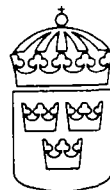


Regeringens proposition

1993/94:166



Avreglering av järnvägstrafiken och riktlinjer m.m. för SJ:s verksamhet under åren 1994–1996

Prop.
1993/94:166

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 februari 1994

Carl Bildt

Mats Odell
(Kommunikationsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om avreglering av järnvägstrafiken och riktlinjer m.m. för Statens järnvägars (SJ:s) verksamhet under åren 1994–1996.

Förslaget om avreglering av järnvägstrafiken innebär att det statliga bannätet öppnas för konkurrens fr.o.m. den 1 januari 1995. SJ:s och trafikhuvudmännens nuvarande ensamrätter till järnvägstrafik avvecklas.

Rätten att ansöka om tåglägen föreslås vara öppen för alla som har ekonomiska förutsättningar att upprätthålla trafik i enlighet med det sökta trafikupplägget. I särskilda fall kan rätten att bedriva järnvägstrafik på det statliga bannätet begränsas. Regeringen avser att återkomma till riksdagen under innevarande år med kompletterande lagförslag för tillståndsgivningen.

En särskild tillsynsmyndighet föreslås fatta beslut om banfördelningen mellan olika trafikintressenter medan SJ:s trafikledning initialt får i uppdrag att sköta den operativa tidtabellsupbyggnaden.

Trafikintressenter ges möjlighet att ansvara för den operativa trafikledningen på de bandelar där de dominerar trafiken. SJ:s trafikledning uppdras att tills vidare sköta den operativa trafikledningen på de delar av det statliga bannätet där ingen annan trafikintressent tagit över trafikledningen. Trafikledningsbesluten bör kunna överklagas till tillsynsmyndigheten vid misstanke om diskriminerande behandling.

Banverket, operatörer och andra trafikintressenter ges möjlighet till insyn i det arbete som utförs av SJ:s trafikledningsfunktion.

I propositionen lämnas vidare förslag beträffande rullande materiel samt beträffande tillgången till vissa s.k. gemensamma funktioner inom järnvägsområdet (stationer, biljett- och informationssystem, depåer och rangerbangårdar m.m.).

Tillsynsmyndigheten föreslås utöva tillsyn över järnvägsmarknaden. Myndigheten bör löpande följa upp avregleringen med avseende på dels den föreslagna ansvarsfördelningen, dels marknadsutvecklingen och utvecklingen av EG-regler på järnvägsområdet. Myndigheten bör tills vidare, på samma sätt som Järnvägsinspektionen, vara administrativt inordnad i Banverket. En översyn av Banverkets organisation aviseras.

I propositionen lämnas också förslag till riktlinjer m.m. för SJ:s verksamhet under åren 1994–1996. Bolagiseringen av affärsverket skjuts upp. SJ har i utgångsläget en alltför svag ekonomisk och finansiell ställning för att nu ombildas till aktiebolag. En förnyad ställning till SJ:s associationsform föreslås tas inför utgången av år 1996. Utgångspunkten för den närmaste treårsperioden är att SJ-koncernen vid utgången av år 1996 skall ha en så stark ekonomisk och finansiell ställning att det är möjligt att bolagisera affärsverket. Förslag till mål och huvudinriktning för SJ:s verksamhet redovisas samt förslag till beslutsbefogenheter för regeringen samt SJ. En ökad koncentration till en affärsmässig utveckling av järnvägstrafiken förutsätts ske under perioden. Dessutom krävs fortsatta rationaliseringar. I propositionen föreslås vidare att regeringens och riksdagens uppföljning av de mål och riktlinjer som ställs för SJ-koncernen skärps.

Under åren 1997–2000 kommer nya eller moderniserade banor att tas i bruk runt om i landet. Detta kommer att öka förutsättningarna för en gynnsam utveckling av järnvägstrafiken.

Som en följd av att järnvägsmarknaden föreslås öppnas för konkurrens krävs vissa åtgärder när det gäller upphandling av järnvägstrafik. I propositionen lämnas förslag till dels riktlinjer för statens upphandling av persontrafik på järnvägen, dels krav på SJ:s redovisning i fråga om entreprenad- och avtalstrafik.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Inledning	5
3	Avreglering av järnvägstrafiken	6
3.1	Ärendet och dess beredning	6
3.2	Allmän motivering	8
3.2.1	Rätten att bedriva järnvägstrafik	11
3.2.2	Banfördelningen	13
3.2.3	Trafikledningen	16
3.2.4	Rullande materiel	19
3.2.5	Övriga gemensamma funktioner	21
3.2.6	Säkerhetskrav för att bedriva järnvägstrafik	24
3.2.7	Försvarsberedskapen	25
3.2.8	Tillsyn och Banverkets organisation	26
4	Riktlinjer m.m. för SJ:s verksamhet under åren 1994–1996	28
4.1	Ärendet och dess beredning	28
4.2	Allmän motivering	29
4.3	Mål och huvudinriktning för SJ-koncernen under åren 1994–1996	32
4.4	Befogenheter	34
4.4.1	Hitillsvarande befogenheter och utnyttjade bemyndiganden	34
4.4.2	Förslag till befogenheter för regeringen och SJ under åren 1994–1996 m.m.	35
4.5	SJ-koncernen, några nyckeltal	37
4.6	SJ:s affärsplan för åren 1994–1996	39
4.7	Uppföljning	41
5	Vissa redovisningsfrågor m.m.	42
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian En öppen järnvägsmarknad i Sverige (Ds 1993:63)	44
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser m.fl. som yttrat sig över promemorian En öppen järnvägsmarknad i Sverige (Ds 1993:63)	46
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 februari 1994	47

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner vad regeringen föreslår om rätten att bedriva järnvägstrafik (avsnitt 3.2.1),
2. godkänner vad regeringen föreslår om banfördelning och trafikledning (avsnitt 3.2.2 och 3.2.3),
3. godkänner vad regeringen föreslår avseende rullande materiel (avsnitt 3.2.4),
4. godkänner vad regeringen föreslår om SJ:s stationer och övriga s.k. gemensamma funktioner (avsnitt 3.2.5),
5. godkänner vad regeringen föreslår om Banverkets organisation och särskild tillsynsmyndighet (avsnitt 3.2.8),
6. godkänner de mål för SJ-koncernen och den huvudinriktning av verksamheten som regeringen föreslår under åren 1994–1996 (avsnitt 4.3),
7. godkänner regeringens förslag till befogenheter för SJ och för regeringen under åren 1994–1996 (avsnitt 4.4.2),
8. till Statens järnvägar: *Ersättning till Statens järnvägar i samband med utdelning från AB Swedcarrier* för budgetåret 1994/95 anvisar ett förslagsanslag på 1 000 kronor (avsnitt 4.4.2) samt
9. godkänner att Statens järnvägar budgetåret 1994/95 får disponera en låneram i Riksgäldskontoret på 5 miljarder kronor (avsnitt 4.4.2).

I Sverige och i övriga Europa rustas infrastrukturen upp. Omfattande satsningar på järnvägsnäten ingår i upprustningsarbetet. Likaså investeras det för närvarande i höghastighetståg och kombitrafik i syfte att stärka järnvägens konkurrenskraft. Satsningarna berör därmed också Sverige, vars järnvägsnät i allt större utsträckning knyts till det kontinentala nätet.

Järnvägstrafik har traditionellt under flera decennier drivits av de nationella järnvägsförvaltningarna. Järnvägsförvaltningarna, som drivs som monopol vad avser rätten att trafikera järnvägsnätet, går som regel med stora underskott. Bland annat som en följd av satsningarna på järnvägens infrastruktur pågår nu åtgärder runt om i Europa i syfte att stärka järnvägsförvaltningarnas lönsamhet och att förbättra effektiviteten. Arbetet har emellertid nått olika långt i olika länder.

EG:s ministerråd utfärdade år 1991 ett direktiv (91/440/EEG) om utvecklingen av järnvägarna inom EG. I direktivet ingår regler om en tydlig uppdelning mellan infrastruktur och järnvägsdrift, om förbättrad ekonomisk struktur för järnvägsföretagen samt om tillträde till järnvägsnätet. EG angav särskilt vikten av att de nationella järnvägsförvaltningarna ges en mer självständig och ekonomiskt oberoende ställning.

Sverige ligger mycket långt framme i förändringsarbetet inom järnvägssektorn. Genom riksdagens beslut år 1988 fick det svenska järnvägssystemet en ny ansvarsfördelning genom uppdelningen av SJ i Banverket, infrastrukturansvarig myndighet, och trafikföretaget SJ. Denna ansvarsfördelning har haft en rad positiva effekter för den svenska järnvägen. Investeringsnivån i SJ har kunnat öka genom olika typer av rekonstruktionsåtgärder samtidigt som investeringsnivån i järnvägens infrastruktur har kunnat höjas kraftigt.

Inom kommunikationssektorn i Sverige pågår ett långsiktigt arbete för att öka effektiviteten genom att bl.a. avreglera marknaderna med syfte att öka konkurrensen. Detta arbete har bl.a. resulterat i en avreglering av marknaderna för flygtrafik, postförsändelser, taxitrafik och busstrafik inom länen. Marknaden för långväga buss har vidare delvis avreglerats. Marknaden för telekommunikationer är sedan länge öppen för konkurrens. Med telelagen som trädde i kraft den 1 juli 1993 har statsmakterna givits ett instrument för att upprätthålla de telepolitiska målen på en marknad med flera aktörer. Regeringen har vidare målsättningen att AB Svensk Bilprovning nuvarande monopol skall avvecklas. Effektiviseringsarbetet innebär också att Vägverkets och Banverkets produktionsdelar successivt utsätts för konkurrens. Målsättningen är att dessa produktionsdelar skall konkurrera på lika villkor med övriga aktörer på bygg- och anläggningsmarknaden.

De grundläggande förutsättningarna för konkurrens inom järnvägssektorn tillskapades principiellt redan genom 1988 års trafikpolitiska beslut. Genom uppdelningen av ansvaret för infrastrukturen resp. för trafiken gavs en möjlighet att öppna bannätet för flera operatörer. SJ fick dock ensamrätt till persontrafik på stomnätet samt till godstrafik på hela

järnvägsnätet. Trafikhuvudmännen fick samtidigt trafikeringsrätt för persontrafik på länsjärnvägarna. Viss trafik har emellertid öppnats för konkurrens. Erfarenheterna från de delar av järnvägsmarknaden som öppnats för konkurrens är positiva. Bland annat har statens och trafikhuvudmännens kostnader för den upphandlade trafiken minskat.

Regeringen föreslår att SJ:s och trafikhuvudmännens nuvarande ensamrätter avvecklas från den 1 januari 1995 samtidigt som en neutral ordning för fördelning av tåglägen, trafikledning och andra gemensamma funktioner införs. En öppen järnvägsmarknad ökar förutsättningarna för SJ som en fortsatt stor operatör samt förutsättningarna för nya aktörer att utveckla kundanpassade och effektiva transportlösningar. Avregleringen skall således ses som en förutsättning för att järnvägen skall kunna möta konkurrensen från andra trafikslag. Liberaliseringen skall också ses mot bakgrund av de omfattande satsningar som nu sker på upprustning och modernisering av det statliga bannätet.

Sett i ett europeiskt perspektiv är SJ ett effektivt järnvägsföretag. Genom bl.a. riksdagens trafikpolitiska beslut år 1988 gavs SJ möjlighet att agera mer affärsmässigt inom ramen för ett omstruktureringsprogram. Resultatnivån har lyfts med ca 1 miljard kronor under åren 1988–1992. SJ uppfyller dock ännu inte självfinansieringskravet. Soliditeten är vidare inte i nivå med vad som angivits som mål av riksdagen. Den affärsplan för åren 1994–1996 som SJ presenterat för regeringen visar att det finns förutsättningar för en ytterligare förbättring av SJ:s resultat och lönsamhet och att självfinansieringskravet kan uppnås senast efter utgången av år 1996. Regeringen föreslår att SJ:s inriktning skall koncentreras till en affärsmässig utveckling av järnvägsrörelsen. Verksamheter som inte bidrar till detta bör avskiljas. I takt med att investeringarna i bannätet färdigställs mot slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet ökar förutsättningarna för en positiv utveckling av järnvägsrörelsen i SJ.

Med det investeringsprogram för järnvägens infrastruktur som riksdagen beslutat om samt med de åtgärder som regeringen föreslår i denna proposition läggs en grund för ett effektivt och konkurrenskraftigt järnvägssystem i Sverige.

3 Avreglering av järnvägstrafiken

3.1 Ärendet och dess beredning

De grundläggande förutsättningarna för konkurrens inom järnvägssektorn tillskapades genom 1988 års trafikpolitiska beslut (prop. 1987/88:50 bil. 1, bet. 1987/88:TU19, rskr. 1987/88:260). I enlighet med detta beslut skildes ansvaret för investeringar i och underhåll av bannätet från trafikverksamheten. Staten övertog genom Banverket ansvaret för infrastrukturen. Affärsverket SJ fick samtidigt ett renodlat ansvar för den affärsmässiga utvecklingen av trafiken. För utnyttjandet av infrastrukturen erläggs banavgifter som fastställs av regeringen. SJ

fick ensamrätt till godstrafik på hela järnvägsnätet och till persontrafik på stomnätet. Om SJ avstår från sin trafikeringsrätt får trafiken bedrivas av någon annan. För persontrafik på länsjärnvägarna gavs trafikhuvudmännen enligt lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik trafikeringsrätten. Trafikhuvudmännen har möjlighet att upphandla denna trafik i konkurrens. Om det finns särskilda skäl kan trafikhuvudmännen få trafikeringsrätt för lokal eller regional persontrafik på begränsade delar av stomnätet. SJ kan på motsvarande sätt få rätt att i begränsad omfattning bedriva persontrafik på länsjärnvägarna.

I bl.a. 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 7) framhöll regeringen behovet av ökad konkurrens inom järnvägssektorn. Samtidigt redovisades att förändrade konkurrensförhållanden inom järnvägssektorn kräver en rad överväganden som rör organisation, ansvarsfördelning mellan SJ och Banverket m.fl. samt regler för fördelning av spårkapacitet m.m. Regeringen framförde vidare att en avvägning i tiden måste göras med hänsyn till de reella förutsättningarna för att konkurrensutsätta järnvägstrafiken. Mot denna bakgrund föreslog regeringen att avregleringen av järnvägstrafiken bör genomföras stegvis. Som målsättning angavs att järnvägstrafiken skall vara avreglerad senast den 1 januari 1995. Riksdagen ställde sig bakom regeringens överväganden (bet. 1991/92:TU19, rskr. 1991/92:277). Riksdagen ansåg att det är nödvändigt att järnvägsnätet utnyttjas så effektivt som möjligt med hänsyn till de stora belopp som satsas på järnvägens infrastruktur.

De första stegen mot en järnvägsmarknad öppen för flera järnvägsoperatörer togs under år 1992. Riksdagen beslutade då att statens köp av angelägen interregional persontrafik på stomnätet, som inte kan bedrivas på företagsekonomiska villkor, skall ske i konkurrens fr.o.m. trafikåret 1993 (prop. 1991/92:130, bet. 1991/92:TU21, rskr. 1991/92:314). Samma år beslutade riksdagen att ge Luossavaara-Kiurunavaara AB (LKAB) trafikeringsrätten för malmtransporter på Malmbanan fr.o.m. den 1 januari 1993 (prop. 1992/93:132, bet. 1992/93:TU11, rskr. 1992/93:152).

