



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Järnvägsutredningen
N 2001:09

Förvaltning av järnvägens fastigheter

Rapport om förvaltningen av järnvägens fastigheter (Dir 2002:128)

I tilläggsdirektiven (Dir. 2002:128) till utredningen (N 2001:09) om järnvägssektorns organisation fick jag som särskild utredare i uppdrag att se över förvaltningen av järnvägens fastigheter. Bakgrunden var den kritik och oro som framförts från olika håll inom sektorn beträffande former och villkor för förvaltningen sedan strategiska delar av den bolagiserats och överförts till AB Jernhusen i samband med strukturomvandlingen av SJ.

Jag överlämnar härmed min rapport med förslag till hur inriktning och styrning av fastighetsförvaltningen bör anpassas. Min utgångspunkt har varit att säkerställa att fastigheterna skall kunna fungera som medel för att utveckla järnvägstrafiken i samverkan med andra transportslag enligt de transportpolitiska mål som fastställts av riksdagen och regeringen.

Jan Brandborn

Innehåll

Sammanfattning	497
1 Inledning	502
1.1 Nya villkor för förvaltningen av järnvägsfastigheterna	502
1.2 Tilläggsdirektiv	503
1.3 Arbetets inriktning.....	503
2 Bakgrund – fastighetsförvaltning t.o.m. år 2000	505
2.1 Villkor för fastighetsförvaltningen.....	506
3 Fastighetsförvaltningens villkor fr.o.m. år 2001	507
3.1 Fastigheter som förvaltas av Jernhusen.....	508
3.2 Fastigheter som förvaltas av affärsverket Statens järnvägar eller Banverket	509
3.3 Konsekvenser av den planerade fördelningen av fastigheterna.....	509
4 Kortfattat om förhållandena i några andra länder	510
4.1 Observationer baserade på förhållandena i några andra länder.....	511
5 Allmänna överväganden och förslag	512
5.1 Problembild.....	512
5.2 ”Russinplockning” försvårar samordning och ansvarsfull infrastrukturförvaltning	513
5.3 Svag koppling mellan transportpolitiken och styrningen av Jernhusen.....	518
5.4 Järnvägssystemets framtida marktillgång.....	520
5.5 Styrning av Jernhusen.....	533
5.6 Förslag i sammanfattning.....	536
6 Särskilda överväganden och förslag beträffande persontrafikterminalerna	539
6.1 Stationens funktion sedd med resenärens ögon – en ansats	539
6.2 Stationens roll i kollektivtrafiken	539

6.3	Aktörer och deras inflytande	541
6.4	Klassificering av stationer som har en nyckelroll i transportsystemet	543
6.5	Skyddet för järnvägsresenärernas användning av stationer	547
6.6	SRAB och dess roll	549
6.7	Prissättning av stationer och tjänster.....	550
6.8	Vilka funktioner och tjänster bör finnas på en station?.....	554
6.9	Hur skall tjänsteutbudet organiseras?	555
6.10	Förslag i sammanfattning	556

BILAGOR

I	Transport- och järnvägspolitiska överväganden av betydelse för fastighetsförvaltningen	559
II	Organisation av fastighetsförvaltningen fr.o.m. år 2001	562
III	Utdrag ur Jernhusens stationsregister	570

Sammanfattning

Förvaltningen av järnvägens fastigheter är fr.o.m. 2001 uppdelad på Jernhusen, Banverket och affärsverket Statens järnvägar. Villkoren för fastighetsförvaltningen inom Jernhusen innebär att de restriktioner som gällde t.o.m. år 2000 inte längre gäller. De nya formerna och villkoren för fastighetsförvaltningen har enligt olika transport- och trafikintressenter inneburit att kopplingen till järnvägsverksamheten har försämrats eller riskeras komma att göra detta. I förlängningen kan detta skapa problem för järnvägstrafiken att fylla den funktion som förväntas enligt fastställd transportpolitik.

Swedcarrier, som formellt äger Jernhusen, har i uppdragsbeskrivningen till Jernhusen betonat att uppgiften är att bedriva en effektiv fastighetsrörelse under beaktande av transportsektorns behov. De riktlinjer som riksdagen och regeringen i olika sammanhang fastställt har emellertid inte i formell mening gjorts gällande för Jernhusen genom bolagsordning eller andra styrinstrument. Detta är anmärkningsvärt då bestämmelserna från år 1988 och år 1999 fortfarande gäller i förhållande till fastigheter förvaltade av Banverket och affärsverket Statens järnvägar. Även i Sverige fanns det t.o.m. år 2000 ett samband och en balans mellan möjligheterna att exploatera järnvägsfastigheter för andra ändamål och järnvägstrafiken. Sverige är i jämförelse med ett antal andra länder det enda exemplet där sambandet mellan järnvägsfastigheterna och järnvägstrafiken påtagligt har brutits.

Allmänna övervägande och förslag

Mina överväganden och förslag bygger på att Jernhusen tills vidare är fastighetsägare för de fastigheter som omfattas av överlåtelseavtalet med staten. Styrningen av Jernhusen blir då av avgörande betydelse för möjligheten att ta tillvara transportsektorns intressen men även för möjligheterna att genomföra transportpolitiska målsättningar. Den valda lösningen innebär att samordning i olika aspekter försvåras. Jernhusen tillåts att förvalta de ekonomiskt mest intressanta fastigheterna medan staten eller kommuner helt förväntas stå för kostnaderna för mindre lönsamma stationer, terminaler m.m. Utan återföring av vinsterna till sektorn som helhet minskar de finansiella förutsättningarna för att åstadkomma ett effektivt systemtänkande.

Den nya EG-rätten och den föreslagna nya svenska järnvägs- och stiftningen innehåller regler som styr hur avgifter för utnyttjande av infrastruktur och tjänster kan debiteras. Prissättningen måste kunna övervakas av den föreslagna Järnvägsstyrelsen som också måste ges rätt att ompröva avgifter eller priser oavsett vem som är huvudman för stationsfastighet eller terminalbolag. Avgifterna för infrastrukturen skall som huvudprincip baseras på den samhälls-ekonomiska marginalkostnad som trafiken orsakar. Anläggningar och tjänster omfattas däremot inte av dessa avgiftsprinciper, dock skall järnvägstrafikens konkurrenssituation beaktas.

Järnvägens infrastruktur måste betraktas som ett sammanhängande system som för sina anläggningar kräver viss flexibilitet. Det är mycket svårt att införskaffa ny funktionellt användbar tätortsmark. Av detta skäl är det viktigt att skydda tillgången till mark för järnvägs- och transportändamål, särskilt i anslutning till vissa tätorter, industri- och terminalområden. Möjligheterna att åstadkomma flexibilitet i infrastruktur- och annan järnvägsanläggningsutveckling beror i hög utsträckning på Jernhusens eget agerande och kommunernas åtgärder i samband med markanvändningsplaneringen.

Det finns vissa restriktioner för Jernhusens agerande i form av servitut samt reglering av markanvändningsplanering som sammanfattat utgör ett visst skydd för användningen av den mark som behövs för utnyttjande av järnvägssystemets befintliga anläggningar respektive tillkomst av planerade anläggningar i systemet. Restriktionerna förutsätter att andra aktörer skall hävda transportpolitiken gentemot Jernhusen. Detta kan inte jämföras med den situation som rådde innan år 2001 när järnvägens fastighetsförvaltning genom SJ Fastighetsdivision enbart var en del av det transportpolitiskt motiverade uppdraget för affärsverket SJ.

Det är också viktigt att järnvägssektorns intressenter i sina kontakter med kommunerna i första hand agerar utifrån ett transportpolitiskt perspektiv. Det bör inte förutsättas att kommunerna själva anser att de har i uppdrag att företräda det transportpolitiska intresset gentemot järnvägssektorns aktörer. Åtminstone inte i större utsträckning än vad reglerna i Miljöbalken och Plan- och bygglagen stadgar. Boverket och trafikverket bör återigen pröva hur begreppet riksintresse skall tolkas när det gäller utvecklingen av infrastruktursystem – särskilt när det gäller kraven på detaljering av framtida om- och utbyggnad av systemen. Banverket bör ges i uppdrag att sammanställa och regelbundet uppdatera planer över

järnvägssektorns infrastruktur- och annan anläggningsutveckling, samt systematisera sina och andra sektorsaktörers kontakter med kommunerna inom ramen för deras markanvändningsplanering.

