



Datum: 2016-10-06

Er beteckning: Fi2016/02568/K

Vår beteckning: SJCM-2016-0049-035

Vår kontakt: Caroline Åstrand

Yttrande avseende SOU 2016:48, Regional indelning – Tre nya län Delbetänkande från Indelningskommittén

SJ AB (SJ) vill lämna synpunkter i rubricerat ärende. Innehållet överensstämmer i stora delar med ett yttrande från Branschföreningen Tågoperatörerna (som SJ också varit delaktigt i att ta fram). SJ vill med detta yttrande poängtera vikten av frågorna för SJs vidkommande och särskilt lyfta några kompletterande synpunkter.

1 Bakgrund

SJ har tagit del av SOU 2016:48 ("delbetänkandet"). Utredningen föreslår en ny länsindelning för Sverige med det övergripande syftet att ta vara på hela landets resurser och skapa bättre förutsättningar för utveckling och tillväxt i hela landet. Det är utredningens bedömning att dagens 21 län, huvudsakligen mot bakgrund av stora skillnader i förutsättningar mellan länen, ska läggas samman till sex mer jämnstora län – i ett första steg genom en minskning till 12 län. Därigenom ska utvecklingskraft och planeringskapacitet skapas så att tillväxt kan ske i hela landet och alla delar av de nya länen ska utvecklas och få del av den gemensamma utvecklingen.

Förslaget till ny regional indelning svarar således upp mot kommittédirektivens huvudsyfte, nämligen att Sverige ska delas in i väsentligt färre län och landsting. För att om möjligt genomföra indelningsändringar redan per den 1 januari 2019 lämnade utredningen ett delbetänkande i juni 2016 med sådana förslag. Kommittén har arbetat sedan juli 2015 och ska slutredovisa uppdraget senast i augusti 2017.

Landstingens huvudsakliga uppdrag utgörs av att tillgodose medborgarnas behov av hälso- och sjukvård och kollektivtrafik. Delbetänkandet beskriver relativt utförligt hälso- och sjukvårdens behov och konsekvenser för denna viktiga samhällsfunktion. Det behandlar dock inte konsekvenser för kollektivtrafiken utförligt utifrån behovet av regional indelning.

2 SJs synpunkter

2.1 Behov av konsekvensanalys i centrala frågor

Delbetänkandet är bristfälligt på centrala punkter relevanta för regional utveckling och geografisk förändring av regioner i frågor som rör kollektivtrafik, arbetsmarknadsutveckling och miljöpåverkan. Vi utgår från att analyser av dessa frågor kommer att presenteras i Indelningskommitténs slutbetänkande. Dock föreslår delbetänkandet redan nu färdiga förslag med effekt redan inför nästkommande mandatperiod, vars verkningar vi kommer att leva med under överskådlig framtid. SJ kan inte se hur det skulle vara möjligt att vänta med framläggande av konsekvensbeskrivningar för exempelvis

regional planering och kollektivtrafik till en tidpunkt som ligger efter de formella beslut som leder fram till bildandet av nya regioner.

Vi är oroade över att det brister i sammankopplingen med andra för regionbildningen närliggande områden där regelutvecklingsarbete pågår, såsom miljömålsarbetet och revidering av kollektivtrafiklagen.

2.2 Avsaknaden av ett nationellt perspektiv

Utredningen har ett naturligt fokus på de möjligheter till effektiviseringar och effekter som större regioner medför. SJs uppfattning är att det är av vital betydelse för Sveriges framtida konkurrenskraft att hela landet är väl sammankopplat. Det innebär att det måste finnas tillgång till snabb, effektiv och punktlig kollektivtrafik likaväl över – flera – regiongränser som inom en region.

Såväl nationella som internationella erfarenheter visar att det är restiden och inte avståndet som är den primära begränsningen för den praktiska storleken på en arbetsmarknadsregion. Det innebär att med högre hastigheter följer nästan automatiskt en större arbetsmarknadsregion. Resenärernas efterfrågan på bra fjärrtågsförbindelser är också stor, och ofta är restiden och pålitligheten avgörande faktorer när man väljer transportsätt. Det är därför mycket angeläget att förutsättningarna för ett effektivt långväga kollektivresande, med attraktiva restider och robust kvalitet, inte begränsas av införandet av större regioner.

Utredningen behöver kompletteras med ett nationellt perspektiv och en ordentlig analys av vilken konsekvens större och starkare regioner har på nationella intressen som det långväga resandet, samt föreslå åtgärder för att värna dessa.

