteffekter. Dessa är i första hand påverkade av tågens tider i förhållande till varandra, men även möjligheten att lösa biljett och överblicka utbudet är av avgörande betydelse.

SJ arbetar idag för att samordna biljett- och informationssystemen med trafikhuvudmännen samt koncernens bussbolag Swebus. Syftet är just att uppnå bättre näteffekter även via trafik som inte SJ bedriver själva. Här ges i framtiden möjlighet att samordna även lokaltrafiken med SJ:s riksnät. Man arbetar bl.a. om den s.k. Rikstidtabellen där resenärerna skall kunna överblicka landets samordnade utbud av kollektivtrafik.

15.8.2 Utredningens överväganden och förslag

Nyttillkomna trafikföretag bör givetvis arbeta fram sina egna tidtabeller och tariffer samt även ansvara för att dessa publiceras. Men för att inte näteffekterna skall gå förlorade vid en avreglering anser utredningen det viktigt att samordning av biljett- och informationssystem sker så smidigt som möjligt. SJ har lagt ned stora resurser på att utveckla ett nytt bokningssystem som, enligt SJ:s egen uppgift, även skall kunna omfatta andra trafikföretags utbud. Utredningen finner därför inget hinder mot att också andra operatörer mot självkostnadspris bör ges möjlighet att ansluta sig till detta bokningssystem. Samtliga operatörer och huvudmän för kollektiva transporter strävar av naturliga skäl efter att öka resandet inom sina områden. Därför borde det också finnas en inneboende vilja för parterna att samordna tidtabellsinformationen för att ge kunderna ett så bra nätverksutbud som möjligt. Denna process pågår för närvarande och utredningen ser inga problem härvidlag inför avregleringen.

För att möjliggöra köp av genomgående biljetter skall andra operatörer till självkostnadspris kunna ansluta sig till SJ:s bokningssystem. Vid de tillfällen där parallellt konkurrerande trafik uppstår får biljettsystemet inte diskriminera annan operatör till förmån för SJs egen trafik. I och med att anslutna operatörer via avgifter skall bära sin del av driftskostnaderna för systemet skall operatörerna ges tillfredsställande insyn i verksamheten.

Varje operatör bör ha sitt eget tidtabellssystem. Utredningen anser det dock viktigt att en för trafikföretagen gemensam administrativ enhet utger en "Rikstidtabell" som täcker utbudet från alla trafikföretag. Det arbete som för närvarande drivs i samarbete mellan trafikhuvudmännen och SJ bör utvecklas för att fungera på en avreglerad marknad med fler operatörer.

Det skall också vara möjligt för andra operatörer att mot självkostnadspris ansluta sig till SJ:s informationssystem på stationerna.

Statens Järnvägsnämnd skall ges full insyn i verksamheten för att lösa eventuella tvister.

15.9 Utbildning samt forskning och utveckling

15.9.1 Utgångspunkter

Järnvägsutbildning sker idag dels av Banverket vid Banskolan i Ängelholm samt vid SJ-skolorna i Mjölby och Ängelholm. Utbildningen består av två huvuddelar:

1. Säkerhetsmässig utbildning som är gemensam för alla som nyttjar spåren.
2. Marknads- och produktbetingad utbildning, dvs. rent företagsanknuten utbildning som inte är av direkt säkerhetskaraktär.

Det är viktigt att den säkerhetsmässiga utbildningen hålls på en hög nivå för att minimera risken för trafikolyckor. Det är därför väsentligt att denna del av utbildningen görs tillgänglig på neutrala villkor för samtliga operatörer. Det bör dock ligga i varje operatörs eget intresse att själv ansvara för den del av utbildningen som är marknads- och produktbetingad.

Den utbildning som för närvarande bedrivs av Banverket och SJ drivs som självständiga enheter och är redan idag öppna även för externa kunder. Vid Banskolan i Ängelholm finns exempelvis tre gymnasielinjer, vapenfriutbildning, en

mindre del högskoleutbildning samt uppdragsutbildning åt svenkt näringsliv och utländska förvaltningar som NSB och DSB. Vid SJ-skolan utbildas exempelvis också lokförare från andra trafikutövare än SJ.

Forskning och utveckling kan också delas upp i två huvudgrupper:

1. Allmän järnvägsforskning mot ny teknik och nya koncept.
2. Marknadsbetingad produktutveckling, dvs. företagsanknuten utveckling.

Även om det bedrivs järnvägsforskning vid exempelvis Väg- och Trafikinsitutet samt Tekniska Högskolan bär SJ och Banverket idag en stor del av forskningsansvaret även beträffande den första huvudgruppen. Den marknadsbetingade produktutvecklingen ligger i sin natur rätt nära respektive operatör medan den allmänna järnvägsforskningen gäller branschen i sin helhet och är en viktig förutsättning för järnvägssystemets fortlevnad och konkurrenskraft.

15.9.2 Utredningens överväganden och förslag

Vad beträffar den säkerhetsmässiga utbildningen måste samtliga aktörer ha tillgång till en god utbildningsnivå. Utredningen anser det viktigt att det finns klara normer fastställda för den utbildningsnivå som krävs för att få operera på det svenska järnvägsnätet. Järnvägsinspektionen kommer här att spela en viktig roll när det gäller att säkerställa kompetensen hos aktörerna. Utredningen ser inte något problem med tillgången till utbildning eftersom existerande utbildningsanstalter redan är öppna för externa kunder.

För den allmänna järnvägsforskningen anser utredningen det viktigt att det kommer till stånd en samordnad verksamhet även utanför den största aktören SJ. Det är inte realistiskt att räkna med att kommande övriga aktörer har resurser att själva bedriva allmän forskning. Däremot är det rimligt att kräva av aktörer med långsiktigt engagemang på marknaden att de själva bedriver nödvändig produktutveckling för att stärka sina konkurrensmöjligheter.

För att tillfredsställa kravet på god säkerhetsmässig kompetens skall samtliga aktörer på marknadsmässiga villkor ha tillgång till SJ:s och Banverkets utbildningsverksamhet. Det skall finnas tydligt uppställda normer för godkänd kompetens. Ingen aktör bör få operera på järnvägsnätet utan

att först ha uppfyllt utbildningskraven.

Utredningen anser vidare det viktigt att en samordnad och marknadsnära järnvägsforskning bedrivs även utanför SJ:s ansvarsområde, där samhället ikläder sig ett sammanhållande ansvar. Det är givetvis viktigt att allt forskningsarbete också sker i nära samarbete med företagen inom järnvägssektorn.

15.10 Övriga gemensamma funktioner

Utöver de hittills diskuterade funktionerna finns ett antal ytterligare funktioner med gemensam användning som bör behandlas inför en avreglering. De är dock av enklare natur eller har mindre avgörande betydelse från konkurrenssynpunkt. Utredningen har därför valt att behandla dessa funktioner mer summariskt.

Funktionerna är:

- Elkraftsförsörjning för tågdrift
- Detektorer i spåren för registrering av vagnfel
- Tele- och radiotjänster
- Räddningsberedskap
- SJ:s färjetrafik

15.10.1 Elkraftsförsörjning

Banverket förvaltar idag alla anläggningar för den i Sverige använda elkraften 16 000 volt, 16 2/3 Hz. I och för sig kan viss del av underhållet köpas externt, men marknaden för 16 2/3 Hz är tämligen liten och det finns inte tillräckligt många intressenter för att uppnå reell konkurrens inom underhållet av elanläggningarna.

För närvarande betalar SJ kostnaden för all elenergi som köps in av Banverket bortsett för en mindre del som Banverket förbrukar för eget behov. Med fler operatörer som kör med elektrisk dragkraft måste en uppdelning av elkostnaderna göras. Detta kan i huvudsak göras på två sätt:

- Nya operatörers ellok förses med elmätare. Installationskostnaden blir enligt en preliminär beräkning mellan 50 - 100 000 kronor per ellok. Även personvagnarna förses med elmätare eftersom de,

speciellt vintertid förbrukar, en icke oansenlig mängd elenergi vid stationär uppvärmning vid värmeposter. Alternativt kan respektive operatör hyra ett antal värmeposter som då förses med elmätare.

- Istället för elmätare beräknas en schablonförbrukning för de nya operatörerna. Man slipper då den tämligen höga kostnaden för installation av mätare.

Trots den högre initialkostnaden anser utredningen att ett system med elmätare på nya operatörers fordon är att föredra av rättvise- och elbesparingskäl. För varje operatör betala den direkta förbrukningen stimulerar systemet också till mer sparsam användning av energi. Liksom för bilar kan även körsättet för tåg påverka energiförbrukningen högst väsentligt. I ett debiteringssystem som bygger på schablonförbrukning av energi saknas incitament till en kostnadseffektiv förbrukning. Utredningen föreslår därför att Banverket i samverkan med övriga intressenter utarbetar ett detaljerat system för eldebitering. Det är också angeläget att operatörer/nyttjare får insyn i Banverkets upphandling av elenergi från leverantörerna.

15.10.2 Detektorer i spåren för registrering av vagnfel

Detektorer installeras i spåren med syfte att indikera fel på vagnar, t.ex. förhöjda hjultemperaturer (varmgång och tjuvbroms), orunda hjul samt överskriden lastprofil. Detektorerna tillhör infrastrukturen och Banverket installerar samt underhåller dem medan trafikutövarna nyttjar resultatet. Utvärderingsutrustningen finns i en kur i anslutning till mätutrustningen, medan presentationsutrustningen är placerad hos trafikledningen. Detektorerna utgör i och för sig inte en förutsättning för tågdrift, men de är till för att skydda den rullande materielen samt för att skydda infrastrukturen från skador orsakade av defekt rullande materiel.

För närvarande står Banverket för hela driftskostnaden för anläggningen, men på en avreglerad marknad anser utredningen det skäligt att operatörerna tar ett större ekonomiskt ansvar eftersom detektorerna i första hand är till för att skydda operatörernas utrustning.

15.10.3 Tele- och radiotjänster

Banverket förvaltar ett omfattande telenät för datakommunikation, tele- och radiotjänster. De årliga driftskostnaderna uppgår till över 100 miljoner kronor.

Anläggningarna är i hög grad gemensamma för infrastrukturen samt trafikföretagen och i dagsläget delar SJ och Banverket på kostnaderna enligt en överenskommen modell. Telesystemet skall även kunna upplåtas till andra trafikföretag under samma villkor som SJ och det måste samordnas med en mängd andra funktioner såsom databehandling, administration, trafikledning och kundinformation. Samtidigt måste systemet uppfylla höga säkerhetskrav. Konkurrerande trafikutövare får inte ha tillgång till varandras företagsinterna uppgifter i systemen.

Banverket säljer redan idag tjänster till externa kunder i konkurrens med Televerket. Utredningen ser därför inte några direkta svårigheter med tillgänglighet till systemet inför avregleringen.

15.10.4 Räddningsberedskap

Räddningsberedskapen omfattar bärgningsberedskap och utförande av bärgning vid haverier. Dessa kan bero på fel i rullande materiel, trafikolyckor eller fel på infrastrukturen, t.ex. en nedriven kontaktledning. I dagsläget ansvarar SJ:s trafikverkstäder för beredskapen. Samtliga operatörer skall ha tillgång till bärgningsberedskap och vara tvungade att anlita den vid allvarliga driftstopp. Anledningen till detta är att ett stillastående tåg kommer att blockera all annan tågtrafik på sträckan.

Operatörer ska självklart ha möjlighet att bygga upp sin egen räddningsberedskap men så länge man inte har någon sådan funktion skall man vara anknuten till annan existerande räddningsverksamhet.

På kort sikt anser utredningen att SJ:s idag fungerande räddningsverksamhet får svara för beredskapen. Det är dock lämpligt att ansvaret för att en tillfredsställande räddningsorganisation läggs utanför trafikföretaget SJ. Utredningen föreslår att detta ansvar åläggs banhållaren, dvs. Banverket. Det framstår som naturligt att Banverket därvid utövar sitt ansvar genom att, t.ex. genom entreprenadavtal, utnyttja de resurser som står till förfogande inom SJ. Finansieringen av verksamheten skulle kunna ske genom ett försäkringssystem för operatörernas järnvägsfordon (se även avsnitt 11.6). Det är också viktigt att framhålla att en sådan verksamhet inte bör drivas med vinstintresse för en entreprenör som t.ex. SJ.

15.10.5 SJ:s färjetrafik

För närvarande trafikeras kontinenten av sex färjelinjer som medför järnvägsvagnar. Av dessa svarar SJ själva/eller i samarbete med annan huvudman för följande linjer:

Helsingborg-Köpenhamn SJ och DSB

Helsingborg-Helsingör SJ och DSB

Trelleborg-Sassnitz SJ och DB

På dessa linjer svarar järnvägstrafiken för trafiken för nio procent av intäkterna. Färjeverksamheten bedrivs i regi av SJ:s dotterbolag SweFerry.

Dessutom ägs hamnanläggningen i Trelleborg av SJ men drivs av SweFerry.

De trafikföretag som kommer att utföra internationell trafik skall ha rätt att få sina vagnar transporterade på konkurrensneutrala villkor.

16 STATENS JÄRNVÄGSNÄMND

16.1 Slutsatser och förslag

- * Utredningen föreslår att en statlig myndighet, förslagsvis benämnd Statens Järnvägsnämnd, inrättas den 1 juli 1993, bl.a. med uppgift att genom prövning av beslut förhindra missbruk av monopolställning. Nämnden bör också åläggas att granska tillämpningen av åtgärder som syftar till att avreglera järnvägstrafiken.

16.2 Kontrollorgan på järnvägsområdet

I den brittiska regeringens vitbok om privatisering av järnvägstrafiken anges att man avser att inrätta ett särskilt oberoende kontrollorgan ("Rail Regulator"). Detta organ avses i korthet få följande uppgifter:

1. övervaka tillämpningen av arrangemangen för tillträde till spåret och avgifterna för detta
2. främja konkurrensen och förhindra missbruk av monopolställning och konkurrenshindrande beteenden
3. främja konsumentintressena och säkerställa att fördelarna med ett enhetligt nät bibehålls

För att kunna fullfölja sina uppgifter avses, såvitt utredningen förstår, kontrollorganet få tämligen vittgående befogenheter och egen beslutanderätt.

Denna metod - att inrätta kontrollorgan med i princip samma funktioner som det nu diskuterade - har den brittiska regeringen använt tidigare vid avreglering och privatisering av tidigare offentliga monopol. Enligt de uppgifter som utredningen inhämtat såväl i Storbritannien som vid EG-kommissionen är erfarenheterna härav goda.

När nu den svenska järnvägsmarknaden skall avregleras och med de organisatoriska lösningar som utredningen föreslår finns det enligt utredningens uppfattning åtminstone inledningsvis behov av särskilda åtgärder som säkerställer att konkurrens och konkurrensneutralitet fungerar på avsett sätt. Även om de uppgifter som här avses ligger inom ramen för Konkurrensverkets kompetens, finns det enligt utredningens uppfattning behov av att inrätta ett särskilt organ som kan ägna sig helt åt järnvägsmarknaden. Detta

gäller åtminstone under den övergångstid som förestår till dess att regler och praxis har stabiliserats. Utredningen har i det föregående på ett antal punkter hänvisat till ett sådant organ.

Utredningen föreslår att en statlig myndighet, förslagsvis benämnd Statens Järnvägsnämnd, inrättas den 1 juli 1993. Nämnden bör få till uppgift att med beaktande av de riktlinjer som beslutats av statsmakterna:

1. ta till vara konsumentintressena i vid mening på järnvägsområdet
2. främja konkurrens och förhindra missbruk av monopolställning och andra åtgärder som kan vara konkurrensbegränsande
3. granska tillämpningen av åtgärder som beslutats i syfte att avreglera järnvägstrafiken samt
4. avgöra överklaganden som inkommer till nämnden

Beslut av Banverket och SJ som avser banfördelning, trafikledning, fastigheter och mark, godsterminaler, bangårdar, fordon, depåer och underhållsverkstäder bör kunna överklagas till Statens Järnvägsnämnd om de är av betydelse från konkurrenssynpunkt.

Utredningen har i tidigare avsnitt föreslagit att för järnvägssektorn gemensamma funktioner inom SJ skall ställas till marknadens förfogande på konkurrensneutrala men affärsmässiga villkor. Som princip för prissättningen har förordats den interndebitering som SJ tillämpar internt inom koncernen. Utredningen är medveten om att en sådan princip inte är problemfri. Statens Järnvägsnämnd har därför anledning att fortlöpande följa tillämpningen utifrån de utgångspunkter som utredningen angett och vid behov ingripa.

Nämnden bör ledas av en chef. Denne bör bistås av två handläggare; en jurist och en branschkundig ekonom. I övrigt bör medel finnas tillgängliga för att finansiera erforderlig utredningsverksamhet. Förutom chefen bör nämnden bestå av fem ledamöter. Ärendena bör avgöras av chefen för nämnden. I viktigare ärenden bör ledamöternas uppfattningar inhämtas före avgörande. Beslut av nämnden gör kunna överklagas enligt de regler som gäller i konkurrenslagen. Det är naturligt att Nämnden vid uppläggningsen av sitt arbete samråder med Konkurrensverket.

I likhet med andra liknande organ bör kostnaderna för Statens järnvägsnämnd finansieras med avgifter på den

berörda marknaden.

Ett genomförande av detta förslag kräver
författningsmässiga avgränsningar gentemot
Konkurrensverket, vilka torde få övervägas närmare.

17 ANSVARET FÖR JÄRNVÄGSSÄKERHET

17.1 Slutsatser och förslag

- * Järnvägsinspektionen förutses få vidgade och mer omfattande uppgifter genom avregleringen samt den pågående harmoniseringen inom EES-området. Därvid bedöms inspektionen dock ha tillräckligt stöd i gällande lagstiftning, även om visst behov av komplettering inte kan uteslutas.
- * Järnvägsinspektionen bör bibehållas i sin nuvarande form som en myndighet administrativt inordnad i Banverket. Rollfördelningen mellan Banverkets generaldirektör och direktören vid Järnvägsinspektionen framgår klart av förordningen med instruktion för Banverket.

17.2 Järnvägsinspektionens uppgifter

Järnvägsinspektionen är tillsynsmyndighet för järnväg, tunnelbana och spårväg.

Järnvägsinspektionen är idag administrativt inordnad i Banverket men är i sin myndighetsutövning fristående från såväl trafikutövare som spårägare. Inriktningen på inspektionens arbete är att förebygga olyckor i svensk spårtrafik. Målet är att trafiksäkerheten i spårtrafiken fortlöpande skall förbättras och att risken att dödas eller skadas vid spårtrafik fortlöpande skall minskas.

Järnvägsinspektionen har redan i dag det lagstöd - närmast i järnvägssäkerhetslagen - som behövs för att hantera spårtrafikens olika säkerhetsfrågor. Detta gäller såväl vid nyetablering av verksamheter som för pågående eller ändrad verksamhet.

Tillståndsprovning av utövare av drift av spårtrafik, drift av spåranslagningar respektive särskild trafikledningsverksamhet är härvid en viktig uppgift för Järnvägsinspektionen. Tillståndsprovningen avser förutsättningarna att driva verksamhet enligt järnvägssäkerhetslagens, Järnvägsinspektionens samt verksamhetens egna krav.

Totalt väntas 850 - 1 000 redan etablerade företag, organisationer etc. komma att provas av Järnvägsinspektionen under 1993. Hårtill kan komma nya

aktörer bl.a. till följd av avregleringen. Vid tillståndsprovningen granskas säkerhetsrelaterade normer för verksamheten, sådana som instruktioner för trafik och underhåll, utbildningsplaner etc.

Järnvägsinspektionen utarbetar de grundläggande säkerhetsföreskrifter m.m. som behövs för tillämpningen av järnvägssäkerhetslagen. Ett betydande arbete inom inspektionen ägnas åt provning och godkännande av nya respektive väsentligt ombyggda fordon för olika trafikslag samt anläggningar - linjeavsnitt, stationer, broar, tunnlar, signalställverk etc.

Järnvägsinspektionen utövar tillsyn över säkerheten i spårtrafikens olika delar dels genom att granska företagets internkontroll, dels genom direkta inspektioner. Inspektionen prioriterar härvid verksamheter som visat på säkerhetsmässiga svagheter och för säkerheten särskilt viktiga funktioner.

Järnvägsinspektionen utreder och klarlägger orsaker till allvarligare olyckor och tillbud.

17.3 Utredningens överväganden och förslag

Karaktären hos inspektionens verksamhet - föreskrivande/normerande, prövande/godkännande, inspekterande samt utredande - påverkas i princip inte av en avreglering. Behovet av föreskrifter och normer av såväl operativ som teknisk karaktär ökar dock med större mångfald och frihet på marknaden.

Järnvägsinspektionens uppgifter torde också komma att påverkas av EG/EES-anpassning av villkor för både gränsöverskridande trafik och häri använd rullande materiel.

Sammanfattningsvis förutses inspektionen genom avreglering etc. få vidgade och mer omfattande uppgifter med stöd i järnvägssäkerhetslagen, lag om undersökning av olyckor och lag om transport av farligt gods, samtliga med förordningar.

Det finns enligt utredningen inga principiella nackdelar för Järnvägsinspektionens myndighetsutövning att även fortsättningsvis ha inspektionen administrativt inordnad i Banverket. Rollfördelningen mellan Banverkets generaldirektör och direktören vid Järnvägsinspektionen framgår klart av förordningen med instruktion för Banverket.

18 JÄRNVÄGENS FÖRSVARSA TAGANDEN

18.1 Sammanfattning av utredningens förslag

- * Utredningen har funnit att ökad konkurrens inom järnvägssektorn i sig inte kräver någon förändring av ansvaret för beredskaps- och försvarsfunktionen inom järnvägen. Banverket skulle därmed ha ansvaret för delfunktionen "banhållning" och SJ ansvaret för delfunktionen "järnvägstransporter". Arbetet utförs liksom idag av den för SJ och Banverket gemensamma enheten.

18.2 Nuvarande organisation

Transportfunktionen är en högt prioriterad del av totalförsvaret. Som järnvägstransportör har SJ en viktig roll i totalförsvaret och har därför ålagts ett beredskapsansvar av myndighetstyp.

Försvarsverksamheten regleras i en mängd förordningar. För SJ:s del kan ledningsförordningen (1986:294), beredskapsförordningen (1977:55), säkerhetsskyddsförordningen (1981:421) och förordningen med instruktion för Statens Järnvägar (1988:626) anses vara de viktigaste. Innebörden av förordningarna är i korthet att den verksamhet som SJ ansvarar för och bedriver skall upprätthållas även under krig. Ett omfattande förberedelsearbete härför krävs i fred, vilket också baseras på nämnda förordningar. De järnvägsspecifika följderna av allt detta framgår av "Järnvägarna i krig", (SJF 090) och "Säkerhetsskydd", (SJF 097) vilka bildar grunden för järnvägarnas försvarsverksamhet.

Ansvaret för funktionen "Transporter" i totalförsvaret ligger på Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). I transportfunktionen ingår järnvägstransporter som en delfunktion under SJ:s ansvar. I regeringens prop. 1991/92:102 sägs bl.a.

"Inryckningsresor på järnväg är av väsentlig betydelse för försvarsmaktens mobilisering. Härutöver utnyttjas järnvägen så långt det är möjligt för förbandstransporter, förnödenhetstransporter och sjuktransporter. Inriktningen för planeringen är att järnvägstransporterna i ett beredskaps- och krigsskede i princip skall fungera som under normala förhållanden. Kapaciteten skall under ostörda förhållanden vara densamma som i fred."

I samband med mobilisering ställs dessutom krav på särskilda resursinsatser samt en högprioritering av vissa transporter.

Beredskapsverksamheten inom järnvägen sköts för närvarande av en för SJ och Banverket gemensam enhet - Stab Försvar. Enheten är organisatoriskt anknuten till SJ. Under den centrala enheten Stab Försvar lyder fem regionala organ som vardera har en militärassistent som ansvarig.

Finansieringen av beredskapsverksamheten inom järnvägen sker dels över anslag, dels med "egna" medel. Från det civila försvarets gemensamma ekonomiska ram tilldelas medel för beredskapsåtgärder. Medlen tilldelas formellt Banverket men utnyttjas av Stab Försvar för olika åtgärder inom såväl SJ:s som Banverkets ansvarsområde. SJ tillskjuter därutöver egna intäktsmedel för att finansiera verksamheten.

SJ:s egna årliga kostnader för försvarsverksamheten uppgår för närvarande till ca 13 miljoner kronor. Därtill kommer ca 5 miljoner kronor som en pålaga i form av räntekostnader för oljelagring. I SJ:s totala försvarskostnader ingår driftvärnets kostnader med ca 5 miljoner kronor.

18.3 Utredningens överväganden

På en avreglerad marknad bör SJ i princip inte inneha en myndighetsroll avseende försvaret utan ha samma ställning som vilket trafikföretag som helst på marknaden. Det är emellertid viktigt att beredskapen inte försvagas, vilket skulle kunna inträffa om en förändring av järnvägens försvarsorganisation genomfördes. Ökad konkurrens inom järnvägssektorn utgör i sig inget absolut skäl för att genomföra en sådan förändring. En viss snedvridning av konkurrensen kommer dock att uppstå genom att SJ belastas med egna kostnader för försvarsverksamheten. Beloppet är emellertid så obetydligt att man kan bortse från konsekvenserna härav. Detta kan eventuellt också lösas genom att andra järnvägsaktörer åläggs att betala en avgift för den försvarsverksamhet som SJ utför för hela järnvägssystemet.

Det viktigaste att beakta vid övervägandet av vem som bör ansvara för järnvägstransporter i försvarshänseende, är att transportererna måste fungera. Utredningen har därvid funnit att försvarsåtgärderna bör organiseras så att Banverket ansvarar för delfunktionen "banhållning" och SJ, som ett s.k. K-företag, dvs. krigsviktigt företag, ansvarar för delfunktionen "järnvägstransporter.

Den gemensamma enhet som SJ och Banverket idag har för försvarsberedskapen kan därmed fortsätta verksamheten helt utan förändring. Detta arrangeman är det lämpligaste, i vart fall så länge SJ är den dominerande järnvägsoperatören. Om någon väsentlig förändring av detta förhållande skulle uppkomma i framtiden, får frågan tas upp till förnyad prövning.

19 SAMORDNINGEN MED EG

19.1 Sammanfattning av utredningens slutsatser

- * För Sveriges del finns inga direkta krav på ändrad lagstiftning i samband med EES-avtalet. Utvecklingen av det svenska järnvägssystemet ligger också väl i linje med EG:s järnvägspolitik. I vissa avseenden går modellen för den svenska järnvägen avsevärt längre än vad som kan förväntas ske i de flesta av EG:s medlemsstater.
- * Direktivet som garanterar tillträde till järnvägsnät för internationella transporter får däremot direkt betydelse för Sverige och det svenska järnvägssystemet. Om ett svenskt företag sluter sig samman med ett företag från en EG- eller EFTA-stat, skall dessa om de i övrigt uppfyller de svenska villkoren för järnvägstillstånd, tillåtas trafikera det svenska järnvägsnätet såväl i inrikes trafik som för internationella transporter.

19.2 EES-avtalet och dess effekter på järnvägsområdet

EES-avtalet som slöts i maj 1992 mellan EFTA-länderna och EG syftar till att skapa ett dynamiskt och homogent ekonomiskt samarbetsområde grundat på gemensamma regler. Inom EES-området skall fri rörlighet råda för varor, tjänster, kapital och personer. Vidare syftar avtalet till att säkerställa att konkurrensen inte snedvrids. Genom EES-avtalet har parterna åtagit sig att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att avtalets mål uppfylls.

Avtalet är baserat på de relevanta delar av EG:s regelverk som ryms i Romfördraget vilket närmast kan beskrivas som EG:s grundlag. Dessutom omfattar avtalet vissa rättsakter som tas över från EG och som anpassas till ett EES-sammanhang. Dessa utgörs i första hand av förordningar och direktiv. Förordningarna blir direkt gällande i respektive land medan direktiven måste överföras till nationell lag för att gälla.

EES-avtalet omfattar i första hand de rättsakter som antagits före den 31 juli 1991. Avtalets dynamiska och homogena karaktär innebär emellertid att samma regler skall gälla och tillämpas lika inom hela EES-området. Detta medför att också nya regler beslutade efter detta datum kan förväntas införlivas i EES-avtalet. Avsikten är att avtalet skall träda i kraft den 1 januari 1993. Flera länder har dock ännu inte godkänt avtalet. Schweiz har dessutom genom

en nyligen genomförd folkomröstning sagt nej till avtalet vilket förväntas försena EES.

Inom EES-området gäller för närvarande att cabotage, dvs. yrkesmässig inrikestrafik med fordon registrerat i annat land, är förbjudet. I trafiken mellan EG-länderna gäller i viss utsträckning att rena landsvägstransporter gynnas i förhållande till kombitrafik. Genom ett tillägg till direktiv 130/75 om kombitrafik som antogs i mars 1991, och som således ingår i EES-avtalet, markerade emellertid EG:s ministerråd en vilja att utveckla och liberalisera kombitrafiken. Genom att ge kombitrafiken likvärdiga förutsättningar som vägtransporter skall järnvägens möjligheter att konkurrera med lastbilstrafiken förbättras.

För Sveriges del medför inte direktivet om kombitrafik något behov av lagändringar på kombitrafikområdet. Tillsammans med reglerna om garanterad tillgång till infrastrukturen för internationell kombitrafik kan däremot de aviserade satsningarna på kombitrafiken medföra en ökad överflyttning av transporter från landsväg till järnväg inom EES-området.

Vidare kommer den differentierade prissättningen för inrikes respektive utrikes järnvägstransporter som nu gäller inom EG sannolikt att försvinna i och med förverkligandet av den inre marknaden. Detta gynnar längre direkta förbindelser, framförallt med trailers i kombitrafik. Idag kan man genom att utnyttja de fördelaktigare inrikestarifferna pressa ner kostnaderna genom omlastningar vid gränserna.

EES-avtalet innehåller även generella bestämmelser som påverkar järnvägsområdet. Detta gäller bl.a. regler om offentliga stöd. Regionalpolitiskt motiverade stöd får endast ges på vissa villkor, t.ex. får sådana stöd inte snedvrیدا konkurrensen. Vidare anges i förordning 1191/69 regler för sådan trafik på järnväg, landsväg och inre vattenvägar som motiveras av samhällspolitiska skäl. För persontrafiken gäller att transporter ska vara icke-diskriminerande beträffande avgifter eller serviceutbud mellan trafikantgrupperna. Den för samhället minst kostsamma transportlösningen skall väljas, givet utbud och servicenivå.

Det senare kravet har senare utvecklats genom en ändring av förordningen 1991 då ändrade principer för upphandling av samhällsekoniskt motiverad trafik infördes. Vid upphandlingen skall ett marknadsorienterat pris för en klart identifierad tjänst fastställas. Det avtalade priset skall därmed inte som tidigare enbart utgå från trafikföretagets kostnader utan vägas mot andra möjligheter

att tillhandahålla trafiktjänsten. I samband med upphandlingen skall också en samhällsekonomisk utvärdering göras. Förordningen, som finns intagen i EES-avtalet, gäller inte för företag som uteslutande bedriver lokal och regional trafik. För Sveriges del berör reglerna därmed främst upphandlingen av den interregionala tågtrafiken och endast i den mån denna är gränsöverskridande.

Direktiven på järnvägsområdet är till stor del hållna i relativt allmänna ordalag. I stor utsträckning lämnas åt medlemsstaterna att bestämma hur genomförandet av ett gemensamt järnvägssystem skall utformas i detalj. Genom förslaget till tilläggsdirektiv till Dir. 440/91 samt förordning fastställs emellertid ett relativt detaljerat regelverk för järnvägsverksamheten inom EG (se även avsnitt 9.6.1). Om förslaget antas, kommer reglerna sannolikt att införlivas även i EES-avtalet. Beträffande tilläggsdirektivet gäller dock fortfarande att reglerna i så fall måste implementeras i svensk lag för att bli gällande.

För närvarande pågår en omstrukturering av järnvägssektorn i vissa EG-stater i enlighet med Dir. 440/91. Så är fallet med t.ex. England och Tyskland (se även avsnitt 9.6).

För Sveriges del är kraven på ändrad lagstiftning i samband med EES-avtalet relativt begränsade (se kapitel 20 om ändringar av lagar och förordningar). Vidare ligger utvecklingen av det svenska järnvägssystemet relativt väl i linje med EG:s järnvägspolitik. I vissa avseenden går modellen för den svenska järnvägen avsevärt längre än vad som kan förväntas ske i de flesta av EG:s medlemsstater. Detta gäller bl.a. den organisatoriska uppdelningen med ansvaret för infrastrukturen i särskilt banverk, vilket Sverige för närvarande är ensamma om i Europa. Hittills har en sådan organisatorisk lösning endast aviserats att införas av ytterligare ett europeiskt land, nämligen England.

Direktivet som garanterar tillträde till järnvägsnät för internationella transporter kommer däremot att få direkt betydelse för Sverige och det svenska järnvägssystemet. Om ett svenskt företag sluter sig samman med ett företag från en EG- eller EFTA-stat, skall dessa om de i övrigt uppfyller de svenska villkoren för järnvägstillstånd, tillåtas trafikera det svenska järnvägsnätet.

20 ÄNDRINGAR AV LAGAR OCH FÖRORDNINGAR PÅ
 JÄRNVÄGSOMRÅDET

20.1 Slutsatser och förslag till ändringar

- * Krav om trafikeringsstillstånd bör gälla för alla trafikutövare.
- * En definition av järnvägen införes i berörda lagar.
- * Uppgiften att meddela föreskrifter om säkerhetsfrågor bör läggas på Järnvägsinspektionen. Föreskrifter för att formulera SJ:s avtalsvillkor beträffande godstransporter, de s.k. normalvillkoren, bör däremot avskaffas.
- * SJ:s ensamrätt till persontrafiken på stornätet och godstrafiken på hela järnvägsnätet bör avskaffas. Samtidigt bör trafikhuvudmännens ensamrätt till persontrafiken på länsjärnvägarna slopas. En lagreglerad rätt till förhandling om tillgång till spåren för de trafikutövare som uppfyller tillståndsmyndighetens krav bör införas. Vidare bör även spårinnehavare, såväl Banverket som andra privata spårinnehavare, garanteras rätt till tillgång till spåren.
- * Det bör ställas krav på att banupplåtelseavtal sluts mellan trafikutövare och banfördelningsfunktion resp. banhållare (Banverket). Motsvarande krav om avtal mellan banfördelningsfunktionen inom Banverket och trafikledningsfunktionen inom SJ bör också gälla.
- * Ett slopande av uppdelningen i stom- och länsjärnvägar bör övervägas.
- * Samrådsförfarandet beträffande nyinvesteringar i infrastruktur respektive beslut om nedläggningar av banor bör innefatta alla trafikföretag.
- * Banverket ges möjlighet att kontrollera trafikföretagens uppgifter i form av föreskrifter i lag.
- * Den i förordning reglerade skyldigheten att befordra passagerare avskaffas.
- * Trafikutövarna påföres ansvaret enligt

räddningstjänstlagen vad gäller åtgärder som direkt kan återföras på den verksamhet som trafikutövaren bedriver på statens spåranläggningar. Vidare tillskapas möjligheten för trafikledningsfunktionen att ta resurser i anspråk i bristsituationer vid olyckor och haveri. Sådan rätt bör dock utövas restriktivt och endast då så krävs med hänsyn tagen till aktuell trafiksituation.

20.2 Nuvarande lagstiftning samt förslag till ändringar

Nedan beskrivs i korthet de lagar och förordningar på järnvägsområdet som i någon mån bedöms ha inverkan på konkurrenssituationen eller på annat sätt kan ha betydelse för en framtida avreglering av trafiken i såväl ett nationellt som ett internationellt perspektiv. I anslutning därtill framförs de förslag till ändringar som bedöms vara aktuella för att tillförsäkra konkurrensneutraliteten på marknaden. Där tas även upp sådana ändringsförslag som motiveras av en harmoniserad lagstiftning inom EES-området.

På järnvägsområdet regleras trafiken utifrån säkerhetssynpunkt genom järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) samt i förordningen (1990:1165) om säkerheten vid järnväg, tunnelbana och spårväg (bilaga 3 och 4). Där anges de säkerhetsbestämmelser som skall gälla för järnvägs-, tunnelbane- och spårvägsverksamhet. Därvid görs åtskillnad mellan drift av spåranläggningar (spårinnehav) och drift av spårtrafik (trafikutövning). I driften av spåranläggningar ingår bl.a. trafikledning såvida ansvaret för denna inte har överlåtits till någon annan, s.k. särskild trafikledningsverksamhet. Lagen anger regler för tillståndsgivning och tillsyn, för vilket Banverket ansvarar, samt straffbestämmelser för den som överträder reglerna. Tillstånd krävs för den som driver spåranläggningar, spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet. För verksamhet som drivs av Banverket eller SJ behövs dock inget tillstånd.

