

Kommittédirektiv

Ökad konkurrens på marknaden för persontransport på järnväg



Dir.
2007:145

Beslut vid regeringssammanträde den 8 november 2007.

Sammanfattning av uppdraget

En utredare får i uppdrag att föreslå

- åtgärder som skapar förutsättningar för konkurrens på den kommersiella marknaden för persontrafik på järnväg och som tillgodoser samhällets och resenärernas krav på effektivitet och kvalitet m.m.,
- principer, kriterier och process för en effektiv reglering av konkurrens och samverkan mellan kommersiell och upphandlad persontrafik på järnväg,
- de förändringar av lagstiftningen som följer av egna förslag, EG:s direktiv om öppning av marknaden för internationell persontrafik på järnväg samt EG:s förordning om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter,
- lämpliga metoder och ansvar för uppföljning och utvärdering av marknads utveckling efter ett genomförande av förslagen,
- en övergripande plan för genomförande av sina förslag.

Utredaren ska vidare analysera förslagets konsekvenser, inklusive omställningseffekter och i förekommande fall föreslå finansiering. Utredaren ska överväga om förslagen kräver förändringar av de statliga myndigheternas eller trafikhuvudmännens ansvar och uppgifter.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2008.

Politiska utgångspunkter

En ökad konkurrens på en väl fungerande marknad för persontransport på järnväg bidrar till att tillgodose resenärernas och samhällets krav på ett attraktivt, effektivt och långsiktigt hållbart trafikutbud av god kvalitet. Det bidrar i sin tur till ökat resande på järnväg till förmån för tillväxt, sysselsättning, regional utveckling, tillgänglighet och miljö.

Godstrafiken på järnväg har avreglerats, vilket har medfört att fler tågoperatörer kunnat komma in på marknaden. På persontrafiksidan har det gått långsammare att öppna marknaden. Det har dock skett en utveckling mot fler operatörer i den upphandlade trafiken. Regeringen ser positivt på detta och anser att det långsiktiga målet bör vara en öppen och väl fungerande marknad för all persontrafik på järnväg. Det förutsätter en avveckling av SJ AB:s exklusiva trafikeringsrätt.

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) uttalade regeringen att det långsiktiga målet bör vara en avreglerad persontrafikmarknad. För att öka järnvägstrafikens konkurrenskraft är det nödvändigt att höja dess kvalitet och tillgänglighet. Samordnade system för biljettbokning och information liksom attraktiva och tillgängliga bytespunkter lyfts också fram.

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1) aviserade regeringen detta utredningsuppdrag liksom ambitionen att återkomma till riksdagen med förslag till ny lagstiftning under riksmötet 2008/09. I propositionen uttalades även att ett ytterligare stärkt lokalt och regionalt inflytande och ansvarstagande över transportsystemet är eftersträvansvärt och betydelsefullt för väl fungerande kommunikationer över hela landet.

Den svenska marknaden för persontrafik på järnväg består i huvudsak av den interregionala s.k. kommersiella marknaden där SJ AB har en exklusiv trafikeringsrätt, samt av den lokala/regionala marknaden där trafiken upphandlas av trafikhuvudmännen i länen under konkurrens mellan anbudsgivande operatörer. Dessa marknader är i huvudsak komplementära, men även överlappande inom länen.

Det är angeläget att öka konkurrensen på marknaden för persontrafik på järnväg för att tillgodogöra sig den dynamik och utveckling som kännetecknar en väl fungerande marknad. Förändrade pendlingsmönster och ökad samverkan mellan närliggande regioner, dvs. regionförstoring, kräver att även de regionala trafiksystemen utvecklas och anpassas till dessa förändringar. Båda marknadsmodellerna bör därför ges förutsättningar och utrymme att utnyttja sina möjligheter till utveckling, både var för sig och i samverkan med varandra.

