

Etablering av verksamhet på den svenska marknaden för järnvägstransporter

- En översikt



© Transportstyrelsen

Väg- och järnvägsavdelningen
Enhet marknad, kvalitet och strategi

Rapporten finns tillgänglig på Transportstyrelsens webbplats www.transportstyrelsen.se

Dnr/Beteckning	TSJ 2013- 2412
ISBN	[Klicka och skriv]
Författare	Nils Enberg
Månad År	November 2013

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

Förord

Enheten för marknad, kvalitet och strategi på väg- och järnvägsavdelningen har under hösten 2013 granskat förutsättningarna för etablering på den svenska marknaden för kommersiella järnvägstransporter. Beskrivningen täcker tidsperioden från idé till plats på spåret översiktligt.

Borlänge 2013-11-07

Mats Andersson
Enhetschef

Åsa Berglind
Sektionschef

Nils Enberg
Utredare

Innehåll

1	SAMMANFATTNING.....	6
2	INLEDNING	7
2.1	Syfte.....	7
2.2	Avgränsning.....	7
3	JÄRNVÄGSSEKTORNS UTVECKLING.....	8
4	EFFEKTIVA MARKNADER OCH JÄRNVÄGEN.....	9
5	ANALYS AV MARKNADSTILLTRÄDE	11
6	SLUTSATSER OCH FÖRSLAG TILL VIDARE INSATSER	22
7	KÄLLHÄNVISNING	25

1 Sammanfattning

Rapporten beskriver översiktligt de förutsättningar som nya järnvägsföretag möter inför ett marknadstillträde på den kommersiella marknaden för person- och godstransporter på järnväg. Det tar åtminstone två år innan ett nytt företag är på spåret. När väl företaget har en affärsplan, planerat för vilka fordon som ska användas och säkrat personal, ska tillstånd ansökas och sedan kapacitet och tjänster säkras. Marknadstillträdet kännetecknas även av stora bundna kostnader och osäkerheter om förväntade intäkter. Utifrån resultatet av analysen föreslår Transportstyrelsen följande åtgärder:

- Transportstyrelsen ska göra en fördjupad studie om fordonstillgång och uthyrning/leasing på marknaden,
- Transportstyrelsen ska göra en fördjupad fallstudie om kapacitetstilldelningen gällande företag som etablerar sig för kommersiell trafik på sträcka i konkurrens med flera andra företag,
- Transportstyrelsen ska fortsätta arbeta med effektivitet i tillståndsgivningen mot målbilden om fyra månaders handläggningstid,
- Trafikverket/regeringen ska fortsätta arbetet med utformning av fungerande ramavtal för kapacitet för längre tidsperioder,
- I samband med införlivandet av direktiv 2012/34/EU (omarbetning) i nationell lagstiftning bör regeringen hantera det förhållande att dominerande aktörer på några av transportmarknaderna tillhandahåller växlingstjänster till konkurrenter.
- Transportstyrelsen bör göra en studie kopplat till utbud och efterfrågan på kringtjänster.

2 Inledning

Marknaden för person- och godstrafik på järnväg är öppen för konkurrens. Transportstyrelsen har bland annat i uppdrag att övervaka marknaden för järnvägstransporter och ansvara för frågor om villkor för tillträde till marknaden. Järnvägsmarknaden har genomgått stora förändringar under ett antal år och regleringen av marknaden har skett bland annat genom en vertikal separation av infrastrukturansvaret och trafiken. I ljuset av detta beskriver denna rapport vad ett järnvägsföretag möter inför ett marknadstillträde. Rapporten är tänkt att identifiera eventuella etableringshinder och konkurrensbegränsade företeelser, för att ge underlag för vidare analys och åtgärder. Rapportens disposition är som följer: ett inledande kapitel om järnvägsmarknadens utveckling och avreglering. Därefter följer ett kapitel om effektiva marknader. Rapporten fortsätter med ett resultat- och analyskapitel och avslutas med slutsatser och vidare insatser.

2.1 Syfte

Syftet är att kartlägga vad som omgärdar ett inträde på marknaden för kommersiell person- och godstrafik på järnväg och identifiera möjliga problemområden som kan ligga till grund för framtida utredning.

2.2 Avgränsning

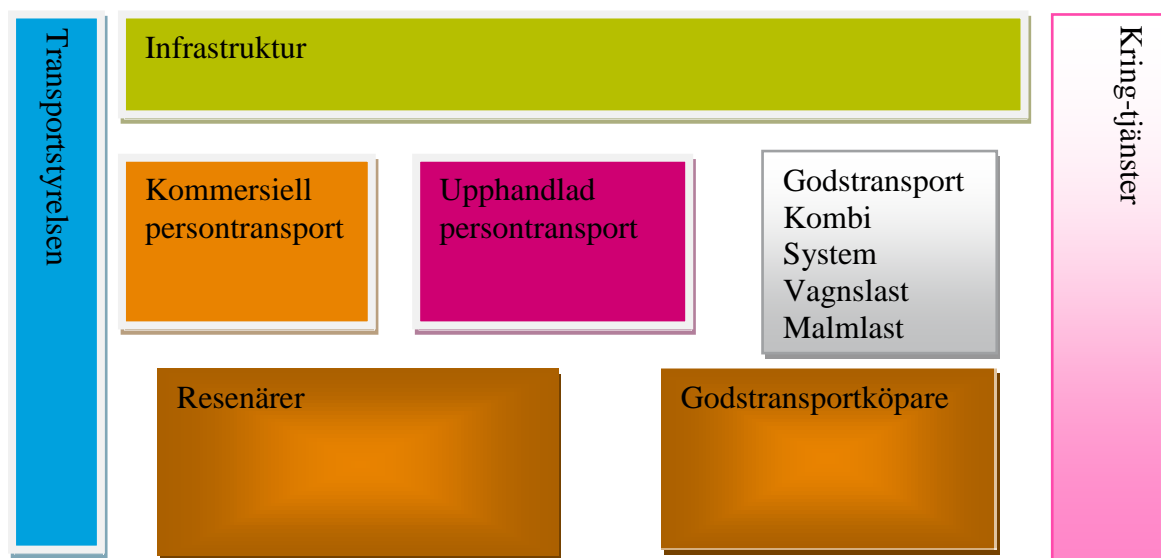
Rapporten fokuserar på tidsaspekten av inträdet på marknaden (från idé till att verksamheten är igång) och vilka kostnader som är förknippade med etableringen. När det gäller etablering på godstrafikmarknaden är fokus på aktörer som har för avsikt att tillhandahålla dragkraft för godståg i ett system mellan t. ex terminaler och rapporten beskriver inte vagnslastmarknaden, eftersom bedömningen är att det är mycket svårt att som ny aktör komma in på den marknaden och kräver en mycket stor organisation.