Om reciprocitet skall gälla i frågor om tillstånd för järnvägsdrift inom EES-området måste anmälningsplikt för utlandsregistrerat rullande material till Banverket ändras. Det skulle i så fall räcka om tillstånd givits av utländsk tillståndsmyndighet. Bedömningen är emellertid att utvecklingen mot en standardiserad järnväg ligger relativt långt in i framtiden varför ett "EG-tillstånd" inte är applicerbart inom den närmaste framtiden. I EG:s förslag till tilläggsdirektiv till Dir 440/91 förslås emellertid att en obligatorisk järnvägslicens införes för samtliga trafikutövare. I förslaget ges utrymme för att bibehålla nationella särkrav på järnvägsområdet. Förslaget innebär

dock att i framtiden bör kravet om tillstånd också gälla för SJ.

Järnvägstrafiklagen (1985:192) innehåller en samlad reglering av järnvägens och andra spårföretags förhållande till transportkunderna och till dem som skadas till följd av spårdriften. Sålunda regleras befordran av passagerare, gods och inskrivet resgods. Lagen innehåller också bestämmelser om järnvägens utomobligatoriska ansvarighet, dvs. dess ansvarighet för skador på personer som inte är passagerare och på egendom som inte befordras som gods. Med undantag av den reglering som rör järnvägens skadeståndsansvar vid befordran av resande gäller lagen i huvudsak endast för inrikes järnvägstrafik. (se bilaga 5)

Enligt järnvägstrafiklagen är huvudregeln om ansvarighet för skador och förluster till följd av järnvägsdriften, att järnvägen är ersättningsskyldig oberoende av vållande. Någon närmare definition av begreppet järnvägen anges inte i lagtexten. Detta har hittills inte ansetts utgöra något problem trots att uppdelningen av järnvägen i ett trafikföretag, SJ, och en infrastrukturhållare, Banverket, medfört att det nu finns två olika rättssubjekt som kan tänkas avses vid frågor om ansvarighet. Frågan om vilket rättssubjekt som är ansvarig järnväg kan klaras ut instruktionsvis, då båda företräds av staten. I praktiken har skadeståndsansvaret delats mellan de två så att SJ står för ansvaret gentemot passagerare och godskunder medan Banverket står för det utomobligatoriska ansvaret. Frågan har emellertid behandlats i departementspromemorian "Järnvägars skadeståndsansvar. Utredning om järnvägsolyckor." (Ds 1988:75). Där påpekades att länshuvudmannareformen, och därmed utsikterna av flera trafikutövare på järnvägsnätet i framtiden, medför ett behov av att klargöra frågan. Utredningen föreslog därför att järnvägstrafiklagen ändras genom ett tillägg där uttrycket "järnväg" definieras. Inför avregleringen av järnvägen har behovet av en entydig definition ytterligare kommit att aktualiseras. **Mot denna bakgrund föreslås att den järnvägsdefinition som föreslogs av utredningen 1988 läggs till järnvägstrafiklagen.**

Trafiken mellan Sverige och utlandet regleras i övrigt genom lagen (1985:193, senast ändrad 1990:1167) om internationell järnvägstrafik. Genom denna har i svensk rätt införlivats det fördrag om internationell järnvägstrafik (COTIF), som Sverige har tillträtt. Till COTIF hör bl.a. två bilagor med enhetliga regler för avtal om internationell järnvägsbefordran dels av resande och resgods (CIV), dels av gods (CIM). (se bilaga 6)

I likhet med järnvägstrafiklagen saknas i lagen om

internationell järnvägstrafik en entydig järnvägsdefinition. Även här måste därför införas en sådan definition. Eftersom lagen baseras på de internationella konventioner om järnvägstrafik som Sverige har tillträtt kan dock diskuteras om förslag till ändringar ligger inom ramen för denna utredning. I ljuset av den liberalisering av järnvägssektorn som för närvarande pågår inom EG är det emellertid angeläget att frågan tas upp för behandling.

Beträffande myndighetsutövningen på järnvägsområdet regleras denna bl.a. genom förordning (1988:626) med instruktion för Statens Järnvägar samt förordning (1988:707) med instruktion för Banverket. I SJ:s instruktion definieras SJ:s uppgifter där huvuduppgiften anges vara drift av järnvägstrafik. Vidare specificeras affärsverkskoncernens organisation samt krav på styrelse, redovisning och revision. I förordningen regleras även SJ:s befogenhet att meddela föreskrifter samt inhämtande av uppgifter från enskilda, kommuner eller landstingskommuner (bilaga 7 och 8).

SJ:s myndighetsutövning i form av befogenhet att meddela föreskrifter måste brytas ut ur SJ. Detta gäller t.ex. föreskrifter för att formulera SJ:s avtalsvillkor beträffande godstransporter, de s.k. normalvillkoren. Avtalsvillkor mellan trafikutövare och kund bör på en konkurrensutsatt järnvägsmarknad i framtiden kunna formuleras i ett normalt affärskontrakt genom förhandlingar mellan parterna.

Befogenheten att inhämta uppgifter hör främst samman med SJ:s uppgift att handha trafikledningen. Eftersom utredningen föreslår att trafikledningen även i fortsättningen utförs av SJ bör befogenheten att inhämta uppgifter i framtiden regleras genom avtal mellan trafikledningsfunktionen och trafikutövarna.

Trafikeringsrätten på järnvägsnätet regleras i förordningen (1988:1379, senast ändrad 1990:1166) om statens spåraneläggningar. Denna specificerar uppdelningen av järnvägsnätet i stamnät, länsjärnvägar, malmbanan och inlandsbanan. Regeringen bestämmer indelningen av stamnätet medan Banverket beslutar om vilka av stamnätets järnvägar som skall vara länsjärnvägar. Vidare innehar SJ enligt förordningen trafikeringsrätten till person- och godstrafiken på stamnätet. På länsjärnvägarna har SJ trafikeringsrätten till godstrafik medan det är trafikhuvudmännen, enligt lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik, som innehar trafikeringsrätten till persontrafiken. Endast om SJ eller trafikhuvudman avstår från sin trafikeringsrätt får trafiken drivas av annan. För trafikledningen ligger ansvaret inklusive meddelandet av föreskrifter om trafikledning på SJ. Beslut om nedläggningar av

länsjärnvägar skall tas av Banverket efter samråd med SJ, trafikhuvudmännen och andra som har trafikeringsrätt. I förordningen meddelas rätten att överklaga SJ:s trafikledningsbeslut hos Banverket samt Banverkets nedläggningsbeslut hos regeringen (se bilaga 9).

Förordningen bör ändras så att SJ:s respektive trafikhuvudmännens ensamrätt avskaffas. Med hänsyn till den principöverenskommelse som slutits mellan staten, SLTF och de båda kommunförbunden, som bl.a. reglerar huvudmännens trafikeringsrätt, förutsätter detta också att avtalet omförhandlas. En i lag reglerad rätt till tillgång till spåren för alla trafikutövare som uppfyller de av tillståndsmyndigheten uppställda kraven bör införas. Vidare bör även spårinnehavare, såväl Banverket som andra privata spårinnehavare, garanteras rätt till tillgång. Förhållandet mellan järnvägens intressenter - trafikutövare, banhållare, banfördelningsfunktion och trafikledningsfunktion - bör regleras i avtal. Krav bör därvid finnas om att banupplåtelseavtal sluts mellan å ena sidan trafikutövare och å andra sidan Banverket. Motsvarande krav om ett legalt avtalsförhållande bör också gälla mellan banfördelningsfunktionen inom Banverket och trafikledningsfunktionen inom SJ (se även avsnitt 14.4). Förordningen kan också behöva ändras vad gäller vem som skall besluta om nedläggning av banor samt med vilka samråd skall ske. Slutligen bör övervägas om uppdelningen i stomnät och länsjärnvägar skall slopas.

Trafikföretagens inflytande på nyinvesteringar i infrastrukturen regleras även i förordningen (1989:67, senast ändrad 1991:1228) om plan för stomjärnvägar. Banverkets plan för byggande av stomjärnvägar skall ligga till grund för fördelning av anslag över statsbudgeten. Fastställandet av planen samt ändringar i denna skall föregås av ett samrådsförfarande bl.a. med berörda trafikeringsrättsinnehavare, dvs. SJ och trafikhuvudmännen (bilaga 10).

Om indelningen av bannätet i stom- och länsjärnvägar slopas bör förordningen ses över och ändras. Vidare bör ett samrådsförfarande i framtiden innefatta alla trafikföretag.

När det gäller trafikeringen och utnyttjandet av infrastrukturen finns vidare förordning (1988:1378) om avgifter för trafik på statens spåranläggningar. För trafik på statens spåranläggningar skall trafikavgifter betalas till Banverket. Trafikavgiften skall bestå av en fast avgift för fordon samt en rörlig avgift som utgörs av spår-, drifts-, diesel- och rangeravgifter. I förordningen anges avgiftsbeloppen samt vissa övergripande bestämmelser som skall gälla vid tillämpningen av dessa. Sålunda gäller

t.ex. att fast avgift ej utgår för trafik med lös lastbärare eller för fordon som under en längre period ej är i trafik. Banverket äger vidare befogenhet att besluta om närmare tillämpningsföreskrifter (bilaga 11).

Spåravgifterna debiteras av Banverket efter trafikföretagets redovisning av utförd trafik; antal fordon, antal kilometer etc. För att Banverket skall kunna kontrollera riktigheten i dessa uppgifter krävs särskilda kontrollregler. Eftersom detta idag huvudsakligen är en affär mellan SJ och Banverket har det hittills inte bedömts utgöra något problem att Banverket saknar möjlighet till denna revision. I en avreglerad situation med fler trafikföretag på spåret är det dock lämpligt att Banverket ges denna möjlighet i form av föreskrifter i lag. Vidare utgår idag rangeravgiften endast för de större bangårdarna vilka idag tillhör infrastrukturen. Dessa specificeras i särskild bilaga. **Beträffande trafikavgifterna i sin helhet måste ändringar i förordningen införas om det blir aktuellt att företa förändringar i avgiftssystemet.**

Förordning (1985:200) om järnvägs befordringsskyldighet m.m. reglerar järnvägens skyldighet att befordra resande med persontåg (bilaga 12).

På en avreglerad järnvägsmarknad finns ingen orsak att bibehålla en sådan befordringsskyldighet, varför utredningen förordar att förordningen avskaffas.

Beträffande räddningsberedskapen på järnvägsområdet är det enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) anläggningens innehavare, dvs. Banverket, som är ansvarig. I lagen uppställs vidare krav på samordning mellan trafikutövare och Banverket inom trafikledningen. Detta samarbete sker idag centralt mellan SJ, Banverket och Räddningsverket.

Idag finns lagreglerade möjligheter att ställa krav på trafikutövarna beträffande säkerheten i verksamheten. Dock saknas motsvarande lagreglering vad gäller tillgänglighet, respektive drift och underhåll av järnvägsanläggningen, t.ex. bärgningsinsatser efter olycka. Det kan diskuteras i vilken utsträckning trafikutövaren bör åläggas att stå för räddnings- och bärgningsresurser vid en inträffad olycka. På motsvarande sätt som förslås gälla för järnvägssäkerheten kan argumenteras för att även ansvaret enligt räddningstjänstlagen skall delas mellan trafikutövarna och banhållaren. Därmed skulle trafikföretagen stimuleras att tillskapa tillräckliga resurser vilket kan ske internt eller genom ömsesidiga avtal.

Utredningen anser dock det vara mest rationellt att i

första hand banhållaren ansvarar för resurser i samband med akuta räddningsinsatser och att trafikutövarna får tillgång till dessa mot en avgift. Däremot finns orsak att överföra ansvaret enligt räddningstjänstlagen vad gäller åtgärder som direkt kan återföras på den verksamhet som trafikutövaren bedriver på statens spåranläggningar. Det gäller framförallt åtgärder och utrustning på järnvägsfordon för att förebygga och bekämpa brand och miljöskador. Beträffande behovet av samordning inom trafikledningen bör i författning tillskapas möjligheten för trafikledningsfunktionen att med beaktande av vissa villkor ta de resurser i anspråk som finns att tillgå, oavsett trafikutövare, i bristsituationer vid olyckor och haveri. Sådan rätt bör dock utövas restriktivt och endast då så krävs med hänsyn tagen till aktuell trafiksituation.

21 FRAMTIDA ROLL FÖR SAMHÄLLET'S UPPHANDLARE AV
PERSONTRAFIK PÅ JÄRNVÄG

Som utredningen tidigare konstaterat kan man förvänta sig att konkurrens inom persontrafiken främst kommer att ske inom den av samhället upphandlade trafiken. Mot bakgrund av detta kommer såväl statens upphandlare som trafikhuvudmännen att spela en betydande roll för att tillse att konkurrens verkligen kommer till stånd. Utredningen konstaterar beträffande den av staten upphandlade trafiken:

- För att engagera så många potentiella operatörer som möjligt i anbudsprocessen är det viktigt att anbudsunderlagen hålls på en mycket detaljerad och heltäckande nivå. En budsgivande operatör tar ju en icke oansenlig affärsrisk och det är därför av avgörande betydelse att det finns tillgång till relevant information av betydelse för att en operatör skall vilja gå in på marknaden.
- Anbudstiderna är också av avgörande betydelse för att erhålla långsiktiga engagemang från operatörer. De tidigare ettåriga kontrakten har upphandlaren redan nu börjat gå ifrån till fördel för mer långsiktiga lösningar. Utredningen menar att längre anbudstider än ett år är en förutsättning för att fler aktörer skall lämna anbud och att reell konkurrens kan uppstå.

De ökade kraven på statens upphandlare och betydelsen av verksamheten för konkurrens inom järnvägstrafiken gör att utredningen förordar att regeringen överväger om inte arbetet borde bedrivas i en mer fast organisation.

Om utredningens förslag genomförs och som en följd av detta fler järnvägsoperatörer kan etablera sig på marknaden ökar såväl statens som trafikhuvudmännens möjligheter att upphandla järnvägstrafik i konkurrens. I sammanhanget bör dock pekas på de långsiktiga avtal som finns i en del fall, både mellan staten och trafikhuvudmännen samt mellan trafikhuvudmännen och SJ, som riskerar att minska konkurrensens genomslag på marknaden.

Direktiven för utredningen anger att SJ:s nuvarande trafikeringsmonopol skall avvecklas stegvis fram till den 1 januari 1995. Utredningen anser det lämpligt att tidpunkten för att avveckla monolet och öppna järnvägsmarknaden för fri konkurrens anpassas till nuvarande tidtabells- och tågplanearbete. Detta har sin årliga huvudbrytpunkt i juni. Utredningen förordar därför att avregleringen sker i samband med tidtabellsskiftet i juni 1994. Det innebär att ansökningar om tåglägen bör behandlas så att beslut föreligger i god tid dessförinnan.

Beträffande genomförande av förslagen i övrigt har utredningen följande synpunkter.

En utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag är en bedömning av järnvägsmarknaden, så långt den nu kan överblickas. Det kan då rent allmänt konstateras, att den som överväger att etablera sig som järnvägsoperatör givetvis måste söka få grepp om den sannolika lönsamheten i detta; investeringsbehoven samt det företagsekonomiska risktagandet. Mot bakgrund av de uppgifter som utredningen tidigare redovisat bedömer utredningen att förutsättningarna för nya operatörer är bäst på följande områden: statens köp av persontrafik, trafikhuvudmännens köp av persontrafik, storföretagens köp av systemtransporter, matartrafik av vagnslastgods samt möjligen s.k. kombitransporter. På dessa områden kan det företagsekonomiska risktagandet begränsas. De upphandlande instanserna kan också genom egna åtgärder skapa förutsättningar för konkurrens. Beträffande trafiken i övrigt, som SJ driver på eget företagsekonomiskt ansvar, är etableringskostnaderna höga, lönsamheten mera osäker och det företagsekonomiska risktagandet följaktligen betydligt större. Med beaktande härav rekommenderar utredningen att statsmakterna går fram stegvis när det gäller att vidta organisatoriska förändringar som berör SJ.

I en första etapp bör sålunda utredningens förslag genomföras. Det innefattar i korthet följande:

1. Nuvarande trafikeringsmonopol avskaffas och järnvägsmarknaden öppnas för fri konkurrens.
2. Ansvaret för banfördelningen, ett område där

neutraliteten i förhållande till olika operatörer över huvud taget inte bör kunna ifrågasättas, förläggs till Banverket.

3. De s.k. gemensamma funktionerna omorganiseras inom SJ och ställs till marknadens förfogande på konkurrensneutrala villkor. Utredningen anser att detta bör kunna fungera tillfredsställande åtminstone så länge som konkurrensen mellan SJ och andra operatörer i första hand kommer till uttryck i en upphandlingsfas och mindre i den löpande verksamheten.
4. Statens järnvägsnämnd får till uppgift att på eget ansvar aktivt verka för att konkurrensneutraliteten upprätthålls och att snabbt avgöra klagomål från marknaden.

Regeringen bör därefter genom sitt kansli och genom berörda myndigheter fortlöpande följa utvecklingen. Om det visar sig att konkurrensneutraliteten beträffande de gemensamma funktionerna inte fungerar på avsett sätt eller att marknadsförutsättningarna saknas på något avgörande sätt, bör statsmakterna överväga att flytta ut funktionerna ur SJ och ge dem en organisatoriskt neutral placering. Sådana förändringar är för övrigt relativt enkla att genomföra efter de organisatoriska förändringar av dessa funktioner som SJ nu genomför.

Efter tre år bör under alla förhållanden en prövning göras av hur avregleringen av järnvägsmarknaden har fungerat och ställning tas till om ytterligare åtgärder behöver vidtas.

Utredningens förslag att trafikledningen och övriga gemensamma funktioner organiseras konkurrensneutralt inom SJ utgår från att åtminstone de som är väsentligast från neutralitetssynpunkt bibehålls i affärsverkets form. En överföring till bolagsform skulle minska insynen, minska tilltron till neutraliteten och försvåra möjligheterna att senare göra sådana organisationsförändringar, som utvecklingen kan ge anledning till.

Den strategi som utredningen här förordar ger de på kort sikt bästa förutsättningarna för att konkurrensen skall verka. Marknaden kan öppnas för nya aktörer utan att man för den skull slår sönder en fungerande verksamhet.

Utredningen vill avslutningsvis understryka, att även om antalet nya aktörer på järnvägsmarknaden inledningsvis blir begränsat, kommer ändå avregleringen att ha positiva konsekvenser för dem som köper järnvägstransporter. Enbart hotet om att nya järnvägsoperatörer kan komma att etablera sig på marknaden kommer att stimulera de redan befintliga

företagen att bli mera kundanpassade i sin verksamhet. Dessutom kommer de att introducera nya transportlösningar, effektivisera sin verksamhet och hålla priserna på en i förhållande till andra transportalternativ låg nivå.

SÄRSKILDA YTTRANDENSärskilt yttrande av Börje Andréasson och Lars Kritz

Syftet med utredningen är att skapa förutsättningar för ökad konkurrens inom järnvägssektorn, vilket vi anser vara angeläget för att få en effektiv järnvägstrafik. Det material som utredningen tagit fram är emellertid otillräckligt som grund för långsiktiga beslut. Det gäller särskilt frågan hur s.k. gemensamma järnvägsfunktioner skall kunna tillhandahållas på ett konkurrensneutralt sätt.

Att underlaget för ställningstaganden är otillräckligt betingas av att utredningen arbetat under hård tidspress. Detta har också medfört att utredningen i flera viktiga fall tvingats föreslå fördjupade och kompletterande utredningar. Enligt vår uppfattning är det angeläget att dessa utredningar genomförs innan beslut fattas om det långsiktiga regelverket för konkurrens inom järnvägssektorn.

Regeringen kommer under våren 1993 att föreslå en bolagisering av hela eller delar av SJ. För att få likvärdiga grundförutsättningar för olika trafikutövare i framtiden är det ett nödvändigt första steg att SJ ombildas till aktiebolag. Bolagiseringen av SJ kommer sannolikt att ändra förutsättningarna för hur flera av de s.k. gemensamma funktionerna skall organiseras på ett konkurrensneutralt sätt. Utredningen har av naturliga skäl knappast alls berört hur en bolagisering av SJ skulle påverka dess förslag. Vi anser därför att en kompletterande utredning måste göras vad gäller effekterna av en bolagisering av SJ.

I avvaktan på att ytterligare underlag tas fram måste åtgärder redan nu vidtas för att skapa förutsättningar för ökad konkurrens. Ett första steg är självfallet att nuvarande trafikeringsmonopol avskaffas. Detta ger möjlighet för nya operatörer att söka tillstånd som trafikutövare. Järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) innehåller för övrigt redan bestämmelser om tillstånd att driva spårtrafik och det är Banverket som utfärdar sådant tillstånd.

Vi delar utredningens uppfattning att antalet nya aktörer

på järnvägsmarknaderna inledningsvis blir begränsat. Detta innebär att fördelningen av bankapacitet knappast blir ett så stort problem. Till detta kommer att stora investeringar nu görs och planeras för att öka järnvägsnätets kapacitet, vilket rimligen bör leda till att fördelningen av bankapacitet förenklas. Vidare finns långsiktiga avtal som under den närmaste tiden i viss utsträckning läser banutrymmet. Det gäller bl.a. Stockholmsregionen och viss s.k. systemtågtrafik för gods.

Mot denna bakgrund anser vi att Banverket på ett relativt enkelt sätt kan svara för fördelningen av bankapacitet i ett inledningsskede. Den prioritering mellan olika slag av trafik som idag tillämpas inom SJ kan användas i början. Banupplåtelseavtal sluts mellan Banverket och trafikutövarna och anger bl.a. när trafikutövaren har tillgång till banan.

Vad gäller trafikledningen ansluter vi oss i princip till utredningens förslag att den i ett inledningsskede skall ligga kvar hos SJ. Vad vi däremot inte kan tillstyrka är den organisatoriska form för trafikledningen som utredningen föreslår skall gälla redan från början. Förslaget är oklart bl.a. när det gäller ansvar och befogenheter. Trafikledningens placering i ett bolagiserat SJ måste utredas närmare. Vi föreslår att SJ i en första etapp svarar för trafikledningen även för nya trafikutövare. Detta arrangemang måste bygga på formella avtal mellan SJ och varje trafikutövare, där parternas skyldigheter och rättigheter klart anges. Eventuella tvister får lösas inom den föreslagna Statens Järnvägsnämnd.

Sammanfattningsvis vill vi understryka följande. Befintligt utredningsmaterial är inte tillräckligt som grund för långsiktiga beslut om avreglering av järnvägssektorn. Det måste därför kompletteras. Detta utgör dock inget hinder för att ett första steg redan nu kan tas i syfte att öka konkurrensen inom järnvägssektorn i enlighet med vad vi anfört ovan. Därigenom skulle marknaden öppnas för nya trafikutövare utan risk för att dagens system slås sönder.

Särskilt yttrande av Guy Ehrling

Det är angeläget att politiska beslut snabbt fattas om ökad konkurrens på järnvägen så aktörerna vet vilka spelregler som gäller.

En avreglering av järnvägen är angelägen. Första steget i den processen är att SJ snabbt bolagiseras. En avreglering bör ske i steg fram till SJ:s tidtabellsskifte i juni 1994. Godstrafiken och den av samhället upphandlade persontrafiken bör avregleras med förtur.

Valet av organisationsform måste säkerställa att de gemensamma funktionerna hanteras på ett för olika trafikföretag konkurrensneutralt sätt.

Det är också viktigt att skapa:

- * en klar rollfördelning mellan aktörerna
- * en stor konkurrensutsatt verksamhet inom järnvägssektorn
- * ett sammanhållet ansvar

Utredaren föreslår att SJ även fortsättningsvis skall ansvara för gemensamma funktioner såsom trafikledning, stationer, terminaler, verkstäder m.m. och att åtgärder för tillfredsställande konkurrensneutralitet, t.ex. insyn i trafikledningen, vidtas. Utredaren analyserar i betänkandet olika modeller för organisation av de gemensamma funktionerna.

Enligt min uppfattning bör den av utredaren förordade modellen ses som en första etapp i arbetet med att uppnå ökad konkurrens på järnvägen.

Om regering och riksdag fattar beslut i enlighet med utredarens förslag till jag understryka vikten av att ansvaret för och organisationen av de gemensamma funktionerna noga följs upp så att ökad konkurrens uppnås. **Det bör finnas en beredskap för att välja andra modeller** t.ex. ett fristående driftsbolag som ansvarar för de gemensamma funktionerna på ett konkurrensneutralt och kostnadseffektivt sätt, om det skulle visa sig att den förordade modellen inte uppfyller intentionerna.

Blir utredarens förslag det som regering och riksdag väljer vill jag understryka vikten av att där det finns kompetenta operatörer vid sidan av SJ som önskar etablera sig för olika produkter inom gods- och persontrafiken skall dessa garanteras konkurrensneutralitet visavi huvudoperatören. Den av utredaren föreslagna statens järnvägsnämnd och de särskilda revisorer som skall granska nya operatörers

åtkomst till SJ:s järnvägs gemensamma funktioner måste ges ansvar och befogenheter att säkerställa konkurrensneutralitet.

SJ har under de senaste åren effektiviserat verksamheten och avsevärt förbättrat sitt resultat. Organisation och arbetssätt har förändrats. SJ:s utveckling är mycket positiv. Samtidigt vill jag framhålla att förändringstrycket på SJ stärks i takt med ökad konkurrens på järnvägen. Särskild uppmärksamhet måste ägnas SJ:s fortsatta rationalisering, effektivisering och koncentration på kärnaffären i syfte att skapa konkurrenskraftiga och effektiva järnvägstransporter.

Särskilt yttrande av Olof Nordell

Om en reell avreglering skall genomföras i enlighet med utredningens direktiv krävs mer radikala förslag än de som utredningen fört fram. Om utredningens förslag genomförs är risken uppenbar att avregleringen i realiteten inte innebär någon större förändring jämfört med dagsläget. Staten har dubbla roller och lojaliteter inom järnvägsområdet, dels såsom företrädare för samhälls- och konsumentintresset, dels såsom ägare av järnvägsföretaget SJ. Utredningen har inte på ett tydligt sätt analyserat denna intressekonflikt. Enligt min mening har utredningen i betydande grad prioriterat statens ägarintresse framför samhälls- och konsumentintressena.

Enligt regeringens direktiv skall utredaren föreslå åtgärder som ökar konkurrensen inom järnvägssektorn. Arbetet skall bedrivas med förutsättningen att SJs nuvarande trafikeringsmonopol skall avvecklas stegvis fram till den 1 januari 1995. Det finns flera skäl till att man bör ifrågasätta denna ambitiösa tidtabell. Såväl SJ som övriga aktörer behöver tid för nödvändig anpassning och utveckling med hänsyn till de nya förutsättningarna vid en fullständig avreglering. En väl fungerande konkurrens uppstår inte i det ögonblick järnvägstrafiken avregleras. I det fortsatta utredningsarbetet inom Kommunikationsdepartementet bör man därför enligt min mening pröva som alternativ en successiv avreglering stegvis under en längre tidsperiod. I en första etapp bör trafikhuvudmännen, liksom staten, få möjlighet att upphandla all olönsam trafik i konkurrens fr o m tågplan 94. Vid en successiv avreglering under en längre tidsperiod är det möjligt att utvärdera effekterna steg för steg. Vid all avreglering är "effertvård" viktig.

Om avregleringen skall leda till reell konkurrens är fyra frågor av avgörande betydelse:

- * Trafikledning
- * Fastigheter
- * Rullande materiel
- * Nu gällande avtal beträffande lokal och regional tågtrafik

Trafikledning

Den av utredningen förordade lösningen med en fristående trafikledning inom SJ kan fungera under en kortare övergångsperiod. Om SJ bolagiseras är dock denna lösning omöjlig varför utredningen redan nu borde ha föreslagit som huvudalternativ en fristående trafikledning utanför SJ.

Det bör i detta sammanhang erinras om att 1988 års trafikpolitiska proposition förutsatte att trafikledningen skulle förläggas hos Banverket och inte hos SJ. Under vintern 1988 gjordes en överenskommelse inom ramen för Banverkets organisationskommittés arbete som innebar att trafikledningen fördes tillbaka till SJ mot att vissa andra verksamheter fördes över till det blivande Banverket. Eftersom statsmakternas beslut utgick ifrån den förutsättningen att trafikledningen skulle ligga hos Banverket och inte hos SJ utgår inte någon ersättning till SJ för den trafikledning som SJ utför utmed länsjärnvägar där BK Tåg opererar. Kostnaderna för denna trafikledning anses ingå i banavgiften.

Fastigheterna

Det är ologiskt att SJ som en operatör på en konkurrensutsatt marknad skall äga all mark som nyttjas för järnvägens infrastruktur. SJs fastighetsinnehav bör föras över till Banverket, men en sådan överföring kräver att SJ ekonomiskt kompenseras för detta. Ur statens synvinkel är dock detta ett nollsummespel, varför utredningen närmare borde ha analyserat detta alternativ. För att möjliggöra utbyggnad av lokal och regional persontrafik har betydande investeringar gjorts i fasta anläggningar med medel från trafikhuvudmän, kommuner, landsting och LTA-anslag. Det är givetvis orimligt att SJ skall behålla den formella äganderätten till dessa anläggningar efter en avreglering.

Rullande materiel

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt påpekat att frågan om rullande materiel är en strategisk fråga i samband med avregleringen. Utredningen pekar på olika lösningar, bl a att bilda ett från SJ fristående vagnbolag med uppgift att ansvara för anskaffning och finansiering av ny rullande materiel som därefter kan leasas eller hyras ut till marknaden. Jag tillstyrker detta förslag. Om statsmakterna däremot skulle anse det olämpligt att gå in med ett statligt engagemang i ett fristående vagnbolag är det nödvändigt att pröva alternativa framgångsvägar. En möjlig väg är att staten inrättar ett särskilt stimulansbidrag för trafikhuvudmännens rullande materiel. Med ett sådant stimulansbidrag kan man dels säkerställa att vagnfrågan får en konkurrensneutral lösning, dels stimulera utbyggnad av den lokala och regionala järnvägstrafiken i landet. Frågan blir givetvis akut om SJ skall bolagiseras. Det är helt orimligt att ett trafikaktiebolag som konkurrerar på en konkurrensutsatt marknad skall äga fordon och unika anläggningar som finansierats med skattemedel.

Nu gällande avtal beträffande lokal och regional tågtrafik

Det är angeläget att all olönsam tågtrafik kan upphandlas i konkurrens så snart som möjligt. Nu gällande civilrättsliga avtal beträffande lokal och regional tågtrafik bör därför omförhandlas i syfte att anpassa avtalen till de nya förutsättningar som kommer att gälla.

Särskilt yttrande av Hans Hellström

Att skapa förutsättningar, som medger ökad konkurrens inom järnvägssektorn, är en komplicerad uppgift. Detta sammanhänger med att järnvägssystemet är mycket integrerat, både vad avser bana och trafik. Teoretiskt ideala förutsättningar för ökad konkurrens skulle kräva så radikala förändringar, att det skulle bli omöjligt att genomföra en effektiv järnvägsverksamhet.

Utredningen har föreslagit lösningar, som med hänsyn till praktiska möjligheter är så rimligt utformade som kan vara möjligt, om man, som direktiven föreskriver, vill ha förutsättningar för ökad konkurrens. Inom några områden har jag dock en del avvikande uppfattningar. Särskilt viktiga är organisationsfrågorna med avseende på bolagiseringen av SJ samt hur banfördelning och trafikledning bör lösas. Det bör också noteras att utredningen inte berört vilka effekter på järnvägens ekonomi och framtida omfattning, som en avreglering kan leda till.

Allmänna utgångspunkter. Krav på järnvägstransporter (Kap 10.2)

Utredningen anser inte att det bör införas några begränsningar vad avser möjligheterna att få rätt att driva endast den lönsammaste trafiken, s.k. "russinplockning".

Jag anser att det måste beskrivas vilka effekter denna princip får. Genom att "russinplockning" tillåts kommer alla transporter totalt sett att bli dyrare eller mindre omfattande. Som exempel på detta kan nämnas systemtransporter i godstrafik. Även om dessa transportuppdrag var för sig är relativt avskilda, förekommer en avsevärd samordning med övrig trafik, särskilt vad gäller dragkraft och personal samt administration. En "russinplockning" av vissa av systemtransporterna skulle omöjliggöra sådan samordning och minska stordriftsfördelarna. Även om någon enstaka transport skulle kunna bli billigare för kunden, skulle alla transporter tillsammans bli mindre effektiva och därmed dyrare. Järnvägen får då en sämre möjlighet att konkurrera med andra trafikslag. Liknande exempel kan hämtas från persontrafiken.

Allmänna utgångspunkter. Effekter av konkurrens på järnvägsmarknaden (Kap 10.3)

Utredningen påpekar att järnvägstransporter till viss del redan är utsatta för konkurrens från andra transportslag.

Jag anser att detta inte ger en rättvisande bild av förhållandena. Konkurrensen mellan de olika trafikslagen är mycket hård. Det är få branscher som har ett så starkt konkurrenstryck. Det är egentligen endast den upphandlade persontrafiken, som varit utsatt för ett mindre konkurrenstryck. Denna är nu till stor del redan avreglerad.

Former för fördelning av bankapacitet.
Konkurrensmöjligheter för alla (Kap 11.4)

Utredningen har bedömt det vara värdefullt från konkurrenssynpunkt att tillgång till spåren kan ges även andra aktörer än renodlade järnvägsoperatörer. Utredningen har angivit att vissa krav bör ställas på de aktörer som ges tillgång till spåren, nämligen att trafiken har stabila ekonomiska förutsättningar.

Utöver detta krav anser jag att en aktör/operatör bör uppfylla ytterligare villkor. Han bör ha kunskap om järnvägstrafik för att kunna ställa relevanta krav på tillgång till spåren. Det bör också ställas krav på kvalitet i föreslagna trafikupplägg samt krav på finansiell stabilitet.

Former för fördelning av bankapacitet. Utredningens överväganden och förslag (Kap 11.5.4)

Utredningen anser att banfördelningen på sikt bör ske efter en prissättningsmodell men att tills vidare en administrativ modell bör väljas. Redan inom ramen för denna modell bör vissa inslag av prisstyrning kunna införas.

Prissättning av bankapacitet som princip är en viktig förutsättning, om en reell konkurrenssituation skall kunna lösas. Utredningen har gjort analyser som pekar på problemen vad gäller möjligheterna till denna typ av prissättning. Detta framgår av en bilaga.

Det bör dock understrykas att möjligheter till prissättning begränsas av stora svårigheten att fastställa en betalningsvilja för enskilda tåglägen. Ett tåg ingår nästan alltid i ett system och det är hela systemets betalningsvilja som har betydelse. Ett tågläges värde är dessutom beroende av andra operatörers tåglägen, t ex vad avser anknypande trafik.

Alla dessa begränsningar gör att den optimism beträffande möjligheten att åstadkomma en prismodell, som utredningen framför, kan ifrågasättas.

Utredningens syn på allmänna organisations- och ansvarsfrågor (Kap 13)

Utredningen anser att i den händelse att SJ skall bolagiseras är det starkt önskvärt ur konkurrensneutral synvinkel att de gemensamma funktionerna hålls utanför ett nybildat SJ-bolag.

Den interna organisationen vid SJ borde inte övervägas av utredningen. Neutraliteten beträffande de gemensamma funktionerna kan mycket väl upprätthållas även inom ett bolag. Detta kan åstadkommas genom att särskilda civilrättsliga avtal sluts eller genom särskilda skrivelser i bolagsordningen. Om alla gemensamma funktioner skulle ligga utanför ett bolagiserat SJ, blev den helt övervägande delen av nuvarande SJ kvar i affärsverksform.

Banfördelning och trafikledning. Utredningens överväganden och förslag (Kap 14.4)

Utredningen föreslår att ansvaret för banfördelning förläggas till en fristående enhet inom Banverket och att den operativa trafikledningen tills vidare ligger kvar hos SJ.

Jag anser att om banfördelningsfunktionen inte kan ingå i SJs organisation för trafikledning, bör den i första hand ligga på en från både operatörer och banhållare neutral part. Det är dock viktigt att alla parter kan påverka den.