Nyttjanderätten till Inlandsbanan fördes under år 1993 över till berörda kommuner efter banan (prop. 1992/93:9 och prop. 1992/93:91, bet. 1992/93:TU3, rskr. 1992/93:113).

Regering och riksdag har vidare angett att avsikten är att finansiera Arlandabanan med så stor andel privat kapital som möjligt (prop. 1992/93:176, bet. 1992/93:TU35, rskr. 1992/93:446). Detta innebär att nya operatörer kan ges möjlighet att bedriva persontrafik på det statliga järnvägsnätet. En av förutsättningarna för att öka andelen privat kapital är att ge dem som investerar i Arlandabanan exklusiv trafikeringsrätt för viss trafik.

I en departementspromemoria från Kommunikationsdepartementet hösten 1993, En öppen järnvägsmarknad i Sverige (Ds 1993:63), lämnas förslag till avreglering av marknaderna för spårburna person- och godstransporter från den 1 januari år 1995. En sammanfattning av promemorian finns i bilaga 1. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 2. En sammanfattning

Till grund för Kommunikationsdepartementets promemoria ligger ett omfattande utredningsarbete. År 1992 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppgift att föreslå åtgärder som ökar konkurrensen inom järnvägssektorn – Kommittén för ökad konkurrens inom järnvägssektorn (K 1992:03). Kommittén överlämnade i februari 1993 betänkandet Ökad konkurrens på järnvägen till regeringen (SOU 1993:13). Dessförinnan, år 1991, genomförde SJ och Banverket samt dåvarande Transportrådet och Statens pris- och konkurrensverk (SPK) på regeringens uppdrag utredningar i syfte att klargöra förutsättningarna för en avreglering av järnvägstrafiken. Ett antal järnvägsanknutna organisationer redovisade samtidigt sin syn på konkurrens inom järnvägssektorn. Dessa utredningar finns tillgängliga i Kommunikationsdepartementet (dnr K91/1521/1 och K91/1303/1). Förutom de av regeringen initierade utredningarna har ett flertal organisationer under de senaste åren utrett järnvägsmarknaden och förutsättningarna för en avreglering av järnvägstrafiken.

I anslutning till 1993 års kompletteringsproposition (prop. 1992/93:150 bil. 5, bet. 1992/93:TU39, rskr. 1992/93:445) angavs att avregleringens konsekvenser för SJ:s ekonomi och organisation behövde belysas ytterligare. Avregleringens konsekvenser för SJ redovisas i denna proposition (avsnitt 4.2).

I det följande lämnas förslag till avreglering av järnvägstrafiken från den 1 januari 1995. Med avreglering avses här att marknaderna för spårburna person- och godstransporter på det statliga bannätet öppnas för konkurrens. Inlandsbanan omfattas inte av förslagen då nyttjanderätten till banan överförs till berörda kommuner längs banan.

3.2 Allmän motivering

Järnvägstrafiken möter i dagsläget en hård konkurrens från andra transportslag. Även om marknaden för spårburna person- och godstransporter delvis öppnats saknas dock till stor del inomsektorkonkurrens. SJ har ensamrätt till person- och godstrafik på huvuddelen av stornätet och trafikhuvudmännen har ensamrätt till persontrafik på stora delar av länsjärvnätet.

En öppen järnvägsmarknad ökar förutsättningarna för SJ, såsom fortsatt dominerande operatör, och nya aktörer att utveckla kundanpassade och effektiva transportlösningar. En avreglerad järnvägsmarknad som är öppen för flera operatörer skall ses som en förutsättning för järnvägen att möta konkurrensen från övriga transportslag. En konkurrenskraftig järnvägstrafik i Sverige, för såväl person- som godstransporter, är angelägen av flera skäl. En stark järnvägssektor kan t.ex. bidra till att minska Sveriges avståndshandikapp visavi den europeiska marknaden samt medverka till en stärkt ställning för miljövänligare transporter och trafiklösningar.

En avreglering av trafiken på det svenska järnvägsnätet ligger väl i linje med EU:s järnvägspolitik. EG:s ministerråd tog år 1991 genom utfärdandet av direktiv 91/440/EEG ett första steg mot en öppen järnvägsmarknad. Direktivet innehåller bl.a. krav på en bokföringsmässig uppdelning mellan infrastruktur och järnvägsdrift. Direktivet innebär också att internationella grupperingar av järnvägsföretag ges rätt att utföra järnvägstransporter, förutom på de järnvägsnät de deltagande järnvägsföretagen själva disponerar, som transittrafik mellan länderna samt att järnvägsföretag inom EU får rätt till varandras järnvägsnät för att utföra kombitrafik. I december år 1993 presenterade EG-kommissionen förslag till två nya järnvägsdirektiv som skall komplettera 1991 års direktiv. Det ena förslaget (COM(93) 678 final) innehåller regler om operativa licenser för järnvägsföretag. Det andra förslaget (COM(93) 719 final) innehåller regler om principer och procedurer för tilldelning av bankapitet och om avgifter för nyttjande av infrastrukturen.

Enbart det faktum att det finns möjlighet för nya aktörer att komma in på marknaden kan stimulera till ökad effektivitet och kundanpassning hos den dominerande operatören. I de fall statsmakterna medgivit upphandling av järnvägstrafik i konkurrens har t.ex. trafikhuvudmännens och statens kostnader för trafiken i många fall minskat med upp till 20 %. Det gäller såväl trafikhuvudmännens köp av järnvägstrafik på länsjärnvägarna som statens köp av interregional persontrafik på stornätet. Även LKAB:s kostnader för malmtransporter sänktes kraftigt efter det att bolaget givits trafikeringsrätten för malmprodukter och vissa insatsvaror på Malmbanan.

Järnvägstrafik har av tradition uppfattats som ett naturligt monopol med stordriftsfördelar. Detta skulle kunna innebära att en järnvägsmarknad med flera operatörer försämrar järnvägens ekonomi och därmed dess konkurrenskraft gentemot övriga transportslag. Det naturliga monopoliet är dock till stor del att finna i själva infrastrukturen. Genom att separera infrastrukturen från järnvägsdriften skapades därför grundförutsättningarna för konkurrens på spåren. Det förekommer dock stordriftsfördelar även i trafikverksamheten. Dessa stordriftsfördelar återfinns framför allt i de s.k. gemensamma funktionerna som ligger utanför vad som i dag betecknas som infrastruktur under statligt ansvar. Med gemensamma funktioner avses funktioner som krävs för att bedriva järnvägstrafik och som i många fall, sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, bör samordnas och kunna utnyttjas för all berörd trafik.

Grundprincipen för regeringens ställningstagande avseende gemensamma funktioner m.m. är att järnvägsmarknadens totaleffektivitet, och därmed dess konkurrensförutsättningar gentemot övriga transportslag, inte får försämras i strävan att tillskapa helt konkurrensneutrala förhållanden mellan olika operatörer. Ökad konkurrens skall således ses som ett medel för ökad effektivitet och valfrihet inom järnvägssektorn och inte som ett mål i sig.

Avregleringen av järnvägstrafiken förutses inte innebära någon större nyetablering i inledningsskedet. Den ökade konkurrensen torde främst komma att omfatta den företagsekonomiskt olönsamma persontrafiken

som upphandlas samt systemtåg för godstransporter. Nya operatörer kan även komma att bedriva matartrafik av vagnslastgoods och kombitrafik.

Enskilda banor, t.ex. Arlandabanan, kan vidare komma att trafikeras av nya operatörer. På längre sikt kan nya operatörer successivt komma att etablera sig även på övriga delar av järnvägsmarknaden.

Genom att bedriva trafik på uppdrag av trafikhuvudmännen och staten kan järnvägsföretagen minska affärsrisken. Därmed ökar möjligheterna för nya operatörer att träda in på marknaden. En stor andel av den upphandlade trafiken på stornätet är dock uppknuten till SJ under de närmaste åren. BK Tåg AB bedriver under innevarande trafikår persontrafik på länsjärnvägarna åt trafikhuvudmännen i Hallands, Jönköpings, Kalmar och Kopparbergs län.

Avtalsperioderna avseende trafikhuvudmännens trafik varierar från mycket långa avtal till avtal som förlängs ett år i taget. De längsta avtalen är SJ:s avtal med AB Storstockholms Lokaltrafik, som gäller till utgången av år 2010, samt avtalet med Göteborgsregionens Lokaltrafik AB för trafik mellan Göteborg och Alingsås som också gäller till år 2010. Även avtalen med Länstrafiken i Malmöhus Län AB avseende Pågatågen och med Blekinge Länstrafik AB avseende trafiken mellan Karlskrona och Kristianstad har långa avtalsperioder. Övriga trafikhuvudmannaavtal gäller för kortare perioder.

Den av staten upphandlade trafiken kan från och med trafikåret 1993/94 upphandlas i längre avtalsperioder, dock längst fem år. För närvarande finns totalt fem stycken femårsavtal mellan staten och SJ (Bergslagspaketet, Uddevalla-Borås, Västerås-Katrineholm och Mjölby-Örebro, Nässjö-Skövde samt Kalmar/Karlskrona-Göteborg). Avtalen löper ut trafikåret 1997/98 resp. 1998/99.

De kunder som köper systemtågstransporter är som regel stora företag med resurser att teckna långsiktiga avtal eller att bedriva godstrafiken i egen regi. Dessa företag kan i vissa fall tillhandahålla rullande materiel. Nuvarande avtalslängder i systemtågstrafiken är till övervägande del relativt korta. Avtalet mellan SJ, Norges statsbaner (NSB) och LKAB om transporter på Malmbanan gäller till årsskiftet 1997/98.

Matarbolagens affärsidé är att i samverkan med de stora järnvägsföretagen erbjuda småskaliga trafiklösningar för vagnslasttrafik. Verksamheten drivs således inte i konkurrens med SJ utan utgör snarare komplement till SJ:s trafik. Det finns redan i dagsläget ett antal mindre matarbolag etablerade i Sverige.

Regeringens förslag: SJ:s och trafikhuvudmännens ensamrätter till trafik på det statliga bannätet avvecklas från den 1 januari 1995.

Rätten att ansöka om tåglägen öppnas för alla som har ekonomiska förutsättningar att ansvara för trafik i enlighet med det sökta trafikupplägget.

I särskilda fall kan rätten att bedriva järnvägstrafik begränsas.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till ökad konkurrens inom järnvägssektorn.

SJ, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Statsanställdas Förbund (SF) samt Föreningen Framtida Järnvägstrafik anser att endast vissa delar av det statliga bannätet bör öppnas för konkurrens för att inte riskera att stordriftsfördelar på järnvägsområdet går förlorade. SJ anser vidare att endast järnvägsoperatörer skall ha rätt att ansöka om tåglägen.

Banverket anser att samtliga spår skall öppnas för konkurrens, dvs. även privata och kommunala spår.

Konkurrensverket och Svenska lokaltrafikföreningen avstyrker förslaget att införa ett system med etableringsprövning.

Skälen för regeringens förslag: En öppen järnvägsmarknad förutsätter att SJ:s och trafikhuvudmännens ensamrätter enligt förordningen (1988:1379) om statens spåranslagningar avskaffas.

Det finns enligt regeringens uppfattning inga skäl att begränsa konkurrensen till att endast omfatta vissa delmarknader eller till att endast omfatta anbudskonkurrens. Regeringen förordar ett system där flera operatörer ges möjlighet att konkurrera om trafik på samma spår. Det innebär att det bör vara möjligt att söka tåglägen (med tåglägen avses i tid och rum definierade villkor för att framföra ett tåg) på i princip hela det statliga järnvägsnätet.

Ett antal remissinstanser anser att avregleringen kan innebära att järnvägens konkurrenskraft försämras genom förlorade stordriftsfördelar. Med ett sådant synsätt utgör all järnvägstrafik en del av ett system som inte kan brytas upp utan att helheten går förlorad. Regeringen anser att det i vissa fall kan finnas stordriftsfördelar i järnvägstrafik varför det bör finnas en möjlighet att i enskilda fall begränsa rätten att bedriva trafik (se avsnitt 3.2.2). Ett annat motiv för att i enskilda fall begränsa rätten att bedriva trafik är det faktum att olika trafikintressenter har medverkat och kommer att medverka ekonomiskt till att bygga ut infrastrukturen i olika delar av landet. För att skapa förutsättningar för sådana investeringar krävs att de som investerar i infrastrukturen också kan garanteras tillgång till spåren. Hur spårkapacitet kan garanteras bör prövas från fall till fall.

Rätten att ansöka om tåglägen föreslås öppnas för alla som har ekonomiska förutsättningar att ansvara för trafik i enlighet med det sökta trafikupplägget (se avsnitt 3.2.2). Den ekonomiska prövningen är avsedd att så långt som möjligt säkerställa stabilitet i järnvägstrafiken. Därutöver förutsätts Järnvägsinspektionen, på samma sätt som i dag, lämna tillstånd för att driva spåranläggningar, spårtrafik eller trafikledningsverksamhet. Tillstånd beviljas den som med hänsyn till yrkeskunnande, laglydnad samt ekonomiska och andra förhållanden av betydelse kan anses uppfylla kraven i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) och i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Regeringen avser att återkomma till riksdagen under innevarande år med kompletterande lagförslag för tillståndsgivningen. Lagförslagen avser de delar i tillståndsgivningen som rör begränsning av trafikeringsrätten i särskilda fall samt prövning av den sökandes ekonomiska förutsättningar att upprätthålla järnvägstrafik i enlighet med det sökta trafikupplägget. Förslagen bör utformas med beaktande av de förslag till nya direktiv på detta område som nyligen presenterats av EG-kommissionen. Lagförslagen bedöms bli av begränsad omfattning.

Rätten att ansöka om tåglägen bör enligt regeringens uppfattning inte begränsas till att endast omfatta järnvägsoperatörer. Det bör vara möjligt för den som har erhållit tåglägen att i sin tur anlita någon annan som bedriver trafiken på samma sätt som trafikhuvudmännen i dagsläget kan anlita olika järnvägsoperatörer. Även utländska operatörer bör ges rätt att trafikera det svenska järnvägsnätet. Grundprincipen bör vidare vara att huvudmännen för eventuellt privatfinansierade järnvägsbanor skall ges rätt att trafikera det statliga järnvägsnätet på liknande sätt som de privatfinansierade banorna är öppna för andra operatörer.

Avvecklingen av de nuvarande ensamrätterna till järnvägstrafik på det statliga bannätet förutsätts inte påverka vare sig principöverenskommelsen mellan staten, Svenska lokaltrafikföreningen, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet eller avtalen mellan trafikhuvudmännen och staten om övertagande av ansvaret för viss persontrafik på järnväg.

Svenska lokaltrafikföreningen, Landstingsförbundet och AB Storstockholms Lokaltrafik anser att de längre avtalen mellan SJ och trafikhuvudmännen avseende persontrafik på stornätet bör kunna omförhandlas mot bakgrund av de nya förutsättningar som en avreglering innebär. Regeringen delar uppfattningen att det kan finnas motiv att se över avtalen. Regeringen anser dock att det är upp till berörda parter att ta initiativ till eventuella omförhandlingar.

