

Kollektivtrafik i tid

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden



1997:129

Betänkande av
Utredningen om organisation och samordning
av den interregionala persontrafiken



Kollektivtrafik i tid

SOU

1997:129

Betänkande av
Utredningen om organisation och samordning
av den interregionala persontrafiken

500

1997: 21



Statens offentliga utredningar
1997:129
Kommunikationsdepartementet

Kollektivtrafik i tid

Betänkande av Utredningen om organisation och
samordning av den interregionala persontrafiken
Stockholm 1997

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliet Förvaltningsavdelningen
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Tryckt av
REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1997

ISBN 91-38-20701-X
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kommunikationsdepartementet

Regeringen beslutade den 29 maj 1997 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda organisationen och samordningen av den interregionala persontrafiken (Dir. 1997:78). Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 1997.

Chefen för Kommunikationsdepartementet, statsrådet Ines Uusmann, förordnade den 3 juni 1997 mig som särskild utredare i utredningen (K 1997:02) om organisation och samordning av den interregionala persontrafiken.

Till sekreterare i utredningen förordnades den 16 juni 1997 stabsdirektör Mikael Prenler.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 16 juni 1997 projektledare Maud Edgahr-Wettergren, civilingenjör Marika Engström, civilingenjör Ingemar Lundin, avdelningsdirektör Birger Sjöberg, civilingenjör Bengt Skagersjö, chef Anne-Marie Snäll, utredare Helena Sundberg, direktör Rolf Waara och sektionschef Bo Östlund.

Jag överlämnar härmed betänkandet *Kollektivtrafik i tid*.

Särskilda yttranden har lämnats av experterna Marika Engström, Ingemar Lundin, Birger Sjöberg och Bo Östlund.

Norrköping den 29 september 1997

Hans Sandebring

Mikael Prenler

Innehåll

1 Sammanfattning.....	7
2 Utredningens förslag	9
2.1 Ett nationellt basnät för det interregionala resandet fastställs....	10
2.1.1 Konsekvenser av att införa ett nationellt basnät för interregional persontrafik.....	13
2.1.2 Principer för utformning av basnätet.....	15
2.1.3 En tågtrafikplan på det nationella basnätet.....	18
2.2 Ansvar för samordning och upphandling av trafik på basnätet..	22
2.2.1 Roll och förhållande till trafikverken	25
2.2.2 Konsekvenser av förslaget	26
2.3 Upphandling och avtal om trafik på basnätet.....	26
2.3.1 Konkurrensförhållanden inom järnvägsområdet.....	34
2.4 Ekonomisk omfattning av utredningens förslag.....	41
2.5 Avreglering av den långväga busstrafiken	41
3 Ett trafiknät för alla	43
4 Det interregionala resandet	45
4.1 Marknad och kundkrav.....	46
4.1.1 Kundernas krav	46
4.1.2 Konkurrenssituationen inom marknaden för långväga resor ..	47
4.2 Järnvägstrafiken	48
4.2.1 Stordriftsfördelar inom järnvägsdriften.....	49
4.3 Långväga busstrafik	50
4.4 Flygtrafik.....	51
4.5 Gotlandstrafiken.....	52
4.6 Statens upphandling av kollektivtrafik.....	52
4.6.1 Delegationen för köp av viss kollektivtrafik.....	53
4.6.2 Erfarenheter av upphandlad järnvägstrafik	53
4.6.3 Erfarenheter av upphandlad flygtrafik	54
4.6.4 Erfarenheter av upphandling av Gotlandstrafiken.....	55

4.7 Samverkan mellan trafikslag.....	56
4.8 Samtrafiken i Sverige AB och dess samarbetsformer.....	58
5 Det regionala resandet.....	61
5.1 Trafikhuvudmannareformen.....	61
5.2 Vunna erfarenheter.....	62
5.3 Samarbete om länsöverskridande trafik.....	65
5.3.1 Exempel på samarbete.....	66
6 Europasamarbetet	69
6.1 En strategi för vitalisering av gemenskapens järnvägar.....	69
6.2 Förordningar m.m.....	70
7 Internationella erfarenheter	75
7.1 Schweiz	75
7.2 Storbritannien.....	77
7.3 Tyskland.....	79
8 Alternativ utformning av nationellt basnät.....	83
8.1 SJ:s förslag till principer för ett nationellt basnät.....	83
8.1.1 SJ:s produkter.....	83
8.1.2 SJ:s kriterier för indelning av järnvägsnätet.....	86
9 Uppdraget.....	91

Särskilda yttranden

1 Sammanfattning

Effektiv kollektivtrafik är nödvändig för medborgarnas livskvalitet och samhällets utveckling. Det nationella basnätet skall i första hand möta efterfrågan på långväga resor i kombination med regionala och lokala trafiknät. Utformningen måste ske på ett sådant sätt att det även kan användas av människor med någon form av funktionshinder.

Ett nationellt basnät

Utredningen föreslår att ett nationellt basnät för interregional kollektivtrafik fastställs. Tågtrafik bör utgöra grunden i det nationella basnätet, men denna trafik bör kunna kompletteras eller ersättas med annan trafik när det är motiverat av samhällsekonomiska skäl och kan ske till en lägre kostnad för staten.

Det nationella basnätet bör utformas utifrån samhällsekonomisk effektivitet så att det ger största möjliga samhällsekonomiska nytta till lägsta samhällsekonomiska kostnad med iakttagande av krav på regional balans. Trafiken på basnätet bör upphandlas i konkurrens för att därigenom skapa goda förutsättningar för trafik till rätt kvalitet och kostnad.

En tågtrafikplan på det nationella basnätet

All interregional persontrafik på järnväg bör samordnas i en tågtrafikplan. Ett särskilt rikstrafikombud bör tillsammans med operatörer, trafikhuvudmän, Banverket och tågtrafikledning utforma en sådan trafikplan.

Ansaret för samordningen och upphandling av trafiken i basnätet

Ett fristående funktion, ett rikstrafikombud, som har ansvaret för upphandling och samordning av trafiken på det nationella basnätet bör inrättas. Rikstrafikombudets uppgift är att definiera grundutbud och upphandla trafiken i basnätet, samt att fastställa ramar och samordna all

interregional järnvägstrafik i en tågtrafikplan. Rikstrafikombudet skall vidare samverka med trafikhuvudmännen och kunna lämna ekonomiska bidrag för trafik som tillgodoser såväl den interregionala som regionala järnvägstrafiken.

Ett särskilt råd bör kopplas till rikstrafikombudet med företrädare för bl.a. samhället, resenärer och handikapporganisationer.

Upphandling och avtal om trafik i det nationella basnätet

Staten bör genom rikstrafikombudet upphandla företagsekonomiskt olönsam trafik som är regionalpolitiskt motiverad. Utgångspunkten bör vara dagens upphandling av trafik, oberoende av vem som i dag svarar för upphandlingen. En övergripande princip som bör gälla är att statens upphandlade trafik i första hand inte skall konkurrera med kommersiell trafik.

All interregional järnvägstrafik bör bedrivas enligt avtal med staten. Någon företrädesrätt för kommersiell persontrafik på järnväg bör inte ges åt SJ.

Konkurrensförhållanden inom järnvägsområdet

Frågan hur stationer och terminaler kan tillhandahållas på ett konkurrensneutralt sätt bör beredas vidare av rikstrafikombudet. Vidare bör rikstrafikombudet tillsammans med Samtrafiken i Sverige AB och dess ägare utveckla Samtrafikens verksamhet och belysa hur nya operatörer kan utnyttja befintliga biljett- och bokningssystem på konkurrensneutrala villkor. Inriktningen bör vara ett ökat inflytande från andra operatörer inflytande på dessa funktioner.

Rikstrafikombudet bör få i uppdrag att utreda och föreslå hur TGOJ AB skulle kunna utvecklas till ett vagnbolag och överta delar av den statligt ägda lok-, vagn- och motorvagnsparken samt utreda andra former för riskavlastning vid investeringar i rullande materiel.

2 Utredningens förslag

Effektiva system för kollektiva persontransporter är nödvändiga för medborgarnas livskvalitet och samhällets utveckling. Det är av avgörande betydelse att transportsystemen motsvarar människors behov. Transportsystemen måste därför vara tillräckligt flexibla för att kunna anpassas till resenärernas krav och efterfrågan. Därigenom kan kollektivtrafiken bidra till att de trafikpolitiska målen nås, främst säkerhets- och miljömålen samt målet om regional balans. Genom att ställa kvalitativa och kvantitativa krav på kollektivtrafiken kan även de trafikpolitiska effektivitets- och tillgänglighetsmålen lättare nås.

Mitt förslag om ett nationellt basnät av kollektivtrafik för interregionala persontransporter skall i första hand möta efterfrågan på besöksresor, resor till fritidsaktiviteter och serviceinrättningar samt tjänsteresor. I kombination med regionala och lokala kollektivtrafiknät som bedrivs i trafikhuvudmännens regi kommer ett nationellt basnät även att möta efterfrågan på daglig arbetspendling. Ett basnät måste utformas på ett sådant sätt att det kan användas av människor som för en viss tid eller för alltid måste leva med någon form av funktionshinder.

Utredningen innehåller förslag till åtgärder som syftar till att göra kollektivtrafiken mer lockande och lätt att utnyttja, inte minst för de uppskattningsvis 30 procent av de svenska hushållen som saknar egen bil.

Passagerarnas behov måste stå i centrum för beslutsfattandet på alla nivåer i kollektivtrafiken. Målet är att skapa ett basnät som utgör en integrerad del av de kollektiva transportnäten som är samordnade med varandra så att resenärer lätt kan byta mellan flyg, tåg eller buss och lokala spårvägsnät, mellan bil och kollektiva transportmedel samt mellan interregional, regional och lokal trafik.

Utgångspunkten har varit dagens trafikpolitik och de trafikpolitiska mål som gäller allt sedan 1988 års trafikpolitiska beslut. Syftet är att betänkandet skall kunna utgöra underlag för 1998 års trafikpolitiska beslut.

EU-kommissionen lade år 1996 fram en s.k. grönbok om ett trafiknät för alla. De förslag som presenteras i betänkandet harmoniserar väl med grönbokens tankar och idéer om ett attraktivt trafiknät för alla.

2.1 Ett nationellt basnät för det interregionala resandet fastställs

Mitt förslag

Jag föreslår att ett nationellt basnät för interregional kollektivtrafik fastställs. Det nationella basnätet bör ha sin grund i järnvägstrafik och kompletteras med annan trafik där så bedöms lämpligt.

Det nationella basnätet bör inledningsvis utgöras av all interregional persontrafik på järnväg samt den olönsamma interregionala persontrafik som är regionalpolitiskt motiverad, således även färjetrafiken mellan fastlandet och Gotland samt flygtrafiken mellan Östersund och Umeå. Interregional persontrafik med buss, flyg och järnväg som upphandlas av kommuner och trafikhuvudmän bör också beaktas.

Mina överväganden

Tillgången till allmänna transportmedel för persontrafik är synnerligen viktig. Att förbättra trafiksystemets tillgänglighet innefattar åtgärder på en mängd områden. Det innebär att såväl landsbygd som mer tätbefolkade regioner får del av utbudet och att personer med funktionshinder har möjlighet att utnyttja kollektiva transportmedel. För dem som inte har tillgång till egen bil måste ett nationellt basnät kunna erbjuda en viktig länk i transportkedjan från dörr till dörr. Det nationella basnätet kan då bidra till förverkligandet av ett transportnät för alla enligt intentionerna i EU:s grönbok.

Utgångspunkten för mitt förslag till ett nationellt basnät är att innevånarna i landets olika delar skall ha en tillfredsställande interregional transportförsörjning med god tillgänglighet. De kollektiva transportmedlen kan därmed bidra till en positiv regional utveckling. Min grundsyn är alltså att medborgarnas efterfrågan på resor så långt som möjligt skall kunna tillgodoses med kollektiva transportmedel. Enligt min uppfattning finns därför ett intresse för staten, såväl

regionalpolitiskt som fördelningspolitiskt, av en väl fungerande kollektiv trafikförsörjning.

I sitt slutbetänkande har Kommunikationskommittén föreslagit att företagsekonomisk lönsamma järnvägslinjer kompletteras med ett nationellt basnät som upphandlas av staten i samarbete med trafikhuvudmännen. Kommittén säger vidare i sitt betänkande att det nationella basnätet också kan bestå av buss, båt och flygtrafik.

Jag vill inledningsvis inte begränsa basnätet till att utgöra ett komplement till lönsam järnvägstrafik. Ett nationellt basnät för interregional persontrafik måste enligt min uppfattning ses i ett större perspektiv.

Tåget är ett masstransportmedel som lämpar sig väl för interregionala resor upp till fem timmars restid inom och mellan befolkningstäta regioner. Tågets konkurrenskraft minskar dock till flygets fördel vid restider över tre timmar. Min bedömning att tåget ändå kan vara konkurrenskraftigt i relationer över tre timmar grundar sig på att tåget även betjänar en mellanmarknad som flyget inte kan göra. Vidare används även interregionala tågförbindelser för lokala och regionala resor, såsom daglig arbetspendling m.m.

Busstrafiken utgör komplement till övriga transportslag genom att priset och inte tiden utgör det främsta konkurrensmedlet. Därmed kan bussen vara ett alternativ för priskänsliga resenärer även på långa avstånd.

I dagens svenska trafiksystem gör flyget den största nyttan på de längsta sträckorna samt i relationer där landtransportmedlen är relativt dåligt utbyggda. Här utgör flygförbindelserna mellan främst Norrlands inland och Stockholm mycket viktiga länkar för trafikförsörjningen i dessa delar av landet. Inte minst det omfattande kommunala stödet till dessa flyglinjer visar detta.

Jag anser dock att tågtrafiken bör utgöra grunden i ett nationellt basnät, men att denna trafik bör kunna kompletteras eller ersättas med annan trafik när det är motiverat av samhällsekonomiska skäl och kan ske till en lägre kostnad för staten. Beträffande flygtrafiken mellan Norrlands inland och Stockholm bör det vara en fråga för ett rikstrafikombud, som jag beskriver under avsnitt 2.2 "Ansvar för samordning och upphandling av trafik i basnätet", att överväga olika alternativ för en godtagbar trafikförsörjning mellan Norrland och andra delar av Sverige. Härvid bör beaktas att resenärerna betraktar byten som en uppoffring som i möjligaste mån bör undvikas.

Jag kan konstatera att det på kommersiella grunder finns en fungerande marknad för långväga resor i Sverige och att staten i dag som komplement upphandlar färjetrafik mellan fastlandet och Gotland, flygtrafik mellan Östersund och Umeå samt interregional järnvägstrafik på elva linjer.

Enligt min bedömning finns i dag en fungerande konkurrens mellan de olika operatörerna inom flygtrafikområdet i Sverige. Etableringsrätten att bedriva inrikestrafik i Sverige är fri för flygtrafikföretag inom EU vilka har licens för att bedriva linjetrafik.

I dag omfattas den långväga busstrafiken av vissa tillträdesbegränsningar. Enligt min bedömning finns det operatörer inom bussbranschen som snabbt skulle kunna etablera trafik, vilket innebär att en avreglering av denna trafik snabbt skulle leda till en marknad med inomsektorskonkurrens inom busstrafiksektorn, dvs. flera operatörer bedriver konkurrerande trafik på samma sträcka. Erfarenheter bl.a. från sträckan Karlstad–Göteborg visar detta genom att två bussföretag konkurrerar med varandra och även med tåget på samma sträcka.

Den kommersiella järnvägstrafiken, som jag här begränsar till att omfatta den interregionala persontrafik som drivs på företagsekonomiska grunder, handhas av Statens järnvägar (SJ) i monopolliknande former. Någon inomsektorskonkurrens inom järnvägssektorn förekommer inte, däremot vidkänns järnvägstrafiken, precis som de övriga trafikslagen, extern konkurrens från andra transportslag. Den företagsekonomiskt olönsamma trafik som bedöms som regionalpolitiskt nödvändig för samhället upphandlas i dag av staten i konkurrens mellan olika operatörer, dock utan att någon annan operatör hittills har lyckats komma in på marknaden.

Beträffande kommersiell trafik är min grundsyn att trafik som bedrivs på en fungerande marknad, dvs. där efterfrågan styr utbudet och det inte förekommer etableringshinder för nya aktörer, inte skall störas genom olika former av regleringar eller att det allmänna inleder stödåtgärder av olika slag. Däremot anser jag att kommersiell trafik inom en marknad som omfattas av begränsningar, t.ex. inskränkningar i rätten att etablera sig, bör ingå i ett basnät.

Marknadskrafterna kan förmodligen inte ensamma trygga tillgången på transporttjänster i Sverige i sådan utsträckning, med sådan täckning och av sådan kvalitet som krävs för att motsvara viktiga politiska mål på transportområdet såsom miljö, tillgänglighet, säkerhet, effektivitet och regional balans. Därför måste staten ha möjlighet att säkerställa utbudet på persontransporter i det nationella basnätet, oberoende av vilka aktörerna är.

Jag anser därför att staten bör ta ett ansvar för trafikförsörjningen i det nationella basnätet genom upphandling av vissa trafiklinjer. I och med att staten tar ett ansvar för trafikförsörjningen i det nationella basnätet anser jag det rimligt att de trafiklinjer som ingår i basnätet bör göras tillgängliga även för de människor som under en tid eller för alltid måste leva med funktionshinder av något slag. En sådant ambition bidrar till att uppnå intentionerna med ett trafiknät för alla.

2.1.1 Konsekvenser av att införa ett nationellt basnät för interregional persontrafik

Mina bedömningar

Ett nationellt basnät för den trafik som inte kan bedrivas på företagsekonomiska grunder, men som är angelägen av regionalpolitiska eller samhällsekonomiska skäl är positivt för resenären. Med en viss lägsta standard för trafiken i ett nationellt basnät vet resenären vad de kollektiva transportmedlen har att erbjuda i fråga om frekvens, avgångarnas spridning över dagen, restid, service ombord och möjligheter för människor med funktionshinder att använda kollektiva transportmedel.

Ett nationellt basnät med en viss trafikstandard skapar också goda förutsättningar för medborgarna att bo och verka utanför storstadsområdena, vilket bidrar till den regionala balansen. Jag bedömer också att ett nationellt basnät, rätt utformat, kan bidra till ett ökat kollektivt resande och därmed till ett minskat bilberoende. Med färre bilar på våra vägar minskar risken för olyckor samtidigt som biltrafikens negativa miljöpåverkan minskar. Därmed kan de trafikpolitiska målen om miljö och säkerhet lättare nås.

Tillsammans konkurrerar de kollektiva transportmedlen med bilen. Kvaliteten i de kollektiva transportmedlen är därför av avgörande betydelse för människors val mellan bil och andra färdmedel. Ett basnät med en lägsta kvalitet underlättar valet och kan öka andelen kollektivt resande. Kvalitetsmålen för trafiken i basnätet måste väljas med omsorg för att locka till kollektivt resande utan att det ekonomiska åtagandet från samhällets sida blir alltför stort.

Regionalpolitiska konsekvenser

Förslaget att definiera ett nationellt basnät på vilket regionalpolitiskt och fördelningspolitiskt motiverad trafik upphandlas har enligt min bedömning positiva effekter på den regionala balansen i Sverige.

Det skapar möjligheter för människor att bo och verka utanför storstadsområdena med bibehållen hög tillgänglighet till allmänna kommunikationsmedel.

Jämställdhetspolitiska konsekvenser

De långväga resorna är till allra största delen fritidsresor för såväl kvinnor som män. Däremot skiljer sig den näst vanligaste reseorsaken mellan män och kvinnor. Män reser mer i tjänsten än kvinnor för vilka besöksresor dominerar som andra reseorsak. Det finns dock ett viss sammanhang mellan inkomst och reseorsak såtillvida att kvinnor med högre lön reser mer i tjänsten än kvinnor med lägre lön. Oktat tjänsteresorna är skillnaden i reslängd mellan kvinnor och män obefintlig vid resor över tio mil. Män gör dock betydligt fler tjänsteresor än kvinnor. Bilen är det vanligaste färdmedlet vid långväga resor, bara 12 procent av männen väljer tåg, medan 20 procent av kvinnorna gör det.

Genom att kvinnor i större utsträckning än männen använder kollektiva färdmedel är min bedömning att ett nationellt basnät förbättra förutsättningarna för kvinnors möjligheter att resa och därmed ökad jämställdhet. En viktig aspekt i sammanhanget är mäns och kvinnors upplevelser av oro och otrygghet i transportsystemet. Studier har visat att kvinnor känner en större oro och otrygghet än män vid resor med kollektiva transportmedel, vilket å andra sidan kan innebära ett motstånd att resa. Sådana aspekter bör beaktas vid överväganden om kvaliteten i basnätet.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Jag har analyserat mina förslag utifrån eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, men ej funnit något som kan vara relevant för en sådan frågeställning

2.1.2 Principer för utformning av basnätet

Mitt förslag

Jag anser att det finns två huvudprinciper, samhällsekonomisk effektivitet och upphandling av trafik i konkurrens, vilka bör gälla vid utformning av det nationella basnätet.

Den första principen innebär att basnätet bör utformas så att det ger största möjliga samhällsekonomiska nytta till lägsta samhällsekonomiska kostnad med iakttagande av krav på regional balans.

Den andra principen innebär att trafiken skall organiseras och upphandlas så att fungerande marknader skapas. Genom att i möjligaste mån upphandla trafik i konkurrens skapas goda förutsättningar för trafik till rätt kvalitet och rätt kostnad.

Mina överväganden

Huvudprincip 1: Samhällsekonomisk effektivitet

Det nationella basnätet syftar till att skapa ett trafikutbud där detta är samhällsekonomiskt eller regionalpolitiskt motiverat men där trafik inte kan drivas på företagsekonomisk grund. Basnätet kommer således att utgöra ett komplement till övrig kommersiell långväga trafik och till den trafik som upphandlas av länstrafikhuvudmännen. Detta bör vara den första huvudprincipen vid utformningen av basnätet.

Syftet med ett basnät är alltså att bidra till att uppfylla de trafikpolitiska målen genom att - inom en begränsad ekonomisk ram - upphandla sådan trafik som annars sannolikt inte skulle komma till stånd. Annorlunda uttryckt innebär det att åstadkomma största möjliga samhällsekonomiska nytta till lägsta samhällsekonomiska kostnad med iakttagande av krav på regional balans.

Satsningar på ett basnät har alltså samma mål som de offentliga resursinsatserna inom infrastrukturområdet. Det gäller att skapa trafik respektive skapa förutsättningar för trafik som på bästa sätt bidrar till *"att erbjuda medborgarna och näringslivet i alla delar av landet en god, miljövänlig och säker transportförsörjning som är samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar"* enligt

Kommunikationskommitténs förslag till formulering av målen för den nya trafikpolitiken.

Detta innebär att de samhällsekonomiska principer för att värdera infrastrukturåtgärder som successivt utvecklats under de senaste decennierna kan användas även för att värdera alternativa förslag till trafiken på basnätet. Jag anser att såväl formerna för hur detta arbete närmare skall gå till som metoder för att beskriva regionalpolitiskt motiverad trafik bör analyseras ytterligare innan ställning kan tas till frågorna.

Huvudprincip 2: Upphandling i konkurrens

En andra huvudprincip vid utformningen av kompletteringstrafiken bör vara att denna skall upphandlas i konkurrens. Konkurrens ökar effektiviteten hos operatörerna och innebär därför fördelar för trafikanterna genom bättre utbud, lägre priser etc. Det innebär bland annat att sådan trafik som i dag utförs av SJ inte nödvändigtvis kommer att ske med järnväg eller med operatören SJ. SJ har dock goda förutsättningar att kunna vinna anbud genom sin effektivitet och marknadsdominans och kommer sannolikt att även i framtiden trafikera en stor del av järnvägsnätet. Det är dock viktigt att även andra operatörer ges likvärdiga möjligheter att konkurrera om trafiken för att denna ska utvecklas och anpassas efter trafikanternas efterfrågan.

Upphandling i konkurrens innebär dels intern konkurrens inom järnvägssektorn genom att öppna marknaden för fler järnvägsoperatörer, dels konkurrens mellan trafikslagen.

Det finns sannolikt exempel på interregionala trafiklösningar som är samhällsekonomiskt olönsamma med järnväg men lönsamma med busstrafik eller flyg. Det är viktigt för både samhället och de enskilda trafikanterna att sådana effektiva trafiklösningar kan komma till stånd inom ramen för basnätet.

Syftet med statlig upphandling av olönsam interregional persontrafik är i första hand att erbjuda medborgarna en god tillgänglighet samt att stödja olönsam järnvägstrafik i syfte att överbrygga de skillnader mellan samhällsekonomiska kostnader och företagsekonomiska kostnader som anses föreligga i dagens system.

Vid upphandlingen av interregional persontrafik bör olika transportslag kunna övervägas. Valet bör styras utifrån följande faktorer:

- Tillgång till och utnyttjande av infrastruktur,
- samhällsekonomiska kostnader,
- restid,
- möjlighet till samfinansiering med regionala aktörer.

En övergripande princip som bör gälla är att statens upphandlade trafik i första hand inte skall konkurrera med kommersiell trafik.

Trafiktekniska principer

Vid utformningen av trafikeringen anser jag det väsentligt att vissa kriterier uppfylls för att trafiken ska bli så effektiv som möjligt för trafikanterna och för samhället. Inom trafiksektorn finns sedan länge erfarenhet och kunskap om vilka faktorer som har störst betydelse för trafikanterna. Det gäller framför allt följande faktorer:

- *Direktförbindelse mellan större orter.* Byten upplevs alltid som besvärande och bytestiden värderas normalt till tre gånger restiden. Direkta resor utan byten är därför viktigt för trafikanterna.
- *Bekväma byten och korta väntetider.* I många reserelationer kan inte byten undvikas, men de bör då orsaka så lite besvär som möjligt för trafikanten. Omstigning bör i största möjliga utsträckning ske med korta gångavstånd, helst direkt över perrong eller på samma hållplats. Väntetiden bör vara kort men ändå tillräckligt lång för att även personer med begränsad rörlighet ska hinna byta.
- *Regelbunden tidtabell.* Det har ett värde för trafikanterna att veta att tåget eller bussen avgår med jämna tidsintervall. Regelbundna tidsintervall gör det också möjligt att lättare planera byten mellan linjer.
- *Samordning av taxor och taxesystem.* För trafikanten ska det inte ha någon betydelse vilken operatör som trafikerar en linje. En taxesamordning underlättar resandet och bidrar till att göra det kollektiva resandet attraktivt.