Om trots allt banfördelningen skulle läggas som en separat enhet inom Banverket, är det viktigt att betona att en sådan enhets arbetsområde preciseras. Det bör omfatta utformning av regler för banfördelning samt administration av banfördelningsprocessen. Det sistnämnda innebär att verka för att operatörerna i första hand sinsemellan kommer överens, att vid behov vara ordförande vid förhandlingar mellan operatörerna samt fatta slutligt beslut om banfördelning.

Det är viktigt att tidtabellsjusteringar av enskilda tåglagen i första hand sker efter överenskommelse mellan berörda trafikföretag utan inblandning av banfördelningen. Den administrativa modellen för banfördelning måste vara i detalj klar innan den börjar tillämpas. Endast därigenom undviks godtyckliga beslut.

Trafikledningen är av så stor betydelse för tågdriften att det vore förödande för kvaliteten, och därmed tågdriftens ekonomi, att i framtiden föra den till en organisation utanför trafiken. En verksamhet kan inte styras operativt

med ett ekonomiskt ansvar, om ansvaret för styrningen finns utanför verksamheten. Om en alternativ lösning skulle övervägas i framtiden, då andra operatörer än SJ har en större del av trafiken än under de närmaste åren, vore endast en av operatörerna gemensamt ägd organisation tänkbar.

På linjer där SJ eller ett annat trafikföretag är ensam operatör måste resp företag alltid ha oinskränkt inflytande över trafikplanering och -ledning.

Gemensamma funktioner. Rullande materiel (Kap 15.2)

Utredningen föreslår att ett vagnbolag bör bildas för att underlätta och samordna nyanskaffning av rullande materiel.

Ett viktigt syfte med denna konstruktion anges vara riskspridning för att underlätta för nya företag att etablera sig. Om detta skall vara någon ekonomisk fördel för operatörer, måste någon intressent gå in i vagnbolaget utan krav på marknadsmässig avkastning på satsat kapital. Detta innebär ett fjärmande från marknadsekonomin.

Jag ställer mig mycket tveksam till om ett vagnbolag kommer att fungera. Varje trafiklösning kräver sina speciallösningar, som ett vagnbolag, som inte har direktkontakt med marknaden, inte kan tillgodose. Nya operatörer kan ha andra uppfattningar om fordonens utformning, vilket gör vagnbolagets fordon mindre användbara. Endast för vissa typer av godsvagnar är vagnbolag en möjlig lösning, vilket ju även marknaden har visat.

Gemensamma funktioner. Räddningsberedskap (Kap 15.10.4)

Utredningen föreslår att ansvaret för en tillfredsställande räddningsorganisation läggs på Banverket.

Eftersom räddningsverksamheten är kopplad till fordonen är det endast trafikföretagen som har lämplig kompetens på området. Så länge SJ är det största trafikföretaget bör enligt min mening SJ fortsätta att ansvara för denna verksamhet.

Järnvägssäkerhet (Kap 17)

Utredningen föreslår att Järnvägsinspektionen bibehålls i sin nuvarande form som en myndighet administrativt inordnad i Banverket.

För att få en mer neutral ställning vore det att föredra om Järnvägsinspektionen organiserades helt fristående från

Banverket, på samma sätt som Statens Järnvägsnämnd.

Genomförande av utredningens förslag (Kap 22)

Utredningen förordar att avregleringen sker i samband med tidtabellsskiftet i juni 1994.

Det bör beaktas att förslagen till tågplaner måste börja samordnas redan i juni 1993. Detta är en förutsättning för att få till stånd en tidtabell från juni 1994. Detta innebär att någon mer omfattande avreglering än vad som redan nu gäller beträffande statens köp av trafik inte kan komma till stånd förrän i juni 1995.

Särskilt yttrande av Lars Hellsvik och Jan-Eric Nilsson

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag om hur man skall åstadkomma ökad konkurrens inom järnvägssektorn. Det uttalade motivet är att därigenom nå ökad effektivitet.

Vi anser att utredningens förslag i flera viktiga avseenden inte ger de förutsättningar, och därmed inte heller de effekter, som eftersträvas. Det gäller framförallt i följande avseenden:

- a) På avgörande punkter innebär förslagen att konkurrensneutralitet och icke-diskriminering mellan olika trafikoperatörer inte kan säkerställas.
- b) Med den föreslagna organisatoriska strukturen ges inblandade parter ett oklart ansvar. Det gäller inte minst i den grundläggande ansvarsfördelningen mellan trafikoperatörer/övriga trafikintressenter och banhållare.

Bakgrunden till våra invändningar i bl.a. dessa avseenden sammanfattas nedan. På flera punkter utvecklas den typ av frågeställningar som berörs i detta yttrande också i den konsultrapport som tagits fram genom utredningens försorg (Review of Proposals, Coopers & Lybrand, January 1993).

Konkurrensneutralitet

Statens uppgift vad beträffar främjande av konkurrens är bl.a. att se till att företag som överväger att bedriva likartad verksamhet också ges likartade förutsättningar att göra detta.

Vi delar utredningens uppfattning att ökad konkurrens inte bör åstadkommas genom att nu dela upp SJ i flera självständiga person- och godstrafikföretag enl engelsk modell. Däremot ges SJ en rimlig garanti för att kunna fortsätta att utvecklas som ett storskaligt transportföretag med de fördelar som detta i slutänden kan innebära för kunderna genom företagets styrka såväl på den svenska som den europeiska transportmarknaden.

Förslaget ger emellertid huvudoperatören (i regel SJ) kontroll över viktiga "kringfunktioner" som också andra trafikintressenter behöver utnyttja eller betjänas av - trafikledning, stationer, terminaler i övrigt, mark etc. Viljan att inte bryta sönder en fungerande organisation anges som motiv för att bibehålla SJ i sin nuvarande form även i detta avseende.

Vi vill i detta sammanhang påminna om att den

ansvarsfördelning som gjordes i anslutning till 1988 års trafikpolitiska beslut innebär vissa medvetna avsteg från vad som kan anses vara rimligt på en avreglerad marknad. Skälet var att tyngdpunkten 1988 låg i att åstadkomma en för järnvägstrafiken, i förhållande till andra trafikslag, konkurrensneutral behandling vad gäller ansvar och betalning för infrastrukturen. Samtidigt skapades nya villkor för planering, finansiering och utbyggnad av järnvägsnätet, inkl ökat deltagande från olika intressenter i samband med planering av vidmakthållande och investeringar.

Däremot öppnades systemet i betydelsen konkurrens på spåren endast i mycket begränsad utsträckning. Vissa funktioner som t.ex. mark, stationer och andra fastigheter kunde därför utan störningar i detta avseende t.v. ligga kvar hos SJ som ett stöd under rekonstruktionen av företaget. Med det formella monopol som SJ innehar idag är det inte heller onaturligt att även trafikledningen utförs inom trafikföretaget. (Jfr järnvägssäkerhetslagen).

Nuvarande uppdelning kan emellertid inte tjäna som utgångspunkt för organisationen och ansvarsfördelning på en avreglerad marknad utan att en ny och förutsättningslös analys har gjorts. De principförslag utredningen anvisar måste vara giltiga och trovärdiga i en fullskalig konkurrenssituation.

Utredningen har inte tillräckligt belyst betydelsen av neutralt huvudmannskap för olika typer av anläggningar. Det är förvisso inte säkert att för långt drivna neutralitetskrav leder till effektiva relationer mellan inblandade intressenter och effektiv utveckling av funktionen ifråga. Däremot är det lättare att genom entreprenadavtal etc anpassa driftansvar och driftorganisation till nya konkurrensförutsättningar än att anpassa ett partsdominerat ägande av nyckelanläggningar. Ett neutralt huvudmannskap för stationer torde, även om driften överläts till en operatör, exempelvis utgöra en bättre garanti för tillträde för nya aktörer än om båda rollerna förenas hos någon trafikoperatör.

Vissa skevheter betr kostnadsansvar för och avgiftsbeläggning av anläggningar som helt eller delvis utgör alternativ till varandra borde också ha uppmärksamats. Exempelvis bör i större utsträckning än idag likvärdiga villkor gälla för utnyttjade av olika typer av ranger- och godsbangårdar som kan användas för sammansättning av tåg. Vissa trafikutövare och trafikupplägg kan annars missgynnas. Olika villkor vid debitering av utnyttjande av anläggningar för el- resp dieseldrivna fordon utgör ett annat exempel vars

implikationer på effekterna för konkurrens på spåren borde ha belysts.

Utöver dessa bristfälligt belysta kostnads- och betalningsvillkor vill vi också peka på andra generella problem i samband med prissättning av "gemensamma anläggningar" som ägs av en av operatörerna men brukas av flera.

Det är väl känt att prissättning av delvis avskrivna tillgångar och av anläggningar, vars utnyttjande endast medför små merkostnader, långt ifrån är någon exakt vetenskap. Detta betyder bl.a. att några entydiga slutsatser av den förordade principen om prissättning "på marknadsmässiga villkor" inte kan dras. Det är heller inte acceptabelt att basera priser på principen att "andra operatörer ska betala lika mycket som SJ tar ut internt". Möjligheter finns t.ex. att via internprissättning för andra prestationer omfördela kostnader/intäkter eller kapital inom företaget eller koncernen på lämpligt sätt utan att detta entydigt kan sägas vara "rätt" eller "fel".

Problemet med kombinationen av kontroll över anläggning och prissättning kan exemplifieras med färjorna. Låt oss tänka oss att en konkurrerande operatör vill få sina vagnar överskeppade med en färja som ägs av SJ/SJs dotterbolag men som redan är fullt utnyttjad av SJ. SJ anser det inte motiverat att sätta in en extra färja för att tillgodose konkurrenternas önskemål. Även om man tar ut samma priser som gentemot det "egna" företaget, är det svårt att se hur tillgången till denna typ av "gemensam anläggning" ska kunna fördelas på ett konkurrensnaturalt sätt. Denna typ av problem kommer att uppträda närhelst dessa anläggningar utnyttjas till sin fulla kapacitet.

De faktiska konkurrensförutsättningarna kommer således i viktiga avseenden att kunna kontrolleras av SJ. Detta innebär bl.a. att nya företag ges dåliga förutsättningar att etablera sig i sektorn. Risken finns att SJs faktiska monopol kommer att stärkas inom ramen för en formellt avreglerad marknad. Därför anser vi att utredningen inte lyckats med den i direktiven angivna uppgiften att skapa förutsättningar för ökad konkurrens.

Oklara roller

Det föreslagna sättet att organisera trafik, banfördelning, trafikledning och banhållning resulterar i en oklar ansvarsfördelning. För att exemplifiera problematiken kan man utgå från en situation med förseningar. Problemen kan bero på (a) att tidtabeller lagts på ett dåligt sätt (ett ansvar för banfördelaren/Banverket men i samråd med

trafikledningen/huvudoperatören/SJ), (b) brister i utförandet av tågtrafiken (respektive operatörs ansvar), (c) felaktiga trafikledningsbeslut (huvudoperatören/SJs ansvar) eller (d) bristfälligt underhåll (Banverkets ansvar).

Det är svårt att i denna organisatoriska struktur utkräva ansvar. Därmed är det inte meningsfullt att - som föreslås - träffa avtal mellan inblandade parter, eftersom ingen får ett heltäckande ansvar för avtalens genomförande. Ett avtal om banfördelning blir exempelvis inte meningsfullt om den som skriver avtalet inte har ansvaret för den operativa funktion - trafikledningen - som har att se till att avtalet fullföljs. Vi hänvisar i övrigt i detta avseende till den PM (1992-11-15) som Banverket lämnat till utredningen.

En ytterligare konsekvens av de otydliga ansvarsförhållandena mellan huvudintressenterna banhållare - trafikoperatör är att möjligheten att utkräva produktansvar för banhållning försvåras. Resultat kan inte mätas på ett entydigt sätt. Detta är allvarligt, bl.a. med hänsyn till de resurser som slussas via statsbudgeten till banhållning. Man måste kunna säkerställa att de mest angelägna banätgårderna ges högsta prioritet liksom att fördelningen mellan tid för trafik och banarbete blir så effektiv som möjligt. För att säkerställa en sådan målsättning krävs att banhållningen utsätts för marknadstryck genom att samorganiseras med banfördelningen och trafikledningen. På så sätt skapas en enhet gentemot vilket ett samlat ansvar kan utkrävas för avtal med åtaganden och ersättningsklausuler som sluts med operatörerna.

Utöver detta vill vi också i korthet beröra frågan om behandlingen av rullande materiel.

Rullande materiel

I utredningen sägs att stationerna är mycket av trafikföretagens ansikte utåt. Vi vill inte motsäga denna uppfattning men vill ändå ifrågasätta om vagnar m.m. inte är väl så betydande i detta avseende. Därför anser vi att de metoder utredningen anvisar för att tillgodose behovet av vagnar är olyckliga. Krav på återlösen av materiel som används i av staten upphandlad trafik gör att konkurrensen i många avseenden kan komma att begränsas till pris på kostnaderna för drift av verksamheten. Risken är att det i alltför liten utsträckning föds nya produkter och trafikupplägg till kundernas fromma.

Skrivningarna är också oklara vad gäller statens

inblandning i det föreslagna vagnbolaget. Förutom att principiella för- och nackdelar med ett sådant bolag är otillräckligt belysta, finns uppenbara risker för att det allmänna dras in i nya kostnadsslukande bidragssystem.

Särskilt yttrande av Pia Törsleff Hertzberg

Utredaren skall enligt direktiven föreslå åtgärder som ökar konkurrensen inom järnvägssektorn. Uppdraget innefattar bl.a att redovisa vilka åtgärder som krävs för att garantera operatörer likvärdiga konkurrensförutsättningar på bannätet samt att därvid särskilt analysera hur gemensamma järnvägsfunktioner, som idag handhas av SJ, kan tillhandahållas på ett konkurrensneutralt sätt. Mot den bakgrunden vill jag särskilt framhålla följande.

Kommittén konstaterar i betänkandet att det från konkurrenssynpunkt inför en avreglering principiellt vore att föredra att en del av de funktioner som i någon mån är gemensamma för järnvägssektorn bröts ut ur SJ och fördes antingen till Banverket eller till en självständig enhet. Sådana lösningar har emellertid enligt min mening inte utretts på ett tillfredsställande sätt.

Utredningen har i stället utgått från förutsättningen att SJ skall bibehållas som ett sammanhållet, livskraftigt, effektivt och rationellt - men konkurrensutsatt - transportföretag. Denna restriktiva utgångspunkt begränsar enligt min mening möjligheten att separera olika verksamhetsgrenar och funktioner på sådant sätt som framstår som ändamålsenligast med hänsyn till det centrala målet att skapa förutsättningar för konkurrens och att få in nya aktörer på järnvägsmarknaden. Enligt min uppfattning är det nödvändigt att det förslag kommittén utrett vägs mot sådana konkurrensfrämjande alternativ som bygger på mer långtgående organisatoriska förändringar innan det går att förorda något alternativ. Det ter sig omöjligt att på sakliga grunder bedöma konsekvenserna av alternativ som inte analyserats.

Det förslag som utredningen har presenterat med utgångspunkten att en fungerande organisation bör lämnas orörd innebär visserligen en öppning för andra trafikföretag att bedriva tågtrafik, men tillgodoser enligt min mening i grunden inte kravet på likvärdiga konkurrensförutsättningar för operatörer på bannätet. Det övergripande inflytandet över gemensamma funktioner ligger fortfarande hos den s.k. huvudoperatören, SJ. Det finns därför, med föreslagna lösningar, stor risk för att de positiva effekter som avreglering och effektiv konkurrens avsågs medföra aldrig tillåts slå igenom.

Det finns i dagsläget endast i liten utsträckning konkurrens till SJ och med stor sannolikhet kommer det, enligt vad utredningen förutser, att vid en avreglering inledningsvis finnas relativt begränsad konkurrens om samma typ av transporter på järnvägsnätet.

För att avregleringen skall få avsedd effekt bör man enligt min mening satsa på att stimulera till etablering av tågtrafikverksamhet. Höga etableringskostnader och i ingångsläget relativt litet förväntat antal konkurrenter förstärker vikten av denna aspekt.

För att stimulera operatörer att etablera sig i konkurrensen med SJ bör tillskapas villkor för verksamheten som är konkurrensneutrala i formell mening och som även utanför de rent formella förutsättningarna framstår som likvärdiga för företag av olika typ och storlek. Tilltron till systemet är av vikt då redan osäkerhet och misstankar om diskriminerande villkor kan ha en hämmande effekt på företags etableringsvilja och därmed motverka avregleringens syften. Tilltron stärks erfarenhetsmässigt inte av att konkurrenter för nödvändiga funktioner kommer i beroendeställning till en dominerande marknadsaktör.

Ett uppenbart sätt att garantera konkurrensneutralitet i samband med avreglering av tågtrafiken är att vissa för järnvägsföretagen nödvändiga funktioner som idag ligger inom SJ på något sätt skiljs från SJ som trafikutövare. Det är från konkurrens- såväl som från effektivitetssynpunkt en principiellt bättre lösning att tillskapa en struktur som förebygger risk för konkurrensnedvridning snarare än en som kan leda till misstankar om diskriminerande tillämpning med efterföljande kontroller.

Ovanstående synpunkter kan för vissa av järnvägssektorns funktioner anses innebära följande:

Banfördelning med tidtabell-läggning och trafikledning kan handhas konkurrensneutralt av Banverket eller av en fristående organisation eller myndighet. Något avgörande skäl mot t.ex. en separat myndighetsfunktion, en banfördelare, har enligt min mening inte presenterats. Utredningens förslag om en ekonomiskt självgående, avgiftsfinansierad och ej vinstgenererande trafikledningsfunktion såvitt gäller trafikledning har grunddrag som skulle kunna användas även för en fristående myndighet.

Att banfördelningsfunktionen, som föreslås i betänkandet, läggs inom Banverkets organisation ter sig i och för sig konkurrensneutralt. Tidtabellskonstruktion och trafikledning föreslås emellertid förbli en enhet inom SJ:s organisation.

Att den operativa trafikledningen utgör en viktig beståndsdel i järnvägsföretagens produktkvalitet kan enligt min mening inte anses utgöra tillräckligt skäl för att trafikledningsfunktionen på en konkurrensutsatt marknad

placeras hos den största operatören. Även smärre operatörer kan ha ett motiverat intresse av att premiera sin produktkvalitet.

Trafikledning är en funktion som har ständig och direkt betydelse för tågtrafikföretag. Den föreslagna lösningen vad avser trafikledningen är som ovan utvecklats från principiell konkurrenssynpunkt inte tillfredsställande även om utredningen i denna del på olika sätt, bl.a. genom att nödvändiggöra samarbete och interaktion mellan Banverket och trafikledningen i vissa moment och genom sanktionerade avtal mellan de olika intressenterna har sökt att bygga in kontroll i verksamheten. Det framstår i vart fall inte som om likvärdiga konkurrensförutsättningar därmed skulle uppnås i den operativa trafikledningen.

SJ:s förvaltning av statens fastigheter innebär i sig en konkurrensfördel. Från konkurrenssynpunkt förefaller ett alternativ med en fristående förvaltare svara bäst mot avregleringens syfte att åstadkomma likvärdiga konkurrensförutsättningar mellan flera trafikoperatörer. Statens eventuella intresse av att fastigheterna förvaltas på ett marknadsmissigt sätt torde kunna tillgodoses även av en neutral instans.

Höga etableringströsklar för tågtrafikverksamhet motiverar i en avregleringssituation åtgärder för att underlätta tillgången till rullande materiel, lok och vagnar, för att stimulera till nyetablering. Detta kan ske på olika sätt, men tillgången till materiel bör inte begränsas på grundval av nuvarande bedömningar om konkurrenskraft och lönsamhet för olika typer av trafik. Bedömningar om var konkurrens skall bedrivas bör överlätas till trafikoperatörerna.

I övrigt har i flera fall föreslagits att gemensamma funktioner skall ligga kvar inom SJ:s organisation och att konkurrensneutralitet skall tillförsäkras bl.a. genom att funktionen i fråga tillhandahålles till SJ:s internpris. Internprissättning som bestäms för olika verksamheter av den operatör som är dominerande inom dem alla innebär betydande risker från konkurrenssynpunkt. Även om det pris som SJ debiterar sig själv internt skulle vara samma pris som debiteras en extern köpare finns en stor risk för korssubventionering mellan SJ:s olika verksamheter på ett sätt som ger SJ särskilda konkurrensfördelar.

Sammanfattningsvis har utredningens förslag enligt min mening ställts utifrån en utgångspunkt som i sig medför bristande likhet i konkurrensförutsättningar för olika trafikoperatörer. Utredningen ger inte svar på frågan hur vissa av järnvägssektorns funktioner bäst skall organiseras för att skapa konkurrensneutrala förutsättningar och vad en

sådan lösning på sikt skulle innebära. Ett genomförande av en avreglering utan reella konkurrensförutsättningar för andra operatörer än det i en reglerad marknadssituation dominerande SJ riskerar medföra att de förväntade fördelarna med en avreglering och införande av konkurrens uteblir. Inför en avreglering av järnvägstrafiken bör enligt min mening alternativa sätt att separera olika funktioner i järnvägens produktionskedja ytterligare undersökas.

Kommittédirektiv



Dir. 1992:40

Ökad konkurrens inom järnvägssektorn

Dir. 1992:40

Beslut vid regeringssammanträde 1992-03-26

Chefen för Kommunikationsdepartementet, statsrådet Mats Odell, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppgift att föreslå åtgärder som ökar konkurrensen inom järnvägssektorn.

Bakgrund

I samband med 1988 års trafikpolitiska beslut (prop. 1987/88:50, bil. 1, TU19, rskr. 260) infördes en ny modell för det svenska järnvägssystemet. Modellen innebär bl.a. att ansvaret för investeringar och underhåll av bannätet numera vilar på en särskild myndighet, Banverket, medan affärsverket Statens järnvägar (SJ) skall driva järnvägstrafik på affärsmässiga grunder. Uppdelningen ger möjlighet att tillåta flera operatörer på bannätet.

Genom det trafikpolitiska beslutet indelades bannätet i stomjärnvägar, dvs. banor och bandelar som ansågs vara av nationell och internationell betydelse, samt länsjärnvägar. På stomnätet gäller som huvudregel att SJ har trafikeringsrätten för såväl person- som godstrafik. På länsjärnvägarna har trafik huvudmän som avses i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik tilldelats trafikeringsrätten för persontrafik, medan SJ har trafikeringsrätten för i princip all godstrafik. De rådande villkoren för trafikering av det svenska järnvägsnätet ger således SJ ensamrätt att trafikera huvuddelen av bannätet.

SJ:s nuvarande koncernstrategi fastställdes i samband med 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100, bil. 8, TU25, rskr. 325). Enligt strategin skall SJ-koncernen utvecklas mot ett heltäckande transportföretag. SJ kan således idag i egen regi producera och sälja heltäckande transportlösningar där järnvägstransporter ingår. Det gäller såväl persontrafiken där tåg och buss kan komplettera varandra som godstrafiken där tåg-, färje- och lastbils-

transporter kan kombineras för att uppnå optimala transportlösningar.

Med hänsyn till de stora belopp som nu satsas på järnvägens infrastruktur är det angeläget att den färdigställda infrastrukturen utnyttjas så effektivt som möjligt. Syftet med avreglering och konkurrens i allmänhet är främst att stimulera till ett effektivt resursutnyttjande. Detta i kombination med en marknadsorienterad syn på produktion och prissättning kan leda till betydande samhällsekonomiska vinster.

Min grundläggande uppfattning är att ett avskaffande av konkurrensbegränsningar, genom avreglering och avmonopolisering och en allmänt skärpt konkurrenslagstiftning, är en viktig förutsättning för ökad kostnadseffektivitet inom de sektorer som sorterar under Kommunikationsdepartementet. Järnvägstrafiken är idag utsatt för konkurrens från andra trafikslag, en konkurrens som sannolikt kommer att öka bl.a. som följd av en avreglering av inrikesflyget. Såsom angetts i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100, bil. 7) är det regeringens avsikt att också få ökad konkurrens inom järnvägssektorn. Det är min bedömning att en ökad konkurrens inom järnvägssektorn ger förutsättningar för förnyelse som kan leda till nya trafiklösningar.

En omställning av konkurrensförhållandena inom järnvägssektorn kräver emellertid dels en rad överväganden som rör organisation, ansvarsfördelning mellan SJ, Banverket m.fl. samt regler för fördelning av spårkapacitet m.m., dels en avvägning i tiden med hänsyn till de reella förutsättningarna för att konkurrensutsätta olika järnvägsprodukter. Jag anser att konkurrensen inom järnvägssektorn bör öka stegvis. Samtidigt måste nya aktörer ges reella möjligheter att komma in på marknaden. Målsättningen, såsom angetts i årets budgetproposition, är att järnvägstrafiken skall vara avreglerad senast den 1 januari 1995.

Europasamarbetet

Den övergripande målsättningen för arbetet med transportfrågor inom EG är att åstadkomma en helhetssyn på det europeiska transportsystemet. Det innebär bl.a. att EG skall utforma en gemensam transportpolitik, som tillförsäkrar konkurrens på lika villkor mellan olika transportslag. Riktlinjerna för EG:s transportpolitik är vidare att största möjliga frihet skall gälla för såväl transportörer som de transportköpande företagen.

Inom EG har direktiv antagits på järnvägsområdet (91/440/EEC). Dessa omfattar bl.a. järnvägsförvaltningarnas tillträde till bannäten i Europa, transittrafik i EG:s medlemsstater, principer för samhällsekonomiskt motiverad järnvägstrafik samt förslag om ett europeiskt nät för höghastighetståg och om internationell liberalisering av viss kombitrafik.

Nuvarande tidplan för ikraftträdande av ett EES-avtal innebär att Sverige fr.o.m. den 1 januari 1993 skall följa regler om bl.a. rätt för internationella järnvägsgrupperingar att transitera på medlemsländernas infrastruktur.

Den svenska järnvägsmodellen följer EG-kommissionens järnvägspolitiska riktlinjer. När det gäller möjligheterna att åstadkomma konkurrens inom järnvägssystemet går den svenska modellen i vissa avseenden längre än EG:s nuvarande direktiv. Sverige är det enda land i Europa som gjort en direkt åtskillnad mellan infrastrukturen och tillhandahållandet av transporttjänster genom att skapa två separata organisationer.

Beslutade åtgärder

I regeringens proposition från den 12 mars 1992 om ökad konkurrens inom den kollektiva persontrafiken (prop. 1991/92:130) föreslås att statens köp av interregional persontrafik på järnväg, och därtill sådan kompletterande persontrafik på stornätet 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 stornätet fr.o.m. trafikåret 1993. Förslaget ligger i linje med min tidigare redovisade uppfattning att en ökad konkurrens inom järnvägssektorn bör införas stegvis.

I propositionen föreslås också vissa förändringar när det gäller tillståndsgivning till långväga busslinjetrafik. I fortsättningen skall det enligt propositionen vara järnvägsföretaget eller trafikhuvudmannen som skall göra sannolikt att den berörda järnvägstrafiken skadas i betydande mån om sökt tillstånd för busslinjetrafik beviljas.

I den tidigare regeringens uppdrag till Banverket den 2 november 1989 om finansiering av en järnvägsförbindelse till Arlanda angavs att alternativt huvudmannaskap för såväl banan som trafiken kunde övervägas vid utformningen av finansieringslösningen. Denna möjlighet gäller alltjämt i det pågående arbetet med Arlandabanans finansiering.

Aktuella utredningar

Under våren 1991 initierade den tidigare regeringen en kartläggning och redovisning av förutsättningarna för och konsekvenserna av ökad konkurrens på bannätet. Uppdraget, som gavs till SJ, Banverket, Transportrådet och Statens pris- och konkurrensverk (SPK) avrapporterades till regeringen den 15 juni 1991. Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF) samt Railforum Sweden fick tillfälle att inkomma med synpunkter.

I flertalet rapporter framhålls betydelsen av att etablera intern konkurrens

inom järnvägsområdet. SJ har dock angivit att konkurrens mellan flera operatörer innebär stora praktiska och ekonomiska svårigheter, bl.a. genom att det enligt SJ blir omöjligt att uppnå lönsamhet inom de rikstäckande gods- och persontransporterna. SJ föreslår istället ett utökat samarbete mellan SJ, industrin och länstrafiken samt att mindre företag ges möjlighet att driva mattrafik till de större godsterminalerna.

Banverket, SPK, Transportrådet m.fl. anger att etableringshindren självfallet är stora på en marknad som under lång tid dominerats av ett monopol-företag och att det därför krävs en rad olika åtgärder för att potentiella aktörer skall kunna komma in på järnvägsmarknaden. Banverket menar att den svåraste principfrågan vid en avreglering är formerna för hur spårkapacitet skall upplåtas till olika intressenter.

Uppdraget

Utredaren skall föreslå åtgärder som ökar konkurrensen inom järnvägssektorn. Arbetet skall bedrivas med förutsättningen att SJ:s nuvarande trafikeringsmonopol skall avvecklas stegvis fram till den 1 januari 1995.

Utredaren skall prioritera stegen i avregleringen utifrån regeringens förslag om ökad konkurrens fr.o.m. trafikåret 1993, utifrån behov av harmonisering i enlighet med EG:s direktiv samt utifrån förutsättningarna i tiden för att konkurrensutsätta olika järnvägsprodukter. Utredaren skall redovisa sina överväganden för stegen i avregleringsprocessen.

Utredaren skall vidare föreslå former för banupplåtelse. Det gäller såväl vem som skall ansvara för fördelningen av bankapacitet som vilka principer som skall vara styrande vid fördelningen. En särskild fråga i detta sammanhang är utformningen av avgifts- och upphandlingssystem. Utredaren kan härvid utforma olika system för banupplåtelse med hänsyn till järnvägsprodukternas individuella förutsättningar. Utredaren bör belysa konsekvenserna av förslagen i denna del för den nuvarande indelningen av bannätet i ett stamnät och ett länsjärvnät.

I uppdraget ingår att klargöra behovet av nya riktlinjer beträffande förutsättningarna för utländska företag att bedriva järnvägstrafik i Sverige som en direkt följd av ett EES-avtal.

Utredaren skall också redovisa vilka åtgärder som krävs för att garantera operatörer likvärdiga konkurrensförutsättningar på bannätet. Härvid skall utredaren särskilt analysera hur gemensamma järnvägsfunktioner, som idag handhas av SJ, kan tillhandahållas på ett konkurrensneutralt sätt. Det gäller t.ex. trafikledning, tågplanekonstruktion, tidtabellläggning, stationstjänster, utbildning av personal, bangårdar som inte ingår i infrastrukturen, godsterminaler och underhållsverkstäder. Utredaren bör i detta sammanhang av-

väga effekterna på järnvägens konkurrenskraft vid en separering av olika funktioner i järnvägens produktionskedja mot vinsterna av flera operatörer inom samma järnvägsprodukt med access till gemensamma funktioner. I uppdraget ingår också att klargöra finansiering och former för samutnyttjande av gemensamma funktioner.

Järnvägstransporter är en bransch som traditionellt förknippas med höga etableringskostnader i fasta tillgångar utan alternativvärde, t.ex. etableringskostnader för inköp av rullande materiel. Utredaren skall särskilt belysa hur tillgången till lok och vagnar kan säkerställas effektivt och konkurrensneutralt för potentiella nya aktörer.

I uppdraget ingår att närmare analysera nuvarande ansvars- och rollfördelning mellan SJ, trafikansvariga, banhållare och andra intressenter samt rollfördelningen i en avreglerad marknad. Härvid bör frågan om de olika intressenternas inflytande över investeringar och underhåll på bannätet studeras särskilt.

Järnvägsinspektionen, vars uppgift är att tillsä säkerheten i all spårburen trafik, är idag knuten till Banverket. Utredaren bör belysa hur inspektionens nuvarande uppgifter påverkas av en avreglering.

SJ och Banverket ansvarar i dagsläget för vissa beredskapsfunktioner. Utredaren skall klargöra hur dessa åtaganden kan säkerställas efter en avreglering.

Utredaren skall lämna förslag till eventuell lagstiftning och författningsreglering i övrigt som behövs vid en ändrad konkurrenssituation inom järnvägsområdet.

För arbetet gäller dels regeringens direktiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning, dels regeringens direktiv (dir. 1988:43) om EG-aspekter i utredningsverksamheten.

Utredaren bör samråda med de myndigheter och organisationer som arbetar med eller berörs av förslagen.

Uppdraget skall vara slutfört senast den 15 januari 1993 med en lägesrapport till regeringen senast den 15 oktober 1992.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Kommunikationsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att lämna förslag till åtgärder som ökar konkurrensen inom järnvägssektorn,

att besluta om sakkunniga, experter samt annat biträde till utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjätte huvudtitelns anslag A2. Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)

**BANVERKET**

AF FÄRSOMRÅDE

Bilaga 2

BANUPPLÅTELSEAVTAL

AVSEENDE BANUTNYTTJANDET AV NEDANSTÄENDE LINJEAVSNITT

För Banverket - -

För SJ - -

HANDLÄGGARE VID BANVERKET		HANDLÄGGARE VID SJ	
UTDELNINGSPÅN VID BANVERKET		UTDELNINGSPÅN VID SJ	
TÅGPLAN	TIDEN	LINJEN	BLAD

Max antal intrångsminuter orsakade av SJ får vara högst

min/månad	vid (typ av arbete)

§ 4. KORTTIDSAVTAL

Korttidsavtalet omfattar BV korttidsplan och trafik-
utövarens redovisning av extratågskörningar och trafik-
förändringar etc.

Förhandling om korttidsavtal sker _____ före
4-veckorsperiodens början på regionkontoret i _____

§ 5. UPPFÖLJNING

§ 6. ÖVRIGT

Järnvägssäkerhetslag (1990:1157);

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller säkerheten vid järnväg, tunnelbana och spårväg.

Banverket bestämmer om en spåranläggning är järnväg, tunnelbana eller spårväg.

2 § Till spåranläggningar hör spår och de övriga fasta anordningar som behövs för spårens bestånd, drift eller brukande, signal- och säkerhetsanläggningar i övrigt, trafikledningsanläggningar samt anordningar för elförsörjning av trafiken.

3 § Järnvägs-, tunnelbane- och spårvägsverksamhet består av drift av spåranläggningar (spårinnehav) och drift av spårtrafik (trafikutövning). I driften av spåranläggningar ingår trafikledning. Trafikledning är dock en särskild verksamhetsgren om den som driver spåranläggningen har överlåtit ansvaret härför till någon annan (särskild trafikledningsverksamhet).

Regler för verksamheten

Tillstånd m. m.

4 § Spåranläggningar eller spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet får drivas endast av den som har tillstånd till verksamheten. För verksamhet som drivs av statens järnvägar eller banverket behövs inte något tillstånd.

Tillstånd får beviljas den som med hänsyn till yrkeskunnande, laglydnad samt ekonomiska och andra förhållanden av betydelse kan anses uppfylla kraven i denna lag och i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

5 § Frågor om tillstånd att driva spåranläggningar eller spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet prövas av banverket.

6 § Ett tillstånd kan meddelas tills vidare eller för viss tid.

7 § I samband med att tillstånd meddelas eller under ett tillstånds giltighetstid får banverket föreskriva de villkor för verksamheten som behövs från säkerhetssynpunkt.

Återkallelse av tillstånd

8 § Ett tillstånd att driva spåranläggningar, spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet får återkallas, om förutsättningarna för tillstånd enligt 4 § inte längre uppfylls eller om tillståndshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt 21 §.

9 § Frågor om återkallelse av tillstånd enligt 8 § prövas av banverket.

Grundläggande bestämmelser

10 § Spåranläggningar, spårtrafik och särskild trafikledningsverksamhet skall med hänsyn till verksamhetens art och övriga förhållanden drivas så att skador till

följd av verksamheten förebyggs. Därvid skall de åtgärder och försiktighetsmått vidtas som behövs för att upprätthålla en betryggande säkerhet.

11 § För verksamheten skall den organisation finnas som krävs för att verksamheten skall kunna bedrivas på ett säkert sätt.

12 § Den som är sysselsatt i verksamheten skall ha god kännedom om de förhållanden, föreskrifter och villkor som gäller för verksamheten och som berör hans arbetsuppgifter. Arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten får utföras endast av den som med hänsyn till yrkeskunnande, hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt anses lämplig.

13 § Spåranläggningar, fordon och annan materiel som används i verksamheten skall vara av sådan beskaffenhet att skador till följd av verksamheten förebyggs.

14 § För verksamheten skall det finnas en säkerhetsordning med sådana säkerhetsbestämmelser som behövs utöver denna lag och de föreskrifter som är utfärdade med stöd av lagen.

15 § Den som driver verksamheten ansvarar för att de i 10--14 §§ angivna kraven uppfylls.

