

JAN-ERIC NILSSON

Järnvägskonkurrens – på riktigt?

Jag har i en tidigare artikel i *Ekonomisk Debatt* "Järnvägskonkurrens – på riktigt eller bara på låtsas?" kritiserat en i september 1993 framlagd departementsstencil som föreslog former för den förestående avregleringen av järnvägsmarknaden (Nilsson [1994]). Regeringen lade i slutet av februari en proposition i ärendet (regeringens proposition 1993/94:166, *Avreglering av järnvägstrafiken...*). Det finns anledning att i korthet redovisa och kommentera regeringsförslaget, inte minst med anledning av att betydande förbättringar gjorts jämfört med texten i septemberstencilen.

Det nya förslaget

Som aviserades redan i 1992 års budgetproposition (regeringens proposition 1991/92:100, bil 7) avvecklas SJs och trafikhuvudmännens ensamrätt till trafik på det statliga bannätet från januari 1995. Vem som så önskar och som bedöms ha erforderliga ekonomiska förutsättningar ges möjlighet att bedriva tågtrafik.

En särskild tillsynsmyndighet, till en början administrativt inordnad under Banverket, får en central roll i den nya organisationen. Den nya myndigheten har att pröva om den som ansöker om tågglä-

gen har ekonomiska förutsättningar för detta. Man ska också undersöka om rätten att bedriva trafik bör begränsas i det fall nyetablering bedöms medföra förluster av stordriftsfördelar.

Myndigheten har det yttersta ansvaret för beslut om banfördelning mellan olika trafikintressenter. Fördelningen ska i första hand bygga på överenskommelser mellan berörda parter. Till grund för sådana avtal skall finnas regler som garanterar en fördelning "... på effektivitetsfrämjande och konkurrensneutrala villkor" (s 15). Man ska bli utreda förutsättningarna för att införa en efterfrågestyrd banfördelningsmodell.

SJ ges också fortsättningsvis ett huvudansvar för den operativa trafikledningen. Även andra trafikintressenter ska dock ha möjlighet att överta detta ansvar på bandelar där SJ inte dominerar trafiken. SJ behåller kontrollen även av övriga sk gemensamma funktioner såsom stationer. Dessa ska göras tillgängliga för andra operatörer på "konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor" till "självkostnadspris" (s 21). Det ankommer på tillsynsmyndigheten att fatta beslut om villkor och priser i de fall inblandade parter inte kan nå en överenskommelse, liksom att övervaka handhavandet av trafikledningsfrågor.

SJ behåller sin rullande materiel. Principen sägs vara att trafikintressenterna själva ska äga eller leasa lok och vagnar. "Överflödig" rullande materiel i SJ ska emellertid göras tillgänglig för andra operatörer på "affärsmässiga grunder" (s 19). Regeringen kommer, på grundval av underlag från tillsynsmyndigheten, att fatta beslut om försäljning när överenskommelser inte kan träffas mellan parterna.

Fil lic JAN-ERIC NILSSON deltar i doktorandprogrammet vid National-ekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Han har en deltidstjänst vid Banverket, men har sin huvudsakliga gärning som forskare vid Centrum för Transport- och Samhällsforskning, CTS, Borlänge.

Kommentarer

Avsevärda förändringar av reglerna för en avreglerad marknad har gjorts jämfört med den departementsstencil som publicerades i september. Man kan nu spåra en insikt om att även en marknad med konkurrens måste omgärdas av regler för att fungera på avsett sätt. Detta framstår som särskilt viktigt med tanke på att dagens monopolist också för överskådlig framtid torde komma att dominera verksamheten i sektorn; i frånvaro av erforderliga kontrollmöjligheter skulle denna position kunna utnyttjas till egen fördel.

Av betydelse för de nya skrivningarna har sannolikt varit att många remissorgan pekat på att SJs dominerande position inte torde befrämja nyetablering inom branschen under de förutsättningar som gavs av det tidigare förslaget. Sannolikt har också händelser som timat under hösten spelat in.

BK Tåg bedriver således sedan några år persontrafik på länsjärnvägar åt trafikhusmännen i Hallands, Jönköpings, Kalmars och Kopparbergs län. Dessa avtal löper ut inom kort och har därför under andra hälften av 1993 åter upphandlats efter ett anbudsförfarande. Resultatet blev att BK Tåg förlorade samtliga uppdrag; från och med kommande tidtabellskifte är SJ åter i huvudsak den ende trafikutövaren på det svenska järnvägsnätet.