Enligt min bedömning bör dessa kriterier utgöra grundprinciper vid utformningen av basnätet.

2.1.3 En tågtrafikplan på det nationella basnätet

Mitt förslag

Jag föreslår att all interregional persontrafik på järnväg samordnas i en nationell tågtrafikplan. En frekvens på minst var annan timme bör eftersträvas som lägsta trafikstandard. Särskild hänsyn måste tas till godstrafikens behov av kapacitet. Vidare skall det vara möjligt att ersätta vissa avgångar med andra transportmedel, t.ex. buss.

Ett särskilt rikstrafikombud bör ges i uppdrag att tillsammans med operatörer, trafikhuvudmän, tågtrafikledning och Banverket utforma en sådan tågtrafikplan för persontrafik på järnväg enligt de principer som skall gälla för det nationella basnätet. Kan enighet inte nås i fråga om tågtrafikplanens utformning, bör tågtrafikplanen i den del som avser samordning av den interregionala trafiken slutligt fastställas av rikstrafikombudet. Särskild hänsyn bör här tas till godstrafikens behov

Tågtrafikplanen bör uppdateras i samband med de långsiktiga infrastrukturplanerna.

Samarbetsformerna inom ramen för Samtrafiken i Sverige AB bör utvecklas

Mina överväganden

Den interregionala trafiken påverkar regionala och lokala transportsystem genom att dessa ofta svarar för den första och sista länken i resan. Bästa möjliga samordning av de interregionala och såväl regionala som lokala transportmedel är avgörande för kollektivtrafikens attraktionskraft.

Samhällets direkta inflytande på utformningen av järnvägstrafiken är i dag begränsad. Trots mycket stora investeringar i järnvägsnätet under de senaste åren finns ingen garanti för att den samhällsnytta som investeringskalkylerna baseras på verkligen uppnås.

Jag ser främst två skäl till att den interregionala persontrafiken på järnväg skall inordnas i en nationell tågtrafikplan. För det första anser jag att vissa ramar för trafiken utifrån samhällsekonomiska principer måste läggas fast. Genom detta kan de stora investeringar som riksdag och regering har beslutat om inom järnvägsområdet, t.ex. i form av stamnätsplan, tas till vara på ett bättre sätt. Jag menar nu inte att trafik skall tvingas över till järnväg, utan att den järnvägstrafik som bedrivs skall bli så effektiv som möjligt. För det andra framförs från skilda håll

järnvägens systemegenskaper som gör det lämpligt att inordna järnvägstrafiken i fasta planer.

Med mitt förslag att staten ansvarar för trafikomfattningen i ett nationellt basnät genom upphandling av trafiklinjer, anser jag det skäligt att staten också har möjlighet att lägga fast vissa ramar för trafikeringen på dessa linjer, inte minst för att kunna följa upp ingångna avtal. Dessutom underlättas sannolikt upphandlingsprocessen med fasta ramar för trafikomfattningen.

I utredningsarbetet har det tydligt framkommit en skillnad i fråga om godstrafik och persontrafik på järnväg. Marknaden för godstrafik, oavsett transportslag, styrs av konjunktorens svängningar och därmed beroende av relativt kort framförhållning. Enligt min uppfattning gäller detta såväl den s.k. vagnslasttrafiken som s.k. systemtåg som ofta utgör en länk i industrins logistikkedja.

Marknaden för persontransporter däremot, är beroende av betydligt längre framförhållning och stabilitet. Tåget utgör ofta en länk i en resekedja där bl.a. trafikhuvudmännen planerar sin anslutande trafik efter den interregionala trafiken. Även resenären sätter stort värde på stabilitet då det ger förutsättningar att "lära sig" tågens avgångs- och ankomsttider. Jag anser därför att det rimligt all persontrafik på järnväg samordnas inom vissa ramar i en tågtrafikplan för all interregional persontrafik på järnväg.

Kollektiva transportmedel måste ha en hög turtäthet för att tillgodose resenärernas krav. Samtidigt innebär en hög turtäthet att vissa avgångar under dagen kommer att ha låg beläggning, vilket kan medföra ökade kostnader för operatören. Lönsamheten i de kommersiellt intressanta relationerna kan därmed minska och ersättningskraven i de upphandlade relationerna ökar.

Avvägningen mellan kraven på hög turtäthet och risken för minskad lönsamhet är svår. Tillräcklig turtäthet kan emellertid innebära att det totala resandet ökar vilket skulle kunna bidra till lönsamhet på linjen. Genom att erbjuda fasta avgångar varje eller varannan timme känner resenären igen sig samtidigt som det ger en god överblick över trafikutbudet.

I den avvägning som jag har gjort anser jag att ett intervall på två timmar bör eftersträvas på de flesta trafiklinjerna i en tågtrafikplan för basnätet. Om resandeunderlaget är lågt bör ett glesare intervall övervägas, och i trafikstarka relationer ett tätare intervall kunna tas i beaktande.

Samordningen i en tågtrafikplan är inget självändamål utan måste utgå från resenärens behov av att kunna resa på ett smidigt och överskådligt sätt. Även om fasta ramar för den interregionala persontrafiken på järnväg läggs fast i en tågtrafikplan anser jag att det

finns rent ekonomiska intressen för skilda operatörer att samverka. Detta bör därigenom skapa bättre förutsättningar för järnvägen och locka fler resenärer till tåget.

En sådan tendens har jag också noterat inom järnvägsområdet i Storbritannien. Genom samverkan med sina konkurrenter kan de olika järnvägstrafikföretagen erbjuda en bättre produkt som genererar mer resande och därmed bidrar till ett bättre ekonomiskt resultat.

Utgångspunkten för utformningen av en tågtrafikplan bör således vara marknaden. Tågtrafikplanen måste också innehålla ett visst mått av systematik såsom turtäthet och frekvens eftersom det är två faktorer som resenären värdesätter.

Med en regelbundenhet i trafikutbudet fås en viss symmetri kring en s.k. symmetrilinje som utgörs av tågens mötestid på en trafiklinje med regelbunden tidtabell. Denna symmetrilinje bör vara densamma för samtliga trafiklinjer för att koordineringen mellan de olika trafiklinjerna skall fungera. Redan i dag tillämpas denna princip inom pendeltrafikområdena i och kring Stockholm, Göteborg och Malmö samt i Östergötland.

Det är dock angeläget att dessa symmetrilinjer anpassas till varandra för att optimera trafiken.

Enligt min bedömning ger en systematiserad tågtrafikplan för den interregionala persontrafiken på järnväg kapacitetsvinster som kan komma godstrafiken tillgodo.

Utformning av en tågtrafikplan är en process som tar en viss tid i vilken de olika intressenterna bör ha ett visst inflytande. Jag anser därför att ett särskilt rikstrafikombud bör ges i uppdrag att tillsammans med bl.a. trafikhuvudmän och trafikverken utforma förslag till tågtrafikplan för basnätet utifrån de principer som jag har redovisat. I det fall intressenterna och rikstrafikombudet inte kan enas om förslaget till tågtrafikplan, bör rikstrafikombudet slutligen fastställa förslaget med utgångspunkt i samordningen av trafiken i basnätet. Samordningsskäl bör således ha företräde vid det slutliga ställningstagandet angående trafikplanen. Detta kan emellertid komma i konflikt med högprioriterade godståg eller pendeltrafik i trafikhuvudmännens regi. Jag anser att statens ekonomiska engagemang i trafiken i basnätet, vilket sker från regionalpolitiska och samhällsekonomiska utgångspunkter, gör det skäligt att staten också slutligen lägga fast ramarna för trafikeringen.

Tågtrafikplanen bör vara ett dokument som ständigt hålls levande samtidigt som en viss stabilitet krävs. Vidare bör trafikavtal mellan staten och operatörerna vara av viss längd för att ge operatören möjlighet till vissa investeringar och utveckling av trafiken. Tågtrafikplanen bör därför revideras med jämna intervall. Jag finner det

lämpligt att revidering av tågtrafikplanen sker vart fjärde år och samordnas med revideringen av de långsiktiga investeringsplanerna. Därmed ges riksdagen en möjlighet att ta ställning till inriktningen av såväl investeringar i basnätets infrastruktur som trafikeringen inom detta nät.

Det är emellertid viktigt att ett rikstrafikombud, som föreslås få samordningsansvaret för trafiken, inte utvecklas till ett centralt planeringsorgan utan kontakt med marknaden. Den dynamik som normalt finns på en marknad måste bibehållas och utvecklas. Detta kan åstadkommas genom att rikstrafikombudet ägnar mycket kraft åt uppföljning av trafik och avtal. Därigenom kan ombudet skaffa sig goda kunskaper om marknaden och marknadens utveckling. Rikstrafikombudet bör även kunna ta initiativ till och arbeta med förbättringar av tågtrafikplanen under perioden och inom de ramar som fastställs.

Jag ser samordning som ett strategiskt kriterium för att göra kollektivtrafiken tillgänglig och öka dess andel av det långväga resandet. En viktig aspekt på trafiken i ett nationellt basnät är därför att den skall bedrivas enligt en på förhand fastställd tidtabell. Med detta menar jag att resenären i förhand skall kunna ta del av information och planeras sin resa med byten, alternativa resvägar, avgångar m.m. Därför måste de informationssystem som i dag finns för att planera sin resa utgöra ett viktigt inslag i samordningsarbetet.

Redan i dag fungerar Samtrafiken i Sverige AB som samordningsorgan mellan SJ, trafikhuvudmännen och Gotlandstrafiken och utgör enligt min uppfattning en mycket god grund att arbeta vidare på. En utgångspunkt i detta arbete bör vara att operatörerna är direkt representerade i Samtrafikens arbete och inte deltar via rikstrafikombudet. Jag ser emellertid inga hinder till att rikstrafikombudet ingår som ägare i Samtrafiken. Rikstrafikombudet bör därför få i uppdrag att tillsammans med Samtrafiken i Sverige AB och dess ägare utveckla arbetsformerna med avseende på samarbetsformer med nya aktörer.

2.2 Ansvar för samordning och upphandling av trafik på basnätet

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild funktion med ansvar för upphandling och samordning av trafiken på basnätet bör inrättas. En sådan funktion bör benämnas rikstrafikombud och vara fristående från såväl trafikverken som andra myndigheter inom transportområdet.

Rikstrafikombudet skall på uppdrag av staten definiera ett grundutbud och upphandla trafik i basnätet, samt följa upp ingångna trafikavtal. Vidare bör rikstrafikombudet fastställa ramar och villkor samt svara för samordningen av all interregional persontrafik på järnväg enligt en särskild tågtrafikplan, samt bekräfta överenskomna villkor i avtal mellan operatör och staten. I denna process skall rikstrafikombudet samverka med trafikhuvumännen för att erhålla så goda kollektivtrafiklösningar som möjligt.

Rikstrafikombudet skall ekonomiskt kunna bidra till regional trafik som upphandlas av trafikhuvudmännen om trafiklinjen på så sätt kan göras attraktivare och ingår i basnätet. Vidare skall trafikhuvumännen kunna bidra till upphandling av trafik i basnätet om trafiken därigenom även kan betjäna lokala eller regionala resor.

Jag anser att SJ:s roll som operatör bör renodlas och att det eventuella samhällsansvar som SJ i dag tar för järnvägstrafik skall överstas av rikstrafikombudet.

Mina överväganden

Ansvar för olönsam trafik har tidigare delats mellan olika organisationer. Delegationen för köp av viss kollektivtrafik som är knuten till Banverket svarar i dag för upphandling av den olönsamma interregionala persontrafiken på järnväg samt flygtrafik mellan Östersund och Umeå. Upphandlingen av färjetrafik till och från Gotland har skett genom tillkallandet av en särskild förhandlare för statens köp av färjetrafik till och från Gotland (K 1996:01). Vidare förekommer kommunalt stöd till vissa interregionala flyglinjer.

Kommunikationskommittén har i sitt slutbetänkande föreslagit att ett särskilt rikstrafikombud får ansvar för upphandling av all olönsam trafik. Dessa tankar utgör grunden till mitt förslag.

Jag anser att statens upphandling av interregional persontrafik bör utvecklas genom att en särskild funktion, fristående från trafikverken, får ansvaret för interregional trafikförsörjning som inte kan bedrivas på kommersiella villkor. En sådan funktion bör benämnas rikstrafikombud. Rikstrafikombudets främsta uppgift blir att definiera ett grundutbud av trafik inom basnätet samt att upphandla denna trafik.

Jag har tidigare föreslagit att all interregional persontrafik på järnväg bör ingå i basnätet. Det bör därför vara rikstrafikombudets uppgift att samordna även denna trafik och för statens räkning teckna avtal om denna trafik.

Ett rikstrafikombud bör inte vara huvudman för trafiken i form av en statlig trafikhuvudman. I stället bör rikstrafikombudet utgöra en funktion som på uppdrag av regeringen svarar för upphandling, samordning och uppföljning av trafiken i basnätet. Rikstrafikombudet kan också betraktas om ombud för resenären i uppföljning av de avtal om trafik som tecknas så att resenären får den kvalitet som samhället satt som mål för trafiken i det nationella basnätet.

Samverkan med trafikhuvudmännen

Trafikhuvudmännen är beroende av trafiken i det nationella basnätet för planering av sin trafik. Redan i dag finns ett omfattande samarbete mellan SJ och trafikhuvudmännen där SJ upplåter plats i sina fjärrtåg åt arbetspendlare m.m. som reser på länsvisa månadskort. Inomlansresor är härvid inget problem utan det är först när pendlingsresorna sträcker sig utanför det egna länet som samordningsproblemen uppstår. Det är avsevärt mycket dyrare att pendla på månadsbiljett över en länsgräns än inom ett och samma län, även om resans längd är betydligt kortare.

Det måste därför vara möjligt för trafikhuvudmännen att även ekonomiskt kunna samverka med rikstrafikombudet och därigenom öka möjligheterna för dagliga arbetsresor över en länsgräns.

Vid upphandling av trafik skall rikstrafikombudet samverka med trafikhuvudmännen för att åstadkomma en samordnad trafik som underlättar för resenärerna att resa från dörr till dörr. Lokala transporter utgör i många fall den första eller sista delen av resan.

Av de 700 miljoner kronor som Kommunikationskommittén föreslagit till upphandling av interregional trafik beräknas ca 200 miljoner kronor vara dagens statsbidrag till trafikhuvudmännen för köp av viss kollektivtrafik. Vissa trafikhuvudmän anser att detta bidrag är

nödvändigt för att kunna bedriva järnvägstrafik. Jag anser därför att de medel som i dag är bidrag till trafikhuvudmän bör kunna användas för upphandling av regional kollektivtrafik i samverkan mellan rikstrafikombudet och trafikhuvudmännen. Bidraget bör främst utgå till trafik som sammanbinder länen och som därmed kan betraktas som interregional. Bidrag bör endast betalas ut där trafikhuvudmännen är överens om trafikupplägget. Exempel på sådan trafik är Bergslagspendeln mellan Västmanlands och Dalarnas län eller ersättningstrafiken längs Inlandsbanan.

Rikstrafikombudet bör ges i uppdrag att i samråd med trafikhuvudmännen dra upp de närmare riktlinjerna för ett sådant samarbete.

Rikstrafikombudets organisation

Rikstrafikombudet bör utgöra en i förhållande till trafikverken självständig organisation. Även om majoriteten av den upphandlade trafiken kommer att utgöras av järnvägstrafik anser jag att det är inte är lämpligt att samordna rikstrafikombudet och Banverket i samma organisation av flera skäl. Det tyngsta skälet anser jag vara den uppföljning av avtal och trafik som bör vara en av ombudets uppgifter.

Avtalen mellan staten i form av rikstrafikombudet och operatörerna bör kunna utvecklas och bl.a. förenas med vitesklausul om rätt kvalitet inte erhålls. En sådan kvalitetsfaktor kan vara punktlighet. Om den dåliga punktligheten skulle bero på Banverket går regressrätten tillbaka till den organisation som utdömer vite om Banverket och rikstrafikombudet utgör olika delar i samma organisation. Ett sådant förhållande anser jag vara direkt olämpligt. Av motsvarande skäl anser jag att rikstrafikombudet inte bör knytas till något av trafikverken utan vara helt fristående från alla trafikverk.

Det är naturligtvis möjligt att rikstrafikombudet skulle kunna inlemmas dels i en annan befintlig myndighet såsom Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), dels i en ny myndighet inom transportområdet, t.ex. en särskild organisation som svarar för myndighetsfrågorna inom järnvägssektorn.

I mina ögon är rikstrafikombudet en liten och flexibel organisation som arbetar utifrån kommersiella förutsättningar och nära marknaden. Såväl SIKA som en ny organisation med myndighetsuppgifter inom järnvägsområdet riskerar att komma en bit från marknaden. Det finns därmed en icke obetydlig risk att rikstrafikombudet utvecklas till ett centralt planeringsorgan, vilket skulle vara förödande för järnvägstrafiken. Det är emellertid av yttersta vikt att ett

rikstrafikombud inte isoleras från den kollektiva transportmarknaden. Därför bedömer jag att ett nära samarbete med såväl Banverket, med sitt sektorsansvar för järnväg, som Vägverket med sitt sektorsansvar för kollektivtrafik vara av yttersta vikt.

Rikstrafikombudet är statens organ som ansvarar för trafikförsörjningen i det nationella basnätet. Genom att riksdagen slutligen fastställer tågtrafikplanen för basnätet tillgodoses samhällets intresse i denna del.

Jag anser emellertid att det allmänna bör ha ett inflytande på rikstrafikombudets arbete, inte nödvändigtvis i det löpande dagliga arbetet utan mer med avseende på inriktning och ramar för verksamheten. Därför bör ett råd, som bl.a. består av företrädare för samhället, resenärer och handikapporganisationer, kopplas till rikstrafikombudet.

Rikstrafikombudet skall upphandla trafik i konkurrens. Jag anser därför det direkt olämpligt att enskilda operatörer, oavsett storlek, är representerade i rikstrafikombudets råd.

2.2.1 Roll och förhållande till trafikverken

Mina bedömningar

Jag har tidigare redogjort för min syn på rikstrafikombudet och dess organisation. Rikstrafikombudet bör utgöras av en helt fristående funktion och inte knytas till något trafikverk annars finns risk för dubbla och otydliga roller mellan trafikverken och rikstrafikombudet. Jag ser däremot att rikstrafikombudet skall etablera ett nära samarbete med trafikverken och SIKa och bl.a. utnyttja deras utredningsresurser m.m.

2.2.2 Konsekvenser av förslaget

Mina bedömningar

Med ett särskilt rikstrafikombud som ansvarar för trafiken i ett nationellt basnät renodlas rollerna, inte minst inom järnvägsområdet. Jag anser att statens ansvar för trafikförsörjningen blir tydligare med ett särskilt rikstrafikombud än om Banverket skall ansvara för såväl trafikförsörjning som banhållning inom järnvägsområdet.

Ett från trafikverken helt fristående trafikombud leder inte heller till misstankar om favorisering av det egna trafikslaget på bekostnad av övriga trafikslag.

Ett särskilt rikstrafikombud kan vidare koncentrera sig på uppgiften att samordna trafik och att följa upp kvaliteten av den trafik som bedrivs enligt avtal med staten. Därigenom splittras inte resurser på andra uppgifter.

En nackdel med rikstrafikombudet i en särskild organisation kan vara ökade administrationskostnader för staten. Jag anser dock att en särskild funktion som upphandlar trafik i konkurrens snabbt blir experter inom sitt område, varför upphandlingsprocessen i sig genererar effektivitetsvinster som kan finansiera en egen funktion för rikstrafikombudet. Jag bedömer risken för "överadministration" som liten genom att rikstrafikombudet anlitar såväl trafikverkens som SIKA:s utredningsresurser.

2.3 Upphandling och avtal om trafik på basnätet

Mitt förslag

Jag föreslår att staten genom rikstrafikombudet upphandlar företagsekonomiskt olönsam trafik som är regionalpolitiskt motiverad i basnätet. Utgångspunkten för statens upphandling bör vara dagens trafik oberoende av vem som i dag upphandlar trafiken. Genom att ta tillvara de effektiviseringar som upphandling i konkurrens medför kan trafikvolymen ökas

Jag föreslår vidare att all interregional järnvägstrafik bör bedrivas enligt avtal med staten. Någon särskild företrädesrätt för kommersiell persontrafik på järnväg bör därför inte ges åt SJ.

Upphandling av trafiken i basnätet skall följa bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. I fråga om upphandlad järnvägstrafik bör även denna upphandlas i internationell konkurrens.

Upphandlingsmodeller av trafik i basnätet

Upphandling av färjetrafik

Staten upphandlar i dag färjetrafik mellan Gotland och fastlandet. Utgångspunkten för min bedömning av upphandlad färjetrafik är riksdagens beslut år 1995 att staten skall garantera en tillfredsställande person- och godstrafikförsörjning mellan fastlandet och Gotland.

Enligt min uppfattning bör staten även i fortsättningen upphandla färjetrafik mellan fastlandet och Gotland. Denna trafik bör ingå i det nationella basnätet och samordnas med annan trafik för att möjliggöra smidiga resor till och från Gotland.

År 1996 tecknade staten med Gotlandslinjen AB ett avtal utan bortetidsgräns, men med möjlighet för staten att säga upp avtalet till förnyad förhandling.

Min grundläggande uppfattning beträffande trafikavtal är att de bör omfatta en viss längd. Jag anser därför att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl att säga upp avtalet. I det fall riksdagen beslutar om en särskild organisation för statlig upphandling av trafik, bör denna organisation för statens räkning i första hand följa upp det nuvarande avtalet och vid ett senare tillfälle, när särskilda skäl finns, föreslå uppsägning av avtalet och påkalla en ny upphandling av trafiken.

Upphandling av flygtrafik

Det svenska inrikesflyget opererar i huvudsak på en fungerande marknad. Samhällets stöd inskränker sig till subventioner i vissa flygplatser, kommunalt stöd till vissa flyglinjer samt statlig upphandling av flygtrafik mellan Östersund och Umeå.

Riksdagen har uttalat att det föreligger ett intresse för staten att säkerställa ett grundläggande utbud av flygtrafik mellan Umeå och Östersund. Trafiken på denna sträcka har med hänsyn till sjukvårdens

organisation en särställning som motiverar särskilda insatser för att trygga flygförbindelsen.

Statens kostnader för denna trafik står i förhållande till flygplansstorlek. Ett mindre flygplan ger lägre kostnader för staten. Det avgörande skälet för val av flygplan är svårigheter att sprida inskrivningen av patienter till andra tider på dagen än morgonen. Ett mindre flygplan skulle mycket väl klara den trafikuppgift som finns, men då med utökat antal turer. Detta innebär emellertid svårigheter för sjukhuset med sina nuvarande rutiner.

Så länge staten står för kostnaderna finns inga incitament för sjukvårdsorganisationen att ändra rutinerna för att anpassa dessa efter ett annat inskrivningsintervall och därmed bidra till sänkta kostnader för staten.

Jag är dock inte beredd att föreslå någon förändring av upphandling av flygtrafik mellan Östersund och Umeå med anledning av det uttalade statliga ansvaret för denna trafikförsörjning.

Utöver den statligt upphandlade trafiken mellan Östersund och Umeå finns ett statligt engagemang i driften av vissa kommunala flygplaster. Dessutom finns ett kommunalt åtagande i flygtrafiken där kommunerna utöver den direkta driften av flygplatser också har ett ekonomiskt åtagande i någon form i driften av flyglinjen. Oftast är då trafikunderlaget inte tillräckligt för att flygbolaget att nå lönsamhet på trafiklinjen medan det lokala och regionala behovet av flygtransporttjänsten är stort och inte kan undvaras. Flygplatsen eller flygplatsens huvudman stödjer då flygbolaget ekonomiskt så att trafiken säkras. Exempel på flyglinjer som har ett omfattande kommunalt stöd är förbindelser mellan Stockholm-Arlanda och Sveg, Arvidsjaur, Vilhelmina, Lycksele och Gunnarns flygplatser. Det regionala behovet av dessa linjer är stort i och med att det nästan inte finns några godtagbara alternativ till denna trafik, samtidigt som trafikunderlaget är för litet för att bära trafiken på kommersiell grund.

Jag anser att upphandling av ny flygtrafik endast bör förekomma i undantagsfall. Rikstrafikombudet bör dock inom givna ekonomiska ramar kunna överväga olika alternativ för en godtagbar trafikförsörjning mellan Norrland och andra delar av Sverige.

Upphandling av busstrafik

I dag sker ingen statlig upphandling av långväga busstrafik. Däremot upphandlar trafikhuvudmännen busstrafik såväl inom som mellan sina län. Ett exempel på sådan busstrafik är ersättningstrafiken längs Inlandsbanan.

Enligt min bedömning har staten ett övergripande intresse av att interregional busstrafik som bedrivs mellan län samordnas mellan länen till resenärernas bästa. Rikstrafikombudet bör därför ha möjlighet att överväga busstrafik som alternativ eller komplement till upphandling av tåg- eller flygtrafik i basnätet.

Jag anser dock att motsvarande statsbidrag som utbetalas till trafikhuvudmännen i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län för ersättningstrafik längs Inlandsbanan bör kunna användas till upphandling av denna trafik under förutsättning att en samordning av trafiken mellan trafikhuvudmännen kan ske. Upphandlingen bör kunna göras antingen av rikstrafikombudet eller av trafikhuvudmännen gemensamt.

Järnvägstrafik

I Sverige har under de senaste åren pågått en utveckling mot att avreglera järnvägsmarknaden. Det senaste beslutet i denna process togs av riksdagen år 1995.