Genom att avskaffa trafikhuvudmännens och SJ:s ensamrätter på bannätet kommer uppdelningen i stornät och länsjärnvägar att sakna praktisk betydelse för järnvägsdriften. Uppdelningen kommer dock även fortsättningsvis att ha betydelse för investeringsplanering och medelstilldelning. Ett antal remissinstanser ifrågasätter uppdelningen och anser att Banverket bör ges det övergripande ansvaret för investeringsplaneringen m.m. även för länsjärnvägarna. Regeringen anser dock att behovet av regional förankring i beslutsprocessen för investeringar i infrastrukturen

motiverar att uppdelningen mellan stornät och länsjärnvägar bibehålls. Regeringen förordar således att den nuvarande ordningen för investeringsplaneringen bibehålls.

3.2.2 Banfördelningen

Regeringens förslag: En särskild tillsynsmyndighet fattar beslut om banfördelningen mellan olika trafikintressenter på grundval av underlag från SJ och andra trafikintressenter. Myndigheten prövar vidare att de som ansöker om tåglägen har ekonomiska förutsättningar att upprätthålla den sökta trafiken.

SJ uppdras av tillsynsmyndigheten att sköta den operativa tidtabellsuppbyggnaden. Banverket och olika trafikintressenter ges möjlighet till insyn och medverkan i det operativa banfördelningsarbetet.

Enskilda trafikintressenter tecknar banupplåtelseavtal med Banverket.

Promemorians förslag: SJ ansvarar för banfördelningen. I de fall konflikter uppstår skall den föreslagna Järnvägskommittén medverka till att lösa konflikterna. En trafikintressent som vill skydda sin identitet och affärsidé kan vända sig direkt till Järnvägskommittén vid ansökan om bankapacitet. I dessa fall ges kommittén till uppgift att företräda trafikintressenten i banfördelningsprocessen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna anser att det krävs mer långtgående förslag för att säkerställa en konkurrensneutral banfördelning. Ansvaret för banfördelningen bör därför överföras till en fristående organisation.

SJ, SACO, SF, Föreningen Framtida Järnvägstrafik och Skogsindustrierna tillstyrker förslaget att ge SJ ansvaret för banfördelningen.

Konkurrensverket anser att banfördelningen bör baseras på en efterfrågestyrd modell som grundar sig på betalningsviljan hos de sökande.

Skälen för regeringens förslag: Med nuvarande ansvarsfördelning inom järnvägsområdet tecknas s.k. banupplåtelseavtal (BUA) mellan Banverket och trafikoperatörerna. I banupplåtelseavtalen regleras tillgängliga tider för järnvägstrafik resp. för banarbete samt banans tekniska standard såsom högsta tillåtna hastighet och axellast m.m.

SJ:s arbete med att utarbeta trafikupplägg och att prioritera mellan dessa sker inom ramen för tågplanarbetet. Tågplanen, som är ettårig med början i månadsskiftet maj/juni, är den sammanfattande benämningen på produktionsplanen. Här ingår tidtabellen som den övergripande komponenten. Planeringsarbetet med SJ:s tågplan påbörjas för närvarande över ett år före tidtabellens ikraftträdande och löper parallellt med BUA-arbetet. SJ utarbetar därutöver en strategisk tågplan på tre till tio års sikt.

Järnvägstrafiken har, till skillnad från t.ex. luftfarten och vägtrafiken, begränsade möjligheter till möten och omkörningar samt begränsad kapacitet på stationsområden m.m. Detta innebär att det finns ett antal trånga sektorer där avvägningar måste göras mellan en operatörs olika trafikupplägg, mellan olika trafikoperatörer samt mellan trafikoperatörer och banhållare. På en avreglerad marknad måste sådana avvägningar göras på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande grunder.

Genom att lägga det samlade ansvaret för banfördelning på en fristående organisation, t.ex. på en ny myndighet eller på ett av operatörerna samägt bolag, skapas förutsättningar för konkurrensneutralitet. Ökad byråkrati kan dock innebära ökade kostnader för järnvägstrafiken, vilket i sin tur kan resultera i att järnvägens konkurrenskraft gentemot övriga trafikslag försämras.

Banverket är en neutral part gentemot olika trafikintressenter. Banverket behöver emellertid själv tillgång till banan för underhållsarbete m.m. Genom att förlägga banfördelningsfunktionen till Banverket skapas en naturlig koppling mellan banhållning och banfördelning. Om Banverket även ansvarade för trafikledning, vilket har förordats av några remissinstanser, skulle Banverket ha det totala ansvaret för ban nätet och dess utnyttjande gentemot operatörerna. En del remissinstanser har dock angett att marknadskopplingen skulle förloras om en myndighet, som inte har den direkta kontakten med marknaden för person- och godstransporter, ansvarar för banfördelningen.

Den förväntade marknadsutvecklingen, med ett inledningsvis begränsat antal operatörer, talar enligt regeringens bedömning för att nu begränsa de organisatoriska förändringarna. Strävan efter ideala modeller bör balanseras mot riskerna med att bryta upp den nuvarande strukturen och skapa kostsamma lösningar, som i sig riskerar att försämra järnvägens konkurrenskraft.

Regeringen anser dock, i likhet med en majoritet av remissinstanserna, att den ansvarsfördelning som föreslås i promemorian i fråga om banfördelningen inte i tillräcklig grad tillgodoser kravet på en neutral och icke-diskriminerande ordning. I princip bör varje trafikintressent teckna banupplåtelseavtal med Banverket. Det bör dock vara möjligt för en enskild trafikintressent att överlåta till SJ att teckna banupplåtelseavtal med Banverket. En särskild tillsynsmyndighet (avsnitt 3.2.8) bör medla mellan Banverket och trafikintressenter vid konflikter avseende banupplåtelseavtalen. Myndigheten bör årligen till regeringen redovisa hur banupplåtelsearbetet fortlöper.

Regeringen föreslår vidare att tillsynsmyndigheten ges den formella beslutanderätten i fråga om banfördelningen mellan olika trafikintressenter. SJ:s trafikledningsfunktion som har ansvar att leda alla tågrörelser på banan i enlighet med uppgjorda tidtabeller (avsnitt 3.2.3) bör ges i uppdrag att sköta den operativa tidtabellsuppbbyggnaden. Förutom tillsynsmyndigheten bör Banverket och olika trafikintressenter ges möjlighet till löpande insyn, och när behov föreligger medverkan, i SJ:s arbete med tidtabellsuppbbyggnaden. En styrgrupp bör bildas för detta ändamål.

Tillsynsmyndigheten bör pröva att den som söker tågägen har ekonomiska förutsättningar att upprätthålla trafik. Tillsynsmyndigheten bör vidare ges till uppgift att pröva om rätten att bedriva trafik i särskilda fall skall begränsas. Som redovisats ovan avser regeringen att återkomma till riksdagen under innevarande år med kompletterande lagförslag rörande tillståndsgivningen.

Banfördelningen bör i första hand bygga på överenskommelser mellan berörda parter. Till grund för överenskommelser om banfördelningen skall dock finnas regler som garanterar att fördelningen av bankapacitet sker på effektivitetsfrämjande och konkurrensneutrala villkor. Det bör bl.a. finnas regler som innebär att under en viss period ej utnyttjade tågägen anses som förbrukade. Vid den årliga banfördelningen måste hänsyn tas till långsiktigt ingångna avtal om tillgång till spårkapacitet. Dessutom måste de investeringsprogram som riksdagen och regeringen fastställt för åtgärder i infrastrukturen beaktas. Det bör ankomma på tillsynsmyndigheten att närmare utforma regler för fördelning av bankapacitet.

Det finns två principiella modeller för att fördela tågägen. Den ena är en prismodell, som bygger på operatörernas betalningsvilja. I den andra modellen sker fördelningen efter administrativa regler. Dessa modeller kan kombineras i olika varianter.

SJ tillämpar i dag en administrativ modell som är kommersiellt baserad vid fördelningen av bankapacitet. Det finns för närvarande inget land som tillämpar en renodlad prismodell på järnvägsområdet. I principöverenskommelsen från år 1988 mellan staten, Svenska lokaltrafikföreningen och de båda kommunförbunden, fastslås bl.a. att trafikhusvudmännens lokala och regionala tågtrafik på såväl länsjärnvägar som stombjärnvägar inte får belastas med trängselavgifter. Vidare har SJ slutit avtal om gods- och persontrafik som i olika omfattning begränsar förutsättningarna för att under pågående avtalsperioder införa en prismodell. Banfördelningen bör mot denna bakgrund tills vidare bygga på administrativa regler. Tillsynsmyndigheten förutsätts följa utvecklingen inom detta område och utreda förutsättningarna att införa en mer efterfrågestyrd banfördelningsmodell. I dessa utredningar bör också beaktas möjligheten till incitamentsavtal i samband med banupplåtelsen.

Regeringens förslag: Trafikintressenter ges möjlighet att ansvara för den operativa trafikledningen på de bandelar där de dominerar trafiken. SJ:s trafikledning uppdras att tills vidare sköta den operativa trafikledningen på de delar av det statliga bannätet där ingen annan trafikintressent tagit över ansvaret. Trafikledningen skall i sin utövning vara konkurrensneutral.

Banverket och trafikintressenterna ges möjligheter till insyn i trafikledningen. SJ:s trafikledningsbeslut kan överklagas till tillsynsmyndigheten.

Banverket ansvarar även framgent för den tekniska utrustning för trafikledningen som är en del av infrastrukturen.

Banverket ges i uppdrag att i samverkan med SJ:s trafikledning lämna förslag om finansiering av trafikledningen.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att SJ skall ges ansvaret för den operativa trafikledningen och att SJ:s trafikledningsbeslut kan överklagas till Järnvägsinspektionen. Trafikledningen föreslås vara ekonomiskt självbärande men inte ha något vinstkrav. Verksamheten för den del som inte finansieras av staten skall finansieras genom avgifter från trafikoperatörerna. Regeringen fattar beslut om trafikledningskostnaderna i de fall Järnvägskommittén inte lyckas medverka till att lösa konflikter om kostnaderna.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna anser att konkurrensneutralitet inte säkerställs genom promemorians förslag.

SJ, SACO, SF, Föreningen Framtida Järnvägstrafik och Skogsindustrierna tillstyrker förslaget.

TCO anser att SJ och Banverket bör ges direktiv som möjliggör en rationalisering av trafikledningen inom nuvarande affärsverksramar.

Skälen för regeringens förslag: Med trafikledning avses att leda alla tågrörelser på en bana i enlighet med uppgjord tidtabell samt att fördela spårutrymmet vid störningar. Trafikledningen är därmed av central betydelse för driften och säkerheten i järnvägstrafiken. Det är den operativa trafikledningens ansvar att prioritera tågföringen vid olika typer av trafikstörningar. Den tekniska trafikledningen består av de tekniska anläggningarna för trafikledningen, främst anläggningar för signalsäkerhet som finns utefter bannätet.

Enligt järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) ingår trafikledningen i driften av spåranläggningarna men ansvaret kan överlåtas till någon annan än den som driver anläggningarna. Enligt förordningen (1988:1379) om statens spåranläggningar har SJ ansvaret för den operativa trafikledningen på statens spåranläggningar medan Banverket svarar för den tekniska utrustningen för trafikledningen. SJ:s trafikledningsbeslut kan för närvarande överklagas till Banverket.

SJ:s trafikledning är organiserad som en separat enhet direkt underställd generaldirektören. Trafikledningen leds av en styrgrupp med

representanter för bl.a. Persontrafik- och Godstransportdivisionerna. SJ:s trafikledning utför uppgifter åt de olika enheterna inom SJ. Trafikledningen ansvarar t.ex. för operativ transportledning åt SJ:s Persontrafikdivision (övervakning och beslut om resenärers vidaretransporter samt omdisposition av lok och vagnar vid störningar i trafiken) och för trafikinformation.

Inom ramen för statens upphandling av persontrafik på järnväg ingår även ersättning till SJ för vissa gemensamma kostnader för persontrafiken på länsjärnvägarna (främst trafikledningskostnader).

En väl fungerande trafikledning förutsätter såväl marknadskänedom, så att kundorienterade prioriteringar kan göras, som kunskap om banans tekniska förutsättningar. Detta förutsätter att trafikledningen aktivt deltar i banhållarens och trafikföretagens planering avseende teknik och tågplan.

Huvudsyftet med banfördelning, tidtabellskonstruktion och trafikledning är att tillgodose marknadens behov av transporter på ett kostnadseffektivt sätt. Kunderna, dvs. person- och godstransportköparnas behov, bör vara utgångspunkten för detta arbete. Trafikledningen utgör sista länken i transporttjänsten. Trafikledningen bör förfoga över eller sitta i direkt anslutning till transportledningen, som har resurser i form av dragkraft, vagnar och personal.

Det finns även kopplingar mellan banhållning och trafikledning. Genom att lägga trafikledningen i anslutning till banhållaren uppnås en obruten ansvarskedja som inkluderar inspektion av anläggningar samt den säkerhetsmässiga kommunikationen vid arbeten på banan. Gentemot trafikoperatörerna utgör trafikledningen en sista bekräftelse på att banan tekniskt och säkerhetsmässigt är farbar.

Den tekniska utrustningen ingår redan i dag i Banverkets ansvar. Den tekniska utvecklingen inom detta område skulle kunna öka om ansvaret för den tekniska utrustningen och utnyttjandet av densamma låg samlat. Med detta resonemang skulle banfördelningen och trafikledningen produktionsmässigt som helhet organiseras tillsammans med infrastrukturen inom Banverket. En sådan lösning är också konkurrensneutral gentemot olika järnvägsoperatörer.

Trafikledningen kan även brytas ur SJ och placeras i en ny myndighet eller i ett av operatörerna samägt bolag. Sådana lösningar torde dock inte vara aktuella i dagsläget med beaktande av den förväntade marknadsutvecklingen samt av de kostnader och den byråkrati detta skulle innebära.

Sammantaget överväger fördelarna med att ha kvar den operativa trafikledningen inom ramen för SJ:s nuvarande organisation. Den tekniska trafikledningen utgör däremot en naturlig del av infrastrukturen och bör inte brytas loss från Banverkets nuvarande ansvarsområde.

Huvudoperatörsmodellen bör kunna användas på olika delar av järnvägsnätet. Detta innebär att i den mån nya operatörer kommer in och blir dominerande på delar av bannätet kan ansvaret, om inga tekniska hinder finns, överlätas på dessa operatörer om de så önskar.

Det bör ankomma på tillsynsmyndigheten och Järnvägsinspektionen att avgöra om trafikledningen lokalt skall överlätas till en enskild opera-

tör. Tillsynsmyndigheten bör bl.a. beakta behovet av samordning i fråga om övergripande tidtabellskonstruktion och trafikledning. Järnvägsinspektionen svarar för den säkerhetsmässiga prövningen.

