

Transportmarknaderna

Transportstyrelsens årsrapport 2014



© Transportstyrelsen

Rapporten finns tillgänglig på Transportstyrelsens webbplats www.transportstyrelsen.se

Dnr/Beteckning TSG 2015-682

Månad År April 2015

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

Förord

Transportstyrelsen bedriver marknadsövervakning för samtliga trafikslag. Marknadsövervakning ingår i Transportstyrelsens myndighetsuppdrag och syftet är skapa en väl fungerande marknad med konkurrens på lika villkor. I den trafikslagsövergripande rapportserien ”Transportmarknaderna” redovisas utvecklingen inom ett urval av marknader på transportområdet.

Rapporterna publiceras tre gånger per år i anslutning till myndighetens tertialdialoger med näringsdepartementet. Detta är Transportstyrelsens årsrapport för 2014 och här lyfts frågor och områden som varit särskilt aktuella under året.

Norrköping, april 2015

Maria Ågren
Generaldirektör

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	7
2	INLEDNING	12
2.1	Offentlig styrning på transportområdet	12
2.2	Rapportens disposition	13
3	TRAFIKUTVECKLING UNDER ÅRET	14
3.1	Persontransporter	14
3.2	Godstransporter	15
4	NYA AFFÄRSMODELLER SKAPAR DYNAMIK	17
4.1	Dynamik på luftfartsområdet	17
4.2	Dynamik på taximarknaden	17
4.3	Transportstyrelsens reflektioner	19
5	KONKURRENSFÖRUTSÄTTNINGAR	22
5.1	Konkurrensförutsättningar på järnvägsmarknaden.....	22
5.2	Konkurrensförutsättningar på sjöfartsmarknaden.....	23
5.3	Transportstyrelsens reflektioner	24
6	MARKNADSTILLTRÄDE	27
6.1	Låga trösklar	27
6.2	Höga trösklar.....	28
6.3	Transportstyrelsens reflektioner	30
7	TILLGÄNGLIGHET	32
7.1	Tillgänglighet med inrikesflyg.....	32
7.2	Tillgängligheten efter omreglering av fordonsbesiktningen	32
7.3	Transportstyrelsens reflektioner	33
8	NÄR DET OFFENTLIGA OCH KOMMERSIELLA KROCKAR	35
8.1	Förutsättningar för att bedriva kommersiell trafik	35
8.2	Transportstyrelsens reflektioner	37
9	TRANSPORTSTYRELSENS BEDÖMNING OCH PLANERADE ÅTGÄRDER	39
9.1	Kollektivtrafik.....	39
9.2	Järnväg	41
9.3	Luftfart.....	41
9.4	Sjöfart.....	42
9.5	Väg.....	43

1 Sammanfattning

Trafikutveckling under året

Den globala konjunkturen står och stampar och den svenska tillväxten har svårt att ta fart. Under 2014 har trafikutvecklingen delvis följt i samma spår, även om det skiljer sig något åt mellan trafikslagen och transportslagen.

Generellt sett har utbudet av kollektivtrafik ökat under 2014. Buss är det trafikslaget som är absolut störst mätt i antal avgångar och körd sträcka. Antalet flygresenärer både inom in- och utrikestrafiken ökade jämfört med 2013 och passagerarantalet (20,3 miljoner) är det högsta någonsin. Tillgängliga uppgifter inom persontransporter på järnväg samt sjötransporter under 2014 indikerar en fortsatt tillväxt inom dessa områden sett till transportarbetet.

Utvecklingen av godstransporter med olika trafikslag (järnväg, sjö och vägtransporter) har tidigare år uppvisat en nedåtgående trend. Under 2014 märktes en viss återhämtning på några områden. För järnvägstransporter ökade både transportarbetet och transporterade godsmängder och denna utveckling gällde även för godshanteringen i svenska hamnar.

Nya affärsmodeller skapar dynamik

Nya affärsmodeller och innovationer förändrar förutsättningarna på marknaden och möjliggör en dynamisk utveckling. På luftfartens område har denna utveckling medfört ökat användande av underleverantörer och bemanningsföretag. Vissa kritiker hävdar att dessa affärsupplägg med uppdelad verksamhet kan ha påverkan på flygsäkerheten. Transportstyrelsen har emellertid inte hittills funnit att det finns stöd för sådana slutsatser. De aktuella flygbolagen agerar inom ramen för regelverket och drar nytta av den inre marknaden. Uppdelningen av verksamheten genom att använda underleverantörer innebär fler möjligheter och en ökad flexibilitet som stärker företagets konkurrenskraft. Därmed kan tillgängligheten och den samhällsekonomiska effektiviteten påverkas positivt.

På taximarknaden har förändringstrycket, såsom innovation och teknikutveckling, gett upphov till nya företagsformer som kopplar samman transportörer med kunder. Ett uppmärksammat företag är amerikanska Uber vars företagsidé är att tillhandahålla appar i smarta telefoner som möjliggör att kunden och föraren lätt hitta varandra. Den dynamik som råder på taximarknaden med etableringen av Uber och liknande företag är i flera avseenden positiv och uppfyller på nästan varje punkt de intentioner som lagstiftaren hade när marknaden omreglerades. Det kan emellertid finnas anledning att pröva de nya förutsättningarna på taximarknaden mot existerande lagstiftning. Detta gäller bland annat frågan om beställansvar, hur

en tillräcklig skattekontroll kan säkerställas och hur oönskade effekter av ny teknik kan motverkas.

Konkurrensförutsättningar

På en marknad bör alla aktörer ha samma möjligheter att konkurrera, i annat fall innebär det att konkurrensen snedvrids. En förutsättning för att kunna bedriva järnvägstrafik effektivt är att konkurrensneutral tillgång till spår och gemensamma funktioner för alla operatörer säkerställs. Transportstyrelsen och andra aktörer har påtalat brister i effektivitet i både själva processen och i hanteringen av tåglägesansökningar, samordning, samråd samt hur banarbeten och prioriteringar behandlas. Enligt Transportstyrelsen förefaller de banavgifter som Trafikverket hittills tagit ut inte motsvara den uppskattade marginalkostnaden för att nyttja den svenska järnvägen.

Under 2014 har Transportstyrelsen granskat konkurrensförutsättningarna på den svenska sjöfartsmarknaden samt identifierat en del strukturella hinder, exempelvis i form av reglering, eller marknadsmässiga problem. Den globala lågkonjunkturen tillsammans med en ökad konkurrens från andra sjöfartsnationer har inneburit ett ökat fokus på pris och kostnadseffektivitet. Samtidigt upplever branschen att det råder en brist på samlad sjöfartspolitik och att de sjöfartsrelaterade avgifterna är alltför höga. Baserat på de synpunkter som har framkommit från branschen har Transportstyrelsen identifierat ett antal områden som ska utredas och analyseras vidare.

Marknadstillträde

På en marknad som präglas av fullständig konkurrens råder fritt inträde för företag till marknaden, vilket betyder att det saknas väsentliga hinder (såsom stora kostnader eller invecklad administration). Få transportmarknader bär prägel av detta, utan ett marknadstillträde förutsätter inte sällan omfattande resurser.

Typexemplet för en transportmarknad med låga trösklar är taximarknaden. Det är relativt enkelt och billigt för nya företag att träda in på marknaden: i princip räcker det med en bil med taxameter, taxiförarlegitimation och Transportstyrelsens tillstånd till taxitrafik. På taximarknaden råder idag ett konkurrensstryck som medfört kortare väntetider och en ökad tillgänglighet för kunderna. Samtidigt finns också andra problem som förhindrar perfekt konkurrens och samhällsekonomisk effektivitet. Ett av huvudproblemen är att marknaden kännetecknas av asymmetrisk information, där resenären kan ha svårt att bedöma slutpriset på resan.

Efter omregleringen råder fri prissättning och priset bestäms av taxiföretaget. Transportstyrelsens undersökning visar emellertid att andelen taxirese- närer som känner sig lurade på priset är lågt.

Järnvägsmarknaden, både inom person- och godstransporter, kännetecknas av kännetecknas av höga trösklar, vilket riskerar att medföra att förändringstrycket blir lågt. Avsaknaden av jämbördiga aktörer innebär att konkurrenstrycket på marknaden riskerar att bli lågt. Som myndighet har Transportstyrelsen en viktig uppgift att medverka till att trösklarna inte är onödigt höga. Utöver interna åtgärder som handlar om att effektivisera ansökningsprocedurer verkar Transportstyrelsen också med de instrument som finns tillgängliga för myndigheten för att främja konkurrens och effektivitet på järnvägsmarknaden. Transportstyrelsen har t.ex. rörande tågplaneprocessen förelagt Trafikverket på ett antal punkter.

Tillgänglighet

Konkurrensutsättning av en marknad medför ofta att tillgängligheten påverkas. I en del fall motiveras reformen med att tillgängligheten kommer att förbättras. I andra fall finns farhågor för att tillgängligheten kan försämrans när marknaden ensam tillåts bestämma under vilka förutsättningar en tjänst kommer att produceras.

Transportstyrelsens uppföljning av luftfartsområdet visar att både tillgängligheten och åtkomligheten i Sverige försämrades under 2014, precis som under föregående år. Hur tillgängligheten och åtkomligheten faktiskt har förändrats för resenären är oklart och behöver utredas närmare. Transportstyrelsen planerar att omarbete sin tillgänglighetsmodell och överväger att infoga fler trafikslag i modellen, då syftet är att bedöma den faktiska tillgängligheten för resenären och godstransportköparen.

Transportstyrelsens uppföljning av fordonsbesiktningmarknaden visar att antalet besiktningstationer för lätta fordon ökat under året. Den geografiska tillgängligheten har totalt sett ökat genom att flera stationer har öppnats, dock har det inte skett någon större förändring vad gäller den tidsmässiga tillgängligheten (stationernas öppettider). Transportstyrelsens har inte kunnat bekräfta de farhågor och risker som har funnits både före och efter omregleringen rörande låg tillgänglighet i form av färre stationer och höga prisnivåer i glesbygd.

När det offentliga och kommersiella krockar

Sedan 2012 har Sverige en ny kollektivtrafiklag som bygger på och kompletterar EU:s kollektivtrafikförordning. Under 2014 har Transportstyrelsen uppmärksammat olika svårigheter som uppstår i gränsytan mellan det kommersiella och den allmänna upphandlade trafiken på kollektivtrafikmarknaden. Det handlar både om möjligheter för kommersiella initiativ att driva verksamhet jämte upphandlad trafik, men även den upphandlade trafikens expansion på den interregionala arenan. Det är inte ovanligt att kommersiella aktörer upplever att de inte får samma förutsättningar som den upp-

handlade trafiken. Konkurrensen från upphandlad interregional trafik kan på sikt urholka underlaget för kommersiell trafik. Transportstyrelsens övergripande bedömning är att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna på vissa punkter inte lever upp till lagens intentioner. Detta gäller bland annat frågan rörande kommersiella alternativ i kollektivtrafiken. Transportstyrelsen har därför valt att fördjupa granskningen på detta område och titta närmare på de regionala kollektivtrafikmyndigheternas s.k. marknadsanalyser.

Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder

Mot bakgrund av den upphandlade trafikens expansion de senaste åren har Transportstyrelsen för avsikt att under 2015 granska denna marknad ur flera perspektiv. För närvarande pågår en aktivitet som syftar till att djupare belysa konkurrenssituationen inom den upphandlade kollektivtrafiken med buss. Myndigheten kommer även att granska tillgängligheten i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning. Syftet med denna aktivitet är att få en bild av lagens intentioner, problembild för funktionshindrade och vilken effekt Transportstyrelsens tillsyn har för tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

Det finns också ett behov av att ytterligare utreda förutsättningarna för kollektivtrafik på vatten. Exempel på frågor som tas upp är upphandlingsförfarandet (tid från tilldelning till trafikstart) samt att marknaden är trög-rörlig pga. svårigheter att sälja fartyg vidare för andra användningsområden. Transportstyrelsen har mot bakgrund av ovanstående planer på att genomföra en fördjupad studie angående förutsättningarna för kollektivtrafik på vatten under år 2015.