SIKA har i en rapport till regeringen den 15 augusti 1995, "Järnvägstrafikens nya förutsättningar 1 juli 1996", redovisat konsekvenser av regler för att främja konkurrens på det statliga bannätet. Av rapporten framgår att det ännu är för tidigt att utvärdera reformen, men SIKA pekar ändå på förhållanden som påverkar förutsättningarna för att konkurrensen skall kunna öka inom järnvägssektorn. SIKA behandlar i sin rapport svårigheter som finns för nya aktörer att träda in på marknaden, att SJ har en dominerande förhandlingsposition genom kontrollen av de s.k. gemensamma funktionerna samt att tillgången till rullande materiel är en central fråga för konkurrens inom sektorn.

Jag har i mitt betänkande föreslagit att all upphandling av olönsam trafik bör ske i konkurrens och delar SIKA:s uppfattning om bristande konkurrens som hittills har visat sig inom järnvägssektorn. Enligt min uppfattning är det därför nödvändigt att vidta åtgärder som ökar möjligheten och framför allt trovärdigheten i upphandling av järnvägstrafik i konkurrens. Under avsnitt 2.3.1 "Konkurrensförhållanden inom järnvägsområdet" utvecklar jag dessa tankar.

Kommunikationskommittén föreslår i sitt betänkande att SJ får företrädesrätt på ett företagsekonomiskt lönsamt affärsbanenät samt att regeringen, efter förslag från SJ, bör fastställa affärsbanenätet som SJ får företrädesrätt på. Vidare sägs att företrädesrätten bör vara förenat med vissa krav från staten. De företagsekonomiskt lönsamma linjerna

kompletteras av ett nationellt basnät som upphandlas av staten i samarbete med trafikhuvudmännen.

Enligt min bedömning går det att peka ut järnvägslinjer som är klart lönsamma och järnvägslinjer som är klart olönsamma. Däremellan finns ett antal linjer för vilka det inte går att med tydlighet säga om de är lönsamma eller olönsamma. Genom att ge en operatör i uppdrag att peka ut de lönsamma delarna kan denne minska sin affärsrisk om de tveksamt lönsamma linjerna definieras som olönsamma. Det är därför inte otänkbart att omfattningen av de olönsamma delarna i basnätet överstiger den i dag av staten upphandlade trafiken om en operatör tillåts att definiera de lönsamma delarna. Samtidigt kan det finnas andra operatörer som med andra trafikupplägg m.m. skulle kunna bedriva lönsam trafik på dessa linjer.

Jag kan se tre alternativ på Kommunikationskommitténs förslag:

- SJ definierar affärsbanenätet och får företrädesrätt till trafikering av detta nät. Statens krav begränsas till avkastningskrav på SJ.
- SJ definierar affärsbanenätet och får företrädesrätt till trafikering av detta nät. Statens krav innebär att trafikeringsrätten förenas med trafikeringsplikt till angränsande matarlinjer eller motsvarande.
- Järnvägsmarknaden definierar vad som är lönsam respektive olönsam trafik i en process där betalningsviljan mäts genom att trafikeringsrätten regleras i avtal med staten.

*SJ definierar affärsbanenätet och får företrädesrätt till trafikeringen.
Staten ställer enbart avkastningskrav på SJ*

Detta alternativ ger SJ stor handlingsfrihet inom de ekonomiska ramar som riksdagen beslutar om. SJ får ett avgörande ansvar för trafikutbud, prissättning och långsiktig utveckling av den kommersiella trafiken. Någon samordning mellan den kommersiella trafiken med olönsam trafik är då utifrån statens sida inte möjlig. Statens möjligheter begränsar sig här till att utöva sina ägarintressen mot SJ:s ekonomiska resultat.

En fördel med alternativet är att SJ får möjlighet att utifrån sin kunskap om marknaden själv föreslå ett kommersiellt nät där stordrifts- och samordningsfördelar är en naturlig bas. Konkurrensförhållandet mellan järnvägstrafik och andra trafikslag, främst bil och flyg, visar sig i SJ:s förslag i enligt intentionerna i Kommunikationskommitténs betänkande.

En nackdel som jag ser med ett sådant alternativ är främst ekonomiska. Genom att det lönsamma nätet kompletteras av ett

järnvägsnät inom vilket staten upphandlar trafiken kommer med stor sannolikhet kostnaderna för upphandling av järnvägstrafik att öka.

Som en följd av de krav som staten ställer på SJ:s avkastning kommer effekten att bli något mindre än de medel som riksdagen anslår till upphandling av järnvägstrafik. Frågan om kraven är rätt ställda eller om någon annan operatör skulle kunna bedriva trafiken på ett effektivare sätt förblir dock obesvarad.

Ytterligare en risk som jag ser med denna modell är att SJ som dominerande operatör skulle kunna använda en förmodad övervinst från kommersiell trafik som täckningsbidrag till olönsam trafik. Detta är en möjlighet för en dominerande aktör att merutnyttja sina fordon och andra produktionsresurser till marginalkostnad på angränsande linjer. Detta kan försvåra för andra operatörer att komma in på marknaden.

Med en enda operatör som själv definierar och utan annan styrning än ekonomiska avkastningskrav och själv tar ansvar för den kommersiella trafiken finns en uppenbar risk i att trovärdigheten i konkurrensupphandling av den olönsamma trafiken allvarligt skadas. Viljan från andra aktörer att lämna anbud kan bli mycket låg.

I detta alternativ ligger också en risk för osäkerhet över tiden beträffande trafikutbudet för den kommersiella trafiken. Höga avkastningskrav kan leda till färre avgångar och lägre frekvens, medan för lågt ställda krav kan leda till andra risker som jag tidigare har redogjort för. Vidare kan styrningen och samordningen mellan kommersiell och upphandlad trafik, såväl den interregionala som regionala, försvåras om den kommersiella trafiken ges företrädesrätt utan förpliktelser.

*SJ definierar affärsbanenätet och får företrädesrätt till trafikeringen
Staten ställer krav på trafikeringsplikt tillsammans med
trafikeringsrätten*

Ett alternativ där trafikeringsrätt till lönsamma delar kombineras med trafikeringsplikt på olönsamma delar ger möjlighet till viss styrning av den kommersiella trafiken.

En fördel med detta alternativ är att SJ enligt avtal med staten genom rikstrafikombudet åtar sig viss basstandard på den trafik som inte bedöms vara kommersiellt lönsam. Särskilt intressant borde det vara att sluta sådana avtal i de stråk som exemplifieras i Kommunikationskommitténs slutbetänkande. I dessa stråk finns det naturliga samordningsfördelar att hämta om SJ både svarar för den kommersiella trafiken och övrig interregional persontrafik.

Upphandling av den olönsamma trafiken i basnätet kan emellertid försvåras genom att en operatör får möjlighet att utnyttja nätverksfördelar som andra operatörer inte har möjlighet till. De nackdelar som ett monopol för med sig kvarstår således. Erfarenheter från statens upphandling av olönsam interregional persontrafik på järnväg och trafikhuvudmännens upphandlingar visar på betydande kostnadsbesparingar när marknaden går från monopol till konkurrens. Kostnadsbesparingar på cirka 20–25 procent har kunnat uppvisas.

Den allvarligaste invändningen som jag har mot detta alternativ är dock att jag bedömer att det strider i intentionerna i EU:s järnvägspolitik. Av vitboken "En strategi för vitalisering av Gemenskapens järnvägar" framgår att Kommissionen förespråkar en förändring från ett system med skyldigheter som åläggs staten och med kontrakt som styr dessa skyldigheter till ett förfarande med kontrakt som förhandlas fram mellan staten och järnvägsaktören för alla typer av allmänna kommunikationer. Dessa skall tydligt specificera både den tjänst som skall tillhandahållas och den compensation som skulle betalas. Det ekonomiska bidraget skall vara öronmärkt för att täcka bördan av tillhandahållandet av icke-kommersiella tjänster.

Enligt min bedömning bör således trafikeringsplikten för olönsamma linjer förenas med ett avtal om ekonomisk compensation för att bedriva den olönsamma trafiken. Det går visserligen att kombinera kommersiell trafik med avtal om olönsam trafik, med eftersom Kommissionen anser att marknadskrafter bör föras in i verksamheten och min bestämda uppfattning är att den olönsamma trafiken skall upphandlas i konkurrens rimmar detta alternativ illa med min syn på saken.

Järnvägsmarknaden definierar vad som är lönsam respektive olönsam trafik i en process där betalningsviljan mäts genom att trafikeringsrätten regleras i avtal med staten

I detta alternativ görs ingen skillnad på kommersiell respektive olönsam trafik såtillvida att en operatör föreslår vilka linjer som skall hänskjutas till den ena eller andra kategorin. I stället överläts åt marknaden och operatörernas kreativitet att dra gränsen.

Alternativet förutsätter dock att konkurrensförhållandena blir lika mellan SJ och andra aktörer. Om andra tänkbara anbudsgivare skulle uppfatta förhållandena som ofördelaktiga eller att SJ skulle kunna dra fördelar av att kontrollera vissa funktioner som även andra operatörer måste utnyttja, finns risk för att fördelarna med konkurrensupphandling ointetgörs.

Jag ser ett antal fördelar med ett sådant alternativ. För det första finns goda möjligheter tillsamordning och styrning av trafiken. De avtal som tecknas med staten om trafik kan noga reglera såväl kvalitet på trafiken som kvantitet, dvs. antal avgångar och deras fördelning över dygnet. Utbudet kan då bli stabilt över tiden, något som är väsentligt för såväl resenären som trafikhuvudmän som har att planera bl.a. anslutande matartrafik.

Alternativet ger bättre konkurrensförhållanden eftersom alla anbudsgivare får samma utgångspunkter. Även de olika aktörernas roller blir tydligare genom att SJ då ges möjlighet att utvecklas till en operatör på marknadens villkor.

En nackdel med detta alternativ är svårigheten att bestämma omfattningen eller grupperingen av de linjer som skall upphandlas. Erfarenheterna av den brittiska modellen kan inte direkt överföras till svenska förhållanden, eftersom trafikunderlag och andra förutsättningar är vitt skilda.

En annan nackdel är risken med alltför reglerade krav som ligger fast under en längre period i form av linjenät, restider turtäthet etc, vilket kan hindra en utveckling i konkurrens med andra färdmedel. Avtal om trafik innebär att marknadsanpassningar sker med en viss tröghet genom kravet på relativt långa avtalstider och genom att innehavaren under avtalstiden inte utmanas av andra operatörer. Utformningen av trafikavtalen innebär dessutom i sig en tolkning av marknadens krav, som kan visa sig mindre bra.

Mina överväganden

För den del av basnätet där trafiken inte går att bedriva på företagsekonomiska grunder anser jag att trafiken skall upphandlas. Jag har ovan redovisat mina principer beträffande upphandling av flyg- färje- buss- och tågtrafik.

Enligt min uppfattning bör all trafik i basnätet upphandlas i konkurrens enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Beträffande järnvägstrafik finns i lagen inget krav på internationell upphandling utan upphandlingen kan göras som förenklad upphandling. Eftersom marknaden för persontrafik på järnväg i Sverige är dåligt utvecklad anser jag att även denna trafik skall upphandlas i internationell konkurrens.

Enligt min uppfattning är det slutgiltiga målet att järnvägstrafiken liksom flyg- och busstrafiken i princip skall öppnas helt för fri konkurrens. Först därigenom skapas möjligheter för olika operatörer att i konkurrens erbjuda resemaknaderna ett utbud anpassat till efterfrågan.

Enligt min bedömning är det emellertid inte möjligt att i dag med endast en helt dominerande aktör ta steget mot helt fri konkurrens fullt ut. Dessförinnan måste bl.a. metoder för fördelning av tåglägen i konkurrens vidareutvecklas. Min avvägning beträffande de förslag som jag har redovisat ovan är att jag tills vidare förordar modellen där järnvägsmarknaden definierar vad som är lönsam respektive olönsam trafik i en process där betalningsviljan mäts genom att trafikeringsrätten regleras i avtal med staten. Denna modell innebär således att operatörernas betalningsvilja kommer att visa vilka trafiklinjer som är kommersiella respektive i behov av ekonomisk kompensation.

2.3.1 Konkurrensförhållanden inom järnvägsområdet

Mitt förslag

Stationer och terminaler, rullande materiel samt biljett- och bokningssystem är centrala för likvärdiga konkurrensförhållanden inom järnvägsområdet. Processen med att upplåta stationer och terminaler på konkurrensneutrala villkor bör därför fortsätta under ledning av rikstrafikombudet.

Rikstrafikombudet bör tillsammans med Samtrafiken i Sverige AB och dess ägare utveckla verksamheten och belysa hur nya operatörer kan ansluta sig till samarbetet och bl.a. utnyttja befintligt biljett- och bokningssystem på konkurrensneutrala villkor. Inriktningen bör vara ett ökat inflytande från andra operatörer inflytande på dessa funktioner.

Åtgärder bör vidtas som underlättar för andra operatörer än SJ att förfoga över rullande materiel.

Mina överväganden

Låt mig inledningsvis konstatera att SJ under mycket lång tid har svarat för praktiskt taget all järnvägstrafik i Sverige. Genom sitt monopol har det varit naturligt att alla de funktioner som i dag benämns som gemensamma eller på annat sätt är centrala för operatörerna, har haft sin hemvist inom SJ.

Jag har i detta betänkande anfört att upphandlingen av trafik i basnätet bör ske i konkurrens, således bör även järnvägstrafik upphandlas i konkurrens. Det är min fasta övertygelse att detta leder till

större kostnadseffektivitet, något som på sikt även kommer resenärerna tillgodo. För att detta skall vara möjligt krävs att de s.k. gemensamma funktionerna eller andra komponenter som är väsentliga för operatörerna, men som i dag kontrolleras av SJ, kan göras tillgängliga för järnvägsmarknaden på konkurrensneutrala villkor.

Under utredningsarbetet har jag konstaterat att det i huvudsak är tre faktorer som är av vital betydelse för att staten skall kunna upphandla interregional järnvägstrafik i konkurrens. Dessa är stationer och terminaler, biljett- och bokningssystem samt tillgången till rullande materiel. Till följd av det historiska arvet förvaltas eller kontrolleras dessa i dag av SJ. Förutsättningarna för upphandling av järnvägstrafik i konkurrens är därmed enligt min bedömning begränsade.

Redan i dag upphandlar staten för visso interregional persontrafik på järnväg, men erfarenheterna visar på svårigheter för nya operatörer att nå framgång i dessa upphandlingar. Jag vill betona att det inte är något självändamål att få in en ny operatör på den svenska järnvägsmarknaden, men enligt mitt förmenande leder likvärdiga konkurrensförutsättningar till en effektivare upphandlingsprocess.

I betänkandet har jag bl.a. föreslagit att all interregional persontrafik på järnväg skall bedrivas enligt avtal med staten. Detta förslag föranleder en process där olika operatörers betalningsvilja för trafiken mäts och skulle leda till oönskat resultat om SJ även i fortsättningen tillåts kontrollera dessa funktioner. Jag anser därför att stationer och terminaler, biljett- och bokningssystem samt rullande materiel bör göras tillgängliga på likvärdiga villkor för alla operatörer, oavsett storlek, och att SJ:s inflytande över dessa funktioner minskas avsevärt.

SJ utreder för närvarande villkor för andra operatörers tillträde till stationer. Vidare avser Kommunikationsdepartementet i en promemoria om organisation av myndighets- och sektorsuppgifter samt gemensamma funktioner inom järnvägssektorn att redovisa förslag till organisatoriska förändringar som främjar en aktivare och effektivare järnvägstrafik. Båda dessa rapporter skall presenteras den 1 oktober 1997.

Utan att föregripa dessa rapporter vill jag emellertid peka på vissa problem och svårigheter med dagens situation och redovisa mina överväganden och förslag till åtgärder som jag anser vara nödvändiga för att säkerställa konkurrensen med avseende på stationer, biljett- och bokningssystem samt rullande materiel.

Stationer

SJ:s fastighetsbestånd, av vilket stationsbyggnader utgör en del, har ett bokfört värde på över 4 miljarder kronor. De är därmed utomordentligt viktiga för SJ:s soliditet.

Stationer är en affärsstödjande funktion för SJ och därmed av betydelse för kundernas totala upplevelse av "hela resan". Jag anser att detta resonemang går att tillämpa på andra operatörer som rimligen borde resonera på ungefär motsvarande sätt. Är det då rimligt att en operatör äger eller kontrollerar en sådan funktion?

Järnvägsstationen är ofta en centralt belägen plats i en ort. Förutom de allmänna ytorna såsom väntsal, toaletter m.m. finns områden för biljettförsäljning, personallokaler och andra ytor som är nödvändiga för en operatör. Beroende på ortens storlek går det att återfinna kommersiella inrättningar till exempel kiosk, restaurang, olika butiker m.m. Dessutom kan det även finnas kontorsytor som hyrs ut till för orten marknadsmässiga hyror.

Rätten att utnyttja järnvägens infrastruktur regleras i dag i särskilda banupplåtelseavtal mellan Banverket och operatörerna. I stort sett samtliga spår på stationer som utnyttjas för utbyte av passagerare ingår i denna infrastruktur. Däremot regleras inte tillgång till väntsalar m.m. i dessa avtal, varför det är nödvändigt att reglera förhållandet mellan SJ och andra operatörer med avseende på stationer i särskild ordning.

Det finns ett starkt bärande skäl till att en operatör skall förfoga över stationer och det är dess affärsstödjande funktion. Stationen kan därmed ingå i ett profilprogram och bli en del av den totala reseupplevelsen.

Jag anser att detta argument är relevant så länge det råder ett monopolförhållande, men vid upphandling av trafik är det inte rimligt att andra operatörer än SJ blir tvungna att vända sig till en konkurrent för att tillförsäkra sig kontroll över en affärsstödjande funktion.

Jag vill framhålla den kommersiella dynamiken genom att förhållandet mellan stationsägare och operatör regleras i avtal, framför principer med särskilda avgifter för tågstopp eller motsvarande. En sådan princip innehåller incitament till att minska tillgängligheten till mindre orter med sämre resandeunderlag genom att helt enkelt inte stanna för utbyte av passagerare. Dessutom regleras förhållandet för infrastrukturen, dit såväl tågspåren som perrongerna hör, mellan operatören och Banverket och nyttjandet betalas genom banavgiften.

Det har inom ramen för detta uppdrag inte varit möjligt att formulera några konkreta förslag från min sida med avseende på

konkurrensneutral tillgång till stationer. Jag anser dock att frågan är såpass viktig för den fortsatta utvecklingen av järnvägssektorn i Sverige att den måste beredas vidare. Därför bör processen fortsätta under ledning av rikstrafikombudet med utgångspunkt i SJ:s och Kommunikationsdepartementets rapporter.

Biljettsystem m.m.

Tågbiljetter säljs i dag av SJ:s säljställen, av ATG-ombud, genom resebyråer, i särskilda biljettautomater m.m. Det finns således många olika kanaler att nå ut till kunden.

SJ:s samarbete med trafikhuvudmännen inom ramen för Samtrafiken i Sverige AB:s ram innebär bl.a. samplanering av tidtabeller och trafikkalendrar samt fullständigt taxesamarbete. För parterna är samarbetet genom Samtrafiken i Sverige AB en möjlighet att öka mervärdet på resan genom att kunna erbjuda dörr till dörrtjänster.

Biljettsamarbetet har resulterat i den s.k. tågplusbiljetten, som möjliggör ett resedokument för hela resan dörr till dörr. Det finns i dag vissa regler kring tågplussamarbetet, bl.a. kan tågplus endast kombineras med sträcka med SJ:s tåg. Det är såldes inte möjligt för två trafikhuvudmän att erbjuda länsöverskridande trafik med sin egen trafik.

Enligt konsortialavtalet för Samtrafiken i Sverige AB kan andra operatörer ansluta sig till samtrafiken. Med detta följer vissa förpliktelser i fråga om trafikkalender tidtabeller m.m. samtidigt som det ger nya operatörer access till informationssystem m.m. Dock finns en begränsning i själva biljettförsäljningen eftersom en tågplusbiljett alltid måste kombineras med en sträcka med SJ:s tåg. Någon kombination av trafikhuvudmannatrafik och en till SJ konkurrerande operatörs trafik är enligt min tolkning för närvarande inte möjlig. Försäljning av tågplusbiljetter görs med hjälp av SJ:s biljettsystem av SJ, resebyråer och andra agenter. Dessutom sker försäljning i vissa fall via trafikhuvudmän.

Rådande förhållanden inom samtrafiken har skapats utifrån dagens förutsättningar. Jag ser dock goda möjligheter att utveckla samarbetet inom Samtrafiken i Sverige AB till att fullt ut omfatta även nya operatörer, men jag anser att vissa åtgärder då måste vidtas för att skapa konkurrensneutralitet gentemot SJ.

SJ kan i dag hävda, med all rätt, att biljettsystemet är av strategisk betydelse och en affärsstödjande verksamhet. Motsvarande resonemang kan även tillämpas av andra operatörer. Jag kan dock konstatera att

flera olika biljettsystem som knyts till tågtrafik skulle innebära dålig överskådlighet och försvåra för kunden.

Om inte en ny operatör inom järnvägsområdet bygger upp ett eget system, är denne hänvisad till biljett- och bokningssystem utanför den egna organisationen. Jag anser att det således inte är nödvändigt för SJ att inneha sitt eget biljett- och bokningssystem, utan att SJ mycket väl skulle kunna vara anslutet till ett externt bokningssystem. SJ har dock genom det historiska arvet investerat stora belopp i sitt bokningssystem och anpassat detta till järnvägstrafiken i Sverige. Systemet har dessutom anpassats till samarbetet med trafikhuvudmännen och tågplusbiljetter. Jag ser därför inga skäl till att överge detta system, men det måste bli möjligt för nya operatörer inom järnvägsområdet att använda systemet för sina egna biljetter. Med motsvarande resonemang som jag anfört för stationernas tillgänglighet på konkurrensneutrala villkor anser jag att det inte är trovärdigt om en operatör måste vara beroende av en konkurrent för biljett- och bokningssystem.

En jämförelse med flyget ger vid handen att flygbolagen inte har egna bokningssystem inom den egna organisationen. I stället har flygbolagen ett samarbete om bl.a. biljett- och bokningssystem. Amadeus är ett exempel på ett världsomfattande informations- och bokningssystem. Genom lagstiftning är systemet neutralt, dvs. någon enskild operatör får inte favoriseras framför andra, till exempel vid presentation av tidtabeller eller förslag av operatör. Som exempel kan jag nämna att mer än 100 flygbolag använder Amadeus som sitt eget bokningssystem och att tidtabeller för över 700 flygbolag finns med i databasen. Vidare kan bokning av biljetter till mer än 430 flygbolag göras i systemet.

Inom järnvägs- och kollektivtrafikområdet i Sverige ser jag goda möjligheter att utveckla samarbetsformerna inom ramen för Samtrafikens verksamhet till att omfatta även nya operatörer. Jag anser därför att rikstrafikombudet tillsammans med Samtrafiken i Sverige AB och dess ägare utveckla verksamheten och belysa hur nya operatörer kan ansluta sig till samarbetet och bl.a. utnyttja befintligt biljett- och bokningssystem på konkurrensneutrala villkor.

Åtgärder bör vidtas för att skapa en andrahandsmarknad för järnvägsfordon

Genom den dominans och monopolliknande roll som SJ har i dag finns i stort sett ingen andrahandsmarknad för rullande materiel. Andra operatörer såväl inom godstrafik- som persontrafikområdena har haft mycket stora svårigheter att få tillgång till rullande materiel.

Låt mig inledningsvis få deklarerat att min grundinställning beträffande rullande materiel, dvs. lok och vagnar samt motorvagnar, är att operatören själv bör svara för denna resurs. Den rullande materielen utgör en strategisk produktionsresurs som kan fälla avgörande i en konkurrenssituation. Vidare är den precis som den egna personalen en viktig del av operatörens identitet. Min grundinställning är därför att operatören själv svarar för lok, vagnar och motorvagnar. Jag ser också att kan bli en drivkraft för tillverkarna att utveckla kostnadseffektiva fordon genom att det faktiskt byggs upp en större efterfrågemarknad.

Svårigheterna att anskaffa rullande materiel utgör dock ett avsevärt konkurrenshinder för nya operatörer. Den statligt upphandlade interregionala trafiken har omfattat relativt korta avtalsperioder, tider mellan ett och fem år är vanliga. Dessa korta avtalstider ger inte en ny operatör den långsiktighet som krävs för att kunna bära de stora kostnader som investeringar i ny rullande materiel innebär. Någon andrahandsmarknad finns inte heller, utan nya operatörer är här hänvisade till SJ för att kunna hyra eller köpa lok och vagnar. Jag anser att det är direkt olämpligt att en operatör är hänvisad till en konkurrent för att kunna få tillgång till sitt viktigaste produktionsinstrument.

Enligt min uppfattning är det därför nödvändigt att vidta flera åtgärder för att underlätta för nya operatörer att kunna få tillgång till rullande materiel. Jag vill därför peka på några alternativ som kan övervägas för att lösa denna knut. Genom den korta tid som stått till mitt förfogande för detta uppdrag kan dessa förslag närmast betraktas som inriktningar som bör beredas vidare.

Jag anser att åtgärder måste vidtas på såväl kort som lång sikt. För det första bör åtgärder vidtas som relativt snabbt kan ställa fordon till marknadens förfogande och därigenom bidra till att en andrahandsmarknad skapas. För det andra måste det även bli möjligt för nya operatörer att anskaffa fordon och minska den ekonomiska risken.

Enligt min uppfattning är den enda möjligheten att snabbt skapa en andrahandsmarknad för rullande materiel inom järnvägsområdet i Sverige att frigöra statligt ägda fordon som i dag förvaltas av SJ. Detta kan göras på flera olika sätt, men min bedömningsgrund är att den kommersiella dynamiken måste vara styrande för valet av åtgärd. Enligt min uppfattning bör därför ingen vagnpool inom ramen för Banverkets verksamhet skapas. Banverket är i första hand en banhållare som har ett sektorsansvar inom järnvägsområdet. Även om en vagnpool kan inrymmas i sektorsuppgifterna är dessa i första hand myndighetsuppgifter. En vagnpool i myndighetsform saknar enligt min uppfattning den kommersiella dynamik som jag anser måste vara styrande för val av åtgärd.