För att skapa förutsättningar för konkurrens på lika villkor inom järnvägssektorn måste konkurrensneutraliteten när det gäller trafikledning tillmätas stor vikt. Regeringen anser därför att den föreslagna tillsynsmyndigheten skall utöva tillsyn över trafikledningen. Trafikledningsfunktionen bör såvitt avser SJ även fortsättningsvis vara organiserad i en separat enhet inom SJ, skild från dess affärsverksamhet. Trafikledningen skall vara konkurrensneutral i sin utövning. Banverket och trafikintressenterna bör ges möjligheter till insyn i trafikledningen. Om det med hänsyn till trafikens omfattning eller karaktär är lämpligt kan personal från annan operatör kunna begära att få medverka i trafikledningsarbetet. Trafikledningsbeslut bör kunna överklagas till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten och SJ samt övriga operatörer med trafikledningsansvar bör ingå avtal om genomförande och finansiering av trafikledningen.

Sedan år 1988 erhåller SJ ersättning för vissa gemensamma kostnader på länsjärnvägarna, främst trafikledningskostnader. Ersättningen, som för budgetåret 1994/95 har fastställts till 58 miljoner kronor, utbetalas via anslaget för statens köp av interregional persontrafik på järnväg. Ersättningen bygger på förhandlingar mellan staten och SJ. Ansvaret för ersättningen bör föras över till tillsynsmyndigheten fr.o.m. budgetåret 1995/96. Regeringen avser att återkomma med förslag till riksdagen i denna del i 1995 års budgetproposition. På sikt bör olika järnvägsoperatörer bära trafikledningskostnaderna på länsjärnvägarna på samma sätt som på stornätet.

Verksamheten för den del som ej finansieras av staten bör finansieras genom avgifter från operatörerna. Banverket bör ges i uppdrag att i samverkan med trafikledningen i SJ under hösten 1994 lämna förslag om finansieringen av trafikledningen. När tillsynsmyndigheten etablerats skall denna svara för finansieringssystem avseende trafikledningskostnaderna.

SJ:s trafikledning utför i dag som tidigare redovisats vissa serviceuppdrag åt SJ:s övriga funktioner. Andra operatörer bör kunna välja om de via avtal med trafikledningen vill ansluta sig till dessa servicefunktioner eller om man vill handha dessa i egen regi.

Regeringens förslag: Förhandlaren för statens köp av persontrafik på järnväg (K 1991:02) ges möjlighet att köpa eller leasa rullande materiel som SJ utnyttjar i trafik som upphandlas av staten.

Förhandlaren ges möjlighet att ge en statlig restvärdesgaranti.

Överflödigt rullande materiel i SJ görs tillgänglig för andra operatörer på affärsmässiga grunder. Regeringen fattar på grundval av underlag från tillsynsmyndigheten beslut om försäljning när överenskommelser inte kan träffas.

Promemorians förslag: Motsvarar huvudsakligen regeringens förslag. I promemorian föreslås att Järnvägskommittén, i stället för tillsynsmyndigheten, ansvarar för det underlag som regeringen behöver för att fatta beslut om försäljning av rullande materiel när överenskommelser inte kan träffas mellan operatörerna.

Remissinstanserna: Övervägande del av remissinstanserna som direkt kommenterat rullande materiel har varit kritiska till promemorians förslag. Av dessa menar de flesta att SJ inte bör ansvara för den i dag befintliga vagnsparken utan att ansvaret bör läggas på en neutral organisation.

Svenska Lokaltrafikföreningen anser att det är naturligt att samhället äger de fordon som används i den av samhället köpta trafiken. En marknadsmässig upphandling av olönsam tågtrafik förutsätter att staten resp. trafikhuvudmannen ställer erforderligt vagnsmaterial till förfogande.

BK Tåg AB anser att SJ:s fordonspark som till stora delar är köpt av staten eller som SJ erhållit genom direkta eller indirekta subventioner bör göras tillgänglig för andra operatörer om dessa övertar trafiken.

SJ, SACO, SF och LKAB delar i princip de ställningstagande som görs i promemorian.

Skälen för regeringens förslag: Den övervägande delen av vagnparken för persontrafik innehas i dag av SJ. Trafikhuvudmännen har i viss omfattning egen materiel som övertogs från SJ i samband med 1988 års trafikpolitiska beslut. Trafikhuvudmännen har också i flera fall tagit initiativ till egna inköp av rullande materiel. Slutligen kan Förhandlaren för statens köp av persontrafik på järnväg (K 1991:02) välja att föreslå upphandling av rullande materiel i stället för trafik vid längre avtalsperioder.

För godsvagnar finns en fungerande marknad med en stor andel privatägda vagnar. På godstrafikområdet kommer enligt regeringens bedömning rullande materiel inte att utgöra något etableringshinder på en öppen järnvägsmarknad.

Däremot saknas en fungerande andrahandsmarknad för rullande materiel för persontrafiken. Då det dessutom är förenat med stora kostnader att införskaffa rullande materiel är detta en riskfylld investering.

Tillgången på rullande materiel inom persontrafiken är därmed ett etableringshinder för nya operatörer.

En del remissinstanser har valt att likställa rullande materiel i persontrafiken med andra gemensamma funktioner inom järnvägssektorn. Det är dock inte givet att rullande materiel skall ses som en gemensam funktion. Redan i dag är en stor del av den rullande materielen specialiserad för en viss typ av trafik. Samtidigt finns dock inslag av gemensamt utnyttjande av lok och vagnar m.m. Det är inte ovanligt att samma materiel utnyttjas för olika vagnomlopp i syfte att utnyttja vagnparken så optimalt som möjligt. Vidare hålls en viss reservkapacitet för att hantera driftstörningar. Denna rullande materiel kan vara gemensam för flera trafikupplägg men behöver inte vara gemensam för flera operatörer.

Regeringen anser att grundprincipen bör vara att trafikintressenterna själva skall äga eller leasa rullande materiel. Detta utgör den starkaste garantin för marknadsanpassade järnvägsföretag. Om den affärsrisk som är förenad med anskaffandet av rullande materiel elimineras finns en risk för att marknadskopplingen försvagas. Regeringen anser således att det saknas motiv att särskilja järnvägsmarknaden från övriga transportmarknader. Detta innebär bl.a. att regeringen för närvarande anser att det saknas motiv att bilda statliga vagnbolag etc. Det kan dock ligga i t.ex. trafikhuvudmännens intresse att samverka om rullande materiel. Genom samverkan skapas förutsättningar för längre produktionsserier och därmed lägre kostnader.

Den materiel som SJ förfogar över för att driva sådan trafik som upphandlas av staten föreslås emellertid kunna ställas till andra operatörers förfogande för trafik på det olönsamma nätet. Förhandlaren för statens köp av persontrafik på järnväg föreslås ges möjlighet att köpa eller leasa materielen av SJ. Denna lok- och vagnpark blir därmed tillgänglig för de operatörer som deltar i anbudsupphandlingen. I princip bör priset vara marknadsbaserat. I avsaknad av ett marknadsvärde bör priset sättas vid förhandling mellan de förhandlande parterna.

Då förhandlaren för närvarande endast har mandat att ingå avtal på högst fem år saknas reella möjligheter att införskaffa rullande materiel vars livslängd är avsevärt längre. Regeringen anser därför att förhandlaren i kommande upphandlingar bör ges möjlighet att leasa rullande materiel med en statlig restvärdesgaranti.

Trafikintressenter skall vidare kunna överenskomma med SJ om att förvärva överflödig rullande materiel som används i den kommersiella trafiken. Priset bör, på samma sätt som inom den statliga upphandlingen, bestämmas i förhandling mellan parterna. Järnvägsoperatörer bör ges möjlighet att vända sig till tillsynsmyndigheten om överenskommelser inte kan träffas. Tillsynsmyndigheten bör bedöma förekomsten av överflödig rullande materiel och regeringen bör därefter ges möjlighet att fatta beslut om försäljning av materielen. Vid beslut om försäljning bör regeringen även pröva att ett rimligt pris angivits för den rullande materielen. Motsvarande bedömning bör även kunna göras avseende den rullande materiel som förhandlaren för statens köp av persontrafik på järnväg köper eller leasar av SJ.

Genom en ökad internationell standardisering samt med successivt fler operatörer på marknaden finns det enligt regeringens bedömning förutsättningar på sikt för en andrahandsmarknad för rullande materiel för persontrafiken. Fri konkurrens kan även komma att leda till förbättrade möjligheter att leasa rullande materiel på samma sätt som inom andra transportmarknader.

Regeringen har under hösten år 1993 tillkallat en särskild utredare med uppdrag att analysera förutsättningarna för en utveckling av persontrafiken på järnväg m.m. samt lämna förslag till erforderliga åtgärder (dir. 1993:117). Rullande materiel utgör en av huvudpunkterna för utredaren. Utredaren skall redovisa sina förslag till regeringen under våren år 1994. Regeringen kan, på grundval av utredarens förslag, därmed komma att återkomma med ytterligare förslag avseende rullande materiel senare under år 1994.

3.2.5 Övriga gemensamma funktioner

Regeringens förslag: Funktioner som handhas av SJ men som bör kunna utnyttjas även av andra trafikintressenter skall göras tillgängliga på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor. Flertalet funktioner görs tillgängliga till självkostnadspris.

Tillsynsmyndigheten fattar beslut om villkoren för tillgången till gemensamma funktioner i de fall trafikintressenterna inte kan nå en överenskommelse.

Promemorians förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag, dock förespråkas i promemorian att Järnvägskommittén skall avgöra tvister mellan operatörerna angående villkoren för tillgången till gemensamma funktioner. Vidare föreslås att marken under spårplanläggningarna skall överföras till Banverket redan under år 1995.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna anser att ansvaret för gemensamma funktioner bör ligga hos en neutral huvudman för att säkerställa konkurrensneutralitet. Flertalet remissinstanser anser att olika gemensamma funktioner skall organiseras fristående från SJ.

Räddningsverket påpekar att det är väsentligt att säkerheten hos de gemensamma funktionerna upprätthålls och utvecklas.

SJ, SF, Föreningen Framtida Järnvägstrafik och Skogsindustrierna tillstyrker förslaget att ge SJ ansvaret för gemensamma funktioner. Även SACO tillstyrker förslaget men anser att stationer och depåer bör ägas eller leasas av den operatör som har största trafikintresset av stationen.

Skälen för regeringens förslag: Den uppdelning mellan järnvägsdrift och infrastruktur som genomfördes i och med 1988 års trafikpolitiska beslut har haft en rad positiva effekter för den svenska järnvägen. Dessa har redovisats bl.a. i 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 7, bet. 1992/93:TU39, rskr. 1992/93:445).

Investeringsnivån i järnvägens infrastruktur har höjts kraftigt, vilket torde ha varit svårare att genomföra med den gamla ansvarsfördelningen. Sedan staten genom Banverket övertagit ansvaret för infrastrukturen har investeringarna i det svenska järnvägsnätet ökat kraftigt, från ca 600 miljoner kronor per år under 1980-talet till ca 6 miljarder kronor under budgetåret 1993/94. Därtill kommer investeringar som finansieras vid sidan av statsbudgeten. Med ett sammanhållet planeringssystem för järnvägens infrastruktur i Banverkets regi konkurrerar numera inte behovet av investering med SJ:s mer kortsiktiga och affärsmässigt relaterade behov.

Mot bakgrund av att den nuvarande uppdelningen sammantaget visat sig fungera bra, finns det inga skäl att återgå till den modell för järnvägen som fanns före reformen, med infrastruktur och trafikrörelse inom samma organisation.

Principen för avgränsningen av infrastrukturen var att det skulle vara möjligt att åstadkomma en neutral behandling av olika trafikföretag och intressenter. Den nuvarande gränsdragningen innebär dock vissa avsteg från denna princip. Vissa funktioner av infrastrukturliknande karaktär som är av betydelse för att säkerställa konkurrensneutrala förhållanden tillhör således fortfarande SJ. Det gäller framför allt mark under spåranläggningarna men även stationsbyggnader, terminalspår m.m. Principiellt skulle det kunna övervägas att överföra samtliga dessa funktioner till infrastrukturen eller till en neutral huvudman.

Vid en avreglering måste ställning tas dels till hur de gemensamma funktionerna skall organiseras, dels till i vilken omfattning och på vilka grunder de skall göras tillgängliga för olika trafikintressenter på järnvägsområdet. För en mer detaljerad beskrivning av de gemensamma funktionerna samt av principer för att organisera dessa hänvisas till promemorian.

Följande funktioner kan i olika omfattning bedömas utgöra gemensamma funktioner (förutom de tidigare behandlade): stationer och andra fastigheter som krävs för järnvägsverksamheten, persontrafikens depåer, sidospår, rangerbangårdar, andra bangårdar och godsterminaler, verkstäder, biljett- och informationssystem, utbildning, färjor och färjestationer samt räddningsberedskapen.

De funktioner som i enlighet med 1988 års trafikpolitiska beslut tillhör infrastrukturen och därmed ligger inom Banverkets ansvarsområde behandlas inte.

Ju större krav som ställs på olika operatörer att själva stå för egna gemensamma funktioner desto mindre blir konkurrenstrycket på marknaden. Detta talar för att gemensamma funktioner skall göras tillgängliga för samtliga trafikintressenter på konkurrensneutrala villkor. Genom att organisatoriskt helt frikoppla de gemensamma funktionerna från SJ, där flertalet finns i dag, skapas bättre förutsättningar för konkurrensneutralitet.

Mot att göra de gemensamma funktionerna tillgängliga för alla på konkurrensneutrala villkor talar det faktum att detta innebär att sämre möjligheter ges för operatörerna att påverka sin produkt och därmed sin konkurrenskraft. Marknaden riskerar därför att bli likriktad vilket direkt

motverkar syftet med avregleringen. Organisatoriska förändringar kan även resultera i oönskade effekter för järnvägsmarknaden som helhet i form av t.ex. ökade kostnader genom ökad byråkrati och försvagad marknadskoppling.

Regeringens uppfattning är att större omorganisationer inte är aktuella i ett inledningsskede. Marken under spåranläggningarna, utgör emellertid som tidigare redovisats, en naturlig del av infrastrukturen och bör därför på sikt överföras till Banverket. Enligt regeringens bedömning är denna fråga inte av någon avgörande betydelse i dagsläget, men kommer att aktualiseras i samband med en eventuell framtida bolagisering av SJ:s verksamhet. Regeringen avser därför uppdra åt SJ och Banverket att utforma ett underlag som kartlägger möjligheterna och de ekonomiska och praktiska konsekvenserna av att överföra bl.a. marken under spåranläggningarna från SJ till Banverket efter utgången av år 1996. Vissa andra gränsdragningsfrågor, såsom ansvaret för plattformsförbindelser som i dag åvilar SJ, bör ingå i denna kartläggning.

I samband med delningen år 1988 behandlades även vissa ekonomiska frågor såsom fördelningen av ansvar för livräntor, tjänsteresor m.m. mellan SJ och Banverket. Den ansvarsfördelning som då beslutades bör enligt regeringens mening revideras så att en tydligare ansvarsfördelning kommer till stånd. Regeringen återkommer till dessa frågor under avsnitt 5 Vissa redovisningsfrågor m.m.

De gemensamma funktioner som finns i SJ bör göras tillgängliga för samtliga trafikintressenter till självkostnadspris på icke-diskriminerande och lika villkor. Mindre depåstationer, godsterminaler, kombiterminaler samt verkstäder bör dock göras tillgängliga till marknadsmässiga priser.