Läkarundersökning och avstängning

16 § Den som driver verksamhet får inte tilldela någon arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten utan att denne har genomgått läkarundersökning som utvisar att hinder av hälsoskäl inte föreligger.

Den som har arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten skall regelbundet genomgå läkarundersökning. Verksamhetsutövare får från sådana arbetsuppgifter avstånga den som inte följer ett åläggande att genomgå undersökning.

Godkännande av spåranläggningar eller fordon

17 § En spåranläggning eller en del av den får inte upplåtas för trafik utan att den har godkänts av banverket. Detsamma gäller vid en väsentlig ombyggnad.

18 § Ett fordon får inte framföras på en spåranläggning utan godkännande av banverket. Detsamma gäller ett fordon som har byggts om väsentligt.

19 § Banverket skall före godkännande enligt 17 eller 18 § granska konstruktionsunderlaget för spåranläggningen eller fordonet och kontrollera och prova materielen i den omfattning som verket finner nödvändig.

Tillsyn m. m.

20 § Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen utövas av banverket.

Angående elektriska anläggningar finns särskilda föreskrifter i lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

21 § Den som driver eller avser att driva verksamhet enligt denna lag skall på begäran av banverket

1. lämna myndigheten de upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs för tillsynen,
2. ge myndigheten tillträde till anläggningar, fordon och annan materiel, lokaler och områden som berörs av verksamheten för de undersökningar som behövs för tillsynen,
3. vid provkörningar och andra materielprov utan kostnad tillhandahålla erforderlig personal, materiel och liknande.

Polis- och tullmyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för tillsynen.

22 § Banverket får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller de föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

23 § Förelägganden och förbud enligt 22 § får förenas med vite.

24 § Om det inträffar en olycka vid användningen av ett fordon på en spåraneläggning och medför olyckan att flera personer avlider eller blir allvarligt skadade eller att fordonet, spåraneläggningen eller egendom som inte transporteras med fordonet får omfattande skador, skall den som driver verksamheten rapportera det inträffade. Han skall också rapportera, när det funnits någon allvarlig fara för att en sådan olycka skulle inträffa eller när något har hänt som tyder på ett väsentligt fel hos fordonet, spåraneläggningen, trafikledningen eller på andra väsentliga brister i säkerhetshänseende.

Regeringen får föreskriva att rapportering av händelser som är av betydelse för spårtrafikens säkerhet skall ske också i andra fall än som anges i första stycket.

Om undersökning från säkerhetssynpunkt av järnvägsolyckor och andra händelser som berör spårtrafiken finns bestämmelser i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor.

Ordning

25 § Utan spårinnehavarens eller trafikotövarens tillstånd får inte någon beträda spårområden för järnväg och tunnelbana utom på platser där det av skyltar, utjämnning av höjdskillnaden mellan spåren och markplanet, gångfallor eller andra anordningar klart framgår att allmänheten har tillträde.

Utän spårinnehavarens eller trafikotövarens tillstånd får inte någon beräda en sådan del av en spårvägs spårområde för vilken det genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt klart framgår att allmänheten inte har tillträde.

26 § En befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg får från järnvägens område avlägsna den som överträder förbudet i 25 § första stycket, den som uppträder berusad eller stör ordningen och den som genom sitt uppträdande äventyrar säkerheten i järnvägsdriften. Om det är absolut nödvändigt, får han omhänderta en sådan person. Om så sker, skall polisen omedelbart underrät-

tas. Den omhändertagne får hållas kvar till dess att han har överlämnats till en polisman eller det inte längre finns skäl till omhändertagande, dock längst sex timmar.

27 § För att verkställa en åtgärd enligt 26 § får befattningshavaren inte använda strängare medel än förhållandena kräver. Han bör i första hand försöka tala personen till rätta genom upplysningar och anmaningar.

Våld får tillgripas endast när andra medel inte hjälper. Om våld tillgrips, skall den lindrigaste form användas som kan förväntas leda till det avsedda resultatet. Våld får inte brukas längre än som är absolut nödvändigt.

28 § Föreskrifter om undersökning av resgodskollin eller godssändningar, omhändertagande av handresgods samt avlägsnande, oskadliggörande och förstörelse av resgodskolli eller handresgods samt av visst farligt gods finns i 6 kap. järnvägstrafiklagen (1985:192).

Straffbestämmelser

29 § Till böter eller fängelse i högst ett år skall den dömas som

1. utan tillstånd driver tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag,
2. av uppsåt eller grov oaktsamhet i sin verksamhet anlitar någon att utföra arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten eller använder materiel som inte uppfyller säkerhetskraven enligt 12 eller 13 § eller inte uppfyller kravet enligt 14 § på säkerhetsordning,
3. av uppsåt eller oaktsamhet bryter mot villkor som meddelats med stöd av 7 §,
4. av uppsåt eller oaktsamhet i verksamheten använder materiel som inte har godkänts enligt 17 eller 18 §.

Den som har underlåtit att följa ett föreläggande vid vite eller som överträtt ett vitesförbud skall inte dömas till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

30 § Den som för ett maskindrivet spårfordon på järnväg eller tunnelbana efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i sådan mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i hans blod eller 0,10 milligram per liter i hans utandningsluft döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Till samma straff döms också den som för ett sådant fordon och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker att det kan antas att han inte på ett betryggande sätt kan föra fordonet. Detsamma gäller om föraren är lika påverkad av något annat medel.

Är ett brott som avses i första eller andra stycket att anse som grovt, skall föraren dömas till fängelse i högst ett år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om

1. föraren har haft en alkoholkoncentration som uppgått till minst 1,5 promille i hans blod eller 0,75 milligram per liter i hans utandningsluft,

2. föraren annars har varit avsevärt påverkad av alkohol eller något annat medel, eller

3. framförandet av fordonet har inneburit en påtaglig fara för trafiksäkerheten.

Den som utan att föra fordon som avses i första stycket vid järnväg eller tunnelbana fullgör tjänst, i vilken ingår uppgifter av väsentlig betydelse för säkerheten och då är så påverkad av alkohol eller något annat medel att det kan antas att han inte kan utföra dessa uppgifter på betryggande sätt döms till böter eller fängelse i högst ett år.

I fråga om den som för spårvagn finns bestämmelser i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

31 § Verksamhetsutövare som försummar att rapportera enligt 24 § första eller andra stycket skall dömas till böter.

32 § Den som bryter mot förbudet i 25 § skall dömas till penningböter. Lag (1991:316).

33 § Till ansvar enligt 29 eller 31 § skall inte dömas i ringa fall.

Till ansvar enligt 29, 31 eller 32 § skall inte dömas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Till ansvar enligt 32 § skall inte heller dömas om gärningen är belagd med straff i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Ytterligare föreskrifter

34 § Regeringen får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från denna lag. Regeringen får också meddela ytterligare föreskrifter som avses i 8 kap. 3 och 5 §§ regeringsformen i de avseenden som anges i denna lag samt föreskrifter om avgifter för granskning och kontroll enligt lagens bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av lagen.

Regeringen får överlåta dessa befogenheter till banverket.

Överklagande m. m.

35 § Beslut som banverket i särskilt fall har meddelat enligt denna lag eller enligt föreskrift som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos kammarrätten. Andra beslut av banverket får överklagas hos regeringen.

36 § Ett beslut enligt denna lag gäller omedelbart. Ett beslut om återkallelse av tillstånd gäller dock inte förrän det har vunnit laga kraft, om det inte finns särskilda skäl att bestämma annat.

Övergångsbestämmelser

1990:1157

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991, då förordningen (1967:604) om enskilda järnvägar, tunnelbanor och spårvägar skall upphöra att gälla.

2. Den som vid denna lags ikraftträdande drev spåranläggning, spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet får fortsätta att driva verksamheten i samma omfattning till utgången av december 1993 utan tillstånd enligt 4 § denna lag.
3. Den som enligt 2. har rätt att driva verksamhet utan tillstånd och som vill fortsätta med verksamheten efter den 1 januari 1994 skall senast den 30 juni 1992 ansöka om tillstånd enligt 4 §.
4. Om det i en lag eller någon annan författning hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

Bilaga 4

/r1/ Förordning (1990:1165)

om säkerheten vid järnväg, tunnelbana och spårväg;

/r3/ Inledning

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter för tillämpningen av järnvägssäkerhetslagen (1990: 1157).

/r3/ Undantag

2 § Korta spåranläggningar som är upplåtna endast för godstrafik och som saknar förbindelse med spåranläggningar med allmän trafik, omfattas inte av järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) eller denna förordning.

3 § Person- eller godsvagnar som är registrerade av en utländsk järnvägsförvaltning, får inom ramen för internationella överenskommelser användas i trafik i Sverige utan särskilt godkännande enligt 18 § järnvägssäkerhetslagen (1990:1157). Användning av sådana fordon i Sverige i mer än tre månader skall anmälas till banverket.

/r3/ Rapportering om inträffade olyckor

4 § Den som driver verksamhet enligt järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) skall i den utsträckning som banverket föreskriver rapportera olyckor och olyckstillbud till banverket.

Ytterligare föreskrifter om verksamhetsutövares skyldighet att rapportera olyckor och olyckstillbud finns i förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor.

/r3/ Namn på trafikplats

5 § Frågor om namn på trafikplats för järnväg prövas av banverket. Innan ett namn fastställs eller ändras skall verket samråda med kommunen, järnvägens innehavare och, om innehavaren inte själv driver trafiken, trafikutövarna.

/r3/ Bemyndiganden

6 § Banverket meddelar efter samråd med socialstyrelsen ytterligare föreskrifter om hälsokraven enligt 12 § järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) samt om hälsoundersökning enligt 16 § samma lag.

7 § Banverket meddelar de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) och denna förordning.

8 § Banverket får medge undantag från järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) och från denna förordning.

/r3/ Trafikregler för spårvägstrafik

9 § Spårvagn får framföras endast av den som har körkort med behörigheten B.

10 § I fråga om förare av spårvagn gäller i tillämpliga delar 5 §, 8--10 §§, 11 § första stycket såvitt avser skyldighet att lämna fri väg för järnvägståg, 11 § andra stycket, 12 §, 13 § såvitt avser korsande av järnväg, 14, 19, 27, 39, 41, 60 och 61 §§, 64 § första stycket, 75, 81, 84, 86, 87, 90, 99, 100 och 101 §§ vägtrafikkungörelsen (1972:603).

I en säkerhetsordning för spårväg får föreskrivas undantag från 64 § första stycket vägtrafikkungörelsen. Sådant undantag skall anges med tilläggstavla på det vägmärke som anger den enligt 64 § första stycket vägtrafikkungörelsen tillåtna färdhastigheten.

11 § Förare av spårvagn skall iaktta särskild försiktighet vid

1. sväng i vägkorsning,
2. korsande av körbana eller förändring av spårvagnens placering i sidled,

3. omkörning av fordon,

4. vändning eller backning.

Avgivande av signal eller tecken fritar ej spårvagnsförare från skyldighet som han har enligt första stycket.

12 § Förare av spårvagn är skyldig att följa sådan trafikregel i lokal trafikföreskrift som avser färdhastighet, väjningsplikt eller stopplikt.

I en säkerhetsordning för spårväg får föreskrivas undantag från lokal trafikföreskrift som avses i första stycket. Sådant undantag anges med tilläggstavla på det vägmärke som utmärker trafikregeln i den lokala trafikföreskriften.

13 § Förare av spårvagn skall följa anvisning genom särskild signal eller särskilt märke för spårvägstrafiken,

trafiksignal,

vägmärke som avser trafikregel som enligt 10 eller 12 § gäller honom.

Om en anvisning som avses i första stycket innebär en avvikelse från en trafikregel, gäller anvisningen framför regeln. En särskild anvisning för spårvägstrafiken gäller framför en anvisning genom trafiksignal eller vägmärke. I övrigt äger 7 § andra stycket vägtrafikkungörelsen (1972:603) motsvarande tillämpning i fråga om spårvägstrafiken.

Anvisning som avses i 8 § vägtrafikkungörelsen gäller framför annan anvisning.

14 § Bestämmelserna i 10--13 §§ gäller i tillämpliga delar även i fall där en spårvagn framförs på annan plats än väg som avses i 2 § vägtrafikkungörelsen (1972:603). De gäller dock inte i fall där spårvagn

framförs på särskild banvall utan plankorsningar.

15 § Om en spårvagn framförs i strid mot denna förordning eller föreskrift som meddelats med stöd härav, skall polisman hindra fortsatt färd som ej kan ske utan påtaglig fara för trafiksäkerheten eller annan väsentlig olägenhet.

16 § Den som bryter mot bestämmelse som anges i 10 § döms med tillämpning av 164 § vägtrafikkungörelsen (1972:603).

Den som bryter mot 12 eller 13 § döms till penningböter.

Till straff enligt första eller andra stycket skall ej dömas, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. Förordning (1991:1376).

Bilaga 5

/r1/ Järnvägstrafiklag (1985:192);

/r2/ 1 kap. Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag tillämpas på järnvägstrafik på bana inom Sverige eller på svensk tågfarja. Vad som föreskrivs om järnväg i 1 kap., 2 kap. 1--4 §§ och 5 kap. tillämpas också på tunnelbana och spårväg.

Av 2 kap. 3 § och 3 kap. 1 § följer att vissa bestämmelser i lagen kan tillämpas även på befordran med annat transportmedel än som anges i första stycket. I fall som avses i 2 kap. 3 § kan därvid bestämmelser i lagen tillämpas på befordran även utom Sverige. Enligt 3 kap. 1 § och 4 kap. 1 § skall lagen i vissa fall inte tillämpas på befordran av gods eller inskrivet resgods i trafik med utlandet.

Lagen tillämpas inte på postbefordran med järnväg. Lag (1990:1158).

2 § Bestämmelserna i denna lag får inte genom avtal åsidosättas till nackdel för resande eller för avsändare eller mottagare av gods. Avtal som avviker från bestämmelserna i 3 kap. får dock träffas, när godsets ovanliga art eller andra särskilda omständigheter gör det skäligt.

Avtal om att framtida tvister med anledning av förhållanden som regleras i denna lag skall avgöras av skiljemän får göras gällande endast i fråga om tvister som rör godsbefordran.

3 § Om järnvägen inte fullgör i lag eller annan författning föreskriven befordringsskyldighet och om det därigenom uppkommer skada för någon till vars förmån befordringsskyldigheten gäller, är järnvägen skyldig att ersätta skadan.

4 § Järnvägens ansvar enligt denna lag omfattar också

vad den som är anställd hos järnvägen gör eller underlåter att göra i tjänsten samt vad den som järnvägen annars anlitar för verksamheten gör eller underlåter att göra vid utförandet av sitt uppdrag.

5 § Den som har en fordran på ersättning enligt denna lag eller en annan fordran på betalning på grund av befodringsavtal som avses i lagen förlorar rätten att kräva ut sin fordran, om han inte väcker talan inom den preskriptionstid som anges i andra eller tredje stycket.

Preskriptionstiden är
vid dödsfall

tre år från dödsfallet, dock inte längre än fem år från den händelse som ledde till dödsfallet,

vid personskada som inte
har lett till döden

tre år från den händelse som orsakade skadan,

vid sådan sakskada som
avses i 2 kap. 2 §, om
den resande har avlidit
till följd av den
skadevällande händelsen

tre år från dödsfallet, dock inte längre än fem år från den skadevällande händelsen,

vid sakskada när ford-
ringen rör avtal om
befordran av gods eller
inskrivet resgods

ett år från dagen då godset eller resgodset lämnades ut eller, om det inte har lämnats ut, från den dag då det senast skulle ha lämnats ut,

vid sakskada i andra fall

tre år från den händelse som orsakade skadan,

för annan fordran

ett år från det att fordringen uppkom.

När fordran avser sakskada och rör avtal om befordran av gods eller inskrivet resgods eller när den avser annat än person- eller sakskada är dock preskriptionstiden tre år, om järnvägen eller någon som järnvägen ansvarar för enligt 4 § har orsakat skadan uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet.

Om tiden för talan har försuttits, får fordran inte heller göras gällande på annat sätt, såsom genom genkärsmål eller yrkande om kvittning.

De särskilda reglerna om preskription i denna paragraf gäller inte, om en fordran görs gällande mot någon på grund av dennes brottsliga förfarande och fordringen inte rör sådan internationell befordran som avses i 2 kap.

6 § Talan mot järnvägen om ersättning för skada som avses i denna lag får väckas vid

1. den domstol som enligt annan lag är behörig att pröva sådan talan,
2. domstolen i avrese-, avsändnings- eller bestämmelseorten, om orten ligger i Sverige och talan gäller ersättning enligt någon bestämmelse i 2--4 kap.,
3. domstolen i ort på tågferjelinje, om orten ligger i Sverige och talan gäller skada som har inträffat i samband med trafik med svensk tågferja på linjen.

7 § Sådana bestämmelser i denna lag som anger särskild beräkningsgrund för skadestånd eller som begränsar skadestånd till beloppet tillämpas inte på anspråk mot järnvägen, när järnvägen eller någon som järnvägen ansvarar för enligt 4 § har orsakat skadan uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet.

8 § Järnvägen får åberopa denna lags bestämmelser om förutsättningar för eller begränsning av ansvarigheten för skada, även om anspråk på ersättning som hade kunnat grundas på lagen görs gällande på annan grund.

9 § Om anspråk på ersättning för skada som järnvägen är ansvarig för enligt denna lag riktas mot någon som är anställd hos järnvägen eller i annan egenskap anlitas för järnvägsdriften, gäller i fråga om denne vad som sägs i 7 och 8 §§ om järnvägen. Om anspråket grundas på brottsligt förfarande av den mot vilken anspråket riktas och detta inte rör sådan internationell befordran som avses i 2 kap., får han dock inte mot anspråket göra gällande att talan mot järnvägen gått förlorad på grund av preskription enligt 5 §.

10 § Om järnvägen har en förfallen fordran för sin befattning med egendom som den innehar med anledning av ett befodringsavtal som avses i denna lag, är järnvägen inte skyldig att lämna ut egendomen till den som är betalningsskyldig för fordringen förrän fordringen har blivit betald eller säkerhet har ställts för betalningen. När endast en del av en sändning begärs utlämnad, får järnvägen dock inte hålla kvar delen, om värdet av återstoden täcker fordringen.

Rätt att hålla kvar egendom till säkerhet för en sådan fordran som avses i första stycket föreligger också, när tredje man har hand om egendomen för förvaring på uppdrag av järnvägen eller när egendomen finns hos en annan järnväg som har deltagit i utförandet av befodringsavtalet.

Tredje man som har hand om egendom för förvaring på uppdrag av järnvägen har också rätt att hålla kvar egendomen till säkerhet för en egen fordran på betalning för förvaringen.

11 § Om atomskada gäller särskilda bestämmelser.

/r2/ 2 kap. Befordran av resande

/r4/ Järnvägens ansvarighet

1 § Om en resande skadas till följd av järnvägsdriften medan han uppehåller sig i eller stiger på eller av ett järnvägsfordon, skall järnvägen ersätta skadan.

Järnvägen är fri från ansvarighet enligt första stycket, om skadan har orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva järnvägsdriften och som järnvägen inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av även om den hade vidtagit alla åtgärder som rimligen hade kunnat krävas av den.

2 § Om egendom som den resande bär på sig eller har med sig som handresgods helt eller delvis går förlorad eller skadas i samband med att den resande tillfogas sådan skada som järnvägen är ansvarig för enligt 1 §, skall järnvägen ersätta också skadan på egendomen.

Om egendomen går förlorad eller skadas under befordringen i annat fall än som avses i första stycket, är järnvägen ansvarig endast om fel eller försummelse ligger järnvägen till last.

3 § Om järnvägen blir tvungen att tillfälligt avbryta järnvägsdriften och befordrar eller låter befordra de resande med annat transportmedel och om en resande till följd av denna befordran tillfogas personskada eller sådan sakskada som avses i 2 §, är järnvägen ansvarig för skadan enligt de regler som gäller för det använda befordringssättet. Bestämmelserna i 1 kap. 5 och 6 §§

skall dock tillämpas.

/r4/ Ersättningsens storlek m. m.

4 § I fråga om skadestånd enligt 1 eller 2 § gäller 5 kap. samt 6 kap. 1 och 3 §§ skadeståndslagen (1972:207).

Vid sakskada som avses i 2 § är järnvägens ersättningsskyldighet begränsad till ett belopp som för varje resande motsvarar hälften av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för det år då den händelse som orsakade skadan inträffade.

/r4/ Särskilda bestämmelser om internationell befordran

5 § Bestämmelserna i 6--13 §§ gäller endast i fråga om sådan färd enligt internationell befordringshandling som avses i bilag A till fördraget den 9 maj 1980 om internationell järnvägstrafik (internationell befordran).

6 § Vid internationell befordran skall, i stället för 6 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207), gälla att skadestånd jämkas i den mån vållande på den skadelidandes sida har medverkat till skadan.

7 § Ersättning för framtida inkomstförlust eller förlust av underhåll fastställs i form av ett engångsbelopp, om den skadelidande inte begär annat.

8 § Om järnvägen vid internationell befordran har ådragit sig ersättningsskyldighet enligt 2 § första stycket och den resande varken var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige, skall vid tillämpningen av 4 § andra stycket i stället för hälften av basbeloppet gälla ett belopp motsvarande 700 särskilda dragningsrätter. Med särskilda dragningsrätter förstås de av Internationella valutafonden använda särskilda

dragningsrätterna (SDR).

Omräkning av SDR till svenskt mynt skall ske efter kursen den dag då dom meddelas eller en annan dag som parterna har kommit överens om. Kronans värde skall bestämmas i enlighet med den beräkningsmetod som Internationella valutafonden den dagen tillämpar för sin verksamhet och sina transaktioner.

9 § På en fordran som avser ersättning enligt 1 § eller 2 § första stycket utgår ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635), om den resande var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige. I annat fall utgår ränta med fem procent per år. Räntan utgår från och med den dag då det förfarande som avses i 12 § inleddes eller, om något sådant förfarande inte har inletts, från och med den dag då talan väcktes. Om ersättningen avser kostnader vid personskada, inkomstförlust eller förlust av underhåll, utgår dock ränta först från och med den dag då de omständigheter inträffade som läggs till grund för beräkning av ersättningens belopp.

10 § Den som vill kräva ersättning för skada vid internationell befordran skall inom tre månader från det att han fick kännedom om skadan lämna meddelande om skadefallet.

Meddelandet skall lämnas till någon av följande järnvägar, förutsatt att järnvägen har sitt säte i Sverige eller i en annan stat som är ansluten till den konvention som nämns i 5 §:

1. järnväg som trafikerar den sträcka på vilken skadefallet inträffade,
2. järnväg i avreseorten,
3. järnväg i bestämmelseorten,
4. järnväg i den resandes hemort eller vanliga

uppehållsort.

Har skadan orsakats genom vållande på järnvägens sida eller har någon järnväg som trafikerar den sträcka på vilken skadefallet inträffade på annat sätt fått kännedom om detta, behöver meddelande inte lämnas.

11 § Den som inte har iakttagit sin skyldighet enligt 10 § att lämna meddelande om skadefallet har förlorat rätten till ersättning, om inte underlåtenheten beror på förhållande som han inte kan lastas för.

12 § Den som utan att väcka talan vill kräva ersättning för skada vid internationell befordran skall framställa kravet skriftligen hos någon av de järnvägar som anges i 10 §. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om handläggningen av sådana ersättningskrav.

Om någon framställer anspråk på ersättning enligt första stycket, skall i preskriptionstiden för detta anspråk inte räknas in tiden från det att anspråket framställdes intill den dag då järnvägen skriftligen meddelar att den inte medger anspråket och återsänder de handlingar som har sänts in med framställningen. Om järnvägen medger anspråket till en del, fortsätter preskriptionstiden att löpa endast för den återstående delen av anspråket. Påstår någon att krav eller svar på detta har tagits emot av motparten eller att handlingarna har återsänts, ankommer det på honom att bevisa detta. Förnyade krav avseende samma skada medför inte något ytterligare uppehåll i beräkningen av preskriptionstiden.

13 § I sådana fall som avses i 3 § skall vid internationell befordran, förutom 1 kap. 5 och 6 §§, även 2 kap. 10--12 §§ tillämpas.

/r2/ 3 kap. Godsbefordran

/r4/ Tillämpningsområde

1 § Detta kapitel tillämpas på sådan godsbefordran med järnväg i allmän inrikes trafik som sker mot betalning. Har avtal träffats om sådan befordran, tillämpas kapitlet på befordringen även när järnvägen ombesörjer denna med vägfordon.

På godsbefordran i trafik med utlandet tillämpas kapitlet endast om annat inte följer av fördraget den 9 maj 1980 om internationell järnvägstrafik.

/r4/ Ingående och fullgörande av befodringsavtal

/r5/ Avtalets tillkomst

2 § För avtal om godsbefordran gäller allmänna regler om hur avtal ingås.

/r5/ Transporthandlingar

3 § Avsändaren är skyldig att på järnvägens begäran upprätta en transporthandling och järnvägen är skyldig att på avsändarens begäran ta emot en sådan handling, om de inte kommer överens om att någon transporthandling inte skall användas.

Avsändaren och järnvägen bestämmer gemensamt hur transporthandlingen skall vara utformad. Om någon av dem begär det, skall transporthandlingen dock ha den utformning som anges i 4--6 §§. En sådan transporthandling benämns fraktsedel.

4 § En fraktsedel består av två blad, avsändarbladet och mottagarbladet. Ytterligare blad skall upprättas, om järnvägen begär det.

När järnvägen tar emot godset till befordran, skall den på avsändarbladet och mottagarbladet genom stämpling eller på annat lämpligt sätt erkänna mottagandet och ange dagen för detta. Avsändarbladet skall snarast

därefter återlämnas till avsändaren. Mottagarbladet behålls av järnvägen för att överlämnas till mottagaren.

5 § I samtliga fraktsedelsblad skall anges

1. avsändarens namn och adress,
2. bestämmelsestationen,
3. mottagarens namn och adress,
4. godsbeskrivning,
5. i fråga om farligt gods, dess tekniska benämning och de försiktighetsåtgärder som behöver vidtas.

6 § Om avsändaren i fraktsedeln för in andra uppgifter än som avses i 5 § är dessa utan verkan mot järnvägen, om inte denna uttryckligen har medgett att uppgifterna förs in.

Avsändaren är skyldig att i fraktsedeln lämna de ytterligare uppgifter som järnvägen begär. Sådan begäran får avse endast uppgifter av det slag som järnvägen offentligt har tillkännagett att den kan komma att kräva.

7 § Avsändaren är skyldig att ersätta järnvägen för kostnader och skador som uppkommer för den till följd av att de uppgifter som avsändaren lämnar i fraktsedeln är oriktiga, otydliga eller ofullständiga.

/r5/ Åtgärder när järnvägen tar emot godset

8 § Innehåller fraktsedeln uppgift om antalet kollin eller uppgift som avser identifieringen av kollin, skall järnvägen när den tar emot godset till befördran kontrollera om uppgiften är riktig. Detta gäller dock inte, om avsändaren har lastat godset eller om

förhållandena annars är sådana att järnvägen har godtagbara skäl att underlåta kontrollen. Företas inte kontroll, skall detta anmärkas i fraktsedeln, om det inte framgår av denna att godset har lastats av avsändaren. Anmärkning skall också göras i fraktsedeln, om järnvägen finner att en uppgift är oriktig.

När järnvägen tar emot godset, skall järnvägen göra en yttre besiktning. Om godset eller förpackningen därvid bedöms inte vara i gott skick, skall järnvägen anmärka detta och ange i vilket hänseende som brister föreligger. Anmärkningen skall göras i fraktsedeln eller, om fraktsedel inte har upprättats, på annat tydligt sätt.

/r5/ Fraktsedelns bevisverkan m. m.

9 § Avtalsvillkor som anges i fraktsedeln skall antas återge befodringsavtalets innehåll, om inte annat visas. Har i fråga om uppgifterna om antalet kollin eller identifieringen av dessa någon anmärkning enligt 8 § första stycket inte gjorts i fraktsedeln skall uppgifterna anses vara riktiga, om annat inte visas eller om det inte av fraktsedeln framgår eller annars är uppenbart att avsändaren har lastat godset. Uppgifter som har bekräftats av järnvägen är alltid gällande mot den.

Har järnvägen inte framställt någon anmärkning enligt 8 § andra stycket och visas inte något annat, skall godset och förpackningen anses ha varit i gott skick, såvitt kunnat bedömas vid en yttre besiktning, när järnvägen tog emot det till befodran.

/r5/ Bristfällig förpackning m. m.

10 § Avsändaren skall svara för skador och kostnader som uppkommer för järnvägen på grund av att godset inte har varit förpackat eller varit bristfälligt förpackat eller på grund av att avsändaren har förfarit felaktigt

i samband med lastning som har ombesörjts av honom. Detta gäller dock inte, när järnvägen har insett eller borde ha insett faran men har underlåtit att vidta lämpliga åtgärder för att avvärja den.

/r5/ Farligt gods

11 § När avsändaren överlämnar farligt gods till järnvägen, skall han noga underrätta den om vad faran består i och om de försiktighetsåtgärder som behöver vidtas.

Om avsändaren har överlämnat farligt gods till järnvägen och järnvägen därvid inte kände till farans art och vilka försiktighetsåtgärder som skulle vidtas, är avsändaren skyldig att ersätta järnvägen för skador och kostnader på grund av detta. I fråga om järnvägens rätt att vidta åtgärder för att avvärja faran gäller 6 kap. 7 §.

Påstår järnvägen att den inte har känt till något förhållande som angår godsets farlighet, skall påståendet godtas, om det inte har lämnats någon upplysning om förhållandet i fraktsedel och avsändaren eller mottagaren inte visar att järnvägen ändå kände till förhållandet.

/r5/ Rätt att förfoga över godset under befordringen

12 § Under befordringen får avsändaren förfoga över godset genom att hos järnvägen begära att befordringen avbryts eller att godset lämnas ut på en station under vägen eller till en annan mottagare än som tidigare har angetts eller genom annan liknande anvisning.

Järnvägen är inte skyldig att följa en anvisning, om det skulle medföra att en sändning delas, störningar uppstår i järnvägsdriften eller en annan sändnings avsändare eller mottagare orsakas skada. Kan den station där den begärda åtgärden skulle utföras inte

underrättas medan det fortfarande är möjligt att utföra den, får järnvägen lämna anvisningen utan åtgärd.

Kan en anvisning inte följas av skäl som anges i andra stycket, skall järnvägen genast underrätta avsändaren om detta.

Avsändarens rätt att förfoga över godset upphör, när mottagaren gör gällande sin rätt enligt 15 §.

13 § När järnvägen följer en anvisning som avsändaren har lämnat enligt 12 §, har järnvägen rätt att av avsändaren få skälig ersättning för detta. Om skada har uppkommit, har järnvägen rätt till ersättning även för skadan. Ersättning utgår dock inte, om fel eller försummelse ligger järnvägen till last.

14 § Om järnvägen inte följer en anvisning som den enligt 12 § är skyldig att följa eller om den inte lämnar en sådan underrättelse som avses i 12 § tredje stycket, är järnvägen skyldig att ersätta den skada som uppkommer genom detta.

Järnvägen är också ansvarig för skador som tillfogas mottagaren på grund av att järnvägen följer en anvisning av avsändaren, fastän dennes rätt att förfoga över godset har upphört enligt 12 § fjärde stycket.

/r5/ Godsets utlämnande m. m.

15 § Om avsändaren inte har förordnat annat med stöd av 12 §, får mottagaren göra gällande de rättigheter som tillkommer honom enligt befodringsavtalet

1. när godset har kommit till bestämmelsestationen eller till en annan plats där godset enligt befodringsavtalet får lämnas ut,
2. när det har fastslagits att godset har gått förlorat,

3. när den tid som nämns i 22 § andra stycket har gått ut utan att godset har lämnats ut till mottagaren.

En mottagare som med stöd av första stycket 1 begär att få ut godset eller mottagarbladet av fraktsedeln blir därmed skyldig att till järnvägen genast erlægga de belopp som han skall betala enligt befodringsavtalet.

16 § Om gods som har belagts med efterkrav lämnas ut till mottagaren, fastän efterkravsbeloppet inte har betalats, är järnvägen skyldig att intill detta belopp ersätta avsändaren för den skada som han lider därigenom. Mottagaren är skyldig att ersätta järnvägen vad den har betalat till avsändaren.

/r5/ Befodringshinder

17 § Om det visar sig omöjligt att befodra godset till den plats där det skall lämnas ut, skall järnvägen begära anvisning från avsändaren.

Kan godset befodras till den plats där det skall lämnas ut endast om avvikelse görs från befodringsavtalet, skall järnvägen också begära anvisning från avsändaren, om inte avvikelser saknar nämnvärd betydelse. Om järnvägen inte får någon anvisning inom skälig tid, är järnvägen skyldig att vidta de åtgärder som järnvägen, mot bakgrund av sin kännedom om omständigheterna, anser bäst tillgodose avsändarens intresse.

Om avsändarens rätt att förfoga över godset har upphört, skall vad som sägs om avsändaren i första och andra styckena i stället gälla mottagaren.

/r5/ Utlämningshinder

18 § Om det, sedan godset har kommit till den plats där det skall lämnas ut, visar sig att det föreligger

hinder för godsets utlämning, skall järnvägen begära anvisning från avsändaren eller, om dennes rätt att förfoga över godset har upphört, från mottagaren.

Om mottagaren begär att få ut godset fastän han tidigare har vägrat att ta emot det, eller om annars hinder för att lämna ut godset upphör, skall godset lämnas ut till mottagaren, om inte avsändaren har förordnat annat genom en anvisning som har nått järnvägen innan utlämningshindret upphörde. Lämnas godset ut, skall järnvägen genast underrätta avsändaren om detta.

/r5/ Kostnader vid befordrings- eller utlämningshinder

19 § Om järnvägen har begärt eller följt en anvisning enligt 17 eller 18 § eller vidtagit åtgärder med stöd av 17 § andra stycket, har den rätt till skälig ersättning för detta. Ersättning utgår dock inte, om fel eller försummelse ligger järnvägen till last.

/r5/ Uppläggning av godset

20 § Om järnvägen har begärt anvisning enligt 17 § första stycket eller 18 § första stycket men inte inom skälig tid fått någon anvisning som den rimligen är skyldig att följa, skall befordringen anses avslutad. Järnvägen är dock skyldig att med de inskränkningar som följer av 21 § förvara godset åt den som till följd av befordringsavtalet är berättigad till godset. Järnvägen kan därvid uppdra förvaringen åt tredje man.

/r5/ Försäljning av godset

21 § Vid befordrings- eller utlämningshinder får järnvägen utan att invänta anvisning sälja godset, om detta är utsatt för snar förstörelse eller dess tillstånd annars ger anledning till det eller om kostnaden för godsets förvaring inte står i rimligt förhållande till dess värde. Järnvägen får även sälja

ersättningsanspråk gäller dock i kap. 5 §. Om järnvägen har uppdragit förvaringen åt tredje man, svarar järnvägen endast för att denne har valts och getts instruktioner med tillbörlig omsorg.

23 § Järnvägen är fri från ansvarighet enligt 22 § första stycket, om järnvägen visar att förlusten, minskningen, skadan eller dröjsmålet har orsakats av

1. fel eller försummelse av den som till följd av beforderingsavtalet var berättigad till godset,
2. sådan anvisning av den berättigade som inte har föranletts av fel eller försummelse från järnvägens sida,
3. godsets bristfälliga beskaffenhet, eller
4. någon omständighet som inte kan hänföras till befordringen och som järnvägen inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av även om den hade vidtagit alla åtgärder som rimligen hade kunnat krävas av den.

24 § Järnvägen är vidare fri från ansvarighet enligt 22 § första stycket, om förlusten, minskningen eller skadan är en följd av den särskilda risk som är förbunden med

1. att godset har befordrats i öppen vagn, när avsändaren har godkänt detta transportsätt,
2. att godset inte är förpackat eller är bristfälligt förpackat och det är fråga om sådant gods, som på grund av sin beskaffenhet är utsatt för svinn eller skada när förpackningen är bristfällig eller saknas,
3. att godset har lastats eller lossats på ett felaktigt sätt och lastningen eller lossningen inte har utförts genom järnvägens försorg,

4. att godset är av sådan beskaffenhet att det är särskilt utsatt för fara att gå förlorat, minskas eller skadas, till exempel genom bräckning, rost, inre självförstöring, uttorkning eller svinn,

5. att gods, som järnvägen enligt sina villkor inte tar emot till befordran eller tar emot endast på särskilda villkor, har lämnats in under oriktig, otydlig eller ofullständig benämning,

6. att avsändaren har underlåtit att vidta föreskrivna försiktighetsåtgärder, när han har lämnat in gods som järnvägen tar emot till befordran endast på särskilda villkor,

7. att befordringen avser levande djur, eller

8. att sändningen är sådan att den enligt befordringsavtalet eller föreskrift i författning skall åtföljas av vårdare eller tillsynsman, dock endast om förlusten, minskningen eller skadan är en följd av den fara som var anledningen till att vårdare eller tillsynsman skulle vara med vid befordringen.