Tankar om en vagnpool, eller ännu hellre vagnbolag, kan däremot utvecklas i bolagsform där den kommersiella dynamiken finns i större omfattning. Jag ser här att SJ:s dotterbolag TGOJ AB kan utvecklas i denna riktning. TGOJ AB har i dag en verkstadsrörelse som medger ombyggnad och underhåll av samtliga järnvägsfordon i Sverige. Dessutom fungerar TGOJ AB i viss mån redan i dag som vagnbolag i och med att de hyr ut motorvagnar till SJ i olika sammanhang samt lok till någon enstaka godsoperatör.

TGOJ AB ingår i sin helhet i SJ-koncernen. SJ svarar för styrning av bolaget såväl genom styrelsen som administrativt genom sina divisioner, främst gods- och maskindivisionerna. För att en utveckling av TGOJ AB till vagnbolag skall vara gångbar krävs att SJ:s ägande i bolaget minskas. Någon utförsäljning är inte nödvändig eftersom såväl Banverket som rikstrafikombudet eller Kommunikationsdepartementet kan förvalta de statliga aktierna i bolaget.

Genom ett sådant förfarande behålls rullande materiel i statlig ägo, det är endast associationsformen för förvaltningen som ändras.

Något fullständigt övertagande av rullande materiel anser jag inte skall göras. TGOJ AB bör överta endast en begränsad del av lok-, personvagns- och motorvagnsparken. En operatör skall heller inte behöva vara hänvisad till TGOJ AB för att få tillgång till rullande materiel. Detta skall endast ses som en möjlighet att göra vissa fordon tillgängliga till marknaden för att på sätt bidra till att en andrahandsmarknad skapas.

Andra alternativ som bör övervägas, främst på lång sikt, är att finna former för riskavlastning vid investeringar i rullande material. Detta kan göras genom att medel för upphandling används till en viss restvärdesgaranti eller till investeringsbidrag.

Jag anser att de tankar som jag har redovisar ovan bör utvecklas ytterligare av rikstrafikombudet.

2.4 Ekonomisk omfattning av utredningens förslag

Mina bedömningar

Inom den tidsram som arbetet har bedrivits har det inte varit möjligt för mig att göra några mer inträngande analyser av förslagets ekonomiska konsekvenser, vare sig de samhällsekonomiska konsekvenserna eller den direkta belastningen på statsbudgeten. Den ekonomiska utgångspunkten för mig i detta utredningsarbete har varit de 700 miljoner kronor som Kommunikationskommittén anger i sitt slutbetänkande.

Mitt förslag att all interregional persontrafik på järnväg skall bedrivas enligt avtal ställer ekonomin i ett nytt läge. Avtalsprocessen kan leda till en försäljning av trafiken i de enskilda trafiklinjerna i basnätet, något som skulle kunna ge en viss intäkt för staten. Detta innebär att en nettoutgift för staten på motsvarande 700 miljoner kronor och konkurrensupphandling av trafik skulle kunna bidra till en ökad trafikomfattning. Enligt min bedömning skulle även finansieringen av rikstrafikombudet kunna inrymmas inom samma ram.

2.5 Avreglering av den långväga busstrafiken

Mina bedömningar

Enligt mina direktiv skall jag särskilt samråda med SIKA om en avreglering av den långväga busstrafiken är förenlig med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av det nationella basnätet.

Enligt vad jag erfar anser SIKA att en avreglering av långväga linjetrafik med buss verkar ha positiva effekter på samhälls ekonomin förutsatt att den konkurrerar med det önskade järnvägsnätet. Konkurrensen tvingar fram lägre biljettpriser, främst i andra klass, vilket i första hand gynnar låginkomsttagare. De största vinsterna består i att resenärerna betalar lägre avgifter. Detta skapar också ett ökat

resande som annars inte skulle ha uppstått. SIKA säger emellertid att det är svårt att bedöma storleksordningen på avregleringens effekt på SJ:s lönsamhet.

Jag har inte inom ramen för detta uppdrag inte kunnat analysera effekterna i detalj, men bedömer ändå att SIKA:s material bör kunna ligga till grund för fortsatt beredning av denna fråga.

3 Ett trafiknät för alla

I början av år 1996 presenterade EU-kommissionen en grönbok om det kollektiva resandet "Ett trafiknät för alla". Boken innehåller förslag till åtgärder som syftar till att föra kollektivtrafiken mer lockande och lätt att utnyttja. Kommissionen vill minska bilberoendet bl.a. genom att öka valfriheten för dem som inte har tillgång till egen bil. Detta innebär, säger kommissionen, att kollektivtrafiken måste bli mer flexibel och anpassad till kundernas behov. Framför allt måste kollektivtrafiksystemen och färdmedlen utformas på ett sådant sätt att de kan användas av de människor som för alltid eller under en viss tid måste leva med nedsatt rörelseförmåga.

Självklart måste passagerarnas behov stå i centrum för beslutsfattandet på all nivåer. Målet måste vara att skapa ett nät av kollektivtrafiksystem som är anpassade till varandra så att resenären lätt kan byta mellan såväl tåg och buss som mellan långdistansresor och lokaltrafik.

Den idealiska kollektivtrafiken bör vara ett hjälpmedel som står öppet för alla medborgare i form av fordon och infrastruktur som alla kan utnyttja, i form av färdtaxor som alla har råd med och i form av tjänster som når allt och alla.

Resenären i centrum och samordning av trafiken, såväl inom det nationella basnätet som mellan basnätet och övrig kollektivtrafik har varit centrala utgångspunkter i utredningsarbetet. Det nationella basnätet kan därmed bidra till att förverkliga visionen om ett Trafiknät för alla.

4 Det interregionala resandet

Med långväga eller interregionalt resande menar vi resor över tio mil eller över en länsgräns. Den nationella resvaneundersökningarna visar hur det långväga resandet har utvecklats

Tabell 1 Färdmedelsandelar för långväga personresor över tio mil enligt de nationella resvaneundersökningarna (RVU)

	Bil, %	Tåg, %	Buss, %	Flyg, %
RVU 1978	82	10	6	2
RVU 1984	76	12	8	4
RVU 1994	78	10	7	5

Enligt analyser från SIKA har tjänsteresenärer fått förbättringar och privatresenärer försämringar inom såväl flyg som tåg. Försämringen har framför allt drabbat dem med låg betalningsförmåga, medan utvecklingen inom den långväga busstrafiken tycks gynna låginkomsttagare.

I fråga om konkurrensytor mellan trafikslagen kan fyra olika delmarknader med olika konkurrenssituation identifieras.

- Lokala och regionala resor kortare än tio mil. I detta segment konkurrerar järnväg, bil och buss med varandra
- Regionala och interregionala resor kortare än 30 mil. På denna marknad är konkurrensförhållandena lika som vid kortare resor, dvs. järnväg, bil och buss konkurrerar med varandra.
- Interregionala resor upp till 60 mil. I detta segment återfinns nu flyget som en konkurrent till de övriga trafikslagen.
- Vid resor över 60 mil är flyget det dominerande transportmedlet.

Mellan tåg och buss finns konkurrensytor på de flesta avstånd, men de som väljer buss har ofta lägre betalningsförmåga. Enligt Luftfartsverkets bedömning konkurrerar tåg och flyg på 14 av 43 flygplatser. Detta innebär att ungefär 25 procent av inrikesflygets passagerare kan välja mellan flyg och tåg. Såväl SIKA som Banverket och SJ bedömer dock att konkurrensytan är större.

Det långväga resandet omfattar ofta ett antal färdmedel och byten. Resan inleds med en lokal transport till terminalen för det långväga transportmedlet. Detta i sin tur kan innehålla ett antal byten för att nå slutdestination, där en lokal transport tar vid till det slutliga målet. För att kunna konkurrera med bilen måste kunden uppleva resan dörr till dörr som attraktiv.

Byten upplevs som en uppoffring av resenären och bör därför helst undvikas. Eftersom det är omöjligt att erbjuda direkta förbindelser i alla relationer är det viktigt att bytena blir så bekväma som möjligt. Direkta förbindelser utgör således en kvalitetsaspekt på trafiken.

Långväga resor, dvs. över tio mil skiljer sig avsevärt från det dagliga kortväga resandet. De långväga resorna görs mer sällan och med andra syften och andra färdmedel än de dagliga resorna. Av de långväga resorna står männen för 57 procent och kvinnorna för 43 procent av resandet. Männen svarar även för de längsta resorna inom intervallet långväga resande

De långväga resorna är till allra största delen fritidsresor. Detta gäller för både män och kvinnor. Däremot skiljer sig den näst vanligaste reseorsaken för långa resor mellan män och kvinnor. Män reser i tjänsten medan kvinnorna hälsar på släkt och vänner. Endast en mycket liten del av de långväga resorna avser dagliga vardagsresor, dvs. resor för studier, arbete eller inköp.

4.1 Marknad och kundkrav

4.1.1 Kundernas krav

Kundernas val av resesätt styrs av många olika faktorer, vissa mer tydliga än andra, men alla påverkar valet. Kundernas valkriterier ändras också beroende på i vilken roll man reser, som resenär i tjänsten skiljer sig kriterierna från när man reser som privatperson. Några exempel på viktiga kriterier är restiden, priset, tillgängligheten, flexibilitet, vana, trygghet m.m. Till de viktigaste faktorerna hör restid och reskostnad. Priset har stor betydelse för privatesorna. För tjänsteresor har restiden störst betydelse och priset mindre betydelse.

När det gäller restiden är tåg, bil och flyg ungefär lika snabba på medellånga avstånd, upp till 20–40 mil. I vissa relationer är tåget snabbare än bilen och lika snabbt som flyget.

På den regionala resemarknaden finns konkurrensen främst mellan tåg och bil vid kundens val av transportmedel, men även med buss när

det gäller trafikhuvudmännens val av transportsystem. Tåget är i regel snabbare än bussen och kan också ibland vara snabbare än bilen, särskilt i storstadsområden där det finns bilköer och parkeringsproblem.

För lokal och regional trafik gäller i regel länstrafikhuvudmannataxa som är subventionerad. Billiga periodkort säljs för att gynna arbetspendling med kollektivtrafik som då nästan alltid är billigare än bilen.

Bilens fördel framför de olika kollektiva transportmedlen är framförallt flexibiliteten. Som resenär har man kontroll över situationen, avresan kan ske när som helst och under resans gång kan färdmålet ändras, uppehåll kan ske där det passar etc. Detta är något som de kollektiva transportmedlen aldrig kan uppnå fullständigt. Däremot är det mycket viktigt att arbetet med att etablera samplanering gällande, tidtabeller, information, taxor, trafikutbyte m.m. fortgår mellan de kollektiva transportmedlen om dessa skall kunna bli ett reellt alternativ till fler vanebilister.

4.1.2 Konkurrenssituationen inom marknaden för långväga resor

Konkurrensen inom persontransporter i Sverige är i dag mycket stark. Resenärerna har nästan alltid flera alternativa transportsätt att välja mellan. Det klart största och mest dominerande transportmedlet är bilen, med en marknadsandel på ca 75 procent. De övriga transportmedlen, flyget, bussen och tåget delar på resterande marknadsandel. Tågets marknadsandel av långväga resor, över 10 mil, har de senaste åren legat runt ca 13 procent.

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

Enligt en rapport från Järnvägsgruppen KTH, "Effektiva tågssystem för framtida persontrafik" (Järnvägsgruppens publikation 9702) finns en naturlig brytpunkt efter ca tre timmars restid. Vid resor med bil eller buss krävs ofta en ordentlig rast efter ca 30 mil eller tre timmars restid. Ombord på tåg blir kraven på servering och restaurangvagn större. Över 30 mil börjar konkurrensen mellan tåg och flyg att bli betydande medan konkurrensen mellan tåg och bil dominerar under 30 mil.

På riktigt långa avstånd där nattåg är konkurrenskraftigt är inte i första hand restiden avgörande utan att resan sker över natt dvs. mellan

kl. 22.00 och kl. 08.00. Även priset kan här vara av betydelse vid konkurrensen mellan nattrafik på järnväg och flygtrafik. Det finns även människor som är flygrädda och därmed hänvisad till övernattsförbindelser med tåg på de riktigt långa avstånden.

För att kunna konkurrera med bil och buss på medellånga och korta avstånd krävs snabba tåg med en genomsnittshastighet på 80–120 km/tim och en hög turtäthet åtminstone i högttrafik 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 lämpliga att bibehålla och utveckla av andra skäl, t.ex. med hänsyn till den regionala utvecklingen eller miljön.

4.2 Järnvägstrafiken

Järnvägstrafiken har med sina långa traditioner spelat en viktig roll för det svenska samhällets utveckling. De principer som låg till grund för järnvägens uppbyggnad och utveckling var att staten skulle svara för ett stamnät av linjer som kompletterades med bibanor i privat regi. De flesta privata järnvägarna förstatligades under 1940-talet.

Dessa två huvuddelar i järnvägsnätet, stambanor och bibanor, har i princip fortsatt att gälla fram till våra dagar. Efter förstatligandet delades nätet upp i ett affärsbanenät och ett ersättningsberättigat nät för vilket SJ i efterhand erhöll underskottstäckning från staten.

Uppdelningen gäller i huvudsak även i dag, men då med benämningarna stomnät och länsjärnvägar. Stomnätets avgränsning grundar sig i första hand på att det skall finnas ett trafikunderlag för fjärrtrafik av någorlunda omfattning. De bandelar som ingår i stomnätet har en avgörande betydelse för att upprätthålla en landsomfattande trafik.

Kommunikationskommittén har i sitt betänkande föreslagit att nuvarande uppdelning i stomnät och länsjärnvägar bör upphöra och att Banverket bör få ansvar för hela det statliga järnvägsnätet.

Det svenska järnvägsnätet var som längst under perioden 1930–1950. Den trafikerade banlängden var då nära 17 000 km. Nu är det trafikerade nätet knappt 11 000 km, varav 6 700 km i stomnätet

inklusive Malmbanan, 3 100 km länsjärnvägar och 1 000 km på Inlandsbanan. Därtill kommer ett kapillärt bannät med cirka 2 300 km spår.

År 1950 hade järnvägen en marknadsandel inom persontrafiken som var lika stor som bilens. Nu är marknadsandelen ungefär 6 procent. Förväntningarna i 1988 års trafikpolitiska beslut om en stabilisering och sedan utökning av järnvägens betydelse i transportförsörjningen som har ännu inte infriats. Bilden av järnvägens utveckling är dock inte helt entydig. Vissa verksamheter, som SJ:s snabbtågstrafik, den s.k. X2000-trafiken, och delar av regionala tågtrafiken har haft en stark expansion, medan andra verksamheter har minskat.

SJ har genomfört omfattande rationaliseringar, moderniseringar och omstruktureringar för att stärka järnvägens konkurrenskraft. Samtidigt har ett antal beslut av regering och riksdag inneburit försämrade konkurrenskraft, bl.a. infördes moms på kollektiva resor år 1991, vilket försämrade järnvägens konkurrensförmåga i relation till personbilstrafiken. Vidare har fordonsskatten sänkts för lastbilar och bussar.

4.2.1 Stordriftsfördelar inom järnvägsdriften

Järnvägssystemet har ett antal specifika egenskaper som saknar motsvarighet hos andra transportslag. Dessa egenskaper kan anses utgöra unika konkurrensfördelar men bidrar också till systemets komplexitet och omfattar järnvägens hela produktionssystem i form av tågdriften, tågbildningen och tågföringen.

Inom järnvägstrafiken är resurserna odelbara eller fasta inom vissa gränser. En stor del av kostnaderna är knutna till dessa delar och därmed fasta och oberoende av antalet resenärer och godsvolym. För att järnvägen skall vara konkurrenskraftig är ett högt kapacitetsutnyttjande lika viktigt som låga kostnader för produktionen. För att uppnå en effektiv resursanvändning bör fordons- och personalplanering göras samtidigt med tågtrafikplaneringen.

Nätsamordning är ett medel för att uppnå bra förbindelser mellan alla orter genom att se till att det finns anslutningar

Järnvägstrafik har av tradition uppfattats som ett naturligt monopol med stordriftsfördelar. Detta skulle innebära att en järnvägsmarknad med flera operatörer försämrar järnvägens ekonomi och därmed dess konkurrenskraft gentemot övriga transportslag.

Stordriftsfördelar återfinns till viss del i s.k. gemensamma funktioner. Med dessa avses funktioner som krävs för att bedriva järnvägstrafik, men som kan samordnas och utnyttjas av flera

operatörer. Förekomsten av stordriftsfördelar är dock snarare en regel än undantag för flertalet av marknader i samhället.

Även om SJ:s inflytande över de s.k. gemensamma funktionerna skulle minska har SJ som dominerande aktör inom järnvägsområdet självfallet nytta av sina stordriftsfördelar. SJ kan därmed hävda sig väl när konkurrenssituationer uppstår även inom järnvägsområdet.

Enligt en rapport från Kommunikationsforskningsberedningen "Järnvägens avreglering i teori och praktik" (KFB-meddelande 1997:10) talar många indikationer mot att det svenska järnvägssystemet som följd av sin litenhet skulle vara ett naturligt monopol. I rapporten återges även den brittiske forskaren John Preston vid Transport Research Institute, University of Leeds, vars uppfattning att det svenska järnvägsnätet är den järnväg i Europa som har minst nytta av sina stordriftsfördelar. Järnvägssystem som enligt Preston anses ha stordriftsnackdelar är bl.a. de brittiska, franska och tyska järnvägarna, medan däremot mindre länder, såsom Danmark, Irland och Holland anses ha stordriftsfördelar inom sina järnvägssystem. SJ å sin sida hävdar att man har stordriftsfördelar som skulle gå förlorade vid en splittring av järnvägen.

Författarna till KFB:s rapport, docent Staffan Hultén och civilekonom Gunnar Alexandersson, menar att det förmodligen mest angelägna inom järnvägsområdet i dag är en mer noggrann analys av de stordriftsfördelar och stordriftsnackdelar som finns i det svenska järnvägssystemet.

Det finns således inget entydigt svar på frågan om det svenska järnvägssystemet har stordriftsfördelar som är så stora att betydande förluster skulle åstadkommas om flera operatörer gavs tillträde till nätet, eller om stordriftsnackdelarna är så stora att hanteringen blir orationell.

4.3 Långväga busstrafik

Långväga busstrafik har förekommit i Sverige sedan 1930-talet då vissa järnvägsförvaltningar inrättade trafik som ett komplement till järnvägstrafiken. Den första självständiga linjen startade år 1950 mellan Sundsvall och Luleå genom organiserad samverkan mellan ett antal privata bussbolag.

Synonymt brukar också begreppen länsöverskridande busslinjetrafik och expressbusstrafik användas. I dagligt tal används dock länsöverskridande busslinjetrafik för sådan trafik som passerar en länsgräns och som har initierats av trafikhuvudman. Expressbusstrafik

är busstrafik som passerar mer än en länsgräns och som marknadsförs på kommersiella villkor. Expressbusstrafiken drivs utan offentliga subventioner av bussföretag med tidtabellsbundna linjer som vanligen startar eller slutar i någon av de tre storstäderna Stockholm, Göteborg eller Malmö.

Nuvarande regler på marknaden gör gällande att tillstånd krävs för respektive linje. Innan tillstånd medges provas om den sökta trafiken kan komma att skada redan etablerad järnvägstrafik eller länstrafik. Reglerna ger SJ en skyddad särställning och begränsar konkurrensen inom området långväga transporter. Reglerna förändrades år 1992 på sådant sätt att bevisbördan numera ligger hos SJ att visa att nya busslinjer skadar järnvägen. Enligt tidigare regler gällde omvänd bevisbörda.

Den långväga busstrafiken består i huvudsak av resor över tio mil. Den långväga busslinjetrafiken i form av expressbusslinjer omfattar ca två procent av det totala långväga resandet. Av den totala resemarknaden för kollektiv linjetrafik över tio mil omfattar långväga buss ca tio procent av marknaden. Det långväga resandet med tåg är ca sju gånger större än motsvarande resande med buss.

4.4 Flygtrafik

Inrikesflyget i Sverige är i hög grad koncentrerat till Stockholm-Arlanda flygplats. Alla de statliga flygplatserna har direkt förbindelse dit utom Kiruna, vars flyglinje i regel innebär en mellanlandning. Därutöver har några flygplatser förbindelse med Stockholm-Bromma flygplats. Utöver de statliga flygplatserna finns 34 kommunala flygplatser som är antingen kommunala förvaltningar eller kommunalägda aktiebolag, i vissa fall med flera kommuner som ägare. På 27 av de kommunala flygplatserna bedrivs linjetrafik, säsongstrafik eller fraktflyg.

Antalet passagerare i inrikesflyget har under 1990-talet minskat, men sedan år 1996 åter börjat öka.

Den 16 augusti 1993 anslöt sig Sverige till EU:s inre marknad på luftfartens området med i princip fritt marknadstillträde och fri prissättning. För bl.a. inrikestrafik som omfattas av EU:s regler för marknadstillträde krävs enbart en anmälan om flygningarna från flygföretag med giltig operativ licens.

4.5 Gotlandstrafiken

Staten har ekonomiskt bidragit till färjetrafiken till och från Gotland. Riksdagen beslutade den 14 december 1995 (prop. 1994/95:44, bet. 1994/95:TU7, rskr. 1994/95:99) att staten även fortsättningsvis skall garantera en tillfredsställande person- och godstrafikförsörjning mellan fastlandet och Gotland. Utgångspunkten skall vara en av staten garanterad bastrafik från två fastlandshamnar.

Färjetrafiken till Gotland (Visby) sker i dag från två fastlandshamnar: Nynäshamn och Oskarshamn. Antalet passagerare och bilar som transporteras i färjetrafiken varierar stort över året. Omkring en tredjedel av alla transporter av passagerare och bilar sker under juli månad. Färjetrafiken under juli månad är exempelvis ungefär tio gånger större än den trafik som sker under någon av månaderna januari–mars. Hög belastning förekommer även vid vissa veckoslut och storhelger. Under år 1994 uppgick antalet passagerare till ca 1 054 000. Av dessa reste ca 688 000 passagerare via Nynäshamn, och ca 366 000 passagerare via Oskarshamn.

Godstrafiken har en relativt jämn beläggning över året och är tämligen jämnt fördelad mellan den södra och norra linjen. Under senare år har godstrafiken legat på en relativt konstant nivå, runt 480 000 längdmeter per år.

Taxor och turlistor för Gotlandstrafiken fastställs årligen av Sjöfartsverket efter förslag från operatören.

4.6 Statens upphandling av kollektivtrafik

Staten upphandlar i dag interregional persontrafik på järnväg för 379 miljoner kronor per år. Vidare upphandlas flygtrafik på sträckan Östersund och Umeå för ca 5 miljoner kronor per år samt färjetrafik till och från Gotland för 174 miljoner kronor per år. Den statligt upphandlade trafiken uppgår således till 558 miljoner kronor.

Därutöver utgår statsbidrag till 18 trafikhuvudmän för köp av viss kollektivtrafik med 156 miljoner kronor samt ersättning till fyra trafikhuvudmän för ersättningstrafik längs Inlandsbanan med drygt 40 miljoner kronor. Således bidrar staten direkt eller indirekt med 757 miljoner kronor för upphandling av trafik, oavsett trafikslag.

I samband med 1988 års trafikpolitiska beslut ändrades statens ersättning för den olönsamma persontrafiken från att ha varit ett passivt täckande av underskott till en aktiv åtgärd med en upphandlingsprocess.

Uppgiften att förhandla och administrera statens köp av interregional persontrafik på järnväg handlades fram till år 1991 av dåvarande Transportrådet. När Transportrådet avvecklades tillkallade regeringen den 11 april 1991 (dir. 1991:23) en förhandlare med uppgift att förhandla om och administrera statens köp av interregional persontrafik på järnväg samt statens ersättning till trafikhuvudmännen. Från och med den 1 januari 1996 sköts dessa uppgifter av en till Banverket knuten enhet, Delegationen för köp av viss kollektivtrafik (prop. 1994/95:100 bil. 7, bet. 1994/95:TU19, rskr. 1994/95:299).

4.6.1 Delegationen för köp av viss kollektivtrafik

Delegationen för köp av viss kollektivtrafik har som huvudsakliga uppgifter att svara för statens upphandling av den interregionala persontrafiken på järnväg som inte kan bedrivas på företagsekonomiska grunder, företräda staten i frågor avseende avtalet mellan staten och Inlandsbanan AB om ändrat huvudmannaskap för Inlandsbanan, samt att företräda staten i frågor rörande avtalet mellan staten och Holmstroem Air Sweden AB om upphandlad flygtrafik mellan Östersund och Umeå. Vidare skal delegationen administrera utbetalningar av statsbidrag till trafikhuvudmännen för upphandling av viss kollektivtrafik enligt avtal mellan staten och trafikhuvudmännen. Delegationen skall därutöver företräda staten enligt vad regeringen beslutar.

4.6.2 Erfarenheter av upphandlad järnvägstrafik

Den persontrafik som är regionalpolitiskt angelägen, men som inte kan drivas på företagsekonomisk grunder upphandlas av staten. Grunden till denna modell lades genom 1988 års trafikpolitiska beslut. Sedan år 1992 sker denna upphandling i konkurrens enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Enbart det faktum att det finns möjlighet för nya aktörer att komma in på marknaden kan stimulera till ökad effektivitet hos en dominerande operatör. Enligt promemorian En öppen järnvägsmarknad i Sverige (Ds 1993:63) har kostnaderna för trafiks om upphandlats i konkurrens i många fall minskat med upp till 20 procent. Detta gäller såväl statens köp av interregional persontrafik som trafikhuvudmännens köp av järnvägstrafik.

Förutsättningarna för upphandling av persontrafik på järnväg i konkurrens är inte enkla. I en skrivelse den 3 juni 1997 till regeringen

redovisar Delegationen för köp av viss kollektivtrafik ett uppdrag avseende statens köp av samhällsmotiverad persontrafik på järnväg för år 1998. Enligt delegationens skrivelse har SJ:s kontroll av stationer och fordon inte underlättat för andra operatörer att företa någon inbrytning i den statligt upphandlade trafiken.