Villkoren för tillgången till stationer är i många fall av avgörande betydelse för möjligheterna att åstadkomma konkurrens på persontransportmarknaden. Regeringen anser därför att det bör bildas särskilda stationsråd med representanter för olika trafikintressenter (Banverket, trafikhuvudmän, järnvägsoperatörer m.fl.) för de av staten ägda stationer etc. som nyttjas av andra än SJ.

I de fall trafikintressenter inte kan komma överens om villkoren för tillgången till de gemensamma funktionerna bör tillsynsmyndigheten fatta beslut om villkoren.

Det bör vidare vara en uppgift för tillsynsmyndigheten att successivt utarbeta förslag till regeringen avseende den exakta avgränsningen mellan de funktioner som skall göras tillgängliga till självkostnads- resp. till marknadspris. En utgångspunkt för bedömningen kan härvid vara förutsättningarna att etablera motsvarande funktioner utanför SJ.

Regeringens bedömning: Järnvägsinspektionen ges successivt de eventuellt kompletterande behörigheter och uppgifter i den omfattning som krävs för att säkerställa att nuvarande säkerhetsnivå upprätthålls och vidareutvecklas även på en avreglerad järnvägsmarknad.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte framfört några invändningar mot promemorians förslag i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Järnvägsinspektionen hanterar med stöd av järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) spårtrafikens olika säkerhetsfrågor. Detta gäller såväl nyetablering av verksamhet som pågående eller ändrad verksamhet. Järnvägsinspektionen utarbetar de grundläggande säkerhetsföreskrifter m.m. som behövs för tillämpningen av järnvägssäkerhetslagen.

Järnvägsinspektionen är i dag administrativt inordnad i Banverket men är i sin myndighetsutövning fristående från såväl trafikutövare som infrastrukturhållare. Målsättningen för inspektionens arbete är att förebygga olyckor i svensk spårtrafik (järnvägar, tunnelbanor och spårvagnar). Målet är att trafiksäkerheten i spårtrafiken fortlöpande skall förbättras och att risken att dödas eller skadas vid spårtrafik fortlöpande skall minskas.

En grundförutsättning för en avreglering av järnvägsmarknaden är att denna inte får ske till priset av försämrad säkerhet.

Karaktären hos inspektionens verksamhet, föreskrifter, normer, inspektioner, godkännanden m.m. påverkas i princip inte av en avreglering. Behovet av föreskrifter och normer av såväl operativ som teknisk karaktär kan dock med tiden öka med större mångfald på marknaden. Järnvägsinspektionen bör successivt få de eventuellt kompletterande behörigheter och uppgifter med stöd av järnvägssäkerhetslagen (1990:1157), lagen om undersökning av olyckor (1990:712) och lagen om transport av farligt gods (1982:821) och därtill kopplade förordningar i den omfattning som krävs för att säkerställa att nuvarande säkerhetskrav upprätthålls även på en öppen järnvägsmarknad.

Regeringens bedömning: Den föreslagna avregleringen innebär inte att försvarsberedskapen försämras. Nuvarande försvarsorganisation bibehålls oförändrad.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte framfört några invändningar mot promemorians förslag. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) anser att de begränsade ingrepp i järnvägssystemet som föreslås inte kommer att försämra beredskapen.

Skälen för regeringens bedömning: Innebörden av SJ:s försvarsåtagande är i korthet att den verksamhet som SJ ansvarar för och bedriver skall upprätthållas även under krig. För detta krävs ett omfattande förberedelsearbete i fred.

Ansvar för funktionen "Transporter" i totalförsvaret ligger på ÖCB. I transportfunktionen ingår järnvägstransporter som en delfunktion under SJ:s ansvar.

Beredskapsverksamheten inom järnvägen sköts för närvarande av en för SJ och Banverket gemensam enhet "Stab försvar". Banverket ansvarar för delfunktionen banhållning. Under den centrala enheten "Stab försvar" finns tre regionala organ.

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

En snedvridning av konkurrensen skulle kunna anses uppstå genom att enbart SJ såsom operatör belastas med vissa kostnader för försvarsverksamhet. Beloppen är emellertid relativt obetydliga i sammanhanget.

Den gemensamma enhet som SJ och Banverket i dag har för försvarsberedskap bör bestå tills vidare.

Regeringens förslag: En särskild tillsynsmyndighet bildas på järnvägsområdet. Myndigheten inordnas tills vidare administrativt i Banverket men blir i sin myndighetsutövning fristående från såväl Banverket som trafikintressenter.

Myndigheten skall löpande följa upp avregleringen med avseende på dels den föreslagna ansvarsfördelningen, dels marknadsutvecklingen och utvecklingen av EG-regler på järnvägsområdet.

Banverkets organisation ses över. Det kan bl.a. bli aktuellt att i ett senare skede bryta loss tillsynsmyndigheten och Järnvägsinspektionen från Banverket och bilda fristående myndighet. Förslag aviseras om att bolagisera verkets produktionsdel.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att en Järnvägskommitté bildas. Kommittén föreslås utöva tillsyn över järnvägsmarknaden och följa upp avregleringen. Vidare föreslås kommittén bl.a. utveckla ett långsiktigt regelsystem för fördelning av bankapacitet. På längre sikt kan övervägas att överföra kommitténs uppgifter till en myndighet.

Remissinstanserna: Endast vissa remissinstanser har lämnat synpunkter på förslaget. Av dessa är den övervägande delen kritiska till förslaget. Flertalet anser att kommittén ges en för svag ställning.

SJ, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och Skogsindustrierna delar rapportens synpunkter. VTI påpekar att det kommer att ställas mycket höga krav på kompetens och integritet på den nya myndigheten.

Järnvägsinspektionen avstyrker förslaget att Järnvägskommitténs uppgifter eventuellt skulle kunna överföras till Järnvägsinspektionen vid ett senare skede.

Skälen för regeringens förslag: En särskild tillsynsmyndighet bör bildas för att utöva tillsyn över järnvägsmarknaden. Tillsynsmyndigheten föreslås fatta beslut om banfördelningen, utforma regler för banfördelning, medla vid konflikter avseende banupplåtelseavtalen samt pröva om den som söker tåglågen har ekonomiska förutsättningar att bedriva den sökta trafiken. Trafikledningsbeslut skall kunna överklagas till myndigheten. Myndigheten föreslås vidare utforma villkoren för tillgången till gemensamma funktioner samt bedöma förekomsten av överflödigt rullande materiel hos SJ.

De beslut som tillsynsmyndigheten fattar bör kunna överklagas till regeringen.

Den här föreslagna ansvarsfördelningen inom järnvägssektorn bygger på att det, i vart fall i ett inledningsskede, endast kommer finnas ett mindre antal järnvägsföretag som bedriver trafik på samma spår. För tillsynsmyndighetens del innebär detta att antalet ärenden avseende banfördelning, trafikledning etc. under de första åren efter avregleringen kommer att vara begränsat. I takt med att fler operatörer etablerar sig på marknaden kan det senare bli aktuellt att modifiera den nuvaran-

de ansvarsfördelningen. Detta kan även bli aktuellt om SJ:s dubbla roll t.ex. på trafikledningsområdet och i fråga om flera gemensamma funktioner visar sig ge upphov till problem. Myndigheten bör löpande följa utvecklingen för att vid behov återkomma till regeringen med förslag till åtgärder.

Tre år efter avregleringen avser regeringen återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av avregleringen och dess effekter. Denna uppföljning bör samordnas med uppföljningen av SJ:s resultat och verksamhet efter utgången av år 1996 (se vidare avsnitt 4.7).

Tillsynsmyndigheten bör enligt regeringens uppfattning på samma sätt som Järnvägsinspektionen tills vidare administrativt samordnas med Banverket. Banverkets roll som infrastrukturhållare och därav följande intressen av operatörskaraktär, t.ex. avseende tillgång till spår och anläggningar, är oförenlig med de tillsynsuppgifter som föreslås, t.ex. övervakning av marknadsprissättning, tillgång och priser på rullande materiel m.m. Tillsynsfunktionen bör därför hållas åtskild från Banverkets övriga verksamheter. I sin myndighetsutövning bör myndigheten vara fristående från såväl Banverket som trafikintressenter. Det bör enligt regeringens uppfattning vidare övervägas att i ett senare skede bryta loss tillsynsmyndigheten och Järnvägsinspektionen från Banverket och bilda fristående myndighet. Detta bör ske i samband den översyn som aviseras avseende Banverkets organisation (se nedan).

Detta tillsammans med möjligheten att överklaga till regeringen bör garantera en neutral handläggning.

Därutöver har givetvis Konkurrensverket med hjälp av konkurrenslagen (1993:20) möjlighet att inskrida mot konkurrensbegränsningar på järnvägsområdet.

Regeringen kommer senare att ge Banverket i uppdrag att redovisa ett förslag till en ny tillsynsmyndighet fr.o.m. den 1 januari 1995 samt till finansiering av myndighetens verksamhet. I uppdraget skall ingå att föreslå hur trafikledningskostnaderna på länsjärnvägarna skall finansieras (se avsnitt 2.2.3). Regeringen avser att återkomma till finansieringsfrågorna i 1995 års budgetproposition. Banverket bör fram till dess bära tillkommande kostnader inom ramen för nuvarande anslag.

Ett effektivt banverk är av avgörande betydelse för järnvägens framtida konkurrenskraft gentemot övriga transportslag. Regeringen har i årets budgetproposition (1993/94:100 bil. 7) angett att Banverket, på liknande sätt som Vägverket, bör omorganiseras så att produktionsdelen separeras från förvaltningsdelen. Målsättningen bör vara att all produktion i Banverkets regi så småningom skall kunna konkurrensutsättas. Det bör därefter vara möjligt att bolagisera och på sikt privatisera produktionsdelen. Förutsättningen bör vara att fungerande marknader skapas inom olika produktionsområden så att inte byte av associationsform och ägare leder till nya, privata monopol.

Banverket har i olika sammanhang redogjort för internt pågående arbeten som syftar till att beskriva, tydliggöra och avgränsa verkets olika roller och ansvarsområden på ett sätt som överensstämmer med

regeringens överväganden. Dessa arbeten bör avslutas skyndsamt. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag till en ny organisation för Banverket.

Prop. 1993/94:166

4 Riktlinjer m.m. för SJ:s verksamhet under åren 1994–1996

4.1 Ärendet och dess beredning

I 1988 års trafikpolitiska beslut redovisades inriktningen att SJ efter en femårsperiod skulle redovisa ett överskott som möjliggjorde självfinansiering av rörelsen. Med hjälp av bl.a. en finansiell rekonstruktion av balansräkningen, en ny ansvarsfördelning beträffande infrastrukturen genom inrättande av Banverket samt avyttring av fast egendom m.m. som inte längre behövs för järnvägsändamål förutsågs en kraftig resultatförbättring. Genom beslutet fastställdes mål för SJ:s verksamhet för åren 1988–1992. Koncernstrategin skulle baseras på en renodling av verksamheten till järnvägstrafik. Resultatet skulle förbättras med 1 miljard kronor under perioden. Självfinansiering skulle kunna uppnås efter utgången av år 1992. SJ förutsågs vidare utvecklas till ett modernt och kundorienterat företag bl.a. genom en mer aktiv marknadsföring, bättre ekonomisk styrning och ökad transportkvalitet. Soliditeten för perioden skulle ligga på 40 % för affärsverket och 35 % för koncernen.

Riksdagen behandlade SJ:s resultat och verksamhetsförutsättningar senast i samband med 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 7, bet. 1992/93:TU27, rskr. 1992/93:445) samt 1993 års kompletteringsproposition (prop. 1992/93:150 bil. 5, bet. 1992/93:TU39, rskr. 1992/93:445).

I 1993 års budgetproposition konstaterades att SJ uppfyllt det av riksdagen fastställda resultatförbättringskravet för åren 1988–1992. Resultatet förbättrades med i storleksordningen 1 miljard kronor. Samtidigt angavs att det redovisade överskottet inte är tillräckligt för självfinansiering samt att soliditeten inte uppnått de nivåer som angivits i riksdagsbeslutet. Soliditeten inkl. leasing var vid utgången av år 1992 26 % för affärsverket och 27 % för koncernen. SJ:s lönsamhet och resultatutveckling på sikt skulle därför analyseras vidare. Nya riktlinjer för SJ:s verksamhet avsågs att läggas fast fr.o.m. den 1 juli 1993.

I 1993 års kompletteringsproposition redovisades några förhållanden som behövde klarläggas ytterligare innan riktlinjer för SJ:s verksamhet skulle kunna presenteras. Det gällde bl.a. formerna för avreglering av järnvägstrafiken och dess konsekvenser för SJ:s organisation och verksamhet. Vidare angavs behov av en fördjupad analys av den framtida strukturen för SJ inkl. kapitalstruktur och finansiering. Den försämrade soliditeten i SJ i förhållande till riksdagens krav noterades särskilt. SJ förutsattes koncentrera verksamheten till kärnverksamheten, dvs. järnvägstrafiken. De befogenheter som SJ innehåft till följd av riksdagens trafikpolitiska beslut förlängdes att gälla under ytterligare ett år, t.o.m.

den 30 juni 1994, i avvaktan på nya riktlinjer för SJ. Regeringen avsåg att återkomma till riksdagen med förslag i sådan tid att nya riktlinjer kan träda i kraft den 1 juli 1994. Även frågan om SJ:s framtida associationsform skulle behandlas i detta sammanhang.

Under hösten år 1993 har en analys genomförts av SJ-koncernens ekonomi och verksamhet under de kommande åren. Arbetet har skett i en arbetsgrupp med representanter från SJ samt från Kommunikations- och Finansdepartementen. Externa konsulter har biträtt arbetsgruppen.

Konsekvenserna för SJ av en avreglering av järnvägstrafiken har beräknats utifrån det förslag till avreglering som presenteras i denna proposition. Detta innebär att SJ även framgent sköter den operativa trafikledningen på det statliga bannätet samt vissa andra gemensamma funktioner inom järnvägsområdet. Konsekvenserna för SJ redovisas i avsnitt 4.2.

I juli år 1993 hemställde SJ:s styrelse och ledning i en skrivelse till regeringen om bolagisering av affärsverket. SJ begärde bl.a. ett statligt kapitaltillskott på ca 2,6 miljarder kronor. SJ:s framställning har därefter analyserats i regeringskansliet. Slutsatsen är att SJ i utgångsläget har en alltför svag ekonomisk och finansiell ställning för att nu ombildas till aktiebolag. Något kapitaltillskott kommer inte att medges. Därmed krävs ytterligare åtgärder i form av rationalisering och kapitalfrigörelse inom ramen för affärsverksformen.

SJ har lämnat en affärsplan för verksamheten under åren 1994–1996 till regeringen. I affärsplanen redovisas ett alternativ baserat på självfinansiering i SJ-koncernen med bl.a. minskade investeringar jämfört med skrivelsen till regeringen i juli år 1993. I planen redovisas ett program för fortsatt omstrukturering av SJ-koncernen. Syftet med åtgärderna är att SJ, efter en treårsperiod, visar en sådan lönsamhet och självfinansiering att SJ uppnår angivna avkastnings- och soliditetskrav. Detta skulle innebära att SJ, efter utgången av år 1996, har en tillräckligt stark ekonomisk och finansiell ställning för bolagsbildning av verksamheten.