Jernhusen bör också i samband med detta betraktas som ett företag med särskilt samhällsintresse. Nödvändiga instruktioner som speglar detta förhållande bör uttryckas i bolagsordningen och i riktlinjer till företaget. Regeringen har hittills inte i tillräcklig utsträckning utnyttjat de möjligheter man har att styra Jernhusen i en inriktning som skapar förtroende inom transportsektorn. Styrningen av bolaget i en transportpolitiskt mer korrekt inriktning måste förstärkas. Ägandet via Swedcarrier medför att det finns ett "filter" mellan regeringen och Jernhusen genom vilka transportpolitiken skall tolkas. Aktierna i Jernhusen bör därför överföras till Näringsdepartementets enhet för infrastruktur. På detta sätt kan utvecklingen av Jernhusens fastigheter och anläggningar på ett tydligare sätt än i dag kopplas till transportsektorns behov.

Styrelsens sammansättning bör spegla kollektivtrafiken och transportsektorn. Ett byte av förvaltare av aktierna i Jernhusen måste åtföljas av ett ansvar också för de förehavanden och skulder bolaget i dag uppbär. Det finns risk för att det kortsiktigt kan innebära ökade kostnader i någon form för transportsektorn. Incitamentet är att i så stor utsträckning som möjligt exploatera såväl fastigheter som anläggningar men på ett sätt som minimerar eventuella negativa konsekvenser för transportsektorn. I så stor utsträckning som möjligt bör såväl fastigheter som anläggningar exploateras att tjäna andra syften än transportsektorns men detta måste göras på ett sätt som minimerar eventuella negativa konsekvenser för transportsektorn.

Särskilda överväganden och förslag beträffande persontrafikterminalerna

Stationerna har stor betydelse som portaler till såväl kollektivtrafiken som de orter de betjänar. De primära aktörerna¹ måste därför ges ett stort och klart uttalat inflytande över såväl innehållet som kvaliteten i stationshållningen och de nyttjandevillkor som skall gälla. Det måste skapas möjligheter för de primära aktörerna att få till stånd en normal kund-leverantörsrelation med Jernhusen. Detta

¹ Med primära aktörer avser jag trafikföretag av olika slag som utnyttjar stationerna för sin egen verksamhet; tågtrafikutövare, THM, busstrafikföretag, taxiföretag m.fl.

kan kompletteras med centrala, linjevisa och lokala stationsråd för diskussion av övergripande frågor. Kollektivtrafiksektorn har denna höst påbörjat diskussioner om behovet av mer organiserade stationsråd vilket bör uppmuntras. I styrningen av Jernhusen måste det framgå att man har ett särskilt ansvar att få till stånd en mer normal kund-leverantörsrelation med sina kunder genom att uppfylla ett antal uppgifter specifikt vad gäller persontrafikterminaler. Ett sådant ansvar är emellertid ömsesidigt; även de primära aktörerna har ett ansvar för att på ett tydligare sätt än vad som hittills varit fallet specificera vilka förväntningar man har på Jernhusen som leverantör.

Alla förändringar av stationsbeståndet måste göras i samverkan med aktörerna vilket hittills inte gjorts. Ett utpekande av ett uthålligt bestånd av stationer och terminaler måste göras kontinuerligt på de primära aktörernas villkor. Kriterier för klassning av stationer som börjat utvecklas inom Banverket och Rikstrafiken bör utvecklas vidare för att så småningom fastställas. Banverket och Vägverket i sina roller som sektorsmyndigheter bör tillsammans med Rikstrafiken samordna detta arbete men också ta ansvar för att initiera en process tillsammans med de primära aktörerna, inklusive kommunerna, i syfte att klassificera stationer och andra anläggningar. Det nuvarande beståndet av fastigheter och anläggningar måste tills vidare garanteras genom att Jernhusen stoppar planerade utförsäljningar. De 26 fastigheter, i huvudsak kombiterminaler och frilastområden, som Banverket i en skrivelse till regeringen pekat ut bör återgå till statens ägo. Äganderätten och förvaltningsansvaret för fastigheterna med de 14 aktivt använda stationer som i dag är i statlig ägo via Statens järnvägar bör föras över till Jernhusen.

En juridisk analys gällande olokaliserade servitut för att garantera tillgång till allmänna ytor i stationerna har gett vid handen att detta inte är en ändamålsenlig lösning. Järnvägsstyrelsen bör få ansvar att tillse att ett offentligt regelverk rörande rättigheter och skyldigheter som såväl aktörerna som ägare av stationsbyggnader har i sammanhanget tas fram, upprätthålls och följs.

Det av Jernhusen ägda terminalhållningsbolaget SRAB² bör läggas ner därför att de primära aktörerna inte har något förtroende för den i dag gällande lösningen. Jernhusen bör finna nya former för umgänget med sina kunder. I de fall stationerna ägs av andra parter än Jernhusen, i huvudsak kommunerna, förutsätter jag att

² Svenska Reseterminaler AB.

terminalhållningen för dessa stationer får en praktisk lösning i en dialog mellan parterna.

De primära aktörerna bör betala för nyttan av tillgång till stationerna i enlighet med en rimlig prissättning som grundas på lokala förutsättningar och som förankras med de primära aktörerna. Jernhusen måste snarast fastställa och öppet dokumentera en prislista för såväl lokalhyra som tilläggsdyrestjänster för stationer inom olika klasser och klart och tydligt definiera vad som ingår i detta. Hyressättningsystemet måste befrämja att stationerna utvecklas parallellt med trafikutvecklingen och att stationer som därvid blir mindre viktiga eller betydelselösa på sikt avvecklas. Det är dock de primära aktörerna som i sitt kundförhållande bestämmer vilka som är viktiga eller mindre viktiga. Även de sekundära aktörernas³ kunder använder sig av de allmänna ytorna för att komma till respektive näringsidkare varför även de måste belastas med betalningsansvar för de allmänna ytorna vilket i dag inte är fallet. De allmänna ytorna måste dessutom mycket tydligare definieras och avgränsas till de faktiska ytor som rör själva väntsalsfunktionen i en station.

Ett utbud av resenärsservice måste definieras för olika klasser av stationer och utifrån den betalningsvilja som finns hos såväl de primära aktörerna som deras slutkunder, dvs. resenärerna. Även trafikutövare av olika slag behöver ha tillgång till olika tjänster vid stationer och terminaler. Utgångspunkten måste vara att de primära aktörerna ges en valfrihet att vid stationerna kunna beställa olika resenärstilläggstjänster av den de befinner lämpligast och att inget tvång skall föreligga att köpa resenärstilläggstjänster via Jernhusen.

För att stationerna och terminalerna skall utvecklas till väl fungerande knutpunkter för olika typer av trafik, måste det komma till stånd ett aktivt samarbete mellan alla berörda parter under hela processen från planering till genomförande och drift av stationen. I processen måste alla trafikslagen tillmätas lika stor betydelse. Jag föreslår att Banverket och Vägverket i sina roller som sektorsmyndigheter tillsammans med Rikstrafiken och berörda kommuner får i uppdrag att koordinera ett sådant arbete.

³ Näringsidkare som bedriver verksamhet i anläggningarna som syftar till att tillfredsställa behov som resenärer kan ha i anslutning till en resa.