Samverkan mellan kommersiell och upphandlad trafik utövas regelmässigt inom de flesta län. Det finns även utvecklings- och samverkansmöjligheter mellan upphandlad och kommersiell trafik vid ett utökat regionalt engagemang i storregionala tågsystem, t.ex. där dessa kan fungera som matarsystem till snabbtågstrafiken.

Man kan dock inte utesluta att det i vissa fall kan uppstå en sådan konkurrens om resenärerna mellan kommersiell och upphandlad trafik att förutsättningarna för att bedriva kommersiell trafik försämras. Det har sin grund i att den ena modellen kännetecknas av att offentliga organ delvis skapar sin marknad via skattemedel, medan den andra modellen bygger på att kommersiella aktörer finansierar sin verksamhet via biljettintäkter.

En utgångspunkt bör vara att det inte ska förekomma några monopol vare sig på operatörs- eller organisationsnivå. En annan bör vara att upphandlad trafik inte ska tillåtas konkurrera ut kommersiell trafik om det inte kan påvisas att detta leder till ökad samhällsnytta.

Det är därför angeläget att formulera principer, kriterier och process för effektiv reglering av gränssnittet mellan de två modellerna, deras utbredning och inbördes förhållande, så att bägge ges goda utvecklingsförutsättningar och att resenärernas nytta av utbudet blir så stort som möjligt. En ny effektiv reglering kräver sannolikt också förändringar i en del statliga myndigheters ansvar och uppgifter.

Tidigare utredningar

Konkurrens på järnvägsområdet har behandlats av flera utredningar.

I Järnvägsutredningens huvudbetänkande *Järnväg för resenärer och gods* (SOU 2003:104) föreslogs en blandad modell, där en ökad konkurrens om resenärerna kombineras med ett utbud som garanteras och styrs av samhället. Utredningen föreslog att licensierade järnvägsföretag skulle få bedriva kommersiell persontrafik i konkurrens över hela järnvägsnätet och att operatörs- eller organisatörsmonopol inte skulle tillåtas. Vidare föreslogs att rätten att organisera linjebunden persontrafik ska regleras via ett tillståndsförfarande. En trafikutövare som anser sig lida skada av att ny trafik etableras ska kunna påkalla s.k. skadlighetsprövning.

Utredaren föreslog vidare att fordon bör tillhandahållas under likvärdiga villkor till alla operatörer på en successivt utvecklad marknad för nya och gamla fordon. Utredaren föreslog också att etablering av fordonsbolag med uppgift att tillhandahålla fordon och service bör uppmuntras och att fordonen bör utgöra ett konkurrensmedel gentemot resenärerna. För att stärka resenärens ställning och för att marknadsöppningen inte ska motverkas av att resenären möts av ett svåröverskådligt och splittrat utbud föreslogs en trafikslagsövergripande resevillkorslag. En sådan lag skulle garantera resenären lättillgänglig information om trafiken samt rätt till ersättning till följd av brister i kvaliteten. På uppdrag av Järnvägsutredningen gjorde Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) en prognos över den företagsekonomiska utvecklingen av persontransportmarknaden på järnväg. Tre stråk bedömdes lönsamma 2010, nämligen Stockholm–Göteborg, Stockholm–Malmö samt Stockholm–Sundsvall.

I Regelutredningens betänkande *Liberalisering, reglering och marknader* (SOU 2005:4) föreslogs bl.a. att SJ AB:s ensamrätt till lönsam persontrafik bör preciseras och villkoras och att kopplingen mellan investeringar och trafik bör stärkas.

Ekonomiska incitament föreslås ingå i avtal som tecknas mellan Banverket och operatörerna.

I samband med arbetet med propositionen *Moderna transporter* (prop. 2005/06:160) gavs en utredare i uppdrag att utarbeta förslag till förändring av villkor för tillträde till marknaden för persontransport på järnväg. I rapporten *Vem får köra var?* (N2004/10080/TR) uttalade utredaren att det är för tidigt att släppa marknaden helt fri, eftersom funktioner som fordonsförsörjning och kriterier för prioritering vid fördelning av infrastrukturkapacitet inte var klara och att en konkurrens på lika villkor på nationella och internationella marknader måste säkerställas.