Transportstyrelsen kommer under 2015 att nyttja flera av myndighetens verktyg för att främja en effektiv konkurrens på järnvägsmarknaden. Uppföljningen kommer att omfatta en analys av hur konkurrensen har utvecklats under året, men med en särskild fördjupning mot vad detta har inneburit för resenärer i olika delar av landet.

På luftfartsmarknaden finns det bland annat flygreseorganisatörer och företag som hjälper resenärer att få ersättning för försenade flyg. För Transportstyrelsen är det därför viktigt att under 2015 formalisera ett samarbete med Konsumentverket på liknande sätt som har gjorts med Konkurrensverket.

Transportstyrelsen kommer att följa utvecklingen av nya affärsmodeller inom luftfarten på såväl nationell nivå som europeisk nivå. Detta görs dels genom deltagande i europeiska sammanhang exempelvis genom deltagande i EASA:s arbetsgrupp som belyser nya affärsmodeller, dels genom att hålla sig uppdaterad om vilka frågor som luftfartsbranschen lyfter i olika sammanhang. Parallellt med detta arbetar Transportstyrelsen med att inhämta

grundläggande information kring till exempel andel anställda i bemanningsföretag inom olika yrkeskategorier (piloter, kabinbesättning, marktjänster på flygplatser etc.).

Under år 2015 har Transportstyrelsen planerat att utifrån bland annat identifierade marknadsförhållanden att följa införandet av svaveldirektivet och vidare studera intermodala frågor samt i större utsträckning fokusera på resenären och transportköparen. Vidare kommer Transportstyrelsen, på liknande sätt som för luftfarten, etablera metoder för att följa utvecklingen av de nya organisationsmodellerna inom sjöfarten och vilken påverkan de får.

Det råder ett starkt förändringstryck på flera transportmarknader, inte minst taximarknaden. För Transportstyrelsen som myndighet ligger det en utmaning i att utifrån omvärldens utveckling upprätthålla ett regelverk som fyller sitt syfte på ett effektivt sätt. För att kunna möta omvärldsutvecklingen på ett adekvat sätt har myndigheten därför ambitionen att regelverket ska underlätta pågående teknikutveckling samt att regelverket blir mer funktionsbaserat. Detta innebär att den traditionella regleringen successivt, och där det är möjligt, ersätts med reglering av funktion. Ett funktionsbaserat regelverk medger att aktörerna genom innovationer hittar egna lösningar för att nå samma regleringsmål.

Vad gäller asymmetrisk information kopplat till prissättning inom taxi-branschen kommer Transportstyrelsen att under 2015 att genomföra uppföljande marknadsundersökningar på detta område.

Under året kommer det även att genomföras mätningar av regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg.

Slutligen kommer Transportstyrelsen att under 2015 arbeta vidare med att granska produktivitet utvecklingen på marknaden för fordonsbesiktning. Under 2015 kommer också ökat fokus riktas mot fordonsägarnas upplevelse av omregleringen.

2 Inledning

Transportstyrelsens marknadsövervakning har framför allt sitt ursprung i myndighetens instruktion. Myndigheten ska bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt transportsystem, särskilt ansvara för villkor för marknadstillträde, konkurrensvillkor, samt villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster. Transportstyrelsen ska samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor. Transportstyrelsens instruktion pekar särskilt ut järnvägsområdet, där myndigheten utöver sin tillsyn enligt järnvägslagen (2004:519) ska övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv. Vad gäller kollektivtrafiken framgår det av förordningen om kollektivtrafik att Transportstyrelsen ansvarar för att övervaka kollektivtrafikmarknaden för samtliga trafikslag.

Av regleringsbrevet för 2014 framgår att Transportstyrelsen särskilt ska fokusera på att utveckla sina insatser gällande marknadsövervakning, i relation till myndighetens verksamhet vad gäller regelgivning, tillsyn och tillståndsgivning, i syfte att främja en effektiv konkurrens på marknaderna inom transportområdet. I regleringsbrevet för 2015 finns motsvarande skrivning.

Transportstyrelsens marknadsövervakning avser att identifiera och bedöma marknadspåverkan av eventuella missförhållanden vad gäller konkurrensen inom transportsystemet, presentera förslag till åtgärder samt utgöra ett underlag vid myndighetens samråd med bland annat Konkurrensverket i konkurrensrelaterade frågor. Övervakningen syftar vidare till att bidra med underlag till myndighetsledningen vid beslut av strategisk karaktär och vid överväganden om regelutveckling, tillståndsprövning och tillsyn. En klar bild av marknaden är nödvändig i myndighetens dialog med Näringsdepartementet, men övervakningen innebär också ett bidrag till regeringkansliets uppföljning av vidtagna åtgärder. En marknadsöppning på transportområdet skapar nya förutsättningar och påverkar uppfyllandet av de transportpolitiska målen.

2.1 Offentlig styrning på transportområdet

Alla transportmarknader är mer eller mindre reglerade. Det offentliga ingripandet på marknaden kan se olika ut beroende på transportsektorns förutsättningar och kan rymma sådant som styrning av priser och nyetablering. Motiven för att reglera kan vara att marknaden innehåller marknadsmisslyckanden som förhindrar samhällsekonomisk effektivitet och tillväxt. Inom transportsektorn är det vanligt att förekomsten av olika former av stordriftsfördelar legat till grund för offentliga ingripanden på markna-

den. Det klassiska exemplet är järnvägen, som är i behov av en omfattande infrastruktur för att bedriva trafik och där kapaciteten ofta är begränsad.

Sedan en tid har statsmakterna börjat omvärdera vilken omfattning det offentliga ingripandet ska ha på delar av transportsektorn. Steget mot omreglering kan förklaras av en ökad globalisering och en anpassning till EU:s inre marknad. Transportpolitiken, så som den formuleras i de transportpolitiska principerna, anger att kunderna (medborgare och företag) ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur transporten ska utföras, att konkurrens mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas och att trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas. Samhället ska alltså enbart sätta upp ramar, och detta bara när goda skäl föreligger.

Omreglering syftar i dessa fall till att skapa förutsättningar för ökad konkurrens, vilket i sin tur antas förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten och öka tillväxten. Målet är lägre priser för transportköparen, ökad tillgänglighet och bättre service. Inom vissa områden (exempelvis underhållet på järnväg) har emellertid den nya regeringen diskuterat möjligheten att återreglera vissa marknader, då man anser att dessa inte utvecklas i en samhällsekonomisk effektiv riktning.

Den offentliga styrningen inom transportsektorn syftar ytterst till att uppnå transportpolitiska målen.

2.2 Rapportens disposition

I den här rapporten lyfts några områden och aspekter som varit aktuella i Transportstyrelsens marknadsövervakning under 2014. I kapitel 3 ges en övergripande presentation av trafikutvecklingen under året indelat efter transportslag (person och gods). Kapitel 4-8 behandlar förutsättningar, problem och andra perspektiv på några utvalda marknader tillsammans med myndighetens reflektioner och aktiviteter under 2014. Kapitel 9 innehåller en myndighetens bedömning av utvecklingen som kopplas till en redogörelse för myndighetens planerade åtgärder.

3 Trafikutveckling under året

Transportsektorns utveckling är vanligen starkt kopplad till den ekonomiska utvecklingen i Sverige och internationellt. Under 2014 visade den globala ekonomin tecken på återhämtning, bland annat i USA och Storbritannien. Inom euroområdet är utvecklingen svagare. I Sverige gick återhämtningen av ekonomin trögt, vilket till stor del beror på den svaga utvecklingen i euroområdet som är en mycket viktig exportmarknad. Den svaga efterfrågan från omvärlden har hållit tillbaka den svenska exporten och indirekt även näringslivets investeringar.¹

Den globala konjunkturen står och stampar och den svenska tillväxten har svårt att ta fart. Under 2014 har trafikutvecklingen delvis följt i samma spår, även om det skiljer sig något åt mellan trafikslagen och transportslagen. Efterfrågan på godstransporter är starkt kopplad till konjunkturutvecklingen, medan efterfrågan persontransporter i allmänt inte är lika konjunkturkänslig.

3.1 Persontransporter

Generellt sett har utbudet av kollektivtrafik² ökat under 2014. Uppgifter från Samtrafikens tidtabellsdata indikerar att både antalet avgångar och körd sträcka ökat något jämfört med föregående år³. Buss är det trafikslaget som är absolut störst mätt i antal avgångar och körd sträcka. Samtliga trafikslag uppvisar dock ökning i antal avgångar och körd sträcka om än från olika nivåer.

Utvecklingen under tidigare år har uppvisat en stark tillväxt i upphandlade tjänster som syftar till att betjäna lokala och regionala marknader med kollektivtrafik. Denna trend förefaller ha hållit i sig även under 2014. Kommersiella aktörer som initierar egen trafik gör ofta det genom att erbjuda tjänster inom fjärrtransporter. Dock finns det indikationer på att den kommersiellt initierade trafiken minskat något i förhållande till den upphandlade trafiken i alla tjänstesegment (lokal och regional, interregional samt internationell)⁴.

Resandet med flyg täcks inte in av samtrafikens data, men utifrån Transportstyrelsens statistik går det även på detta område att se en positiv utveckling. Antalet resande passagerare både inom in- och utrikestrafiken ökade jämfört med 2013 och passagerarantalet (20,3 miljoner) är det högsta någonsin. De största procentuella passagerarökningarna uppvisar Pajala

¹ Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget December 2014.

² Med kollektivtrafik avses här det utbud som redovisas till Samtrafiken. D.v.s. utbud av lokal, regional och interregional kollektivtrafik.

³ Uppgifterna utgår från tidtabellsdata för en specifik vecka respektive år. Under antagande att denna vecka är någorlunda representativ för trafikutbudet under året kan vissa iakttagelser göras.

⁴ Trafikanalys – Utveckling av utbudet av järnväg och regional kollektivtrafik, rapport 2014:14 (mätt som andel av utbudet i tidtabellskilometer).

Airport, Norrköping flygplats, Kristianstad Österlen Airport och Linköping City Airport medan passagerarantalet vid Stockholm Västerås, Karlstad Airport och Stockholm Skavsta Airport har minskat mest. Vad gäller resandet utomlands har resandet till USA, Grekland och Schweiz har procentuellt sett ökat mest, medan Tyskland, Italien och Turkiet har minskat.

Ett annat sätt att mäta trafikutvecklingen är att studera det genomförda transportarbetet. Tillgängliga uppgifter inom persontransporter på järnväg samt sjötransporter under 2014 indikerar en fortsatt tillväxt inom dessa områden men slutgiltig helårsdata kommer först våren 2015⁵. Passagerarantalet inom sjöfarten har inte förändrats mellan 2013 och 2014.

3.2 Godstransporter

Efterfrågan på godstransporter är starkt knuten till utvecklingen av svensk basindustri, vilken i sin tur påverkas av efterfrågan på exportmarknaderna. Utvecklingen av godstransporter med olika trafikslag (järnväg, sjö och vägtransporter) har tidigare år uppvisat en nedåtgående trend. Under 2014 märktes en viss återhämtning på några områden.

Vad gäller järnvägstransporter ökade både transportarbetet och transporterade godsmängder något under de tre första kvartalen 2014 jämfört med motsvarande period föregående år⁶. Uppdelat på inrikes- och utrikestransporter kan det dock iakttas en svag minskning i transporterade godsmängder inrikes, medan godsmängder till utlandet ökar något. Även godshanteringen i svenska hamnar verkar vara på uppgång. Under de tre första kvartalen 2014 ökade utrikesgodshanteringen med 0,5 procent jämfört med samma period under 2013 och den inrikes godshanteringen ökade med 2 procent under motsvarande period. Den flygbefordrade frakten och post ökade något under 2014 jämfört med året innan. Den nedåtgående trenden 2010–2013 för flygtransporterad frakt och post bröts under 2014. Godstransporter via flyg utgör dock volymässigt en väldigt liten andel av de totala transporterade godsmängderna. Mest har gods- och postvolymerna ökat på Stockholm Arlanda och på Malmö Airport, medan volymerna har minskat mest på Göteborg Landvetter Airport.