3 Järnvägssektorns utveckling

Järnvägssektorn har genomgått stora förändringar under ett stort antal år. Det är därför relevant att inledningsvis i korthet beskriva denna utveckling som en del av de förutsättningar som ligger till grund till varför etableringen på marknaden ser ut som den gör idag. Det är också viktigt att förstå hur lönsamheten i branschen är och hur mycket det offentliga subventionerar trafiken i förhållande till godstransport- och biljettintäkter.

Ansvar för järnvägen som transportsätt har under en 25-årsperiod överförts från en aktör (Statens järnvägar, SJ) till att idag omfatta ett brett spektrum av aktörer med olika uppgifter.¹ Antalet interaktioner och gränssnitt har ökat de senaste åren och utgör den situation dagens marknadsaktörer möter. Nedan ges en förenklad bild av dagens järnvägsmarknad (principskiss järnvägsmarknaden)².

Bilaga 1 Principskiss järnvägsmarknaden



För att bedriva person- eller godstrafik på järnväg är förutsättningarna som sådana att man behöver infrastruktur, kringtjänster, kunder och leva upp till de regler som samhället satt upp. De tillgängliga siffror om finansiella strömmar inom järnvägssektorn som finns ger en fingervisning om hur

¹ Banverkets presentationsmaterial, www.trafikverket.se 2013-05-21.

² Transportstyrelsens marknadsövervakningsrapport 2012.

mycket persontrafik som finansieras genom kommun-, landstings- och statsbudget i förhållande till rent kommersiell finansiering. Biljettintäkter och godstransportintäkter summeras totalt till 14 miljarder kronor varav hälften härrör från gods och hälften från person. Den offentliga sektorn (via statsbudgeten, kommuner och landsting) subventionerar totalt ca 32,5 miljarder kronor till persontrafik (kollektivtrafik).³ Lönsamheten för persontrafikföretag som bedriver kommersiell trafik varierar mellan 0 till 10 procent och för godstrafik mellan 0 till 5 procent⁴. Infrastrukturen finansieras till 5 procent av banavgifter och 95 procent av statsanslag.⁵

Ansvar att producera järnvägstrafik, som SJ tidigare hade, har förändrats. De företag som ska bedriva trafikverksamhet på marknaden är konsumenter av infrastrukturkapacitet (där Trafikverket är huvudleverantör och har ett naturligt monopol), konsumenter av kringtjänster (växling, fordonsunderhåll, tvättning, biljettsystem med flera aktörer) och samtidigt som de är producenter av järnvägstrafiktjänster.

2012 fanns totalt 15 järnvägsföretag som transporterar gods på statens spåranläggning i Sverige. Motsvarande siffra för långväga kommersiell persontrafik på järnväg var 4 järnvägsföretag.⁶

4 Effektiva marknader och järnvägen

Som tidigare nämnts har järnvägssektorn genomgått stora förändringar under ett stort antal år, inte minst när det gäller reglering. Det är därför relevant att i korthet beskriva denna regleringsutveckling som en förutsättning till varför etableringen på marknaden ser ut som den gör idag. Det finns ett antal modeller för hur järnvägens monopol ska regleras. För de fall leverans av spårkapacitet och produktion av järnvägstrafik sköts inom ett vertikalt integrerat (ofta statligt) bolag är konsumentprisreglering vanligt. I Sverige och för flera av EU-medlemsstaterna har en annan modell valts. Här karaktäriseras istället marknaden för järnvägstrafik (person och gods) av en leverantör av kapacitet med stordriftsfördelar och bundna kostnader, ett naturligt monopol (Trafikverket). Producenterna av järnvägstrafik för slutkonsumentens räkning möts alltså av en restriktion i form av begränsat spårutrymme. Det naturliga monopolet är reglerat med avseende på tillträde, prissättning (banavgifter), kompensation för externa effekter och informationsskyldighet.^{7 8}

³ Banverkets sektorsrapport 2008, www.trafikverket.se 2013-06-25.

⁴ Transportstyrelsens nyckeltalsanalys 2010.

⁵ Trafikverkets årsredovisning 2012, www.trafikverket.se 2012-08-19.

⁶ Transportstyrelsens marknadsövervakning 2013.

⁷ SOU 2005:4: Liberalisering, regler och marknader.

⁸ Läs mer om avreglerade marknader och regleringsalternativ i ESO-rapport Ds2002:21.

I den ekonomiska litteraturen beskrivs förutsättningar för effektiva marknader. Det handlar om tillräcklig (fullständig) information (producenter och konsumenter) och effektivitet i produktion och konsumtion. Externaliteter eller marknadsmisslyckanden, såsom att marknaden inte innefattar tillräckligt många köpare och säljare, höga transaktionskostnader för att byta producent, kostnader som är bundna och korssubventionering, ses som etableringshinder om de inte hanteras.⁹

Marknaden för producenter av järnvägstrafik har avreglerats genom öppet marknadstillträde och avskaffande av monopolen för produktion av järnvägstrafik. Marknadens producenter är beroende av tillgång till erforderliga tillstånd, utrustning (fordon m.m.) och tid på spåret. Därför har lagstiftaren reglerat tillträdet, prissättningen och informationsskyldigheten mellan leverantören av tid på spåret (Trafikverket) och producenterna av järnvägstrafik (järnvägsföretagen).

Erforderliga tillstånd, fordonsutrustning m.m. är bundna kostnader på så vis att tillståndet inte kan säljas vidare och kontrakt om leasing av fordon kan inte enkelt överföras. Om producenten är missnöjd, t. ex med leveransen av tågläge, kan denne inte byta leverantör, eftersom alternativ saknas. Detta beror på att leverantören har ett naturligt monopol. Lagstiftaren har därför infört bestämmelser och ett regleringsorgan (Transportstyrelsen), för att balansera styrkeförhållandet mellan leverantören (Trafikverket) och producenterna (järnvägsföretagen).

