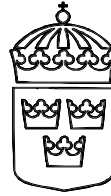


Kommittédirektiv



Överförande av basunderhåll från Infranord AB till Trafikverket

Dir.
2018:24

Beslut vid regeringssammanträde den 21 mars 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda hur ett överförande av verksamhet som avser järnvägsunderhåll, i form av basunderhåll, från Infranord AB till Trafikverket skulle kunna genomföras. Utredaren ska bl.a. analysera Infranord AB:s och Trafikverkets verksamhet i fråga om järnvägsunderhåll, genomföra en omvärldsanalys samt föreslå vilka delar av Infranord AB:s verksamhet i fråga om järnvägsunderhåll som ska föras över till Trafikverket.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 augusti 2018.

Bakgrund

Rätt investeringar i transportinfrastrukturen bygger Sverige starkt och hållbart för framtiden. Regeringens satsningar gör det möjligt att stärka infrastrukturen i hela landet genom bland annat ökat medelstillskott till vidmakthållandeåtgärder, det vill säga drift, underhåll och reinvesteringar. Ett viktigt fokus för regeringen är satsningar på järnvägen. Regeringen har därför sedan den tillträdde 2014 genomfört kraftiga öknings av det årliga anslaget till järnvägsunderhåll. Regeringen överlämnade under hösten 2016 propositionen Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop. 2016/17:21) till riksdagen. I propositionen föreslog regeringen att de ekonomiska ramarna för vidmakthållande av järnväg för nästa planperiod 2018–2029 ska ökas

med 40 miljarder kronor eller 47 procent i förhållande till den nuvarande planperioden 2014–2025. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2016/17:TU4, rskr. 2016/17:101). Regeringen avser att under våren 2018 besluta om den nya nationella trafikslagsövergripande planen. Regeringens satsning innebär en kraftigt höjd ambitionsnivå när det gäller järnvägsunderhållet.

Staten äger och förvaltar närmare 90 procent av den totala svenska järnvägsinfrastrukturen. Det statliga ägandet av järnvägsnätet utgör därför ett viktigt styrmedel för att åstadkomma väl fungerande järnvägstransporter. Det är centralt att underhållsverksamheten organiseras och bedrivs så att största möjliga samhälls-ekonomiska nytta och kostnadseffektivitet uppnås av de medel som tillförs till drift och underhåll av järnvägen.

Banverket och senare Trafikverket har gått från att genomföra järnvägsunderhåll i egen regi till att enbart anlita externa företag. I januari 1998 skapades en organisation inom Banverket som separerade de förvaltande och producerande rollerna inom Banverket i en beställar- och utförarorganisation. De producerande enheterna styrdes som resultatenheter. Den största enheten blev Banverket Produktion. Under år 2000 gjordes omfattande förberedelser för att gå från en begränsad upphandling från externa leverantörer till en fullständig konkurrensutsättning av de producerande enheterna. Från den 1 juli 2002 påbörjades sedan en succesiv upphandling av drift och underhåll som tidigare utförts av Banverket Produktion.

Den 26 april 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utreda förutsättningarna för att ombilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktiebolagsform (dir. 2007:64). Utredaren skulle analysera och föreslå en bolagisering av de verksamheter som lämpar sig att drivas i bolagsform. Om utredaren kom fram till att det fanns förutsättningar att bolagisera verksamheten, skulle utredaren enligt direktiven föreslå bolagsstruktur och på vilket sätt verksamheterna kunde föras över till bolag. De verksamheter som berördes var Vägverkets enheter Vägverket Produktion och Vägverket Konsult samt Banverkets enheter Banverket Produktion och Banverket Projektering. Den 26 oktober 2007

överlämnade utredaren betänkandet Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket (SOU 2007:78). Utredaren föreslog i betänkandet att bland annat Banverket Produktion skulle bolagiseras den 1 januari 2010. I propositionen Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket (prop. 2008/09:23) konstaterade regeringen att det fanns brister på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet. Regeringen bedömde i propositionen att ett större antal aktörer och jämnare konkurrensförhållanden behövs för att marknaden ska fungera tillfredsställande och inte innebära för stora risker för ökade kostnader vid den statliga upphandlingen av främst drift och underhåll inom järnvägsområdet. Regeringen ansåg att en bolagisering borde genomföras så snart det fanns en fungerande konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet. Mot denna bakgrund beslutade regeringen den 25 september 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera behovet av åtgärder och föreslå lämpliga sådana för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet (dir. 2008:108). Den särskilda utredaren lämnade den 2 mars 2009 betänkandet Mer järnväg för pengarna (SOU 2009:20) med förslag till åtgärder som bör vidtas för att stimulera marknads aktörer. I proposition Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket produktion (prop. 2009/10:10) föreslog regeringen att verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion förs över till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag. Det nya bolagets verksamhet borde enligt regeringen vara att bedriva entreprenad-, drift-, underhålls- och uthyrningsverksamhet samt produktion inom områdena trafik, mark, bygg, anläggning och tele samt därmed förenlig verksamhet. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringen förslag (bet. 2009/10:TU5, rskr. 2009/10:59) och Banverket Produktion bolagiserades därefter den 1 januari 2010 och Infranord AB bildades. I slutet av 2014 avslutades det sista av de numera 34 basunderhållskontrakt som utförts utan att ha upphandlats i konkurrens. Anlitandet av

externa utförare förändrar eller fråntar inte Trafikverket ansvaret för förvaltningen av anläggningen.