Inom godstransporter på väg, som under föregående år (2013) uppvisade ett minskat antal lastbilstransporter och ett oförändrat transportarbete, indikerar utvecklingen under 2014 ett liknande mönster. Antalet lastbilstransporter är något lägre de tre första kvartalen 2014 jämfört med motsvarande period året innan. Likaså har lastad godsmängd och transportarbete minskat något.

⁵ Uppgifter av detta slag på helårsbasis publiceras med viss eftersläpning och med delvis olika frekvens mellan olika trafikslag.

⁶ En viss återhämtning kan även skönjas om rullande fyra kvartal används som mätperiod, dvs. de senast tillgängliga fyra kvartalen (kv4 2013 samt kv1-3 2014).

Vad gäller godstransporter och sjöfart har den utrikesgodshanteringen i svenska hamnar ökat marginellt medan den inrikeshanteringen har ökat något mer (2 procent). Det är lasttyperna torrbulk och ro-ro-enheter som representerar ökningen. Samtidigt har det totala antalet anlöp i de svenska hamnarna minskat med 2 procent i en jämförelse mellan de tre första kvartalen 2013 och 2014, vilket tyder på att fartygen som trafikerar svenska hamnar blir större.

4 Nya affärsmodeller skapar dynamik

De företag som på en konkurrensutsatt marknad erbjuder varor eller tjänster som konsumenterna inte efterfrågar kommer med tiden att slås ut. En sådan marknad innehåller därför ett visst mått av förändringstryck som monopolmarknaden ofta saknar. En omreglering syftar ofta till att skapa förutsättningar för ett sådant förändringstryck. Nya affärsmodeller och innovationer förändrar förutsättningarna på marknaden och möjliggör en dynamisk utveckling.

På transportmarknaderna i Sverige kan denna dynamik se olika ut beroende på marknadens särart. Här nämns exempel från luftfarten medan utveckla taximarknaden diskuteras mer djupgående.

4.1 Dynamik på luftfartsområdet

Luftfarten är i huvudsak internationell och många flygbolag bedriver en global verksamhet. Inom EU har medlemsländer gemensamt skapat en inre marknad för lufttransporter. Detta har bl.a. resulterat i att flygbolag ibland har delat upp sin verksamhet med baser i flera EU-länder. Flygbolagen kan på så sätt dra nytta av exempelvis ländernas olika trafikrättigheter med länder utanför EU och olika kostnadsnivåer vad gäller exempelvis lönekostnader, sociala förmåner, avgifter, kostnader för infrastruktur och skatter.

Detta har lett ökad konkurrens på marknaden för lufttransporter. Vissa kritiker hävdar att dessa affärsupplägg med uppdelad verksamhet med hjälp av underleverantörer kan ha påverkan på flygsäkerheten då det är svårt att bedriva ett sammanhållet säkerhetsarbete i företaget.

Kritiker menar dessutom bl.a. att en pilot som är anställd i ett bemanningsföretag eller som är anställd i form av egen företagare har svaga incitament att rapportera driftavvikelse.⁷ Transportstyrelsen har emellertid inte hittills funnit att det finns stöd för sådana slutsatser, se avsnitt 4.3.

4.2 Dynamik på taximarknaden

Den reglerade taximarknaden före omregleringen 1990 innebar brister vad gäller kundservice och effektivitet. Taxiutbudet var lågt med låg servicenivå och det var vanligt med långa väntetider. Dessutom utgjorde den begränsade konkurrensen ett hinder mot utvecklandet av nya affärsidéer.⁸ Vid omregleringen slopades behovsprövningen och taxitaxan släpptes fri. Samtidigt skärptes lämplighetsprövningen av förare och den reglerade taxan ersattes av bestämmelser som innebär att taxan skall kunna vara känd före resan.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning 376/2014 om rapportering, analys, uppföljning av händelser inom civil luftfart.

⁸ Statskontoret Avregleringen av sex marknader. Mål, medel och resultat, 2004:28.

Förväntningarna på regelreformen var flera: att skapa förutsättningar för bättre tillgänglighet, både geografiskt och över dygnet, en effektiv uppdrags- och beställningsverksamhet, utrymme för nya företagsidéer, ny-etablering inom näringen med en prispress nedåt, förbättrad kundservice och en allmänt sett förnyelse av näringen.⁹

Enligt en studie genomförd av VTI har omregleringen lett till att antalet fordon i trafik ökat med nästan en fjärdedel, vilket medfört minskade väntetider för kunderna¹⁰. Transportstyrelsen har också kunnat iaktta att antalet tillstånd att bedriva taxitrafik minskat över åren. För närvarande ligger antalet tillstånd på ca 7600, vilket kan jämföras med ca 8000 år 1990. Antalet fordon anmälda för taxitrafik har fördubblats under perioden, från ca 8000 år 1990 till ca 16500 fordon 2014. Det finns således en trend mot allt fler taxibilar per tillstånd, dvs. att etablerade företag utökar sin fordonsflotta.

På taximarknaden har förändringstrycket, såsom innovation och teknikutveckling, gett upphov till nya företagsformer som kopplar samman transportörer med kunder. Ett uppmärksammat företag är amerikanska Uber vars företagsidé är att tillhandahålla appar i smarta telefoner som möjliggör att kunden och föraren lätt hitta varandra. Affärsmodellen innebär att Uber fokuserar på att leverera en tjänst där den som behöver en taxiresa paras ihop med en taxiförare och bil. Uber äger inga egna bilar och har inga anställda förare. Intäkterna genereras genom att Uber tar betalt dels av förarna (som betalar en viss procent till Uber för att paras ihop med resenären), dels av resenärerna. Bolagets företagsidé har omfamnat av finansiella marknaden som värderat bolaget till cirka 40 miljarder dollar, vilket gör det till ett av de högst värderade privatägda bolagen i världen.¹¹ I Sverige samarbetar ett par hundra åkerier med Uber, vars verksamhet bedrivs i Stockholm och Göteborg¹². Uber har även lanserat båttaxi i Stockholm. Uber kallar tjänsten för UberBÅT och kunden beställer resan via Uber-appen. Enligt egen uppgift är priserna ca 50 procent lägre än för vanlig båttaxi.

Vid sidan av denna verksamhet erbjuder Uber också en samåkningstjänst under namnet uberPOP. Med uberPOP-appen kopplas privata bilägare samman med resenärer. För närvarande ska företaget genomföra tester i Stockholm och Göteborg där utvalda Uberanvändare får tillgång till testversionen i sin Uber-app. Betalning sker direkt från resenärens betalkort som är registrerad i Uber-appen.

I takt med att Uber etablerar verksamhet i flera länder i världen har företaget fått hård kritik från den etablerade taxibranschen som menar att Uber ut-

⁹ Regeringens proposition 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet.

¹⁰ VTI rapport 774 revision 1, Regelförändringar i transportsektorn, 2013.

¹¹ Financial Times, "Uber valued at \$40bn in latest funding round" 2014-12-04.

¹² Affärsvärlden 2014-12-09.

nyttjar kryphål i de lagar som reglerar taxiverksamhet. I september beslutade en regional domstol i Frankfurt att förbjuda företagets verksamhet i hela landet. I november polisanmälde danska Trafikstyrelsen taxiföretaget för att bryta mot passagerarlagen genom att sakna nödvändiga tillstånd. I andra europeiska storstäder rapporteras protester, strejker och blockader från taxiförare som motsätter sig vad man anser vara otillbörlig konkurrens.

Uber väcker reaktioner och föranleder en rad frågor, såsom hur verksamheten bör hanteras av Transportstyrelsen, Skatteverket och Polisen. Finns det skäl att hindra utvecklingen eller bör den istället understödjas?

4.3 Transportstyrelsens reflektioner

Ovan har förändringstrycket beskrivits utifrån exempel från luftfarten och taximarknaden. Det finns motsvarande exempel från andra transportmarknader där nya affärsmodeller och förändrade värdekedjor gett upphov till, åtminstone delvis, nya förutsättningar på marknaden. Till exempel har tjänster dykt upp som effektiviserar kontakterna mellan transportköpare och godstransportör inom vägområdet. Här handlar det om tjänster som underlättar mötet mellan kund och transportör. Positiva effekter av detta är till exempel att tomtransporter kan undvikas. Ytterligare ett exempel på affärsmodeller som skapar dynamik är så kallade samverkansbolag som bildas inom bussbranschen. Inom den lokala och regionala kollektivtrafiken finns en rad bolag som samägs av ett antal mindre bussentreprenörer. Den grundläggande affärsidén är att kombinera det stora bolagets konkurrensstyrka med det mindre företagets lokalkännedom. Konkret innebär detta att resurser och tillgångar i form av exempelvis fordon och personal hos de deltagande företagen tillsammans också kan utgöra en tillgång i det samägda bolaget. Deltagande i exempelvis upphandlingar av kollektivtrafik kräver ofta att det finns långt mer tillgångar än vad som finns tillgängligt i mindre företag. Att lägga samman sina tillgångar och resurser har varit ett sätt för mindre företagen att utveckla konkurrenskraft i förhållande till de stora aktörerna på kollektivtrafikmarknaden.

Nya affärsmodeller kan ge upphov till nya förutsättningar för lagstiftaren. Resultatet av detta kan vara svåra att förutse. Det kan skapa behov av ny lagstiftning, men kan också visa sig ligga i linje med lagstiftarens intentioner. Att flygbolagen ibland använder underleverantörer som dessutom kan ha bas i olika EU-länder är inte regelstridigt. Här kan Transportstyrelsen endast konstatera att de aktuella flygbolagen agerar inom ramen för regelverket och drar nytta av den inre marknaden. Uppdelningen av verksamheten genom att använda underleverantörer innebär fler möjligheter och en ökad flexibilitet som stärker företagets konkurrenskraft. Därmed kan tillgängligheten och den samhällsekonomiska effektiviteten påverkas positivt.

Eventuella arbetsrättsliga konsekvenser ligger inte inom Transportstyrelsens ansvarsområde men bör hanteras inom den delen av EU-lagstiftningen.

Transportstyrelsen följer utvecklingen, nationellt och internationellt. Under 2014 deltog Transportstyrelsen på möten anordnade av Europeiska Kommissionen samt deltog på diskussionsmöte tillsammans representanter från luftfartsmyndigheterna/departement från Danmark, Norge och Finland. Dessutom följde Transportstyrelsen utvecklingen inom området och medias bevakning av frågorna.

Den dynamik som råder på taximarknaden med etableringen av Uber och liknande företag är i flera avseenden positiv och uppfyller på nästan varje punkt de intentioner som lagstiftaren hade när marknaden omreglerades. Med affärsmodellen kan tillgängligheten förbättras, uppdragsverksamheten effektiviseras genom appfunktionen och en prispress nedåt uppstå. Etableringen har otvivelaktigt medfört en förnyelse av näringen. Utvecklingen innehåller emellertid inte bara möjligheter utan även utmaningar.

Företaget Uber har en affärsmodell som kan liknas vid en beställningscentral. Det finns inte någon definition av beställningscentral i taxitrafiklagen eller taxitrafikförordningen men däremot i lagen om gruppundantag för konkurrensbegränsande avtal. Nämnda bestämmelser gäller självklart för de företag som ansluter sig till Uber¹³. Taxitrafiklagen innehåller också bestämmelser om beställansvar¹⁴, det vill säga att den som slutit avtal om transporten, för egen eller annans räkning, bär ansvaret att försäkra sig om att tillstånd och andra förutsättningar är uppfyllda hos transportören. Frågan är om detta beställansvar kan bli aktuellt vad gäller Ubers verksamhet i och med att det är Uber som beställer transportererna.

Transportstyrelsen kan om synnerliga skäl föreligger besluta om undantag från taxameterkravet¹⁵. Vissa av de taxiföretag som är anslutna till Uber har dispens medan andra saknar detta. I allmänhet anges inte anslutning till Uber som skäl vid prövningen av dispensansökan. Myndigheten har därför inte kunskap om hur många av de företag som har dispens som är anslutna till Uber. I två fall har sökande företag uppgivit anslutning till Uber som skäl. Dessa ansökningar har avslagits av Transportstyrelsen då en anslutning till Uber i sig inte är att betrakta som synnerliga skäl.