På en effektiv marknad finns en jämvikt mellan det som produceras och konsumenternas preferenser. Transportköparnas (resenärer och godstransportköpare) preferenser och betalningsvilja ska i en effektiv marknadssituation avspeglas i den järnvägstrafik som bedrivs. Med några undantagsfall (exempelvis konkurrens om utförande av transportuppdrag, gods, upphandlad trafik) är det ganska höga transaktionskostnader och förknippat med bundna kostnader att skifta leverantör. Det är ovanligt att flera producenter av järnvägstrafik (person) konkurrerar om samma resenärer när väl tågplanen beslutats.¹⁰ Ett undantag till detta som observerats är kommersiell persontrafik mellan t ex. Stockholm och Göteborg, där 4 järnvägsföretag ska bedriva trafik under tågplan 2014.

Utifrån denna genomgång av hur järnvägsmarknaden utvecklats och reglerats i Sverige kommer följande analysavsnitt beskriva vad som då krävs inför ett marknadstillträde.

⁹ Mas-Colell, Whinston, Green (1995)

¹⁰ Problem med inträdeshinder och flaskhalsar kring järnvägsmarknaden har bland annat behandlats i VTI rapport 774 och CTS rapport, Inträdeshinder och flaskhalsar för en öppen marknad för persontransporter på järnväg, Pyddoke. R. (2011)

5 Analys av marknadstillträde

Avsnittet beskriver marknadstillträdet i tre faser: inledande fas, tillståndsfas och tillträdesfas. Utifrån befintlig kunskap om etablering på marknaden för järnvägstransporter beskrivs genom varje fas hur ett potentiellt scenario för marknadstillträde ser ut för en ny aktör.

Ett företag som ska träda in på marknaden för kommersiell persontrafik eller godstrafik på järnväg har en mängd parametrar och förutsättningar att förhålla sig till. I nedanstående bild beskrivs schematiskt hur processen mot att ta plats på spåret kan se ut. Den är sannolikt inte heltäckande, men den illustrerar identifierade huvudområden och ger en överblick av hur lång tid det tar innan företaget kan trafikera spåren. Delmomenten är satta i en tidsaxel, men det bör noteras att ordningen kan variera något, t.ex. när i tiden avtal med kund träffas och när fordon för trafiken säkras.

Analysavsnittet avslutas med en tabell med de kostnader som ett mindre, nystartat företag bör klara av under etableringstiden.

Figur 1: Schematisk bild över marknadstillträdet i tid



Inledande fas

För företag som avser bedriva kommersiell persontrafik eller godstrafik på järnväg inleds vägen fram mot plats på spåret via ett planeringsstadium, där finansiering, analys, planering och scanning av marknaden sker. Det är inte ovanligt företaget även undersöker möjligheten att säkra tillgång till fordon vid detta tillfälle. För kommersiell persontrafik på järnväg finns i Sverige, och övriga EU, en trend mot ökade inslag av motorvagnar. Det gäller framförallt upphandlad persontrafik och kommersiell persontrafik utförd av större etablerad aktör. Nya, mindre aktörer hyr, leasar eller investerar vanligtvis i äldre vagnsmaterial som upprustas. Vad gäller större bolag,

leasar dessa i några exempel motorvagnar från annan aktör, i Sverige eller annat europeiskt land. Exempel på leasingkostnader är ca 500 000 kronor per lok och år. För ett mindre persontrafikupplägg som leasar äldre vagnsmateriel är uppskattad kostnad ca 4 mkr per år.

Nyansaffningskostnader för ett nytt lok, ny motorvagn är ca 40 mkr per lok och ca 80-100 mkr per motorvagnssätt.¹¹

Ett alternativ till detta är inom viss godstrafik, där företag inväntar vunen upphandling av transportuppgift och sedan leasar fordon (lok o vagnar) på samma termin som upphandlingsperioden. Ibland tillhandahåller även transportköparen godsvagnar för ändamålet. Tillgången till godsvagnar får anses vara god, med flera större europeiska leasingbolag.¹²

De tekniska och administrativa hindren (olika tekniska standarder på infrastruktur) i olika EU-medlemsstater kommer ta lång tid att justera. Det innebär att fordonsrörligheten är låg. Exempelvis kan de av Transitio AB ägda reginorna endast gå i Sverige eftersom de är för breda för plattformar i andra EU-medlemsstater. Successivt genomgår det europeiska järnvägssystemet ett skifte i trafikstyrningssystem, införande av ERTMS. Trafikverket har inlett införandet för svenskt vidkommande och på de svenska banorna införs efterhand det nya trafikstyrningssystemet. Dels handlar det om markutrustning, som Trafikverket finansierar, dels berörs fordonen, med ombordutrustningen, ETCS. Medel från den europeiska investeringsfonden kan sökas för att få bidrag för utgifter kopplade till ETCS-utrustning. Denna möjlighet ges inte varje år utan med några års mellanrum. Detta innebär att företag som avser starta trafik under en period där stödansökan inte kan göras får finansiera installation av ETCS på annat vis för de fall fordon saknar utrustningen och företaget avser trafikera ERTMS-bana. Per fordon handlar det om drygt 1 mkr i installationskostnad.¹³ Idag är Västerdalsbanan, Botniabanan och Ådalsbanan utrustade med ERTMS och för trafikering på dessa banor krävs ETCS-utrustade fordon. Norrtåg, SJ AB och Green Cargo AB är de som i huvudsak trafikerar dessa banor. Enligt nedanstående tabell 1 förvaltar Trafikverket järnvägsfordon (ETCS-utrustade Rc-lok och personvagnar). Merparten av fordonen används för den långväga upphandlade norrlandstrafiken (Norrtåg AB), resterande lok hyrs ut till en privat aktör (för person- och godstrafik) eller används av Trafikverket för ERTMS-projekten. Eftersom lok utrustade med ETCS är attraktiva skulle det vara

¹¹ Transportstyrelsens register och intervju med sektion järnväg- fordon och teknik. Se även hur NIB och Transitio säkrar finansiering av motorvagnståg på <http://www.jarnvagsnyheter.se/2013/10/nib-och-transitio-tecknar-l-n-om-nya-t-g>

¹² Intervju med sektion teknik järnväg, Transportstyrelsen.