Visar järnvägen att förlusten, minskningen eller skadan med hänsyn till omständigheterna kan vara en följd av en sådan särskild risk som avses i första stycket, skall den antas vara en följd av denna risk, om det inte visas att så inte är fallet. När det ett sådant fall som i avses i första stycket 1 är fråga om onormalt stor minskning eller om förlust av hela kollin, skall detta dock inte antas vara en följd av att godset har befordrats i öppen vagn.

Skall befordringen enligt avtalet ske i en vagn som är utrustad med särskilda anordningar för att skydda godset mot värme, kyla, temperaturväxlingar eller luftens fuktighet, får järnvägen inte till befrielse från ansvarighet åberopa den risk som avses i första stycket 4. Järnvägen får dock åberopa denna risk, om

den visar att förlusten, minskningen eller skadan beror på någon annan omständighet än att järnvägen inte har följt erhållna anvisningar eller att den inte har gjort vad den med hänsyn till omständigheterna borde ha gjort i fråga om val, underhåll och användning av de särskilda anordningarna.

Järnvägen får till befrielse från ansvarighet åberopa första stycket 7 endast om den visar att förlusten, minskningen eller skadan beror på någon annan omständighet än att järnvägen inte har följt erhållna anvisningar eller har försummat att vidta de åtgärder som med hänsyn till omständigheterna hade kunnat fordras.

25 § Om ett skadefall som avses i 22 § första stycket delvis har sin grund i omständigheter som enligt 23 eller 24 § medför att järnvägen är fri från ansvarighet, svarar järnvägen för skadefallet till den del det inte har sin grund i någon sådan omständighet.

26 § Vill någon som är part i ett befodringsavtal göra järnvägen ansvarig enligt 22 § första stycket för att gods har gått förlorat, minskats eller skadats, åligger det honom att visa att skadefallet har inträffat medan järnvägen innehade godset för att fullgöra avtalet. Om järnvägen i anslutning till en tidigare järnvägsbefordran har ingått avtal om ny befordran utan att godset däremellan har lämnats ut eller sändningen ändrats (nyinlämning), skall minskningen eller skadan hänföras till den senare befordringen, om det begärs av den som till följd av det nya befodringsavtalet är berättigad till godset och denne visar att minskningen eller skadan har inträffat medan godset innehades för någon av befordringarna.

27 § Är järnvägen inte beredd att lämna ut godset på avtalad plats inom 30 dagar från avtalad tid för utlämning eller, om särskild tid inte har avtalats, inom 60 dagar från det att godset togs emot till

befordran, får den som har rätt att få ut godset begära ersättning som om godset hade gått förlorat.

Järnvägen är skyldig att underrätta den som har fått ersättning för förlust enligt första stycket när godset kommer till rätta, om denne har begärt det i samband med att han tog emot ersättning för förlusten. Järnvägen skall skriftligen bekräfta en sådan begäran.

Har den som har begärt underrättelse enligt andra stycket fått en sådan underrättelse och inom 30 dagar därefter krävt att godset skall lämnas ut till honom, är järnvägen skyldig att lämna ut godset. Som villkor för detta får järnvägen inte uppställa annat krav än att vad den har betalat i ersättning för förlusten av godset skall återbetalas. Vad som nu har sagts berör inte rätten till ersättning för dröjsmål med utlämnandet eller annan ersättning som kan grundas på befodringsavtalet.

Framställs inte begäran som avses i andra stycket eller krävs inte att godset lämnas ut enligt tredje stycket inom den tid som anges där, får järnvägen förfoga över godset med de inskränkningar som kan följa av tredje mans rätt.

/r5/ Ersättningens storlek vid förlust eller minskning av gods

28 § Om järnvägen enligt 22 § första stycket är skyldig att betala ersättning för förlust eller minskning av gods, beräknas ersättningen efter godsets värde på avsändningsorten vid tiden då godset togs emot till befordran. Värdet bestäms efter marknadspriset eller, om sådant pris saknas, efter det gängse värdet av gods av samma slag och beskaffenhet.

Järnvägens ansvarighet enligt första stycket är begränsad till 150 kronor per kilo av det förlorade eller felande godsets bruttovikt.

Järnvägen är dessutom skyldig att betala ersättning för frakt och andra utlägg i samband med befordringen. Utläggen skall ersättas helt, om godset har gått förlorat, och annars till den del som svarar mot minskningen.

/r5/ Ersättningens storlek när gods har skadats

29 § Om järnvägen enligt 22 § första stycket är skyldig att betala ersättning för skada på gods och skadan inte har uppkommit till följd av dröjsmål med att lämna ut godset, skall ersättningen motsvara värdeminskningen beräknad efter godsets värde enligt 28 § första stycket. Järnvägen är dessutom skyldig att betala ersättning för frakt och andra utlägg i samband med befordringen till den del som svarar mot värdeminskningen.

Ersättningen enligt första stycket får inte överstiga vad som skulle ha betalats om sändningen hade gått förlorad eller, när endast en del av sändningen har minskat i värde till följd av skadan, denna del hade gått förlorad.

/r5/ Ersättning vid dröjsmål

30 § Om järnvägen enligt 22 § första stycket är skyldig att betala ersättning för skada i anledning av dröjsmål med att lämna ut godset, däri inbegripet skada på godset, är ersättningsskyldigheten begränsad till vad som motsvarar tre gånger befordringsavgiften. När ersättning för samma gods skall utgå även för minskning av godset enligt 28 § eller för skada på godset enligt 29 §, är järnvägens sammanlagda ersättningsskyldighet i stället begränsad till vad som skulle ha utgått enligt 28 §, om godset hade gått förlorat.

/r4/ Reklamation

31 § Den som vill begära ersättning av järnvägen för

att gods har minskats, skadats eller gått förlorat eller för dröjsmål med att lämna ut godset, skall utan oskäligt uppehåll göra anmärkning till järnvägen om minskningen, skadan, förlusten eller dröjsmålet. Den som inte gör detta har förlorat rätten till ersättning, om inte järnvägen eller någon som järnvägen ansvarar för enligt 1 kap. 4 § har orsakat skadefallet uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet.

/r4/ Befordran som utförs av flera järnvägar efter varandra

32 § Om en befordran på grund av ett och samma befodringsavtal skall utföras av flera järnvägar efter varandra, ansvarar varje järnväg gentemot avsändaren och mottagaren för befordringen i dess helhet enligt avtalet.

/r2/ 4 kap. Befordran av inskrivet resgods

/r4/ Tillämpningsområde

1 § Detta kapitel tillämpas på resgods som har inskrivits för befordran med järnväg i allmän inrikes trafik. På befordran i trafik med utlandet tillämpas kapitlet endast om annat inte följer av fördraget den 9 maj 1980 om internationell järnvägstrafik.

Skall befordringen utföras av två eller flera järnvägar efter varandra, gäller kapitlet i tillämpliga delar för samtliga järnvägar.

/r4/ Inskrivet resgods

2 § Som inskrivet resgods anses egendom som järnvägen i anslutning till avtal om personbefordran tar emot av den resande för befordran på den sträcka som personbefodringsavtalet omfattar.

/r4/ Resgodsbevis m. m.

3 § När järnvägen tar emot resgods som den resande lämnar för befordran, skall järnvägen bekräfta mottagandet genom att utfärda resgodsbevis.

Är resgodset vid inlämningen i bristfälligt skick eller visar det tydliga tecken på att vara skadat, skall järnvägen anteckna detta i resgodsbeviset. Om den resande inte godtar en sådan anteckning, behöver järnvägen inte fullfölja befordringen. Resgodset skall i så fall genast återlämnas.

/r4/ Järnvägens rätt att avbryta befordran m. m.

4 § Om farligt gods har överlämnats för befordran som inskrivet resgods, är järnvägen inte skyldig att fullgöra befordringen. För sådan egendom gäller 6 kap. 7 §.

Järnvägen är inte heller skyldig att som inskrivet resgods befordra egendom som inte är farlig men som järnvägen enligt vad den har gett till känna inte tar emot för sådan befordran på grund av andra särskilda egenskaper hos egendomen. Järnvägen är dock skyldig att befordra egendom som den har tagit emot, om järnvägen vid mottagandet kände till eller borde ha fastställt att egendomen hade sådana särskilda egenskaper.

Är järnvägen inte skyldig att befordra inskrivet resgods, får järnvägen lägga upp resgodset för förvaring för den resandes räkning. Järnvägen har därvid rätt till ersättning för kostnader och skador som resgodsets inlämning eller befordran har förorsakat. Rätt till ersättning för skador föreligger dock inte, om järnvägen har underlåtit att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra skadorna trots att den insåg eller borde ha insett att de sannolikt skulle uppkomma.

/r4/ Utlämnning av inskrivet resgods m. m.

5 § Innehavaren av resgodsetsbeviset är berättigad att få ut resgodset på bestämmelsestationen mot att han lämnar tillbaka beviset. Järnvägen får dock inte lämna ut resgodset, om det skäligen kan antas att innehavaren av resgodsetsbeviset använder beviset obehörigen.

Kan den som begär utlämning inte lämna tillbaka resgodsetsbeviset, skall järnvägen ändå lämna ut resgodset, om den som begär utlämning visar att han har rätt till godset. Råder osäkerhet rörande rätten till godset, får järnvägen fordra att säkerhet ställs.

Om järnvägen lämnar ut inskrivet resgodset i strid med första eller andra stycket, är järnvägen skyldig att ersätta skada som därigenom uppkommer för den som har rätt till godset.

6 § Har inskrivet resgodset inte hämtats vid utgången av fjärde dagen efter ankomstdagen, anses järnvägen därefter inneha resgodset endast för förvaring. I fråga om levande djur får järnvägen förbehålla sig en kortare avhämtningsfrist.

7 § Har järnvägen innehaft inskrivet resgodset för förvaring i tre månader, får järnvägen sälja resgodset eller, om försäljningsvärdet uppenbarligen inte täcker försäljningskostnaderna, bortskaffa det. Vad som nu har sagts gäller dock inte, om järnvägen inom den nämnda tiden har fått anvisning om någon annan åtgärd med resgodset som järnvägen rimligen får anses skyldig att vidta.

Utan att iaktta den tidsfrist som anges i första stycket får järnvägen sälja eller bortskaffa resgodset som är utsatt för snar förstörelse eller vars art eller tillstånd på annat sätt ger anledning till sådan åtgärd. I fråga om levande djur får järnvägen även vidta andra åtgärder som omständigheterna kräver.

För försäljning gäller 3 kap. 21 § andra och tredje styckena i tillämpliga delar. Kan den som hade rätt till resgodset inte nås och hör han inte heller av sig inom två år från försäljningen, tillfaller dock överskottet av försäljningen järnvägen.

/r4/ Järnvägens ansvarighet

8 § Järnvägen är ansvarig, om inskrivet resgodset går förlorat, minskas eller skadas, medan järnvägen har hand om det för befordran.

Under den tid då järnvägen innehar resgodset för förvaring enligt 4 eller 6 § svarar järnvägen för det enligt allmänna regler om förvaring. I fråga om preskription av ersättningsanspråk gäller dock 1 kap. 5 §. Om järnvägen har uppdragit förvaringen åt tredje man, svarar järnvägen endast för att denne har valts och getts instruktioner med tillbörlig omsorg.

Järnvägen är fri från ansvarighet enligt första stycket, om den visar att förlusten, minskningen eller skadan har orsakats av

1. fel eller försummelse av den resande,
2. resgodsets bristfälliga beskaffenhet, eller
3. någon omständighet som inte kan hänföras till befordringen och som järnvägen inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av även om den hade vidtagit alla åtgärder som rimligen hade kunnat krävas av den.

Järnvägen är vidare fri från ansvarighet, om den gör sannolikt att förlusten, minskningen eller skadan har orsakats av resgodsets särskilda beskaffenhet eller av att resgodset har saknat förpackning eller varit bristfälligt förpackat.

9 § Om järnvägen inte är beredd att på den resandes

begäran lämna ut resgodset på bestämmelsestationen vid en tidpunkt då järnvägen skäligen borde ha hållit det tillgängligt, är järnvägen ansvarig för skada som uppkommer för den resande genom dröjsmålet.

Järnvägen är dock fri från ansvarighet, om den visar att dröjsmålet har orsakats av något förhållande som anges i 8 § tredje stycket.

10 § Är järnvägen inte beredd att lämna ut inskrivet resgods på bestämmelsestationen före utgången av fjärde dagen efter den dag då resgodset borde ha anlänt dit, får den resande begära ersättning som om godset hade gått förlorat.

Har den resande fått ersättning som avses i första stycket och kommer resgodset till rätta, tillämpas 3 kap. 27 § andra--fjärde styckena.

/r4/ Ersättningens storlek

11 § Om järnvägen i annat fall än som avses i 5 § tredje stycket eller 8 § andra stycket är ansvarig för att inskrivet resgods har gått förlorat, minskats eller skadats, är järnvägens ansvarighet begränsad till ett belopp som för varje kolli motsvarar hälften av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för det år när den händelse som orsakade skadan inträffade. Järnvägen är dessutom skyldig att betala ersättning för hela resgodsavgiften, om resgodset har gått förlorat, och i annat fall för så mycket av avgiften som svarar mot minskningen eller värdeminskningen.

12 § Om en resande har lidit skada som järnvägen är ansvarig för enligt 9 §, är järnvägens ansvarighet begränsad till 100 kronor för varje påbörjat dygn som järnvägen har dröjt med utlämningen efter det att resgodset har begärts utlämnat. Järnvägen är dock inte skyldig att för resgods som omfattas av ett och samma

resgodsbervis lämna högre ersättning än 1 000 kronor.

/r4/ Reklamation

13 § Om den resande vill begära ersättning av järnvägen för att resgodis har minskats, skadats eller gått förlorat eller för dröjsmål med att lämna ut godset, skall han utan oskäligt uppehåll göra anmärkning till järnvägen om minskningen, skadan, förlusten eller dröjsmålet. Gör han inte det, har han förlorat rätten till ersättning, om inte järnvägen eller någon som järnvägen ansvarar för enligt 1 kap. 4 § har orsakat skadefallet uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet.

/r2/ 5 kap. Ansvarighet i annat fall än vid befördran

1 § Om någon i annat fall än som förut har nämnts i denna lag har tillfogats personskada eller sakskada till följd av järnvägsdriften, skall järnvägen ersätta skadan med de undantag som anges i andra stycket och i 2 §.

Järnvägen är fri från ansvarighet enligt första stycket, om skadan har orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva järnvägsdriften och som järnvägen inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av även om den hade vidtagit alla åtgärder som rimligen hade kunnat krävas av den.

2 § Skadas förare eller passagerare i ett motordrivet fordon som är i trafik eller skadas ett sådant fordon eller egendom som befordras med ett sådant fordon, är järnvägen ansvarig endast om skadan har orsakats genom fel eller försummelse på järnvägens sida eller genom bristfällighet i någon anordning för järnvägsdriften.

3 § I fråga om skadestånd enligt detta kapitel gäller 5 kap. och 6 kap. 1--3 §§ skadeståndslagen (1972:207).

Har vållande på den skadelidandes sida medverkat till

skador på nötkreatur eller hästar under betesgång eller på renar, får skadeståndet jämkas endast om medverkan har skett uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet.

Skadas ett motordrivet fordon som är i trafik eller egendom som befordras med ett sådant fordon, skall medverkan till denna sakskada anses föreligga, om vållande i samband med förandet av det skadade fordonet eller det fordon som den skadade egendomen befordrades med eller bristfällighet på fordonet har medverkat till skadan.

/r2/ 6 kap. Järnvägs undersökningsrätt

1 § har upphävts genom lag (1990:1158).

2 § har upphävts genom lag (1990:1158).

3 § har upphävts genom lag (1990:1158).

4 § har upphävts genom lag (1990:1158).

5 § Järnvägen får undersöka innehållet i resgodskollin eller godssändningar, om innehållet är okänt för järnvägen och det finns skäl att misstänka att de innehåller något som kan äventyra säkerheten i järnvägsdriften.

Kan det med fog antas att resgods innehåller något som järnvägen har förklarat att den inte befordrar på det sätt som är i fråga eller att innehållet i en godssändning inte motsvarar de uppgifter som avsändaren har lämnat om det, får järnvägen undersöka resgodsets eller sändningens innehåll. Detta gäller även om järnvägen inte har förbehållit sig det i befordringsavtalet.

Undersökningar bör företas i vittnes närvaro. Vid en undersökning enligt andra stycket skall om möjligt den resande eller, om undersökningen avser gods, avsändaren

eller mottagaren beredas tillfälle att närvara.

För befordran av inskrivet resgods i sådan trafik med utlandet som avses i bihang A till fördraget den 9 maj 1980 om internationell järnvägstrafik gäller i stället vad som sägs där.

6 § Om en resande i ett järnvägsfordon har med sig egendom som inte får medföras som handresgods och om den resande på järnvägspersonalens uppmaning inte avlägsnar egendomen, får järnvägen ta hand om den. Om det är nödvändigt med hänsyn till egendomens farlighet, får järnvägen ta hand om egendomen utan att först anmoda den resande att avlägsna den.

7 § Har järnvägen tagit hand om egendom enligt 6 § eller tagit emot egendom för befordran som inskrivet resgods och är egendomen av farlig beskaffenhet, får järnvägen avlägsna, oskadliggöra eller förstöra egendomen, om det inte skäligen kan antas att faran kan avvärjas genom mindre långtgående åtgärder.

Första stycket skall också tillämpas på gods som järnvägen har tagit emot under omständigheter som anges i 3 kap. 11 § andra stycket.

Järnvägen är inte skyldig att ersätta den skada som tillfogas den resande eller avsändaren eller mottagaren genom åtgärder som får vidtas enligt första eller andra stycket.

Övergångsbestämmelser

1985:192

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1985. Genom lagen upphävs

1. lagen (1886:7 s. 1) angående ansvarighet för skada i följd av järnvägs drift,

2. lagen (1916:238) angående tillämpning med avseende å elektrisk järnväg av bestämmelserna i lagen den 12 mars 1886 (nr 7 s. 1) angående ansvarighet för skada i följd av järnvägs drift,

3. lagen (1975:89) om ordning och säkerhet inom järnvägsområde,

4. lagen (1976:58) om järnvägs ansvarighet vid befordran av resande,

5. järnvägstrafikstadgan (1966:202).

I fråga om en befordran som har påbörjats före ikraftträdandet tillämpas dock fortfarande äldre bestämmelser.

Bilaga 6

Ä:911217
 M:Ju Dok:SFS1985:193 A:85-04-11
 D:Ju L3 Godk:1991-12-17 /EE
 Ändringar inf. t.o.m. SFS1991:1523.
 Bilagorna finns inte med här.

**

/r1/ Lag (1985:193)
 om internationell järnvägstrafik;

1 § Denna lag tillämpas på sådan internationell järnvägsbefordran som avses i det i bilaga 1 intagna fördraget den 9 maj 1980 om internationell järnvägstrafik (COTIF). Lag (1990:1167).

2 § I fråga om sådan internationell järnvägsbefordran av resande som avses i bihang A till fördraget gäller som svensk lag bihanget i dess franska lydelse efter den ändring som har antagits av revisionsutskottet inom den Mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik (OTIF) enligt beslutsprotokoll den 21 december 1989. Protokollet är intaget i bilaga 2 till denna lag. Beträffande ansvarigheten för skada vid befordran av resande gäller dock 1 och 2 kap. järnvägstrafiklagen (1985:192) i stället för motsvarande bestämmelser i bihang A. Lag (1990:1167).

3 § I fråga om sådan internationell järnvägsbefordran av gods som avses i bihang B till fördraget gäller som svensk lag bihanget, med undantag av bestämmelserna i bilaga I (RID), i dess franska lydelse efter dels ändring enligt det beslutsprotokoll som nämns i 2 §, dels den ändring som har antagits av revisionsutskottet inom OTIF enligt beslutsprotokoll den 31 maj 1990. Sistnämnda protokoll är intaget i bilaga 3 till denna lag. Lag (1991:167).

3 a § Om revisionsutskottet inom OTIF har beslutat om en för Sverige bindande ändring i bihang A eller bihang B till fördraget, skall ändringen gälla här i riket från och med den dag då ändringen träder i kraft enligt fördraget. Lag (1991:1523).

4 § En utländsk dom som grundas på fördraget får verkställas i Sverige, om domen

1. har meddelats av en domstol som är behörig enligt fördraget,
2. har vunnit laga kraft,
3. får verkställas enligt reglerna i det land där den har meddelats och
4. har förklarats verkställbar efter ansökan enligt 5 §.

En förlikning i tvist angående en befordran som omfattas av fördraget likställs med en sådan dom som avses i första stycket, om förlikningen har träffats inför en domstol som är behörig enligt fördraget. Detsamma gäller en skiljedom som har meddelats enligt fördraget och som gäller ett trafikföretag eller en trafikant.

Första och andra styckena gäller inte i fråga om ett åläggande för kåranden att, förutom rättegångskostnader, betala skadestånd på grund av att hans talan har ogillats.

5 § Ansökan om verkställighet görs hos Svea hovrätt.

Vid ansökan skall fogas

1. exekutionstiteln i original eller i avskrift som har bestyrkts av en

behörig myndighet,

2. förklaring av en behörig myndighet i den stat där exekutionstiteln har upprättats att den avser tvist angående befordran som omfattas av fördraget och att den får verkställas i den nämnda staten samt, i fråga om domstols dom, att den har vunnit laga kraft.

Hovrätten får förelägga sökanden att ge in de ytterligare handlingar som behövs för hovrättens prövning av saken. Om det finns anledning till det, får hovrätten kräva att de handlingar som har fogats till ansökningsen skall förses med bevis om utfärdarens behörighet. Beviset skall vara utställt av en svensk beskickning eller konsul eller av chefen för justitieförvaltningen i den stat där exekutionstiteln har upprättats.

Om en handling i ärendet inte är avfattad på svenska, danska eller norska, skall handlingen åtföljas av en bestyrkt översättning till svenska. Hovrätten får medge undantag från kravet på översättning.

6 § En ansökan om verkställighet får inte bifallas utan att motparten har beretts tillfälle att yttra sig över ansökningsen.

Om ansökningsen bifalls, får verkställighet äga rum som för en svensk domstols lagakraftägande dom, om inte högsta domstolen förordnar annat efter besvär över hovrättens beslut.

Den sak som har avgjorts genom en sådan dom som avses i 4 § första stycket 1 eller genom en sådan förlikning eller skiljedom som avses i 4 § andra stycket får inte prövas på nytt.

7 § Om ett sådant skiljeförfarande som avses i fördraget inleds, avbryts preskription med den verkan som anges i 7 § preskriptionslagen (1981:130).

8 § Om ett utländskt trafikföretag har en fordran mot ett trafikföretag i Sverige på grund av en befordran som omfattas av fördraget, får fordringsen beläggas med kvarstad eller utmätas endast på grund av ett avgörande av en domstol i den stat till vilken det utländska företaget hör.

9 § Om en utländsk järnväg äger rullande materiel som finns i Sverige, får materielen beläggas med kvarstad eller utmätas endast på grund av ett avgörande av en domstol i den stat till vilken den utländska järnvägen hör. Detsamma gäller i fråga om andra föremål som tillhör en utländsk järnväg och är avsedda att användas vid befordran, såsom containrar, lastredskap och presenningar.

En privatvagn, vars registrerade innehavare inte har hemvist i Sverige, får beläggas med kvarstad eller utmätas endast på grund av ett avgörande av en domstol i den stat där innehavaren har sitt hemvist. Detsamma gäller i fråga om föremål i vagnen som är avsedda att användas vid befordran och som tillhör innehavaren.

10 § Kan parterna i fall som avses i bihang A artikel 48 § 2 eller i bihang B artikel 52 § 2 inte enas om en viss sakkunnig, skall tingsrätten i den ort där godset eller resgodset finns efter ansökan förordna sakkunnig.

Övergångsbestämmelser

1985:193

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1985. Genom lagen upphävs

1. lagen (1974:744) om verkställighet av utländsk dom som meddelats

enligt vissa internationella järnvägsfördrag m.m.,

2. kungörelsen (1974:748) om internationell järnvägstransport.

I fråga om en dom eller fordran som grundas på något av de fördrag som avses i de upphävda författningarna eller i övergångsföreskrifterna till den upphävda lagen tillämpas dock äldre bestämmelser.

1991:1523

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992. Lagen gäller endast sådana ändringar som revisionsutskottet har beslutat efter ikraftträdandet.

/r1/ Förordning (1988:626)
med instruktion för statens järnvägar;

/r3/ Statens järnvägars uppgifter

1 § Statens järnvägar har till huvuduppgift att driva järnvägstrafik.

2 § Statens järnvägar får driva annan verksamhet som har samband med järnvägstrafik och som verket har särskilda förutsättningar för.

/r3/ Statens järnvägar företräder staten vid domstol

3 § Inom sitt verksamhetsområde företräder statens järnvägar staten vid domstol.

/r3/ Affärsverkskoncernen

4 § Statens järnvägar och de företag där staten genom statens järnvägar direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande bildar tillsammans en affärsverkskoncern (SJ-koncernen).

/r3/ Statens järnvägars ledning

5 § Statens järnvägar leds av en styrelse. Den består av minst fem och högst nio ledamöter. I styrelsen ingår dessutom statens järnvägars generaldirektör och personalföreträdarna vid verket. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande.

/r3/ Organisation m. m.

6 § Statens järnvägar bestämmer om verkets organisation.

Vid statens järnvägar finns en personalansvarsnämnd.

/r3/ Styrelsens ansvar och uppgifter

7 § Styrelsen ansvarar för statens järnvägars verksamhet.

Styrelsen ansvarar också för att statens intressen som ägare tas till vara i SJ-koncernens företag och i andra företag där verket förvaltar statens aktier eller andelar.

8 § Styrelsen skall särskilt

1. ägna sig åt den långsiktiga planeringen inom SJ-koncernen,

2. bestämma hur rapportering och samordning mellan verket och koncernens företag skall ske,

3. svara för att de krav beaktas som ställs på verksamheten med hänsyn till totalförsvaret, regionalpolitiken och miljöpolitiken,

4. se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamhetens olika delar.

9 § Styrelsen skall varje år till regeringen

1. före den 1 september lämna förslag till treårsplan,
2. före den 1 juni lämna årsredovisning med resultat- och balansräkning, finansieringsanalys och förvaltningsberättelse för verket och för koncernen,
3. före den 1 november lämna delårsrapport för SJ-koncernen för första hälften av det innevarande året.

/r3/ Generaldirektörens ansvar och uppgifter

10 § Generaldirektören ansvarar för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och direktiv som styrelsen beslutar.

11 § Det ingår i generaldirektörens uppgifter

1. att förse styrelsen med underlag för beslut och att verkställa styrelsens beslut,
2. att själv avgöra ärenden som inte skall avgöras av styrelsen eller personalansvarsnämnden,
3. att se till att allmänhetens, organisationers, företags och andra myndigheters kontakter med verket underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i verkets skrivelser och beslut.

12 § Generaldirektören skall också se till att statens järnvägars personalpolitik motsvarar de krav som ställs på verksamheten. Detta innebär bl. a. att jämställdhet mellan kvinnor och män skall eftersträvas och att de anställda skall vara väl förtrogna med målen för verksamheten.

/r3/ Redovisning och medelsförvaltning

13 § Styrelsen skall se till att redovisningen och förvaltningen av verkets medel är organiserade på ett tillfredsställande sätt.

Generaldirektören skall se till att redovisningen görs enligt gällande föreskrifter och att medelsförvaltningen sköts på ett betryggande sätt.

/r3/ Intern revision

14 § Generaldirektören skall genom intern revision vaka över att verksamheten i affärsverkskoncernen bedrivs effektivt, författningsenligt och också i övrigt ändamålsenligt.

Viktigare resultat av revisionen skall redovisas för

styrelsen.

/r3/ Extern revision

15 § Riksrevisionsverket ansvarar enligt sin instruktion för den externa revisionen av SJ-koncernen.

Styrelsen skall se till att riksrevisionsverket får de uppgifter som behövs för revisionen.

Styrelsen skall se till att riksrevisionsverket får tillfälle att utse revisorer i AB Swedcarrier och SJ Invest AB samt i de rörelsedrivande företag som ingår i SJ-koncernen och vars affärsverksamhet huvudsakligen är inriktad på statens järnvägar.

/r3/ Statens järnvägars regelgivning

16 § Innan statens järnvägar beslutar en föreskrift, skall verket nogga överväga om detta är den mest ändamålsenliga åtgärden.

Om verket finner att föreskrifter behövs, skall det se till att

1. behövliga upplysningar och yttranden inhämtas, innan föreskrifterna beslutas,
2. föreskrifterna utformas så, att de blir enkla, klara och lätta att överblicka.

17 § Statens järnvägar skall i en arbetsordning eller i särskilda beslut meddela de närmare föreskrifter som behövs om verkets organisation och formerna för verkets verksamhet. Om föreskrifterna gäller styrelsen eller uppgiftsfördelningen mellan den och generaldirektören, skall de beslutas av styrelsen.

18 § Statens järnvägar skall fortlöpande se över sina föreskrifter och pröva om de behövs och om de är lämpligt utformade.

Att statens järnvägar skall ha en förteckning över sina föreskrifter m. m. framgår av 18 c § författningssamlingsförordningen (1976:725).

/r3/ Inhämtande av uppgifter

19 § Om statens järnvägar skall hämta in uppgifter från enskilda, kommuner eller landstingskommuner, skall det sträva efter att begränsa och förenkla uppgiftslämnandet.

Ytterligare föreskrifter om detta finns i förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

/r3/ Personalföreträdare

20 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på statens järnvägar.

/r3/ Personalansvarsnämnden

21 § Följande frågor enligt lagen (1976:600) om offentlig anställning skall prövas av personalansvarsnämnden:

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning,
2. disciplinansvar,
3. åtalsanmälan,
4. avstängning eller läkarundersökning.

Nämnden består -- förutom av personalföreträdarna -- av verkets chefsjurist, ordförande, en av direktörerna samt tre andra ledamöter.

/r3/ Ärendenas handläggning

22 § Styrelsen är beslutför när ordföranden, generaldirektören och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Personalansvarsnämnden är beslutför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter, däribland chefsjuristen, är närvarande.

När ärenden av större vikt handläggs, skall om möjligt samtliga ledamöter vara närvarande.

23 § Om ett styrelseärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ordföranden, generaldirektören och minst så många ledamöter som behövs för beslutförhet.

Om detta förfarande inte är lämpligt, får generaldirektören ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

24 § Generaldirektören får i lämplig utsträckning delegera sin beslutanderätt till andra tjänstemän i verket.

25 § I förordningen (1978:592) om vissa medbestämmandeformer i statlig tjänst m. m. finns föreskrifter om rätten att besluta i vissa frågor.

/r3/ Statens järnvägars beslut

26 § I fråga om varje beslut skall det finnas en handling som utvisar

- dagen för beslutet,
- beslutets innehåll,
- vem som har fattat beslutet,

-- vem som har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet,

-- vem som har varit föredragande.

/r3/ Tjänstetillsättningar m. m.

27 § Andra styrelseledamöter än generaldirektören utses av regeringen för en bestämd tid.

Regeringen utser ordförande i styrelsen. Förordnandet ges för en bestämd tid.

Styrelsens vice ordförande utses av styrelsen.

28 § Generaldirektören förordnas av regeringen för en bestämd tid.

Övriga tjänster tillsätts av verket.

29 § Förordnande att vara generaldirektörens ställföreträdare meddelas av regeringen för en bestämd tid. Det sker efter förslag av styrelsen.

30 § Tjänster som statens järnvägar tillsätter behöver inte kungöras lediga till ansökan. Om kungörelse ändå sker, beslutar verket hur detta skall göras.

31 § Statens järnvägars beslut om tillsättning av tjänst som har kungjorts ledig eller beslut att inte tillsätta en sådan tjänst skall genast anslås på lämpliga anslagstavlor inom verket. Det skall framgå av anslaget när det sattes upp.

32 § Andra ledamöter i personalansvarsnämnden än personalföreträdarna och chetsjuristen utses av generaldirektören. Ersättarna för andra än personalföreträdarna utses också av generaldirektören.

/r3/ Överklagande m. m.

33 § Verkets beslut i personalärenden får överklagas hos regeringen, om något annat inte följer av

-- lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål,

-- lagen (1987:439) om inskränkningar i rätten att överklaga,

-- andra föreskrifter.

Verkets beslut i andra ärenden får överklagas bara om det är särskilt föreskrivet.

/r3/ Övriga föreskrifter

34 § Statens järnvägar får, utöver vad som följer av särskilda föreskrifter, betala ut skäliga ersättning för person- eller sakskador som uppkommit i sådan verksamhet som verket bedriver.

35 § Föreskrifter om statens järnvägars medverkan i totalförsvaret finns i förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del.

För att säkerställa att totalförsvarets krav beaktas i den fredstida verksamheten skall statens järnvägar samråda med överbefälhavaren och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter.

Förordning (1988:707) med instruktion för banverket;

Uppgifter

1 § Banverket är central förvaltningsmyndighet för frågor som rör järnvägar. Verkets huvuduppgifter är att

1. främja järnvägens utveckling,
2. driva och förvalta statens spåranläggningar,
3. ha hand om säkerhetsfrågor för spårtrafik.
4. främja en miljöanpassad järnvägstrafik. Förordning (1991:1266).

1 a § Banverket får bedriva uppdrags-, uthyrnings- och försäljningsverksamhet som är förenlig med verkets uppgifter i övrigt. Förordning (1990:722).

Verksförordningens tillämpning

2 § Verksförordningen (1987:1100) skall tillämpas på banverket med undantag av 21 §.

Banverkets ledning

3 § Banverkets generaldirektör är chef för myndigheten.

Styrelsen

4 § Banverkets styrelse består av högst tio personer, generaldirektören medräknad. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande.

Styrelsen är beslutför när ordföranden, generaldirektören och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Organisation

5 § Inom banverket finns en järnvägsinspektion och de andra enheter verket bestämmer.

Järnvägsinspektionen leds av en direktör. För denne skall finnas en ställföreträdare.

Styrelsens ansvar och uppgifter

6 § Utöver vad som anges i 11--13 §§ verksförordningen (1987:1100) skall banverkets styrelse fastställa drift- och underhållsplaner för statens spåranläggningar samt sådana investeringsplaner för anläggningarna som upprättats med anledning av regeringens planeringsdirektiv.

7 § Styrelsen skall se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten.

I uppgifterna ingår att varje år till regeringen

1. före den 1 september lämna förslag till treårsplan med anslagsredovisning och anslagsframställning,
2. före den 1 juni lämna årsredovisning med ekonomisk verksamhetsredovisning, balansräkning, finansieringsanalys och förvaltningsberättelse för verket.

Ansvar och uppgifter för direktören vid järnvägsinspektionen

8 § Direktören vid järnvägsinspektionen ansvarar för och beslutar i

1. sådana frågor om säkerhetsnormer för järnväg, tunnelbana och spårväg som ankommer på banverket,
2. frågor om tillsyn över efterlevnaden av fastställda säkerhetsnormer,
3. frågor om undersökning av olyckor och andra händelser i trafiken med järnväg, tunnelbana eller spårväg som berör säkerheten, i den mån undersökningen ankommer på banverket,
4. frågor om namn på trafikplats för järnväg. Förordning (1991:1223).

9 § har upphävts genom förordning (1990:722).

Personalföreträdare

10 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på banverket.

Personalansvarsnämnden

11 § Banverkets personalansvarsnämnd består -- förutom av generaldirektören och personalföreträdarna -- av en av cheferna och en jurist, vilka utses av generaldirektören.

Generaldirektören är nämndens ordförande.

Nämnden är beslutförför när ordföranden och minst två andra ledamöter, däribland juristen, är närvarande.

Ärendenas handläggning

12 § Generaldirektören skall avgöra ärenden som inte skall avgöras av styrelsen, direktören vid järnvägsinspektionen eller personalansvarsnämnden.

Generaldirektören och direktören vid järnvägsinspektionen får i lämplig utsträckning delegera sin beslutanderätt till andra tjänstemän i verket.