1 Inledning

1.1 Nya villkor för förvaltningen av järnvägsfastigheterna

Bolagiseringen av affärsverket SJ innebar att det bildades två från varandra helt självständiga järnvägstrafikföretag, SJ AB och Green Cargo AB, för person- respektive godstrafik. Samtidigt överfördes flertalet funktioner som erbjuder service till dessa och andra järnvägstrafikföretag samt deras kunder till särskilda bolag under det tidigare av affärsverket SJ ägda och förvaltade holdingbolaget Swedcarrier AB (Swedcarrier). Det gällde allt från underhåll och daglig skötsel av fordon till förvaltningen av vissa från kommersiella utgångspunkter intressanta järnvägsfastigheter. Genom privatisering eller kommersialisering skulle kapital frigöras för att lyfta av delar av de lån som togs upp inom dessa servicefunktioner när de köpte över tillgångar från det tidigare affärsverket. Dessa transaktioner var i sig ett sätt att kapitalisera de utbrutna och bolagiserade järnvägstrafikföretagen. Det bör noteras att värdena på fastigheterna i många fall höjdes innan dessa transaktioner utfördes.

De nya formerna och villkoren för fastighetsförvaltningen har enligt olika transport- och trafikintressenter inneburit att kopplingen till järnvägsverksamheten har försämrats eller riskeras komma att göra detta. Det gäller för infrastrukturens del framför allt i storstäderna där kommersialisering eller försäljning av mark skulle kunna skapa fysiska hinder för utvecklingen av infrastrukturen eller funktioner i direkt anslutning till denna. I förlängningen kan detta skapa problem för järnvägstrafiken att fylla den funktion som förväntas enligt fastställd transportpolitisk. Problemet gäller även mer generellt terminalerna och den service som erbjuds resenärer, godskunder och järnvägstrafikföretagen. Farhågorna beror bl.a. på att villkor och handlingsregler som tidigare gällt för fastighetsförvaltningen – och som fortfarande gäller till de delar denna ligger kvar inom affärsverket SJ eller Banverket – inte har förts vidare och införlivats i regeringens styrning av de nya företagsenheterna.

Utöver dessa avgörande fysiska hinder finns det också risk för att konkurrenskraften för järnvägs- och kollektivtrafiken försämras genom att priset för att utnyttja fastigheter och service höjs. Effekten av detta kan för persontrafikens delvis lindras genom ökat stöd via upphandling av trafik. För godstrafiken, som bedrivs under

renodlat kommersiella villkor, innebär ökade kostnader däremot en direkt konkurrensnackdel. Det gäller i synnerhet då det, till skillnad från tidigare, inte längre garanteras att vinster som genereras i fastighetsförvaltningen är med och finansierar merkostnader som kan uppstå för trafiken i samband med omdispositioner i fastighetsförvaltningen.

1.2 Tilläggsdirektiv

Med anledning av de uppfattningar som framförts från såväl trafikintressenter som andra organ i samhället beslutade regeringen den 22 september 2002 om tilläggsdirektiv (dir. 2002:128) till Järnvägsutredningen (Utredningen (N2001:09) om järnvägssektorns organisation m.m.) Av direktiven framgår bl.a.:

Det finns, mot bakgrund av översynen av järnvägssektorns organisation och den kritik som framkommit skäl att ytterligare överväga hur AB Jernhusen skall förvalta det långsiktiga ägandet av stationer och terminaler som anses som nyckelfunktioner i transportsystemet. Det är vidare viktigt att den framtida förvaltningen av dessa fastigheter har en bred förankring hos sektorns aktörer, kommunerna och berörda myndigheter.

Utredaren skall till den 11 november 2002 efter diskussion med järnvägssektorns aktörer föreslå vilka av AB Jernhusens stationer och terminaler som skall anses utgöra nyckelfunktioner i transportsystemet, hur dessa fastigheter skall förvaltas samt redovisa skälen för sin bedömning.

1.3 Arbetets inriktning

Arbetets utgångspunkt har varit att analysera problemen med fastighetsförvaltningen och den verksamhet som drivs i anslutning till fastigheterna utifrån följande tre begrepp: *mark*, *anläggningar* (med vilket avses stationsbyggnader, anläggningar för hantering av gods m.m.) och *tjänster*. Dessa begrepp kan i sin tur regleras i följande fyra dimensioner:

- Lokalisering, dimensionering (samhälleligt eller kommersiellt beslutsorgan),
- Utnyttjandevillkor (tillträde, avgifter),
- Finansiering (statliga, kommunala eller privata investerings- och driftmedel),

- Huvudmannaskap (associationsform, ägare).

Jag har bedömt det som nödvändigt att i ett första skede och i redovisningen av uppdraget enligt tilläggsdirektivet i huvudsak beröra begreppet *mark* men delvis också begreppet *anläggningar*. Båda dessa begrepp, men kanske framför allt begreppet *tjänster*, måste diskuteras vidare i samverkan med Kollektivtrafikkommittén (N 2001:05) – (KoKo) och Godstransportdelegationen 2002 (N 2002:98) – (GTD02). Dessa frågor är också beroende av mitt vidare arbete med villkor rörande marknadstillträdet för persontrafiken. Jag återkommer därför till dessa frågor i mitt slutbetänkande då jag också avser att fördjupa mitt arbete i de ovan nämnda regleringsdimensionerna.

Som en ansats till fortsatt arbete kring terminalfunktionsfrågorna vad gäller begreppen *anläggningar* och *tjänster* kommer jag, grundat på de önskemål som framförts av de primära aktörerna⁴, att föra en diskussion och föreslå en möjlig utvecklingsväg för vidare arbete.

Av praktiska och tidsmässiga skäl förs huvuddelen av resonemangen kring såväl begreppet *mark* som begreppen *anläggningar* och *tjänster* kring exempel hämtade från persontrafiken. Järnvägsutredningens experter och jag är ense om att problemen i princip är de samma mellan person- och godstrafiken, varför de grundläggande reglerings- och styrningsbehoven och därmed överväganden och förslag är desamma.

Jag har begränsat analysen av fastighetsfrågorna till stationer och terminaler med anslutande infrastruktur. Jag har under utredningens gång uppmärksammat att det även finns anledning att analysera fastighetsfrågor i anslutning till olika stöd- och servicefunktioner som är beroende av fastigheter som i dag ägs av Jernhusen AB (Jernhusen), t.ex. fordonsunderhållsverkstäder m.m. Jag ämnar även i denna fråga återkomma till regeringen senast i anslutning till mitt slutbetänkande.

Den deluppgift i tilläggsdirektivet som säger att jag skall föreslå vilka av Jernhusens stationer och terminaler som skall anses utgöra nyckelfunktioner i transportsystemet, måste diskuteras vidare i samverkan med KoKo och GTD02 och är likaledes beroende av mitt vidare arbete med frågor rörande marknadstillträdet vad gäller

⁴ Med primära aktörer avser jag trafikföretag av olika slag som utnyttjar stationerna för sin egen verksamhet; tågtrafikutövare, THM, busstrafikföretag, taxiföretag m.fl. Även kommunerna bör betraktas som primära aktörer.

framför allt persontrafiken. I denna rapport lämnar jag förslag till kriterier för ett sådant urval liksom hur ansvaret skall fördelas mellan olika parter i en sådan process.

Jag har förankrat mina överväganden och förslag med en särskild arbetsgrupp bildad för ändamålet och bestående av företrädare för Rikstrafiken, Konsumentverket, Banverket, Vägverket, Boverket, KoKo, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF), Branschföreningen Tågoperatörerna, Svenska Bussbranschens Riksförbund och Samtrafiken i Sverige AB.

Utöver detta har jag haft underhandsavstämningar med bl.a. Swedcarrier, Jernhusen och GTD02.

2 Bakgrund – fastighetsförvaltning t.o.m. år 2000

Någon konsekvent fastighetsförvaltning förekom inte inom affärsverket SJ innan år 1988. Varje enhet inom affärsverket SJ svarade för de fastigheter och anläggningar som de disponerade. Det var därför inte självklart att fastigheterna fick den effektivaste användningen. Skötseln av fastighetsbeståndet hade till dess inneburit stora kostnader för affärsverket SJ. Beståndet av fastigheter var uppenbart överdimensionerat och endast ca 10 % av lokalerna var uthyrda till externa hyresgäster.