¹³ Höga investeringskostnader för järnvägsfordon och svag andrahandsmarknad beskrivs även i VTI rapport 774 och CTS rapport, Inträdeshinder och flaskhalsar för en öppen marknad för persontransporter på järnväg. Pyddoke. R. (2011)

intressant att se under vilka förutsättningar uthyrningen av dessa fordon sker.

Tabell 1: Fordonsfakta (antal)

Ägare	Innehavare	Lok		Personvagn	Godsvagn	Motorvagn	
		diesel	el			diesel	el
Green Cargo AB	Green Cargo AB	172	255	-	12 099	-	
SJ AB	SJ AB	-	104	414	-	-	121
Trafikverket			19	76			
Totalt registret		420 (18)	574 (39)	573 (28)	12 899	73** (8)	946** (32)

Källa: Transportstyrelsens fordonsregister 2013-06-25.

Anm. Siffror inom parentes, antal avställda fordon. Fordon ägda av museiföreningar ingår inte i sammanställningen.

**Ägare AB Transitio och tidigare trafikhuvudmän och NSB, Norska statsbanor.

Lok och motorvagnar på den svenska marknaden tillhör i allt väsentligt tidigare monopolistföretagen eller offentligägda bolag för upphandlad lokal och regional trafik. Green Cargo, SJ och Trafikverket äger 76 procent av totalt antal ellok. SJ, AB Transitio, tidigare trafikhuvudmän och NSB äger samtliga elmotorvagnar. Det saknas större fristående bolag som tillhandahåller lok och motorvagnar för kommersiell trafik.

Transportstyrelsen konstaterar att de rekommendationer som gavs inför avregleringen av järnvägsmarknaden¹⁴, bland annat att bilda en oberoende fordonstillhandahållare (tidigare SJ:s fordon) som konkurrensneutralt förser marknaden med fordon, inte fått genomslag.

¹⁴ ESO-rapport Ds 2002:21.

Tillståndsfas

För att bedriva järnvägstrafik krävs licens och säkerhetsintyg A och B. Licens är den del av tillståndet som utfärdas för de företag som tillhandahåller dragkraft och utför järnvägstrafik samt har sitt säte i Sverige. I prövningen för att få licensen kontrollerar Transportstyrelsen företagets yrkeskunnande, ekonomisk förmåga och anseende för den avsedda verksamheten. Transportstyrelsen kontrollerar även att företaget har en försäkring eller annat likvärdigt arrangemang som täcker den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av olyckor och andra tillbud i järnvägstrafiken. Licenser utfärdade i EES eller i Schweiz gäller i Sverige.¹⁵

Säkerhetsintyg del A visar att ett företag har ett säkerhetsstyrningssystem. Del B visar att företaget uppfyller de nätspecifika svenska säkerhetskraven. Del B visar även att företaget har fordon som antingen är godkända i Sverige eller uppfyller TSD-kraven. Ett företag som bedriver järnvägstrafik inom EU, EES, eller Schweiz behöver licens och säkerhetsintyg del A som kompletterats med ett säkerhetsintyg del B för respektive land där verksamheten utförs. Eftersom licensen inte omprövas vart femte år kontrollerar Transportstyrelsen företagens försäkringar vid omprövning av säkerhetsintyg B. För företag som har licenser som utfärdats i annat land kräver Transportstyrelsen försäkring i samband med prövningen av säkerhetsintyg del B i Sverige.¹⁶

Handläggningstiden är ca 6-12 månader och avgiften är ca 300 000 kronor för en mindre verksamhet. Transportstyrelsens målbild är 4 månaders handläggning för tillstånd till järnvägsföretag.¹⁷ Orsaker till detta kan vara brister i ansökningshandlingarna. Det kan också vara så att det finns förbättringspotential i Transportstyrelsens instruktioner och beskrivningar av vad Transportstyrelsen efterfrågar.

Försäkring för verksamheten är kopplad till omfattning och art och är sedan en förutsättning för tillstånd. Försäkringspremien för mindre godsverksamhet på kommersiell grund är ca 80 000 kronor per år. Motsvarande siffra för persontrafikverksamhet är ca 0,5-1 mkr per år. Hur lång tid denna process tar är svårt att uppskatta och sannolikt mycket individuell. Branschföreningen Tågoperatörerna kan hjälpa till med försäkringar, alternativt tar järnvägsföretaget kontakt direkt med

¹⁵ Intervju sektion järnvägsföretag, Transportstyrelsen.

¹⁶ Intervju sektion järnvägsföretag, Transportstyrelsen.

¹⁷ Transportstyrelsens styrande dokument, processbeskrivning för tillstånd rörande järnvägsföretag, TSG 2013-162.

traditionella försäkringsbolag. Det är de traditionella försäkringsbolagen som också erbjuder den ansvarsförsäkring som krävs för verksamheten. En del företag med utländska ägare kan även ha försäkringar via utländska försäkringsgivare. I intervju med branschen har det framkommit att försäkringsvillkoren varierar mycket. Självrisken för verksamheter som bedriver persontrafik är betydligt högre än för företag som enbart hanterar växling. Det är inte ovanligt att självrisken för lite större företag är ca 1,5 miljoner kronor. Samtidigt är de händelser som sker vanligast skador i intervallet 800 000 – 1 000 000 kronor. Sannolikheten för en allvarigare skada/olycka är mycket låg och större katastrofer inträffar ca 1 per 10 år. Detta torde indikera att järnvägsföretagen vill sänka beloppsnivån på självrisken, för att ”få nytta” av försäkringen även för mindre händelser. Eftersom detta sannolikt ökar premien, får ökning inte överstiga sänkningen av beloppsnivån för att företagen ska dra nytta av detta. Att flera försäkringsgivare finns skulle kunna indikera att järnvägsföretag ändå har ett förhandlingsutrymme, men eftersom självrisken är relativt hög tar järnvägsföretagen en relativt stor del av risken mot bakgrund av den låga sannolikheten att någon större skada skulle inträffa.