Utredaren föreslog att marknaden skulle öppnas stegvis med sikte på att öppna den svenska marknaden för konkurrens på spåret 2010, i samband med öppningen av marknaden för internationell persontrafik på järnväg inom EU. Som ett steg på vägen föreslogs att charter- och nattågsmarknaden skulle öppnas för konkurrens.

Utredaren anförde att en högre grad av förutsägbarhet och stabilitet bör skapas på de delmarknader som i dag trafikeras av SJ AB och att det är orimligt med ensamrätt utan krav kopplade till de transportpolitiska målen. Rikstrafiken föreslogs få i uppdrag att träffa en trafikeringsöverenskommelse med SJ AB om ett basutbud av långväga trafik, i samråd med regionala intressenter. Som motprestation skulle SJ AB få behålla sin ensamrätt till dess marknaden öppnades för konkurrens.

Trafikhuvudmännen ansågs kunna ta ett ökat ansvar för sådan järnvägstrafik över länsgräns som tillgodoser daglig arbetspendling inom storregionala arbetsmarknadsregioner. Utredaren föreslog en segmentering av marknaderna för daglig storregional arbetspendling och långväga resande. Utredaren föreslog ett tillståndsförfarande för trafik över mer än en länsgräns och att kriterier skulle utformas som förhindrar att storregional trafik i för hög grad konkurrerar med långväga kommersiell trafik. En samordning med SJ AB:s och Rikstrafikens trafik ska vara ett villkor för att tillstånd ska ges.

Regeringen uppdrog åt Boston Consulting Group att utreda effekterna på SJ AB av förslagen ovan. Man drog slutsatsen att

SJ AB:s ekonomi skulle påverkas kraftigt om trafikhuvudmännen gavs generellt tillstånd att trafikera över mer än en länsgräns. En trafikeringsöverenskommelse med Rikstrafiken, respektive en avreglering av charter- och nattågstrafik, bedömdes få mindre betydelse.

Riksdagen beslutade om avreglering av charter- och nattågstrafiken 2006. Avregleringen trädde i kraft den 30 april 2007 via en ändring i järnvägsförordningen (2004:526). Kommersiella operatörer kan nu konkurrera på denna marknad på hela järnvägsnätet.

Aktuell regional utveckling

Allt fler kommunala och regionala aktörer efterfrågar gemensam trafikeringsrätt för tågtrafik som samordnas över flera län. Aktuella just nu är trafik i Norrland, runt Öresund samt trafiken i Mälardalen. Regeringen får i dag med stöd i järnvägsförordningen (2004:519) besluta att en trafikhuvudman får utföra och organisera persontrafik även i angränsande län. Regeringen får också besluta att ge trafikhuvudmän i olika län som samverkar gemensam rätt att utföra och organisera persontrafik.

Trafikhuvudmän m.fl. i intresseföreningen Norrtåg har ansökt om att få ta över och samordna all dagtågstrafik i Norrland, inklusive trafik från Norrland till Stockholm. I propositionen *Moderna transporter* (prop. 2005/06:160) föreslogs i stället att trafikhuvudmännen skulle erbjudas att ta över ansvaret för all persontrafik på järnväg norr och väster om Sundsvall. Rikstrafiken har utrett villkor och genomförande av ett försök.

Skånetrafiken m.fl. trafikhuvudmän har ansökt om gemensam trafikeringsrätt för Öresundstågen från Malmö till Alvesta respektive Göteborg. SIKÅ, som utrett effekterna av ett bifall, samt flera remissinstanser anser att möjligheten att bedriva kommersiell persontrafik på järnväg kan försämrats men att fördelar kan ses för den regionala och kortväga interregionala trafiken i form av ett ökat utbud och något förbättrade möjligheter för pendling över länsgräns om ansökan bifalles.