Infrastrukturförvaltningen avskildes år 1988 från affärsverket SJ genom tillskapandet av Banverket. Speciellt linjemark och andra infrastrukturnära fastigheter betraktades som en naturlig del av infrastrukturen av majoriteten inom den organisationskommitté som föregick bildandet av Banverket. Enligt redan då gällande EG-förordningar betraktades också järnvägens basfastigheter som en del av infrastrukturen. Det beslöts emellertid att statligt ägd mark som användes för olika typer av järnvägsändamål i huvudsak skulle förvaltas av affärsverket SJ. Skälen var finansiella. I stället för att erhålla erforderligt statskapital över statsbudgeten skulle affärsverket SJ få använda fastigheterna för att genom försäljning eller kommersialisering frigöra kapital för nysatsningar inom trafikrörelsen. Det bör noteras att såväl stationer för persontrafiken som godstrafikens terminaler fortfarande låg kvar inom affärsverket SJ. Fastighetskapitalet skulle även omfatta utrustning av stationer och andra för affärsverket SJ, trafikhuvudmännen (THM) med flera s.k. gemensamma järnvägsfunktioner. Enligt den trafikpoli-

tiska propositionen skulle affärsverket SJ som statligt verk ha som särskilt utpekad uppgift att utveckla stationerna till resecentra som så långt som möjligt skulle betjäna även andra transportslag. Kollektivtrafiken skulle göras mer attraktiv genom att underlätta byten mellan transportmedlen och samordna bl. a information och service gentemot resenärerna.

I enlighet med 1988-års trafikpolitiska beslut inleddes också en utveckling av framför allt större stationer till fullständiga resecentra vilket krävde ett mer omfattande samarbete med olika parter. Inom det ”nya” affärsverket SJ inrättades en särskild fastighetsdivision med uppgift att ansvara för all fastighetsförvaltning inom affärsverket SJ. De slumrande tillgångarna skulle tas hand om på ett affärsmässigt sätt och ge intäkter. Ett program för utveckling av stationsfastigheterna till resecentrum, förbättring av stationsmiljöer och förbättring av personallokaler inleddes. Många kommuner deltog aktivt i arbetet vad avser t.ex. stationsplaner, parkanläggningar, bil- och cykelparkering m.m. Under 1990-talets första hälft avmattades aktiviteterna på fastighetsmarknaden kraftigt med vikande konjunktur vilket dels kraftigt begränsade externa aktörers vilja till risktagande i projekten samtidigt som affärsverket SJ självt blev mer beroende av extern finansiering för resecentrumprojekten.

2.1 Villkor för fastighetsförvaltningen

Affärsverkets fastighetsinnehav försågs i det särskilda regeringsbeslut (1988-06-09) som fastställde avgränsningen av infrastrukturen och fördelningen av anläggningar och funktioner mellan affärsverket SJ och Banverket med restriktioner till skydd för infrastrukturen och andra trafikpolitiskt betingade behov. Dessa bestämmelser fastställdes på nytt efter viss komplettering till följd av att infrastrukturbegreppet vidgades år 1999 (regeringsbeslut N1999/943/IRT). Sammanfattningsvis innebar de villkor för fastighetsförvaltningen som gällde t.o.m. år 2000:

- att befintlig järnvägsmark skulle få disponeras fritt för:
- statens spåranläggningar eller annan spåranläggning som förvaltas, finansieras och upplåts enligt avtal med staten,
- allmänt upplåtna anläggningar i anslutning till spåren (lastkaj, frilastområde, plattformar och plattformsförbindelser, underhåll, förråd och upplagsplatser, anslutningsvägar),

- att lokalisering av stationer och terminaler skulle planeras och beslutas inom ramen för infrastrukturplaneringen (eftersom beslut om lokalisering har direkt betydelse för dimensioneringen av infrastrukturen och därför måste hanteras i en samlad planering),
- att innehavare av järnvägsanläggning skulle ersättas för merkostnader till följd av flytt i samband med kommersialisering av fastighet,
- att Banverket och affärsverket SJ årligen skulle upprätta planer över hur järnvägsfastigheterna skulle kunna utnyttjas. Det innefattade också att definiera vilka fastigheter som inte längre behövdes för järnvägsändamål och som i princip skulle kunna säljas eller för kortare eller längre tid användas för kommersiella ändamål utanför järnvägssektorn. Banverket skulle, i egenskap av sektorsmyndighet, fastställa planerna.

Upplåtelsen av stationer m.m. till THM och eventuellt nya operatörer förutsattes kunna ske genom överenskommelser med affärsverket SJ. I praktiken uppstod dock ganska snart problem och dispyter kring villkoren för utnyttjandet av de s.k. gemensamma funktionerna. Krav på icke-diskriminerande och konkurrensneutral upplåtelse av sådana funktioner beslutades av riksdagen år 1995 i enlighet med regeringens proposition ”*Nya förutsättningar för järnvägstrafiken*” (1995/96:92). Inte heller dessa nya villkor visade sig dock vara tillfyllest. Den justering av infrastrukturbegreppet och överföring till Banverket av terminalspår och funktioner, de senare främst inom persontrafikområdet, som gjordes år 1999 hade som ett viktigt inslag att ytterligare neutralställa villkoren för utnyttjandet av dessa delar av järnvägssystemet.

3 Fastighetsförvaltningens villkor fr.o.m. år 2001

Förvaltningen av järnvägens fastigheter är fr.o.m. 2001 uppdelad på Jernhusen, Banverket och det kvarvarande affärsverket Statens järnvägar. Tanken är att de fastigheter som finns kvar inom affärsverket skall överföras till Banverket. Det gäller bl. a kvarvarande linjefastigheter men även ett antal fastigheter som omfattar stations- och andra byggnader, t.ex. i Vännäs. Oavsett huvudman för fastigheterna har tillgången till stationer och terminaler definitivt

neutralställts i förhållande till olika järnvägstrafikföretag genom den strukturomvandling som skedde 2001.

Samtidigt har nya problem uppstått genom att avvägningen av infrastruktur- och trafikintresset i förhållande till kommersialiseringen av fastigheterna inte längre är tydlig. I normal affärsverksamhet kan det hävdas att befintlig verksamhet ska motivera sin existens mätt i förhållande till den förräntning som kan åstadkommas genom en alternativ användning av befintliga tillgångar och resurser. Ett sådant synsätt kan dock knappast tillämpas för stödfunktioner till ett infrastruktursystem och den verksamhet som bedrivs på detta, åtminstone inte när verksamheten i så stor utsträckning motiveras av transportpolitiska och andra samhällsmål. Lönsamheten i de stödjande funktionerna måste då ses i ett större sammanhang och underordnad de samhällsekonomiska och övriga samhällseffekter som uppstår i en kedja från trafikföretag till berörda enheter inom staten och kommuner.

I bilaga I redovisas ett antal av de transportpolitiska och andra beslut som ger vägledning också i frågor om den fortsatta utvecklingen av stationer och terminaler. Det gäller för såväl person- som godstrafiken att utveckla det intermodala samarbetet genom lämpliga anpassningar av terminalfunktioner. Inom persontrafikområdet skall terminalerna bl.a. utvecklas för att bättre tjäna funktionshindrade och andra som har särskilda behov som behöver tillgodoses under resan. Även andra aspekter i syfte att göra det kollektiva resandet mer attraktivt har lyfts fram.

3.1 Fastigheter som förvaltas av Jernhusen

Organisationen av fastighetsförvaltningen inom Swedcarrier och Jernhusen redovisas i bilaga II. De delar av stationerna som skall finnas allmänt tillgängliga för de trafikansvariga och deras kunder skall hanteras av ett särskilt bolag, Svenska Reseterminaler AB (SRAB⁵), f.n. ett dotterbolag till Jernhusen.

Jernhusen planerades inledningsvis att förvaltas direkt under Näringsdepartementet. Skälet var att därigenom betona verksamhetens koppling till transportsektorn och i förhållande till den verksamhet som på sikt skulle utvecklas mot ett på marknaden till buds stående serviceutbud för transportintressenterna. Under

⁵ SRAB är tänkt att fungera som motpart i hyresförhandlingar med de primära aktörerna. Jernhusen äger f.n. SRAB till 100 procent men har ingen ambition att kvartstå som ägare.

bolagiseringsprocessens gång beslutades emellertid att även Jernhusen skulle placeras inom Swedcarrierkoncernen.