Det är ovanligt att järnvägsföretag ansöker om godkännande av nya järnvägsfordon. Istället är det vanligast att ansökan om godkännande av ny vagnsmateriel görs av tillverkningsindustrin. När en ny typ av järnvägsfordon ska godkännas för första gången är processen ganska lång (upp till ett par år) och kostsam. Processen innefattar provningskostnader och erfarenhetsdriftstester som kan uppgå till ca 1 mkr. Om det första järnvägsföretaget gör detta kan andra komma in i ett senare skede med enklare godkännande. Det är en av förklaringarna till att tillverkningsindustrin sköter godkännandeprocessen med Transportstyrelsen. Väljer företaget att själva upprusta äldre vagnsmateriel eller anskaffa ny materiel ska dessa godkännas av Transportstyrelsen. Tidigare godkända fordon (äldre eller nyare) från annat EU-land går relativt snabbt att få godkända i Sverige. Det handlar i dessa fall om verifieringar av vissa landtypiska förutsättningar när det gäller återmatning av ström, avstånd mellan pantograf och kontaktledning och dessa provas via Trafikverkets nät och dokumenteras och granskas. Utöver detta ska nio punkter som är specifika för Sverige och som handlar om driftskompatibiliteten mellan fordon och infrastruktur kontrolleras och granskas av oberoende granskare. Provresultaten och analysen skickas sedan in till Transportstyrelsen. Provkörningar som ska göras kan vara tidskrävande. Trafikverket styr den processen, vilken är svår för järnvägsföretaget att påverka. Transportstyrelsen baserar avgiften för godkännande på en timtariff multiplicerat med antal timmar. Exempel på ett godkännande av nya fordon är 100 000 - 200 000 kronor, för redan

godkända fordon krävs det enklare förfarandet och då handlar det om ca 20 000 kronor.¹⁸

Underhållsansvarig enhet (ECM) krävs för samtliga järnvägsfordon, för godsvagnar krävs att underhållsansvarig enhet även är certifierad eller har tillstånd från Transportstyrelsen. Enligt Transportstyrelsens register är den övervägande delen av de underhållsansvariga enheterna också järnvägsföretag. Transportstyrelsens register redovisar enbart ECM som är certifierade av Transportstyrelsen eller lyder under övergångsregler.

Behörig personal är också en förutsättning för verksamheten och Transportstyrelsen har utfärdat 4570 lokförarbevis, av dessa har ungefär 4400 ansökt via sin arbetsgivare (järnvägsföretag). Detta innebär att merparten av utbildade lokförare är knutna till ett järnvägsföretag och en nystartad verksamhet får antingen ta personal från andra etablerade bolag eller finansiera ny utbildning och examination. Utbildningen innehåller en allmän del som tar ca 3 veckor. Den specifika delen av utbildningen görs vanligen vid tjänstgörande järnvägsföretag och den totala utbildningstiden är uppemot ett år. Eftersom huvuddelen av utbildningen sker vid ett järnvägsföretag är det svårt att beskriva vilka kostnader som är förknippade med utbildningen. Däremot kan nämnas att utbildningen är studiestödsgrundande och exempel på utgifter under utbildningen är: läkarundersökning inkl drogtest, ca 3500 kronor, förarbevis 2 000 kronor och studiematerial 2600 kronor.¹⁹

Tillträdesfas

¹⁸ Intervju sektion teknik järnväg, Transportstyrelsen.

¹⁹ www.tcc.se, utbildningsföretag och intervju med sektion regler, Transportstyrelsen.

Kapacitetstilldelningsprocessen är central för tillträde till spåret och marknaden för järnvägstransporter. Trafikverket publicerar i december år X-1 förutsättningarna för trafik med trafikstart i december år X. Utifrån beskrivningen av järnvägsnätet kan företagen börja planera sina verksamheter (grovt handlar tidsperioden för kapacitetstilldelning om ca 1 år). Här skiljer sig tillvägagångssättet för kommersiell persontrafik och godstrafik. Godstrafikföretag (ett eller flera) kan ansöka om kapacitet för ett specifikt upplägg samtidigt som det pågår en upphandling av transportuppdrag. Vinnande företag får sedan kapaciteten ifråga. Det är inte alltid säkert att företaget har tillgodosett sina behov av fordon vid detta tillfälle och förutsättningarna för trafik på Trafikverkets nät är avgörande (teknikförändringar, ERTMS m.m.).²⁰ Det kan också vara så att upphandlingen av transportuppdragen gjorts innan kapacitetstilldelningen och godsföretaget har då relativt god framförhållning och riskhantering. Ett kommersiellt persontrafikföretag har ett större risktagande och behöver göra mer efterforskningar om förutsättningarna på marknaden eftersom kännedom om antal resenärer/intäkter är svårskattat. Godstrafikföretag deltar även mycket aktivt i ad-hoc processen, dvs ansöker om tåglägen inom gällande tågplan. En anledning är att marknaden för godstransporter på järnväg är mycket konjunkturkänslig och kort planeringshorisont är vanligt förekommande för godstrafikföretag.

Tåglägen erhålls för en tågplan, vilket är för 12 månader framåt. Det innebär att järnvägsföretag enbart har uppskattning om förväntade intäkter för 12 månader åt gången. Det finns ingen garanti att erhålla samma tågläge för kommande tågplan. Däremot är det så att en vunnen flerårig transportupphandling för exv. ett timmertransportupplägg för en specifik sträcka sannolikt kommer få platser på spåret eftersom motsvarande trafik inte har något uppdrag för den sträckan, däremot finns fortfarande konkurrens från persontrafikupplägg. Avtal om kapacitet för en period längre än en tågplan (s.k. ramavtal) används inte i Sverige, även om lagstiftningen ger utrymme för det. Sannolikt kan den typ av avtal åtminstone delvis minska risktagande för järnvägsföretag i termer av ökad framförhållning och investeringsvilja. Förutom de fördelar som nämnts har systemet med ramavtal risker i termer av minskad flexibilitet när efterfrågan förändras och järnvägsmarknadens kortsiktiga behov (godstrafik) kan bli lidande. Kommissionen arbetar inom ramen för genomförandeakter för direktiv 2012/34/EU (SERA) med kompletterande lagstiftning när det gäller tillämpning av bestämmelser om ramavtal. Under 2014 väntas ett antagande av hur en europeisk gemensam modell för ramavtal ska se ut. Transportstyrelsen följer detta arbete med intresse.

²⁰ Erfarenhet från Transportstyrelsens tillsyns- och tvistärenden.