Delegationen har därför befarat att viljan att lämna anbud kan avta. En tendens i denna riktning noterades vid upphandlingen av trafik för perioden 10 juni–31 december 1997. Genom att trafikledningen har avskiljts från SJ och överförs till en i förhållande till operatörerna neutral part, och att SJ:s kalkylpriser för stationstillträde skall gälla har i viss mån bedömningarna underlättats vid upphandlingen.

En nyckelfråga för upphandling av järnvägstrafik i konkurrens är fordonsfrågan. Vid upphandlingen är delegationen i princip hänvisat till att hyra fordon av SJ för den aktuella trafiken. När fordonsfrågan diskuteras med SJ har det visat sig att konkurrenssituationen i huvudsak avslöjas. Genom att fordonsparken i viss mån är dimensionerande för kostnadsmassan ger detta SJ en avsevärd fördel i förhandlingarna.

4.6.3 Erfarenheter av upphandlad flygtrafik

Regeringen beslutade den 2 december 1993 med stöd av artikel 4 i Rådets förordning (EEG) nr 2498/92 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom Gemenskapen att införa allmän trafikplikt på sträckan Östersund–Umeå. Det bärande skälet var att tillgodose en tillfredsställande trafikförsörjning mellan de båda städerna genom att universitetssjukhuset i Umeå har bl.a. Jämtland som upptagningsområde.

Den allmänna trafikplikten förenades med två villkor:

- Trafikutbudet skall vara minst två direkta dubbelturer per dag under helgfri måndag till fredag.
- Flygplanen skall vara utrustade med toalett.

Under budgetåret 1993/94 bedrevs trafiken av Holmstroem Air AB med flygplan typ Shorts 360. Det sista halvåret av avtalstiden utökades trafiken med ytterligare en dubbeltur per dag. Från och med den 1 juli 1994 övertogs trafiken av Skyways AB med flygplan typ SAAB 340. I mars 1995 utökade även Skyways till en extra dubbeltur per dag utöver de avtalade två dubbelturerna. Denna extratur slopades emellertid efter ca ett halvår på grund av bristfälligt resandeunderlag. Från och med den 1 juli 1997 trafikerar Holmstroem Air Sweden AB sträckan med plan typ Shorts 360.

Anbudet kan grupperas i huvudsakligen två grupper beroende på offererad storlek av flygplan. De mindre planen rymmer upp till 20 passagerare, medan de större planen har en kabin med upp till 36 platser.

Antalet årsresenärer har varierat mellan 15 000 och 16 000 passagerare. För att klara denna efterfrågan kräver de mindre planen tre dubbelturer per dag för tillräcklig kapacitet. Utrymme finns då för en betydande ökning av antalet passagerare. Ökat antal turer kan vara en möjlighet att fånga upp en potentiell tillväxt. De mindre planen skulle inte klara den markerade efterfrågan som finns under vissa tider, exempelvis måndag morgon från Östersund och fredag eftermiddag från Umeå.

Upphandlingen utförs på uppdrag av statsmakterna för att säkerställa ett grundläggande utbud av flygtrafik mellan Umeå och Östersund med hänsyn till regionsjukvårdens organisation i Norrland. I avvägningen mellan att upphandla tre dubbelturer per dag med mindre flygplan eller två dubbelturer med större plan, hävdas med bestämdhet från de regionala intressenterna att universitetssjukhusets administrativa rutiner inte kan tillgodoses med en avsevärd del av patientinskrivningen förlagd mitt på dagen. Mot denna bakgrund har upphandling hittills skett av trafik med den större flygplanstypen.

I såväl de tidigare avtalen som det nu gällande finns en skyldighet för operatören att samordna trafiken på den upphandlade sträckan med det övriga norrlandsnätet. Samtliga hittillsvarande operatörer har genomfört denna samordning av tidtabell och biljettbokning.

4.6.4 Erfarenheter av upphandling av Gotlandstrafiken

Upphandling av färjetrafiken sker enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Vidare gäller Rådets förordning (EEG) 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) utgör grund för upphandlingen.

Vid den senaste upphandlingen av gotlandstrafiken tecknades avtal med Gotlandslinjen AB som ägs av Silja Line AB. Ett avtal utan borte tidsgräns, men med löpande uppsägning tecknades med rederiet. Skälet till detta är att det är möjligt att löpande diskutera förnyelse inom avtalets ram, samt möjligheten för staten att säga upp avtalet med förnyad upphandling när man befarar att slentrian tagit över i ansvaret för trafiken.

I upphandlingen har staten tryckt på att rederiet som bedriver trafiken bör eftersträva att i största möjliga utsträckning samordna sin tidtabell med anslutande buss- och järnvägstrafik i fastlandshamnarna. Biljettsystem och tidtabeller bör vidare samordnas med SJ:s och länstrafikbolagens system Tågplus.

4.7 Samverkan mellan trafikslag

I ett internationellt perspektiv har Sverige ett totalt sett en ganska bra kollektivtrafik. Den verksamhet som SJ och trafikhuvudmännen i dag gemensamt bedriver via Samtrafiken i Sverige AB är unik i Europa. De institutionella förutsättningarna för en bra kollektivtrafik från dörr till dörr är således bättre i Sverige än på andra håll, men det hindrar inte att det finns mycket kvar att göra, framför allt vad gäller resor över länsgräns eller mer långväga transporter.

De institutionella gränserna syns tydligt i Sverige i dag. För den enskilde resenären torde det vara ointressant om operatör eller huvudman A, B eller C ansvarar för en viss delsträcka. Om den kollektiva trafiken skall kunna bli mer konkurrenskraftig gentemot bilen krävs hänsynstagande till hela resan från dörr till dörr och en utökad samverkan mellan trafikslag för att överträffa resenärernas förväntan på hela resan.

Genom allt bättre informationssystem och en ökad tillgång till och användning av olika tjänster via Internet förbättras resenärens möjlighet till upplysningar i och kring resandet. Detta är av utomordentlig vikt, inte minst för de människor som lider av funktionshinder av olika slag för att i detalj kunna planera resan. Ökad tillgång till information innebär ökade möjligheter för dessa grupper att resa.

Ett exempel på ett informationssystem som omfattar såväl flyg som tåg och båt är Travel Link som ger dig direkt tillgång till mer än 430 flygbolag, SJ och elva rederier. Systemet ger de senaste tidtabellerna och uppgifter om platstillgång och informationen uppdateras kontinuerligt.

Flygtaxi

Flygtaxi AB är en möjlighet för flygbolagen att erbjuda anslutningsresor till och från flygplatsen, dvs. från dörr till dörr. Resan sker till ett fast pris samt bokas och betalas samtidigt med flygbiljetten.

Flygtaxi finns i dag på samtliga flygplatser i Sverige och når ungefär 3 300 orter i Sverige. De anslutna taxiföretagen ombesörjer själva att bilar och förare lever upp till de krav som Flygtaxi AB har.

Tågtaxi

Tågtaxi är en möjlighet för SJ att erbjuda resan till och från järnvägsstationen enligt principen dörr till dörr och är ett samarbete mellan SJ och taxibolagen. Tågtaxi finns i dag på 75 orter i Sverige och kan bokas och betalas samtidigt med tågbiljetten. Det finns även möjlighet att boka tågtaxi ombord på tåget för att ha en väntande bil vid ankomsten.

Tågbil och flygbil

Tågbil och flygbil är samarbeten mellan SJ och hyrbilsföretag samt flygbolag och hyrbilsföretag som innebär att resan fortsätter med bil. Tåg- eller flygbil kan bokas samtidigt med den övriga resan.

Flygbuss

Den särskilda busstrafiken mellan olika delar av Storstockholm och Stockholms båda flygplatser är ekonomiskt självbärande. Särskild flygbusstrafik finns även vid andra flygplatser i Sverige, oftast i trafikhuvudmännens regi i form av linjetrafik eller i form av särskild busstrafik.

Smart

Smart är den svenska delen av informations- och bokningssystemet Amadeus som knyter ihop flygbolag, rederier, charterarrangörer, tågbolag etc med över 1500 resebyråer i Danmark, Norge, Sverige, Lettland och Litauen. Amadeus omfattar tidtabeller för mer än 700 flygbolag och bokningsservice med 430 flygbolag. Dessutom är 29 000 hotell och över 50 biluthyrningsfirmor anslutna till systemet som används av ca 37 000 resebyråer världen över

4.8 Samtrafiken i Sverige AB och dess samarbetsformer

Samtrafiken i Sverige AB bildades år 1993, förvaltar och utvecklar samarbetet mellan SJ och trafikhuvudmännen samt marknadsföra den s.k. tågplusbiljetten. Samtrafiken i Sverige ägs av SJ och samtliga länstrafikhuvudmän med undantag för två, Storstockholms lokaltrafik och Västmanlands lokaltrafik, vilka valt att stå utanför som ägare men ändå deltar i samarbetet.

Samtrafikens verksamhet täcker således hela Sverige och har utvecklats till att omfatta en rad produkter och samarbetsformer.

Tågplus är enhetliga s.k. samtrafiktaxa och samtrafikbiljetter som sammanbinder 1 600 orter i Sverige. För närvarande säljs i genomsnitt 75 000 tågplusbiljetter per månad. Det årliga resandet med tågplusbiljetter uppgår till 0,9 miljoner resor och ca 0,3 miljarder personkilometer.

Formerna för byten, anslutningar och trafikledningssamordning för 120 s.k. bytespunkter mellan SJ:s trafik och länstrafik regleras i en gemensam plan, den s.k. *Samtrafikplanen*

En samlad tidtabellsinformation med enhetliga begrepp för all tågtrafik, ca 1 000 busslinjer och omkring 75 båtlinjer ges ut i *Rikstidtabellen*.

Tågplusguiden är ett interaktivt söksystem på Internet och diskett för PC som ger information om snabbaste resväg mellan alla orter som är anslutna till tågplussystemet.

Inom ramen för Samtrafikens arbete finns också *Riksdatabasen* för information till Rikstidtabellen, Samtrafikplanen, Tågplus och Tågplusguiden.

Transportformatet för leveranser av trafikdata till och från Riksdatabasen är gemensamt.

Samtrafiken ger vissa övergripande förutsättningar för tidtabellssamordningen, bl.a. genom den gemensamma tidsplanen för tidtabellsarbetet och vidare *Annonseringskalendern*, ett årligt beslut angående gemensamma dagar för skifte av tidtabell samt gemensam benämning på dagar för SJ och länstrafiken.

5 Det regionala resandet

Resor kortare än tio mil utgör den absoluta merparten av alla dagliga resor. Av alla resor mellan 50 och 100 km görs 86 procent i bil. Kollektiva färdmedel såsom buss, tåg och liknande står för ca tio procent men ökar vid resor över tio mil.

Det vanligaste syftet med en resa är annan fritidssysselsättning. Dessa resor har mycket varierande längd och företas av personer i alla åldrar och inkomstgrupper. Att resa till och från arbetet är näst vanligast.

Män och kvinnor gör nästan lika många resor till och från arbetet per år men man väljer olika färdmedel. Den största könsskillnaden är valet av bil som transportmedel. Hälften av kvinnorna åker bil till och från arbetet, medan 69 procent av männen gör det

5.1 Trafikhuvudmannareformen

Som ett resultat av 1988 års trafikpolitiska beslut fick trafikhuvudmännen i länen ett lagstadgat ansvar för lokal och regional järnvägstrafik. Staten, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet och Svenska lokaltrafikföreningen tecknade den 21 december 1987 en principöverenskommelse om lokal och regional kollektivtrafik på järnväg m.m.

Principöverenskommelsen säger bl.a. att staten skall erbjuda trafikhuvudmannen trafikeringsrätten på länsjärnvägarna inom sitt län. Staten skall vidare upphandla viss interregional trafik på stomnätet för att trygga en tillfredsställande interregional trafikförsörjning. Vidare fick trafikhuvudmännen utan kostnad överta rullande materiel från SJ för den aktuella banan. I de fall trafikhuvudmannen genom avtal övertar ansvaret för trafikförsörjningen utgår ett statsbidrag till trafiken. Några trängselavgifter får enligt avtalet inte belasta trafikhuvudmannen.

Principöverenskommelsen ger trafikhuvudmännen full frihet av välja trafikeringsform. Resultatet har blivit att tre trafikhuvudmän i norra Sverige (Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten) ersatt tågtrafiken med buss på fem länsjärnvägssträckor. I övrigt har ett flertal trafikhuvudmän satsat på och vidareutvecklat järnvägstrafiken.

Satsningarna har inneburit utökad trafik och ökat antal trafikplatser med i stort oförändrat antal fordon. I vissa fall kan relativt stora resandeökningar konstateras.

I en rapport från Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) "Länsjärnvägarna och järnvägens avreglering - effekter på trafiken m.m." redovisas utvecklingen fram till år 1995. Bland slutsatserna framgår bl.a. att flera trafikhuvudmän har utökad trafiken med i stort sett oförändrat antal fordon. I vissa fall har även relativt stora resandeökningar åstadkommit. Den positiva utveckling som rapporten visar kan enligt slutsatserna tillskrivas bland annat följande faktorer:

- Decentraliseringen av ansvaret till länsnivå.
- Korta beslutsvägar, enkla kontakter mellan trafikhuvudmän och entreprenörer.
- Bättre specificering av trafikupplägg, standard m.m. än vad som var fallet på 1980-talet.
- Samordningen med annan regional trafik vad gäller trafikutbud och taxor.
- Upphandling i konkurrens (även konkurrens med buss).
- Statsbidragen måste noteras i sammanhanget.

En sammanfattande bedömning är att de positiva erfarenheterna från länsjärnvägarna bör kunna tas till vara även i annan, främst upphandlad, tågtrafik.

5.2 Vunna erfarenheter

Kostnadsänkningar genom konkurrensupphandling

Den järnvägstrafik som trafikhuvudmännen har upphandlat i konkurrens omfattar i praktiken endast en del av den lokala och regionala järnvägstrafiken. Anledningen är att endast trafik på länsjärnvägarna kan upphandlas i konkurrens. Viss annan lokal och regional järnvägstrafik, bl.a. inom samarbetsavtalen och köp av platser på kommersiellt lönsam interregional trafik, upphandlas av SJ som har företrädesrätt till det lönsamma stamnätet. Sedan den 1 juli 1996 har trafikhuvudmännen även under vissa förutsättningar möjlighet att trafikera stamnätet över länsgräns. Någon upphandling av trafik har dock, så här långt, inte varit aktuell.

Enligt rapporten "Den framtida statliga trafikpolitiken beträffande lokal och regional järnvägstrafik på järnväg" (Vianord, 1996-08-26) som utarbetats på uppdrag av Kommunikationskommittén har trafikeringskostnaderna för den trafik som upphandlats från och med år 1990 minskat inledningsvis med mellan 20 och 25 procent. Inledande erfarenheter visade att trafikhuvudmännen som regel fick minst tre anbud på varje länsjärnväg och att konkurrensen mellan anbudsgivarna var hård. Bland annat vann BK Tåg AB anbud och drev som mest regional tågtrafik på 600 km länsjärnväg.

De minskade trafikeringskostnaderna på länsjärnvägarna om 20–25 procent följer de erfarenheter som trafikhuvudmännen har från bussidan. Där upphandlas för närvarande drygt 70 procent av trafiken i konkurrens. Studier för åren 1989 till 1994, då närmare hälften av busstrafiken upphandlades i konkurrens, visar på minskade kostnader inledningsvis mellan 5 och 15 procent för en majoritet av trafikhuvudmännen (Linjetrafik på väg - men vart ?, Eva Alexandersson och Gunnar Alexandersson, Handelshögskolan, Stockholm). I ett relativt stort antal län är kostnadssänkningarna ännu större; i några fall över 30 procent. Till detta ska läggas kvalitetsvinster, exempelvis i form av höjd fordonstandard.

Brister i konkurrenssituationen

Trots de kostnadsbesparingar som kunnat uppnås visar trafikhuvudmännens erfarenheter på en rad brister i konkurrenssituationen inom järnvägsområdet. Inte minst kan dessa förklaras av SJ:s dominerande ställning som operatör. Som nämnts ovan var konkurrensen inledningsvis hård om trafiken på länsjärnvägarna. Den trafik som BK Tåg AB drev till en början övertogs dock av SJ vid en förnyad upphandling åren 1993–1994. I förhandlingarna sänkte SJ priset avsevärt i sitt anbud. BK Tåg AB anmälde SJ till Konkurrensverket som ansåg att SJ dumpat priset samt utnyttjat sin dominerande ställning och stämde SJ i Stockholms Tingsrätt. Någon dom har ännu inte avkunnats i ärendet.

Ytterligare ett faktum som anses snedvrider konkurrensen är SJ:s förtur till den kommersiellt lönsamma trafiken på stomnätet. Denna ger SJ stora möjligheter att samordna den egna trafiken med övrig entreprenadtrafik på såväl stomnätet som länsjärnvägarna. Därigenom kan omfattande effektivitetsvinster uppnås som inte övriga operatörer har tillgång till.

De gemensamma funktioner som SJ förfogar över kan förstärka ställningen som monopolist och snedvrider konkurrensen. Det faktum

att SJ äger centralt belägen mark och byggnader anses i vissa situationer ge SJ en alltför god förhandlingsposition. Exempel på svårigheter att nå uppgörelse om stationshyra, stationer som saknar biljettförsäljning och väntsalor som inte håll öppna när trafik övergår till annan operatör kan redovisas.

Tillgång till fordon är en annan faktor som påverkar konkurrenssituationen. Flera privata operatörer har inte finansiell styrka att klara de fordonsinvesteringar som krävs, särskilt med tanke på att en fungerande andrahandsmarknad saknas. Av denna anledning finner trafikhuvudmännen det ofta nödvändigt att tillhandahålla fordon om man ska få fler än en operatör att konkurrera om trafiken vid upphandling. Att fordonen är en viktigt strategisk resurs för att nå en reell konkurrens visar inte minst upphandlingen av trafiken på Roslagsbanan. Av framför allt två skäl är upphandlingen särskilt intressant; dels står upphandlande part för fordonen, dels är trafikstråket avgränsat så att samordningsvinster med övrig trafik är starkt begränsad. Med dessa förutsättningar blev konkurrensen hård. Vid upphandlingen lämnades anbud från fyra operatörer, varav två inte har bedrivit järnvägstrafik i Sverige tidigare. Linjebuss vann denna upphandling och övertar trafiken från och med januari 1998.

Samordning av interregional och regional trafik

Många regionala resor kan ske med interregionala färdmedel. Trafikhuvudmännen har därför olika överenskommelser med bl.a. SJ för att samordna trafiken. På flera håll köper trafikhuvudmännen platser på SJ:s s.k. egentrafik. Man anpassar även den lokala busstrafiken till SJ:s utbud. Dessutom finns ett antal samarbetsavtal där trafikhuvudmännens och SJ:s trafik är samordnad med statens köp. Syftet med överenskommelserna är att integrera trafiken till ett totalutbud för länens invånare.

Samordningen ger flera fördelar. Samtidigt innebär det att förändringar av den interregionala trafiken ger stora földeffekter för den lokala och regionala kollektivtrafiken.

Snabba förändringar i SJ:s utbud av den interregionala persontrafiken skapar stora svårigheter för trafikhuvudmännen i sin anpassning av den regionala trafiken. Neddragningar i trafikutbud eller uppsägning av avtal angående trafikhuvudmännens köp av platser i interregionala tåg kan i värsta fall leda till att möjligheterna till kollektivt resande nästan helt uteblir, vilket medför att endast bilen kvarstår som alternativ.

Samordning mellan olika aktörer

Järnvägstrafiken som upphandlas av trafikhuvudmännen är kommersiellt olönsam men samhällsekonomiskt lönsam och/eller regionalpolitiskt önskvärd. Samma utgångspunkter gäller för statens köp av viss kollektivtrafik. Trafikhuvudmännen upplever flera brister i dagens organisation när trafiken ska samordnas med den trafik som SJ driver utifrån helt andra utgångspunkter.

Enligt regleringsbrevet för år 1997 är det övergripande målet för SJ:s verksamhet är att skall bedriva en effektiv och miljövänlig järnvägstrafik på affärsmässiga villkor. Med dessa utgångspunkter får trafiken en helt annan karaktär än om den planeras för en långsiktig samhällsekonomisk effektivitet. Trafiken koncentreras alltmer på ett antal interregionala linjer med snabbtåg som medför ett begränsat utbud för mellanliggande stationer. Följden blir att den integration mellan regional och interregional trafik som måste till för såväl kunder som för den ekonomiska effektiviteten blir allt svårare att få till stånd.

5.3 Samarbete om länsöverskridande trafik

De förändringar som skedde i och med 1988 års trafikpolitiska beslut innebär bland annat att trafikhuvudmannen i respektive län har ansvaret för järnvägstrafiken i länet. Trots att lagstiftningen inte sträcker ansvaret över länsgränsen har trafikhuvudmännen en rad samarbetsformer för att utveckla den länsöverskridande trafiken för såväl buss som järnvägstrafik. Anledningen till samarbetsavtalen är flera.

- De administrativa gränser som länen utgör är ingen naturlig gräns för det regionala resandet, varför ett samarbete över länsgränserna är nödvändigt om resenärerna ska kunna erbjudas ett väl fungerande kollektivtrafiknät.
- Effektiva tågtrafiklösningar kräver oftast större enheter än de trafikhuvudmännen i dag ansvarar för.
- Genom statens instruktion till SJ att endast köra trafik på företagsekonomiska villkor har den interregionala persontrafiken på järnväg koncentrerats alltmer mot snabbtågstrafik, samtidigt som den s.k.intercitytrafiken minskat. Det innebär färre tågstopp och ett utbud som i allt mindre utsträckning kan utnyttjas för det regionala resandet.

Samarbetsavtalen har gett flera positiva effekter. Inte minst har de inneburit en ökad kundanpassning och ett mer kostnadseffektivt utbud. Trafikhuvudmännen upplever dock att dagens organisation inom järnvägssektorn och järnvägstrafikens utveckling tvingat fram ett utvidgat ansvar. Det saknas helt enkelt en part som tar ett helhetsansvar för den olönsamma regionala järnvägstrafiken över länsgränserna. I det vakuum som uppstått har trafikhuvudmännen tagit på sig såväl ett utvidgat ansvar som ökade kostnader.

I vissa fall har samarbetet mellan SJ och trafikhuvudmännen lett till avtal om arbetspendling med snabbtågen, X2000.

5.3.1 Exempel på samarbete

Det finns ett tiotal olika samarbetsavtal om trafik mellan trafikhuvudmän och SJ samt den trafik som upphandlas av staten. Inom ramen för dessa samarbetsavtal finns omkring 200 enskilda avtal med olika löptider, de längsta till år 2011, vilka reglerar förehavanden mellan SJ och trafikhuvudmännen eller andra organisationer. Nedan beskrivs några av dessa översiktligt.

Vättertåg

Vättertåg omfattar trafiken Nässjö–Falköping–Skövde. Det är ett samarbetsprojekt med flera parter. SJ bedriver tågtrafiken och står för det ekonomiska risktagandet. Staten köper en del av tågtrafiken och de två trafikhuvudmännen, Jönköping och Skaraborg, bidrar med ekonomiskt stöd till trafiken. Trafikhuvudmännens driftbidrag uppgår till ungefär en tredjedel av Vättertågs totala intäkter.

Vättertåg har 1,3 miljoner resande per år. Utbudet kräver ett tillskott från staten och trafikhuvudmännen på drygt 26 miljoner kronor årligen vilket ger en täckningsgrad på närmare 60 procent. Avtalet mellan parterna omfattar perioden 1994–1999.

Parterna är intresserade av en förlängning och diskuterar möjliga strategier. Någon överenskommelse kommer dock inte att slutas förrän de framtida förutsättningarna (organisation och finansiering) för järnvägssektorn är beslutade.

Västtåg

Västtåg är ett samarbetsprojekt mellan flera parter och innebär en samordning mellan interregional och regional trafik. I samarbetet ingår statens upphandling, SJ, Göteborgsregionens Lokaltrafik AB och trafikhuvudmännen i Halland, Skaraborg, Värmland och Älvsborg. Trafiken omfattar följande sträckor:

- Karlstad–Tvåstad–Göteborg
- Borås–Göteborg (Kust till kust)
- Skövde–Göteborg (Västra stambanan)
- Uddevalla–Herrljunga–Borås (Älvsborgsbanan)
- Borås–Varberg (länsjärnväg Viskadalen)
- Strömstad–Göteborg (länsjärnväg Bohusbanan)

Samarbetet regleras i två former; samverkansavtal och trafikeringsavtal. Samverkansavtalet omfattar all tågtrafik och innebär samarbete om information, marknadsföring och planering. Trafikeringsavtalet innebär att SJ åtagit sig att bedriva en definierad trafik (minsta utbud, fordonstyp, etc) mot ersättning från trafikhuvudmännen.

För trafiken på stomjärnvägarna svarar SJ för det ekonomiska risktagandet medan trafikhuvudmännen har resultatansvar för trafiken på länsjärnvägarna. Avtalen förutsätter ekonomiskt stöd genom statens köp av trafiken på Älvsborgsbanan och Kust till kustbanan. Avtalen gäller från år 1994 och löper till och med den 30 juni 1999.

Resandet inom Västtågssystemet har ökat med 30 procent sedan år 1994 då avtalet började gälla. Den framtida trafiken och dess omfattning är i högsta grad beroende av de förutsättningar som kommer att gälla efter år 1999.

Trafiken i Östergötland.

Järnvägstrafiken i Östergötland består dels av pendeltågstrafik, dels av regional trafik. Pendeltågen på sträckan Norrköping–Tranås bedrivs på ren entreprenad av SJ medan Östgötatrafiken svarar för fordonen. I systemet är dessutom trafiken efter Motala–Mjölby integrerad. Denna trafik upphandlas av staten och bedrivs av SJ på entreprenad. Länets pendelkort gäller på denna sträcka i de fall turerna trafikeras med motorvagnar av snabbtågstyp s.k. X2,. SJ vill dock ta bort dessa fordon

varför giltigheten för pendelkortet (och därmed den integrerade trafiken) är oviss inför framtiden.