Villkoren för fastighetsförvaltningen inom Jernhusen kan kortfattat beskrivas som att de villkor som gällde för fastighetsförvaltningen t.o.m. år 2000 *inte* längre gäller. Det betonas visserligen i uppdragsbeskrivningen från Swedcarrier till Jernhusen (se bilaga II) att uppgiften är att bedriva en effektiv fastighetsrörelse under beaktande av transportsektorns behov. Samtidigt kan det noteras att de riktlinjer som riksdagen och regeringen i olika sammanhang fastställt inte i formell mening har gjorts gällande för Jernhusen genom bolagsordning eller andra styrinstrument.

Det praktiska handhavandet av förvaltningen visar enligt min mening också exempel på att hänsynen till de transportpolitiskt betingade målen och förutsättningarna för infrastrukturförvaltare och trafikintressenter sätts åsido. Jag vill dock betona att Jernhusen rent operativt skött sitt åtagande i enlighet med de direktiv som getts i ägarstyrningen.

3.2 Fastigheter som förvaltas av affärsverket Statens järnvägar eller Banverket

Det ovan gjorda konstaterandet om villkoren och det faktiska handhavandet av fastighetsförvaltningen är desto mer anmärkningsvärd när man konstaterar att bestämmelserna från år 1988 och år 1999 fortfarande gäller för de fastigheter förvaltade av Banverket och affärsverket Statens järnvägar. Som en följd av detta har Banverket, i egenskap av järnvägens sektorsmyndighet, goda möjligheter att tillvarata järnvägssektorns transportpolitiskt legitima intressen rörande användning av dessa fastigheter

3.3 Konsekvenser av den planerade fördelningen av fastigheterna

Det paradoxala förhållande som uppstått till följd av den planerade fördelningen av fastigheter mellan Jernhusen och Banverket är sammanfattningsvis att infrastrukturförvaltare och trafikintressenter har bibehållen kontroll över användningen av järnvägens fastigheter på orter som Vännäs, d.v.s. på sådana orter där risken för att det ska uppstå fysiska barriärer eller ekonomiskt ofördelaktiga vill-

kor är som minst. Samtidigt har man inte längre kontroll (se vidare kap. 5) över de fastigheter där en försäljning eller kommersialisering kan leda till hinder för utvecklingen av infrastruktur och trafik.

4 Kortfattat om förhållandena i några andra länder

Norge

I Norge äger järnvägstrafikföretaget Norske Statsbaner (NSB) stationerna där infrastrukturförvaltaren Jernbaneverket (JBV) i sin tur till självkostnadspris hyr den offentliga delen av. JBV äger normalt övrig mark. Ägandet av järnvägens godsterminaler är splittrat mellan NSB och JBV. JBV ställer stationerna till allmänhetens förfogande. Förhandlingar pågår om att ägandeskapet av stationerna i sin helhet skall övergå till JBV. Motivet till dessa förhandlingar sägs vara att delningen av fastighetsbeståndet mellan NSB och JBV i samband med bildandet av JBV 1996 har skapat praktiska problem i förvaltningen av fastigheterna. JBV har som ambition att utveckla stationerna till bra offentliga kollektivtrafikterminaler.

Danmark

I Danmark ägs såväl stationerna som järnvägens godsterminaler av järnvägstrafikföretaget Danske Statsbaner (DSB). Infrastrukturförvaltaren Banestyrelsen äger normalt mark förutom den mark som omfattar stationerna. I dansk lagstiftning finns regleringar om andra operatörers konkurrensneutrala tillgång till stationer och terminaler. Vilka faciliteter som omfattas av begreppet station finns definierade liksom en prislista för angörningsavgiften till varje station. Fr.o.m. 1 januari 2003 övertar järnvägstrafikföretaget Arriva Danmark A/S en del persontrafik på Jylland från DSB. I trafikeringsavtalet mellan danska staten och Arriva finns varje aktuell station förtecknad vad gäller faciliteter, förhyrd yta m.m. liksom den kostnad som Arriva till DSB skall betala för detta.

Finland

I Finland är ägandet stationerna delat mellan finska SJ (VR) och infrastrukturförvaltaren Banförvaltningscentralen (RHK). De stora

stationerna hör normalt till VR och de mindre till RHK. Mark i övrigt ägs av RHK. Vid bildandet av RHK fick VR välja vilka stationer de skulle behålla. Sådana fastigheter som ansågs kunna exploateras för andra ändamål än järnvägen övergick till det statliga fastighetsbolaget Kapiteeli O/Y.

Storbritannien

I Storbritannien äger infrastrukturförvaltaren Network Rail (som är ny ägare av Railtrack) all järnvägsmark. Alla stationer ägs av Network Rail. Ägandet av godsterminaler är splittrat mellan Network Rail och privata intressen. Driften vid de 15 största stationerna sköts av Network Rail medan resten förhyrs och sköts av respektive trafikföretag som en del av deras trafikeringsavtal. Network Rail exploaterar så långt det går fastigheter för andra ändamål än järnvägen, utgångspunkten är dock alltid att en sådan exploatering skall stödja kärnverksamheten järnvägen.

USA

För att stimulera byggandet av järnväg under 1800-talet ingick som en del av koncessionerna amerikanska staten utfärdade för detta ändamål stora landområden vid och omkring de blivande järnvägarna. Denna "Way-of-Right" räknas sedan dessa som en av de integrerade järnvägstrafikföretagens stora tillgångar. Dessa tillgångar exploateras så långt som möjligt för andra ändamål under förutsättning att detta inte är till men för kärnverksamheten järnvägen.

4.1 Observationer baserade på förhållandena i några andra länder

Som synes finns det i nämnda länder en stark koppling mellan järnvägsfastigheterna och järnvägstrafiken. Antingen genom att ägandet av järnvägsfastigheterna kvarstår i järnvägssektorn genom infrastrukturförvaltaren, dominerande järnvägstrafikföretag eller genom att (USA-exemplet) dessa funktioner är integrerade. Exploatering av järnvägsfastigheter för andra ändamål än järnvägen är vanligt

men återkopplingen till järnvägstrafiken stark och exploateringarna har alltid som avsikt att inte skada järnvägstrafiken.

Även i Sverige fanns det t.o.m. år 2000 ett samband och en balans mellan möjligheterna att exploatera järnvägsfastigheter för andra ändamål än järnvägstrafiken. Detta då större delen av fastighetsbeståndet och större delen av trafiken låg i en och samma organisation, nämligen affärsverket SJ. I och med bolagiseringen av affärsverket SJ bröts detta sammanhang. Sverige är det enda av de studerade exemplen där sambandet mellan järnvägsfastigheterna och järnvägstrafiken så påtagligt har brutits.

5 Allmänna överväganden och förslag

Mina överväganden och förslag bygger på att Jernhusen tills vidare, i enlighet med regeringens direktiv till mig, är fastighetsägare för de fastigheter, markområden och anläggningar som omfattas av överlåtelseavtalet med staten. Styrningen av Jernhusen blir då av avgörande betydelse för möjligheten att ta tillvara de primära aktörernas intressen men även regeringens egna intressen att genomföra politiska målsättningar inom exempelvis transportpolitiken.

Jag anser att den modell som staten valt för att förvalta delar av de fastigheter som tidigare förvaltades av affärsverket SJ innebär ett påtagligt paradigmskifte mot tidigare i den meningen att möjligheterna att freda såväl de transportpolitiska intressena som järnvägssektorns intressen i sammanhanget väsentligt försvårats. Vissa av dessa svårigheter hör till fastighetsjuridiken och fanns latent där redan innan bolagiseringen av affärsverket SJ fr.o.m. årsskiftet 2001. Dessa undertrycktes av det faktum att staten i myndighetsformen rent fastighetsjuridiskt är en starkare ägare av fastigheter (då av staten ägd mark inte kan exproprieras) än staten i form av bolag (då sådan mark kan exproprieras). I och med att staten valt att lägga en stor del av järnvägsfastigheterna i bolag är det fastighetsjuridiska skyddet av sådan mark för järnvägens ändamål nu väsentligt svagare än den var tidigare.