Eftersom Trafikverkets nät är ett naturligt monopol har lagstiftaren infört bestämmelser om hur tilldelningen av kapacitet ska ske. Är ett järnvägsföretag missnöjt med Trafikverkets beslut i dessa delar kan järnvägsföretaget begära att Transportstyrelsen prövar beslutet. Resultatet av prövningar av tvister för tågplan 2013 visar att även om planeringshorisonten är ganska lång kan det vara så att järnvägsföretag mycket sent i processen (när beslut om tågplan fattats) eller strax innan trafikstart får besked om att trafiken inte får bedrivas som tänkt. Andra erfarenheter från den gångna tågplanen är att flera företag fått sina tåglägesansökningar kraftigt justerade utan någon giltig förklaring av Trafikverket eller användande av prioriteringskriterier. Transportstyrelsen kan inte riva upp Trafikverkets beslut, utan besluten kan endast vara framåtsyftande.

Kringtjänster som krävs för att bedriva trafik tillhandahålls av olika aktörer, med olika uppgifter. För uppställning av fordon i anslutning till tågläge eller för längre perioder tillhandahåller Trafikverket uppställningsbangårdar eller spår i anslutning till stationer eller terminaler och depåer. Privata och kommunala infrastrukturförvaltare tillhandahåller också spår för uppställning. För fordonsunderhåll, tvättning och avisning tillhandahåller Jernhusen anslutande infrastruktur till dessa anläggningar och själva anläggningarna. Själva underhållstjänsten eller tvättningen tillhandahålls av Jernhusens hyresgäst eller kan upphandlas av järnvägsföretaget självt. Utöver Jernhusen tillhandahåller 8 privata aktörer underhållsanläggningar. För godstrafikföretag som har behov av rangering tillhandahåller Trafikverket rangerbangårdar. Terminaler för lastning och lossning (kombi, land, hamn) tillhandahålls av Jernhusen, Trafikverket eller kommunala/privata aktörer och en terminaloperatör utför tjänsterna, kombiterminaler och hamnar är i regel kommunala eller ägda av privata och kommunala bolag i samverkan. Trafikverket publicerar även angränsande tjänstetillhandahållares järnvägsnätsbeskrivning på verkets hemsida för järnvägsnätsbeskrivningar.

De tjänster som järnvägsföretag har behov av för att bedriva trafik söks tillgång till i samband med den ordinarie kapacitetstilldelningsprocessen. Trafikverket hanterar uppställning i samband med tågläge, rangering m.m. och beskrivs i järnvägsnätsbeskrivningen. För övriga anläggningar krävs kontakt med ansvarigt organ (Jernhusen, privat operatör, kommun/kommunalt bolag). Nedanstående tabell sammanfattar tjänsterna och respektive aktör.

Tabell 2: Antal anläggningar per aktör

Aktör	Gods- och kombi-	Underhållsanläggningar/	Hamnar	Ranger-	Lastplatser
-------	------------------	-------------------------	--------	---------	-------------

	terminaler	uppställning		bangård	gods/sidospår
Jernhusen	13	24			
Privata/Kommunala	6		29		66 (platser med ett eller flera spår)
Privata företag		8			
Trafikverket	16	50 (bangård) + uppställningsspår vid varje trafikplats		13	58 (platser med ett eller fler spår, varav 16 godsbangårdar)
Totalt	35	82	29	13	124

Källa: Transportstyrelsens register, Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2014, www.trafikverket.se, Jernhusens järnvägsnätsbeskrivning, www.jernhusen.se

Utbudet av tjänster i form av underhållsanläggningar, uppställningsspår osv. bör anpassas efter hur efterfrågan utvecklas. Transportstyrelsen har inte kännedom om tjänsteutbudet är tillräckligt ur alla aspekter och om marknaden för tjänsterna är effektiv.

Är anläggningarna inte elektrifierade krävs att järnvägsföretaget har tillgång till ett diesellok för inväxling i en terminal/hamn eller motsvarande. På vissa platser tillhandahåller terminaloperatören dieselloket och växlingstjänsten, på andra platser sköter järnvägsföretagen detta själva. Alla järnvägsföretag har inte tillgång/resurser för att ha ett lok för denna verksamhet, utan får köpa tjänsten av etablerade bolag.²¹ Detta innebär en beroendeställning till det dominerade företaget på marknaden som företaget samtidigt konkurrerar med. Enligt artikel 13 direktiv 2012/34/EU ska dominerande företag som tillhandahåller tjänster organiseras på särskilt sätt.²²

När tilldelningen av spårkapacitet är gjord och tågplanen är beslutad har järnvägsföretag att innan trafikstart teckna trafikeringsavtal med Trafikverket, annonsera om den trafik som avses genomföras kommande tågplan (Samtrafiken, mfl) och göra den slutliga planeringen för kommande

²¹ Erfarenhet från Transportstyrelsens tillsyn 2012-2013.

²² Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (omarbetning).

tågplan. Trafikeringsavtalet bekräftar tillgången till de tåglägen som fastställs i tågplanen och reglerar de ekonomiska och administrativa skyldigheter och rättigheter respektive part har (Trafikverket och järnvägsföretaget). Trafikverket tillämpar mallar för avtalen och förhandlingsstyrkan för mindre järnvägsföretag är relativt låg i förhållande till Trafikverket. Inte minst mot bakgrund av att alternativ till Trafikverkets spår saknas. Kommer parterna inte överens om innehållet i avtalet kan de begära att Transportstyrelsen fastställer villkoren i avtalet.

Än så länge saknas ett gemensamt biljett- och bokningssystem för persontrafik på järnväg. Inom ramen för samarbetsbolaget X2AB genomförs projekt med ambitionen att ta fram ett gemensamt system för kollektivtrafiken. Transportstyrelsen följer detta arbete eftersom det har betydelse för både systemets användare (resenärer) och för företagen som verkar eller avser verka på marknaden.