I det följande lämnas förslag till mål och huvudinriktning för SJ-koncernen under åren 1994–1996 samt förslag till befogenheter för regeringen och för SJ under samma period (avsnitt 4.3 och 4.4). SJ:s affärsplan för åren 1994–1996 redovisas i avsnitt 4.6. Uppföljningen av SJ:s verksamhet mot uppställda mål redovisas i avsnitt 4.7.

4.2 Allmän motivering

Järnvägsverksamhet har generellt sett ekonomiska problem i alla länder. I de allra flesta länder bedrivs järnvägen inom ramen för en statlig järnvägsförvaltning. Underskotten är i dessa fall som regel mycket omfattande. Endast i enstaka fall finns exempel på järnvägsdrift där tågtrafikföretag uppvisar en god lönsamhet. Företagen har i dessa fall satsat på produkter med stark konkurrenskraft jämfört med andra trafikslag och uppnått en mycket hög produktivitet. Verksamheten har koncentrerats till ett begränsat antal tågprodukter. Sådana exempel är hög-

hastighetstågen i Japan samt vissa godstågsupplägg i Nordamerika. Den svenska järnvägens arbetsproduktivitet, inkluderande såväl SJ som Banverket, är hög jämfört med andra europeiska länder. SJ är ett av de mest effektiva järnvägsföretagen i Europa (UIC årsstatistik 1992).

I 1988 års trafikpolitiska beslut redovisades inriktningen att SJ efter en femårsperiod skulle redovisa ett överskott som möjliggjorde självfinansiering av rörelsen.

SJ:s resultat förbättrades i enlighet med resultatförbättringskravet för åren 1988-1992 men resultatnivån är inte tillräcklig för att uppnå självfinansiering. Soliditeten har inte uppnått de nivåer som angivits i riksdagsbeslut. En förklaring till detta är att avyttring av fast egendom och aktier inte har kunnat fullföljas i den omfattning som planerats under en period av lågkonjunktur.

I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 7) redovisas några förhållanden som haft negativ inverkan på SJ:s verksamhet och resultat och som inte förutsågs vid tidpunkten för 1988 års trafikpolitiska beslut. T.ex. drogs stödet till SJ:s godstrafik om ca 450 miljoner kronor in år 1991. Som en följd av att LKAB erhöll trafikeringsrätt för malmtransporter på Malmbanan under år 1992 sjönk intäkterna och därmed resultatet för SJ. Vidare har SJ:s inkomster från statens köp av persontrafik på järnväg minskat under åren som en följd av att upphandlingen numera sker i konkurrens. Under perioden infördes mervärdes-skatt på persontrafik, vilket under år 1991 bedöms ha minskat SJ:s trafikintäkter med ca 500 miljoner kronor och även åren därefter påverkat intäkterna negativt. Perioden 1988-1992 präglas slutligen av den allmänna nedgången i svensk ekonomi med dess konsekvenser för hela transportbranschen.

Regeringen föreslår i denna proposition att det statliga bannätet öppnas för konkurrens från den 1 januari 1995. Förslaget innehåller regler som syftar till att garantera att trafikledning, banfördelning och utnyttjande av gemensamma funktioner inom järnvägsområdet sker på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor. Förslaget, som redovisas i avsnitt 3, innebär att SJ tills vidare kommer att sköta den operativa trafikledningen och tidtabellsupbyggnaden medan en ny tillsynsmyndighet ges rollen att utöva tillsyn och ansvara för t.ex. banfördelning. Regeringens bedömning är att SJ:s nuvarande organisation inte kommer att påverkas i någon större utsträckning under den kommande treårsperioden av avregleringen i den form som regeringen föreslagit.

Förutsättningarna för nya operatörer att etablera sig på persontrafikområdet bedöms vara störst i fråga om den upphandlade trafiken. Nuvarande avtal mellan SJ och trafikhuvudmän samt med staten är emellertid i flera fall bundna under en längre tidsperiod. Det innebär att effekterna för SJ:s persontrafik under den kommande treårsperioden förväntas bli små.

Förutsättningarna för konkurrens på godstransportmarknaden bedöms vara störst i systemtågstrafiken. Flertalet avtal om systemtågstransporter är av kortare karaktär än avtalen på persontrafikområdet. Större transportföretag skulle också kunna etablera egen kombitrafik. Kombitrafiken kan även komma att bli intressant för nya aktörer.

SJ har beräknat den totala negativa resultateffekten inom persontrafik- och godstransportområdena till följd av avregleringen av järnvägstrafiken till 35–55 miljoner kronor per år under åren 1995–1997. Regeringens bedömning är dock att det ökade konkurrenstrycket även kommer att resultera i positiva effekter för SJ i form av minskade kostnader och eventuellt ökad trafik.

Långväga busstrafik är ett reellt alternativ till järnvägstrafik på flera sträckor och stråk runt om i landet. Enligt SJ:s uppskattningar skulle en fullständigt fri etableringsrätt för långväga busstrafik innebära en resultatförsämring för SJ:s Persontrafikdivision med i storleksordningen 200 miljoner kronor per år.

Järnvägssektorn genomgår för närvarande en period av förändringar på grund av det omfattande investeringsprogram i infrastrukturen som riksdagen beslutat om. Ett modernt bannät kommer successivt att tas i bruk runt om i landet under det närmaste årtiondet. Det är angeläget att infrastrukturen utnyttjas effektivt. Avreglering av järnvägstrafiken är, såsom framhållits i denna proposition, en åtgärd som syftar till att stärka järnvägssektorns konkurrenskraft gentemot andra trafikslag.

Etablering av långväga busstrafik regleras för närvarande i yrkestrafiklagen (1988:263). Enligt denna lag skall tillstånd till långväga busstrafik inte meddelas om järnvägsföretag eller trafikhuvudmän kan visa att deras trafik skadas i betydande mån. Om en avsevärt bättre trafikförsörjning uppnås genom den sökta trafiken, skall tillstånd dock beviljas. Ett antal ansökningar om etablering av långväga busstrafik ligger för närvarande för avgörande hos regeringen. Regeringen prövar varje ärende för sig i enlighet med yrkestrafiklagen. En preliminär bedömning är att tillstånd inte kan ges i ett antal fall.

Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att etablering av långväga busstrafik under de närmaste åren kommer att ha en mer begränsad resultat effekt än vad som angetts av SJ.

Regeringens förslag:

- SJ skall koncentrera verksamheten till en fortsatt affärsmässig utveckling av järnvägstrafiken. Verksamheter som inte bidrar till detta bör avskiljas.
- SJ skall satsa på järnvägsprodukter med långsiktig konkurrenskraft och utveckla dessa till uthållig lönsamhet.
- Målsättningen är att SJ-koncernen räkenskapsåret 1996 skall uppvisa en avkastning på eget kapital efter schablonskatt (30 %) på lägst 7 %.
- Soliditeten (inkl. borgensåtaganden och leasing) för SJ-koncernen skall senast vid utgången av år 1996 uppgå till lägst 35 %.
- Självfinansieringsgraden inkl. avyttringar i SJ-koncernen skall under räkenskapsåren 1994-1996 i genomsnitt vara lägst 100 %.
- Den här föreslagna inriktningen och målen för SJ-koncernen skall gälla från den 1 juli år 1994 till och med utgången av år 1996.
- Regeringen skall årligen till riksdagen redovisa hur SJ:s verksamhet utvecklas i förhållande till de uppställda målen.

Skälen för regeringens förslag: I syfte att stärka SJ:s lönsamhet och konkurrenskraft krävs enligt regeringens bedömning fortsatta åtgärder i form av omstrukturering, rationalisering och avyttring av verksamheter som inte hör samman med järnvägsverksamheten. Åtgärdsprogrammet bygger på att SJ drivs inom ramen för affärsverksformen under ytterligare en treårsperiod. Frågan om SJ:s associationsform bör ånyo prövas inför utgången av år 1996.

I samband med 1990 års bokslut genomfördes en nedskrivning av rullande materiel på ca 2,7 miljarder kronor samt en motsvarande uppskrivning av fastighetsbeståndet, som år 1992 hade ett samlat bokfört värde om ca 4,7 miljarder kronor. En stor del av marknadsvärdet representeras emellertid av fastigheter som hyrs ut inom SJ-koncernen, fastigheter som på dagens fastighetsmarknad synes ha små möjligheter att finna alternativa hyresgäster. Marknadsvärdet på fastighetsbeståndet är därmed svårbedömt. Under perioden har SJ haft bemyndigande att avyttra tillgångar, bl.a. fastigheter, för att täcka t.ex. omstruktureringskostnader och konsolidering av balansräkningen. Utvecklingen på bl.a. fastighetsmarknaden under de senaste åren har emellertid begränsat denna möjlighet. Samtidigt har investeringsnivån i affärsverket varit hög. Järnvägsrörelsens självfinansieringsförmåga samt koncernbidrag och utdelningar från AB Swedcarrier har bidragit till finansiering av investeringarna. Ny rullande materiel har delvis finansierats genom s.k. operationell leasing. Det egna kapitalet ökade under perioden

1989–1992 med 500 miljoner kronor från 3,8 miljarder kronor till 4,3 miljarder kronor. I samband med 1990 års bokslut gjordes i affärsverket särskilda avsättningar för omstrukturering av godstrafik, eftersatt underhåll, ombyggnationer samt arbetsmiljöförbättringar med ca 1,5 miljarder kronor. Under år 1990 genomfördes en fastighetsaffär, s.k. sale-and-lease-back, som gav en reavinst på ca 1,7 miljarder kronor. Under år 1990 avsattes dessutom en reserv om 350 miljoner kronor avseende övertalig personal. De sammanlagda avsättningarna har således varit större än reavinsten.

Vid utgången av år 1992 var soliditeten (inkl. leasing) i affärsverket 26 % att jämföra med det av riksdagen fastlagda kravet på 40 % (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU32, rskr. 1990/91:316). Soliditeten i koncernen var 27 % att jämföra med kravet på 35 %. Prognosen för år 1993 ger en soliditet på affärsverksnivå på 30 % resp. 25 % på koncernnivå. Den försämrade soliditeten, ställd mot riksdagens krav, är enligt regeringens bedömning otillfredsställande.

Mot bl.a. denna bakgrund krävs ytterligare åtgärder i SJ under den kommande treårsperioden. Förutom fortsatt rationalisering och modernisering krävs ytterligare koncentration av verksamheten till järnvägstrafiken. Verksamheter i koncernen som inte bidrar till en affärsmässig utveckling av järnvägstrafiken bör avyttras.

Fortsatt koncentration och utveckling av järnvägsprodukter som har en långsiktig konkurrenskraft skall ske. Åtaganden i form av investeringar i rullande materiel bör göras med utgångspunkt i den långsiktigt lönsamma trafikens behov och i takt med infrastrukturens utbyggnad.

Målsättningen är att SJ-koncernen, efter treårsperioden 1994–1996, skall ha en tillräckligt stark ekonomisk och finansiell ställning för att kunna bolagisera affärsverket. Detta innebär att koncernen skall ha en uthållig marknadsmässig lönsamhet. Vidare skall koncernen ha en sund finansiell ställning med en balans mellan rörelserisken och den finansiella risken. För perioden 1994–1996 innebär detta att följande målsättningar och krav har fastställts. Målsättningen är att koncernen, räkenskapsåret 1996, skall uppvisa en avkastning på eget kapital efter schablonlonskatt (30 %) på lägst 7 %. Soliditeten (inkl. borgensåtaganden och leasing) skall stärkas och senast vid utgången av år 1996 uppgå till lägst 35 % för koncernen. Självfinansieringsgraden inkl. avyttringar i SJ-koncernen skall under räkenskapsåren 1994–1996 i genomsnitt vara lägst 100 %.

De föreslagna målen och kraven samt den föreslagna huvudinriktningen för SJ-koncernen bör gälla från den 1 juli 1994 till och med utgången av år 1996.

Den affärsplan för åren 1994–1996 som SJ presenterat för regeringen visar att det finns förutsättningar för SJ att uppfylla de krav och målsättningar som här angivits för verksamheten. De risker som finns är bl.a. beroende på hur den allmänna konjunkturen utvecklas samt på och i vilken takt åtgärder inom produktionen kan genomföras.

För åren 1997–2000 ökar förutsättningarna för en gynnsam utveckling av järnvägstrafiken i SJ till följd av den beslutade höjningen av investeringsnivån i järnvägssystemet (prop. 1992/93:176, bet.

1992/93:TU35, rskr. 1992/93:446). Beslutet innebär att nya eller upp-
rustade banor med en mycket hög teknisk standard kommer att kunna
tas i bruk under senare delen av 1990-talet och i början av 2000-talet.
Åtgärderna innebär bl.a. anpassning till snabbtågstrafik på huvudnätet,
dubbelspårutbyggnader och andra kapacitetsförstärkningar för person-
och godstrafik samt investeringar i säkerhetsanordningar. Satsningen ger
SJ stora utvecklingsmöjligheter framöver och bedöms få positiv effekt
på trafikens utveckling från och med år 1997 då några av de mer cen-
trala infrastrukturinvesteringarna är genomförda (Mälardalen, Väst kust-
banan m.m.). Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en
redovisning av den förväntade utvecklingen i SJ fram till år 2000.

4.4 Befogenheter

4.4.1 Hittillsvarande befogenheter och utnyttjade bemyndiganden

I riksdagens trafikpolitiska beslut år 1988 erhöll regeringen och SJ vissa
befogenheter i frågor som ansågs vara av betydelse för genomförandet
av rekonstruktionen av SJ under perioden 1988–1992. Befogenheterna
har modifierats något under åren. En sammanställning över de befogen-
heter som nu gäller finns i 1993 års kompletteringsproposition (prop.
1992/93:150 bil. 5, bet. 1992/93:TU39, rskr. 1992/93:445). I enlighet
med riksdagens beslut (rskr. 1992/93:445) gäller dessa t.o.m. den
30 juni 1994. Regeringen har under åren 1988–1992 löpande till riks-
dagen redovisat hur vissa bemyndiganden har utnyttjats. I det följande
redovisas SJ:s utnyttjande av ram för försäljning samt av anslaget Er-
sättning till SJ i samband med utdelning från AB Swedcarrier.

Ram för försäljning av fast egendom och aktier

Av en total ram på 5,2 miljarder kronor för SJ:s försäljning av fast
egendom och aktier har 2,3 miljarder kronor hittills utnyttjats. Inga
större försäljningar har skett under åren 1991–1993.

Belastning av anslaget Ersättning till Statens järnvägar i samband med utdelning från AB Swedcarrier

Anslaget får belastas med högst det belopp som AB Swedcarrier måste
betala i skatt för att affärsverket SJ skall kunna tillgodogöras vinst från
avyttring av verksamhet inom Swedcarrierkoncernen. Anslaget motiveras
med att det inte råder något skattemässigt koncernförhållande mellan
SJ och AB Swedcarrier.

Anslaget belastades med totalt 755,7 miljoner kronor under budget-
åren 1988/89–1991/92. Under budgetåret 1992/93 har anslaget inte
utnyttjats. Under budgetåret 1993/94 beräknas anslaget belastas med
33 miljoner kronor.