Tjänstestillsättningar m. m.

13 § Andra styrelseledamöter än generaldirektören utses av regeringen för en bestämd tid.

Regeringen utser ordförande i styrelsen. Styrelsens vice ordförande utses av styrelsen. Förordnandena ges för en bestämd tid.

14 § Generaldirektören förordnas av regeringen för en bestämd tid.

Tjänsten som direktör vid järnvägsinspektionen tillsätts av regeringen.

Övriga tjänster tillsätts av banverket.

15 § Förordnande att vara generaldirektörens ställföreträdare meddelas av regeringen för en bestämd tid. Det sker efter förslag av styrelsen.

Förordnande att vara ställföreträdare för direktören vid järnvägsinspektionen meddelas av regeringen.

Övriga föreskrifter

16 § Banverket får, utöver vad som följer av särskilda föreskrifter, betala ut ersättning för person- eller saksador som uppkommit i sådan verksamhet som verket bedriver.

17 § Föreskrifter om banverkets medverkan i totalförsvaret finns i förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del.

För att säkerställa att totalförsvarets krav beaktas i den fredstida verksamheten skall banverket samråda med överbefälhavaren och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter.

18 § Banverket skall inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m.

Förordning (1988:1379)
om statens spåranläggningar;

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om de spåranläggningar som tillhör staten och som drivs och förvaltas av banverket (statens spåranläggningar).

I fråga om avgifter för trafik på statens spåranläggningar finns särskilda föreskrifter.

2 § har upphävts genom förordning (1990:1166).

Järnvägsnäten

3 § Statens spåranläggningar består av

1. stomjärnvägar (stomnätet),
2. länsjärnvägar,
3. malmbanan,
4. inlandsbanan.

4 § Regeringen bestämmer vilka spåranläggningar som ingår i stomnätet och beslutar om riktlinjer för byggande av sådana anläggningar.

5 § Banverket bestämmer vilka av de spåranläggningar som ingår i stomnätet som är länsjärnvägar.

I fråga om byggande av länsjärnvägar finns bestämmelser i förordningen (1988:1015) om riksvägplan och planer för länstrafikanläggningar och förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa vägar och kollektivtrafikanläggningar m. m.

6 § har upphävts genom förordning (1990:1166).

Trafikeringsrätt

7 § Statens järnvägar har trafikeringsrätten till person- och godstrafiken på stomnätet.

Om det finns särskilda skäl får också huvudmän som avses i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik (trafikhuvudmän) bedriva persontrafik på stomnätet. Sådan trafik får endast vara lokal eller regional och avse begränsade delar av nätet.

8 § Trafikhuvudmännen har trafikeringsrätten till persontrafiken och statens järnvägar till godstrafiken på länsjärnvägarna.

Om det finns särskilda skäl får statens järnvägar också i begränsad omfattning bedriva persontrafik på länsjärnvägarna.

9 § Om statens järnvägar eller trafikhuvudmannen avstår från sin trafikeringsrätt enligt 7 eller 8 §, får trafiken drivas av någon annan.

10 § Regeringen beslutar om trafikeringsrätt enligt 7 § andra stycket. Banverket beslutar om trafikeringsrätt enligt 8 § andra stycket och 9 § samt om trafikeringsrätt på malmbanan och inlandsbanan.

Säkerhet och trafikledning

11 § har upphävts genom förordning (1990:1166).

12 § har upphävts genom förordning (1990:1166).

Trafikledning

13 § Statens järnvägar ansvarar för trafikledningen på statens spåranläggningar. Förordning (1990:1166).

Underhållsskyldighetens upphörande och nedläggning av länsjärnvägar

14 § Banverkets underhåll av en länsjärnväg får upphöra när persontrafiken bedrivs med färre än fem dubbelturer per dag och godstrafiken är av endast obetydlig omfattning.

Innan banverket beslutar om att underhållet skall upphöra, skall verket samråda med statens järnvägar, trafikhuvudmannen och andra som har trafikeringsrätt.

15 § Banverket får besluta att en länsjärnväg som inte underhålls skall läggas ner. Beslut om nedläggning får fattas först tre år efter beslutet om att banverkets underhåll skall upphöra.

Innan banverket beslutar att en länsjärnväg skall läggas ner, skall verket samråda med överbefälhavaren och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter.

Bemyndigande

16 § Föreskrifter för verkställigheten av denna förordning meddelas av banverket. Föreskrifter om trafikled-

ningen meddelas dock av statens järnvägar. Förordning (1990:1166).

Överklagande

17 § Statens järnvägars beslut om trafikledning får överklagas hos banverket av dem som trafikerar anläggningarna. Banverkets beslut i sådana frågor får inte överklagas.

Banverkets beslut i fråga som avses i 14 och 15 §§ får inte överklagas. Banverkets andra beslut enligt denna förordning får överklagas hos regeringen. Förordning (1990:1166).

Övergångsbestämmelser

1988:1379

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1989.
2. Säkerhetsföreskrifter för spårtrafiken som har fastställts av statens järnvägar eller vägverket gäller till utgången av år 1992, om de inte upphävs dessförinnan.
3. Om underhållet av en spåranläggning har upphört före den 1 januari 1989, skall vid tillämpning av 15 § treårsperioden räknas från den tidpunkt då underhållet upphörde.

Förordning (1989:67)
om plan för stomjárnvägar;

1 § För byggande av stomjárnvägar skall banverket upprätta och fastställa en flerårsplan. Planen skall ligga till grund för fördelning av medel som anvisas i statsbudgeten för byggande av stomjárnvägar.

2 § Med stomjárnvägar avses i denna förordning sådana járnvägar som enligt regeringens beslut är stomjárnvägar samt járnvägar som banverket föreslår skall bli stomjárnvägar.

3 § Planen skall avse tio år och redovisa alla nybyggnader av stomjárnvägar som beräknas bli utförda under planens giltighetstid. I planen skall också tas upp sådana ombyggnader av stomjárnvägar, som innebär en väsentlig förbättring av járnvägen.

Byggnadsföretagen skall anges i ordning efter angelägenhetsgrad.

4 § Varje byggnadsföretag som redovisas i planen skall innehålla uppgift om företagets omfattning, beräknade kostnader och inverkan på miljön. Vidare skall det anges när arbetena beräknas bli utförda.

5 § Banverket fastställer planen, sedan statens járnvägar, länsstyrelserna och trafikhuvudmännen fått tillfälle att yttra sig över den och samråd skett med andra berörda myndigheter.

Innan en länsstyrelse yttrar sig över planförslaget skall länsstyrelsen höra kommunerna i länet.

6 § När stomjárnvägar byggs eller byggs om, skall den i planen fastställda angelägenhetsordningen i huvudsak följas.

7 § Planen skall förnyas vart tredje år om inte regeringen föreskriver annat.

8 § Om en väsentlig avvikelse behöver göras från planen, skall banverket ändra planen.

Innan banverket beslutar om ändring skall statens járnvägar samt berörda länsstyrelser och trafikhuvudmän få tillfälle att yttra sig. Länsstyrelsen skall därvid höra berörda kommuner i länet. Banverket skall också samråda med andra berörda myndigheter.

9 § Banverket skall sända en kopia av fastställd plan och underrättelse om beslut om ändring av planen till

1. regeringen,
2. överbefälhavaren,
3. statens järnvägar,
4. vägverket,
5. överstyrelsen för civil beredskap,
6. boverket,
7. statens naturvårdsverk,
8. länsstyrelserna,
9. berörda kommuner,
10. trafikhuvudmännen. Förordning (1991:1228).

10 § Banverket skall i verkets författningssamling föra in meddelande om beslut om fastställelse av planen och om ändring av denna.

11 § Banverkets beslut om fastställelse av en plan för stomjärnvägar och beslut om ändring av en sådan plan får överklagas hos regeringen.

Statens järnvägar och länsstyrelserna får överklaga banverkets beslut som avses i första stycket.

/r1/ Förordning (1988:1378)
om avgifter för trafik på statens spåranläggningar;

/r3/ Inledande bestämmelser

1 § För trafik på statens spåranläggningar skall trafikavgifter betalas till banverket enligt vad som föreskrivs i denna förordning.

Trafikavgifter betalas inte för fordon som används för tillsyn och underhåll av statens spåranläggningar.

2 § Trafikavgifterna består av en fast avgift samt rörliga avgifter. Den fasta avgiften utgörs av ett belopp per kalenderår för varje hjulaxel på fordonet eller fordonskombinationen eller, såvitt gäller lok, för varje drivaxel. De rörliga avgifterna består av spåravgift, driftsavgift, dieselavgift och rangeravgift.

/r3/ Den fasta avgiften

3 § Den fasta avgiften tas ut med följande belopp.

Fordon	Kr. per hjulaxel resp. drivaxel
Linjelok litt. Rc	61 250
Andra linjelok	24 500
Rangerlok litt. U	6 125
Tunga motorvagnståg	13 700
Lätta motorvagnståg	6 800
Malmvagnar på malmbanan	4 600
Andra godsvagnar	3 650
Sittvagnar, mer än 70 platser i andra klass eller motsvarande	12 700
Andra sittvagnar	9 500
Övriga personvagnar	6 000

4 § Den fasta avgiften minskas med en tjugofjärdedel för varje tvåveckorsperiod under vilken fordonet inte är i trafik.

5 § För utländska godsvagnar är den fasta avgiften en tredhundradel av årsavgiften för varje tjugofyratimmarsperiod som fordonet är i trafik i Sverige. För övriga utländska vagnar beräknas den fasta avgiften efter det antal vagnar som genomsnittligt varje dygn under året varit i trafik i Sverige.

För svenska godsvagnar minskas den fasta avgiften med en tredhundradel för varje tjugofyratimmarsperiod som fordonet finns utanför Sverige. För övriga svenska vagnar minskas den fasta avgiften efter samma beräkningssätt som avses i första stycket andra meningen.

6 § Fast avgift betalas inte för fordon som används i trafik för transport av lös lastbärare.

Banverket får besluta att någon fast avgift inte skall tas ut för fordon som är i trafik endast vid enstaka tillfällen.

/r3/ Rörliga avgifter

7 §*/k/ Spåravgift */-k/ betalas med följande belopp per kilometer för varje ton av fordonets bruttovikt.

Fordon	Öre/bruttoton och kilometer
*/k/ Loktåg */-k/	
Lok, tåghastighet högst 105 km/tim	0,63
Lok, tåghastighet högst 135 km/tim	0,76
Lok, tåghastighet högst 160 km/tim	0,90
Malmvagnar på malmbanan	
Lastade	0,33
Olastade	0,03
Andra godsvagnar	
Lastade	0,26
Olastade	0,06
Övriga vagnar	
Med radialstyrd boggi	0,25
Utan radialstyrd boggi	0,35
*/k/ Motorvagnståg */-k/	
Högst 10 ton/axel	0,08
Över 10 ton/axel	0,27
*/k/ Snabbtåg */-k/	
Tåghastighet över 160 km/tim	0,35
Tillägg för fordon i eldrivna tåg	0,02
Förordning (1991:2038).	
8 § Driftsavgift betalas för tåg i linjetrafik med 1 kr. 83 öre per kilometer och tåg. Därutöver betalas för eldrivna fordon med uppfällda strömvagnar en avgift om 17 öre per kilometer och fordon. Förordning (1991:2038).	
9 § Dieselavgift betalas för dieseldrivna fordon och utgör 31 öre per liter förbrukat bränsle. För fordon med viss avgasrening enligt vad banverket föreskriver betalas halv avgift. Förordning (1991:2038).	
10 § Rangeravgift betalas vid användning av de bangårdar som anges i bilaga till denna förordning. Avgiften är 4 kr. per rangerad godsvagn. Förordning (1991:2038).	
/r3/ Betalning av avgifter	
11 § Trafikavgifterna skall betalas av den som utför trafiken, om inte banverket medger att någon annan skall ansvara för betalningen.	
12 § Trafikavgifterna skall betalas kvartalsvis på grundval av beräknat antal fordon och den beräknade trafiken under kvartalet. Slutavräkning med de betalningsskyldiga sker efter utgången av varje kalenderår.	
/r3/ Bemyndiganden	
13 § Banverket beslutar om uppdelning av statens spåranläggningar i bantyp enligt 7 §.	
Banverket beslutar också närmare föreskrifter om tillämpningen av denna förordning.	

/r3/ Överklagande

14 § Banverkets beslut enligt denna förordning får överklagas hos regeringen.

Bilaga

Bangårdar som avses i 10 §

Alvesta
Boden
Borlänge
Eslöv
Gävle
Hallsberg
Halmstad
Haparanda
Helsingborg
Helsingborg F
Hässleholm
Kil
Kristinehamn
Malmö
Malmö F
Norrköping
Nässjö
Sundsvall
Sävenäs
Tomtebodå
Trelleborg U
Vännäs
Västerås
Ystad F
Ånge
Älvsjö

/r1/ Förordning (1985:200)

om järnvägs befordringsskyldighet m. m.;

1 § Denna förordning gäller i anslutning till järnvägstrafiklagen (1985:192).

2 § Om annat inte följer av lag eller annan författning eller av vad som föreskrivs i denna förordning, får en järnväg inte vägra att mot fastställd avgift i mån av utrymme befordra resande med personförande tåg som har upptagits i en offentlig tidtabell.

3 § Järnvägen får vägra att befordra den som uppträder berusad eller stör ordningen och den som genom sitt uppträdande äventyrar eller kan befaras äventyra säkerheten i järnvägsdriften. Detsamma gäller den som inte rättar sig efter tillsägelse som järnvägspersonal meddelar i tjänsten.

4 § Järnvägen skall ange de tåg med vilka inskrivet resgods befordras och de platser från eller till vilka sådan befordran sker. I den omfattning som järnvägen sålunda har angett är den skyldig att åta sig befordran av inskrivet resgods. Vad som föreskrivs i 2 § om förutsättningarna för befordringsskyldighet tillämpas dock.

5 § Järnvägen är skyldig att åta sig befordran av gods på de linjer och under de förutsättningar i övrigt som regeringen anger i särskilda föreskrifter om villkor för ersättning av allmänna medel för driften av vissa järnvägslinjer.

6 § Har järnvägen tagit emot gods till befordran på flera järnvägar, får efterföljande järnväg inte utan synnerliga skäl vägra sin medverkan i befordringen enligt befodringsavtalet.

7 § Statens järnvägar fastställer utformningen av fraktsedlar enligt 3 kap. 3 § andra stycket andra meningen järnvägstrafiklagen

(1985:192).

8 § Den som i ett järnvägsfordon eller inom en järnvägs område tar till vara kvarglömd eller förlorad egendom är skyldig att överlämna egendomen till järnvägen.

Föreskrifterna i 4 kap. 6 och 7 §§ järnvägstrafiklagen (1985:00) om förfarandet med inskrivet resgods som inte har avhämtats tillämpas på egendom som har överlämnats till järnvägen enligt första stycket.

Kommitten för ökad konkurrens
inom järnvägssektorn
Jan-Eric Nilsson

1992-11-13

FÖRDELNING AV BANKAPACITET

1 Inledning

Av central betydelse för att skapa förutsättningar för ökad konkurrens inom järnvägssektorn är att tillskapa ett tillvägagångssätt som fördelar tillgång till banan, och därmed rätten att köra tåg, mellan olika operatörer av järnvägstrafik. I detta PM utvecklas ett tillvägagångssätt som kan användas för att lösa denna uppgift. Eftersom betydande osäkerhet fortfarande finns avseende flera delar av processen, bör det beskrivna tillvägagångssättet ses som preliminärt.

I avsnitt 2 beskrivs delar av den institutionella struktur som etableras efter en avreglering. Avsnitt 3 behandlar några av de frågeställningar som ligger till grund för utformningen av den valda fördelningsprocessen. Avsnitt 4 innehåller en beskrivning av processens olika steg, medan avsnitt 5 behandlar några kompletterande ställningstaganden. Avslutningsvis sammanfattas de förslag som lämnas och dessutom ges ett preliminärt förslag till hur metodiken ska vidareutvecklats (avsnitt 6). Framställningen inleds emellertid med en precisering av frågeställning och gjorda avgränsningar etc.

1.1 Principproblemet

Järnvägssystemet är ett nätverk av förbindelser eller linjer mellan stationer eller andra terminalanläggningar. Såväl linjer som terminalanläggningarna har varierande kapacitet, d v s utrymme för olika antal tåg per tidsenhet. Kapaciteten beror på förekomst av dubbelspår, tågens hastighet o s v. Vidare är efterfrågan på kapacitet olika stor i olika delar av nätet och vid olika tider på dygnet.

I delar av nätet och vid vissa tidpunkter överstiger efterfrågan tillgänglig kapacitet. Detta utgör ena delen av det fördelningsproblem som måste lösas. Även för de fall där kapaciteten är tillräcklig för att ge utrymme för alla operatörer som vill köra tåg, kan det finnas ett interaktionsproblem; önskemål från en trafikutövare innebär att en annan inte kan få köra enligt sina önskemål. Detta utgör den andra delen av kapacitetsfördelningsproblemet.

I det följande beskrivs en process som kan användas för att fördela bankapacitet mellan trafikutövare med konflikterande önskemål. Resultatet av denna process sammanfattas i en tidtabell.

1.2 Vald ansats

Fördelning av knapp bankapacitet kan genomföras med flera olika tillvägagångssätt:

- * En administrativ fördelningsprincip innebär att tåg delas in i olika klasser (snabbtåg, intercitytåg, systemtåg, lokaltåg etc.) och att en principiell prioriteringsordning mellan dessa fastställs.
- * En hävd-rättighet (jfr *grandfathers rights* för tillgång till start- och landningsrättigheter på flygplatser) innebär att den som en gång fått tillgång till ett tågläge i tidtabellen behåller denna rättighet tills dess att trafiken läggs ner eller tågläget ges eller säljs till någon annan.
- * Med en koncessionslösning ges koncessionsinnehavaren ensamrätt för trafik inom en region eller i en viss start- målrelation.

Här preciseras i stället en process som innebär att enskilda tåglägen fördelas mellan operatörer med utgångspunkt från av trafikutövarna specificerade önskemål. Priser används för att hantera situationer där efterfrågan är sådan att alla önskemål inte kan tillgodoses.

I en preliminär bedömning av olika tillvägagångssätt med hjälp av de punkter som sammanfattas i Bilaga A har befunnits att en sådan prismodell har de sammantaget bästa egenskaperna. Som en del av syftet med detta dokument föreslås hur en fortsatt utveckling och utvärdering ska genomföras (jfr avsnitt 6).

1.3 Förutsättningar

En utgångspunkt för analysen är att järnvägstrafik betalar åtminstone rörliga banavgifter på i princip det sätt som sker idag. En ytterligare förutsättning är att säkerhetsfrågor kan lösas på ett tillfredsställande sätt; konkurrens på spåren ska inte påverka risken för att trafikolyckor inträffar. Av detta skäl antas att Järnvägsinspektionen på i princip samma sätt som idag har det slutliga ansvaret för säkerhetsfrågor och ger ramar för verksamheten i dessa avseenden.

Innan slutlig ställning kan tas till det framlagda förslaget måste följande frågor - som alltså inte berörs i detta dokument - beaktas.

- * Eventuella konsekvenser av det föreslagna tillvägagångssättet för järnvägssektorns sammanlagda kostnadsbelastning.

* Förslagets eventuella konsekvenser för sektorns konkurrenskraft gentemot övriga transportslag.

* Förslagets implikationer för sättet att organisera banhållning och trafikledning.

2 Den institutionella strukturen

Den situation som här behandlas kan mycket översiktligt beskrivas på följande sätt. En enhet - ett fristående företag, en myndighet etc. - har ansvar för att fördela tillgänglig bankapacitet mellan olika operatörer. Syftet med denna fördelning antas vara att få till stånd ett effektivt utnyttjande av spåren. Innebörden av detta antagande diskuteras ytterligare i avsnitt 5.3. Här antas också att denna enhet - BanFördelaren (BF) - är organisatoriskt fristående från övriga funktioner inom järnvägssektorn, d v s från såväl trafikutövare som banhållare och trafikledning.

Uppgiften att åstadkomma en effektiv fördelning av bankapacitet innebär bl a att önskemål från olika aktörer i systemet måste beaktas. Varje sådan aktör måste därför formulera sina önskemål om att få bedriva trafik. Detta görs på grundval av verksamhetens strategi, mot bakgrund av marknadsbedömningar och bedömningar av vilken konkurrens som man kan komma att utsättas för o s v.

Som 'aktörer' kan flera olika typer av intressenter tänkas uppträda. Trafik kan bedrivas av kommersiella trafikföretag. Trafikhuvudmän kan säkerställa tåglägen via fördelningsprocessen för att sedemera använda kommersiella företag för utförande av trafiken; sådana företag kan också å trafikhuvudmännens vägnar skaffa sig tillgång till bankapacitet. 'Aktörerna' kan också omfatta producerande företag eller expeditörsföretag som i egen regi vill bedriva trafik. Likaså kan utländska operatörer eller järnvägsförvaltningar visa intresse för att bedriva trafik i Sverige.

Här antas dessutom att banhållaren, d v s den huvudman som med underhåll och mindre och större investeringar ser till att hålla banan i lämpligt skick, agerar i denna process på samma premisser som en operatör. Alternativa sätt till organisatorisk lösning av sådana verksamheter, som skulle kunna föranleda att banhållning behandlades på annat sätt i denna process, behandlas i annat sammanhang.

Den nu skisserade bilden av tänkbara framtida aktörer innebär bl a att trafikföretaget SJ i framtiden likväl som idag gör en avvägning mellan de olika delverksamheter som man vill bedriva. Stora operatörers tidtabellönskemål måste därvid beakta de interaktioner som finns mellan det egna företagets delverksamheter. BF:s uppgift är att göra avvägningen mellan sådana önskemål från olika operatörer.

Den metod som används måste därvid vara tillämpbar oavsett hur många operatörer som kommer att bedriva trafik. Om endast ett företag trafikerar en sträcka bör tillvägagångssättet vara maximalt enkelt, medan situationer med många operatörer också måste kunna lösas.

3 Frågeställningar

I detta avsnitt behandlas fyra olika aspekter på uppläggningsen av den process som leder fram till beslut om tidtabell; spelsituationen (3.1), prismekanismen (3.2), möjligheten att stegvis minska komplexiteten i processen (3.3) och utformningen av priserna (3.4).

3.1 Spelsituationen

I specifikationen av den process som ska resultera i en ny tidtabell måste beaktas att marknadssituationen sannolikt kommer att kännetecknas av fåtalskonkurrens. När endast ett fåtal operatörer bedriver trafik är det av speciell betydelse för varje företag att basera sina överväganden om trafikutläggning, prissättning etc. också på en uppfattning om hur konkurrenterna kan förväntas agera. Följande typer av frågeställningar kommer därför - mer eller mindre medvetet - att påverka de inblandade trafikutövarnas sätt att agera i processen:

*Hur ska jag - med beaktande såväl av mina egna affärsideer som av hur andra operatörer kan komma att agera - specificera min 'ideala' tidtabell?

*Kan mitt agerande under fördelningsprocessen medverka till att jag 'blir av' med konkurrenter? Bakgrunden till denna frågeställning är att dominerande företag, baserat på sin ekonomiska tyngd, kan ta på sig extra kostnader under en period för att längre fram utnyttja sin dominans till att ta ut högre priser etc.

*Hur kan jag agera för att komma undan med så låga kostnader som möjligt för tillgång till banan för att bedriva den verksamhet som jag hellst vill; kan man 'lura systemet'?

Kapacitetsfördelningsprocessen måste således betraktas som ett 'spel' med ett begränsat antal interagerande deltagare. 'Spelreglerna' kommer att vara av stor betydelse för 'spelets' resultat, d v s för hur bankapaciteten till syvende og sidst kommer att utnyttjas.

Två alternativa utformningar av processen kan tänkas:

- (a) Sekvensiell bjudprocess; ett stegvis förfarande med syfte att successivt lösa kapacitetsfrågorna tillämpas. Varje ny förhandlingsomgång, d v s varje ny specificering av önskade tidtabeller, baseras på hur deltagarna uppfattade den föregående specifikationen.

- (b) Varje trafikutövare lämnar i processens början en prioriterad lista av alternativa tidtabeller; högsta prioritet har en viss tidtabell, om detta inte kan tillgodoses är det en annan tidtabell som gäller o s v. BF baserar sin kapacitetsfördelning på dessa önskemål.

Med tillvägagångssätt (b) begränsas möjligheterna att 'spela' mot konkurrenternas önskemål och mot 'spelreglerna' själva. Varje trafikutövare tvingas att en gång för alla ta ställning till vilka alternativa trafikupplägg som man är intresserad av. Gissningar om konkurrenternas agerande ingår som en del av bakgrunden till de önskemål som framförs.

Alternativ (a) medför större utrymme att agera strategiskt i 'spelet' än alternativ (b), men är samtidigt mer flexibelt. Möjligheten att överblicka konkurrenters tänkbara beteende i ett järnvägsnät där det finns ett mycket stort antal möjligheter att kombinera ihop olika trafikupplägg är således begränsad. Alternativ (b) innebär därför att man efter genomförd fördelningsprocess kan ställas inför oväntade konsekvenser av de önskemål som man skisserade i processens inledningsskede. En successiv anpassning av önskemålen till förändrade förutsättningar medges däremot under processens gång med det första alternativet.

Här används därför ansats (a) tillsammans med vissa kompletterande begränsningar av handlingsfriheten; sådana begränsningar kan minska utrymmet för oönskade spelbeteenden. Spelreglerna kommer således i de följande avsnitten att specificeras med avseende på information (vet var och en hur dom andra agerar?), hur deltagarna får ändra sina önskemål under processens gång och om - och i så fall under vilka förutsättningar - som nya operatörer får ansluta sig till processen. Begränsningar läggs också på rätten att fritt förfoga över 'köpta' tidtabellutrymmen.

En ytterligare begränsning avser uppläggningsen av trafik mellan en viss start- och målpunkt. Två operatörer kan således ha ambitioner att bedriva konkurrerande trafik på en sådan sträcka. Var och en kan i processen sträva efter att lägga sina avgångar någon minut före konkurrentens. Följden blir att processen inte terminerar, d v s att det inte finns något naturligt slut på förhandlingarna.

För att minska risken för sådana utfall kan Banfördelaren ges rätten att i ett lämpligt skede av processen fastställa att det måste vara minst ett visst antal minuter mellan varje avgång. Om en marknad i utgångsläget betjänas av x st tåg (per dag eller maxtime etc), fastställer BF att det maximala antalet avgångar på relationen ska vara $2x$. Det måste dessutom vara åtminstone y minuter mellan varje avgång.

3.2 Prismekanismen

En annan central frågeställning att ta ställning till sammanhänger med utformningen av den prismekanism som ska tillämpas i processen. Också här kan åtminstone två huvudalternativ tänkas:

- (a) Varje operatör ombeds precisera betalningsviljan för att köra respektive tåg. Tillgång till banan ges i respektive fall till den som anger högst betalningsvilja; det pris som faktiskt betalas motsvaras (exempelvis) av betalningsviljan hos den som hamnat som nummer två i budgivning (second-price auction).
- (b) Baserat på en analys av inlämnade ideala tidtabellönskemål anger BF vilket pris som måste erläggas för att få bedriva trafik på detta sätt. Operatörerna reagerar på priset genom att endera föreslå justeringar i tidtabellen (vilket gör att processen fortsätter ytterligare en omgång) eller genom att förklara sig nöjda.

Tillvägagångssätt (a) inför en önskad stelbenthet i fördelningen. Kapaciteten kan normalt medge att flera, om än inte alla aktörer kan rymmas i tidtabellen. Om en trafikutövare är villig att betala mer än en annan ska den förstnämnde ges företräde, men det kan också vara möjligt att - med justerade avgångar - också ge den andre trafikeringsrätt. I realiteten kanske en justering av båda aktörernas önskemål skulle ge den i någon mening 'bästa' lösningen.

Här används därför tillvägagångssätt (b). BF ges rollen av 'ledare' i 'spelet' om bankapacitet. En datormodell av den typ som erfordras för att hantera detta alternativ finns beskriven av Harker&Hong (1992, se vidare avsnitt 4 nedan).

3.3 Komplexiteten

Som redan inledningsvis framhållits är järnvägens kapacitetsfördelningsproblem komplext. (a) Det finns kapacitetsproblem om det totalt sett är fler som vill bedriva trafik än vad kapaciteten medger. (b) Det finns - även för det fall då kapaciteten inte utnyttjas fullt ut - risk för interaktion mellan operatörer också på andra grunder. Detta är uppenbart då två operatörer vill ha tillgång till banan vid samma tidpunkt. Konkurrenter kan vidare vilja utnyttja en enkelspårsträcka i var sin riktning på ett sätt som inte är möjligt. Också till följd av att olika tåg har olika hastigheter och/eller olika önskemål om att stanna vid stationer med följd att man hinner upp varandra, måste avvägningar göras mellan konkurrerande önskemål. (c) Det finns på de flesta sträckor mer eller mindre långa perioder utan någon belastning alls.

Vidare är handlingsmöjligheterna, dvs antalet möjliga utformningar av tidtabellen, i det närmaste oändliga. Marginella justeringar av tåglägen i en del av järnvägsnätet kan därför påverka förutsättningarna för verksamhet också i helt andra regi-

oner; 10 minuters senare avgång från Malmö medför att tågsläget för att komma in i Stockholm senareläggs 10 minuter vilket kan påverka planläggningen för exempelvis pendeltågstrafiken.

Den process som ska fördela tillgänglig kapacitet bör därför utformas för att successivt förenkla problematiken. Två sådana möjligheter kommer att utnyttjas:

- (a) Inledande administrativa priser: BF fastställer i ett inledande skede administrativt beräknade priser för att utnyttja trångsektorer. Detta bidrar till att förmå operatörerna att minska sitt utnyttjande av dessa delar av nätet.
- (b) Justeringar av marginella trängselproblem: För de fall där BF ser att man med små medel kan lösa trängselsituationer lämnas förslag till justeringar av tidtabellen som skulle kunna lösa upp sådana problem. En senareläggning av en avgång med 5 minuter skulle exempelvis kunna resultera i att alla konkurrenssituationer på avsnittet i fråga kunde klaras ut.

Med utgångspunkt från existerande tidtabeller är det också uppenbart att vissa tidpunkter kan förväntas bli dominerade av tåg med vissa hastigheter; pendeltåg under morgon- och kvällsrusningar, godståg på vissa sträckor under vissa tider etc. BF kan redan i inledningen till en ny fördelningsprocess klargöra att ett större antal tåg kan inrymmas i tidtabellen om hastigheterna under sådana tidsperioder likställs, d v s genom att uppmåna till en tidsmässig koncentration av tåg med likartade gångtidsegenskaper.

3.4 Priserna

För att lösa problemet med att prioritera mellan konkurrerande önskemål kommer således priser att användas. Detta föranleder ett behov av att överväga hur dessa priser bör utformas; vilken är den 'produkt' som priset utgör betalning för. Två steg, och två olika typer av 'produkter' specificeras i processen:

* Den inledande delen av fördelningsprocessen; administrativa priser knutna till trångsektioner. Operatörerna betalar x kr för att varje dag under hela året få belägga delsträckan XY på det längre avsnittet AB. I vissa fall är hela sträckan AB hårt utnyttjad, varvid 'knapphetspriset' på en bansektion direkt sammanfaller med trafikprodukten; om hela sträckan AB är belastad, men i olika omfattning kan den innefatta flera olika trängselpriser.

* Den avslutande delen av processen - priser knutna till rätten att under en tidtabellperiod få köra ett specifikt tåg på hela sträckan AB. Av olika skäl (se avsnitt 4) kommer den inledande delen av processen inte att lösa alla kapacitetsproblem. I

samband med den slutliga banfördelningen står operatörernas önskemål att få köra specifika tåg i centrum för intresset. Processen avser därför i detta skede priset för att köra tåg på specificerat sätt.

På grundval av på angivet sätt framtagna priser kan operatörerna utan komplikation räkna om kostnaden för utnyttjande av banan till årskostnader. Därmed blir denna del av avgiftssystemet för banutnyttjande en del av de sammanlagda kostnaderna för operatörerna.

En operatör kan tänkas ha intresse av ett stort antal tågavgångar. Det kan därför uppfattas som naturligt att specificera ett 'klumppris' för hela trafikeringspaketet. Processen kan emellertid inte byggas upp för att direkt ta fram en sådan engångssumma. Detta skulle riskera att dölja de skillnader som finns mellan olika delavsnitt med avseende på kapacitetsutnyttjande. Även om nu angivet förfarande försvårar möjligheten att överblicka paketet av avgångar/kapacitetspriser, måste därför priser - på det sätt som nu beskrivits - specificeras först per trångsektion och tidpunkt och därefter för varje enskild avgång.

4 Precisering av processen

Den process som - mot bakgrund av nu diskuterade överväganden - i en avreglerad situation ska leda fram till ny tidtabell innehåller sex enskilda steg. Dessa omfattar i sin tur tre separata skeden.

Skede A: Inledande kapacitetsfördelning.

Steg I; intresseanmälan

Syftet med det första steget är att fastställa vilka maximala anspråk som finns på tillgång till nätet. En intresseanmälan är därför en förutsättning för deltagande i den fortsatta fördelningsprocessen. Operatörer ombeds specificera på vilka sträckor man vill köra, antalet tåg per dag och en approximativ tidläggning. Detta bidrar till att från början klargöra för aktörerna i 'spelet' vilka konkurrensförutsättningar, i meningen vilket maximalt antal operatörer som kan komma att bedriva trafik, som föreligger för tidtabellperioden i fråga.

En generell svårighet för företag som överväger att etablera ny verksamhet är således att kunna bedöma den framtida konkurrenssituationen. (Förväntat) antal operatörer påverkar förutsättningarna för att den egna produktiden ska kunna förverkligas, både vad gäller konkurrerande och kompletterande trafik; ju större osäkerhet om det framtida antalet operatörer, desto större är osäkerheten om vilka marknadsandelar som kan vinnas och vilka priser som kan tas ut. Om osäkerheten är stor i dessa avseenden kan detta i sig bidra till att avskräcka tänkbara nya trafik.

Samtidigt som sådan informationsbrist är en del av marknadsekonomins funktionssätt - alla förhållanden av betydelse för verksamhetsresultatet är inte på förhand kända - är det en rimlig ambition att begränsa osäkerheten. Genom att tillse att aktörerna i 'spelet' om banan genom fördelningsprocessen får en i vissa avseenden gemensam information minskar också utrymmet för strategiskt beteende på grundval av informationsövertag hos någon av operatörerna.

En särskild depositionsavgift tas ut för rätten att delta i fördelningsprocessen. Exempelvis kan en engångssumma om (säg) 3 mkr utgöra en förutsättning för att få delta i fördelningsprocessen för att trafikera alla delar av nätet. Depositionen kan vara lägre om endast en del av nätet ska trafikeras. De avgifter som sedermera kommer att utgå för att bedriva trafik räknas av mot denna deposition. Om man efter genomgången fördelningsprocess inte fått tillgång till banan betalas endast en del av avgiften (t ex 50%) tillbaka.

Med ett sådant förfarande måste de operatörer som överväger ett deltagande i processen ha en för ändamålet anpassad kapitalbas. Avgiften bidrar bl a till att höja kostnaden för den operatör som i strategiska syften försöker eliminera konkurrenter; genom att initialt markera ett större intresse än vad man egentligen har kan man avskräcka andra från att delta i processen.

Steg II; administrativa priser

Syftet med steg II är att fastställa administrativa priser - p_1 (hög), p_2 (medel) och p_3 (låg belastning) - för alla trångsektorer och för relevanta tidpunkter. Trångsektorer kan därvid vara olika långa såväl med avseende på geografiskt avstånd som på tidsutdräkt. Ett visst tåg mellan A och B kan belägga flera sådana sektorer. Två tåg som har samma start- och målpunkt kan vidare få betala olika mycket beroende på när tåget avgår.

BFs bedömning av var i bannätet det finns kapacitetsproblem baseras på två källor:

- (a) Med hjälp av gällande tidtabell identifieras de sektioner där en interaktion föreligger mellan tåg under åtminstone någon del av dagen.
- (b) Som ett komplement utnyttjas de intresseanmälningar som inkommit i steg I. Därmed erhålls en kontroll av vilka ytterligare trångsektorer som - jämfört med existerande tidtabell - kan uppstå till följd av konkurrerande önskemål.