Utöver de kostnader som redovisats tidigare tillkommer banavgifter, eventuella avgifter för tjänster som inte omfattas av hyres-/leasingavtal för fordon och Transportstyrelsens tillsynsavgifter. För att minska risken för störningar i trafiken finns ett system för kvalitetsavgifter. Även om effekterna av nuvarande system inte är utvärderade ska de styra mot minskade driftsstörningar orsakade av både Trafikverket och järnvägsföretagen. Driftsavbrott sker likafullt och ibland kan inte avtalad kapacitet levereras av Trafikverket. Är Trafikverket skyldiga för avbrottet kan järnvägsföretaget (via trafikeringsavtalet) kompenseras för ersättningstrafik. Om företag får full kompensation för skadan har Transportstyrelsen inte kännedom om. Etablerade företag har sannolikt större omställningsförmåga än nystartade mindre, vilka måste riskhantera sannolika eller förväntade driftsstörningar.²³

Justitiedepartementets arbete med att se över Järnvägstrafiklagen och se över möjligheterna att anpassa den svenska lagstiftningen till COTIF samt att titta på frågan om regressrätt är viktigt i detta sammanhang. Det handlar om ett arbete med en modernisering av regleringen mellan person- och gods företag och infrastruktur förvaltaren. Det handlar om att anpassa regleringen och regressrätten till nuvarande struktur på marknaden och anpassning till COTIF. Centrala delar för järnvägens konkurrenskraft såsom tillförlitlighet och driftssäkerhet behandlas eftersom det handlar om full ersättning för skador som infrastrukturen orsakar (saksador och skador för

²³ Transportstyrelsen följer därför med intresse utredningen om en modernare reglering mellan järnvägens parter som pågår inom regeringskansliet, (Dir. 2013:79).

företag som inte kan leverera transporten enligt avtal med kund). De nivåer på ersättningar det skulle kunna handla om innebär ett tryck på infrastrukturförvaltaren att verkligen se till att anläggningen och driften är i skick, eftersom det skulle kunna handla om mycket stora belopp. Tabell 3 sammanfattar exempelkostnader och tider förknippade med marknadstillträdet. Beroende på den planerade verksamhetens art och omfattning kan totalkostnad och tid skilja väsentligt från redovisningen nedan. Eftersom vissa poster i tabellen är engångskostnader eller investeringar och andra är årliga löpande kostnader görs ingen totalsummering av kostnaderna. Det kan ses som en miniminivå för en nystartad liten verksamhet. Observera skillnaden i totalkostnad om det handlar om leasing av äldre fordon eller nyanskaffning.

Tabell 3: Sammanställning av tid och exempelkostnader förknippade med ett exemplifierat marknadstillträde järnvägsmarknaden (trafik med 4 lok alternativt 4 motorvagnssätt, sträcka 900 km två gånger per dygn, tre lokförare och tre ombordpersonal)

Aktivitet	Tid, månader	Kostnad, SEK nya motorvagnssätt	Kostnader, SEK begagnade fordon
Tillstånd	6-12	300 000+	300 000+
ECM			
Godkännande	Ca 2-mer än 12	100 000-200 000+	20 000+
Ev. konsult hjälp med tillståndsansökan, godkännande	-	1 000 000	100 000+
Fordon leasing/anskaffning	-	320 000 000-400 000 000*	4 200 000
Försäkring	-	500 000	500 000
Personal	-	4 000 000	4 000 000
Kapacitetstilldelning	11	Personalkostnad/tid	Personalkostnad/tid
Banavgifter	-	4 000 000**	4 000 000**
Tillsynsavgift	-	200 000	200 000
Totalt	Ca 24		

Källa: Transportstyrelsens avgiftsföreskrift för järnvägsområdet, Transportstyrelsens register, Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning, intervju med sektion järnvägsföretag och sektion teknik järnväg, Transportstyrelsen. *I tabellen redovisas totalsummor för fordonskostnader, när det gäller hur företagen finansierar dessa kostnader finns olika lösningar med lån, kapitaltillskott m.m. Lånekostnaderna kan vara ett annat sätt att redovisa kostnaderna på, men det görs inte här.+ indikerar engångskostnad/investering, övriga poster är årliga kostnader. ** Beräknat utifrån ett upplägg enligt ovan och gällande dagens banavgifter.

6 Slutsatser och förslag till vidare insatser

En bild som utkristalliserats i analysdelen är att etablering på järnvägsmarknaden karaktäriseras av lång och kostsam etableringstid som kombineras med låg säkerhet för verksamhetens intäkter (ettårig tågplan). För att börja trafikera i tågplanen från december år 2 till december år 3, måste ansökan om tillstånd, försäkringar, eventuella fordon och personal hanteras i första halvan av år 1. Om företaget enbart är intresserat av lediga tider i pågående tågplan (ad-hoc) krävs inte fullt ut den framförhållningen.

Det har i analysen gått att uppskatta de grundläggande kostnaderna som är förknippade med marknadstillträdet. Förväntade intäkter är mer osäkra. Företag på den kommersiella marknaden för persontrafik får anses ta den största risken i termer av kort framförhållning och kort termin för förväntade intäkter (ett års tågplan). Det visar sig bland annat i Transportstyrelsens marknadsövervakningsrapport 2013 (få och små aktörer). För att öka företags investeringsvilja och minska osäkerhet kring intäkter kan ramavtal vara ett viktigt instrument. Trafikverket bör låta järnvägsföretag teckna avtal om kapacitet för perioder längre än en tågplanperiod. Trafikverket bör därför återuppta arbetet med att ta fram en modell för ramavtal.

Flera företag upplevde sig förfördelade i förra årets kapacitetstilldelningsprocess och Transportstyrelsen beslutade att Trafikverket inte följt järnvägslagens bestämmelser när det gäller kommersiell persontrafik. Därför bör Transportstyrelsen djupgranska kapacitetstilldelningen på sträckor där det bedrivs kommersiell trafik och intervjua berörda för att skapa en bild av förbättringsområden.