2.3 Utvidgade regioner men inte kollektivtrafikregioner

Såvitt avser konsekvenser för kollektivtrafiken konstateras följande (avsnitt 19.5) i delbetänkandet:

Den sammantagna bedömningen är att förslagen skapar goda förutsättningar att planera inomregional kollektivtrafik som bättre motsvarar människors resande samt att göra nödvändiga investeringar för att utveckla kollektivtrafiken. Samtidigt sker merparten av resandet med kollektivtrafiken lokalt. Det innebär att det finns ett stort behov av lokal anpassning av kollektivtrafiken. För att komma fram till lämplig storlek på och organisering av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bör ytterligare analyser genomföras till exempel inom ramen för en eventuell översyn av kollektivtrafiklagen.

När det gäller den interregionala kollektivtrafiken anger de svenska transportpolitiska principerna att interregional kollektivtrafik i första hand ska bedrivas av kommersiella kollektivtrafikföretag. När länen blir större vidgas kollektivtrafikmyndigheternas verksamhetsområde. Det är svårt att bedöma effekterna av detta för sådana företag varför detta bör följas upp.

Delbetänkandet innehåller härutöver vissa slutsatser avseende kollektivtrafiken i de avsnitt som behandlar specifika förutsättningar för de tre nya regioner som föreslås. Av dessa slutsatser kan konstateras att relativt entydiga förutsättningar för regionbildning som motsvarar kollektivtrafikens och arbetsmarknadens behov finns i fallet Västra Götalandsregionen, men att det saknas både i fallet Norrland – som omfattar halva Sverige – och i fallet Svealand – eftersom Stockholms läns landsting är exkluderat från Svealandsregionen.

Hur regionerna kommer att se ut får med nödvändighet påverkan på de framtida förutsättningarna för hur den interregionala kollektivtrafiken (som i första hand ska bedrivas av kommersiella kollektivtrafikföretag) kan organiseras. Ur ett tillgänglighetsperspektiv är detta en alldeles för stor fråga för att den ska vara ”outredd” vid tidpunkten då beslut om de nya regionerna fattas. Komplexiteten utvecklas nedan under avsnittet 2.6 Regionala monopoler.

Trafikutskottet har under våren 2016 genomfört en uppföljning av kollektivtrafiklagen och vissa förändringar föreslås. Vi noterar i sammanhanget dels att Trafikutskottets översynsrapport inte innehåller någon koppling till Indelningskommitténs arbete, och dels att Trafikutskottets uppföljning och förslag till revideringar av kollektivtrafiklagen inte lämnat något avtryck i Indelningskommitténs delbetänkande. Bland annat gjorde uppföljningsgruppen bedömningen att följande punkter särskilt bör uppmärksammas framgent:

- Mot bakgrund av den transportpolitiska målbilden bör det förtydligas hur den framtida regionala kollektivtrafiken och den långväga persontrafiken på järnväg ska se ut och samspela. Avvägningen mellan subventionerad och kommersiell trafik samt mellan kontinuitet, flexibilitet och innovation bör klargöras.
- Behovet av en nationell trafikförsörjningsplan för järnvägen som även anger vad järnvägen och dess olika delsträckor ska användas till behöver utredas. Dagens system utan övergripande styrning leder till en tågplan som kan vara långt ifrån den optimala med givna resurser i form av bankapacitet.
- Tillgången till och villkoren för gemensam infrastruktur inklusive informationssystem och samordnade biljettsystem, kan behöva regleras.
- Den regionala kollektivtrafikmyndigheten måste tillsammans med branschen arbeta för utveckling av och uppföljning av avtal för den subventionerade trafiken.
- Branschens aktörer bör tillsammans analysera vad som är kostnadsdrivande i den regionala kollektivtrafiken och se hur kostnaderna kan kontrolleras bättre.
- Behovet av en nationell myndighet för stöd till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bör övervägas.

SJ vill i detta sammanhang också peka på att vi har sett att en ökad användning av skattemedel till utvecklingen av samhällsfinansierad kollektivtrafik. En grundlig konsekvensanalys bör därför också ta hänsyn till tänkbara effekter av regionindelningen vad gäller ytterligare ökade skattemedel till samhällsfinansierad kollektivtrafik i framtiden.

2.4 Konsekvenser för miljön

Vad gäller miljökonsekvenser resoneras i avsnitt 19.4 kring att en mer ändamålsenlig regional organisering kommer att stärka länsstyrelserna och därmed förbättra förutsättningarna för att nationella miljömål får genomslag i hela landet. Delbetänkandet innehåller också vissa slutsatser avseende miljöfrågor i de avsnitt som behandlar specifika förutsättningar för de tre nya regioner som föreslås. Bland annat konstateras under avsnitt 13.3.2 att det finns ”goda förutsättningar att koppla ihop olika transportsystem för att uppnå effektivitets-, kostnads- och miljövinster”.