Den samåkningstjänst som uberPOP representerar är enligt Transportstyrelsens bedömning ett större bekymmer ur kontrollsynpunkt. Transportstyrelsen bedömer att verksamheten är att betrakta som tillståndspliktig taxitrafik i enlighet med taxitrafiklagen, trots att den utförs av privata förare.

¹³ Det vill säga med krav på bland annat taxitrafiktillstånd, taxameterkrav samt straffbarhet för tillståndshavaren om han eller hon anlitar förare som saknar taxiförarlegitimation.

¹⁴ Taxitrafiklag (2012:211) 5 kap, 3§.

¹⁵ Undantaget får ges för högst två år och får förenas med villkor.

Eftersom verksamheten saknar erforderliga tillstånd är detta att likställa vid organiserad svarttaxiverksamhet. Därmed är företagsformen i första hand är en fråga för polisen. Transportstyrelsen skulle gärna se att frågan prövades utifrån rättsgrunderna kring olaga taxitrafik enligt taxitrafiklagen.

Mot bakgrund av att det i förlängningen är oförnuftigt att utesluta nya tjänster som bygger på ny teknik kan det finnas anledning att pröva de nya förutsättningarna på taximarknaden mot existerande lagstiftning. Detta gäller bland annat frågan om beställansvar, hur en tillräcklig skattekontroll kan säkerställas och hur oönskade effekter av ny teknik kan motverkas. Utmaningen för Transportstyrelsen, men också för andra ansvariga myndigheter är att understödja en utveckling som medger att de positiva effekterna kan realiseras i form av ökad kundnytta samtidigt som negativa effekter motverkas.

För närvarande pågår en dialog mellan Transportstyrelsen, Polisen, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten om hur framväxten av dessa typer av tjänster, som delvis berör taximarknaden, ska bemötas på såväl kort som lång sikt i förhållande till gällande regelverk och de transportpolitiska målen.

5 Konkurrensförutsättningar

En del av Transportstyrelsens huvuduppgifter är att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt transportsystem. Det övergripande målet för regeringens näringspolitik är att underlätta för företag att växa och anställa fler. De näringspolitiska insatserna ska även bidra till att uppnå målen i EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning.

På en marknad bör alla aktörer ha samma möjligheter att konkurrera, i annat fall innebär det att konkurrensen snedvrids. Konkurrensförutsättningarna på marknaden kan påverkas av exempelvis avgifter, beskattning, reglering, statsstöd, och underprissättning. Det bör noteras att detta kan förekomma både inom en marknad och mellan olika marknader. Här diskuteras några marknader utifrån deras konkurrensförutsättningar.

5.1 Konkurrensförutsättningar på järnvägsmarknaden

Kapaciteten i det svenska järnvägsnätet är inte sällan begränsad. Enligt en rapport av Trafikverket råder allvarliga kapacitetsbegränsningar i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Situationen är liknande på Södra stambanan, Västra stambanan, Ostkustbanan, Värmlandsbanan, Malmbanan samt Godsstråket genom Bergslagen söder om Hallsberg.¹⁶ En förutsättning för att kunna bedriva järnvägstrafik effektivt är att konkurrensneutral tillgång till spår och gemensamma funktioner för alla operatörer säkerställs. Hur principerna för tilldelning av tillgänglig kapacitet ska gå till finns reglerat i Järnvägslagen (2004:519). Trafikverket fördelar kapaciteten på spåren mellan operatörer som ansöker om tåglägen i en årlig administrativ tilldelningsprocess. Processen resulterar i en tågplan, en tidtabell, som gäller för ett år framåt. Fördelningen av kapaciteten ska ske på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt och ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägskapaciteten ska eftersträvas.

Banavgifter påverkar konkurrensen och utgör en del av regelverket för att få bedriva trafik på det svenska järnvägsnätet. Prissättning av infrastrukturen regleras i Järnvägslagen och principen är att banavgifterna i huvudsak ska utgå ifrån den marginalkostnad trafiken ger upphov till. Det innebär att avgifterna ska motsvara trafikens samhällsekonomiska externa marginalkostnader. Marginalkostnadsprissättning är en transportpolitisk princip som finns reglerad i järnvägslagen, men saknar annars motsvarighet i lagstiftning för andra trafikslag. Regeringen har uppdragit Trafikverket att öka banavgifterna fram till 2025. Regeringens uppdrag tillkom efter att det framkommit att järnvägstrafiken inte fullt ut betalar sina samhällsekonomiska marginalkostnader. I sammanhanget är det viktigt att påpeka att gods-

¹⁶ Trafikverket, Järnvägens kapacitet 2014.

trafikens externa kostnader inte är internaliserade för något trafikslag i dagsläget¹⁷.

Höjda banavgifter medför att tågtrafikens kostnader ökar mer än vägtrafikens, vilket har fått järnvägsbranschen att reagera och kräva en frysning av dessa avgifter. Branschen pekar på att konkurrenskraften även försämras genom tågoperatörernas finansieringsansvar för signalsystemet ERTMS, bristerna i infrastrukturen och förslaget om längre och tyngre lastbilar.¹⁸

Trafikanalys menar att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv på lång sikt inte är önskvärt att endast banavgifterna ökar, utan att det även finns behov av åtgärder för tung trafik på väg¹⁹. En möjlig åtgärd kan t.ex. vara avgifter utformade för att internalisera vägtransporternas externa effekter.

Bristerna i infrastrukturen, framförallt som ett resultat av bristande underhåll, adresserar också särskilt frågan om kvalitetsavgifter. Kvalitetsavgifter infördes 2012 och innebär att den part som orsakar en störning får betala en avgift. Tanken är att med ekonomiska incitament öka driftsäkerheten och säkerställa att kapaciteten i järnvägssystemet utnyttjas på bästa sätt. Transportstyrelsen har under 2014 avrapporterat ett regeringsuppdrag rörande hur tillsynen av systemet med kvalitetsavgifter kan skärpas²⁰.

5.2 Konkurrensförutsättningar på sjöfartsmarknaden

Sjöfartens aktörer, i likhet med luftfartens och i allt större utsträckning även järnvägens aktörer, verkar på en internationell marknad till stor del styrd av internationella regelverk. Konkurrensförutsättningarna skiljer sig dock åt mellan olika länder vad gäller exempelvis utformning av skatteregler, arbetskraftskostnader, möjligheter till finansiella stöd och inriktning på forsknings- och utvecklingsinsatser.

Under 2014 har Transportstyrelsen granskat konkurrensförutsättningarna på den svenska sjöfartsmarknaden samt identifierat en del strukturella hinder, exempelvis i form av reglering, eller marknadsmässiga problem. Myndigheten har intervjuat en rad olika intresseorganisationer och stora aktörer inom sjöfarten för att få kunskap om hur förutsättningarna på marknaden uppfattas av sjöfartsbranschen. Bilden som förmedlas är att konkurrensen på sjöfartsområdet blir allt hårdare. Den globala lågkonjunkturen tillsammans med en ökad konkurrens från andra sjöfartsnationer har inneburit ett ökat fokus på pris och kostnadseffektivitet. Samtidigt upplevs bland annat bristen på samlad sjöfartspolitik och höga sjöfartsrelaterade avgifter som besvärligt för branschen. En ytterligare delegering av tillsyn från Transportstyrelsen

¹⁷ Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är således godstransporter subventionerade.

¹⁸ "Frys banavgifterna nu", Trafikforum 2015-01-22.

¹⁹ Trafikanalys, Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader, rapport 2014.

²⁰ Regeringsuppdrag om avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet – Transportstyrelsens tillsyn av kvalitetsavgifter, TSG 2014-1156

till klassificeringssällskap ses som en rimlig utveckling. Intresseorganisationerna är kritiska till Transportstyrelsens avgifter i förhållande till den service man får, en beskrivning av vad som ingår i myndighetens avgifter efterfrågas. Branschen efterlyser en jämförelse mellan trafikslagen avseende bland annat finansieringsformer och regelkrav för att belysa och åtgärda de konkurrenssnedvridningar som anses råda bland annat vad gäller finansiering av infrastrukturförvaltning. Sammantaget anser de intervjuade att svensk sjöfart har en sämre konkurrenskraft i internationella jämförelser. De senaste årens utflaggning från svenskt register kan tyda på detta.

5.3 Transportstyrelsens reflektioner

Ett effektivt framtagande av tågplan ger grundläggande förutsättningar för ett optimalt genomförande av tågtrafiken. Att denna del fungerar ändamålsenligt är också väsentligt för att åstadkomma en konkurrensneutral och icke-diskriminerande tilldelning av tågslagen. En tågplan med en minimal störningsnivå grundar sig på betalningsviljan för att undvika förseningar hos resenärer och transportköpare. Här har Trafikverket det övergripande och största ansvaret bl.a. genom ansvaret att driva kapacitetstilldelning samt att utforma och debitera ban- och kvalitetsavgifter.

Trafikverkets kapacitetstilldelning har kritiserats hårt under flera år. Transportstyrelsen och andra aktörer har påtalat brister i effektivitet i både själva processen och i hanteringen av tågslagesansökningar, samordning, samråd samt hur banarbeten och prioriteringar behandlas. Granskningen av kapacitetstilldelningen 2014 lyfter särskilt fram problematiken vad gäller avvägningar mellan trafikala behov och behoven av banunderhåll. Med anledning av detta pågår ett stort antal projekt vid Trafikverket för att utveckla kapacitetstilldelningen. Projekten behandlar allt från avgifter, ansökningsförfarande, till stödsystem, optimeringsverktyg och prioriteringar.

Ett effektivt nyttjande av järnvägen kräver även banavgifter som motsvarar den samhällsekonomiska kostnaden för att nyttjandet. Banavgifter som inte prissätts efter marginalkostnader leder till att järnvägstrafiken blir större än vad som är samhällsekonomiskt lämpligt. Enligt Transportstyrelsen förefaller de banavgifter som Trafikverket hittills tagit ut inte motsvara den uppskattade marginalkostnaden för att nyttja den svenska järnvägen, det vill säga de speglar inte fullt ut de uppskattade marginalkostnaderna för drift, underhåll och reinvesteringar m.m. Det har vidare framkommit i Trafikverkets egna analyser att dagens avgiftsstruktur inte förmår påverka beteenden på marknaden. Sammanlagt innebär detta att banavgifterna inte fungerar som ett tillräckligt starkt styrmedel för att förbättra funktionaliteten i järnvägssystemet. Transportstyrelsen kan, som tidigare nämnts, konstatera att Trafikverket under 2014 meddelat att banavgifterna successivt under perioden fram till 2025 ska anpassas till den nivå som järnvägslagen förutsätter.

De synpunkter som kommit från branschen på att banavgifterna bör frysas tills kvaliteten i järnvägssystemet blir bättre kan sägas visa på den utmaning som ligger i att åstadkomma en balanserad strategi för att uppnå de transportpolitiska målen. Höjda banavgifter innebär att transportkostnaderna ökar och kan därmed innebära minskad efterfrågan på järnvägstransporter och en överflyttning av trafik till väg. Å andra sidan innebär avgiftssystemet också att mer resurser kan satsas på underhåll och förbättringar av järnvägssystemet²¹. På lite längre sikt kan förutsättningarna förbättras på ett sätt som kommer företagen till godo²². Företagen kan även gynnas av den differentiering av avgifterna som Trafikverket planerar. Samtidigt visar exemplet på banavgifter också på vikten av att åstadkomma en balanserad utveckling inom alla trafikslag. En höjning av banavgifter, utan att på motsvarande sätt adressera de samhällsekonomiska kostnaderna för godstransporter på väg, riskerar att leda till en långsiktigt suboptimal lösning. Det betyder att en överflyttning av godstransporter från järnväg till väg ur ett samhällsekonomiskt perspektiv inte är önskvärd då hänsyn också måste tas till de klimatpolitiska målen. Transportstyrelsen har under 2014 på uppdrag av regeringen redovisat hur myndigheten ska effektivisera tillsynen av de s.k. kvalitetsavgifterna²³. Kvalitetsavgifter är en del av ovan nämnda banavgifter. I detta uppdrag redovisas också Transportstyrelsen syn på hur en mer operativ strategi för tillsyn och övervakning av järnvägsområdet bör se ut.