Kringtjänster är viktiga för att klara transportuppgiften. De tjänster järnvägsföretag är beroende av för sin verksamhet tillhandahålls av olika aktörer och det krävs flera kontakter och kontrakt för att säkerställa dessa funktioner.²⁴ Genom uppdelningen av Statens järnvägar har olika enheter ansvar för olika delar av systemet. Däremot är det fortfarande så att för att vissa järnvägsföretag ska kunna växla in på en sidospåransläggning (terminal/hamn/uppställningsspår m.m.) krävs att de köper växlingstjänsten av den tidigare monopolisten, eftersom de saknar disellok på plats och spåren är inte elektrifierade. Ur ett effektivitetsperspektiv är det naturligtvis så att detta bör hanteras samlat, så att inte alla järnvägsföretag behöver ha sitt eget växellok, men ur konkurrenshänseende är det rimligen någon oberoende från trafikverksamheten som ska ansvara för detta. Transportstyrelsen har erfarenhet av hur det ser ut på delar av

²⁴ Järnvägens organisation – utredningen förväntas komma med förslag till hur tjänsterna kan organiseras och förtydliga ansvar. Transportstyrelsen avvaktar därför med förslag kring detta.

godstrafikmarknaden för dessa växlingstjänster, men anser att regeringskansliet inom ramen för införandet av direktiv 2012/34/EU i nationell lagstiftning bör hantera frågan om växlingstjänster för båda transportmarknaderna (person och gods) eftersom det även finns uppställningsplatser och underhållsanläggningar för persontrafikfordon som saknar elektrifierade spår.

Nuvarande tillgång till fordon har flera olika sammanhang lyfts fram som flaskhals för etablering och expansion och utgör en väsentlig del av etableringskostnaderna. Därför bör det analyseras hur Trafikverkets ETCS-utrustade fordon och AB Transio's fordon upplåts? Vidare bör de fordon som inte används och som planeras att utsträngas, istället erbjudas aktörer marknaden. Eftersom det i Transportstyrelsens register finns flera avställda lok och motorvagnar bör det undersökas hur dessa kan nyttjas effektivare (eftersom viss brist föreligger).

Som tidigare nämnts förknippas marknadsstillträdet med stora kostnader och lång etableringstid. Vidare finns inga ytterligare garantier om intäkter för kommande år (med undantag för vissa godstransportupplägg och upphandlad kollektivtrafik). Eftersom syftet med avregleringen var varierat utbud, dynamisk marknad och prispress/produktivitetökningar bör regeringen fundera över följande alternativ för att öka investeringsviljan och konkurrensen: konkurrensneutral fordonsförsörjning och/eller att kapacitet för perioder längre än en tågplan verkligt tillämpas.

Eftersom Sveriges modell för marknadsöppning innebär konkurrens på järnvägsspåret i kombination med en öppen (men i hög grad upphandlad och subventionerad) kollektivtrafikmarknad med långa avtalsperioder måste de instrument som finns (t ex ramavtal) användas, i synnerhet om tillgången till fordon ser ut som den gör idag.²⁵

Vidare kan det konstateras att det krävs branschkännedom och kontakter, inte minst när det gäller tillgång till utbildade förare, givet att företaget inte vill/kan stå för utbildnings- och examinationskostnader också. Erfaren och etablerad personal kan dock endast säkras via övertagande från annat företag. Till de förslag som ovan nämnts måste även Transportstyrelsen alltid arbeta för effektivitet i tillståndsgivningen för att nå målbilden om 4 månaders handläggningstid och bidra till att kapa den totala etableringstiden för nya företag.

Utbudet av kringtjänster måste möta efterfrågan och fungera effektivt. Det stora etablerade järnvägsföretaget på persontrafikmarknaden och den upphandlade trafiken använder i större utsträckning motorvagnar för sin

²⁵ Detta bekräftas även av de intervjuer med järnvägsföretag som gjordes inom ramen för CTS-rapporten Inträdeshinder och flaskhalsar för en öppen marknad för persontrafik på järnväg.

trafik. Detta innebär att underhållsanläggningar för t.ex. avvisning, hjulsvarvning, tvättning och fekalietömning (lättare underhåll) i viss mån anpassas efter dessa fordon. Det är därför intressant att i en studie beskriva förutsättningarna för järnvägsföretag att säkerställa kapacitet för kringtjänster, dvs. om nuvarande utbud av kringtjänster motsvarar efterfrågan.

Det kan konstateras att producenter av järnvägstrafik står med höga bundna kostnader och inträden/utträden på marknaden är utsträckta i tid. Detta i kombination med osäkerhet om intäkter gör att Transportstyrelsen sammanfattningsvis föreslår att:

- Transportstyrelsen ska göra en fördjupad studie om fordonstillgång och uthyrning/leasing på marknaden,
- Transportstyrelsen ska göra en fördjupad fallstudie om kapacitetstilldelningen gällande företag som etablerar sig för kommersiell trafik på sträcka i konkurrens med flera andra företag,
- Transportstyrelsen ska fortsätta arbeta med effektivitet i tillståndsgivningen mot målbilden om fyra månaders handläggningstid,
- Trafikverket/regeringen ska fortsätta arbetet med utformning av fungerande ramavtal för kapacitet för längre tidsperioder,
- I samband med införlivandet av direktiv 2012/34/EU (omarbetning) i nationell lagstiftning bör regeringen hantera det förhållande att dominerande aktörer på några av transportmarknaderna tillhandahåller växlingstjänster till konkurrenter.
- Transportstyrelsen bör göra en studie kopplat till utbud och efterfrågan på kringtjänster.

7 Källhänvisning

Litteratur:

Effekter av omregleringar inom inrikesflyg, taxi, kommersiell tågtrafik och bilprovning, VTI rapport 774 (2013)

Inträdeshinder och flaskhalsar för en öppen marknad för persontransporter på järnväg, CTS rapport (2011)

Liberalisering, regler och marknader, SOU 2005:4 (2005)

Lärobok för regelnissar, ESO-rapport, Ds 2002:21 (2002)

Microeconomics, Mas-Colell, Whinston, Green (1995)

Regler och pågående statliga utredningar:

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (omarbetning).

Järnvägslag (2004:519)

En modern reglering av person- och godstransporter på järnväg, Dir.2013:79

Järnvägens organisation, Dir. 2013:46

Hemsidor:

www.trafikverket.se

www.jernhusen.se

www.transitio.se

Banverkets presentationsmaterial, www.trafikverket.se 2013-05-21

Banverkets sektorsrapport 2008, www.trafikverket.se 2013-06-25

Trafikverkets årsredovisning 2012, www.trafikverket.se 2012-08-19.

Övriga källor:

Transportstyrelsens nyckeltalsanalys 2010.

Transportstyrelsens styrande dokument, processbeskrivning för tillstånd rörande järnvägsföretag, TSG 2013-162.

Transportstyrelsens tillsyn 2012-2013.

TRAP, Transportstyrelsens fordonsregister, tillståndsregister, behörigheter

Transportstyrelsens marknadsövervakning 2013.