Trafiken på länsjärnvägarna ingår i ett samarbetsavtal med trafikhuvudmannen i Kalmar. Trafiken upphandlas i konkurrens medan trafikhuvudmännen svarar för fordonen. I dag är SJ operatör på träckorna.

6 Europasamarbetet

Möjligheterna att nå de trafikpolitiska målen beror i hög grad på vad som sker i vår omvärld. Sverige måste aktivt delta i det internationella samarbetet, främst inom Europeiska unionen och påverka den gemensamma transportpolitiken.

En förutsättning för att konkurrens skall kunna ske på likvärdiga villkor inom järnvägsområdet är att de åtgärder som skall genomföras enligt direktiv 91/440/EG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar verkligen genomförs.

6.1 En strategi för vitalisering av gemenskapens järnvägar

EU-kommissionen presenterade i juli 1996 en vitbok om vitalisering av gemenskapens järnvägar. Enligt vitboken skulle mycket kunna göras för att upprätthålla rörligheten under nästa århundrade. Medan oron växer om transporternas negativa effekter, minskar emellertid fortfarande järnvägens marknadsandel. Enligt vitboken är huvudskälet till detta en otillfredsställelse med pris och kvalitet på transporter via järnväg. Järnvägen anses inte reagera på marknadsförändringar eller kundernas önskemål och behov som andra transportgrenar gör.

Järnvägen har under lång tid varit skyddad från marknadskrafterna. De olika ländernas regeringar har ofta styrt järnvägsförvaltningarna utan att fastställa tydliga ekonomiska mål och subventionerat förlusterna eller låtit skulderna växa.

Kommissionen vill nu se en ny sorts järnväg som drivs företagsmässigt med en oberoende företagsförvaltning som har frihet att utnyttja marknadens möjligheter och med ansvar för misslyckanden. En tydlig ansvarsuppdelning fordras mellan staten och järnvägsföretagen, i synnerhet när det gäller allmän trafikplikt.

Ett kritiskt element i strategin för vitalisering av järnvägarna är kommissionens förslag om fri tillgång för alla transporter och internationella persontrafikjänster.

Marknadskrafterna måste också införas på området för inhemska persontransporter. Detta måste ske med beaktande av nätfördelar och stödja tillhandahållandet av allmänna kommunikationer.

Staten har en legitim rätt att genomdriva uppfyllandet av allmän trafikplikt. Kommissionen anser att det är nödvändigt att förbättra kvaliteten och ge mer valuta för pengarna och kommer att föreslå enhetliga offentliga kontrakt mellan medlemsstaterna och transportföretagen.

6.2 Förrordningar m.m.

Den kollektiva persontrafiken inom den Europeiska unionen omgärdas av ett antal förordningar och direktiv, varav en beskrivning av de viktigaste följer nedan.

Rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag

Direktivet behandlar de kriterier, som är tillämpliga på en medlemsstats utfärdande, förnyelse eller ändring av tillstånd som är avsedda för internationella sammanslutningar av järnvägsföretag, som bedriver transittrafik mellan två EES-stater där de har sitt säte, och för järnvägsföretag med säte i EES-stat som bedriver internationella kombinerade godstransporter. Ett tillstånd skall gälla överallt inom gemenskapens territorium. I direktivet avses med järnvägsföretag varje företag vars huvudsakliga verksamhet består i att tillhandahålla järnvägstransporttjänster för varor och/eller passagerare med ett krav på att företaget skall tillhandahålla dragkraft.

Varje medlemsstat skall utse det organ som är ansvarigt för utfärdandet av tillstånd och för att verkställa sådant som det genom direktivet åligger staten att genomföra. Ett järnvägsföretag får söka tillstånd i det land där det är etablerat. Tillstånd får inte utfärdas eller förlängas om kraven enligt direktiven inte är uppfyllda. Inget företag skall få tillstånd att tillhandahålla järnvägstjänster som avses i direktivet utan ett lämplighetstillstånd för sådana tjänster. Tillstånd enligt direktivet skall inte i sig berättiga innehavaren till tillträde till järnvägsinfrastrukturen.

Innan ett järnvägsföretag börjar sin verksamhet, måste det för berörda staters tillståndsmyndigheter kunna visa att det vid varje tidpunkt kommer att kunna uppfylla uppställda krav på vandel, ekonomisk förmåga, yrkesmässig kompetens och täckning för de skadestånd som kan uppkomma på grund av järnvägsdriften.

Reglerna i direktivet om trafiktillstånd för internationella transporter genomfördes i svensk rätt genom ändringar i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157).

Rådets direktiv 95/19/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttagning av infrastrukturavgifter

Direktivet är begränsat till att gälla endast internationella sammanslutningar av järnvägsföretag som utför internationell trafik samt järnvägsföretag som utför internationella kombinerade godstransporter som omfattas av direktivets bestämmelser.

Syftet med direktiv 95/19/EG är att definiera de principer och förfaranden som skall tillämpas vid tilldelningen av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för användningen av denna kapacitet för de järnvägsföretag som vill bedriva sådan trafik som avses i artikel 10 i direktiv 91/440/EEG.

Varje medlemsstat skall utse ett tilldelningsorgan, som skall ha kännedom om alla tillgängliga tåglägen (kallas för "järnvägsspår" i den svenska versionen av direktivet). Tågläge ("järnvägsspår") definieras i direktivet som "den infrastrukturkapacitet som krävs för att köra ett tåg mellan två platser vid en given tidpunkt".

Tilldelningen av tåglägen skall ske på rättvisa och icke-diskriminerande grunder samt, med vissa undantag, på ett sätt som ger optimal och effektiv användning av infrastrukturen. De undantag som kan medges från denna huvudprincip avser dels företräde för sådan trafik som utförs som allmän trafikplikt enligt rådets förordning (EEG) nr 1191/69 av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar, dels företräde för sådana tjänster som helt eller delvis utförs på infrastruktur som byggts eller utvecklats för vissa specifika tjänster (specialiserade höghastighetståg eller specialiserade frakttlinjer). Vidare får undantag göras om detta är nödvändigt för att säkerställa en från allmän synpunkt tillfredsställande trafikförsörjning eller en effektiv användning av infrastrukturkapaciteten eller för att möjliggöra finansiering av ny infrastruktur.

I direktivet finns regler om hur avgifterna för utnyttjandet skall utformas. I infrastrukturförvaltarens räkenskaper skall under normala verksamhetsförhållanden över en rimlig tidsperiod inkomsterna från infrastrukturavgifter och statsbidrag å ena sidan åtminstone balansera utgifterna för infrastrukturen å andra sidan. Infrastrukturförvaltaren får finansiera genomförandet av infrastrukturen inklusive tillhandahållande eller förnyelse av tillgångarna och dra nytta av det investerade

kapitalet. Ingen diskriminering får ske vid uttag av infrastrukturavgifter för likvärdiga tjänster på samma marknad. Infrastrukturavgifter skall betalas till vederbörande infrastrukturförvaltare. Beslut om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter skall kunna överklagas hos en oberoende instans av domstolskaraktär.

Direktivet har beträffande statens spåranläggningar genomförts i svensk rätt, främst genom ändringar i förordningen (1996:734) om statens spåranläggningar och genom förordningen (1978:1378) om avgifter för trafik på statens spåranläggning. Beträffande andra spåranläggningar än statens spåranläggningar så har regeringen den 15 maj 1997 överlämnat en proposition till riksdagen (prop 1996/97:157). I propositionen läggs fram förslag till en lag om tilldelning av tåglägen på andra spåranläggningar än statens spåranläggningar. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1998.

Rådets förordning (EEG) nr 1191/69 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar.

Enligt förordningen skall medlemsstaterna upphäva alla skyldigheter som innefattas i begreppet allmän trafikplikt och som gällt för transporter på järnväg, väg och inre vattenväg. Skyldigheterna får dock behållas i den utsträckning de är nödvändiga för att säkerställa en tillfredsställande trafikförsörjning.

Med allmän trafikplikt avses skyldigheter som ett transportföretag inte skulle fullgöra om det tog hänsyn enbart till sina egna intressen. Den allmänna trafikplikten innebär skyldighet att bedriva verksamhet, skyldighet att utföra transporter och skyldighet att följa taxebestämmelser.

Om regeringen beslutar att behålla allmän trafikplikt skall behovet grunda sig på samhällsintresset tillgången till andra former av transporter samt taxor och villkor som kan tillämpas gentemot användarna.

Medlemsstat får teckna avtal om trafiktjänster på grund av allmän trafikplikt. Med detta avses ett avtal som slutits mellan en medlemsstats behöriga myndigheter och ett transportföretag för att tillhandahålla allmänheten tillräckliga transporttjänster.

Sådana avtal kan särskilt omfatta transporttjänster som uppfyller fastställda normer i fråga om kontinuitet, regelbundenhet, kapacitet och kvalitet eller transporttjänster mot särskilda taxor eller på särskilda villkor, framför allt för vissa passagerargrupper eller på vissa färdsträckor.

Ett avtal om trafiktjänster på grund av allmän trafikplikt skall bl.a. omfatta:

- a) Detaljupplysningar om den transporttjänst som skall tillhandahållas, särskilt normerna i fråga om kontinuitet, regelbundenhet, kapacitet och kvalitet.
- b) Priset på de tjänster som omfattas av avtalet, vilket pris antingen skal utgöra ett tillägg till biljettintäkterna eller inkludera dessa intäkter, samt närmare om de finansiella förhållandena mellan de två parterna.
- c) Regler om tillägg och ändringar i avtalet, särskilt för att ta hänsyn till oförutsedda förändringar.
- d) Avtalets giltighetstid
- e) Påföljder vid avtalsbrott.

Rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar

Enligt direktivet skall medlemsstaterna

- säkerställa ett förvaltningsmässigt oberoende för järnvägsföretagen,
- skilja förvaltningen av järnvägsdriften och infrastrukturen från transportverksamheten så att åtminstone räkenskaperna i företagen är särskiljda,
- förbättra den ekonomiska strukturen hos företagen, samt
- säkerställa tillgång till medlemsstaternas järnvägsnät för internationella sammanslutningar av järnvägsföretag och för företag sysselsatta inom internationella kombitransporter.

Rådets förordning (EEG) nr 2408/92 om liberalisering av EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen.

Enligt förordningen får en medlemsstat under vissa förhållanden införa om allmän trafikplikt i en relation om flyglinjen anses väsentlig för den ekonomiska utvecklingen inom den region där flygplatsen är belägen. Om inget lufttrafikföretag utövar eller står i begrepp att utöva regelbunden flygtrafik på sträckan får tillträdet begränsas under en period av högst tre år, varefter situationen skall omprövas.

7 Internationella erfarenheter

Enligt direktivet skall internationella exempel inom kollektivtrafikområdet som för utredningen är relevanta studeras och en bedömning göras om erfarenheter kan dras som skulle kunna appliceras på svenska förhållanden.

Under arbetet har utredningen valt att studera tre internationella exempel, nämligen förhållandena inom främst järnvägsområdena i Tyskland, Schweiz och Storbritannien. De erfarenheter som utredningen tagit del av finns sammanvägda i förslagen som presenteras under avsnitt 2 Utredningens förslag.

7.1 Schweiz

Järnvägsnätet i Schweiz är ca 3 000 km långt och till fullo elektrifierat. På nätet finns 750 stationer eller hållplatser. Det finns 56 s.k. privata operatörer som trafikerar 2 000 km av nätet.

Schweiz har sin befolkningskoncentration på axeln Geneve–Bern–Zürich. Det går också att konstatera två huvudflöden i trafiken, en öst–västlig med huvudsaklig persontrafik och en nord–sydlig med i huvudsak godstrafik.

Två flygplatser, Zürich och Geneve, är integrerade i det nationella järnvägssystemet. Järnvägen i Schweiz uppvisar ett mycket högt resande, över 10 000 resenärer per linje och dag.

Bahn 2000

Bahn 2000 är ett systematiserat kollektivtrafiksystem med järnvägen som grund. Systemet bygger på s.k. stel tidtabell med regelbundna avgångar varje timme. Till järnvägssystemet kopplas även andra kollektiva transportmedel, vilket underlättar byten och övergångar till andra transportmedel.

Principen i systemet är att alla transportslag anländer till en nod vid ungefär samma tidpunkt och även avgår koncentrerat. Denna princip

ger alltid anslutning till andra relationer och kortar ned väntetider avsevärt.

När systemet "Bahn 2000" introducerades sattes ett antal nyckelfaktorer upp:

- Det skall vara möjligt att resa från A till B i hela landet.
- Systemet skall ha en hög regularitet och vara transparent, dvs. resenären skall ha god information och kännedom om trafiken.
- Ett enhetligt prissystem som gör det möjligt att resa över hela Schweiz på samma biljett.

Några strategier sattes upp för att genomföra systemet. Entimmes intervall för alla interregionala tåg och intercitytåg. Systemet skall införas stegvis. Investeringar i bana och fordon krävs.

Beträffande biljettsystem finn några olika varianter eller rabatter. Dessa är relativt få men karaktäriseras av enkelhet och att samtliga operatörer är med i systemet, inte enbart järnvägsoperatörer utan även buss och båt. Detta är i viss mån historiskt betingar då Schweiz under lång tid har haft många olika operatörer, inte minst inom järnvägssektorn, och de har byggt upp och utvecklat genomgående biljettsystem. Alla operatörer har funnit fördelar i detta.

Processen att implementera system Bahn 2000 har tagit många år, vilket visar att en ny modell i Sverige bör övervägs noga och ges tid att utvecklas.

Regionaltrafik

En ny process för upphandling av regional trafik har introducerats i Schweiz. Det ekonomiska ansvaret för bidrag till Schweiz förbundsjärnvägar (SBB) har förts ned från förbudsregeringen till de enskilda kantonerna. Även ansvar för den regionala trafiken har förts över till kantonerna från förbundsstaten.

Kantonerna upphandlar regionaltrafik på järnväg i konkurrens mellan olika anbudsgivare och operatörer. När upphandlingen är avgjord är sträckan inte öppen för andra operatörer. Persontrafiken drivs således under någon form av koncessionsförfarande. Undantaget är den internationella trafiken som inte vidkänns denna restriktion.

Den interregionala persontrafiken drivs av SBB och är inte öppen för andra aktörer, annat än för de privata operatörerna på sina egna linjer, eller i samarbete med SBB. Vid upprättande av tidtabeller för den interregionala trafiken har trafik i systemtidtabell prioritet framför

annan trafik. SBB är "systemledare", dvs. andra operatörer har att rätta sig efter SBB:s tidtabell.

Godstrafiken är helt öppen för olika operatörer.

7.2 Storbritannien

Den brittiska privatiseringen av järnvägsnätet bygger på The Railway Act från år 1993. Denna säger bl.a. att

- Uppdelning av British Rails verksamhet i mindre enheter för privatisering skall göras,
- infrastrukturen förs över i ett särskilt bolag (som nu har privatiserats),
- rullande material har förts över i tre separata bolag,
- två nya myndigheter har inrättats,
- persontrafiken delades i 25 olika enheter som i dag bedrivs som franchising, marknaden för godstrafik är helt öppen.

Modellen med utförsäljning av linjer med franchiserättigheter är ett steg på vägen mot en helt fri och öppen järnvägsmarknad. Från och med år 2002 är det meningen att det skall råda total frihet för etablering på marknaden, förutsatt att vissa grundläggande krav uppfylls.

Samtliga franchisekontrakt har en avtagande ersättning, vilket innebär att det statliga bidraget till järnvägen i Storbritannien minskar över tiden. Troligen kommer dock visa av avtalen att omförhandlas under perioden.

Office of Rail Regulator

Storbritannien har valt en modell att införa konkurrens genom att bryta upp strukturen i järnvägsbranschen. Man konstaterade relativt snart att det behövs ett oberoende instans för att bygga upp regelverket samt en enhet som bevakar Railtracks avgiftssättning för tillgång till spåret och bildade Office of Rail Regulator (ORR). De uppgifter som ORR har är att bevaka konkurrensen samt att underlätta finansiering av nya järnvägsbolag. De beviljar även licens för järnvägs trafik

Den gamla järnvägsförvaltningen British Rail delades upp i 25 trafikbolag (TOC) samt ett bolag för infrastrukturen, Railtrack. Tidigare låg British Rail direkt under regeringen som då hade direktivrätt och ibland gav order mer direkt till British Rail. Sedan den nya modellen trädde i kraft kan en tydlig förbättring märkas. En

nackdel med den brittiska modellen för avreglering och konkurrens inom järnvägssektorn är dock förlorade nätverksfördelar. Det går att notera en fortgående koncentrationsprocess på järnvägsmarknaden, vilken begränsas av att de skilda trafikentiteterna (TOC) måste finnas kvar i sitt ursprungliga omfattning.

Stödet till de olika franschisetagarna uppgår under 1997 till 1,8 miljarder pund. Det tidigare stödet till British Rail var ca 1 miljard pund. Ersättningen till operatörerna visar en avtagande nivå och år 2003 räknar man med att underskottet kommer att vara lika med överskottet från lönsamma linjer. Genom detta system betalas allt stöd till järnvägen ut direkt till det franchisingtagande bolaget.

Railtrack äger och förvaltar såväl spår som stationer, även i nya och tillkommande delar. När järnvägsreformen inleddes i Storbritannien diskuterades huruvida det skall finnas en fristående Rail Regulator eller inte. De som inte ville ha en reglerande myndighet ansåg att järnvägsbranschen själva kan svara för detta, medan de som var positiva till en reglerande organisation menar att det är nödvändigt med klara och transparenta regler.

Office of Passenger Rail Franchise

Office of Passenger Rail Franchise (OPRAF) är den statliga funktion som säljer och följer upp franchiseavtalen mellan staten och operatörerna.

OPRAF har totalt 25 avtal om trafik med skilda operatörer. Antalet operatörer är 13 vilket betyder att någon operatör driver flera linjer. De avtal som OPRAF tecknar med operatören innebär att OPRAF i praktiken köper specificerad service.

Servicenivån i form av antal tåg per dag skiljer sig från lönsamma och olönsamma delar i nätet. För linjer som är klart lönsamma har staten upphandlad färre tåg än tidigare utbud, medan man på lågtrafikerade linjer höjer kvaliteten och upphandlar ett större utbud än tidigare trafik. Skälet är att man anser att på de lönsamma linjen kommer efterfrågan att styra mot ett större utbud än vad som upphandlats, vilket skulle ge operatören ökade intäkter.

Avtalen reglerar även ökning av biljettpriserna såtillvida att den inte får inte överstiga inflationen. Avtalen innehåller också incitament för kvaliteten, t.ex. punktlighet. Om tågen kommer fem minuter före utsatt tidtabell får operatören en ekonomisk kompensation, men vid förseningar på över fem minuter måste operatören betala skadestånd.

De erfarenheter som man hittills har dragit från avregleringen i Storbritannien är att kostnaderna för tillgång till spåret, trafikledning m.m. inledningsvis har ökat. Passagerarantalet har ökat, även kvaliteten på den rullande materielen ökar. Med den engelska modellen för avreglering har man överfört en stor del av den ekonomiska risken till den privata sektorn.

De olika konkurrenterna samarbetar genom frivilliga överenskommelser, men kommer man inte överens finns alltid hotet om tvingade regler. En viktig aspekt som nämns i många sammanhang är nätverkseffekterna, t.ex. möjligheten att resa en lång sträcka med flera operatörer på en och samma biljett. Detta är i dag möjligt genom att samtliga operatörer har enats om och övertagit British Rails gamla biljettsystem.

Det finns vidare en särskild branschförening eller intresseförening, ATOC för samarbete mellan de olika operatörerna. Denna intresseförening leder bl.a. arbetet och processen med samarbete mellan operatörer och behållandet av nätverksfördelar.

Gränsdragning mellan OPRAF och ORR är relativt klar. En viss överlappning finns bl.a. i fråga om att ta tillvara nätverksfördelar. Det bärande skälet till att ha OPRAF och ORR i skilda organisationer är att OPRAF bevakar den kommersiella sidan medan ORR svarar för resten av tillståndsgivningen. Man ser en uppenbar risk för konflikt och otydliga roller om dessa båda enheter, ORR och OPRAF, slås samman.

Beträffande fordon finns i dag inga alternativ till att hyra hos något av de tre fordonsbolag som bildades för uppgiften. Även om de konkurrerar sinsemellan är marknaden inom fordonsidan relativt begränsad. OPRAF ser en fara i att det ännu inte har uppstått någon nämnvärd konkurrens inom denna marknad som skulle kunna leda till att nya och bättre fordon kan komma in på marknaden. Noterbart i sammanhanget är att vissa operatörer ändå vågar satsa på nybeställning av fordon trots långa leasingavtal något av fordonsbolagen som bildats för uppgiften.

7.3 Tyskland

Den tyska järnvägen har under ett antal år dragits med stora underskott i budgeten. År 1993 hade den tyska förbundsjärnvägen Deutsche Bundesbahn en skuld motsvarande 66,2 miljarder DM. Det finansiella resultatet var minus 16,2 miljarder DM. Varken den dåvarande västtyska eller östtyska järnvägen kunde konkurrera på transportmarknaden. Sammanslagningen av Tyskland var också nära förestående.

Detta resulterade i en järnvägsreform där de båda järnvägsförvaltningarna Deutsche Bundesbahn och Deutsche Reichsbahn slogs samman den 1 januari 1994 och bildade ett aktiebolag, Deutsche Bahn AG (DBAG). Reformen är uppdelad i flera steg där sammanslagningen och en divisionalisering av verksamheten är det första steget. I dag finns fem divisioner, interregional persontrafik, regional persontrafik, godstrafik, infrastruktur och en verkstadsdivision. Steg nummer två är en bolagisering av divisionerna under ett gemensamt holdingbolag, och det tredje och sista steget i reformen är en total separering av bolagen.

De mål som man vill uppnå med reformen är bl.a. följande:

- Försäkran om mobilitet för medborgarna med bibehållande av en god miljö.
- Ett säkerställande av att järnvägen får en större el av den förväntade ökningen av marknaden för gods- och persontrafiken.
- Ökade konkurrensförutsättningar för järnvägen som möjliggör att järnvägen kan konkurrera på lika villkor som andra transportslag.
- Ge järnvägen kommersiell frihet från politisk styrning.
- Ge järnvägen en sund finansiell grund och minska belastningen av den federala budgeten.

Upphandling av regional järnvägstrafik i Tyskland

I samband med den tyska järnvägsreformen sker också en regionaliseringsreform som ger de olika förbundsstaterna ett ökat ansvar bl.a. i fråga om regional persontrafik. År 1993, alltså före den tyska järnvägsreformen, lämnade Deutsche Bundesbahn ett anbud på regional och lokal järnvägstrafik till de olika delstaterna. Trafiken baseras på en trafikplan för åren 1993/94. Detta anbud anslöt till regionaliseringsreformen i anslutning till järnvägsreformen och betraktas som en bas för kommande upphandlingar av regional och lokal trafik.

År 1997 erhöll de tyska delstaterna 12 miljarder DM för regionaltrafik. Av dessa går 7,8 miljarder DM till drift av regionaltrafik enligt 1993/94 års trafikplan. Resterande del, ca fyra miljarder DM går till förbättring av övrig kollektivtrafik.

Den 1 januari 1996 trädde en särskild regionaliseringslag i kraft. Ansvaret för regional järnvägstrafik har förts ned till förbundsstaterna och är ej längre ett ansvar för DBAG. Trafiken upphandlas i konkurrens mellan olika operatörer. Denna upphandling har lett i att DBAG har tappat trafiken på vissa linjer. DBAG har dock kvar

ansvaret för den interregionala trafiken, vilken är trafik som inte subventioneras utan lever endast av biljettintäkter, i huvudsak snabbtågstrafik (ICE).

De olika delstaterna har delegerat ansvaret för den regionala trafiken till egna organisationer för lokal- eller regionaltrafik. Antalet trafikbolag skiljer sig mellan de olika förbundsstaterna. Totalt finns i dag 29 beställare av regional järnvägstrafik och trenden är att antalet beställare ökar, eftersom delstaterna anser att trafiken blir både bättre och billigare trafik genom upphandling i mindre enheter.

DBAG gillar ej denna trend med uppdelning i mindre enheter. Sannolikt minskar DBAG:s fördelar av stort bolag eftersom man ofta erbjuder totallösningar för trafiken.

Trafikupphandlingen sker i konkurrens mellan operatörer. DBAG har förlorat vissa linjer och vunnit andra. Ett exempel på en linje som DBAG har förlorat är Obenland Eisenbahn i Bayern. Det finns dock inga krav på att delstaterna skall upphandla trafiken i konkurrens.

DBAG har självfallet tillgång till egen rullande materiel. Vissa mindre trafikbolag upphandlar egen rullande materiel, men enligt DBAG är detta en komplicerad process där det krävs detaljerade specifikationer.

De senaste 2,5 åren har DBAG fått bidrag från delstaterna för upphandling av nya fordon. Delstaterna vill ha tillgång till de fordon som man bidragit till, men detta gillas ej av DBAG. Om en annan operatör har vunnit ett anbud vill delstaten ha möjlighet att disponera fordonen för den nya operatören. I avtalen mellan DBAG och de olika delstaterna finns ofta en klausul om "access" till fordonen inskrivet, men bara till den del som de bidragit till.

De erfarenheter som man drar från upphandlingsprocessen är att DBAG har störst möjlighet att vinna anbud som omfattar trafik inom geografiska områden. Pris och biljettsamarbete förekommer mellan olika operatörer såtillvida att i priset för en genomgående biljett har de olika delsträckornas pris adderats. Däremot är olika specialerbjudanden från DBAG endast giltiga hos DBAG. DBAG känner trots allt trycket från andra operatörer som vill samverka om olika specialbiljetter.

Spår och stationer är skilda från trafiken. Det finns dock en prislista från DBAG för nyttjandet av spår och att stanna vid stationer. Att stationer skall upplåtas på konkurrensneutrala villkor regleras i en särskild lag. Det är således förbjudet för DBAG att favorisera sig själva.