Konsekvenser för miljö och klimat är ett område som borde utredas grundligt inför beslut om nya regioner, med de effekter på arbetsmarknad och pendling som nu aktuell regionbildning kan antas ha. Hållbarhets- och miljöperspektiv är alldeles för stora frågor för att de ska kunna vara ”outredda” vid tidpunkten när beslut om de nya regionerna fattas.

Hur framtida regioner ser ut kommer med nödvändighet påverka de framtida förutsättningarna för hur hållbarhets-, miljö- och klimatmål kan nås. Betydelsen av en nationell vision som möter behoven av en fungerande marknad för kommersiella kollektivtrafikföretag kan inte nog understrykas. SJ har i ett flertal sammanhang påtalat behovet av visioner när det gäller den nationella tågtrafiken och detta är ett sammanhang när sådana visioner är helt nödvändiga.

2.5 Funktionella regioner

Västra Götalandsregionen och Region Skåne, som bildades genom länssammanslagningar för ca 20 år sedan, utgör goda exempel på hur skapandet av nya regioner där regiongränserna kan antas sammanfalla väl med funktionella arbetsmarknads- och kollektivtrafikregioner.

Svensk kollektivtrafik presenterade i juli 2016 rapporten ”Kollektivtrafik för funktionella storregioner” som innehåller en fallstudie för den tilltänkta Småland-Östergötlandsregionen. Syftet med rapporten var att analysera vilka kollektivtrafikåtgärder som behöver genomföras för att de framtida storregionerna ska bli funktionella. Rapporten konstaterar att skapandet av förutsättningar för en funktionell storregion inkluderar flera aspekter och lade fram ett förslag till process för en lämplig arbetsgång för planering, samordning och skapande av en funktionell region med kollektivtrafik som utgångspunkt. Processen applicerades på den av Indelningskommittén under våren 2016 föreslagna Småland-Östergötlandsregionen. I rapporten analyseras hur dagens kollektivtrafik i Småland-Östergötland skiljer sig från den övergripande målbilden för en funktionell region. Där finns även rekommendationer på åtgärder. Slutsatserna i rapporten skulle kunna användas som faktaunderlag och förebild för regionbildning i hela landet.

Slutsatserna baseras på fallstudien men anses i stor utsträckning vara tillämpbara på hela Sverige, eftersom liknande förutsättningar och problem som för Småland-Östergötland sannolikt återfinns i de flesta regioner i landet.

Några av slutsatserna i rapporten är:

- Prissättningen för dagens länsöverskridande pendling är en allvarlig barriär
- För de största pendlingsstråken behövs bättre trafikering
- Större regioner ger bättre påverkansmöjligheter för investeringar i infrastruktur
- Kollektivtrafikens marknadsandel bör kunna öka och är en viktig faktor för hållbar utveckling och ekonomiskt tillväxt
- Infrastrukturen i länet varierar stort vilket gör att olika delar av regionen har olika förutsättningar för kollektivtrafik
- Infrastrukturen måste planeras utifrån de nya funktionella regionerna.

Rapporten pekar med emfas på behovet av att förhållanden om funktionella regioner måste utredas innan beslut fattas om ny geografisk indelning av landet. Analyser motsvarande de som presenteras i rapporten bör göras grundligt för varje ny föreslagen region och måste självfallet ligga som underlag vid fattandet av väl grundade beslut om ny regionindelning i Sverige.

2.6 Regionala monopol

Den nya kollektivtrafiklag som trädde i kraft 2012 innebar bland annat att kollektivtrafikföretag fick etablera kommersiell kollektivtrafik inom alla geografiska marknadssegment.

Såsom kollektivtrafiklagen kommit att tillämpas kan det konstateras att intentionerna inte har infriats. Samtidigt som det statliga monopolet successivt avreglerats har det skapats nya regionala monopolsituationer under regionala kollektivtrafikmyndigheters huvudmannaskap. Det som skulle bli en avreglering har blivit en omreglering. Sett i ett längre historiskt perspektiv kan man säga att en stor del av det som staten tidigare tog ansvar för har nu tagits över av regionala kollektivtrafikmyndigheter. I takt med att den ”regionala trafiken” successivt utvidgats och regionala kollektivtrafikmyndigheter beslutat om trafikplikt över större områden, får kommersiell trafik allt svårare att behålla fotfästet. Risken med denna ordning är att kommersiell (långväga) kollektivtrafik successivt trängs undan av regionala kollektivtrafikmyndigheter (med regionalt fokus).