5.1 Problembild

Min utgångspunkt för analysen i detta kapitel är att valet av form för förvaltning av järnvägssystemets fastigheter inte bör tillåtas

påverka infrastrukturförvaltare, järnvägstrafikföretag och järnvägs-transportkunder på ett negativt sätt. Utifrån detta synsätt kan jag konstatera att bildandet av Jernhusen har lett till vissa problem och risker.

Ett problem har att göra med att Jernhusens fasta egendom har använts som säkerhet för lån, som i sin tur använts för att tillskjuta kapital till SJ AB och Green Cargo AB. Detta riskerar att leda till en viss risk för oönskade effekter i järnvägssektorn, som dessutom förstärks av det faktum att Jernhusen AB är ett civilrättsligt reglerat rättssubjekt med ganska svag transportpolitisk anknytning.

De riskfaktorer jag uppmärksammat är:

- Ett potentiellt hot beträffande järnvägssystemets framtida marktillgång – särskilt i större städer.
- Risk för ökade priser för nyttjande av mark och anläggningar ägda av Jernhusen AB och därmed indirekt också de tjänster som produceras i anslutning till infrastruktur och andra anläggningar.

5.2 "Russinplockning" försvårar samordning och ansvarsfull infrastrukturförvaltning

Fördelningen av fastigheterna mellan Jernhusen och Banverket innebär att kommersialisering av de ekonomiskt mest intressanta fastigheterna nästan helt och hållet kommer att tillgodogöras fastighetsrörelsen inom Jernhusen. Det förstärks av att avgränsningen och hanteringen av trafiknära funktioner görs på ett sådant sätt att det snarast ger ett intryck att skapa frizoner för den transportfrämmande verksamheten snarare än att tillgodogöra infrastrukturen och trafiken de vinster som kan uppstå genom en kommersialisering. Det är min uppfattning att de grundläggande incitamenten för förvaltningen av järnvägsfastigheterna därmed hamnat snett.

Den valda lösningen innebär att samordning i olika aspekter försvåras. Jernhusen tillåts plocka av godbitarna medan staten eller kommuner helt förväntas stå för kostnaderna för mindre lönsamma stationer, terminaler m.m. Jag är i och för sig anhängare av att kostnader för olika funktioner i olika delar av landet skall redovisas öppet. Icke täckta kostnader skall redovisas öppet och motiveras. Samtidigt är det ett intresse att systemet som helhet fungerar på ett tillfredsställande sätt. Resultatet för enskilda enheter måste alltså mätas inom ramen för ett större system med de motiv till stöd

inom systemet som då kan motiveras. Detta kan mycket väl förenas med "russinplockning" och särskilda enheter för att effektivisera driften av de mer kommersiellt intressanta enheterna. Men utan återföring av vinsterna till sektorn som helhet minskar de finansiella förutsättningarna för att åstadkomma ett effektivt systemtänkande.

Infrastrukturförvaltning och annan tjänsteproduktion är också förenad med ett ansvar gentemot samhället i övrigt. Jag tänker då bl.a. på kostnader för sanering och uppstädning när infrastruktur och verksamhet lagts ned. Även här är det rimligt att vinster från förvaltningen av järnvägsfastigheterna kan användas som del av den finansiella insats som krävs. Infrastruktur- och andra budgetar kommer annars att belastas ytterligare i förhållande till de villkor som gällt tidigare. Jag kan i detta sammanhang notera eftersatt behov i dessa avseenden bl.a. på terminalområden som t.o.m. 1998 förvaltades av affärsverket SJ genom verkets fastighetsdivision eller trafikdivisioner.

5.2.1 Avgifter för tillgång till infrastruktur och andra tjänster

Som framgår av mitt delbetänkande "Rätt på spåret" (SOU 2002:48) innehåller den nya EG-rätten och den föreslagna nya svenska järnvägslagstiftningen regler som styr hur avgifter för utnyttjande av infrastruktur och tjänster kan debiteras. Motiven för dessa regler är att säkerställa järnvägens konkurrenskraft. Reglerna utgör också ett bevis (jfr. kapitel 3) för att man inte vill betrakta driften av grundläggande basfunktioner inom järnvägen som jämförbar med normal affärsverksamhet som kan tillåtas dyka upp på eller försvinna från scenen utan drastiska samhällseffekter. Således är man också beredd att förse den med förutsättningar som innebär ekonomiska restriktioner för den som bedriver verksamheten. Ett ytterligare skäl är att verksamheten ofta bedrivs under geografiska eller andra monopol.

Infrastrukturen

De avgifter som järnvägstrafikföretagen skall erlägga för utnyttjande av infrastrukturen skall som huvudprincip baseras på den samhällsekonomiska marginalkostnad som trafiken orsakar. De

kostnader som drabbar trafiken är så långt oberoende av vad infrastrukturförvaltarens hyres- eller anskaffningskostnad för den mark som utnyttjas för infrastrukturen.

I vissa sammanhang kan dock en mer totalkostnadsbaserad avgift tillåtas. Det gäller t.ex. så kallade specialprojekt som annars inte skulle komma till stånd, t.ex. viss terminalinfrastruktur eller speciallänkar i järnvägsnätet som Öresundsförbindelsen. Kostnaden för marken blir i sådana sammanhang en viktig komponent i avgiftsunderlaget. Uppvärderingar av fastighetsvärden, tvingande omlokaliseringar av verksamhet med åtföljande kostnadshöjningar som inte kompenseras i samband av den som framtvingar en flytt m.m. kan i dessa fall alltså få direkt återverkan på järnvägens konkurrenskraft.

Motsvarande kostnadshöjningar för infrastruktur vars utnyttjande debiteras med avgift motsvarande marginalkostnad kan också få indirekta effekter på järnvägens konkurrenskraft. Om infrastrukturförvaltarna inte kan utnyttja befintlig mark eller utnyttja försäljningsvinster vid markförsäljning som görs vid linjeomdragningar innebär detta ett minskat utrymme för infrastruktursatsningar, d.v.s. sämre möjligheter att inom givna finansiella ramar åstadkomma förbättringar för järnvägstrafiken.

Anläggningar och tjänster

Anläggningar och tjänster omfattas, som jag redogjorde för i mitt delbetänkande, enligt den föreslagna nya järnvägslagen inte av de avgiftsprinciper som föreskrivs för utnyttjande av infrastruktur. Järnvägstrafikens konkurrenssituation skall dock beaktas vid fastställande av priserna. Om tjänster endast tillhandahålls av en leverantör skall den avgift som tas ut för denna tjänst relateras till kostnaden för att tillhandahålla tjänsten beräknat på grundval av det faktiska utnyttjandet. Fri marknadsprissättning får alltså inte tillgripas om det föreligger ett geografiskt eller annat monopol, dvs. att rimliga alternativ och förutsättningar för priskonkurrens saknas. Ovanstående principer har bl.a. betydelse för person- och godstrafikterminalerna, såväl byggnader som andra faciliteter.

För stationerna är som tidigare framgått tanken att de ytor som skall finnas allmänt tillgängliga för de primära aktörerna och resenärer inom av Jernhusen förvaltade fastigheter skall avstyckas i det särskilda terminalbolaget SRAB. Prissättningen mot trafikansvarig

och resenärer kommer därmed att påverkas av hyror i två steg: prissättningen mellan fastighet och terminalbolag respektive mellan terminalbolag och de primära aktörerna eller transportkund. Prissättningen i det första ledet är tänkt att ske enligt gällande marknadshyra medan avgifter gentemot nyttjare av terminalbolagets tjänster skall baseras på självkostnad. Den självkostnadsbaserade avgiften gentemot nyttjarna påverkas alltså indirekt av en marknadshyra. Där kommersiell verksamhet inte är möjlig planeras SRAB ta ansvar för hela terminalytan. Samtidigt riskeras hyran mellan fastighet och terminalbolag att stiga i kommersiellt intressanta lägen. Det finns en uppenbar risk att trafiken därigenom drabbas av kostnadsökningar i förhållande till tidigare förhållanden i samtliga fall.