I en tidigare avsiktsförklaring om medfinansiering av Citybanan genom Stockholm föreslogs att staten ska medverka

till att ge trafikhuvudmännen i Mälardalen gemensam trafikeringsrätt för persontrafik på järnväg från Uppsala till Linköping och Örebro. Inom Mälardalsrådet pågår ett arbete med att bedöma om och hur en gemensam trafikhuvudman för Mälardalen skulle kunna utformas. Det är inte uteslutet att en så omfattande tågtrafik i trafikhuvudmannaregi kraftigt skulle påverka möjligheterna att bedriva kommersiell interregional persontrafik till och från regionen. Konsekvenserna av ett sådant upplägg är ännu inte utredda.

Uppdraget

En utredare får i uppdrag att föreslå

- åtgärder som skapar förutsättningar för konkurrens på den kommersiella marknaden för persontrafik på järnväg, och som tillgodoser samhällets och resenärernas krav på effektivitet och kvalitet m.m.,
- principer, kriterier och process för en effektiv reglering av konkurrens och samverkan mellan kommersiell och upphandlad persontrafik på järnväg,
- de förändringar av lagstiftningen som följer dels av utredarens egna förslag, dels av EG-direktivet om öppning av marknaden för internationell persontrafik på järnväg dels av regleringen av tillgång till biljetter och funktionshindrande resenärers rätt till assistans i EG-förordningen om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter,
- lämpliga metoder och ansvar för uppföljning och utvärdering av marknadens utveckling efter ett genomförande av förslagen,
- en övergripande plan för genomförande av sina förslag.

Utredaren ska vidare analysera förslagets konsekvenser, inklusive omställningseffekter och i förekommande fall föreslå finansiering. Utredaren ska även överväga om förslagen kräver förändringar av de statliga myndigheternas eller trafikhuvudmännens ansvar och uppgifter.

Utredaren ska utreda förutsättningarna för och ge förslag på hur ökad konkurrens mellan kommersiella operatörer ska kunna åstadkommas samtidigt som resenärernas önskemål om kvalitet och tillgänglighet tillgodoses. Förslagen ska utgå ifrån principerna om konkurrensneutralitet och icke-diskriminering och EG:s statsstödsregler för att bidra till en konkurrens på lika villkor. I uppdraget ingår att utreda olika alternativ för att direkt eller stegvis öppna marknaden för persontrafik på järnväg för konkurrens. Utgångspunkten ska vara att SJ AB:s exklusiva trafikeringsrätt avskaffas. Utredaren ska analysera vilka effekter alternativen får för resenärer, operatörer och andra aktörer inom sektorn inklusive staten. Alternativen ska bedömas med och utan rätt för regionala aktörer att organisera persontrafik på järnväg i flera län.

Fordonsförsörjningen är strategiskt viktig för möjligheterna att åstadkomma en ökad konkurrens på marknaden för persontransport på järnväg. Fordonen är också av yttersta betydelse för tågtrafikens utveckling och attraktivitet. Tillgång till fordon kan även vara ett betydelsefullt konkurrensmedel. Fordonsförsörjningen är ett bekymmer och inträdeshinder för nya, framförallt små och medelstora, aktörer. Kapitalkostnaden för nya järnvägsfordon är hög och avskrivningstiden lång. Dessutom fungerar andrahandsmarknaden dåligt, vilket medför hög restvärdesrisk.

Inträdeshindren till denna marknad är således kraftiga, såväl vid konkurrens på som vid konkurrens om spåren. Vid konkurrens om spåren kan det bli nödvändigt med relativt långa koncessionstider för att den kommersiella risken, som är förknippad med anskaffning av fordon, ska vara hanterbar. Detta riskerar att hämma utvecklingen mot en väl fungerande konkurrens.