Administrativa priser måste fastställas med vederbörlig hänsyn till de risker som föreligger med en 'felaktig' prisnivå; ett

lågt pris på ett högt belastat avsnitt medför en kvarstående över-
 efterfrågan och ett högt pris kan medföra 'för stor' undanträng-
 ning av trafik. Banfördelningsmyndigheten kommer med tiden att
 tillägna sig kunskap om vad som av operatörerna kan uppfattas som
 'höga/låga' avgifter. I ett inledningsskede kan det däremot vara
 vanskligt att identifiera en rimlig nivå i detta avseende.

För att illustrera resonemanget kan man utgå från ett tåg som
 avgår från Stockholm mot Göteborg och som passerar följande
 avsnitt för vilka belastningen är mer eller mindre homogen:
 Centralstation, Getingmidjan t o m Årsta, Årsta-Södertälje,
 Södertälje-Järna, Järna-Flen, Flen-Katrineholm, Katrineholm-
 Hallsberg, Hallsberg-Laxå o s v. De administrativa priserna (per
 tåg och dag) kan på två av sträckorna specificeras på följande
 sätt:

Stockholm Central: 6.30-9.30, 15.30-18.00 (1000 kr); 5.30-6.30,
 9.30-15.30, 18.00-19.00 (300 kr); övrig tid inget administrativt
 pris.

Getingmidjan: 6.00-11.00, 13.00-19.00 (500 kr); 04.00-06.00,
 11.00-13.00, 19.00-22.00, (200 kr); övrig tid inget admini-
 strativt pris¹.

Dessa priser ger trafikutövare anledning att ompröva produktions-
 teknik och produktsammansättning jämfört med om tillgång till
 kapaciteten är 'gratis'. Exempelvis kan en operatör som bedriver
 trafik söderut från Stockholm C överväga att ha vagnar som ska
 till Eskilstuna, Karlstad respektive Göteborg i samma tåg; genom
 att koppla av vagnar i Södertälje respektive Hallsberg skulle
 antalet tåg som måste passera den trånga sektorn i centrala
 Stockholm minska väsentligt jämfört med om utnyttjandet av
 sektorn i fråga inte avgiftsbeläggs.

Företagen ges också anledning att överväga betydelsen av att
 belägga trångsektorer under just de perioder då kapaciteten är
 knapp. För viss godstrafik kan det exempelvis vara viktigt att
 erbjuda kunderna en förbindelse per dag; det är däremot inte
 alltid avgörande att tåget ska vara framme vid en tidpunkt som
 innebär att man måste belägga en trångsektor. På samma sätt kan
 det för godståg finnas anledning att överväga 'billiga' omvägar,
 även om detta skulle innebära högre undervägskostnader.

På somliga linjer kan man i en avreglerad situation hamna i ett
 läge där fortfarande en enda operatör bedriver trafik. Det kan
 därför framstå som naturligt att på sådana avsnitt avstå från att
 ta ut administrativa priser.

¹I exemplet har perioder med det högsta priset (p_1) omgetts av
 perioder med den lägre prisnivån (p_2); detta minskar risken för att ny
 belastningstoppar uppstår omedelbart efter det att högbelastnings-
 perioden upphört.

Detta är emellertid av flera skäl inte lämpligt. För det första utgör (förväntningar om) administrativa priser en utgångspunkt för aktörernas deltagande i processen. Tänkbara trafikutövare kan exempelvis i steg I avstå från att anmäla intresse för att bedriva trafik i delar av nätet därför att man tror sig veta att avgifterna på ett avsnitt kommer att ligga på en viss nivå. Att i efterhand eliminera sådana priser skulle skapa en osäkerhet om vilka förutsättningar som styr den framtida kapacitetsfördelningen.

För det andra kan priserna även med en enda operatör vara av betydelse för vederbörandes sätt att agera. Detta baseras på att investeringar i infrastruktur med det system som idag tillämpas för operatörerna är en 'fri nyttighet'. Det finns exempelvis inte någon anledning att överväga att sätta samman tåg bestående av vagnar med olika destination om användningen av den trånga bansektorn är 'gratis'; det är i så fall 'billigare' att begära kapacitetsförstärkningar.

Denna diskussion illustrerar i själva verket en viktig aspekt på nyttan av att använda prisinstrumentet för att fördela bankapacitet. Operatörerna tvingas på detta sätt att beakta att banutnyttjande också har konsekvenser för bedömningen av kapacitetsförstärkningar. Om avgifterna får till effekt att tåg leds om i nätet, att avgångstider ändras eller att färre men längre tåg körs genom trångsektorer kan konsekvensen bli att behovet av kapacitetsförstärkningar senareläggs.

Steg III; ideala tidtabeller

Den nya situation som föreligger i steg III jämfört med steg I är att operatörerna informerats om de administrativa priser som måste erläggas för att få bedriva verksamhet. Steg III innebär att operatörerna - givet denna nya information - i detalj specificerar sina trafikeringsoönskemål.

Syftet med detta steg är därför att ta fram en specifikation av den 'ideala' tidtabellen för varje operatör. Avgångstid från startstation och ankomsttid till slutstation anges liksom vilka stationer som man vill stanna vid och hur lång tid stoppet ska ta. Den enskilde operatören måste säkerställa att det framlagda önskemålet om tidtabell är möjligt att genomföra om inga andra tåg finns i systemet. Detta innebär bl a att om det finns ett stort företag som lägger fram tidtabellönskemål så minskar omfattningen av de kapacitetsproblem som måste hanteras jämfört med om samma mängd trafik skulle bedrivas i konkurrens.

Den ideala tidtabellen kan skilja sig från de preliminära önskemål som formulerats i steg I med avseende på tidtabellläggning och antal tåg på en given linje. Däremot är det inte möjligt att lägga fram önskemål om verksamhet på helt nya linjer. Denna begränsning av handlingsfriheten bidrar till att säkerställa att

steg I verkligen avgränsar den maximala mängd trafik som kan komma att finnas i systemet. Trafikutövare som i steg I har anmält sitt intresse, men som anser de administrativa priserna för höga, kan också i steg III avstå från vidare medverkan i processen.

Steg IV; justeringar

Steg IV har till syfte att identifiera två typ-situationer; för det första de fall där administrativa priser satts för högt, och för det andra de kapacitetskonflikter som lätt kan lösas. Två justeringar kan vidtas för att komma till rätta med dessa fall.

- (a) Sänkning av de administrativa priserna: Med hjälp av en översiktlig granskning av inkomna trafikeringsoönskemål upptäcker BF (a) att inlämnade trafikeringsoönskemål på vissa avsnitt är mindre än tillgänglig kapacitet, och (b) att antalet tåg är väsentligt mindre än i tidigare tidtabell; detta kan tyda på att priserna p_1/p_2 har satts för högt på sådana sträckor. Operatörerna ges därför möjlighet att specificera nya trafikeringsoönskemål enligt steg III på grundval av lägre administrativa priser.
- (b) Förslag till tidtabelljusteringar: BF identifierar de situationer där endast små förändringar av operatörernas önskemål erfordras för att komma fram till ett annars komplett tidtabellförslag. Exempelvis kan BF föreslå att ett tåg tidigare läggs med säg 5 minuter vilket betyder att alla övriga trafikeringsoönskemål för linjen i fråga kan tillgodoses. Operatörerna har full frihet att inte acceptera dessa förslag.

Om BF sänker det administrativa priset i enlighet med (a) ges möjlighet för alla aktörer som i steg I anmält intresse att åter träda in i processen. BF:s avgiftssänkning innebär i realiteten att steg II/III återupprepas.

Skede B

Steg V; slutlig fördelning

Ett troligt resultat av steg IV är att många av de kapacitetskonflikter som ursprungligen - d v s efter steg III - har funnits i systemet har lösts upp. I synnerhet i perifera delar av nätet där endast ett mindre antal operatörer har intresse av att bedriva verksamhet talar mycket för att en fungerande tidtabell nu kan föreligga.

Systemet har emellertid - så långt - inte utformats för att ta hand om de fall där uppenbart motstridiga intressen kan finnas,

exempelvis där önskemål från olika företag innebär att tåg möts på en linje utan mötesmöjligheter. Syftet med steg V är att lösa sådana återstående kapacitetskonflikter.

Avsikten är här att lösa också denna kapacitetsfråga med hjälp av en prismodell. För detta syfte beskrivs nedan en modell som ursprungligen tagits fram för att lösa kapacitetsfördelningsproblemet inom ramen för ett enda företag som bedriver olika typer av järnvägstrafik (jfr Harker&Hong 1992).

Det har inte inom ramen för detta arbete funnits utrymme att närmare bedöma om denna modell (a) är tillämplig för de problem som man ställs inför i ett system av den typ som representeras av den svenska järnvägen och (b) att närmare klargöra vilka egenskaper modellen har, exempelvis om den genererar en effektiv banfördelning.

Den mekanism som utnyttjas i Harker&Hong (1992) bygger på en fortsättning av det flerstegsförfarande som här tillämpas:

- (i) Varje trafikutövare avlämnar sina ideala tidtabeller till BF (motsvarar i första omgången utfallet efter steg IV).
- (ii) BF fastställer en avgift utöver den administrativa avgiften för varje tåg. Denna baseras på i vilken utsträckning respektive operatörs önskemål innebär att tidtabellen för övriga verksamheter måste justeras. Operatörerna informeras om avgiften och om den justerade tidtabell som tas fram av BF med modellens hjälp.
- (iii) Företagen reviderar sina tidtabellönskemål på grundval av sina marknadsföringsstrategier och de avgifter som BF fastställt.

De reviderade önskemålen enligt (iii) utgör ingångsvärden för nästa omgång av processen, dvs grunden för ett upprepande av stegen (ii) och (iii). Processen fortsätter tills dess att inblandade parter förklarat sig nöjda med kombinationen av priser/reviderade tidtabeller.

Processen utgår från att varje företag strävar efter att minimera tidtabellavvikelsen från sin 'ideala' tidtabell utan att snegla på vilka effekter detta har på andra operatörer i systemet. Givet dessa 'ideala'-tidtabeller, så är syftet med tillvägagångssättet tvåfaldigt. För det första bidrar modellen till att utveckla tågplaner som så väl som möjligt tillgodoser önskemålen såsom dessa specificeras i de ideala tidplanerna, givet den interaktion som finns mellan olika tåg.

För det andra ska optimala avgifter för tillgång till spåret för varje tåg genereras. Dessa avgifter härleds från tidtabellönskemålen. Avgiften kommer att vara högre om (a) tåget har höga krav på rättidighet, och om (b) banan är hårt utnyttjad. Det pris som operatörer i slutänden måste betala för att få bedriva trafik

relateras således till hur mycket respektive tågrörelse stör andra tåg i systemet; de 'dyraste' tågen är inte de som går snabbast/långsammast utan de som mest avviker från genomsnittshastigheten på respektive banavsnitt. Till följd av att den högsta kostnaden faller på den med avseende på hastighet mest avvikande trafiken, är det inte möjligt att göra generella utsagor om hur dessa kostnader påverkar olika trafikprodukter; ett med avseende på intjäningsförmåga viktigt tåg kan slippa undan billigt därför att det håller samma hastighet som alla andra, medan ett tåg som (exklusive kapacitetspriset) precis täcker sina kostnader kan få betala mycket.

Steg V resulterar således i två 'produkter'; dels en tidtabell och dels en uppsättning priser som operatörerna får betala givet att trafiken bedrivs på detta sätt.

Skede C

Steg VI; eftermarknad

Syftet med steg VI är att specificera spelreglerna för en eftermarknad. Därmed avses alla förändringar av trafiken som görs efter det att en tidtabell fastställts i steg V. Eftermarknaden gör det möjligt att under gällande tidtabellperiod göra justeringar så att kapaciteten kan utnyttjas bättre och så att nya trafikeringensönskemål som baseras på förändrade förustättningar för trafiken etc. kan medges.

Två typer av justeringar via eftermarknaden kan tänkas.

- (a) Operatörer ändrar sina redan tidtabellagda avgångar, eller lägger in helt nya tåg utan att detta påverkar andra operatörers verksamhet.
- (b) Operatörer ändrar avgångar på ett sätt som påverkar andra operatörers verksamhet. Sådana förändringar måste överenskommas mellan inblandade parter; det kan ske genom byten av tidtabellågen (förutsätter att 'gammalt' och 'nytt' tåg har samma gångtidsegenskaper), genom att någon frivilligt flyttar sin verksamhet till förmån för annan trafik, eller genom att en trafikutövare betalar en annan för förflyttningen. En trafikutövare kan också på begränsad tid 'hyra ut' tåglågen till någon annan.

Med ett undantag kan båda dessa typer av justeringar göras utan andra restriktioner än att förändringar av, eller tillägg till tidtabellen måste anmälas till BF minst ett visst antal dagar i förväg. Undantaget gäller den ökade risk för interaktioner som kan uppstå om ytterligare tåg medges i tidtabellen. Om det finns en 'tom korridor' om 20 minuter i fastställd tidtabell, och om ett nytt tåg läggs in mitt i denna 'tidskorridor', påverkas inte omgivande tåg direkt av det tillkommande tåget. I de fall som störningar inträffar i tågföringen kan emellertid det tillkommande tåget öka risken för att sådana störningar sprids. I

denna bemärkelse medverkar tillkommande trafik i viss utsträckning till att försämra tidtabellens kvalite' med avseende på sannolikheten för att tidtabeller för övriga tåg kan hållas.

Mot denna bakgrund finns anledning att överväga ett införande av någon form av avgift när tidsavståndet mellan tåg blir mindre än ett förutbestämt (x) antal minuter. För de fall där 'ledig tid' - d v s tid som medger större luckor än x minuter - tas i ansåg finns det inte skäl att lägga begränsningar på förändringarna, och heller inte att utkräva betalning. I Harker&Hong (1992) behandlas bl a dessa aspekter av tåginteraktion, varför användningen av denna modell för att lösa också nu behandlade problem bör studeras vidare.

Möjligheten att agera via en eftermarknad kan innebära att en operatör under löpande tidtabellperiod ställs inför konkurrens från en helt 'ny' trafikutövare. Den tillkommande operatören kan dessutom - under nu givna förutsättningar - bedriva sin verksamhet utan att erlagga avgifter som beräknas på samma sätt som de avgifter som erlaggs av övriga operatörer.

Som tidigare behandlats liknar detta förhållande i väsentliga avseenden den situation som också företagare inom andra branscher kan ställas inför; oväntad konkurrens uppstår utan förvarning. Den ursprungligen trafikutövaren har likväl ett försprång i konkurrenshänseende eftersom vederbörande har varit först med att definiera sin verksamhet, medan den tillkommande verksamheten måste låta sig nöjas med 'överblivna' tåglägen.

Eftermarknaden är av särskilt intresse för godstrafik. Ett flertal godståg är således idag oplanerade, d v s de placeras in i tidtabellen med kort förvarning. Det föreslagna tillvägagångssättet innebär inga förändringar i detta avseende. Innebörderna är också att sådana tåg - som idag - kommer 'billigt undan' eftersom man utnyttjar tomma tåglägen.

5 Ytterligare överväganden

5.1 Belastningsvariationer

Efterfrågan på bankapacitet varierar mellan veckans olika dagar. För persontrafiken är belastningen lördag och söndag fram t o m eftermiddagen av väsentligt mindre omfattning än under resten av veckan, medan söndag kväll och måndag morgon samt fredag är högbelastningsdagar. Också godstrafik är av begränsad omfattning under helger t o m måndag förmiddag.

Efterfrågevariationen hanteras idag av SJ genom att plocka bort vissa tåg under lågbelastningsdagar i förhållande till veckans 'normalbelastningsdagar'. I vissa fall kan också särskilda insatståg utnyttjas högbelastningsdagarna och under vissa helger. Årstidsvariationer hanteras genom att använda en separat

tidtabell för sommarperioden. Det är emellertid den hårt belastade perioden som är styrande för kapacitetsfördelningen.

För att hantera belastningsvariationer i en avreglerad omgivning bör i princip en specifik tidtabell för varje typdag och -period arbetas fram. Detta kan emellertid medföra att komplikationsgraden i processen ökar. Den fördelning som nu behandlas avser därför primärt framtagandet av en tidtabell för en 'högbelastningsdag'; övriga dagar tas avgångar bort från tidtabellen. Om det visar sig att processen kan genomföras på ett okomplicerat sätt bör tidtabell för ytterligare sådana 'typdagar' fastställas parallellt.

En relaterad fråga är för hur många dagar per år som priset för att utnyttja ett tågläge ska betalas. Den bärande principen för kapacitetsfördelningsprocessen är därvid att prissätta trafik endast om det föreligger trängsel. Detta skulle i princip motivera att den trafikutövare som tar tåg ur trafik under viss del av året, eller som vissa dagar kör färre tåg, inte behöver betala någon avgift för de dagar som man avstår från att utnyttja sin spårdisposition.

Mot en sådan argumentation finns åtminstone tre invändningar. För det första innebär köpet av ett visst tågläge att andra operatörer som kanske skulle ha bedrivit verksamhet hela året om man hade haft möjlighet, inte kan göra detta.

För det andra innebär - som tidigare diskuterats - den 'spelsituation' som föreligger, att ekonomiskt starka aktörer kan utnyttja sin styrka till att eliminera konkurrens med syfte att i ett senare skede dra nytta av sin monopolsituation. Sådan för samhället 'oönskad konkurrens' skulle kunna bedrivas genom att köpa tåglegen men avstå från att utnyttja dessa eller utnyttja dem endast i begränsad omfattning.

För det tredje kan det finnas en komplementaritet mellan olika trafikprodukter; en operatör kanske baserar sin verksamhet på att andra operatörens tåg ankommer till en station vid viss tid, och att vederbörande tar över en del resenärer. Av sådana skäl finns behov av stabilitet i det utbud som ursprungligen fastställts.

Dessa hänsynstaganden talar för att inte ge operatörer rätt att avstå från att utnyttja tilldelade tåglegen. Ett tvång att använda köpta tåglegen innebär bl a att en taktik med syfte att eliminera konkurrens blir dyr; inte nog med att man betalar för tåglegen som man av strikt finansiella hänsyn inte är intresserad av, man måste dessutom bedriva den trafik som - under de förutsättningar som nu råder - inte är finansiellt motiverad.

Mot bakgrund av dessa överväganden bör därför följande regler gälla: Efter det att fördelningsprocessen avslutats publiceras en tidtabell som ska gälla för hela tidtabellperioden. Därvid

anges bl a vilka dagar som tåg inte avgår. För tåg som på detta sätt 'ställs in' utgår ingen avgift.

Efter det att tidtabellen publicerats måste emellertid tågen avgå på avsett sätt minst x% av årets dagar. Procenttalet fastställs därvid med hänsyn taget till en 'rimlig' mängd maskinstörningar etc.

Tåglägen som inte utnyttjas i den publicerade tidtabellen måste utan ersättning ställas till eftermarknadens förfogande. Om mer än en operatör är intresserad av att via eftermarknaden få tillgång till läget tillfaller detsamma den som är beredd att betala högst pris.

5.2 Osäkerhet

5.2.1 Förseningar

All järnvägstrafik är förenad med förseningsrisker. För närvarande hanteras detta internt inom ett enda företag; principer för hur tåg ska prioriteras vid förseningar finns exempelvis fastlagda.

Så snart mer än en trafikutövare utnyttjar en bana måste emellertid förseningsrisker och faktiskt inträffade förseningar regleras på ett mera formellt sätt. Anledningen är att konsekvenserna av att tåg försenas kan drabba andra aktörer än de som orsakar förseningarna.

Förseningar kan i princip härröra från tre olika källor; från operatörer (trasig rullande materiel, personal som inte kommer i tid etc.), från banållaren (tilldelad tid för banunderhåll överskrids, rälsbrott etc.) eller från trafikledaren (felaktiga beslut tas i samband med att en störning uppstår med följd att primärstörningen förvärras).

Förseningsproblem är emellertid inte primärt knutna till uppgiften att fördela bankapacitet. Beroende på vilka organisatoriska kopplingar som väljs mellan banhållare, trafikledning och operatörer kan det således finnas olika tillvägagångssätt att säkerställa att dessa frågor behandlas på lämpligt sätt.

Den tidtabell som tas fram kommer däremot i viss utsträckning att påverka riskerna för att störningar sprids i systemet; ju tätare trafik, desto större sannolikhet att en primärstörning fortplantas. Det finns därför - som påpekades i diskussionen om eftermarknaden - skäl att ge utrymme för sådana hänsyn när extre-tåg läggs in i en fastställd tidtabell. Det finns vidare anledning att överväga om det är möjligt att låta operatörer framställa sina önskemål om 'ideala' tidtabeller på ett sätt som

också tar störningsrisker i beaktande. Också med avseende på dessa aspekter bör Harker&Hong (1992) granskas ytterligare.

5.2.2 Långa kontrakt

Trafikutövare kan ha önskemål om att försäkra sig om tillgång till banan för längre tid än för en enstaka avtalsperiod. Exempelvis kan inköp av rullande materiel med långa livslängder föranleda ett intresse för att säkerställa att detta kapital verkligen kommer att kunna användas under ett antal år. Godskunder som överväger investeringar i in- och utlastningskapacitet vill vara säkra på att dessa utlägg kommer att kunna utnyttjas etc.

Det tillvägagångssätt som här diskuteras, och som har till syfte att fördela knapp bankkapacitet, innebär - så långt - att några risker för att systematiskt bli utestängd från tillgång till banan inte föreligger. Vid varje nytt tillfälle där bankkapacitet ska fördelas ges således möjlighet att söka utrymme för den trafik som man vill bedriva.

Däremot finns inom ramen för detta system en osäkerhet om vilket pris som man kan komma att få betala för tillgång till banan. Om de ursprungliga investeringarna är av sådan omfattning att man har behov att gardera sig mot framtida prisförändringar kan därför ett intresse finnas för att utveckla instrument som medger sådana garderingar. Det finns emellertid inte anledning att inom ramen för en avreglerad järnvägsmarknad ta fram särskilda sådana hjälpmedel; försäkringsmarknaden kan sannolikt utnyttjas för dessa ändamål.

I detta sammanhang bör påpekas att en annan kategori av långa kontrakt kan vara av betydelse för bankkapacitetsfördelningen. I exempelvis Stockholm har Landstinget i särskilt avtal med staten bidragit med pengar för utbyggnad av bankkapacitet. I gengäld har man bl a fått rätt att bedriva trafik med ett visst antal tåg per timme. På de platser där sådana avtal skrivits kan inte banfördelningen genomföras utan vederbörlig hänsyn.

I princip finns två sätt att förhålla sig till sådana restriktioner. För det första kan staten omförhandla denna typ av avtal så att alla trafikutövare deltar i kapacitetsfördelningsprocessen på likartade villkor. För det andra kan det finnas anledning att utveckla metoder som gör det möjligt att lägga in sådana restriktioner på den fördelning som görs. För att utveckla det andra förhållningssättet måste (a) avtal som innehåller dessa restriktioner identifieras och (b) tillvägagångssättet för att införa begränsningarna i processen detaljstuderas.

5.3 Målsättning för banfördelningen

Som redan inledningsvis framhållits är en central målsättning för den process som ska leda fram till fungerande tidtabeller i en avreglerad omgivning att säkerställa effektivitet. Detta innebär att den fastställda tidtabellen inte får innehålla utrymme för omdispositioner som alla skulle tjäna på.

För att uppnå detta ändamål används priser. Det finns därför anledning att ställa frågan om hur intäkterna från dessa priser ska användas.

En sådan användning är att intäkterna också ges finansiella styrfunktioner, exempelvis för att uppnå vissa uppställda krav på kostnadstäckning eller som kontrollinstrument gentemot den som ansvarar för banfördelningen. Här har emellertid dessa avgifter som enda ändamål att bidra till ett effektivt utnyttjande av tillgänglig bankapacitet. Innan avgifterna också utnyttjas för andra ändamål måste implikationerna av detta noga övervägas.

Det bör i detta sammanhang också påpekas att en användning av prisinstrument på nu angivet sätt inte med säkerhet leder till ett effektivt utfall. I en artikel av Borenstein (1988) påvisas således ett antal omständigheter under vilka 'auktionsmekanismer' av nu avsett slag inte leder till effektiva lösningar; styrning efter högsta betalningsvilja är inte alltid bra från ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det finns emellertid inte utrymme för att inom ramen för detta arbete närmare utvärdera de omständigheter som behandlas av Borenstein är relevanta för denna tillämpning.

6 Avslutning

6.1 Sammanfattning

Det tillvägagångssätt för fördelning av bankapacitet som här beskrivits kan sammanfattningsvis sägas bestå av följande huvudkomponenter.

Den bärande tanken i processen är decentralisering. Detta tar sig bl a uttryck i att operatörerna själva definierar vilken trafik man vill bedriva.

Fördelningsprocessen syftar till att under i huvudsak två bivillkor tillgodose dessa önskemål. Det första villkoret är att bankapaciteten är tillräcklig för att medge önskad trafik och det andra att intressekonflikter med avseende på tidtabellönskemål från andra operatörer måste kunna lösas.

Banfördelaren, d v s den som administrerar processen har tre huvuduppgifter; att definiera trångsektorer och sätta administrativa priser, att reagera på operatörernas önskemål genom att indikera vad ett fullföljande av önskemålen kommer att kosta samt att utveckla och följa upp de restriktioner som läggs på

aktörernas deltagande i fördelningsprocessen. Sådana begränsningar betingas framför allt av behovet att minska handlingsutrymmet för vad som kallas oönskad konkurrens.

Fördelningsprocessen kan delas in i tre huvuddelar. Den första delen syftar till att med hjälp av administrativt satta priser minska trafikbelastningar i trångsektorer och på så sätt medge ett totalt sett mer effektivt banutnyttjande. För vissa delar av nätet är detta sannolikt tillräckligt för att åstadkomma en fungerande tidtabell.

För övriga delar, d v s där operatörer har motstridiga önskemål om att bedriva trafik, måste efterfrågan bearbetas ytterligare; detta utgör den andra huvuddelen av processen. I detta dokument har en prissättningsmetod med syfte att lösa detta problem diskuterats. Det ytterligare arbete som erfordras för att precisera detta tillvägagångssätt behandlas i avsnitt 6.2.

Den tredje huvuddelen av processen avser möjligheten av via en eftermarknad förändra banutnyttjandet också efter det att en tidtabell fastställts som resultat av föregående skede. Eftermarknaden introducerar en långt gången grad av flexibilitet i processen.

6.2 Det fortsatta arbetet

Framställningen har bl a försökt att lyfta fram ett antal positiva egenskaper med det föreslagna tillvägagångssättet; en långt gången decentralisering, flexibilitet, möjligheter att begränsa utrymmet för oönskade former av konkurrens, tänkbar senareläggning av behovet av spårutbyggnad etc. Det återstår emellertid att på ett systematiskt sätt påvisa bl a vilka egenskaper som processen har.

Mera specifikt bör det fortsatta arbetet inriktas på att klargöra följande aspekter av kapacitetsfördelningsprocessen:

- * Leder metodiken fram till fungerande tidtabeller?
- * Är tillvägagångssättet acceptabelt för inblandade parter?
- * Kommer processen att resultera i effektiva tidtabeller?
- * Vilka avgiftsvolymer kommer att genereras?

För att kunna besvara sådana frågor behöver åtminstone följande arbetsuppgifter initieras:

- (a) Genomgång av dagens bannät för att göra bedömningar av hur administrativa banavgifter kan beräknas, praktiska svårigheter därmed etc.
- (b) Fortsatt analys av den refererade artikeln av Harker & Hong (1992); initialt måste de precisa egenskaperna hos modellen specificeras innan det är meningsfullt att

- knyta upp det fortsatta arbetet kring just detta tillvägagångssätt.
- (c) Utveckling av ett tillvägagångssätt för att systematiskt utprova modellerna; för att göra detta finns behov av att upprätta kontakter med det amerikanska forskarteam som specialiserat sig på detta område (*experimental economics*). Därvid kan eventuellt också tillvägagångssätt som utgör alternativ till Harker&Hong-modellen identifieras.
- (d) Utveckling av ett alternativt administrativt förfarande som kan tillgripas om nu behandlade prismetanismer inte har tilltalande egenskaper.

Sammanfattningsvis förutsätter ett fortsatt arbete med dessa frågor att betydande utvecklingsresurser avsätts. Däri ingår också att bedöma ett antal frågeställningar som inte berörts i detta PM, exempelvis vad avser tidtabellperiodernas längd.

Referenser

- Borenstein, S. (1988). On the Efficiency of Competitive Markets for Operating Licenses. *Quarterly Journal of Economics*,
- Harker, P., S. Hong (1992). Pricing of Track Time in Railroad Operations: An Internal Market Approach

Bilaga A
Kriterier för bedömning av olika metoder för fördelning av bankapacitet

Utan anspråk på fullständighet listas här några aspekter som kan användas i en bedömning av de olika processerna.

1. Effektiv banallokering; knapp kapacitet tilldelas den som har störst nytta därav. Detta innebär bl a att det, för att säkerställa god information om kostnader och nytta, bör finnas en nära koppling mellan banfördelning och marknad, och att den process som resulterar i jämviktstidtabellen inte får verka konserverande på trafikutbudet.
2. Näteffektivitet; processen ska ge utrymme för att transporter av gods och personer ska kunna utföras i hela nätet.
3. Icke diskriminering²; processen måste vara sådan att alla aktörer hanteras lika.
4. Enkelhet; processen ska vara administrativ enkel och medföra låga administrationskostnader.
5. Offentlighet och insyn (transparency); det tillvägagångssätt som tillämpas ska vara begripligt för de som är inblandade i processen.
6. Social rättvisa; processen ska kunna tillgodose socialt motiverade önskemål om järnvägstrafik.
7. Överblickbarhet; jämviktstidtabellen ska ge resenärer och fraktköpare en rimlig möjlighet att överblicka utbudet.

²I föregående års EG-direktiv krävs bl a - utan ytterligare specifikation - att nationella järnvägsförvaltningar ska upplåta sina spår för trafik från andra länder på ett icke diskriminerande sätt.

KOSTNADSSTRUKTUREN INOM SJ:S JÄRNVÄGSVERKSAMHET
(SJ:s uppgifter)

De funktioner, som av utredningen klassificerats som gemensamma för järnvägsverksamhet, uppgår vid SJ till följande årliga belopp:

Banfördelning och trafikledning	400 Mkr
Rullande materiel	2600 "
Stationer inklusive stationstjänster	800 "
Persontrafikens depåer samt godsterminaler och rangerbangårdar	2500 "
Verkstäder	1900 "
Övriga, tex utbildning, energi	900 "
Summa	9100 "

Därmed kan följande funktioner anses klassificerade som rent företagsspecifika:

Tågbesättning samt marknadsföring, ledning, planering mm.	2200 Mkr
Banavgifter	700 "
Totala kostnader	12000 "

Ovanstående kostnader inkluderar beträffande kapitalkostnader en långsiktigt genomsnittlig nivå. Denna skiljer sig från dagens kostnader, som de återfinns i SJ:s redovisning, med c:a 2000 Mkr. De totala kostnaderna enligt senaste årsredovisningen är c:a 10000 Mkr.

Committee for increased competition within the railway sector

Review of proposals

January 1993

Contents

- I Introduction
- II Institutional requirements for competition
- III Competitive access to common functions
- IV Methods of capacity allocation
- V Proposals for capacity allocation

I Introduction

101 The Government of Sweden has appointed a Commissioner to draft proposals for increasing competition within the railway sector. The Commissioner has established a Committee, drawn from the industry and other relevant groupings in Sweden, to assist him in his task, which is to be completed by the end of January 1993.

102 The Commissioner invited Coopers & Lybrand to provide expert comment on aspects of the draft proposals which have been developed by the Committee and its panel of experts. These included the proposed institutional framework for ensuring neutral treatment of railway operators in the critical train planning, timetabling and traffic management functions, and proposed arrangements for providing access to common functions in potential monopoly supply.

103 This report sets out the issues associated with increasing competition on a railway network, the proposals of the Committee and, where appropriate, our comments on their implementation and development:

- in Section II we summarise our view of the fundamental institutional requirements for stimulating competition on the railways in Sweden;
- in Section III we evaluate, in the context of these requirements, the issues associated with the common functions currently operated within SJ, and the Committee's proposals for how these should be treated;
- in Section IV we discuss the issues associated with the allocation of track capacity to competing operators, and review various means of allocating capacity; and
- in Section V we comment on the specific proposals of the Committee for the allocation of track capacity, and describe how we believe these will need to be developed to address the issues identified in Section IV.

II Institutional requirements for competition

201 In order for a train operator to provide a rail transport service to final customers in the passenger or freight market, he needs to assemble a variety of **inputs** in a way which meets the market's requirements for transport service **outputs**. As with any economic activity, this will involve operators competing with each other both to combine these inputs in the most cost-effective way and to provide customers with the type of transport services they want.

202 In the context of the Swedish railway industry, however, there are significant constraints on the scope for competitive activity in both areas:

- many of the inputs that operators require are not in fully competitive supply; and
- for many rail transport services, there is effectively only one customer, which limits the scope for defining and offering competing transport products.

203 A further limitation is provided by the nature of railway operations, which require careful advanced planning and integration into the timetable. These features further constrain operators' freedom to define their own output "products", such as journey times and frequencies between origin-destination pairs.

204 The allocation of track capacity in a competitive environment needs to be undertaken within these constraints on outputs. We begin, however, by considering the constraints on inputs, and the institutional framework necessary to deal with these in a competitive environment.

Inputs

205 The inputs necessary to mount train operations can be categorised into four broad groups:

- (a) **basic infrastructure shared by all operators.** This is provided in Sweden by Banverket on a basis designed to ensure that road and rail transport infrastructure is available on comparable terms, taking into account the relative social costs and benefits of using each of these modes. This implies that Banverket makes decisions on rail infrastructure provision on socio-economic, rather than commercial, criteria;
- (b) **the planning and control functions which need to be provided on a coordinated basis to all operators.** These include train planning, timetabling and the integration of operators' train plans, and real time traffic management. In Sweden, these functions are currently carried out by SJ. Industry-wide coordination is also required for the establishment of standards and, potentially, for research and development. At present

responsibilities for providing these services are split between Banverket and SJ;

- (c) **other services and facilities necessary for individual specific rail operations which are not in fully competitive supply.** These may include rolling stock and locomotives, passenger stations, terminals and depots, marshalling yards, maintenance facilities, specialist training such as for locomotive crew on particular routes, electric current for traction, diesel fuelling facilities, train ferries and their terminal facilities, breakdown services and passenger ticketing and reservation systems. Most of these inputs potentially possess natural monopoly characteristics in Sweden, in that economies of scale, density or scope would lead to their provision by a single entity - presently SJ in most cases - at lower costs than could be secured by a number of competing providers;
- (d) **remaining inputs, where competitive procurement by operators is likely to be efficient.** These include catering and other customer services, management, marketing and service planning.

206 It is a feature of the underlying economics of the railway industry that inputs in the last category - where large firms do not enjoy inherent advantages - account for a relatively small proportion of the total costs of rail transport provision. Elsewhere in the world, the railway industry has become concentrated through horizontal and vertical integration. In Sweden, the Committee estimates that inputs where competitive procurement is likely to be efficient could be less than 10% of total costs, given the size of the railway industry.

207 If there is to be increased competition in the provision of rail services in Sweden, these underlying characteristics will need to be recognised in the basic institutional arrangements. Specifically:

- there is a potential conflict of objectives between the requirements for train operators to compete on a commercial basis and Banverket's remit to allocate resources on socio-economic criteria;
- the planning and control functions required to be provided on a coordinated basis need to be determined and allocated through joint industry mechanisms, effectively extending the relatively informal arrangements that presently exist between Banverket and SJ to more formal processes involving other operators;
- other services and facilities potentially in monopoly supply, but required to meet the commercial requirements of specific operators, should be provided commercially by the supplier concerned - mostly SJ at present - but on a non-discriminatory basis which is subject to external regulation; and
- for the remaining inputs, no specific institutional arrangements need be made to facilitate competitive provision.

Limitations on the nature of competition on the railways

208 Even when competing operators can procure their inputs on a comparable basis, the characteristics of the industry will constrain the nature of train service competition. Most importantly, there is typically only one customer for each of the subsidised services, which collectively tend to dominate most passenger timetables: the provider of the subsidy. In Sweden, direct subsidies for passenger service provision are channelled through two routes: central Government, and the County Public Transport Authorities for local and regional services. In each case, the subsidy provider determines the pattern and standards of services, or outputs, required of an operator, and competition is focused on the right to provide these services in return for subsidy payments. In our view, this will continue to be the most effective way of securing competition in the provision of subsidised passenger services, and the track capacity allocation mechanism will need to reflect this reality.