I överväganden i dessa frågor måste också beaktas hur utförsäljning av terminaler eller mark där dessa är belägna (t.ex. mark för kombiterminaler) kan komma att påverka hyror och hur detta kan komma att påverka den spårbundna trafikens konkurrenskraft. Förvaltningen av terminalerna utövas oftast i en monopolsituation. Prissättningen måste därför, liksom för flertalet övriga funktioner som också tillhandahålls under monopolliknande situation, kunna övervakas av den av mig föreslagna Järnvägsstyrelsen som också måste ges rätt att ompröva avgifter eller priser oavsett vem som är huvudman för stationsfastighet eller eventuellt särskilt terminalbolag.

5.2.3 Ekonomiska restriktioner och konsekvenser

Om regeringens styrning av Jernhusen tydligare skall återspegla behoven att tillvarata politiska intentioner innebär detta naturligtvis ekonomiska restriktioner för Jernhusens verksamhet jämfört med dagens friare mandat att exploatera och försälja fastigheter och anläggningar efter eget tycke. Jernhusens ekonomiska ramförutsättningar måste då läggas om så att man inte är beroende av vare sig frestelsen att "överkommersialisera" stationerna genom att ge andra hyresgäster än trafikutövare fördelar på de senares bekostnad eller att sälja sådan mark och sådana anläggningar som bedöms som "olönsamma" ur ett fastighetsägarperspektiv.

Jernhusens ekonomiska ramförutsättningar som bygger på ett lån om 5 054 miljoner kr i Riksgäldskontoret förutsätter, för att kunna betala tillbaka lånet alternativt växla över det till marknaden,

att man har ett fritt mandat att definiera vilket fastighetsbestånd man skall ha framledes och att det finns få eller inga restriktioner på hur de kan exploateras. Dessa ramförutsättningar kan leda till att Jernhusen av ekonomiska skäl frestas att exploatera eller sälja fastigheter och anläggningar som av Jernhusen bedöms som "olönsamma" men som kan ha stor betydelse för transportsektorn. Det finns inte heller någon klar återkoppling mellan Jernhusens potentiella intäkter från fastighetsexploatering och utveckling av stationer/terminaler och tjänster, de potentiella intäkterna kan användas till mycket annat än detta.

För att mildra de ekonomiska effekterna av en tydlig styrning av Jernhusen i en transportpolitiskt mer korrekt inriktning bör, enligt min mening:

- Jernhusens avkastningskrav på det egna kapitalet sänkas till noll,
- Jernhusens lån i Riksgäldskontoret som en konsekvens av detta förlängas till lämpligt datum,
- Överföringen till marknadsfinansiering stoppas tills vidare.

Jag är väl medveten om att räntan på lånet i Riksgäldskontoret alltid måste betalas respektive redovisas som en kostnad och de delar av lånet som hunnit föras över till marknaden betalas tillbaka i den avtalade takten och till den avtalade räntan. Det går dock inte, innan man preliminärt kunnat peka ut den mark och de anläggningar som det är rimligt att anta behövs i en överblickbar framtid, göra en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av detta. En möjlighet att ge Jernhusen bättre förutsättningar att verka som bolag är att lösa in befintliga lån i Riksgäldskontoret via statsbudgeten och/eller genom löpande ägartillskott när så är påkallat.

Vilken lösning regeringen än väljer i denna fråga finns det risk för att det kan innebära ökade kostnader i någon form för transportsektorn. Enligt min mening är det därför viktigt att poängtera betydelsen av att ett byte av förvaltare av aktierna i Jernhusen måste åtföljas av ett ansvar också för de förehavanden och skulder bolaget i dag uppbär. Endast på så vis uppehålls incitamentet att i så stor utsträckning som möjligt exploatera såväl fastigheter som anläggningar att tjäna andra syften än transportsektorns men på ett sätt som minimerar eventuella negativa konsekvenser för transportsektorn.

Jag fördjupar frågorna om prissättning m.m. av stationer och stationstjänster i de särskilda avsnitten om persontrafikterminaler i kapitel 6.

5.3 Svag koppling mellan transportpolitiken och styrningen av Jernhusen

Jag kan konstatera att i en rad olika politiska beslut, bl.a. de i bilaga I nämnda och citerade, ger regeringen uttryck för stationers och terminalers betydelse för järnvägstrafiken. Exempelvis konstaterar regeringen i propositionen (1999/2000:78) att; ”Jernhusen har ... ett ansvar för att lösa denna fråga på ett sätt som accepteras av övriga aktörer och som tillgodoser regeringens krav på tillgänglighet.”

Regeringen har enligt min mening inte i tillräcklig utsträckning utnyttjat de möjligheter man har att styra bolaget i en inriktning som skapar förtroende hos de primära aktörerna. Detta är särskilt anmärkningsvärt med tanke på att Jernhusen i dag på många ställen har ett faktiskt monopol för järnvägssektorns tillgång till stationer. Detta borde min mening innebära att företaget klassades som ett företag med särskilt samhällsintresse snarare än ett företag som underställs marknadsmässiga krav. Även kopplingen till direktivet 2001/14/EG motiverar enligt min mening detta. Man har i praktiken gett Jernhusen frihet att tolka sin egen uppgift. Jernhusens – och Swedcarriers – tolkning av det transportpolitiska ansvaret som kommer till uttryck i olika dokument (dock ej i formell mening) i kombination med bolagens egna uttalanden ger inte heller de primära aktörerna en tillräckligt stark känsla av att deras intressen tillvaratas.

Jag kan konstatera att det mest självklara styrinstrumentet för både moderbolaget Swedcarrier och Jernhusen, nämligen bolagsordningarna (se även bilaga I), är allmänt hållna och antyder att ägaren framhåller ett ägar- och avkastningsintresse. Bolagsordningarna reglerar inte behovet att bidra till att genomföra politiska målsättningar inom transportpolitiken. Inte heller hittillsvarande bolagsstämmoprotokoll antyder att frågan i formell mening diskuterats mellan ägaren och respektive bolag. Det är därför oklart hur ägaren styr Jernhusen i förhållande till transportpolitiken.

Ägaren hänvisar till regeringens proposition ”*Ändrad verksamhetsform för SJ m.m.*” (1999/2000:78) samt regeringens skrivelse

”Redogörelse för bolagiseringen av affärsverket Statens Järnvägar” (2001/02:141) som de dokumenterade styrmedel som finns till buds utöver en ”ständigt pågående och pragmatisk dialog”. Jag ställer mig tveksam till om de nämnda dokumenten kan anses vara formella styrmedel. Dessutom anser jag att det finns anledning att styra verksamheten i Jernhusen så transparent som möjligt. Inte minst visar den misstro som i dag finns från Jernhusens kunder, dvs. de primära aktörerna, att detta är nödvändigt.

Staten har en verktygslåda för styrning av sådana företag som man äger i en särskild riktning, bl.a. kan man peka ut företag med särskilda samhällsintressen som kännetecknas av något eller flera av följande:

- Ägaren, staten, styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt,
- De verkar på marknader med särskilda förbehåll,
- En del av företagen verkar helt eller delvis utan konkurrens, andra är fullt konkurrensutsatta.

Några exempel på sådana bolag är Apoteket AB, Samhall AB och Systembolaget AB.

Speciella mål sätts för dessa företag, varvid bl.a. kraven på avkastning avviker från vad som är gängse i verksamheter som bedrivs på helt marknadsmässiga villkor. Regeringen framhåller att utvärderingen och uppföljningen baseras bl.a. på kvalitativa parametrar härledda ur samhällsekonomiska eller sektorspolitiska mål och effektivitets-/resultatkrav. Kraven på t.ex. kostnadseffektivitet kan vara högt ställda även om andra mål har stor betydelse. Värde i dessa företag skapas främst ur den samhällsnytta företagen åstadkommer. Graden av samhällsintresse och ägarens styrning skiljer sig mycket mellan de olika bolagen i denna grupp. Regeringen kan också besluta om riktlinjer när det finns anledning och behov att tydliggöra och informera om regeringens inställning i frågor som inte omfattas av lagstiftning.