Det är redan så att samhällsfinansierade regionala kollektivtrafikupplägg utarmar ett kommersiellt bärkraftigt underlag mellan ändpunkterna för den långväga trafiken på järnväg. I Utredningen om

järnvägens organisations slutbetänkande (SOU 2015:110) beskrevs konsekvenserna av detta, med konkreta exempel från sträckan Stockholm-Uppsala-Gävle-Sundsvall. Med större regioner ökar risken för oönskade effekter för den kommersiella trafiken. Det är därför av helt avgörande betydelse att en noggrann konsekvensanalys av expansionen av regionala kollektivtrafikmyndigheter, samt effekterna för kommersiell och nationell kollektivtrafik, genomförs innan en förändring sker av regionindelningen i Sverige. Frågan utreds lämpligen inom ramen för slutligt förslag till regionindelning.

Vi anser vidare att en utvärdering av kollektivtrafiklagen och effekterna av dess tillämpning måste ske innan man kan gå vidare och ytterligare vidga de regionala kollektivtrafikmyndigheternas verksamhetsområde.

Vi konstaterar också att en analys även bör innefatta hur ansvaret för att bevaka kollektivtrafiken utifrån ett nationellt perspektiv ska hanteras, exempelvis genom en nationell plan för kollektivtrafiken som skapar sammanhang och tar tillvara intresset för det långväga resandet, vilket även rekommenderades i Trafikuskottets uppföljning.

2.7 Förstärkt regionalt inflytande över infrastrukturplaneringen

Administrativt starka regioner kan i kraft av sin planeringskapacitet ta fram väl genomarbetade underlag som är anpassade till de planeringsprocesser som Trafikverket och andra myndigheter driver. Genom god lokal och regional kännedom och en stark utvecklingsenhet kan en större region driva förhandlingar om byggande av exempelvis vägar och järnvägar mer framgångsrikt. Därigenom kan infrastrukturprojekt planeras och genomföras mer optimalt, vilket är en principiellt positiv effekt av bildandet av större regioner. Också resurser i form av EUs olika slag av fonder kan tillgängliggöras i större utsträckning.

Detta är positivt så till vida att med en utvecklad infrastruktur skapas bättre förutsättningar för såväl kollektivtrafik som godstransporter. Ökad kapacitet på järnväg skapar möjlighet till arbetspendling i ett större område. Inte minst för godstransporternas del ser vi infrastrukturplaneringen runtom i landet som central för att lyckas med att flytta gods från väg till järnväg och därmed möjliggöra uppfyllandet av ambitiösa miljömål och industrins behov av kostnadseffektiva och stabila transportflöden.

Med regionernas förstärkta planeringskapacitet följer dock en påtaglig risk att framtida infrastruktursatsningar får en ytterligare förstärkt regional profil på bekostnad av interregionala och nationella intressen. Ett mycket tydligt exempel på detta är de plattformar som i Region Skåne redan byggts direkt på södra Stambanans huvudspår. För att balansera de större regionernas stärkta kraft och inflytande behöver staten ta ansvar för och säkra uppgiften att se till helheten och kraftfullt värna de nationella behoven och de långväga resenärernas intressen i infrastrukturplaneringen. Detta är en viktig förutsättning för en effektiv och punktlig långväga kollektivtrafik på järnväg.

Infrastrukturplanering är en av de centrala drivkrafterna för skapandet av funktionella arbetsmarknads- och kollektivtrafikregioner. Riskerna med en fragmenterad infrastrukturplanering i exempelvis Svealands- respektive Stockholmsregionen samt norra Götaland får dock inte negligeras. Det är därför angeläget att göra en detaljerad analys av de möjliga konsekvenserna av detta.

3 Sammanfattande förslag

Sammanfattningsvis anser SJ att Indelningskommittén har en hel del utredningsarbete kvar att göra och bör fokusera den fortsatta utredningen på:

1. Konsekvensbeskrivning avseende effekter på kollektivtrafik samt miljö och klimat.
2. Analys av hur regionbildningen bidrar till att skapa funktionella regioner med hänsyn till arbetsmarknad och kollektivtrafik.

3. Utvärdering av kollektivtrafikens utveckling och kollektivtrafiklagens tillämpning i ljuset av förstörade regioner, framförallt med fokus på nationella intressen och fjärrtrafikens behov i förhållande till framväxten av regionala monopol. En grundlig konsekvensanalys bör också ta hänsyn till tänkbara effekter i form av en ökad användning av skattemedel till samhällsfinansierad kollektivtrafik.

Vi förutsätter att regionbildningen inte genomförs förrän ovanstående frågor utretts tillfyllest. Vi emotser Indelningskommitténs slutbetänkande.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'CF', written in a cursive style.

Crister Fritzson / VD SJ AB