Det finns inget särskilt organ eller "Regulator" för att lösa konflikter inom sektorn. I den mån sådana uppstår löses detta av den tyska motsvarigheten till Konkurrensverket.

Taktfahrplan

Integraler Taktfahrplan är ett sätt för järnvägen att möta kunderna och deras krav. Detta är en systematiserad tidtabell där tågen kommer och går på samma minut varje eller varannan timme beroende på trafikintensitet. I vissa relationer förekommer tätare förbindelser.

Denna Integraler Taktfahrplan är införd i hela Tyskland, alltså även de gamla östtyska delstaterna.

Tidtabellen utarbetas av DBAG själva, eller av någon konsult på uppdrag av DBAG eller delstaterna.

För DBAG är detta ett sätt att möta marknadskraven, samtidigt som man får effektivare användning av fordonen. Systemet tillåter egentligen inga "fria åkare", varför även konkurrenter måste in i systemet.

Detta koncept avses att utvecklas i vad som kallas "Netz 21" ett system med Integraler Taktfahrplan baserat på att snabba och långsamma tåg separeras, vilket ökar kapaciteten.

8 Alternativ utformning av nationellt basnät

Under utredningens gång har SJ presenterat ett eget förslag till nationellt basnät. SJ:s förslag redovisas i sammanfattning.

8.1 SJ:s förslag till principer för ett nationellt basnät

Statens järnvägar har lämnat följande redovisning över några produkter, samt sin syn på den framtida järnvägstrafiken och några principer för ett nationellt basnät såsom det har beskrivits i Kommunikationskommitténs slutbetänkande. Med nationellt basnät avses i detta fall ett kompletterande järnvägsnät till den kommersiella interregionala persontrafiken på järnväg.

8.1.1 SJ:s produkter

Snabbtåg

Snabbtågen kommer att utgöra basen i trafiksystemet på sträckorna Stockholm–Göteborg, Stockholm–Malmö–Köpenhamn, Stockholm–Sundsvall och Oslo–Göteborg–Malmö–Köpenhamn. Snabbtågen kommer att trafikera andra linjer som ett komplement till andra produkter t.ex. Stockholm–Dalarna och Stockholm–Östersund.

Snabbtågen kommer därmed att ersätta intercitytågen på de största linjerna och här i allt högre grad svara för trafiken på stomnätet på längre avstånd. I högtrafik på vardagarna inriktas utbudet mer på affärsresenärerna medan i lågtrafik och i veckosluten det inriktas mer på privatresenärernas behov.

Snabbtågen skall också samverka med interregiotåg som också kommer att fungera som matartrafik till snabbtågen. Det finns planerat

för ca 10 snabbtågslinjer som stannar på ca 50 stationer och ungefär 30 linjer med interregiotåg som stannar på ca 200 stationer. Härigenom kan de flesta orterna få tillgång till snabbtågsutbudet. Snabbtågsnätet blir därmed relativt heltäckande för resor på långa avstånd mellan de flesta större orter.

Interregiotåg

Interregiotåg är ett snabbt regionaltåg som stannar på de flesta större orter och har en hög turtäthet. Det möjliggörs genom att utnyttja tåg med både hög acceleration och hög topphastighet.

Interregiotågen har flera funktioner.

- Att knyta ihop regionala arbetsmarknader
- För privat- och affärsresor under 30 mil
- Som matartåg till snabbtågen

Interregiotågen är en integrering av SJ:s intercitytåg och trafikhuvudmännens regionaltåg som på ett effektivt sätt tillgodoser efterfrågan mellan 3–30 mil. Interregiotrafiken kan utvecklas tillsammans med staten och regionala intressenter.

Nätet för interregiotrafiken byggs upp på linjer som går direkt mellan de största orterna när restiden inte överstiger 3 timmar. För längre resor blir restiden oftast kortare genom att byta till snabbtåg. De s.k. interregiolinjerna är därför kopplade till snabbtågslinjerna vid strategiska bytespunkter. En del interregiolinjer fungerar också som tvärförbindelser.

Interregiotrafiken bygger på en stomtrafik med ett tåg varannan timme under större delen av vardagarna på linjer med normal efterfrågan. Vid hög efterfrågan kan trafiken förtätas till ett tåg per timme och vid lägre efterfrågan kan turtätheten vara ett tåg var fjärde timma. Avgångstider med fasta minuttal eftersträvas så att tidtabellerna skall vara lätta att komma ihåg.

Kustpilen mellan Karlskrona och Malmö är ett exempel på ett interregiotrafiksystem som redan har etablerats med stor framgång. Det är modernt tåg med hög servicenivå - en småskalig service nära kunden. Exempel på nya Interregiotrafiksystem är tågen på de nya banorna Mälarbanan och Svealandsbanan.

Intercitytrafik

Intercitytågen är en produkt med flexibel service för resor på relativt långa avstånd. De kan ha servering och familjevagn och ett antal olika vagnar anpassade för olika kundgrupper. De kan ha många vagnar vilket gör att de passar på linjer med stor efterfrågan och långa restider t.ex. Stockholm–Malmö och Stockholm–Göteborg.

I framtiden när snabbtågen blir basen i trafiksystemet på de stora linjerna kommer intercitytågen alltmer att bli en högtrafikprodukt som går t.ex. morgon och kväll eller i veckosluten. Det kommer att vara ett flexibelt utbud som kan anpassas till efterfrågan dels genom olika antal vagnar, dels genom tidtabellen. Det kan också förse med t.ex. konferensvagnar och resgodsvagnar för skidor, cyklar m.m. Det är därför också lämpligt för turisttrafik.

Nattåg

Nattågens tyngsta framtida marknad är långa avstånd som inte kan nås över dagen med snabbtåg på tre till fyra timmars restid. De tyngsta linjerna är från Norrland till Mellansverige och från Mellansverige till Skåne och kontinenten t.ex. Stockholm–Malmö–Köpenhamn, Stockholm/Göteborg–Jämtland och Stockholm–övre Norrland. Andra relationer kan trafikeras beroende på hur marknaden utvecklas. På sikt kan nattågen kombineras med intercitytågen genom att utveckla nya vagnkoncept som kan utnyttjas både på dagen och natten.

En viktig marknad för intercitytågen och nattågen är också skrymmande resgoods, expressgoods och post som här kan transporteras i särskilda vagnar. Även Interregiotåg har ofta ett expressgodsutrymme för mindre paket.

Regionaltåg, lokaltåg och matartrafik

SJ:s tågprodukter kompletteras med länstrafikens regionaltåg, lokaltåg och matartrafik med buss. Förutom att dessa trafiksystem ofta fyller en viktig funktion i den lokala och regionala trafikförsörjningen har de också betydelse för SJ:s fjärrtrafik

8.1.2 SJ:s kriterier för indelning av järnvägsnätet

Följande kriterier föreslås ligga till grund för det *kommersiella järnvägsnätet*:

- Det skall kunna konkurrera med bilen och med en avreglerad buss- och flygtrafik.
- Det skall utgöra ett sammanhängande nät av fjärrtrafik i en stor del av landet.
- Det skall samverka med det nationella basnätet och med lokala och regionala nät.
- Operatören skall bestämma utbudet och ta affärsrisken
- Det skall vara långsiktigt företagsekonomiskt lönsamt

Att nätet skall vara företagsekonomiskt lönsamt innebär att det skall vara lönsamt i ett långsiktigt perspektiv med kapitalkostnader till återanskaffningsvärdet. Lönsamheten bör beräknas utifrån ett långsiktigt läge när banombyggnaderna är färdigställda och nu planerade rationaliseringar vid SJ är genomförda.

För att ett kommersiellt nät skall vara långsiktigt lönsamt krävs att det skall kunna konkurrera med såväl bilen som en avreglerad buss- och flygtrafik.

Det förhindrar inte att det också skall kunna samverka med flyget och busstrafiken på kommersiella grunder. Tåget kan vara ett bra matartransportmedel till flyget t.ex. på Arlanda och Kastrups flygplatser och bussen kan vara ett bra matartransportmedel till tåget från områden som saknar bra tågförbindelser.

Det är också viktigt att det kommersiella nätet samverkar särskilt med det nationella basnätet. Dessa system måste ses som samverkande system med ett stort beroende både ekonomiskt och praktiskt när det gäller tidtabellsplanering m.m. så att resenärerna uppfattar det hela som ett sammanhängande nät.

Slutligen måste operatören kunna bestämma utbudet i form av turtäthet, restid och pris, samt ha rätt att ändra utbudet i takt med marknaden och konkurrenssituationen. Det som operatören skall förbinda sig är att under en viss fastställd tidsperiod köra ett visst minimiutbud på ett i förväg definierat linjenät. Detta minimiutbud kan givetvis vara olika på olika linjer och också förknippat med vissa förbehåll.

En viktig förutsättning för att ett kommersiellt nät av någon omfattning skall kunna upprätthållas är att operatören har

trafikeringsrätt till den specificerade trafiken. En trafik som direkt konkurrerar med den kommersiella trafiken riskerar att förstöra ekonomin och risken är stor att ingen operatör vågar ta på sig affärsrisken i så fall. Härtill kommer de praktiska problemen med tidtabellsplaneringen och de samordnade näten.

De kriterier som skall ligga till grund för linjer i det *nationella basnätet* föreslås vara att de skall ha:

- Betydelse för den regionala utvecklingen
- Konkurrenskraftig standard
- Ett visst trafikunderlag
- Medverka till ett långsiktigt hållbart samhälle
- Skall vara samhällsekonomiskt motiverat

Att en linje skall ha betydelse för den regionala utvecklingen innebär att den skall knyta samman regioner inom Sverige. Att den samtidigt skall ha en konkurrenskraftig standard innebär att man med hjälp av tåget skall öka tillgängligheten i något avseende bättre än med något annat kollektivtrafikmedel, vilket i regel också innebär att man kan få ett visst trafikunderlag.

Det är samtidigt svårt att kvantifiera vad ökad tillgänglighet skall innefatta. En kort restid är givetvis ett kriterium, att tåget är snabbare än bussen kan vara en utgångspunkt, är det dessutom lika snabbt eller snabbare än bilen är det ännu bättre. När det gäller flyget kan det inte vara avsikten att det nationella basnätet direkt skall konkurrera med flyget, men det kan däremot komplettera flyget kapacitetsmässigt och i vissa relationer.

Det är viktigt att de nationella basnätet betraktas som en helhet - som ett högklassigt kollektivtrafiknät som binder ihop Sverige i den mån detta inte kan göras på kommersiell grund. Samtidigt måste hänsyn tas till att de medel som angivits som utgångspunkt för det nationella basnätet har som utgångspunkt statens köp av järnvägstrafik och stöd till länsbanorna. Det kan således inte vara huvudsyftet att subventionera trafik med andra transportmedel som redan finns utan snarare att upprätthålla ett heltäckande interregionalt kollektivtrafiknät i Sverige och då företrädesvis ett järnvägsnät.

När det gäller val av linjer i det nationella basnätet på järnväg bör det också vara långsiktigt. Utgångspunkten bör inte bara vara de linjer som finns i dag utan snarare de linjer som kan vara samhällsekonomiskt effektiva med en utbyggd infrastruktur enligt Kommunikationskommitténs förslag och med moderna tåg. Det innebär i sin tur att även nuvarande trafiklinjer måste kunna ifrågasättas och att nya linjer skall kunna tillkomma.

Det innebär att det nationella basnätet inte behöver vara statistiskt utan bestämmas i detalj för en begränsad tidsperiod i taget. Det är också viktigt att det finns en viss dynamik i systemet så att möjliga förändringar i utbudet kan genomföras allteftersom förutsättningarna förändras.

Slutligen bör inte det nationella basnätet innefatta linjer som långsiktigt kan bedrivas i det kommersiella nätet eller i det lokala och de regionala näten. Det är dock viktigt att det nationella basnätet inte ses som en restpost utan som ett funktionellt nät som knyter samman regioner i samverkan med det kommersiella och de lokala och regionala näten samt andra transportmedel.

De kriterier som skall ligga till grund för de *lokala och regionala näten* föreslås skall vara att:

- De i huvudsak skall tillgodose inomregional efterfrågan på resor.
- Trafikeringsrätten innehas av regional huvudman.
- Huvudmannen bestämmer om linjen skall trafikeras med buss eller tåg.
- Huvudmannen tar det ekonomiska ansvaret och bestämmer utbud och taxor.

Avgränsningen av inomregional efterfrågan kan göras efter administrativa gränser eller t.ex. efter avstånd eller restid. Den administrativa gränsen, länsgränsen, bestämmer i huvudsak de nuvarande trafikhuvudmännens områden. Man kan diskutera om en avgränsning efter reslängd t.ex. tio mil eller restid t.ex. en (1) timmes restid vore mer funktionell men det innebär samtidigt avgränsningsproblem eftersom sådana resor förekommer på de flesta järnvägslinjer i varierande grad. Avgörande bör vara trafiklinjens funktion.

Samtidigt kan man konstatera att människornas revir för dagliga resor utvidgats. Ursprungligen innefattade den lokala kollektivtrafiken trafiken inom en tätort eller kommun. Genom länshuvudmannareformen utvidgades kollektivtrafiken till att omfatta ett län och utbudet samordnades och förbättrades väsentligt genom integrering av tätortstrafiken och landsbygstrafiken inom länen. Genom att trafikhuvudmännen också fick överta ansvaret för tågtrafiken inom länen innebar det också att nya lokala och regionala tågtrafiksystem byggts upp samtidigt som vissa lagts ned.

För närvarande pågår en process där pendlingen över länsgräns blir allt mer omfattande och där man ser större sammanhängande regioner växa fram. Exempel på sådana är Mälardalen, Öresundsregionen och Västsverige omkring Göteborg. Ofta utgör förbättrade

kommunikationer och inte minst nya järnvägsförbindelser en viktig drivkraft i denna process.

Man skulle kunna förenkla det hela och säga att trafikhuvudmännen får ta ansvar för dessa nya linjer. Samtidigt kan konstateras att det nuvarande statliga köpen av interregional järnvägstrafik ofta avser denna typ av linjer som binder samman olika regioner i olika län - ibland också i samarbete med trafikhuvudmännen. Vidare föreslås i Kommunikationskommitténs betänkande att indelningen i länsbanor och stombanor slopas. Det naturliga är då att staten tillsammans med trafikhuvudmännen får huvudansvaret för att upprätthålla det nationella basnätet, medan trafikhuvudmännen har fortsatt ansvar för den lokala och regionala trafiken inom länen.

Det är också den mellanregionala trafiken som är svårast att organisera och finansiera vilket talar för att staten bör ha stort medinflytande och medansvar för denna medan länen tar huvudansvaret för den inomregionala trafiken, med den definition som ovan diskuterats.

9 Uppdraget

Regeringen beslutade den 29 maj 1997 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda organisationen och samordningen av den interregionala persontrafiken (Dir. 1997:78). Enligt direktiven skall utredaren redovisa konsekvenserna av att införa ett nationellt basnät för interregional persontrafik. Även konsekvenserna av inrättandet av en ny myndighetsfunktion, ett s.k. rikstrafikombud, ansvarigt för bl.a. samordning och upphandling av trafik på basnätet eller andra alternativa lösningar skall redovisas.

Så här lades utredningsarbetet upp

För att klara utredningsarbetet inom den avsatta tiden har representanter för Svenskt Flyg, Samtrafiken i Sverige AB, BK Tåg AB och Konkursverket inbjudits och lämnat värdefulla synpunkter inom uppdragets ram. Vidare har SJ presenterat ett eget förslag till nationellt basnät och SIKA har presenterat sin rapport "Järnvägens nya förutsättningar 1 juli 1996" samt uppdraget att utreda effekterna av en avreglering av den långväga busstrafiken. Samråd har också skett med Kommunikationsdepartementets arbete angående organisationen av de statliga myndigheterna inom järnvägssektorn.

Utredningen har anordnat ett seminarium kring rapporten "Järnvägens avreglering i teori och praktik" (KFB-meddelande 1997:10) och rapporten "Effektiva tågsystem för framtida persontrafik" (Järnvägsgruppens publikation 9702, Kungl. Tekniska Högskolan).

Seminariet behandlade även erfarenheter från Schweiz, Tyskland och Storbritannien. Samtliga kommunikationsdirektörer från länsstyrelserna samt representanter för De handikappades riksförbund, Handikappades samarbetsorganisation och Synskadades riksförbund har inbjudits till information om utredningsarbetet med möjligheter att lämna synpunkter.

Utredningen har genom besök tagit del av erfarenheter från Deutsche Bahn AG, trafikministeriet i den tyska delstaten Hessen, trafikministeriet i Bern och Schweiz förbundsjärnvägar samt Office of

Rail Regulator, Office of Passenger Rail Franchise och operatören Connex South Central utanför London.

De experter som varit knutna till utredningen har bidragit med värdefullt material, synpunkter och kommentarer under arbetets gång.

Särskilt uppdrag

Utredningen har lagt ut ett uppdrag till VAB Road & Rail Engineering AB avseende analys av möjligheterna att skapa ett nationellt basnät för Sverige utifrån de principer som skisseras i en rapport från den internationella järnvägsunionen (UIC) och EU:s grönbok "Ett trafiknät för alla".

Rapporten behandlar principer, utformning och systemtekniska förutsättningar för att skapa ett nationellt basnät. Vidare redovisas ett exempel på ett koordinerat linjenät. Rapporten redovisas i sin helhet som en separat bilaga till detta betänkande. Författarna svarar själva för allt material i rapporten.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Marika Engström

Sammanfattning

Enligt min uppfattning saknas tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till flertalet av de omfattande förslag som betänkandet innehåller. Förslagen skulle, om de genomfördes, få stora konsekvenser för järnvägstrafikens organisation och omfattning. Jag anser att det är angeläget att genomföra djupgående konsekvensanalyser av förslagen i betänkandet och att det är förhastat att i detta läge fatta beslut enligt betänkandets förslag.

Jag anser vidare att ett rikstrafikombud bör inrättas som en ny fristående myndighet. Dess viktigaste uppgifter bör vara att definiera, prioritera och upphandla regionalpolitiskt motiverad interregional persontrafik, som är affärsmässigt olönsam och därför inte annars skulle komma till stånd.

Tillräckligt underlag saknas

Jag ser stora risker med förslaget att staten skall upphandla (avtala om) all järnvägstrafik och att staten skall ställa i utsikt en minimistandard på trafikutbudet i ett basnät.

Det är inte givet att upphandling av trafik alltid innebär lägre totala kostnader. Genom att spjälka upp trafikverksamheten i flera mindre delar med flera operatörer riskerar man förlora de stordrifts- och samproduktionsfördelar som nu finns inom järnvägstrafiken. Det finns risk för att de vinster som kan göras genom att upphandla trafiken i konkurrens blir mindre än de stordriftsfördelar som samtidigt förloras när marknaden delas av flera aktörer. Kostnaden för trafikanter och stat kan därmed blir högre och inte lägre, som skulle vara avsikten med en

upphandling. I samband med Kommunikationskommitténs arbete bedömde SIKA att stordriftsfördelar för den interregionala persontrafiken på järnväg motiverar att SJ även i fortsättningen ges företräde för den lönsamma delen av denna trafik. Det har inte under denna utredning framkommit kunskap som motsäger SIKA:s tidigare bedömning. Detta är dock en fråga som bör studeras ytterligare.

Transportutbudet bör i första hand styras av efterfrågan på transporter. Om staten tar på sig ansvar för en viss minimistandard på trafikutbudet i ett basnät kan det innebära kostnader som vida överstiger de nuvarande. Även uttryckta målsättningar om en minimistandard kan uppfattas som utfästelser om en viss trafikutsättning.

Statlig upphandling av all interregional persontrafik på järnväg är en gigantisk uppgift som skulle innebära omfattande arbetsuppgifter för ett rikstrafikombud. Detta riskerar att bli en överordnad central myndighet utan tillräckligt marknadstryck. Hur upphandlingen skall gå till behöver analyseras vidare, t.ex. hur anbudens omfattning påverkar utformning och uppläggning av hela trafiknätet. Enligt min bedömning kräver upphandling av persontrafik på järnväg långa avtalstider för att nya operatörer skall kunna etablera sig. Hur avtalstidernas längd kan påverka dynamiken i trafikutbudet är därför också en fråga som behöver analyseras mera.

En annan fråga som kräver vidare analys gäller tillgången till rullande materiel. Att ha egna vagnar är en konkurrensstyrka för den enskilde operatören. Enligt mångas bedömning kan man förvänta sig en kraftig teknisk utveckling under de kommande åren med bland annat lätta vagnar i nya material till väsentligt lägre kostnader än för närvarande. Utvecklingen kan därför innebära att möjligheterna ökar i framtiden för operatörerna att ha egen rullande materiel. Därmed minskar intresset för en särskilt vagnbolag. Det finns också risk för att ett statligt vagnbolag efter en tid innehar föråldrade vagnar med ringa värde på den öppna marknaden.

Ökad konkurrens genom internalisering och avreglerad busstrafik

Ett huvudsyfte med trafikpolitiken - både den nuvarande och Kommunikationskommitténs förslag - är att styra mot en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning i transportsektorn. Ett viktigt moment för att åstadkomma samhällsekonomisk effektivitet är att internalisera externa effekter, vilket också är en bärande tanke i Kommunikationskommitténs betänkande.

Internalisering av externa effekter innebär enkelt uttryckt att den som skall genomföra en resa eller transport i sitt beslut tvingas ta hänsyn inte bara till egna kostnader och uppoffringar utan även till kostnader och uppoffringar som berör andra i form av s.k. externa effekter. Till dessa räknas miljöförsämringar i form av buller och avgaser, tidsfördröjningar, olycksrisken för andra etc.

Om internalisering av externa effekter genomförs inom trafikpolitiken, enligt Kommunikationskommitténs förslag eller på annat sätt, och samtidigt en full avreglering av den interregionala busstrafiken genomförs, innebär det att en stor del av den trafik som är samhällsekonomiskt lönsam på sikt också blir företagsekonomiskt lönsam. Därmed minskar behovet av samhällets köp av trafik.

Genomförd internalisering och avreglering av interregional busstrafik kommer att innebära en förstärkt konkurrenssituation för SJ, som redan nu är utsatt för konkurrens från i första hand biltrafik, men även från flyg och buss. Enligt min uppfattning bör man avvakta effekterna av detta på marknaden ytterligare ett par år innan man fattar eventuellt beslut om att avreglera även den interregionala persontrafiken på järnväg.

Analysen som SIKÄ gjort om avreglering av den interregionala busstrafiken indikerar att det är möjligt för SJ att möta den förstärkta konkurrensen från busstrafiken med sänkta biljettpreiser (2-klassbiljetter) utan betydande kostnadsökningar men med minskad lönsamhet. SIKÄ bedömer också att det är möjligt att ytterligare effektivisera SJ:s verksamhet och därmed minska kostnaderna.

Upphandla regionalpolitiskt motiverad trafik

Samhällsekonomisk effektivitet är inte den enda ledstjärnan för trafikpolitiken. Det finns också rättvis- och fördelningsargument att ta hänsyn till. Regionalpolitiska skäl kan vara motiv till transportmöjligheter (kapacitet och/eller trafikering) utöver samhällsekonomisk effektivitet. (Beräkningen av den samhällsekonomiska effektiviteten grundas på resenärernas eller transportköparnas betalningsvilja, mätt vid rådande inkomstfördelning.)

Regionalpolitiska mål kan uppnås på olika sätt och åtgärder i transportsektorn behöver inte alltid vara lämpligast. Det är därför angeläget att man försöker bedöma effekterna av förslag till trafik som motiveras av regionalpolitiska skäl och också ställa dessa förslag mot alternativa åtgärder - i trafiksektorn eller i andra sektorer.

På sikt skulle således det huvudsakliga behovet av att upphandla interregional trafik avse sådan trafik som är motiverad av

regionalpolitiska skäl. Jag anser att den viktigaste uppgiften för det av kommittén föreslagna rikstrafikombudet bör vara att definiera, prioritera och upphandla regionalpolitiskt motiverad trafik (som annars inte skulle komma till stånd) inom den begränsade ram som står till buds. Denna trafik skall utgöra ett komplement till kommersiell långväga trafik och till den trafik som upphandlas av länstrafikhuvudmännen.

Syftet med att upphandla sådan trafik är alltså att bidra till att uppfylla de trafikpolitiska målen genom att - inom en begränsad ekonomisk ram - säkerställa trafik som annars sannolikt inte skulle komma till stånd. Upphandling av trafik skall alltså särskilt motiveras av Kommunikationskommitténs förslag till delmål om regional utveckling: "Trafikpolitiken skall bidra till en positiv regional utveckling i alla delar av landet och till att kompensera nackdelar av långa avstånd mellan landets olika delar."

Målet om regional utveckling behöver preciseras i användbara kriterier för att praktiskt kunna användas vid upphandlingen av trafik. Detta är en viktig uppgift för rikstrafikombudet i samverkan med trafikverken och SIKÄ.

Särskilt yttrande av experten Ingemar Lundin

Sammanfattning

Målet att skapa ett nationellt basnät med samverkande kollektivtrafik är utomordentligt angeläget. För att kunna utveckla och genomföra ett sådant nät krävs beslutsunderlag av en helt annan kvalitet än vad som varit möjligt att ta fram under den synnerligen korta utredningstiden.

Flera av förslagen i utredningen är enligt min mening inte tillräckligt underbyggda. Det gäller i synnerhet förslaget att all interregional järnvägstrafik skall bedrivas enligt avtal med staten. Det är knappast troligt att detta förslag, som innebär en genomgripande förändring och risk för fragmentisering av järnvägstrafiken, skulle leda till vare sig effektivare, mer marknadsanpassad trafikförsörjning, mindre administration eller lägre kostnader för samhället totalt sett.

Inledning

Direktiven och uppläggningsen av arbetet har under sommarmånaderna skapat mycket speciella arbetsförhållanden i utredningen. Tidspressen har varit stor och möjligheterna starkt begränsade att vidareutveckla och analysera tankarna och förslagen i Kommunikationskommitténs betänkande "Ny kurs i trafikpolitiken". En följd av det forcerade arbetet är också att det i utredningen kvarstår en del ofullständiga och missvisande beskrivningar av SJs roll och verksamheter.