Infranord AB är helägt av staten. Bolaget är det ledande järnvägsentreprenadbolaget i Sverige och har verksamhet inom både byggande och underhåll inom järnvägen. Bolaget bedriver även verksamhet i Norge via ett dotterbolag. Infranord AB har under 2017 haft cirka 1 800 medarbetare och en omsättning på cirka 4 miljarder kronor. Infranord AB bedriver en övervägande andel av sin underhållsverksamhet på uppdrag av Trafikverket. Av Infranord AB:s årsredovisning för 2016 framgår att 80 procent av bolagets totala omsättning 2016 avser verksamhet för Trafikverket.

Det är avgörande att Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare har tillräcklig kunskap om anläggningens tillstånd och behov av underhållsåtgärder. Utredningen om järnvägens organisation redogör i delbetänkandet Koll på anläggningen (SOU 2015:42) för att det finns brister inom Trafikverkets underhållsverksamhet och lämnar förslag till åtgärder. Regeringen anser att utredningen förstärker bilden av att det finns möjligheter att förbättra järnvägens funktionssätt och skapa förutsättningar för att transportkunderna ska kunna erbjudas bättre och effektivare transporttjänster med tåg. Det är mot den bakgrunden viktigt att Trafikverket i sin roll som infrastrukturförvaltare för den statliga järnvägsanläggningen på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt tar det samlade ansvaret för kontroll och utförande av järnvägsunderhållet. Regeringen uppdrog i januari 2017 åt Trafikverket att snarast vidta åtgärder för att i egen regi organisera och bedriva verksamhet för leveransuppföljning och manuell underhållsbesiktning av järnvägsunderhållet. Leveransuppföljning och underhållsbesiktning i Trafikverkets egen regi stärker enligt regeringen myndighetens kunskap om anläggningens tillstånd och behov av åtgärder. Vidare uppdrog regeringen i november 2017 åt Trafikverket att genomföra åtgärder för att säkerställa en effektiv hantering vid störningar i tågtrafiken. Åtgärderna ska bland annat omfatta att säkerställa en tydligare ansvarsfördelning mellan parterna där verket tar en ledande roll i störningssituationer.

Trafikverket har infört system och arbetssätt som möjliggör en större systematik i planeringen av underhållsåtgärder. Trafikverket bedriver ett fortsatt arbete med att vidareutveckla och införa bland annat ett register med både väg- och järnvägsdata som ska ge information på ett enhetligt sätt. Trafikverket håller även på att utveckla underhållssystemet som ger data om anläggningens tillstånd och förändringar, genomförda underhållsåtgärder och kostnader för utfört underhåll. Regeringen bedömer att detta utvecklingsarbete medför att Trafikverket kommer att stärka sin förmåga till analys av underhållsbehov, prioritera rätt åtgärder och följa upp åtgärdernas effekter i anläggningen. Det kommer att bidra till ett effektivt planerande av underhållsverksamheten.

Trafikverket genomför årligen analyser av leverantörsmarknaden i fråga om byggande och underhåll av infrastrukturen. Den senast genomförda analysen, som avsåg 2016, visar att marknaden för järnvägsunderhåll i form av basunderhåll, det vill säga det avhjälpande och förebyggande underhållet i ett specifikt geografiskt område, till sin karaktär är att likna vid ett oligopol. Endast ett fåtal aktörer konkurrerar om de kontrakt som Trafikverket upphandlar. Under de senaste tre åren har två företag tillsammans haft 80 procent av inköpsvolymen och medeltalet anbudslämnare vid upphandlingar av basunderhåll uppgick under 2016 till 2,0. Infranord AB har sedan bolaget bildades en dominerande ställning och bolagets marknadsandel sett till Trafikverkets totala inköpsvolym av basunderhåll uppgick under 2016 till cirka 50 procent vilket motsvarade cirka 1,7 miljarder kronor. För övrigt järnvägsunderhåll (reinvesteringar) som inte ingår i basunderhållet ser konkurrenssituationen delvis annorlunda ut. Infranord AB är visserligen även inom detta verksamhetsområde en dominerande leverantör till Trafikverket med en marknadsandel på cirka 17 procent, men antalet företag som tillsammans har 80 procent av inköpsvolymen uppgick 2016 till 37 stycken och medeltalet anbudslämnare vid upphandling uppgick till 3,2.