Vad gäller den svenska sjöfartens konkurrensförutsättningar kan konstateras att antalet svenskflaggade fartyg trendmässigt minskar, även om år 2014 tycks ha inneburit ett visst trendbrott med avstannande utflaggning. Samtidigt ökar antalet svenskkontrollerade fartyg. I en rapport från Trafikanalys konstateras att konkurrensvillkoren för svensk sjöfart förbättrats på vissa punkter under 2013, men att konkurrensvillkoren som helhet är till nackdel för Sverige²⁴. Baserat på de synpunkter som har framkommit från branschen har Transportstyrelsen identifierat ett antal områden som ska utredas och analyseras vidare.

Sjöfartsbranschen efterlyser en ökad delegering av myndighetsuppgifter till klassificeringssällskap. Här kan nämnas att Transportstyrelsen har kartlagt områden som skulle kunna vara aktuella för delegering i framtiden. Syftet med att delegera uppgifter är effektivisering, ökad flexibilitet och därmed minskade kostnader för myndigheten, medborgare och näringsliv. För detta måste myndigheten anpassa de föreskrifter och system som krävs. En eventuellt utökad delegering kommer att innebära att svenska redare i stället för att betala en avgift till Transportstyrelsen i högre utsträckning kommer

²¹ Intäkterna från banavgifter ska oavkortat gå till drift, underhåll och reinvesteringar.

²² Trafikverkets analys omfattade inte en värdering av denna effekt.

²³ TSG 2014-1156.

²⁴ Svensk sjöfarts internationella konkurrensvillkor, rapport 2014:2.

att betala för de tjänster klassificeringssällskapen utför på myndighetens uppdrag. Eftersom myndigheten behåller ansvaret för uppgifter som har delegerats uppstår måste det säkerställas att den egna kompetensen inom tillsynsområdet behålls, vilket kan behöva innebära viss dubbelbemanning av inspektörer på vissa områden.

6 Marknadstillträde

Före omregleringarna var transportmarknaderna ofta offentliga monopol, där nya företag hade mycket begränsade möjligheter att få tillträde och där konsumenternas inflytande var begränsat. När etableringshindren avlägsnas skapas förutsättningar för marknadstillträde och resenärerna ges en möjlighet att själva välja mellan olika tjänster och företag. Konkurrens och valfrihet uppstår sällan omedelbart efter reformen, utan tar tid. Den tidigare styrda marknaden saknar i allmänhet rutiner för hur exempelvis tillgången till infrastrukturen och bytespunkter ska fördelas.

På en marknad som präglas av fullständig konkurrens råder fritt inträde för företag till marknaden, vilket betyder att det saknas väsentliga hinder (såsom stora kostnader eller invecklad administration). Få transportmarknader bär prägelse av detta, utan ett marknadstillträde förutsätter inte sällan omfattande resurser. Stora kostnader för fordon eller infrastruktur medför höga inträdesbarriärer (eller trösklar) på marknaden. Barriärerna behöver inte nödvändigtvis utgöras av kostnader som är direkt förknippade med fordon eller infrastruktur. Relevant är också tillgång till beställningscentraler, tillgång till onlinesystem för biljettförsäljning eller tillgång till bytespunkter. Om barriärerna är höga riskerar marknaden att präglas av låg konkurrens, eftersom det endast är ett fåtal aktörer som kan hantera de villkor som krävs för att verka på den aktuella marknaden. I det här kapitlet diskuteras och exemplifieras några marknader utifrån deras skilda villkor för marknadstillträde.

6.1 Låga trösklar

Typexemplet för en transportmarknad med låga trösklar är taximarknaden. Det är relativt enkelt och billigt för nya företag att träda in på marknaden: i princip räcker det med en bil med taxameter, taxiförarlegitimation och Transportstyrelsens tillstånd till taxitrafik. Branschen består av många förhållandevis små företag och de flesta är anslutna till beställningscentraler.

På taximarknaden råder idag ett konkurrenstryck som medfört kortare väntetider och en ökad tillgänglighet för kunderna. Samtidigt har priserna stigit mer än aktuella index. En förklaring till att priserna har stigit kan vara att den tidigare monopolisten förut kunde dimensionera antalet bilar efter förväntad efterfrågan. Därmed kunde beläggningen ständigt vara hög. Men eftersom överkapacitet sänktes uppstod tidvis långa väntetider. Omregleringen kan även ha medfört att eventuella stordriftsfördelar försvann när marknaden delades upp mellan flera aktörer.

På taximarknaden finns också andra problem som förhindrar perfekt konkurrens och samhällsekonomisk effektivitet. Ett av huvudproblemen är att

marknaden kännetecknas av asymmetrisk information²⁵. Efter omregleringen råder fri prissättning och priset bestäms av taxiföretaget. Resenärernas okunskap om hur prissättningen kan variera har bidragit till att vissa taxiföretag kunnat ta orimligt höga priser. Sedan år 2000 finns krav på prisinformationsdekal som ger ett jämförpris på taxiresan, och från och med 2015 ska bindande prisuppgift lämnas före färd om jämförpriset för resan överstiger 500 kr. En undersökning av taxiresenärers uppfattning av taxipriser visar att andelen taxiresenärer som känner till att det ska finnas en synlig dekal med prisinformation är hög, men att endast 25 procent läste prisinformationen innan de klev in i taxin. Undersökningen visar vidare att andelen taxiresenärer som känner sig lurade på priset är lågt²⁶.

En av följderna av omregleringen av det svenska inrikesflyget 1992 var att företagsformen flygreseorganisatörer utvecklades på den svenska inrikesmarknaden. Utgångspunkten för dessa är att utifrån en lokal anknytning övervinna de trösklar och hinder som vanliga nystartade flygbolag möter. Verksamheten består i att organisera flygtrafik genom att sluta avtal med flygbolag som genomför flygtransporter för egen räkning. Företagets verksamhet består i att planera och sälja flygresor i eget namn utan att själva vara flygbolag. Flygresan utförs av ett kontrakterat flygbolag och flygreseorganisatören behöver därmed inte Transportstyrelsens godkännande för sin verksamhet. Exemplet med flygreseorganisatörer visar hur det är möjligt att överbygga luftfartens höga trösklar att etablera och organisera trafik på linjer där konkurrens annars saknas. Under senare år har antalet flygreseorganisatörer ökat.

6.2 Höga trösklar

Konkurrensen inom långväga trafik på järnväg har hittills varit mycket begränsad. Den trafik som tillkommit efter marknadsöppningen 2010 har ofta varit kompletterande trafik eller inriktade på vissa nischer. En ny aktör inom den interregionala trafiken, MTR, planerar att under 2015 köra trafik på sträckan Stockholm-Göteborg och det är första gången som SJ möter verklig konkurrens på en av sina viktigare sträckor.

Den svaga konkurrensen har föranlett Transportstyrelsen att särskilt studera de förutsättningar som råder för att etablera verksamhet på de svenska spåren. En viktig förklaring är det saknas en konkurrensneutral tillgång till fordon. Tillsamman förvaltar de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, AB Transitio, SJ, Green Cargo och Trafikverket 72 procent av dragfordonen. Det betyder att offentligt kontrollerade verksamheter på järnvägsmarknaden är överlägset dominerande när det gäller fordonsinnehav. För ett företag

²⁵ Asymmetrisk information innebär att två avtalsparter har tillgång till olika förhandsinformation.

²⁶ Prissättning och prisinformation vid taxiresor. Intermetra undersökningar för Transportstyrelsen. September 2014.

innebär detta ett väsentligt hinder för marknadsinträde. Dessutom har få aktörer har tillräckliga resurser för att kunna investera i moderna lok och vagnar som uppfyller kraven på teknisk utrustning.

Denna bild framträder även i andra studier. Enligt en granskning genomförd vid Centre for Transport Studies råder stora svårigheter att skaffa rullande materiel på järnvägsmarknaden. Tågoperatörer som vill in på marknaden uppgav att detta var ett avgörande hinder för marknadsinträde²⁷. Europeiska kommissionen har funnit att 60 procent av aktörerna inom EU anser att bristen på tillgängliga fordon påverkade kvaliteten på passagerartransporter på järnväg.²⁸

Men vägen till marknadsetablering är lång även om järnvägsföretaget lyckas få tillgång till fordon. När väl företaget har en affärsplan och säkrat personal, ska tillstånd sökas och sedan kapacitet och tjänster säkras. För att få utföra järnvägstrafik krävs tillstånd vilket innebär att verksamheten måste uppfylla de krav som framgår av järnvägslagen. Kraven är en viktig förutsättning för att bibehålla en hög säkerhet på marknaden men de utgör samtidigt ett hinder för nya aktörer som vill in på marknaden. Att det råder en begränsad tillgänglighet av infrastruktur på områden som har ett högt kapacitetsutnyttjande utgör också en inträdesbarriär för nya aktörer. Transportstyrelsens har kunnat konstatera att det tar åtminstone två år av förberedelser innan ett nytt företag är på spåret²⁹. Planeringstiden är således lång samtidigt som det råder kapacitetsbrist i järnvägsnätet. Utöver dessa hinder möter ett utmanande företag problemet att skapa eller få tillgång till en försäljningskanal. Under våren behandlade Konkurrensverket en anmälan från MTR, som anser att SJ:s vägran att bevilja MTR tillträde till försäljning av biljetter via webbsidan sj.se utgör ett missbruk av dominerande ställning. Efter utredning avskrev Konkurrensverket ärendet från vidare handläggning.³⁰

Ett annat exempel med höga inträdesbarriärer och asymmetrisk information är marknaden för flygtrafikledningstjänst. Förutom en viss eftersläpning i fråga om ersättningen från det gemensamma avgiftssystemet för undervägsavgifter får en ny leverantör som övertar verksamheten från den förra monopolisten inte tillgång till samma information vad gäller driften av enheten, vilket kan komplicera i samband med beräkning av anbudet till upphandlingsprocessen.

²⁷ Roger Pyddoke, VTI, Inträdes hinder och flaskhalsar för en öppen marknad för persontransporter på järnväg, 2011.

²⁸ Europeiska kommissionen, Further action at European level – report prepared for European Commission, november 2012

²⁹ Transportstyrelsen, Etablering av verksamhet på den svenska marknaden för järnvägstransporter, TSJ 2013-2412.

³⁰ Konkurrensverket, dnr 178/2014.

Bristande tillträde till gemensamma funktioner har framhållits av flera kommersiella kollektivtrafikföretag som ett viktigt marknadshinder, såväl tillträde till stationer/kajer, bytespunkter som informations- och biljett-system. Det finns ett stort behov, särskilt bland mindre aktörer, att finnas med i dessa system på samma villkor som större kollektivtrafikföretag.

Att resenären ska få fullständig tillgång till information kring utbud samt med lätthet kunna beställa, betala och validera sin biljett kräver sunda konkurrensförhållanden. För att skapa det bedömer Transportstyrelsen att det är av vikt att det finns system med dessa funktioner som är neutrala gentemot alla operatörer. För att främja kvalitet och innovation inom området vore det även bra med konkurrens mellan olika system.

Transportstyrelsen har deltagit i arbetet med Näringsdepartementets utredning om biljett- och betalsystem³¹ som startades under år 2014 med anledning av att branschen behöver ta ytterligare ett steg för att förenkla för resenären, dels att resa över administrativa gränser men även att underlätta för sällanresenärer och turister att boka och betala sin resa. Branschen har kommit relativt långt själva, men det finns ett antal oklarheter och om det finns ett behov kan åtgärder från statens håll för att påskynda processen eventuellt behöva sättas in. Resrobot har nyligen infört en möjlighet att köpa biljett för hela resan oavsett om den består av fler delresor med olika leverantörer. Transportstyrelsen kommer att besvara remissen under våren 2015.

6.3 Transportstyrelsens reflektioner

Som nämnts innebär in- och utträde på transportmarknaderna ofta höga kostnader vilket försämrar konkurrensmöjligheterna: potentiella konkurrenter får svårt att utmana etablerade producenter. Men förutsättningarna ser olika ut på de olika marknaderna.