För att skapa en ökad konkurrens är det viktigt att fler operatörer ges möjlighet att etablera verksamhet på marknaden. Därför är det strategiskt viktigt att få till stånd en konkurrensneutral och väl fungerande fordonsförsörjning. En sådan behövs även för att driva på förnyelsen av fordonsparken på den svenska marknaden. Utredaren ska därför bedöma om staten ensam, t.ex. via affärsverket Statens järnvägar, eller i samverkan med andra aktörer, t.ex. Transitio, kan medverka till att det etableras en

konkurrensneutral fordonsförsörjning. Utredaren ska även undersöka möjligheterna för operatörerna att leasa fordon på den internationella marknaden.

Från ett kundperspektiv är det önskvärt att tågtrafikutbudet med tillhörande tjänster uppfattas som en sammanhängande helhet med god kvalitet och tillgänglighet, även om konkurrensen och antalet operatörer ökar. Trafiken bör vara upplagd så att byten mellan tåg, trafikslag och transportörer underlättas. Särskild hänsyn måste tas till funktionshindrades rättigheter i den kommande EG-förordningen om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter. Samordnade system för information, bokning och biljettering förenklar för resenärerna. Sådana system är av strategisk betydelse för möjligheten att kunna öka konkurrensen utan att det samlade utbudet blir svåröverskådligt och svårhanterligt för konsumenterna. Det är dock nödvändigt att avväga dessa önskemål mot önskemålet om en öppen marknad med väl fungerande konkurrens, så att önskad dynamik och utveckling inte förhindras. Det är även angeläget att bedöma hur resenärernas behov och krav kan tänkas förändras på längre sikt, och hur det bör påverka utformningen av marknadsreglering och samverkan mellan olika aktörer.

Utredaren ska därför utreda och föreslå utformning och organisation av ett operatörsneutralt system, med sådana villkor och krav på organisatörer och operatörer att resenärerna kan garanteras åtminstone ett minimum av operatörsneutral och samlad trafikantinformation. Det är även viktigt att det finns system som möjliggör enkla köp av genomgående biljetter för resa med fler operatörer. I det arbetet måste hänsyn tas till den beslutade EG-förordningen om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter. Förordningen innehåller vissa krav om biljettsystem och om hur biljetter ska tillhandahållas.

I juni 2007 kom Europaparlamentet och rådet överens om ett direktiv om marknadsöppning för den internationella persontrafiken på järnväg, *Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 1991/440/EEG om utveckling av gemenskapens järnvägar*. Direktivet reglerar villkoren för bedrivande av kommersiell internationell persontrafik på järnväg. Från och med 2010 kommer det att vara tillåtet att bedriva

sådan trafik över och inom Sveriges gränser med rätt att ta ombord och släppa av samma passagerare inom landet, s.k. cabotage. Det kommer även att påverka konkurrensen på den svenska marknaden för persontransport på järnväg. Utredaren ska beakta detta direktiv vid bedömningen av möjligheterna att öka konkurrensen på den svenska marknaden, samt föreslå bestämmelser som införlivar ovan nämnda direktiv samt *Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg* i svensk rätt.

I uppdraget ingår även att utreda vilka effekterna skulle bli på järnvägsmarknaden och dess aktörer om länstrafikansvariga och deras trafik huvudmän ges rätt att gemensamt organisera och samordna regional järnvägstrafik över flera län. Flera exempel på tänkbara storregionala tågtrafiksystem i trafik huvudmannaregi bör analyseras, t.ex. för Mälardalsregionen. Utredaren ska även bedöma hur det framtida resandet kan påverkas av sådana förändringar på marknaden.

För att det ska finnas utrymme för kommersiell trafik är det sannolikt nödvändigt att staten vid behov ska kunna begränsa viss av samhället subventionerad trafik. Utredaren ska därför föreslå process och regelverk för hur konkurrens från upphandlad gentemot kommersiell persontrafik på järnväg ska kunna hanteras.