209 A comparable situation exists for many bulk freight traffic flows, where the transport requirement consists of moving materials or goods between production facilities and distribution points in dedicated, regular flows. Examples include ore flows from mines, pulp and paper flows from mills, and car flows from assembly plants. In these cases, many of the costs of the production facilities are fixed and sunk, implying some permanence and rigidity in the traffic flow and a single "buyer" for the transport service. Railway competition for such bulk freight transport flows is therefore most effective in the form of operators competing to service the shipper's defined requirements.

210 The opportunities for fully commercial passenger services - those which could operate without explicit subsidy or cross-subsidy - are relatively limited in Sweden, and are likely to be focused on some selected origin-destination combinations of the major centres. In these areas, the need for the railway as a mode to compete with road and air alternatives places prior restrictions on the nature of the product and the prices developed by railway operators. These modal competitive pressures have recently increased with the liberalisation of domestic and international air transport. Apart from effectively limiting the fares which can be charged on key routes, competition from other modes often dictates that rail passenger services must provide competitive levels of:

- frequency of service;
- standards of comfort and reliability; and
- average journey speeds.

211 For passengers, therefore, these restrictions from modal competitors in practice limit operators' freedom to develop their own products, and the capacity allocation and timetabling process will need to preserve the overall competitiveness of the railway as a mode for commercial services.

212 Similarly, for freight, fierce modal competition - primarily from road transport - constrains the price and quality flexibility of many freight operations. Much

container, "kombi" or wagonload traffic requires the ability to connect with road and rail feeder services at terminals throughout the network, and hence limits the freedom for operators to define their own routings and timings.

213 In summary, therefore, most operators will have limited opportunity to compete to provide **different prices and transport products to final customers** in the Swedish market: competition will be focused much more on **the right to provide a service**, and hence a timetable of operations, largely determined by a single customer and/or modal competitive pressures. This important limitation needs to be borne in mind when considering the likely effectiveness of alternative track capacity allocation mechanisms.

Issues and principles

214 In reviewing the Committee's proposals we concluded that the key points to be considered are the inevitable compromises between a number of conflicting factors:

- (a) the **long term** ideal structure and what can be done in the **short term** without considerable upheaval, against the need to avoid **excessive complexity** within the industry;
- (b) the desire to keep train planning **close to the market**, against the need to make it **neutral** between operators;
- (c) Banverket's **socio-economic** basis for infrastructure provision, against the proposal for **commercial competition**.

Timescale and complexity

215 The Swedish Government proposes that steps should be taken to allow increased competition on the railways in two years, from 1 January 1995. This only provides limited time in which to carry out further reorganisation of the railway industry. In addition, the Swedish railway industry has already been split between SJ, as a commercial operator, and Banverket, as an provider of infrastructure inputs. The creation of a third industry body to provide planning and management inputs would introduce further complexity.

216 The Committee has therefore taken the view that evolutionary development of the industry, building initially on existing organisational structures within SJ, but with the potential for further separation or transfer, as the most appropriate approach in the circumstances.

Market responsiveness and neutrality

217 The Committee has recognised in its deliberations the natural desire of SJ, and potentially other operators, to have as many of their inputs as possible under their own direct control, and the conflicting need for neutral supply of inputs to enable effective competition. New operators are unlikely to be attracted to the system unless they are confident that they will have access to inputs on the same basis as SJ.

218 While it is clear that this conflict exists, there are at present few precedents of multi-operator railways and there is therefore little to indicate the optimum balance between operator control and neutrality. The most "open" railway systems currently in operation, in the US, sometimes support several operators on the same track, but:

- in the US, unlike in Sweden, there is often effective competition for the supply of the infrastructure, and hence competition for the final transport markets, in that alternative long-distance routings exist via competing railways;
- in the US, the majority of rail users are freight operators, whose operational needs can be met adequately with much less detailed preplanning of services and timetabling than would be required for Sweden's predominantly passenger services, as we discuss in Section IV.

219 A second example of a "multi-operator" railway organisation is the decentralised, vertically integrated, market sector-based business units structure introduced between semi-independent "sector businesses" within British Rail. Under this structure many services, including timetabling and traffic management, are generally provided by the "owner" of each individual route, the sector business which is normally the dominant user and also the manager of the infrastructure. The infrastructure is managed by the owner, subject to the participation of a "Route Negotiating Group", chaired by the route owner, but representing all the operators. This structure, however:

- has only been in full operation since April 1992; and
- is loosely and flexibly designed for business units within an integrated national railway, with common ultimate corporate goals.

The extent to which such arrangements could be developed to allow access by genuinely independent operators are open to doubt, without highly intrusive regulatory intervention. Our own studies of BR's early experience suggests that the original loose "rules" have often been overtaken by bilateral negotiation, implying that a non-codified, non-transparent process is unlikely to be workable with industry participants with conflicting business interests. BR's current structure is now giving way to new processes in the context of the restructuring and privatisation of British Rail.

Socio-economic responsibility and commercial priorities

220 We noted above that one of the potential difficulties with introducing competition into the rail industry is the conflict between the **commercial** way in which operators are expected to make decisions and the **socio-economic** remit of Banverket as provider of the infrastructure. Operators will wish to make decisions which, at the margin, are in their commercial interests, while Banverket, and many of the buyers of passenger services, will wish to ensure that social benefits are maximised.

221 In the next section, we discuss the Committee's proposals for the treatment of inputs (c), which are not in fully competitive supply which are currently provided as

common functions by SJ. In Sections IV and V we discuss the potentially complex issues of the allocation of the basic infrastructure (a) and its relationship with other basic facilities and services (b) such as train planning, timetabling and traffic management.

III Competitive access to common functions

Introduction

301 In this section we comment on the Committee's overall approach to providing access by train operators to facilities and services in potential monopoly supply and which are currently under the control of SJ. These include rolling stock and locomotives, stations, terminals and depots, marshalling yards, training facilities, electricity and diesel supply, train ferries and terminals, breakdown services and passenger ticketing and reservation systems.

302 In addition to commenting on the general approach to these common functions, we also make some specific comments on the proposals for the largest groups of inputs:

- passenger stations; and
- locomotives and rolling stock.

Comments on the Committee's approach

303 The Committee has considered and rejected the option of removing all the common functions from SJ and placing them in Banverket or in a separate body. The Committee's view is that the disruption of a major restructuring of the railway industry would not be beneficial, particularly at a time when it is responding to increasing pressure of competition from other modes of transport. In these circumstances evolutionary change is a more appropriate strategy. It provides the opportunity to increase the pressure of competition within the railway industry over time to improve its performance. Any major restructuring of the railway industry would involve making judgements about the way in which it was likely to develop. At the moment, the scope and potential for competition within the railway industry in Sweden is too uncertain to justify splitting the industry any further.

304 We support the Committee's conclusion that change should be evolutionary. We therefore agree that the management of the key functions required for effective train service provision should stay close to the market with SJ. However, the option of developing these arrangements flexibly in response to the competition which may emerge within the railway industry should be retained.

305 In order to allow competition to develop, arrangements will be needed which allow independent train operators neutral and **non-discriminatory** access to the facilities within SJ in a way that is **transparent**. In order to ensure that this is achieved the Committee propose that an independent **Regulator** is appointed with powers to oversee and enforce these arrangements.

306 These proposals provide the basis for enabling competitive access for train service operations. A considerable amount of work will be needed to develop detailed arrangements to implement these principles. For instance:

- (a) arrangements will be needed to establish separate accounting, capable of regulatory scrutiny, for the common functions within SJ, to enable their costs of provision to be transparent, and to develop non-discriminatory pricing for both SJ users and independent operators;
- (b) some organisational change within SJ may be needed to enable separation and neutral supply of services;
- (c) pricing principles will need to be defined to ensure no discrimination between operators: these should leave SJ financially no better or worse off whether the service in question is supplied to SJ as an operator or to an independent operator;
- (d) independent audit arrangements for transparent accounting and pricing will be required to assist the Regulator and give comfort to independent operators;
- (e) the process of application for use of the common functions will need to be developed and linked with the access and allocation arrangements for track infrastructure;
- (f) licence obligations will need to be developed by the Regulator for each of the industry participants;
- (g) model contracts will be required setting out the rights and obligations for use of common functions; and
- (h) these will have to be supported by processes for monitoring performance and adherence to contracts.

307 This work will need to be carried out by the railways and the Regulator. The extent of development of this detailed work prior to application by operators is a judgement to be made during the planning of implementation and will depend on the form and extent of competition which is anticipated.

308 In our experience, given the financial performance and barriers to entry in the railway industry, it will be necessary to define the arrangements in sufficient detail to answer the key questions of potential operators interested in entering the railway business concerning costs, pricing, risks, rights and obligations. It will also be necessary to resolve outstanding policy questions during the process of implementation. This process of developing the arrangements under the supervision of an independent Regulator will provide a visible demonstration of the Government's commitment to competition.

309 Clearly it is desirable to avoid excessive complexity in the arrangements. This will be easier to achieve if the Regulator is known to have adequate powers. Therefore the Regulator should be provided with powers to impose decisions on the industry if he deems that unfair practices or barriers are being created. This will provide an incentive for cooperation between industry participants within a framework which can avoid excessively detailed definition.

310 This form of regulatory control will be easier to achieve while SJ continues to have the status of an "Affärsverk", since it would remain subject to Government direction. If it were to take the status of a company, additional legal powers may be required.

311 In the remainder of this section we make some specific comments on the Committee's proposals relating to the provision of stations, locomotives and rolling stock.

Stations

312 Under the present structure of the railway industry, SJ has been given control of stations. This is necessary to enable the coordination of train services with the planning and management of stations and day-to-day operational control. Station space can be developed to provide attractive and convenient services to railway users integrated with the provision of train services. Furthermore, it facilitates the coordination of rail and bus services at station termini.

313 The Committee has made the point that a clear split will be needed between **public** and **operator-specific** space, although in many stations the former may dominate. It has suggested that ticket sales might be operator-specific, with different operators having their own sales outlets in each station. It is not clear, however, that ticket sales can be carried out separately by each operator, for a number of practical reasons:

- (a) the benefits to customers of through or integrated ticketing;
- (b) the benefits to customers of a single inquiry point; and
- (c) the economies of scale in providing information and tickets.

314 On this last point it should be remembered that many small stations could not justify duplicate ticket offices, but operators may wish passengers to have access to information and tickets at stations they do not actually serve directly. Recent experience in the UK with the Stagecoach private rail operation has shown how inadequate information and ticketing opportunities can be a significant barrier to entry. This suggests a need to provide an industry-wide ticketing function on a neutral basis, with sales, booking and information staff having a neutral remit to sell all **rail products** irrespective of operator.

315 The Committee has also suggested that stations could be run by a specially-established management Board or by joint ownership. We share the Committee's

concern about the complexities of bureaucracy and the need for mechanisms for changing ownership, and are concerned that arrangements should not be unnecessarily complex. However the Committee concludes that, in order to ensure neutral treatment of all operators, a management Board should be established, with membership composed of all industry participants with a direct interest. We agree with this conclusion with respect to the major stations where coordination of several operators may be complex. We suggest that this Board should be given the role of establishing the policies for the non-discriminatory management of stations and of resolving any conflicts or disputes between station users.

316 At smaller stations it may be unnecessary to establish a formal management Board and more flexible arrangements for coordination could be developed. Before any general arrangements were proposed, it would be desirable to consult closely with operators to establish arrangements suited to local circumstances. These may include purchase or temporary leasing arrangements to transfer control from SJ where an independent operator has sole or dominant use.

317 All such arrangements for the joint use or transfer of station operating rights should be clearly defined both organisationally and in contractual terms. These arrangements would be subject to regulatory oversight to ensure non-discriminatory treatment of incumbent and aspirant operators.

Locomotives and rolling stock

318 The Committee proposes different solutions for different categories of rail services for the provision of locomotives and rolling stock:

- for **non-commercial passenger services** bought by government, the Committee proposes that the rights to rolling stock required be available to all tenderers on the same terms and the assets transferred to the successful bidder for the duration of the franchise;
- for **freight services**, the Committee proposes that SJ make available any surplus locomotives not required for its current operations, to enable new operators to enter the market;
- for **commercial passenger services**, operators wishing to compete would have to acquire their own locomotives and rolling stock; and
- to assist this process the Committee proposes the establishment of a company to rent or lease locomotives and rolling stock to operators.

Supported passenger services

319 The arrangements proposed for government supported services are consistent with competitive bidding. There are many detailed issues to be considered relating to the length of franchise to encourage both competition and innovation, the conditions of transfer of rolling stock (ownership or leasing), pricing arrangements (normally depreciated replacement value, unless the intention is to withdraw the

services at the end of the life of the assets), the buy-back arrangements at the end of contract, conditions for ensuring adequate maintenance of assets, and so on. There are precedents for dealing with most of these issues and detailed proposals can be developed as part of defining the bidding process.

Freight locomotives

320 The proposals relating to freight locomotives would provide quite limited scope for new operators to compete. However, they may enable some initial market entry in specific areas where new operators have market access advantages over SJ. However, the quality of locomotives which SJ may make available would be open to question. There are also opportunities for SJ to reduce availability of locomotives by scrapping or using their locomotives inefficiently to avoid declaring them surplus and available. These incentives could distort the efficiency of SJ's own operations. The Regulator may find it difficult to identify such practices since this would require detailed scrutiny of SJ's operations.

321 An alternative arrangement would be for SJ to place all its locomotives into an internal leasing organisation, established as an internal profit centre with separate accounting and neutral pricing arrangements for both SJ and external operators. One possibility is that this could be run as part of SJ's workshop maintenance organisation, properly equipped with the required financial and asset management skills. This would ensure close attention to the maintenance and effective utilisation of the assets.

322 SJ's freight business would be able to lease back all the locomotives it requires for its existing freight operations and there need be no physical change in existing operations. However, SJ's freight business would need to take the same business risk, associated with the commitment to the length of leases it takes, as other operators leasing locomotives from SJ. The terms of the lease would reflect the relative age and condition of the assets. Independent operators would also have rights to lease available locomotives from the pool on equivalent terms.

Commercial passenger services

323 The Committee has taken a rather different approach to the provision of locomotives and rolling stock for commercial passenger operations. It considers that new operators should take the full commercial risk of acquiring by purchase or leasing arrangements the rolling stock required to compete with the existing operator.

324 In practice, there is little scope for parallel competition on the same railway routes in Sweden. Any attempt by a new operator to enter direct competition with SJ on its commercial passenger routes would therefore seem to be unlikely, given the advantages of the incumbent and the risks involved in investment in high cost, specialised, long life assets with no established re-sale market.

325 In theory, however, there may, on particular routes, be elements of the market which offer attractive returns and might therefore be targeted by a competitor. A competitor might offer a non-stop service between two large towns currently served only by a slower service providing intermediate stops to increase the load factor.

Under the Committee's proposal, a competitor will need to invest in the rolling stock required to compete on this basis. Even if competition does not emerge in practice, the threat of such competition might lead SJ to review its current operations to ensure that there is no excessive internal cross-subsidy within routes leading to inefficient provision of services.

326 If direct competition on SJ's routes proves not to be practical, the only alternative form of competition would be a transfer of some of the existing SJ commercial routes to new operators. Given its likely impact on SJ's overall viability, a policy decision by government would be needed before this form of competition were to be encouraged. If it were decided that this form of competition were desirable, then a form of franchise auction for the full commercial rights on particular routes would be required. This would need to include the transfer of all the inputs required for the operation of the service including track rights and access to specialist resources and services, including locomotive and rolling stock.

IV Methods of capacity allocation

The railway track allocation problem

401 The allocation of railway infrastructure capacity between different train services operating on a network raises a number of peculiar difficulties. On a mixed use railway there are a variety of train types serving a number of different markets. These trains have different technical and service requirements, impose different costs and generate different levels of financial contribution to fixed infrastructure costs. The problem for the train timetable planner is how to determine priorities in the use of infrastructure capacity between these different types of train services when preparing the integrated timetable.

402 Passenger train plans have to be specified tightly, giving exact timings for trains at origin, destination stations and all intermediate stops. Freight trains tend to have more flexibility and often only need to specify departure and arrival times. However, for timetabling purposes more specific timings are required at junctions and passing points, to ensure that trains do not conflict with each other.

403 Train plans also have to take account of the need for the efficient use of train and crew resources. They therefore need to be packaged into "diagrams" which are a combination of paths enabling trains and crew to be returned to base and to achieve good utilisation.

404 There is a high degree of interdependence between trains sharing the same network. Trains cannot easily pass each other, particularly on the single track lines which make up a high proportion of Sweden's network. Neither is there space for trains to queue. Therefore a change in the plan for one service often means that the plans of many other services have to be altered to "fit" and provide a workable timetable.

405 Efficient operation of the railway therefore relies on a carefully prepared timetable which contains, in a single **integrated** plan, all the details of the planned movement of all trains. Reliable operation of the railway requires that all trains adhere to the plan, otherwise delays can have "knock-on" effects on many other trains, particularly at peak times. It is the job of the traffic management function to ensure the reliable operation of the train timetable and to respond quickly to any deviations from it.

406 The overall railway timetable contains a complex mixture of train paths created to meet the specific needs of different operators. These train paths cannot be treated as independent units, since they are not interchangeable and depend on the specification of all the other paths in the integrated timetable. There is therefore no common "unit of capacity" on a mixed-use railway which can be allocated to owners, priced and traded among a number of buyers and sellers. Therefore more complex units of "use" and "capacity" of the network are needed.

407 It is not therefore possible to buy a uniquely defined train path specified independently of other paths. The train paths which could be made available for trading only emerge from a process of integrating all paths into a timetable. This timetable then defines which self-contained group of train services, combined with the necessary train and crew movement diagrams, are capable of independent operation.

408 This has considerable implications for how a competitive market between independent train operators can be made to work in practice. A system for allocating track capacity between different train operators therefore requires the definition of an integrated combination of train paths which allocate the track capacity available in a way which maximises the overall value of the operators' services. In an efficient market the choice between different services should reflect their net relative values, after taking into account any additional costs they impose.

Contingency

409 In a system of competitive access for track capacity between train service operators competing in the same market there is additional complexity. Passenger operators bidding for the right to operate services usually require both that:

- **complementary** services provide connections to feed traffic to and from their services; and that
- **competing** services do not run immediately before them in a way that would pick up the available traffic.

This means that any proposal an operator makes for the right to operate certain services is **contingent** on what other services are being provided.

Methods of capacity allocation for the railways

410 Infrastructure capacity can be allocated either by non-market methods such as administered flow planning, queuing or lotteries, or by priced-based methods allocating capacity between different operators according to their willingness to pay.

Non-market allocation methods

411 **Lotteries** have been used in the USA to allocate airport landing slots. Apart from having the disadvantage of being inefficient, in that no account is taken of the value of the capacity to the users, they are impractical for railway operations since there are no independent units of capacity to give the operators. The pattern of train paths available on a network must be defined by balancing and integrating all operators requirements through single coordinated process.

412 **Queuing** takes some account of value, in that only operators who value capacity will be prepared to queue for it, although it remains inefficient for them to do so. Queuing can be used in road and air transport as part of the capacity allocation process, because road vehicles and aircraft can move independently of one another and "stored" before bottlenecks at which capacity is limited. This is not possible on

the railway network where all movements must be pre-planned and specified in detail at all points.

413 This coordination is achieved by the train planning and timetabling process which is the **administered** method of allocating capacity used in all railways. Within a single unified railway organisation, the priorities between trains are guided by a combination of rules laid down for timetable planners and an internal negotiation process. The planning rules often rely on a hierarchy defined by types of trains, based partly on a judgement as to their value and partly on the practicalities of developing a timetable. Typically, high-value long distance trains are timetabled before the lower-value local services which connect with them, and passenger trains are timetabled before less time-sensitive freight trains.

414 Unfortunately, such a hierarchy of priorities, if rigidly applied, cannot always reflect the relative value of services, since there are some marginally profitable inter-city services and some highly profitable freight services. The hierarchy can approximate to, but cannot always accurately reflect, the relative flexibility in the timings of each type of train to adapt to the needs of other higher priority services. It is this flexibility to adjust the timings of individual trains to one another which is needed during the process of negotiation and adjustment to "fine tune" and create a workable timetable.

415 In railway organisations structured on a market sector basis, as in British Rail, these negotiations are formalised within Route Negotiation Groups. As discussed in Section II, representatives of the business responsible for each type of service decide, by negotiation, the adjustments needed to eliminate conflicts between their pre-specified train plans, in order to create a workable and optimal timetable. The criterion used to decide priorities between train services is the overall corporate benefit of the unified railway and not the individual interests of the businesses. In a competitive structure, with many independent train operators, such agreement would be more difficult to achieve without a neutral - and preferably efficient - basis for deciding priorities.

416 The whole process of pre-specifying train service plans, fitting them together in a timetable, identifying conflicts between trains, negotiating and iterating the timetable to resolve any conflicts takes well over a year in most railways. Because of the complexity of the process, train timetables are not developed from a "zero base" and normally involve incremental development of the previous year's timetable. Only after a major route investment project might there be a fundamental review of the overall pattern of services on a route in order to exploit fully the potential improvements created by the investment.

Market-based allocation methods

417 Market-based methods of capacity allocation, which make use of pricing, are generally regarded as likely to be economically efficient since priorities in the use of capacity can be made to reflect the relative net value of alternative uses of capacity. However, in an integrated system such as a railway the process for defining the products to be traded is complex, it is difficult for market-clearing prices to emerge,

and attempts to simplify the task may lead to inefficient distortions. The "transaction" costs of developing and managing the process for an effective price-based system are likely to be high and may offset any efficiency gains over an administered system based on rules and negotiation within a neutral institutional framework.

418 **Auctioning** is the purest form of market pricing. It allows bidders to express their willingness to pay and hence the value they place on the item bid for. The highest bidder wins the auction, ensuring the highest value use of the item. However, a simple free auction cannot be used for railway capacity since there are no independent units of capacity to bid for. The viability of every bid to operate a train service depends on the specification of every other train service which has been bid for. There needs to be a process of bringing the bids (the train service specifications) together into a timetable and to resolve conflicts by adjusting the bids. Since the requirements for running a train service are very **specific** - for instance regular "clock face" departures for passenger trains - and, as we described above, usually **contingent** on what other services are being provided, this process of conflict resolution cannot be achieved within the context of a free auction. Other methods of auctioning and bidding must therefore be devised.

419 One possibility is to "pre-bundle" the paths of an existing timetable into self-contained tradable units incorporating the necessary train and crew diagrams. This is the solution currently being explored in Britain for defining the franchising of train services to private sector operators. This method relies heavily on the quality of the pre-specified timetable and the effectiveness of the bundling process to ensure that the capacity of the railway is being used to the best effect. It clearly limits the role of independent train operators to specify their own services in the way they believe will be most effective. The process for involving the operators in the timetable specification and "bundling" is therefore crucial.

420 One method of developing a system of bidding for track capacity and reducing the amount of iteration to enable market clearing prices to emerge might be to use a system of posted prices, indicating to bidders the prices required for using parts of the network which are capacity constrained at peak times. This could encourage bidders to adjust their initial train plans to avoid potential bottlenecks and ease the process of negotiating a workable timetable. The initial posted prices could later be adjusted to reflect the strength of demand that emerges from the bidding process, so that they can be moved towards market clearing levels.

421 In our view a system of competitive access to the railway will need to combine elements of administered coordination of train services within a timetable, under a neutral process of track allocation, together with a system of pricing to ration capacity between operators. In the next section we outline how such a system might be evolved in Sweden.

422 One possibility which has been suggested for assisting a neutral process of timetable coordination is to use a mathematical modelling approach to adjust operators' proposed train plans to an optimal convergence within an integrated timetable. This would allow independent operators to express their requirements freely and to use price-based mechanisms, defined in the modelling, to resolve conflicts

in a way which maximises the value of use of infrastructure. This would need to be combined with a process of negotiation between operators to minimise the extent of train service conflicts before modelling.

423 A mathematical modelling approach to allocating capacity would involve independent operators specifying their ideal train plans together with their own "objective function" describing the loss of value they would place on deviations from this ideal. The mathematical model would then be used to find combinations of train paths which maximised the combined value of these different objective functions. The optimisation could be carried out either by adjustments imposed on users to improve the overall outcome, or by an iterative process of adjustments negotiated with users until an equilibrium was reached. This approach has some clear attractions. It would provide a means of operators freely expressing their requirements and a neutral, market-based process for determining priorities between them.

424 The main constraints to applying such an approach in the railways are:

- (a) the high degree of **specificity** of passenger train service requirements;
- (b) the **contingent** interdependence of passenger service specification on those provided by other operators;
- (c) the difficulty in placing **valuations** on different combinations of train paths, particularly for subsidised services where there is no commercial measure of value.

Specificity

425 The optimisation process would be easier if operators' objective functions could be expressed in some form of smooth curve away from the ideal timetable. Unfortunately this is unlikely to be the case for passenger operators. One reason is that passenger services are usually much more marketable if they have "clock face" departure time from major stations than if they deviate, even a little, from this ideal. In these circumstances, large deviations may be more attractive than small ones. Passenger train plans will also combine a series of desired departure and arrival times at many different stations and the deviation from the ideal at each of them will have a different impact and value. These factors make the specification of the objective function for passenger services very difficult. Train operators may therefore be reluctant to enter a process with such a demanding requirement and an uncertain outcome.

Contingency

426 The optimisation process requires that the objective functions of different operators can be specified independently of one another. This may be possible for freight trains but, as we noted above, not for passenger trains which rely on there being connecting services but no closely competing services in the timetable. Passenger train operators cannot therefore specify their objective functions independently, so a degree of pre-planning and cooperation will be needed to ensure

that operators know which complementary and competing services are likely to be operating.

Valuation

427 Relative valuation of different combinations of train paths would require a very well-developed knowledge of the market on the part of train operators. The interdependence of train services complementing and competing with one another adds a further level of complexity. Even if a commercial operator could calculate an objective measure of value in the expected profitability of his services, the operator of subsidised services has no such measure. The government authorities who provide subsidies are the main "customer" for such services and, because of the political dimension in the provision of social services, it is rarely possible to provide a simple homogeneous measure of "value".

Conclusions

428 The capacity allocation problem on the railways is unusual in its level of complexity. A solution which allows competitive access onto the railway network must recognise both the practical requirements of developing an integrated and workable timetable and the need for a neutral basis for determining priorities between operators which reflects market requirements.

V Proposals for capacity allocation

The Committee's proposals

501 The train planning, timetabling and traffic management functions on the Swedish rail network are at present carried out by SJ. These functions are crucial for access to and operation of the railway, and a system of competition within the railway industry will not be successful and beneficial to the future of the industry unless they are dealt with effectively.

502 The Committee proposes to apply the same general approach to the institutional arrangements for capacity allocation as for the other common functions. This is based on evolutionary change to minimise disruption of existing operations, while introducing structures and processes to ensure neutral treatment of all operators. However, the Committee recognises the particular importance of applying the principles of transparently neutral, non-discriminatory treatment of all operators to these functions, and therefore proposes special arrangements to ensure this.

503 The Committee proposes that SJ continues to carry out the timetabling and traffic management functions, since these are specialised services which have a close interface with the operation of the railway, and need to be under the operational and managerial control of the dominant operator. However, to ensure neutral treatment of all operators, the Committee proposes the clear separation of the management of these functions within SJ, and the establishment of a Board of management, which would set the policy and rules for capacity allocation and traffic management and supervise the conduct of the functions within SJ. This Board would be made up of part-time representatives from the operators (including SJ), Banverket, and major customers of the railway, including the government purchasers of subsidised services.

504 The Committee proposes that Banverket will take the direct responsibility for managing the capacity allocation process. The detailed timetabling service function will continue to be carried out by SJ, but the management of this unit would operate under a process, and according to rules, set by the Board of management and directly administered by Banverket, who would thus be responsible for decisions on the allocation of capacity between operators.

505 It is envisaged that the process of capacity allocation will initially be an administrative process using rules and negotiation to determine priorities. Negotiation should form an important part of the process and operators will be encouraged to reach agreement between themselves before referring decisions to Banverket. If an effective competitive market is to be developed, a price-based process of capacity allocation will need to be devised, building on this administrative process.

506 The Regulator will be responsible for overseeing these arrangements and will need powers to approve the rules developed and to intervene, if required, to ensure that they are carried out on a non-discriminatory basis.

Evaluation of the institutional proposals

507 The broad institutional arrangements for capacity allocation proposed by the Committee appear to us to be sound. There are, however, inevitable tensions and potential conflicts within them, as there would be with any proposals for competitive access, given the structure of the industry and the remits of the separate participants. Therefore the success of these proposals will depend largely on the detailed arrangements for implementation which will need to be worked out.

508 The role of the Board of management in setting the policy and the rules under which the management of the timetabling and traffic management services are carried out needs to be closely defined. The professional skills required for these services lie within SJ and the composition of the Board of management would not enable it to play a direct role in managing these specialised functions. However, the Board must create the framework to ensure the neutral management of these functions and it must therefore have real powers to do this. The manager of the timetabling and traffic management unit must see himself as responsible to the policy direction set by the Board of management, although SJ will be responsible for the professional management of the unit.

509 Banverket will have a key role in these arrangements through its management of the capacity allocation process. We see this role involving:

- (a) defining the rules of the capacity allocation process, to be agreed by the Board of management;
- (b) carrying out general management and administration of the process;
- (c) within this process, facilitating initial negotiations between operators to encourage them to make by voluntary agreements any modifications to train plans necessary to create a workable timetable;
- (d) after exhausting voluntary negotiations, acting as Chairman in conferencing arrangements between operators to resolve any remaining conflicts between train plans; and
- (e) arbitrating in the case of failure to reach agreement.

510 SJ's timetabling and traffic management unit, operating under the Board of management, will have a key role in providing professional support to integrate operators' train plans into the timetable, identify any conflicts between them and advise on options for how they might be dealt with to facilitate negotiations and agreement between operators. This is an important advisory service function but the unit will not be able to dictate the changes which need to be made in train plans.

511 Both Banverket and SJ have another separate role as major customers for access to track capacity, Banverket for the purposes of maintenance and renewal and SJ as the major operator. It is important that these roles are kept separate and it is

for this reason that the clear definition of the capacity allocation process to be operated within these institutional arrangements is important to their success.

Capacity allocation process

512 In Section IV we reviewed a range of methods for capacity allocation. We concluded that neither a pure administrative approach nor a pure market-based approach were likely to be possible for a system of competitive access to railway networks.

513 An administrative approach has the major advantage that it is the system which is used presently in Sweden and other railways worldwide. We explained in Section IV why we saw it as necessary to retain the key elements of the existing process involving train planning (operator's specification), timetabling and negotiation (integration and conflict resolution) in future in order to provide the flexibility needed for effective coordination between operators.

514 The key issue is whether it is possible to evolve a system of explicit administrative rules, compatible with competitive access, within which the process can be carried out to ensure non-discriminatory treatment between operators. While we believe that such rules could be developed, with a hierarchy of priorities flexibly applied to approximate to market values, we consider that there are dangers of introducing distortions in the process because of the difficulties in correctly assessing the relative values of different services. This will make it difficult for the capacity allocator, Banverket, to make the choices of priorities between different services in a way that is economically efficient.

515 The difficult task Banverket will face as capacity allocator for competitive access using a system of administrative rules is made more complex by two other considerations:

- (a) the need to coordinate Banverket's own use of the track for maintenance with other operator's requirements; and
- (b) Banverket's remit to make decisions on socio-economic criteria.

516 On the first of these points, the Committee has proposed that Banverket should pay to take possession of track to carry out maintenance. These proposals provide a good basis for introducing incentives for efficient occupancy periods required for maintenance, although setting prices to distinguish the opportunity cost of occupancy at different places on the network and times of the day will not be simple. The price paid for track occupancy under a market-based system of capacity allocation should in general be the same for Banverket as for train operators.

517 It will be more difficult to resolve the second point, the conflict between train operators, who make decisions on the commercial criteria of the profitability of services, and Banverket, with its remit to make decisions on socio-economic criteria. This could mean Banverket deciding in favour of the less profitable of two proposed commercial services on the grounds that it offers higher social benefits. This socio-

economic decision criteria would not be compatible with a market-based system of competitive access, unless it were possible to internalise socio-economic externalities within the pricing of commercial operators.

518 As we pointed out in Section II this tension is inherent in the existing structure of the Swedish railway industry. The proposal to bring Banverket closer to the requirements of train operators through its role in the capacity allocation process potentially has the benefit of providing useful market information to guide Banverket in its investment planning decisions.

519 Although the problems outlined above with a system of administered capacity allocation would present formidable difficulties in a structure with numerous competing commercial train operators, this is not the present situation in Sweden. It is quite likely that competition within the railways will develop quite slowly and it may be concentrated on the provision of pre-specified subsidised services bought by government under franchise arrangements. In this case, the process for setting priorities in capacity allocation will be focused on a narrower range of choices with fewer parties involved. In these circumstances it may be possible for Banverket to develop a set of practical administrative rules to guide allocation priorities. These would be combined with negotiation, conferencing and, in the last resort, arbitration by Banverket in the capacity allocation process to be developed.

The role of pricing in capacity allocation

520 We consider that it will eventually be necessary to introduce a system of pricing for the allocation of capacity if a true market for the competitive provision of commercial train services is to be developed.

521 The most practical way forward is to start with an administrative system operated by a neutral capacity allocator, Banverket, and then to introduce pricing into the process. For example:

- "peak pricing" on congested parts of the network at busy times, possibly through **posted prices** or "peak charges";
- "queue-jumping" where pricing, either through **posted prices** or **auctions**, is used to allow high-value operators to pay for preferential treatment or a higher place in the hierarchy;
- "tie-breaking" **auctions** where the administrative approach produces two or more possible solutions which differ only in which operators are awarded train paths; and
- payment by Banverket, in the same way as operators, for possession time required for maintenance;

might all encourage more efficient use of capacity.

522 A market-based capacity allocation system could also be developed through a process of competitive bidding for the rights to operate services. The configuration of these services will need to be guided by the structure of the existing timetable to avoid introducing too many conflicts which could not be readily resolved. This could be achieved by a form of pre-specification of "bundles" of train paths to make self-contained services.

523 It would be important to enable independent operators to influence this process by introducing their own ideas for those services which are to be operated on a commercial basis. Bids would then be invited for the operation of these services. A system of "guideline" posted prices could be used to reflect the capacity constraints on the network. These would influence the bidding process and encourage operators to adjust their timetables to avoid bottlenecks, helping to provide a market-based allocation of scarce capacity. The bidding would be accompanied by a process of negotiation to resolve conflicts and would adjust the initial guideline prices towards market clearing levels. This conflict resolution process might incorporate pricing mechanisms through "tie-breaking" auctions or "queue-jumping" bids, enabling operators to outbid one another to resolve specific conflicts during negotiation.

524 The detailed development of such a process will take some time and will need to address a number of practical issues including:

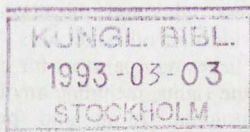
- (a) limiting the potential for gaming by operators by providing misleading information, such as understating or overstating requirements, aimed at influencing other operator's bids during the various stages in the bidding process;
- (b) determining the appropriate pricing principles and developing a practical basis for setting prices for the use of capacity at different places and times of the day;
- (c) deciding what should be done with the revenue from the bidding process. It might be treated as supplementary revenue to the existing charges for track use and be used for investment to relieve capacity bottlenecks. Alternatively, if it were decided to make the overall process "revenue neutral", there could be:
 - (i) compensating reductions in existing track charges; or
 - (ii) redistribution to operators in proportion to some measure of use;
- (d) definition of access rights and obligations of operators and the track owners and providers of other services. This covers a wide range of issues including: licensing operators for competence; the duration and specification of the rights, including any flexibility required; their legal status and contractual form; and performance monitoring and compensation arrangements.

525 More importantly, however, an organisational framework will need to be established in which Banverket and SJ can provide the resources, and perform the roles, necessary to enable effective competition to be introduced.

Conclusions

526 The development of competition within the railway industry in Sweden will evolve over a period of time. The proposals put forward by the Committee provide a clear framework and a set of principles for developing competition. These proposals will need to be considered carefully by Government and the views of the railway industry and other participants will need to be sought.

527 A considerable amount of detailed work will be needed to define the practical arrangements required to enable participation of competitors within the railways. To achieve the target date of January 1995 for the introduction of a system of competitive access to the railway, this work should begin immediately. The process of carrying out the work to develop the detailed arrangements will also help address, and resolve, the policy issues which will inevitably be raised during the coming debate.



Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högscoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]

Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka.

[5]

Socialförsäkringsregister. [11]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]

Ökad konkurrens på järnvägen. [13]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]

Ersättning för kvalitet och effektivitet.

– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]

Vårdhögskolor

– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion.

[6]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.

Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]

Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]