Låga trösklar på taximarknaden innebär ett starkt förändringstryck. Samtidigt medför låga trösklarna möjligheten för oseriösa taxiåkare att träda in på marknaden med en prissättning som av resenären kan uppfattas som oskälig. Det är mycket svårt att uppskatta hur stort med överprissättning är, men det är en vanlig uppfattning att problemet är som störst i storstadsregionerna och främst i Stockholm. Transportstyrelsen menar att problemet kan utgöra ett skäl till ett offentligt ingripande. Transportstyrelsen har alltsedan 2010 bevakat och föreslagit åtgärder rörande prisinformation för taxiresor. I flera steg har detta inneburit att regelverket runt prisinformation för taxiresor skärpts (senaste regelförändringen infördes 1 januari 2015). Att Transportstyrelsen valt denna strategi har sin bakgrund i att myndigheten i ett flertal uppföljningar noterat att problemet kvarstår, främst i storstadsregionerna. Ett alternativ till reglering av prisinformation är att införa en

³¹ DS 2015:1, Res lätt med biljett, Åsa Vagland. Departementsskrivelsen är på remiss till våren 2015.

reglering av högsta jämförpris. Detta vore en betydligt mer kraftfull åtgärd. Myndigheten bedömer emellertid att en sådan åtgärd strider mot de intentioner som låg bakom omregleringen av taximarknaden. Transportstyrelsen har därför valt att arbeta med ett regelverk som säkerställer att kunden får den information som behövs för att kunna avgöra om ett pris är rimligt eller inte.

Järnvägsmarknaden, både inom person- och godstransporter, kännetecknas av kännetecknas av höga trösklar, vilket riskerar att medföra att förändringstrycket blir lågt. Avsaknaden av jämbördiga aktörer innebär att konkurrenstrycket på marknaden riskerar att bli låg. Som myndighet har Transportstyrelsen en viktig uppgift att medverka till att trösklarna inte är onödigt höga. Utöver interna åtgärder som handlar om att effektivisera ansökningsprocedurer³² verkar Transportstyrelsen också med de instrument som finns tillgängliga för myndigheten för att främja konkurrens och effektivitet på järnvägsmarknaden. Transportstyrelsen har t.ex. rörande tågplaneprocessen förelagt Trafikverket på ett antal punkter. Föreläggandet rör bland annat hur Trafikverket hanterat konflikthantering, dokumentation och kommunikation av förändringar i tåglägesansökningar samt tydligheten i processen avseende beslut vid tvistlösning, överbelastning och användande av prioriteringskriterier.

När det kommer till reflektioner kring flygtrafikledningstjänsten måste Transportstyrelsen följa EU-regelverket som gäller för beräkning av kostnader och ersättning från systemet för undervägsavgifter. Dessutom finns det konkurrensrättsliga regler att följa i samband med upphandlingsprocessen. Transportstyrelsen kan inom ramen för befintligt regelverk omfördela kostnader i viss utsträckning när en leverantör övertar driften av en flygtrafikledningseenhet från en annan leverantör, men kan när det gäller upphandlingsprocessen enbart belysa problematiken kring asymmetrisk information när en marknad avregleras.

³² Myndigheten har en målsättning om att tillståndsansökningar ska ta högst 4 månader.

7 Tillgänglighet

Genom ökad konkurrens skapas förutsättningar till ökad samhällsekonomisk effektivitet och tillväxt, och för kunden lägre priser och bättre service. Konkurrensutsättning av en marknad medför ofta att tillgängligheten påverkas. I en del fall motiveras reformen med att tillgängligheten kommer att förbättras. I andra fall finns farhågor för att tillgängligheten kan försämrans när marknaden ensamt tillåts bestämma under vilka förutsättningar en tjänst kommer att produceras. Här ska vi granska några exempel på hur tillgängligheten utvecklats på några omreglerade transportmarknader.

7.1 Tillgänglighet med inrikesflyg

Transportstyrelsen tar varje år fram en tillgänglighetsrapport för luftfarten, där tillgänglighet och åtkomlighet från ett antal flygplatser studeras. Med utgångspunkt från tidtabellsuppgifter för en utvald dag beräknas hur lång tid det är möjligt att vistas på destinationsorten vid ett dagsbesök från svenska flygplatser. Uppföljningen visar att både tillgängligheten och åtkomligheten i Sverige försämrades under 2014, precis som under föregående år.³³

Utvecklingen är inte självklart kopplad till omregleringen av inrikesflyget 1992 eftersom det inte går att säga hur tillgängligheten inom luftfarten skulle ha utvecklats i det fall reformeringen av marknaden uteblivit. Enligt en rapport av VTI hade utvecklingen förmodligen inte varit särskilt annorlunda utan reformen och rapporten pekar på att konkurrensen skärpts mellan luftfarten och järnvägen³⁴. Ur ett resenärsperspektiv är det möjligt att den försämrade tillgängligheten på luftfartsområdet har ersatts med förbättrad tillgänglighet på företrädesvis järnvägsområdet. Kundnyttan skulle i så fall kunna vara opåverkad av omregleringen. Hur tillgängligheten och åtkomligheten faktiskt har förändrats för resenären är oklart och behöver utredas närmare. En granskning visar att järnväg ofta inte är ett rimligt alternativ vid flera flygplatser (eller städer) där tillgängligheten försämrats som mest.

7.2 Tillgängligheten efter omreglering av fordonsbesiktningen

Statligt ägda Svensk Bilprovning hade monopol på att besikta bilar före omregleringen 1 juli 2010. I regeringens proposition som låg till grund för omregleringen av marknaden för fordonsbesiktning framhölls utförsäljningen och uppdelningen som ett sätt att skapa förutsättningar för en väl fungerande marknad med effektiv konkurrens. Detta skulle främja ett rationellt och kostnadseffektivt besiktningsförfarande.³⁵ En granskning som föregick omregleringen visade att tillgängligheten i Sverige var jämförelsevis låg vad

³³ Transportstyrelsen, Tillgänglighet och åtkomlighet med flyg, orsaker och konsekvenser, 2005-03-05.

³⁴ VTI rapport 774 revision 1, Regelförändringar i transportsektorn, 2013.

³⁵ Regeringens proposition 2009/10:32

avser stationstäthet, öppettider och möjlighet till drop-in³⁶. I Finland och Danmark medförde omregleringen av denna marknad att antalet besiktningstationer tredubblades. En ökad tillgänglighet var därför en av de viktigaste potentiella fördelar som konkurrensutsättning skulle medföra. Samtidigt fanns det vissa farhågor att reformen skulle kunna leda till färre stationer och höga prisnivåer i glesbygd.

Transportstyrelsens uppföljning under året visar att antalet besiktningstationer för lätta fordon ökat från 314 till 380, vilket motsvarar en ökning med 21 procent. Samtidigt stängdes tre stationer. Besiktningföretaget ClearCar AB har fortsatt valt att etablera stationer i kommuner som tidigare saknade besiktningstation. Exempel på sådana kommuner är Askersund, Degerfors, Ockelbo, Orust, Oxelösund och Örkelljunga. Antalet besiktningstationer för lätta fordon i Sverige har fördubblats sedan omregleringen halvårsskiftet 2010. Den geografiska tillgängligheten har totalt sett ökat genom att flera stationer har öppnats, dock har det inte skett någon större förändring vad gäller den tidsmässiga tillgängligheten (stationernas öppettider). Transportstyrelsen har noterat att antalet morgonöppna stationer ökat under 2014 medan antalet kvällsöppna har minskat. Kopplat till tillgänglighetsaspekten har det även under året lanserats olika typer av tjänster som underlättar för kunderna i samband med bokning av besiktning och vid själva besiktningstillfället³⁷.

Transportstyrelsen följer löpande dels företagens listpriser för besiktning av olika fordonstyper, dels gör myndigheten en beräkning av snittpriser två gånger per år. Priset är högst i storstäderna och lägst i glesbygdskommuner och kommuner i glesbefolkade regioner. Transportstyrelsen har idag ingen direkt förklaring till varför prisbilden ser ut som den gör i jämförelsen mellan storstad och glesbygd. En teori är att priskänsligheten helt enkelt är lägre i storstad.

Konkurrensen har ökat under året, men den varierar över landet. I och kring storstäderna har antalet stationer ökat och öppettiderna förlängts. På många orter har omregleringen inte lett till att den faktiska konkurrensen ökar. I exempelvis Norrlands inland har det lokala monopolet kvarstått men med ny huvudman. I landets glest befolkade delar är konkurrensen mellan företag visserligen låg, men tillgängligheten är god.

7.3 Transportstyrelsens reflektioner

En omreglering av en marknad kan påverka tillgängligheten på olika sätt beroende på rådande förutsättningar och hur marknadsöppningen utformas.

³⁶ Översyn av fordonsbesiktningmarknaden i Sverige (dnr N2007/8048/TR).

³⁷ T.ex. en webbtjänst som gör det möjligt för kunden att söka besiktningstationer utifrån registreringsnummer, ort eller postnummer. Andra exempel är olika typer av SMS-tjänster som underlättar vid köandet inför genomförandet av besiktningen.

Transportstyrelsen har kunnat konstatera att tillgängligheten på luftfartsområdet förefaller ha försämrats, men analysunderlaget behöver förbättras för att medge några säkra slutsatser. Transportstyrelsen planerar att omarbota sin tillgänglighetsmodell och överväger att infoga fler trafikslag i modellen, då syftet är att bedöma den faktiska tillgängligheten för resenären och godstransportköparen.

Transportstyrelsens uppföljning av marknaden för fordonsbesiktning har inte kunnat bekräfta de farhågor och risker som har funnits både före och efter omregleringen rörande låg tillgänglighet i form av färre stationer och höga prisnivåer i glesbygd. Istället förefaller reformen ha resulterat i en välfärdsvinst, där flexibla besiktningstider tillfredsställer kunder med hög betalningsvilja.³⁸ De problem som iakttagits på marknaden är inte kopplade till tillgänglighet utan rör ackreditering av företag, certifiering av personal och tillgång på utbildad personal. Även om det inte råder direkt konkurrens över hela landet så bör utvecklingen ligga i linje med de intentioner för för- anledde omregleringen.

Under 2014 har Transportstyrelsen begärt in uppgifter från besiktning- företagen om hur företagens certifierade tekniker fördelar sin tid. Detta är ett första steg i att studera produktivetsförändringen över tid i branschen. Resultatet pekar på att den huvudsakliga produktiva arbetstiden läggs på fordonsbesiktningar föreskrivna av Transportstyrelsen. Resterande tid ägnas åt frivilliga produkter/tjänster och besiktningar föreskrivna av andra myndigheter. Granskning och resultat ska betraktas som början på en längre mätserie och det är därför för tidigt att dra omfattande slutsatser från detta material.

³⁸ Den svenska fordonsbesiktningen – regleringens existensberättigande och välfärdseffekter av reformen, nr 5 2014 årgång 42.

8 När det offentliga och kommersiella krockar

Den interregionala kollektivtrafiken har länge varit föremål för planering och politisk styrning. Staten har tillsett att lönsamma linjer subventionerat olönsamma och har även med statliga medel subventionerat vissa sträckor. Idag har emellertid konkurrens fått en ökad betydelse och det råder fri etableringsrätt av kommersiell kollektivtrafik.

Sedan 2012 har Sverige en ny kollektivtrafiklag som bygger på och kompletterar EU:s kollektivtrafikförordning. Den nya lagen är ett trafikslagsövergripande regelverk för den lokala och regionala kollektivtrafiken, och omfattar trafik på väg, järnväg och vatten. I beslutet om en ny kollektivtrafiklag kritiseras tidigare kollektivtrafikplanering för att det ofta var svårt att skilja på trafikhuvudmännens två roller som behörig myndighet och kollektivtrafikföretag. Ett övergripande syfte med omregleringen var att åstadkomma en mer dynamisk kollektivtrafikmarknad där utbudet av kollektivtrafik på väg ökar och konkurrensen skärps. Detta för att gynna såväl resenärer som kollektivtrafikens aktörer, vilka tillåts agera friare och mer innovativt. I reformen regleras inte närmare tillträdet till gemensamma funktioner. Trafikanalys har haft regeringens uppdrag att utvärdera den nya lagstiftningen på kollektivtrafikområdet (1 januari 2012).