Här ingår att föreslå eventuella villkor för bifall till en ansökan om trafikeringsrätt. Ett sådant kan vara att de sökande ska redovisa ett långsiktig trafikförsörjningsprogram, som i huvudsak omfattar den upphandlade trafiken. I detta bör en prognos göras av den kommersiella trafikens potentiella utveckling vid olika omfattning på den upphandlade trafiken. Prognosen ska även innehålla en beskrivning av regionens behov av och förväntningar på den kommersiella trafiken. Programmet kan då fungera som vägvisare för operatörer om var det kan vara intressant att starta kommersiell trafik, vilket kan minska behovet av att upphandla trafik. Ett sådant program behövs även som grund för en prövning av om den föreslagna trafiken medför en bättre trafikförsörjning än om all trafik bedrivs av kommersiella

operatörer. Utredaren ska även lämna förslag på en lämplig process, som anger hur och när en ansökan om trafikeringsrätt bör prövas. Utgångspunkten vid utformningen av processen ska vara att den ska innehålla en rimligt allsidig bedömning av konsekvenserna av en beviljad trafikeringsrätt för resenärer och samhälle, bl.a. när det gäller samhällsekonomisk effektivitet.

Inom kort kommer Europaparlamentet och rådet även att anta en EG-förordning om kollektivtrafik på väg och järnväg. Förordningen ska ersätta EEG-förordning 1191/69. Den nya förordningen anger ramar och villkor för anordnande av kollektivtrafik som subventioneras av samhället. Förordningen kommer att gälla direkt i Sverige och svensk rätt måste sannolikt anpassas för att möjliggöra en korrekt tillämpning av förordningen. Regeringen har för avsikt att inom kort tillsätta en utredning som ska utreda detta inom ramen för en allmän översyn av lagstiftningen på den lokala och regionala kollektivtrafikens område. Utredaren ska samarbeta med den kommande utredningen.

Tilldelningen av tåglägen kommer att få en ökad betydelse om järnvägstrafiken ökar och det kommer in fler konkurrerande operatörer på marknaden. Det är därför ytterst viktigt att metoderna för kapacitetstilldelning utvecklas så att järnvägssystemet kan få effektivast möjliga utnyttjande. Banverket har i uppdrag att utveckla metoderna för kapacitetstilldelning under tillsyn av Järnvägsstyrelsen. Banverket ska informera utredaren om kapacitetstilldelningen och arbetet med utveckling av metodik. Utredaren ska bedöma om det krävs ytterligare förändringar av kapacitetstilldelningen för att säkerställa konkurrensneutralitet och icke-diskriminering.

Erfarenheter från konkurrensutsättning av verksamhet på andra marknader visar på vikten av att på förhand fastställa metoder för uppföljning och utvärdering av marknadens funktionalitet. Det kan t.ex. handla om att klarlägga vilka parametrar som ska användas och hur och till vem information ska förmedlas. Utredaren ska därför föreslå lämplig form och lämpligt innehåll i uppföljning och utvärdering, när detta bör ske och vem som bör få ansvaret. Utredaren ska analysera konsekvenserna av sina förslag och i förekommande fall lämna finansie-

ringsförslag. Här ingår att utreda om föreslagna åtgärder kräver förändringar i statliga myndigheters ansvar och uppgifter. Utredaren ska även utforma förslag till sådan lagstiftning som krävs för att realisera föreslagna åtgärder i övrigt.

Genomförande

Utredaren ska utgå från tidigare utredningar och samråda med Konkurrensverket, Konsumentverket, Glesbygdsverket, Banverket, Järnvägsstyrelsen, SIKÅ, Rikstrafiken och Affärsverket Statens järnvägar. Berörda myndigheter ska lämna de underlag som utredaren behöver för sitt arbete. Utredaren ska även samråda med SJ AB med flera operatörer, Tågoperatörerna, Svenska Lokaltrafikföreningen, Sveriges Kommuner och Landsting, Samtrafiken i Sverige AB, forskare och andra experter samt representanter för resenärerna. Utredningen ska även beakta den internationella utvecklingen på området. Utredningen ska bedrivas under öppna former och i dialog med berörda aktörer.

Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 1 oktober 2008.

(Näringsdepartementet)