Regeringens förslag:

- Regeringen bemyndigas att under åren 1994–1996 godkänna avtal som SJ träffar om försäljning av fast egendom och aktier inom en ram på 3,1 miljarder kronor.
- Regeringen bemyndigas att under åren 1994–1996 fastställa beloppsgräns för försäljning av fast egendom och aktier från SJ.
- Regeringen bemyndigas att under åren 1994–1996 godkänna aktieöverföringar mellan affärsverket SJ och AB Swedcarrier.
- Regeringens och SJ:s bemyndiganden att besluta i organisationsfrågor vidgas till att omfatta avyttring av verksamhetsgrenar under perioden 1994–1996.
- SJ får disponera överskott i sin verksamhet under åren 1994–1996 utan att inleverera avkastning på verkets statskapital.
- SJ får tillföras utdelning från AB Swedcarrier under åren 1994–1996.
- SJ får tillföras det belopp som AB Swedcarrier betalar i skatt till följd av att koncernbidrag inte kan ges under åren 1994–1996. Det nuvarande tusenkronorsanslaget under Kommunikationsdepartementets huvudtitel, *Ersättning till Statens järnvägar i samband med utdelning från AB Swedcarrier*, föreslås därmed kvarstå under budgetåret 1994/95.
- SJ får låna i Riksgäldskontoret inom en ram om 5 miljarder kronor under budgetåret 1994/95.
- De här föreslagna befogenheterna för regeringen resp. för SJ föreslås gälla fr.o.m. den 1 juli 1994 till och med utgången av år 1996.
- Regeringen skall årligen till riksdagen redovisa hur här angivna befogenheter har utnyttjats.

Skälen för regeringens förslag: SJ driver statlig affärsverksamhet inom ramen för affärsverksformen. Detta innebär bl.a. att SJ:s ekonomiska omslutning inte redovisas över statsbudgeten. SJ är emellertid en integrerad del av den statliga verksamheten och fungerar som förvaltare av statlig egendom.

Enligt regeringsformens bestämmelser får statens medel inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt. Statens medel står till regeringens förfogande. Som en följd av detta skall investeringar och finansieringen av dessa ytterst beslutas av riksdagen. För affärsverken gäller också särskilda bestämmelser om förvärv och försäljning av fast egendom samt om förvärv, försäljning och bildande av bolag. Regelverket har delvis anpassats till förhållandena inom resp. affärsverk.

I och med bolagiseringen av Televerket och Postverket återfinns endast tre affärsverk inom Kommunikationsdepartementets ansvarsområde nämligen SJ, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Genom 1988 års trafik-

politiska beslut har SJ särbehandlats som affärsverk i frågor som rör bl.a. försäljning av fast egendom och aktier. SJ:s investeringar redovisas, till skillnad från Luftfartsverket och Sjöfartsverket, inte över statsbudgeten och skall således inte godkännas av riksdagen.

Avsikten med en i vissa frågor modifierad beslutsordning inom SJ-området är att underlätta omstrukturering av verksamheterna i koncernen. Syftet är också att verksamheten skall kunna drivas under så bologslignande förhållanden som möjligt inom ramen för affärsverksformen. Regeringen anser att beslutsordningen, såsom den formades i 1988 års trafikpolitiska beslut med modifieringar i enlighet med 1993 års kompletteringsproposition, i huvudsak bör ligga fast under åren 1994–1996.

En strategisk del i åtgärdsprogrammet under denna period avser avyttring av fastigheter och aktier i SJ. Såsom angivits i huvudinriktningen för SJ bör affärgrenar i koncernen som inte bidrar till en affärs-mässig utveckling av järnvägstrafiken avskiljas. Det är angeläget att beslutsordningen avseende försäljning av fast egendom och aktier i SJ är smidig samtidigt som regeringen har kontroll över avyttringarna. Riksdagen föreslås bemyndiga regeringen att under åren 1994–1996 godkänna avtal som SJ träffar om försäljning av fast egendom och aktier. Bemyndigandet bör avse försäljningar inom en ram på 3,1 miljarder kronor. Regeringen bemyndigas att i sin tur delegera viss försäljning av fast egendom och aktier till SJ. Delegeringen bör beloppsbegränsas. Det bör ankomma på regeringen att närmare utforma reglerna för detta.

Riksdagen föreslås bemyndiga regeringen att godkänna aktieöverföringar mellan affärsverket SJ och AB Swedcarrier under perioden. Det bör ankomma på regeringen att närmare utforma reglerna för detta.

Verksamheter inom koncernen som inte är av direkt järnvägskaraktär och som inte bidrar till att stärka och stödja järnvägsverksamheten bör avyttras. För detta ändamål bör riksdagens mandat enligt 1985 års järnvägspolitiska beslut att SJ fritt får bestämma över sin organisation vidgas. Regeringen bör således få riksdagens bemyndigande att medge att SJ avyttrar verksamheter.

Staten som ägare av SJ föreslås avstå från utdelning under åren 1994–1996, dvs. SJ bör få disponera överskott i sin verksamhet utan att inleverera avkastning på verkets statskapital.

SJ föreslås vidare få möjlighet att tillgodogöra sig utdelning från AB Swedcarrier. Eftersom AB Swedcarrier inte står i ett skatterettsligt koncernförhållande till affärsverket SJ kan medel från en försäljning av dotterbolag i AB Swedcarrier inte överföras till SJ i form av obeskattade koncernbidrag. SJ bör även under åren 1994–1996 kompenseras för detta genom ett formellt tusenkronorsanslag under Kommunikationsdepartementets huvudtitel. Från anslaget får SJ tillföras det belopp som AB Swedcarrier erlagt i skatt till följd av att koncernbidrag inte kan ges. Det bör ankomma på regeringen att närmare utforma villkoren för anslaget.

Affärsverken har rätt att inom en ram som beslutas av riksdagen låna i Riksgäldskontoret (prop. 1990/91:29, bet. 1990/91:FiU4, rskr.

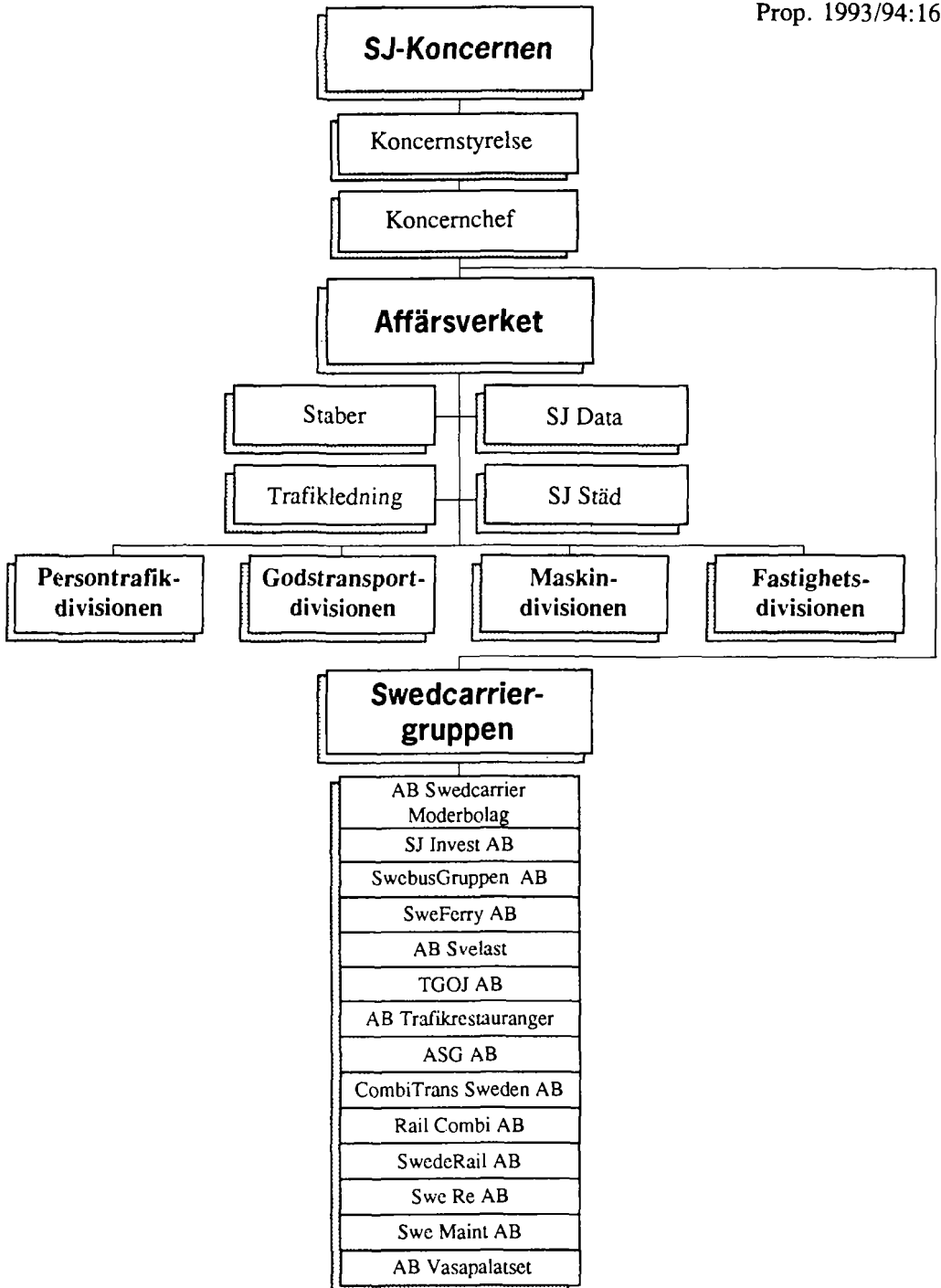
1990/91:38). För budgetåret 1994/95 föreslår regeringen att ramen för SJ:s upplåning i Riksgäldskontoret sätts till 5 miljarder kronor.

Behov av upplåning i utländsk valuta utöver normala leverantörskrediter kan medges inom en ram som fastställs av regeringen (rskr. 1990/91:38). Regeringen beslutade år 1992 om en ram för SJ:s upplåning i utländsk valuta för ett svenskt motvärde om 1 miljard kronor. Ramen har under perioden 1992–1993 utnyttjats med maximalt 900 miljoner kronor. Regeringen kommer senare att fastställa ramen för SJ:s upplåning i utländsk valuta.

Målen och huvudinriktningen för SJ-koncernen samt kraven på verksamheten har föreslagits att gälla från den 1 juli 1994 till och med utgången av år 1996. Regeringen anser att befogenheterna för regeringen och SJ bör gälla under samma period. Riksdagen förutsätts dock årligen godkänna en ram för SJ:s upplåning i Riksgäldskontoret.

4.5 SJ-koncernen, några nyckeltal

SJ-koncernen består av affärsverket SJ med tillhörande bolag samt dotterbolagsgruppen AB Swedcarrier. Affärsverket består av Persontrafikdivisionen, Godstransportdivisionen, Maskindivisionen och Fastighetsdivisionen. Maskindivisionen är i huvudsak en serviceenhet till Persontrafikdivisionen och Godstransportdivisionen. Fastighetsdivisionens intäkter kommer framför allt från SJ:s interna enheter. Dessutom finns staber för ekonomi och finans, försvar, information, strategisk utveckling m.m. samt särskilda enheter för trafikledning, data och städservice.



Omsättningen uppgick år 1992 till ca 21,3 miljarder kronor i koncernen varav ca 9,6 miljarder kronor avsåg affärsverket. Redovisat resultat efter finansnetto uppgick år 1992 till 508 miljoner kronor för koncernen resp. 406 miljoner kronor för affärsverket. En första prognos för år 1993 visar på ett resultat efter finansnetto för koncernen på ca 550 miljoner kronor samt för affärsverket på ca 250 miljoner kronor. Avkastningen på eget kapital efter skatt (30 %) år 1992 för koncernen resp. för affärsverket uppgick till 9 % resp. 6,2 %.

Soliditeten (inkl. leasing) vid utgången av år 1992 uppgick till 29 % för koncernen samt till 31 % för affärsverket.

Koncernens totala investeringar uppgick till ca 2,5 miljarder kronor under år 1992 varav affärsverkets andel var ca 1 miljard kronor. Investeringarna avsåg i huvudsak rullande materiel och fasta anläggningar. Medelantalet anställda i koncernen uppgick år 1992 till ca 31 600, varav ca 17 400 i affärsverket.

4.6 SJ:s affärsplan för åren 1994–1996

SJ har lämnat en affärsplan till regeringen för verksamheten under åren 1994–1996 (dnr K94/300/1).

Resultatet för koncernen efter finansnetto uppgår enligt planen till ca 850 miljoner kronor vid utgången av år 1996. Denna resultatnivå motsvarar en avkastning på eget kapital efter skatt för koncernen på 7 %.

Åtgärdsprogrammet i affärsplanen bygger på fortsatta rationaliseringar i kombination med prisökningar, neddragning av investeringar i förhållande till tidigare planer samt på frigörelse av kapital genom avyttring av fast egendom och aktier. Soliditeten stärks successivt under perioden. I planen har effekter av avreglering av järnvägstrafiken, i den form som föreslås i denna proposition, beaktats.

Resultat- och lönsamhetsutvecklingen i SJ-koncernen 1993–1996 (Mkr).

	1993	1994	1996
Resultat efter finansnetto	550	500	840
Avkastning på eget kapital efter skatt (30 %)	7 %	6 %	7 %
Soliditet inkl. borgensåtaganden och leasing	25 %	31 %	37 %

I det följande redovisas översiktligt verksamheten i affärsverket i enlighet med SJ:s affärsplan för åren 1994–1996.

Persontrafiken består av egentrafik, entreprenad- eller avtalstrafik och expressgod. Egentrafiken svarar för ca 50 % av persontrafikens trafikintäkter. Entreprenad- och avtalstrafiken svarar för ca 45 % och expressgodset för de resterande 5 % av intäkterna (år 1993).

SJ har ingått avtal om entreprenadtrafik med trafikhuvudmännen och med staten inom ramen för statens köp av persontrafik. Avtalsperioderna varierar från mycket långa avtal till avtal som förlängs med ett år i taget. Under den aktuella perioden 1994–1996 löper ett antal trafikhuvudmannaavtal ut (se avsnitt 3.2). SJ:s strategi är att utveckla egentrafik som är långsiktigt konkurrenskraftig, t.ex. snabbtågstrafik mellan Stockholm och Göteborg, samt egentrafik som i kombination med entreprenadtrafik kan bli långsiktigt attraktiv, t.ex. Västkustbanan. SJ skall vidare med krav på lönsamhet driva sådan entreprenadtrafik som inte är nära knuten till egentrafiken, t.ex. vissa länsbanor. Trafik som inte bedöms kunna bli lönsam förutsätts offereras till staten som upphandlar interregional persontrafik på järnväg. Under den kommande perioden bedöms snabbtåg kunna sättas in på bl.a. Södra stambanan (Stockholm–Malmö) och på Ostkustbanan (Stockholm–Sundsvall).

Investeringar i persontrafikfordon för Svealandsbanan, Mälärbanan, Arlandabanan samt i regionaltåg i Göteborgsområdet ingår ej i affärsplanen för åren 1994–1996. Endast redan beslutade investeringar i ny rullande materiel, bl.a. X2000, ingår i planen. I planen ligger ett kostnadsbesparingsprogram på i storleksordningen 250–300 miljoner kronor under treårsperioden.