8.1 Förutsättningar för att bedriva kommersiell trafik

Under 2014 har Transportstyrelsen uppmärksammat olika svårigheter som uppstår i gränsytan mellan det kommersiella och den allmänna upphandlade trafiken på kollektivtrafikmarknaden. Det handlar både om möjligheter för kommersiella initiativ att driva verksamhet jämte upphandlad trafik, men även den upphandlade trafikens expansion på den interregionala arenan. Myndigheten har bland annat genomfört intervjuer med ett urval av de kollektivtrafikföretag inom väg och järnväg som bedriver kollektivtrafik kommersiellt.

De kommersiella aktörerna upplever att samarbeten mellan kollektivtrafikmyndigheter för att etablera regional trafik över länsgränser innebär ett hot för dem och att risken finns för undanträngning av befintlig kommersiell trafik. Under året har till exempel SJ AB överklagat ett beslut om allmän trafikplikt i mälardalsregionen av denna anledning.

Regional och länsgränsöverskridande tågtrafik i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas regi ökar. I dagsläget finns det några etablerade regionala trafiksystem med ett utbud som gör att de blir intressanta även för interregionala resor, det vill säga att de i några fall konkurrerar med kommersiell fjärrtågtrafik. Till exempel drog SJ in sin trafik på västkustbanan pga. bristande lönsamhet när Öresundstågtrafiken utvidgades. Resultatet av

länshuvudmannens trafikeringsrätt blev då mindre valfrihet vad gäller operatörer och tågprodukter³⁹.

Trafikanalys utvärdering av marknadsöppningen i den regionala kollektivtrafiken visade att det inte skett så stora förändringar som det fanns förhoppningar om. Utvärderingen ifrågasätter om resultatet sett till förutsättningarna kunde ha blivit på något annat sätt. Vissa väsentliga områden av stor betydelse för reformen hade inte hanterats i lagstiftningen, detta gäller exempelvis frågor rörande biljettsystem och bytespunkter. Vidare tillkom inte en konkret reglering för hur kommersiell och upphandlad trafik skulle samexistera, det vill säga innebörden av ”otillbörlig undanträngning”. Trafikanalys menar att det begränsade intresset för kommersiell etablering inte är förvånande eftersom den största delen av trafiken är subventionerad, vilket gör det svårt för kommersiella alternativ att konkurrera med existerande trafik. Man konstaterar också att det är något tidigt att uttala sig om effekterna, hittills har 24 linjer startats på tre år, varav en färja och 12 bussar finns kvar (framförallt flygbussar).⁴⁰

Kollektivtrafikmarknaden på vatten är en liten marknad. Tillsynen av kollektivtrafiken har visat att det har varit en betydande underrapportering av information om utbudet till Samtrafiken och det är fler trafikutövare av såväl kommersiell som upphandlad kollektivtrafik på vatten än vad som tidigare varit känt⁴¹. Merparten av kollektivtrafik på vatten i Sverige är upphandlad. Den kommersiella kollektivtrafiken på vatten bedrivs framförallt av små företag och är starkt säsongsbetonad samt huvudsakligen koncentrerad till skärgårdsregioner. Utländska operatörer har även börjat intressera sig för kollektivtrafik på vatten, vilket det finns exempel på i Stockholms skärgård.

Marknaden för kollektivtrafik på vatten har hittills kännetecknats av låg rörlighet med höga inträdesbarriärer och svårigheter till vidareförsäljning av fartyg eftersom val av fartygets alternativa användningsområden är begränsat. Kommersiella aktörer upplever att de inte får samma förutsättningar som den upphandlade trafiken, vilket beskrivs i det följande.

Kollektivtrafiken på vatten i Stockholms län har uppmärksammats den senaste tiden i samband med att upphandlingen av sjötrafiken i Stockholms skärgård avbröts år 2013 och den befintliga skärgårdstrafiken sker nu med interimsavtal till år 2016-2017. Konkurrensverket har haft ett ärende gällande upphandlingsförfarandet, vilket dock senare avslogs i en prövning av förvaltningsrätten. På grund av periodvis låg potential för kommersiell trafik

³⁹ Det bör dock noteras att SJ senare beslutade att återuppta trafiken på västkustbanan.

⁴⁰ Trafikanalys, En förbättrad kollektivtrafik – Utvärdering av två reformer, Rapport 2014:13.

⁴¹ Innan tillsynen påbörjades uppgick antalet aktörer som anmält att de bedrev kollektivtrafik på vatten till omkring ett 30-tal och efter tillsynen har dessa ökat med ett 15-tal. De flesta av de tillkommande bedriver kommersiell kollektivtrafik då den upphandlade trafiken redan har anmälts av den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

i Stockholms skärgård fattade trafiknämnden beslut om allmän trafikplikt, under en tioårsperiod, i Stockholms skärgård och upphandlingsprocessen av denna kollektivtrafik har därmed påbörjats. Beslutet om allmän trafikplikt ses av vissa kommersiella operatörer med oro pga. svårigheter att möta upphandlingskraven gällande exempelvis fartyg och kapacitet men även pga. att tiden från tilldelningsbeslut till trafikstart är för knapp för att vidta nödvändiga anpassningar. Dessutom upplever de stora svårigheter att bedriva kommersiell trafik vid sidan av upphandlad, vilket delvis kan bero på att trafik upphandlas med krav på året-runt-trafik och därmed riskerar tränga undan kommersiell trafik med exempelvis lägre biljettpriser under den period (företrädesvis under perioden juni-augusti) och på de sträckor där det är fullt möjligt att bedriva kommersiell trafik.

Trafiknämnden i Stockholms län har även beslutat om ett antal villkor för upphandlingsarbetet, vilket innebär ett större ansvar för entreprenörerna som kommer att få ersättning för genomförd trafik och för underhåll av båtarna. Det ges även incitament för att öka antalet nöjda resenärer. Kollektivtrafik på vatten i Stockholm kan förväntas öka i och med att trafiknämnden har godkänt tre nya pendelbåtlinjer med planerad trafikstart 2016.

På luftfartsområdet har Trafikverket beslutat att avbryta upphandlingen av flyglinjen Gällivare-Stockholm/Arlanda för perioden 2015-2019, då två flygbolag har visat att de står i begrepp att utöva bärkraftig regelbunden flygtrafik på berörda linjer. Även på linjen Arvidsjaur-Stockholm/Arlanda utförs trafiken på kommersiell basis och denna ingår därför inte i anbuds-förfarandet⁴².

8.2 Transportstyrelsens reflektioner

I den bästa av världar råder en klar skiljelinje mellan privat och offentlig sektor eftersom målen och villkoren ser olika ut för respektive sektor. Beve- kelsegrunderna kan dock vara olika beroende på vem det är som initierar trafiken. Utbudet av upphandlad trafik grundar sig på politiska beslut som i princip vilar på samhällsekonomisk grund. Den kommersiella trafiken skall vara företagsekonomiskt lönsam och beslutas av respektive företagsledning. Företagsekonomiskt lönsam trafik är oftast också samhällsekonomiskt lön- sam medan motsatsen sällan gäller eftersom taxan ofta är subventionerad. Offentligt finansierade företag har inte de kommersiella företagens mål om vinstmaximering, utan politiska mål som till exempel tillgänglighet och kvalitet. Ur samhällelig synpunkt behöver dock dessa två olika former av trafik inte nödvändigtvis vara oförenliga med varandra. Tvärtom kan ett utbud av kommersiell trafik jämte ett samhällsköpt utbud snarare leda till en

⁴² Allmän trafikplikt finns även för sträckan Arvidsjaur – Arlanda, men där har operatören Nextjet anmält att de kör sträckan kommersiellt enligt den allmänna trafikplikten. Nextjet kombinerar den kommersiella sträckan Arvidsjaur-Arlanda med den avtalade sträckan Lycksele-Arlanda så att sträckan trafikeras Arvidsjaur-Lycksele-Arlanda Källa: Trafikverket, beslutsunderlag daterat 2014-02-14.

positiv effekt för samhället som helhet. Det kan däremot, enligt Transportstyrelsen, finnas anledning att överväga hur dessa båda former ska kunna samspela med varandra på bästa sätt. Detta särskilt mot bakgrund av att den upphandlade trafiken expanderat kraftigt de senaste åren. Av förarbetena till både avregleringen av persontrafiken på järnväg samt i förarbetena till kollektivtrafiklagen framgår att det är angeläget att båda formerna kan finnas. Hur denna samexistens skulle gå till kom dock aldrig till konkret uttryck i lagtext. I förarbetena uttrycktes istället att samspelet skulle utgå från ett hänsynstagande från det offentligas sida som grundade sig i ett antal kriterier. Det finns emellertid ett antal risker med den nuvarande utvecklingen. Riskerna innebär att trafikutbudet, åtminstone på sikt, utvecklar sig på ett sätt som inte ligger helt i linje med intentionerna bakom avregleringen av kollektivtrafiken. Konkurrensen från upphandlad interregional trafik kan på sikt urholka underlaget för kommersiell trafik.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har ett stort ansvar både vad gäller den ovan beskrivna interregionala expansionen och avvägningar vad gäller utvecklingen av kollektivtrafiken inom en region eller län. Transportstyrelsen har under året både genom marknadsövervakning och genom tillsyn granskat olika typer av beslutsunderlag i dessa myndigheter. Särskilt fokus har legat på de överväganden som gjorts rörande olika alternativ (däribland kommersiella) att uppnå målsättningar med kollektivtrafiken. Transportstyrelsens övergripande bedömning är att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna på vissa punkter inte lever upp till lagens intentioner. Detta gäller bland annat frågan rörande kommersiella alternativ i kollektivtrafiken. Transportstyrelsen har därför valt att fördjupa granskningen på detta område och titta närmare på de regionala kollektivtrafikmyndigheternas s.k. marknadsanalyser⁴³.

Kollektivtrafikmarknaden på vatten är ett exempel på en marknad som är aktuell dels på grund av att utländska operatörer börjat intressera sig för exempelvis trafik i Stockholms skärgård och dels på grund av att den bör utvärderas utifrån att den relativt nyligen inkluderades i lagen om kollektivtrafik. Ett antal faktorer som exempelvis avtalslängder i samband med upphandlingar och upphandlingskrav, tillträde till kajer och tillgång till biljett- och betalsystem samt biljettpriser behöver eventuellt undersökas ytterligare för att kunna uttala sig mer om marknadens förutsättningar.

⁴³ Dessa marknadsanalyser är ett viktigt underlag i framtagandet av s.k. trafikförsörjningsprogram.

9 Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder

I Transportstyrelsens uppdrag ingår inte att främja enskilda trafikslag. Däremot ska konkurrens främjas mellan olika trafikutövare och transportalternativ i enlighet med de transportpolitiska principerna. En ökad konkurrens skapar incitament för företag att utveckla nya och mer effektiva tekniska lösningar. I sin myndighetsutövning ska Transportstyrelsen utgå från samhällsekonomiska kostnader när styrmedel utformas. Det förutsätter bland annat att nyttan med myndighetsutövningen – oavsett om det exempelvis är en föreskrift som övervägs eller tillsyn som ska dimensioneras – är större än kostnaden för de berörda i vid mening.

Den nationella och internationella konkurrensen på transportområdet har ökat över tid och det är sannolikt att denna utveckling kommer att bestå, även om det på politisk nivå har uppstått diskussion kring lämpligheten i att vissa marknader är omreglerade. Konkurrenspolitiken, som har haft en stark betoning på omreglering som verktyg för att åstadkomma effektivisering, fortsätter ändå att utgöra en central faktor för utvecklingen av transportmarknaden, både i Sverige och inom EU. Det är dock stora skillnader mellan trafikslagets konkurrensutveckling, vilket huvudsakligen förklaras av marknadernas förutsättningar och konstitution.

Nedan diskuteras hur utvecklingen under 2014 kommer att påverka myndighetens prioritering av åtgärder från 2015 och framåt.