En vanlig uppfattning tycks vara att SJ i samband med upphandlingen har ägnat sig åt "underprissättning". För att tillförsäkra sig om en fortsatt dominerande position skulle man i upphandlingen lagt bud som ger en ersättning som understiger den ersättning man "normalt" kräver för likartad verksamhet. Det dominerande företaget tar en kortsiktig förlust för att på sikt ta igen detta och mer därtill. Av sådana skäl har BK Tåg anmält SJ till Konkurrensverket (jfr t ex *Dagens Industri* [1994]).

Låga priser är bra för konsumenterna, i det här fallet landstingens skattebetalare.

Samtidigt kan man få betala detta dyrt via högre priser i framtiden. Dilemmat förstärks av att dynamiken på marknaden minskar med BK Tågs frånfalle. Det förtjänar att påpekas att de principer för att bedriva verksamheten som introducerades av det lilla företaget för några år sedan – exempelvis att en och samma person kör motorvagnen, klipper biljetterna och hjälper till med kaffeservering och andra uppgifter – numera är kutym inom branschen.

Det kommer inte att vara utan problem att klarlägga de juridiska förhållandena i detta ärende, inte minst med tanke på att den nya konkurrensbegränsningslagen ännu inte prövats på denna typ av ärenden. Exemplet visar emellertid med all önskvärd tydlighet att "fri konkurrens" under för handen rådande marknadsstruktur inte är lätt att definiera.

Av intresse i detta sammanhang är vidare att SJ i nu aktuell proposition framdeles åläggs att i särskild ordning redovisa vissa uppgifter om den upphandlade trafiken separerad från övrig trafik. RRV ska dessutom granska och avge ett utlåtande över SJs redogörelse. Denna särskilda redovisning kommer att begränsa möjligheterna till framtida "underprissättning".

Avslutning

Flera av de frågor om järnvägspolitiken som helhet som behandlades i min tidigare artikel har (av naturliga skäl) inte getts något svar i propositionen om en avreglerad järnvägsmarknad. Regeringsförslaget ger emellertid på flera punkter bättre förutsättningar för konkurrens än det förslag som tidigare framförts.

En stor osäkerhet kvarstår om vilken substans som den för en fungerande marknad helt centrala tillsynsmyndigheten kommer att fyllas med. Som framgår av ovanstående korta referat är myndighetens arbetsuppgifter på flera punkter formulerade som goda intentioner som ännu inte har konkretiserats. Regeringen

avser återkomma till riksdagen med kompletterande lagförslag i sådana avseenden. Detta mandat kommer att slutligt avgöra marknadens faktiska spelregler.

En ny myndighet ges således en central roll för att garantera en effektiv, avreglerad järnvägsmarknad! En sådan kontroll är nödvändig, framför allt med tanke på SJs dominerande position. Som jag påpekade i min tidigare artikel anser jag att rädslan för byråkrati inte får blockera behovet av marknadsövervakning. Myndigheten torde dessutom borge för att risken för att kvalitetsproblem, exempelvis av den typ som följt i spåren av avregleringen av taximarknaden, kan begränsas.

Om ambitionerna fylls med faktiskt innehåll ger avregleringspropositionen viktiga och nödvändiga förutsättningar för konkurrens inom järnvägssektorn. Om dessa förutsättningar är tillräckliga för att nya företag ska etablera sig vet vi inte.

Det återstår därför att se om den svenska avregleringen, tillsammans med övriga organisatoriska förändringar inom ramen för EUs regelverk förmår att vitalisera järnvägssektorn, eller om verksamheten fortsätter sitt långsamma utsläckande som hittills förhindrats endast av formidabla offentliga subventioner.

Referenser

- Dagens Industri* [1994], "SJ riskerar miljardböter för konkurrensbrott", 24 januari 1994.
- Nilsson, J-E, [1994], "Järnvägskonkurrens – på riktigt eller bara på låtsas?". *Ekonomisk Debatt*, årg 22, nr 1, s 21–30.
- Regeringens proposition [1993/94:166], *Avreglering av järnvägstrafiken och riktlinjer m m för SJs verksamhet under åren 1994–1996*.
- Regeringens proposition [1991/92: 100, bil 7], *1992 års budgetproposition*.