Godstransporter

Godstransporterna avser vagnslasttransporter (inrikes och utrikes), kombitrafik och systemtågstransporter inkl. malmtransporterna för LKAB. Vagnslasttransporterna svarar för ca 70 % av godstransportintäkterna. Systemtransporter inkl. malmtransporterna svarar sammantaget för ca 20 % av intäkterna. Kombitrafik samt post svarar för ca 10 % av intäkterna (år 1993).

Strategin för vagnslasttrafiken är att utveckla trafiken i de delar av nätverket där det finns förutsättningar för företagsekonomisk lönsamhet. Nätverket består för närvarande av elva s.k. taxepunkter. På sådana matarlinjer eller tågbildningsorter där lönsamhet trots omstrukturering inte kan uppnås avser SJ att lägga ner verksamheten eller överlåta den till matarbolag.

Strategin för systemtågen är starkt kopplad till den för vagnslasttransporterna. Avsikten är att i så stor utsträckning som möjligt omvandla vagnslaster för en eller flera kunder med sammanfallande transportbehov till slutna systemtåg.

I planen ligger ett omfattande rationaliseringsprogram på ca 500 miljoner kronor dels i form av s.k. basrationalisering, dels i form av strukturella åtgärder med punktsatser. Det nuvarande nätverket för vagnslasttransporter kan komma att påverkas av omstruktureringsarbetet.

Inom kontinenttrafiken kommer verksamheten även under åren 1994–1996 att inriktas på att skapa fler direkttåg till och från kontinenten. SJ avser att etablera ytterligare gemensamma bolag med utländska järnvägar som ett led i arbetet med att utveckla kontinenttrafiken och sänka transitkostnaderna samt att förbättra marknadsföringen avseende kvalitet och service.

Övrig verksamhet

Trafikledningen är organiserad i en enhet fristående från divisionerna. Under perioden fortgår arbetet med att effektivisera tågplanearbetet. Tågplaneringen för SJ ligger i en särskild enhet som en del av SJ:s säkerhetsorganisation.

Inom verksamheten för reparation, underhåll och service av lok och vagnar bedöms en fortsatt anpassning av verksamheten till följd av järnvägstrafikens ändrade struktur, bl.a. på godstrafikområdet.

Dataverksamheten kommer under perioden att koncentreras till fortsatt utveckling av biljettbokningssystem, bokningssystem för godstransporter och transportinformation.

4.7 Uppföljning

Regeringens bedömning: En systematisk uppföljning av SJ:s verksamhet jämfört med av regeringen och riksdagen uppställda mål och krav bör ske under åren 1994–1996.

Skälen för regeringens bedömning: Erfarenheterna från perioden 1988–1992 visar på bristande kontinuitet i statsmakternas uppföljning av uppställda mål och krav. Regeringen avser att skärpa uppföljningen av SJ:s verksamhet under den kommande treårsperioden utifrån de mål och krav som angivits av regering och riksdag. SJ:s möjligheter att uppnå de övergripande mål m.m. som angivits i denna proposition bör analyseras fortlöpande bl.a. utifrån konjunkturutvecklingen och politiska beslut som kan förändra förutsättningarna. Det är en uppgift för regeringen att årligen till riksdagen redovisa utvecklingen i SJ-koncernen i förhållande till de mål m.m. som här redovisats samt att redovisa hur givna befogenheter och bemyndiganden har utnyttjats.

Vid sidan av denna formella årliga uppföljning avser regeringen att kontinuerligt följa SJ:s verksamhet under resp. år. SJ:s ledning svarar för att erforderlig information lämnas. Regeringen avser att utöva ägaransvaret mer aktivt i samband med t.ex. halvårsbokslut och årsbokslut.

Information till riksdagen om verksamheten i affärsverken under Kommunikationsdepartementets huvudtitel ingår som regel i regeringens årliga budgetproposition, dvs. i början av året. En redogörelse för de statliga bolagen lämnas separat. I samband med bolagsbildning av Post-

verket och Televerket har regeringen aviserat att information om utvecklingen i dessa bolag, utöver vad som redovisas i regeringens redogörelse för de statliga bolagen, skall ges till riksdagen.

Regeringen anser att en redovisning av utvecklingen i bl.a. Posten AB, Telia AB och SJ bör ske samordnat i tiden med företagets ordinarie resultatredovisning, dvs. bokslut och årsredovisning. I samband därmed kommer regeringen under sen vår eller tidig höst i en särskild skrivelse att lämna rapport om utvecklingen i de berörda verksamheterna baserat på bl.a. bolagens årsredovisningar. Såväl Telia AB, Posten AB som SJ förutsätts lämna årsredovisningar som håller samma standard som de större börsnoterade företagen.

SJ:s framtida associationsform skall senare tas upp till förnyad prövning med inriktningen att SJ kan ombildas till ett aktiebolag efter utgången av år 1996. Den organisation och ansvarsfördelning inom järnvägsområdet som redovisas i avsnitt 3, bör också ses över mot bakgrund av att SJ kan komma att ombildas till aktiebolag.

5 Vissa redovisningsfrågor m.m.

Regeringens bedömning: Regeringen avser att uppdra åt SJ att i särskild ordning lämna vissa uppgifter om den upphandlade trafiken separerad från övrig trafik. RRV kommer att ges i uppdrag att granska och ange ett utlåtande över SJ:s redogörelse.

Förhandlaren för statens köp av persontrafik på järnväg (K 1991:02) ges i tilläggsdirektiv möjlighet att upphandla trafik i enlighet med de förslag som presenteras i denna proposition fr.o.m. trafikåret 1995.

SJ skall fr.o.m. år 1994 inte längre svara för kostnader för livräntor och tjänsteresor för Banverkets personal.

Skälen för regeringens bedömning: En stor andel av persontrafiken på järnvägen upphandlas av trafikhuvudmännen och staten. Regeringen delar den oro som framförts av olika remissinstanser att SJ i kraft av sin dominerande ställning kan komma att förhindra att andra aktörer ges möjlighet att bedriva trafik på de upphandlade sträckorna. För att skapa reella förutsättningar för en effektiv upphandling i konkurrens krävs enligt regeringens uppfattning att en rad åtgärder vidtas.

Som redovisats i avsnitt 3.2.4 om rullande materiel bör det vara möjligt för förhandlaren för statens köp av persontrafik på järnväg att köpa eller leasa den SJ-materiel som utnyttjas på de upphandlade sträckorna. Vidare bör förhandlaren ges möjlighet att föreslå regering och riksdag upphandling och leasing av rullande materiel med en statlig restvärdesgaranti.

Förhandlaren för statens köp av persontrafik på järnväg angav i sin redovisning (dnr K93/2277/1) avseende upphandlingen trafikåret 1994 en rad förhållanden som försvårar en upphandling i konkurrens. Förhandlaren pekar bl.a. på behovet av tillgång till gemensamma funktioner på ett konkurrensneutralt sätt. De principer som redovisas i denna proposition avseende rullande materiel samt övriga gemensamma funktioner bör utgöra utgångspunkten inför upphandlingen för trafikåret 1995. Regeringen avser att i tilläggsdirektiv ge förhandlaren möjlighet att föreslå lösningar som bygger på dessa principer redan för upphandlingen trafikåret 1995. Upphandlingen av sådana funktioner bör, oavsett om de handhas av en anbudsgivande operatör eller ej, ske i särskild ordning. På detta sätt möjliggörs en effektivare upphandling på de sträckor som ännu inte är uppbundna i långsiktiga avtal.

Regeringen vill i detta sammanhang understryka vikten av att SJ i god tid innan större neddragningar av trafik genomförs underrättar förhandlaren. Det är vidare av stor vikt att SJ vid neddragningar av trafik samråder med berörda trafikhuvudmän och kommuner.

För att skapa bättre förutsättningar för en konkurrensneutral upphandling på det av staten och trafikhuvudmännen upphandlade nätet avser regeringen att uppdra åt SJ att i särskild ordning lämna vissa uppgifter om den upphandlade trafiken separerad från övrig trafik. Regeringen avser att varje halvår t.ex. i samband med halvårsbokslut och årsbokslut begära en sådan redovisning från SJ. RRV kommer att ges i uppdrag att granska och ange ett utlåtande över SJ:s redogörelse.

I samband med delningen av SJ år 1988 gjordes en fördelning av ansvaret för vissa kostnader för Banverkets personal m.m. Ansvarsfördelningen innebar bl.a. att SJ bekostat vissa livräntor samt tjänsteresor med tåg för Banverkets personal. SJ har uppskattat kostnaderna för dessa åtaganden till ca 140 miljoner kronor. Den årliga kostnaden beräknas till ca 50 miljoner kronor. SJ:s kostnader sedan delningen samt kostnaderna fr.o.m. år 1994 bör täckas med anslagsmedel. Regeringen avser att återkomma till finansieringen av dessa avräkningar senast i samband med 1995 års budgetproposition. Härvid kan ytterligare några gränsdragningsfrågor komma att behandlas, bl.a. Banverkets hyreskostnader för lokaler som ägs av SJ samt plattformsförbindelser m.m. som i dag handhas av SJ.

Sammanfattning av promemorian En öppen järnvägsmarknad i Sverige (Ds 1993:63)

Prop. 1993/94:166
Bilaga I

Marknaden för spårbundna person- och godstransporter på det statliga bannätet öppnas för konkurrens fr.o.m. den 1 januari 1995. Statens järnvägars (SJ:s) och trafikhuvudmännens nuvarande ensamrätter till trafikering av bannätet avvecklas. Avvecklingen påverkar inte principöverenskommelsen mellan staten, Svenska lokaltrafikföreningen, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet eller existerande avtal mellan trafikhuvudmännen och staten om övertagande av ansvaret för viss persontrafik på järnväg.

Efter en avreglering förutses konkurrens främst förekomma avseende den persontrafik som upphandlas av staten och trafikhuvudmännen samt på systemtågsmarknaden för godstransporter.

För tillträde till bannätet krävs liksom tidigare tillstånd av Järnvägsinspektionen enligt järnvägssäkerhetslagen (1990:1157). Banavgifter för utnyttjande av det statliga bannätet förutsätts utgå enligt gällande ordning.

Den ansvarsuppdelning mellan Banverket och SJ som beslutades år 1988 avseende järnvägens infrastruktur ligger fast. De delar av SJ:s markinnehav på vilka statens spåranläggningar ligger bör dock överföras till Banverkets ansvarsområde.

En öppen marknad ställer krav på fördelningen av bankapacitet, på trafikledning samt när det gäller tillgänglighet till övriga s.k. gemensamma funktioner inom järnvägssektorn. Mot bakgrund av den förväntade konkurrensbilden på järnvägsmarknaden föreslås begränsade organisatoriska ingrepp i det nuvarande systemet.

SJ föreslås även i fortsättningen ges ansvar för fördelningen av bankapacitet. Fördelning bör i första hand bygga på överenskommelser mellan berörda operatörer/intressenter. I botten skall dock finnas regler som garanterar att fördelningen av bankapacitet sker på icke-diskriminerande och konkurrensneutrala villkor.

Trafikledningen föreslås skötas av SJ. Trafikledningsfunktionen förutsetts härvid ligga i en separat organisation inom verket, skild från affärsverksamheten. Berörda intressenter ges insyn och representation i trafikledningsarbetet i form av en gemensam styrgrupp.

Övriga gemensamma funktioner (stationer, biljett- och informationssystem m.m.), som i dag handhas av SJ, föreslås göras tillgängliga för operatörer på icke-diskriminerande och lika villkor. SJ får ta ut ersättning baserat på självkostnaden för berörda tjänster. Vissa funktioner föreslås dock göras tillgängliga till marknadspris.

SJ föreslås således ges ett ansvar för banfördelning, trafikledning och andra gemensamma funktioner samtidigt med dess roll som operatör. Förslaget bygger i första hand på att överenskommelser kan träffas mellan SJ och berörda operatörer/intressenter om fördelningen av bankapacitet, trafikledning och villkor för tillgång till övriga gemensamma funktioner. I de fall parterna inte kan träffa en överenskommelse bör en av regeringen utsedd förhandlare träda in för medling. Den förhandlare

som föreslås skall inte förväxlas med Förhandlaren för statens köp av persontrafik på järnväg m.m. (K 1991:02). Den nya förhandlaren benämns i fortsättningen Järnvägskommittén. Vid ansökan om bankapacitet bör det vara möjligt att vända sig direkt till Järnvägskommittén som i dessa fall ges till uppgift att företräda operatören i banfördelningsprocessen. Regeringen föreslås fatta beslut i de fall parterna inte kan enas om banfördelning och villkor för tillgång till gemensamma funktioner. Järnvägskommittén och möjligheten för regeringen att träda in skall ses som en garant för konkurrensneutrala villkor. Därutöver har givetvis Konkurrensverket med hjälp av den nya konkurrenslagen (1993:20) möjlighet att undanröja konkurrensbegränsningar på järnvägsområdet. Järnvägskommittén bör samråda med Konkurrensverket i frågor som rör verkets ansvarsområde.

Om SJ på något sätt missbrukar sin ställning kan det vidare bli aktuellt att föra över ansvaret för de strategiska funktionerna från SJ till en annan organisation.

Järnvägskommittén föreslås förutom medlingsarbetet även utöva tillsyn över järnvägsmarknaden. Inom ramen för tillsynen bör bl.a. ingå att bedöma huruvida de verksamheter inom SJ, som skall göras tillgängliga för alla operatörer på icke-diskriminerande villkor, utförs på ett effektivt sätt. För att bedöma effektiviteten men även prissättningen av dessa verksamheter krävs att kommittén ges full insyn i SJ. Järnvägskommittén föreslås även utveckla ett långsiktigt regelsystem för fördelningen av bankapacitet. Kommittén bör därutöver ges till uppgift att successivt följa upp avregleringen och redovisa hur marknaden utvecklas. Förutom den löpande uppföljningen bör kommittén tre år efter avregleringen genomföra en omfattande uppföljning av den föreslagna modellen för att åstadkomma en öppen järnvägsmarknad i Sverige med beaktande av bl.a. marknadsutvecklingen och nya EG-regler.

På sikt kan övervägas att överföra Järnvägskommitténs uppgifter till en myndighet. Det kan t.ex. bli aktuellt att utöka Järnvägsinspektionens ansvarsområde. Även beslut i banfördelningsärenden m.m. kan komma att överföras till denna myndighet

Förteckning över remissinstanser m.fl. som yttrat sig över promemorian En öppen järnvägsmarknad i Sverige (Ds 1993:63)

Prop. 1993/94:166
Bilaga 2

Efter remiss har yttranden inkommit från Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Statens räddningsverk, Statens järnvägar (SJ), Banverket, Vägverket, Kommunikationsforskningsberedningen, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Konkurrensverket, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Industriförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Statsanställdas Förbund (SF), Svenska Lokaltrafikföreningen, Rail Forum Sweden, BK Tåg AB, Luosavaara-Kirunavaara AB (LKAB), AB Storstockholms Lokaltrafik, Föreningen Framtida Järnvägstrafik.

Yttranden har dessutom kommit från Riksrevisionsverket, Järnvägsinspektionen, Statstjänstemannaförbundet (ST) Järnväg/Banverksgruppen, Skogsindustrierna, Svenska Åkeriförbundet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 februari 1994

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

Föredragande: Mats Odell

Regeringen beslutar proposition 1993/94:166 Avreglering av
järnvägstrafiken och riktlinjer m.m. för SJ:s verksamhet under åren
1994–1996.