9.1 Kollektivtrafik

Transportstyrelsens arbete inom kollektivtrafiken har under 2014 inriktats mot vissa frågor som är viktiga för att skapa rätt förutsättningar för en fungerande marknad. Detta gäller bland annat tillgången till gemensamma funktioner samt hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna arbetar med olika kommersiella alternativ till upphandling av kollektivtrafik. Iakttagelser gjorda i detta arbete har föranlett myndigheten att granska vissa delar av kollektivtrafikmyndigheternas arbete djupare. Detta gäller de så kallade marknadsanalyser som ska göra ett viktigt underlag till länens trafikförsörjningsprogram. Resultatet av detta arbete redovisas under våren 2015.

Mot bakgrund av den upphandlade trafikens expansion de senaste åren har Transportstyrelsen för avsikt att under 2015 granska denna marknad ur flera perspektiv. För närvarande pågår en aktivitet som syftar till att djupare belysa konkurrenssituationen inom den upphandlade kollektivtrafiken med buss. Den offentligt subventionerade trafiken utgör fortfarande den i särklass största delen av kollektivtrafiken i Sverige. Marknadsplatsen där

köpare och säljare möts för denna trafik är upphandlingarna ute i regionerna.

Transportstyrelsen följer också regelbundet utbuds- och prisförändringar inom järnvägsmarknaden. En del av dessa analyser berör också den lokala och regionala kollektivtrafiken samt den upphandlade interregionala trafiken. Härvidlag analyseras vilka konkurrensytor som finns mellan upphandlad och kommersiell trafik. Årets arbete på detta område kommer, utöver en analys av marknadsutvecklingen, att fördjupas mot effekter för resenärer. Resultatet av dessa analyser publiceras under hösten 2015.

Vidare har Transportstyrelsen funnit anledning att ur andra perspektiv uppmärksamma resenärernas villkor i kollektivtrafiken. Myndigheten kommer därför att under 2015 granska tillgängligheten i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning. Syftet med denna aktivitet är att få en bild av lagens intentioner, problembild för funktionshindrade och vilken effekt Transportstyrelsens tillsyn har för tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

Transportstyrelsen bedriver utöver ovanstående aktiviteter även en regelmässig tillsyn av de regionala kollektivtrafikmyndigheternas arbete. Under 2015 kommer tillsyn att ske med fokus mot de så kallade trafikförsörjningsprogrammen i fem län.

I samband med tillsynen av kollektivtrafiken samt utredningen kring förutsättningarna för sjöfarten har det framgått att kollektivtrafikföretag som bedriver kommersiell trafik vid sidan av den upphandlade trafiken inte har samma förutsättningar som denna. Man syftar då exempelvis på biljettpris, avgångstider, kajtillgång etc. Det har även framkommit att upphandlingsförfarandet ofta är problematiskt för ett mindre trafikföretag, dels på grund av att tiderna från tilldelning av beslut till trafikstart är för kort för att hinna beställa/anpassa fartygen efter ändamålet samt att det finns en tendens till krav på överdimensionering av fartygen inom den upphandlade trafiken, vilket innebär att det kan bli svårt att få kostnadstäckning. Sammantaget visar Transportstyrelsens tillsynsarbete av kollektivtrafiken, utredningen om sjöfartens förutsättningar samt projektet ”Koll på vatten” att det finns ett behov av att ytterligare utreda förutsättningarna för kollektivtrafik på vatten. Exempel på frågor som tas upp är upphandlingsförfarandet (tid från tilldelning till trafikstart) samt att marknaden är trögrörlig pga. svårigheter att sälja fartyg vidare för andra användningsområden. Transportstyrelsen har mot bakgrund av ovanstående planer på att genomföra en fördjupad studie angående förutsättningarna för kollektivtrafik på vatten under år 2015. Transportstyrelsen kommer framöver att delta i arbetet med jämförelser av vattenburen kollektivtrafiks förutsättningar gentemot övriga trafikslag tillsammans med Trafikanalys samt att medverka i kunskapsutveckling via projektet Light Ice inom Vattenvägen 365.

9.2 Järnväg

Transportstyrelsen kommer under 2015 att nyttja flera av myndighetens verktyg för att främja en effektiv konkurrens på järnvägsmarknaden. Som tidigare nämnts följer Transportstyrelsen varje år utvecklingen av utbud och priser på järnvägsmarknaden. Årets uppföljning kommer att omfatta en analys av hur konkurrensen har utvecklats under året, men med en särskild fördjupning mot vad detta har inneburit för resenärer i olika delar av landet. I detta arbete kommer också frågor rörande intermodal konkurrens och tillgänglighet att beröras. Resultatet kommer att redovisas under hösten 2015.

Transportstyrelsen planerar även en rad aktiviteter som syftar till att förbättra förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden. Detta inbegriper bland annat en fortsatt granskning av Trafikverkets kapacitetstilldelning. Vidare har myndigheten uppdragit åt VTI genomföra ett arbete som syftar till att öka kunskapen om samhällsekonomisk effektivitet i nyttjandet av infrastrukturen. Förutom en granskning och analys av pågående projekt och utvecklingsarbeten inom Trafikverket ska aktiviteten även belysa hur prioriteringar kan göras i olika situationer samt hur en systematisk värdering och analys kan göras i avvägningen mellan banarbetsbehov och trafikbehov. Detta kommer att redovisas i slutet av 2015.

Transportstyrelsen har också i ett regeringsuppdrag under 2014 redovisat att myndigheten gör bedömningen att det är lämpligt att skärpa tillsynen av järnvägsmarknadens funktionssätt, däribland av olika typer av avgifter i järnvägssystemet (ban- och kvalitetsavgifter). Denna bedömning har resulterat i en tillsynsplan för 2015 som bland annat omfattar tillsyn av banavgifter, kvalitetsavgifter, kapacitetstilldelningsprocess samt Trafikverkets operativa trafikprioritering.⁴⁴

9.3 Luftfart

Transportstyrelsen har ett uppdrag att övervaka villkoren för resenärer. På marknaden finns det bland annat flygreseorganisatörer och företag som hjälper resenärer att få ersättning för försenade flyg. För Transportstyrelsen är det därför viktigt att formalisera ett samarbete med Konsumentverket på liknande sätt som har gjorts med Konkurrensverket. Eftersom Konsumentverket och Transportstyrelsen har olika uppdrag i frågorna kan de bistå varandra i ärenden. Transportstyrelsen kommer under 2015 att inleda ett arbete kring detta.

Transportstyrelsen kommer att följa utvecklingen av nya affärsmodeller inom luftfarten på såväl nationell nivå som europeisk nivå. Detta görs dels genom deltagande i europeiska sammanhang exempelvis genom deltagande i EASA:s arbetsgrupp som belyser nya affärsmodeller, dels genom att hålla

⁴⁴ Uppdrag om avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet, TSG 2014-1156.

sig uppdaterad om vilka frågor som luftfartsbranschen lyfter i olika sammanhang. Parallellt med detta arbetar Transportstyrelsen med att inhämta grundläggande information kring till exempel andel anställda i bemanningsföretag inom olika yrkeskategorier (piloter, kabinbesättning, marktjänster på flygplatser etc.).

Transportstyrelsen planerar att omarbete sin tillgänglighetsmodell, vilket har beskrivits under avsnitt 6.3. Transportstyrelsen bedömer att det finns anledning att infoga fler trafikslag i modellen, då syftet är att bedöma den faktiska tillgängligheten för resenären och godstransportköparen.

9.4 Sjöfart

Under år 2015 har Transportstyrelsen planerat att utifrån bland annat identifierade marknadsförhållanden att följa införandet av svaveldirektivet och vidare studera intermodala frågor samt i större utsträckning fokusera på resenären och transportköparen. Dessutom finns det anledning att utforma en ny modell för att undersöka tillgänglighetens utveckling även inom sjöfarten. Modellen bör på ett mer ändamålsenligt sätt omhänderta perspektivet på resenären och transportköparen.

Vidare kommer Transportstyrelsen, på liknande sätt som för luftfarten, etablera metoder för att följa utvecklingen av de nya organisationsmodellerna inom sjöfarten och vilken påverkan de får.

För Transportstyrelsen är det viktigt att kontinuerligt arbeta för att få tillgång till erforderlig statistik för att kunna bedriva en effektiv marknadsövervakning. Utvecklingen vad gäller bl.a. godsmängd, fartygsanlöp och fartygsantal på svenskt register kan ge myndigheten de indikatorer som behövs för att kunna följa trender på den svenska sjöfartsmarknaden och hur svensk sjöfart utvecklas i jämförelse med den internationella sjöfartsmarknaden.

Sjöfartsbranschen efterlyser en ökad delegering av myndighetsuppgifter, vilket har nämnts tidigare i rapporten. Transportstyrelsen arbetar vidare med detta och behöver omhänderta vissa frågeställningar inom ramen för en ökad delegering. Myndigheten behöver säkerställa att den egna kompetensen inom tillsynsområdet behålls samt att ett system för tillsyn över delegeringsmottagarna utformas. Uppgifter knutna till detta behöver omhändertas av flera sektioner/enheter tillsammans inom Transportstyrelsen under de närmaste åren.

Flera av de synpunkter som har inkommit från t.ex. sjöfartsbranschen ligger grund för aktiviteter, förutom de som har nämnts ovan, vilka planeras av Transportstyrelsen under år 2015.

Transportstyrelsen ska fortsätta utveckla sin marknadsövervakning och undersöka konkurrensförhållandena på inom olika delar av sjöfartsmarknaden. Ett exempel på en del som Transportstyrelsen ska fortsätta att följa under år 2015 är konkurrenssituationen på marknaden för kollektivtrafik på vatten. Myndigheten anser även att det vore lämpligt att genomföra en trafikslagsövergripande studie vad gäller helhetsbilden av de olika avgifter till statliga myndigheter som tillståndshavare betalar. Slutligen avser Transportstyrelsen att etablera omvärldsanalysgrupper tillsammans med andra myndigheter som är verksamma inom sjöfartsområdet.

9.5 Väg

Det råder ett starkt förändringstryck på flera transportmarknader, inte minst taximarknaden. För Transportstyrelsen som myndighet ligger det en utmaning i att utifrån omvärldens utveckling upprätthålla ett regelverk som fyller sitt syfte på ett effektivt sätt. För att kunna möta omvärldsutvecklingen på ett adekvat sätt har myndigheten därför ambitionen att regelverket ska underlätta pågående teknikutveckling samt att regelverket blir mer funktionsbaserat. Detta innebär att den traditionella regleringen successivt, och där det är möjligt, ersätts med reglering av funktion. Ett funktionsbaserat regelverk medger att aktörerna genom innovationer hittar egna lösningar för att nå samma regleringsmål.

Vägområdet innehåller flera olika marknader som är delvis olika i sin karaktär. Under 2014 har Transportstyrelsens arbete på området varit starkt fokuserat på regelefterlevnad främst inom yrkestrafiken. Det har också, som beskrivits i denna rapport, vidtagits åtgärder i form av ny lagstiftning på vissa områden.

Vad gäller asymmetrisk information kopplat till prissättning inom taxi-branschen kommer Transportstyrelsen att under 2015 att genomföra uppföljande marknadsundersökningar på detta område. Dels kommer taxiresenärers attityder till prissättning och prisinformation att undersökas, dels kommer myndigheten att granska vilka jämförpriser olika taxiföretag tillämpar.

Under året kommer det även att genomföras mätningar av regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg. Det ska även genomföras återkommande mätningar när det gäller registrering och betalning av skatter och avgifter för innehavare av yrkestrafiktillstånd och taxitrafiktillstånd. Båda dessa mätningar (s.k. tillståndsmätningar) ska omfatta transportslagen buss, gods och taxi och genomförs vart tredje år. Transportstyrelsen är ansvarig myndighet för att se till att tillståndsmätningarna genomförs

För närvarande arbetar myndigheten även med en fördjupad marknadsanalys av godstrafikmarknaden på väg. Syftet med denna analys är att för-

djupa och uppdatera delar av den information som togs fram inom regeringsuppdraget regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg. Resultatet av detta arbete kommer att redovisas under första halvåret 2015.

Transportstyrelsen följer även löpande utvecklingen på marknaden för fordonsbesiktning. Under 2015 kommer, förutom att bevaka marknadsutvecklingen i stort, även arbeta vidare med produktivitsutvecklingen på marknaden. Under 2015 kommer också ökat fokus riktas mot fordonsägarnas upplevelse av omregleringen.