Regeringen bedömer att konkurrensen på marknaden för basunderhåll delvis inte har utvecklats i en riktning som är långsiktigt hållbar. Mot denna bakgrund anser regeringen att åtgärder

behöver vidtas avseende järnvägsunderhållets organisering i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande och stärkt statligt ansvar för utförande av underhåll. Regeringen anser därför att det bör utredas hur den verksamhet som avser basunderhåll som Infranord AB i dag bedriver på uppdrag av Trafikverket skulle kunna föras över till Trafikverket som då ska återgå till att genomföra delar av basunderhållet i egen regi. Infranord AB ska därmed upphöra med att tillhandahålla tjänster för basunderhåll på den statliga järnvägsanläggningen. Övrigt basunderhåll som Trafikverket beställer från andra leverantörer ska tills vidare upphandlas i konkurrens.

Uppdraget

En särskild utredare ska ta fram ett förslag till hur det basunderhåll som bedrivs av Infranord AB för Trafikverkets räkning kan överföras till Trafikverket. Uppdraget innebär följande:

- Analysera Infranord AB:s och Trafikverkets nuvarande organisation och verksamhet i fråga om järnvägsunderhåll.
- Genomföra en omvärldsanalys för den marknad som Infranord AB verkar på. Omvärldsanalysen bör omfatta identifiering av konkurrenter, marknadsandelar, ägande samt nuvarande och bedömd efterfrågan från olika kundsegment.
- Utifrån den genomförda analysen föreslå vilka organisatoriska enheter och vilka resurser, i form av t.ex. personal, maskiner och fastigheter, inom Infranord AB:s verksamhet när det gäller basunderhåll som bör föras över till Trafikverket.
- Föreslå hur en sådan verksamhetsöverföring kan genomföras.
- Ekonomiskt värdera de delar av verksamheten som omfattas av ett överförande från Infranord AB till Trafikverket.
- Redovisa och analysera de organisatoriska, personalmässiga och ekonomiska konsekvenserna för Infranord AB och Trafikverket till följd av en överföring av verksamheten.

- Analysera och lämna förslag till hur en verksamhet för basunderhåll i egen regi kan organiseras inom Trafikverket på ett kostnadseffektivt sätt.
- Analysera eventuellt miljöansvar och övriga ansvarsförbindelser som kan komma att medfölja vid ett överförande.
- Analysera om den marknadsandel som övertas i egen regi är lämpligt fördelad i omfattning och geografisk belägenhet. Utifrån den genomförda analysen föreslå eventuell omfördelning av områden för basunderhåll som bör övertas i egen regi.
- Analysera den geografiska fördelningen av det basunderhåll som Trafikverket övertar och bedöma om den är lämplig för ett effektivt genomförande av verksamheten. Om fördelningen inte bedöms vara ändamålsenlig, ska ett förslag tas fram som beskriver behov av omfördelningar.
- Analysera konsekvenserna för den kvarvarande verksamheten hos Infranord AB, efter ett överförande av bolagets verksamhet avseende basunderhåll, och förutsättningarna för bolaget att fortsatt verka på marknaden.
- Identifiera eventuella legala hinder eller restriktioner för en överföring, t.ex. inom EU:s statsstödsregler och eventuella konkurrensrättsliga aspekter.
- Identifiera vilka åtgärder som måste vidtas för att genomföra en överföring och upprätta en tidsplan med hänsyn tagen till vad som krävs för att en överföring ska kunna genomföras på ett effektivt, skyndsamt och säkert sätt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa konsekvenser i måluppfyllnad för de transportpolitiska målen. Utredaren ska också ingående beskriva de konsekvenser som kan förväntas för järnvägssystemets slutkunder, det vill säga varuägare och resenärer. Vidare ska utredaren särskilt analysera och redovisa konsekvenserna för statsbudgeten, effekterna på Trafikverkets och Infranord AB:s

verksamhet och ekonomiska situation samt effekterna på kvalitet och kostnadseffektivitet för basunderhållet.

Trafikverket är den helt dominerande infrastrukturförvaltaren i Sverige likväl som Infranord AB är den helt dominerande järnvägsentreprenören på den svenska marknaden. Det medför att deras agerande har en påverkan på marknaden övriga aktörer och på marknaden funktionssätt. Utredaren ska därför även särskilt beakta och beskriva vilka konsekvenser som en överföring av verksamhet till Trafikverket kan förväntas få för övriga infrastrukturförvaltare, t.ex. kommuner och industrier, samt på marknaden funktionssätt.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva arbetet i nära samarbete med Trafikverket och Infranord AB vilka med sin kompetens och erfarenhet förutsätts bidra aktivt i utredarens arbete. Utredaren ska också ha kontakt med Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten och Transportstyrelsen. Utredaren ska löpande stämma av med och informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet) under uppdragets genomförande.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 augusti 2018.

(Näringsdepartementet)