I utredningen har arbetet - enligt min mening - i alltför hög grad fokuserats på organisatoriska frågor och på förutsättningar för upphandling av järnvägstrafik i konkurrens. Däremot har principerna för utformningen av ett basnät, vilka enligt Kommunikationskommitténs intentioner och utredningsdirektiven borde varit utgångspunkten, inte diskuterats tillräckligt ingående.

SJs principiella synpunkter på utformningen av ett nationellt basnät, såsom det definierats av Kommunikationskommittén, framgår av kapitel 8 i utredningen.

Konkurrens och samverkan mellan trafikslagen

Det är positivt att utredaren vill öka förutsättningarna för ett optimalt utnyttjande av järnvägens infrastruktur. Det är därvid viktigt att skapa ett järnvägssystem som har goda möjligheter att både samverka och konkurrera med de övriga trafikslagen.

Utredaren föreslår att all järnvägstrafik skall bedrivas enligt avtal med staten och att operatörernas betalningsvilja får visa vilka trafiklinjer som är kommersiella respektive i behov av ekonomisk kompensation. Utredningen har inte beskrivit hur detta ska gå till eller analyserat effekterna av och förutsättningarna för ett sådant förfarande. Inte heller har någon analys gjorts av ett alternativ med ett basnät som kompletterar den kommersiella trafiken enligt Kommunikationskommitténs förslag. Konsekvensanalyser och noggranna överväganden behövs innan det är möjligt att genomföra sådana genomgripande förändringar av järnvägstrafiken som skisseras i utredningen.

Jag menar att utredningen inte har beaktat de positiva effekterna av järnvägens systemegenskaper; att ta tillvara samordningsfördelarna inom järnvägsdriften ger många positiva effekter, inte minst för resenärerna. Dessa fördelar är också av avgörande betydelse för såväl lönsamheten som för konkurrensförmågan gentemot de övriga trafikslagen. Såväl när det gäller planering och administration som i själva produktionen är det nödvändigt att samordna verksamheterna med hänsyn till de höga fasta kostnaderna för fordon, personal och stödsystem.

Om upphandling av järnvägstrafik skall ske på koncessionsbasis måste särskilt de mindre anbudsgivarna kräva en riskpremie på de lönsamma linjerna för att våga möta konkurrensen från de stora flyg- och bussföretagen. En liten operatör som trafikerar en eller ett par linjer skulle annars lätt kunna bli utkonkurrerad av t ex SAS eller Swebus, vilka ju har möjlighet att ta ut ett mindre täckningsbidrag än i övriga delar av sitt nät, i avsikt att konkurrera ut järnvägen. En trolig utveckling blir då att de privata operatörerna kommer att slå sig samman för att bättre kunna möta hotet från flyg och buss. Kommunikationskommittén har också i sitt betänkande framhållit att risken är stor att det i praktiken med tiden skulle uppstå ett järnvägsmonopol igen och att kostnaderna för denna process skulle bli höga.

Hittills vunna erfarenheter från Storbritannien visar att nästan alla tågoperatörer är lika stora eller mycket större än SJs fjärrtrafik. Trots

att befolkningsunderlaget och trafikstrukturen är helt annorlunda än i Sverige finns det indikationer på att fusioner kommer att genomföras i England av de nu 12 företag som bedriver tågtrafik. Det förtjänar dessutom att påpekas att de statliga subventionerna till järnvägssystemet i Storbritannien har ökat kraftigt efter privatiseringen.

Utredaren utgår från att flyg- och bussoperatörer ska få agera helt fritt på marknaden medan järnvägen inte skulle få denna möjlighet. Detta kan leda till att basnätet blir mycket dyrt, då endast flyg och buss kan koncentrera sig på de företagsekonomiskt lönsamma linjerna.

För att järnvägen framgångsrikt skall kunna konkurrera med bil, buss och flyg måste de enskilda operatörerna ges så stor frihet som möjligt att själva kontrollera såväl prissättning som trafikens kvalitet. Enligt min mening gäller det att organisera trafiken på ett sådant sätt att det finns en direkt koppling till marknaden och naturliga incitament att förbättra trafiken. Det blir inte fallet om ett rikstrafikombud skall fungera som mellanhand mellan resenärer och operatörer och reglera trafiken under en kortare eller längre avtalsperiod.

Risk att kundens situation försvåras

För den enskilde resenären kan det med utredningens förslag i vissa fall bli svårare att få snabba och klara besked. Det gäller exempelvis ekonomiska och juridiska frågor som uppkommer vid förseningar och brutna anslutningsresor, där flera operatörer är involverade. Det blir svårt för ett rikstrafikombud (eller Samtrafiken i Sverige AB) att ta ansvaret för ersättningsfrågor m m utan att bygga upp en stor organisation även för detta.

Alternativ eller komplement till ett rikstrafikombud

Den regionala trafiken måste i allt högre grad integreras med den interregionala, om ekonomi i trafiken skall kunna uppnås. Det föreslagna rikstrafikombudet ställs inför mycket komplicerade samordningsproblem som svårligen låter sig bemästras med en liten organisation. Jag är också tveksam till att rikstrafikombudet skulle få befogenhet att fastställa en trafikplan. Med en överordnad central organisation riskerar man att försämma möjligheterna till marknadsanpassning. Alternativa samverkanslösningar bör sökas.

Som ett komplement eller enbart som ett alternativ till ett rikstrafikombud föreslår jag ett utökat regionalt samarbete kring de trafiksystem som byggts upp av SJ och trafikhuvudmännen under

senare år. Exempel på denna typ av samarbete finns bl a i TIM-trafiken i Mälardalen och i Vättertåg.

TGOJ som statligt vagnbolag

Utredaren diskuterar möjligheterna att underlätta för nya tågoperatörer att förfoga över rullande materiel. En sådan möjlighet skulle enligt utredaren vara att utveckla SJs dotterbolag TGOJ i riktning mot ett vagnbolag. Enligt min mening innebär emellertid en sådan lösning, där delar (oklart vilka) av SJs lok- och vagnpark överförs till ett vagnbolag, minskade möjligheter att utnyttja fordonen flexibelt över hela linjenätet. Man kan här jämföra med de stora konkurrerande företag som finns på buss- respektive flygsidan. I och med att de själva disponerar över sin fordonspark kan de snabbt anpassa fordonsstorlek (flyg) och fordonsantal (buss) efter rådande efterfrågan och marknadssituation. Att inte ge järnvägsoperatörerna denna möjlighet till flexibilitet innebär således en allvarlig försämring av järnvägens konkurrensförmåga gentemot buss och flyg. Utöver detta riskerar man att ett vagnbolag, utan direkta kundkontakter, inte får incitament att utveckla och kundanpassa fordonsparken i samma grad som operatörer som själva äger fordonen. Detta kommer naturligtvis indirekt också att drabba järnvägsindustrin. Man kan här jämföra med utvecklingen i Storbritannien, där fordonsbolagen i praktiken inte tar någon affärsrisk. Operatörerna har i stället själva börjat köpa fordon och har i ett fall även köpt upp ett vagnbolag.

"Korssubventionering" inom SJ

Enligt Kommunikationskommitténs förslag, och utredningens direktiv, skulle SJ få företrädesrätt till trafikeringen av det företagsekonomiskt lönsamma nätet. Trafik på det olönsamma nätet skulle upphandlas. I utredningen anses detta innebära en risk för att SJ via intern "korssubventionering" skulle försöka konkurrera ut mindre operatörer som trafikerar ej lönsamma linjer. Med korssubventionering menas enligt gängse terminologi att priset för en viss produkt är lägre än särkostnaderna. Att däremot ta ut olika stora täckningsbidrag från olika verksamheter är inte korssubventionering. Sådan prissättning kommer även andra operatörer att tillämpa, eftersom det är ett sätt att utnyttja samordningsfördelar och normalt förekommande i kommersiell verksamhet.

Stationer, biljettsystem m m

Flera verksamheter, som SJ svarar för, stödjer kärnverksamheten och är därmed även av intresse för andra operatörer att utnyttja. Som framgår av utredningen kommer SJ inom kort att presentera ett förslag till konkurrensneutralt stationshållaransvar. Det innebär att alla operatörer får tillgång till de gemensamma stationsfunktionerna på ett konkurrensneutralt sätt och på samma villkor som SJs tågtrafikrörelse.

När det gäller tillgång till biljett- och bokningssystem ser jag det som fullt möjligt för olika operatörer att samarbeta på kommersiella villkor. I ett sådant samarbete är det viktigt att klarlägga gränssnittet mellan de gemensamma och de företagsspecifika delarna.

I en separat bilaga redovisas en konsultrapport, "Ett trafiknät för alla - ett exempel på trafiklinjesystem". Systemet bygger på direkta förbindelser i så många relationer som möjligt, en hög och jämn turtäthet och en systematisk tidtabell. Exemplet behöver bearbetas avsevärt, om det skall kunna utgöra underlag för fortsatt planering. Avgörande är framförallt förutsättningarna i infrastrukturen och behovet av fordon. Vidare krävs överläggningar med trafikhuvudmännen och staten, inte minst om de ekonomiska förutsättningarna för trafikuppläggen.

SJ kommer senare i höst att i en separat rapport till Kommunikationsdepartementet redovisa sitt förslag till ett samverkande tågtrafiksystem.

Särskilt yttrande av experten Birger Sjöberg

Inledningsvis vill jag påtala den mer eller mindre omöjliga uppgift utredningsmannen fått att lösa. För det första är 4 månaders utredningstid klart otillräcklig med hänsyn till uppdragets komplexitet. För det andra var den korta utredningstiden delvis förlagd till semesterperioden, då dessutom samtliga experter till utredningsmannen var mer eller mindre engagerade i att skriva remissyttrande med anledning av Komkoms slutbetänkande. För det tredje löpte parallellt i tiden flera utredningsuppdrag, varav två hade direkt påverkan på de överväganden och förslag som utredningsmannen förväntades göra.

Trots dessa förutsättningar har utredningsmannen lyckats komma i mål på ett godtagbart sätt. Visserligen återstår ett antal frågor som kräver ytterligare överväganden i den fortsatta beredningen inom regeringskansliet innan mer konkreta förslag kan formuleras.

Ett sätt att underlätta denna beredning vore att anlita några av de experter som deltagit i utredningen för fortsatt arbete. Jag bedömer förutsättningarna som goda att en grupp av dessa experter kan samla ihop de tankar och idéer som framförts under utredningstiden och strukturera dessa till ett konstruktivt förslag som komplement till betänkandet. Tillsammans kan detta utgöra underlag för den trafikpolitiska propositionen.

Särskilt yttrande av experten Bo Östlund

Utredningstiden

Utredningen har givits en utredningstid på knappt fyra månader förlagd till semesterperioden. Med tanke på att utredningsuppdraget präglas av en hög grad av komplexitet och dessutom krävt samråd med andra samtidigt pågående utredningar, har det inte varit möjligt att penetrera frågeställningarna så djupt som de egentligen kräver. På grund av tidsbristen har vidare betänkanstexten justerats i ett så sent skede att det inte varit möjligt att ens försöka nå samsyn med och mellan utredningens experter. De synpunkter på utredningens överväganden och förslag som framförs nedan är därför ingen kritik av utredningsmannen och utredningens sekreterare, som enligt min uppfattning haft en svår uppgift att lösa.

Principer för utformning av på basnätet.

Jag stöder de förslag till principer som utredningen lämnar för utformning av basnätets kompletteringstrafik nämligen samhällsekonomisk effektivitet med iakttagande av krav på regional balans och upphandling i konkurrens av kompletteringstrafiken. Jag kan dock inte finna att regelbundenhet och hög frekvens nödvändigtvis är förenliga med samhällsekonomisk effektivitet.

Krav på regelbundenhet ställs av resenärer som reser ofta i samma relation. I lokal och regional trafik med en stor andel arbetspendlare och andra resenärer med hög resfrekvens är det därför rimligt att försöka åstadkomma en "styv tidtabell" dvs en tidtabell, där trafiken avgår på fasta klockslag, som är lätta att komma ihåg. Interregional trafik har en annan kundkategori. Enligt RiksRVU har ca 70% av de långväga (>10 mil) resorna ärendena "fritidsresa" och "besök hos släkt och vänner". Endast 5% anger frekventa ärenden såsom resa till arbete eller skola. Huvuddelen av resenärerna torde sålunda vara sällanresenärer. Den som reser sällan söker nästan undantagslöst information om den tilltänkta resan genom att studera tidtabellen. Eftersom krav på styv tidtabell för viss trafik ofta visar sig svårt att förena med krav från annan trafik, bör kravet på regelbundenhet enligt

min uppfattning väga förhållandevis lätt vid prioritering av insatser för olönsam interregional trafik.

Det av utredningen anförda kravet på hög frekvens i form av tvåtimmarstrafik är vällovligt men inte nödvändigtvis samhällsekonomiskt effektivt. I många fall torde önskemålet snarast vara att kunna nå exempelvis ett regioncentrum för att uträtta ett ärende och kunna ta sig tillbaka samma dag. Enligt min uppfattning bör trafiken på basnätet utformas utgående från en minimitrafikering på exempelvis 2 å 3 dubbelturer per dygn och i övrigt prioriteras efter samhällsekonomisk nytta dvs efter efterfrågan.

Rikstrafikombudets roll

Banverket har i sitt remissyttrande på Kommunikationskommitténs betänkande framfört som sitt principiella ställningstagande, att Banverket som sektorsmyndighet bör ha ett samlat ansvar för samhällets åtaganden inom järnvägssektorn. Utformning av ett basnät och planering av trafik på detta syftar, liksom Banverkets nuvarande uppgifter, till att utveckla järnvägstrafik där den är samhällsekonomiskt och regionalpolitiskt motiverad. Kommunikationskommitténs uppfattning, som även framförs i den nu aktuella utredningen, att detta skulle "skapa otydlighet", är svårförståelig. Så länge Banverket ges uppgifter med samma målsättning kan vi inte se att det föreligger en konflikt. Banverket vill i sammanhanget också peka på vikten av, att basnätet och dess trafikering utformas med hänsynstagande till godstrafikens krav. Uppgiften att svara för själva upphandlingen kan däremot kräva ett fristående organ liknande det föreslagna rikstrafikombudet.

Rikstrafikombudet skall enligt utredningens skrivning "tillsammans med operatörer, trafikhuvudmän, tågtrafikledning och Banverket utforma en ... trafikplan för persontrafik ...". Rikstrafikombudet ges även i uppdrag att "i den del som avser samordning av den interregionala trafiken" fastställa trafikplanen. Jag ställer mig synnerligen tveksam till att rikstrafikombudet skall ges befogenhet att fastställa en trafikplan. Även om detta inte innebär att rikstrafikombudet ges befogenhet att fastställa tidtabellen - vilket är tågtrafikledningens uppgift - kan redan ett beslut om ett visst antal tåg per dygn innebära konsekvenser för godstrafiken, vilken ligger utanför rikstrafikombudets ansvarsområde. Att ge ett organ befogenheter som kan drabba en verksamhet utanför organisationens ansvarsområde bäddar för suboptimeringar.

I annat sammanhang föreslås i betänkandet, att rikstrafikombudet skall ges till uppgift att leda arbetet med att nå konkurrensneutral tillgång till stationer. Detta är en fråga, som tillsammans med frågor om konkurrensneutral tillgång till spår och andra anläggningar hanteras av Banverket bland annat i pågående utredningen om den kapillära infrastrukturen.

Banverket har tillsammans med tågtrafikledningen ett sektorsansvar för järnvägsområdet. Detta innebär att de skall verka för att olika intressen inom järnvägssektorn jämkas samman på ett sådant sätt att det medverkar till att i möjligaste mån nå av regering och riksdag fastställda trafikpolitiska mål. Utredningens förslag till mandat för rikstrafikombudet leder enligt min uppfattning till, att Banverkets sektorsansvar urholkas.

Jag anser rikstrafikombudets roll i första hand bör vara att fungera som en neutral upphandlare av olönsam trafik med det transportmedel som för aktuell trafikuppgift är det samhällsekonomiskt mest effektiva. I andra hand bör rikstrafikombudets uppgift vara att i samråd med trafikhuvudmän och operatörer ge förslag till lösningar som samordnar interregional olönsam trafik med regionalt upphandlad och kommersiell trafik.

Rikstrafikombudet skulle därmed få rollen som förslagsställare och samordnare med utgångspunkt i resenärernas önskemål. Trafikverken och SIKA skulle handha utredningsarbetet, där statens insatser för trafikering kan vägas mot insatserna på infrastrukturuområdet. Slutligen skulle tågtrafikledningen ha det slutgiltiga och samlade ansvaret för att fördelning av tåglägen görs i enlighet med av regering och riksdag fastställda mål för trafikpolitiken.

Upphandling av trafik på basnätet.

Jag delar utredningens uppfattning att är det slutgiltiga målet är att järnvägstrafiken liksom flyg- och busstrafiken i princip skall öppnas helt för fri konkurrens. Först därigenom skapas möjligheter för olika operatörer att i konkurrens erbjuda resemarknaden ett utbud anpassat till efterfrågan.

Att öppna tågtrafikmarknaden för konkurrens om tåglägen innebär emellertid svårigheter av en helt annan dignitet än exempelvis på flygmarknaden. För flygtrafiken råder konkurrens om tider för start och landning. Tågtrafiken konkurrerar om utrymme på spåret längs hela sträckan. För att klara denna problematik måste metodik för fördelning av tåglägen i konkurrens vidareutvecklas.

På vägen till en öppen järnvägsmarknad diskuterar utredningen tre alternativ av vilka två innebär upphandling av olönsam trafik samt bibehållen företrädesrätt för SJ till affärsbanenätet, i det ena fallet med viss trafikeringsplikt. Det tredje alternativet innebär att all järnvägstrafik upphandlas, vilket är det av utredningen förordade alternativet.

Enligt min uppfattning kräver valet av alternativ ytterligare analys.

Mot de två första alternativen talar främst risken för en monopolprissättning, vilken kan innebära att man avlägsnar sig långt från en samhällsekonomiskt effektiv marginalkostnadsprissättning.

Upphandling av koncessioner även för den kommersiella trafiken medför å andra sidan andra problem. Så länge vi inte har mer än en stor tågoperatör på marknaden finns en uppenbar risk att ingen konkurrens uppstår. Att lämna anbud på koncessioner på det kommersiella nätet kräver helt andra insatser av tågmateriel än på det icke kommersiella nätet och innebär därmed mycket stora affärsrisker för potentiella konkurrenter till SJ. Om konkurrens uteblir vid upphandlingen, har förmodligen mycket lite uppnåtts till priset av en avtalsbindning till den dominerande operatören och en ökad administrativ styrning av verksamheten.

Under den relativt långa avtalstid, som krävs för en upphandling, har koncessionsinnehavaren i princip monopol på den trafik som omfattas av avtalet samtidigt som friheten att agera på förändringar i marknaden är begränsad.

Det krävs enligt min mening fördjupade analyser av hur koncessioner skall avgränsas för att ge möjlighet till rationell trafikproduktion, vilka former av trafikeringsplikt avtalen skall innehålla, vilka krav som skall ställas i avtalen avseende biljettpriser, under vilka omständigheter avtalen skall kunna omförhandlas etc. Så länge inte denna typ av frågor har analyserats är det inte möjligt att analysera konsekvenserna av förslaget.

Enligt min uppfattning bör omorganisationen av järnvägssektorn ske stegvis med en omsorgsfull utvärdering av varje genomfört steg och en djupgående konsekvensanalys av varje planerat steg. I ett första steg anser jag, att alternativet med en upphandling även av kommersiell trafik bör väljas bort, eftersom konsekvenserna för närvarande är svåra att överblicka och eftersom den modellen sannolikt inte är den bästa vägen mot det långsiktiga målet - en fri och öppen marknad för järnvägstrafik.

En andrahandsmarknad för järnvägsfordon.

Jag delar utredarens uppfattning att skapandet av en andrahandsmarknad för järnvägsfordon är en av de viktigaste förutsättningarna för att skapa konkurrens i upphandlingen av järnvägstrafik. Hur detta skall ske bör emellertid, som utredaren föreslår, analyseras ytterligare.

Det förslag, som utredaren ändå ställer, innebär att ett statligt vagnbolag skapas. Till detta skulle överföras fordon som idag förvaltas av SJ.

Ett av den enskilde operatörens starkaste konkurrensmedel är fordonsparken. Med tanke på den snabba tekniska utvecklingen på fordonsidan och på att prisnivån på fordon har sjunkit och förväntas fortsätta sjunka, bör sannolikt åtgärderna i stället inriktas på att underlätta fordonsanskaffning för såväl nya som gamla operatörer. Den mest angelägna uppgiften är då att finna former för en riskavlastning vid investeringar i rullande materiel. En möjlig lösning kan var någon form av återköpsgaranti. I en sådan lösning kan ingå att ett vagnbolag skapas men då med syftet att vidareförsälja återköpta fordon.

Avreglering av den långväga busstrafiken.

Enligt utredningsdirektiven skall samråd ske med SIKA för att kunna besvara frågan om en avreglering av den långväga busstrafiken är förenlig med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av det nationella basnätet. Det bör i detta sammanhang understrykas att en avreglering förutsätter att den långväga busstrafikens externa kostnader internaliseras.



Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdatabaser. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstitut. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkområdningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statistjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiserings betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga I och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personalthyrning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. S.
62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. S.
63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
65. Polisens register. Ju.
66. Statsskuldspolitiken. Fi.
67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
69. Besparingar i stort och smått. U.
70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
72. En lag om socialförsäkringar. S.
73. Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium
anordnat av IT-kommissionen, Närings- och
handelsdepartementet och SEIS den 11 december
1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional
utveckling. Jo.
75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för
fysiska personer. Fi.
76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av
Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
82. Lika möjligheter. In.
83. Om makt och kön – i spåren av offentliga
organisationers omvandling. A.
84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomst
begrepp för bostadsstöden och nya
kvalifikationsregler för rätt till
sjukpenninggrundande inkomst. S.
86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och
mineralolja, m.m. Fi.
87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
88. Upphandling för utveckling. N.
89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg-
och bostadsväsendet. In.
91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor.
Jo.
92. Medieföretag i Sverige – Ägande och
strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
93. Hantering av fel i utjämningsssystemet för
kommuner och landsting. In.
94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation.
Fi.
97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska
museiverksamheten. Ku.
101. Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. Fö.
102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s
jordbruk i framtiden. Jo.
103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
104. Polis i fredens tjänst. UD.
105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
106. En fond för unga konstnärer. Ku.
107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till
skriftspråket och om förskolans och skolans
möjligheter att förebygga och möta läs- och
skrivsvårigheter. U.
109. Myndighetsansvaret för transport av farligt
gods. Fö.
110. Säkrare obligationer? Fi.
111. Branschsanering - och andra metoder mot
ekobrott. Ju.
112. En samordnad militär skolorganisation.
113. Mot halva makten – elva historiska essäer om
kvinnors strategier och mäns motstånd. A.
114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i
förändring och könsmaktens framtid. A.
115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande
belysning. A.
116. Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. S.
116. Barnets bästa – en antologi. S.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

- 117. Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. Ku.
- 118. Delade städer. S.
- 119. En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. S.
- 120. Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. U.
- 121. Skolfrågor – Om skola i en ny tid. U.
- 122. Rättigheter i luftfartyg. K.
- 123. Ett effektivare näringsförbud. N.
- 124. IT-kommissionens hearing om den nya medie- och programvaruindustrin. Andrakammarsalen, Riksdagen, 1997-06-16. K.
- 125. Ett svenskt investerarskydd. Fi.
- 126. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
- 127. Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. Ju.
- 128. Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. UD.
- 129. Kollektivtrafik i tid + Bilaga. K.

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]
Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]
Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. [127]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]
Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. [128]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
- uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om
totalförsvarsskyldiga. [101]
Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. [109]
En samordnad militär skolorganisation. [112]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten - Pengar räcker inte. [24]
Bristar i omsorg
- en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
- en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
- en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst - Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]
Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. [116]
Barnets bästa - en antologi. [116]
Delade städer. [118]

En tydligare roll för hälso- och sjukvården i
folkhälsöarbetet. [119]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkomröstningsutredningen. IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan - tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]
Rättigheter i luftfart. [122]
IT-kommissionens hearing om den nya medie- och
programvaruindustrin. Andrakamarsalen.
Riksdagen, 1997-06-16. [124]
Kollektivtrafik i tid + Bilaga. [129]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvar för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratis tjänst. Statstjänstemannens roll och
vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiserings betydelse för
svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltnings-
politiska samarbete. [33]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
Statsskuldpolitiken. [66]
Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. [75]
Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]
Försäkringsmäklare. En lagöversyn av
Försäkringsmäklarutredningen. [79]
Reformerad stabsorganisation. [80]
Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. [86]
Lokalförsörjning och fastighetsägan­de.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]
Säkrare obligationer? [110]
Ett svenskt investerarskydd. [125]
Bilen, miljön och säkerheten. [126]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
Besparingar i stort och smått. [69]
Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. [107]
Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om forskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. [108]
Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. [120]
Skolfrågor – Om skola i en ny tid. [121]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]
EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]
Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]

Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. [102]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd + Bilagedel. [64]
Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. [83]
Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. [87]
Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. [113]
Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. [114]
Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. [115]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
Betal-TV inom Sveriges Television. [60]
Grannlands-TV i kabelnät. [68]
Medieföretag i Sverige – Ågande och strukturförändringar i press, radio och TV. [92]
Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. [95]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]
Rapport med förslag om sändningsorter. [103]
En fond för unga konstnärer. [106]
Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetssentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. [117]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]
Upphandling för utveckling. [88]
Handeln med skrot och begagnade varor. [89]
Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]
Ett effektivare näringsförbud. [123]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]
Politik för unga.
+ 2 st bilagor. [71]
Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. [81]
Lika möjligheter. [82]
Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. [90]
Hantering av fel i utjämnningssystemet för kommuner och landsting. [93]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]
En hållbar kemikaliepolitik. [84]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. [98]
En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]
Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]