Även Statskontoret framhåller i sin rapport ”*Samhällsintresset och konkurrensen – Ägarpolicy för styrning och tillväxt*” (Statskontoret 2002:24) att statliga företag verkar under särskilda förutsättningar.

I Regeringskansliets publikation ”*Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2001*” framgår bl.a. att den grupp av företag

som staten äger som underställs marknadsmässiga krav kännetecknas av något eller båda dessa kriterier:

- De verkar på en marknad med full konkurrens.
- Ägaren, staten, ställer marknadsmässiga krav på resultat och avkastning baserat på riskprofil.

Utvärderingen av företagen i denna grupp sker genom att utvärdera lönsamheten hos företaget för att avgöra om företaget producerar en acceptabel avkastning. Avkastningskraven måste bland annat ur konkurrenshänseende motsvara kraven på övriga företag i samma bransch.

I samma publikation framgår att Swedcarrier med bl.a. dotterbolaget Jernhusen av ägaren, staten, betraktas som ett företag med marknadsmässiga krav. I regeringens skrivelse "2002 års redogörelse för företag med statligt ägande" (2001/02:120) framgår inte om staten ställt upp några riktlinjer för företagets verksamhet.

5.4 Järnvägssystemets framtida marktillgång

I samband med bildandet av Jernhusen köpte bolaget av staten vissa kommersiellt intressanta fastigheter samt delar av sådana fastigheter i form av särskilt angivna markområden och byggnader som tidigare förvaltats av affärsverket SJ. Fastigheterna eller i förekommande fall marken och byggnaderna är i stor utsträckning belägna i större orter och är inte sällan av intresse från exploateringssynpunkt. Tanken synes ha varit att Jernhusen i egenskap av renodlad och kompetent fastighetsförvaltare på ett effektivt sätt skulle kunna försörja såväl järnvägen med mark och byggnader, som frigöra delar av det kapital som är bundet i marken och i byggnaderna ifråga. Förutsättningarna för Jernhusens fastighetsförvaltning skiljer sig därför från de förutsättningar som gäller för Banverkets och affärsverket SJ:s fastighetsförvaltning. För de senares förvaltning gäller dessutom fortfarande samma transportpolitiskt motiverade restriktioner som tidigare (se kapitel 2.1).

Frågan är om de förutsättningar som sedan 2001 gäller för förvaltning av Jernhusens fastigheter riskerar att i framtiden leda till ökade problem beträffande järnvägssystemets tillgång till järnvägsmark.

5.4.1 Hur ser problemet ut?

I järnvägssektorn är flera olika typer av anläggningsförvaltare verksamma. Anläggningarna och marken de ligger på är inte sällan ägd av någon annan – i de flesta fall av staten. Fastighetsägarens val beträffande användandet av marken är därför ofta av stor betydelse för anläggningarnas användbarhet och därmed också för förvaltarens verksamhet. När en fastighetsägare vill använda hela eller delar av sådan järnvägsmark för helt eller delvis andra ändamål riskerar anläggningsverksamheten ifråga att påverkas. Om påverkan gynnar anläggningsförvaltaren har inget problem uppstått, men om de samlade påverkans effekterna är negativa är läget besvärligare. Negativa påverkans effekter kan antingen direkt påverka en anläggningens funktionalitet eller minska möjligheterna att i framtiden upprätthålla eller utöka en anläggningens funktionalitet. En direkt påverkan av en specifik anläggningens funktionalitet och nuvarande vikt för infrastruktursystemet är möjlig att åtminstone skatta i samband med överväganden om förändringar i markanvändningen. Det är betydligt svårare att hantera överväganden kring framtida möjliga effekter och när det gäller infrastrukturella järnvägsanläggningar i vid mening är eventuella markåtgärders påverkans effekter på anläggningens framtida funktionalitet kanske den allra viktigaste aspekten.

Spårområden, plattformar, stationer m.fl. anläggningar ingår som beståndsdelar i ett infrastruktursystem, vars trafikering varierar i takt med att förändringar i efterfrågan på transporter slår igenom på utbudet av tågtrafik eller vice versa. Släpar infrastrukturutvecklingen efter i vissa systemdelar får det återverkningar på trafikutbudet i hela systemet. Detta ställer i sin tur krav på möjligheten att göra förändringar i infrastrukturen. Viss flexibilitet i infrastrukturutbudet är därför viktig, om än möjligheterna att erbjuda detta kan variera beroende på funktion och lokalisering. Särskilt viktig är denna flexibilitet beträffande anläggningar i de knutpunkter som är av avgörande betydelse för järnvägens tillgänglighet som transportmedel, d.v.s. anläggningar i anslutning till större städer, industriområden och terminalområden.

I dessa områden är problemet ofta marktillgången. Järnvägs-systemets olika anläggnings-/fastighetsförvaltares innehav av "markreservat" i eller i anslutning till större städer o.s.v. förstås bäst mot bakgrund av att det är mycket svårt att införskaffa ny funktionellt användbar tätortsmark. Ibland är detta t.o.m. omöjligt

till följd av bebyggelseutvecklingen runt järnvägsanläggningarna. I de situationer det inte finns tillgång till mark för järnvägsändamål är det heller inte möjligt att utveckla infrastruktur och andra anläggningar för att effektivt möta krav på variationer i järnvägsystemets trafikutbud. Det är av detta skäl som det är viktigt att skydda tillgången till mark för järnvägsändamål, särskilt i anslutning till vissa tätorter, industri- och terminalområden. I varje beslutssituation rörande användningen av befintlig järnvägsmark eller mark i anslutning till denna, måste detta långsiktigt präglade systemintresse ställas mot varje annat kanske mindre långsiktigt präglade verksamhetens och branschens intresse. Det räcker inte att endast ställa intresset av att upprätthålla befintliga anläggningars funktion inom ramen för nuvarande anläggningsutformning mot de konkurrerande intressena.

Avvägningen mellan det transportpolitiska (järnvägs) intresset och konkurrerande intressen görs av olika aktörer i olika situationer. Markägaren förfogar inom ramen för äganderätten och de restriktioner som gäller för denna över hur marken skall användas. Restriktioner för äganderätten följer av olika fastighetsrättsliga lagar, t.ex. Jordabalken (1970:994), Plan- och bygglagen (1987:10), Miljöbalken (1998:808) och Fastighetsbildningslagen (1970:988). Möjligheten att hävda järnvägens intressen inklusive dess långsiktiga intresse av flexibilitet i infrastrukturutbudet och därav följande behov av tillgång till "markreservat" i större städer, industri- och terminalområden är därför beroende av såväl markägarens åtgärder som restriktionerna för markägarens handlingsutrymme.

Restriktionerna för äganderätten kan vara av två olika slag – dels restriktioner i lag eller annan författning, dels frivilliga restriktioner genom avtal, bolagsordningar och dylika instrument.

Utgångspunkten för resonemangen är att Jernhusen av sin ägare Swedcarrier fått i uppgift att bedriva en effektiv fastighetsrörelse under beaktande av transportsektorns behov. Detta kan tolkas som att uppgiften är att såväl frigöra fastighetskapital bundet i järnvägsmark som att försörja järnvägssektorn med mark, anläggningar och vissa terminaltjänster.

5.4.2 Kort om fastighetsreglering och om kommunal markanvändningsplanering

Det är flera olika förutsättningar som måste vara uppfyllda innan Jernhusen kan förfoga över den mark och de byggnader bolaget äger. En första förutsättning är ny fastighetsindelning för de markområden Jernhusen förvärvat. Bolagets förvärv omfattade nämligen endast ett fåtal ”färdiga” fastigheter. Lantmäterimyndigheten måste därför genomföra s.k. fastighetsreglering i form av beslut efter särskilda förrättningar i enlighet med reglerna i fastighetsbildningslagen (1970:988). Intill dess lantmäterimyndigheten beslutat om ny fastighetsindelning ingår merparten av Jernhusens mark och byggnader formellt sett i fastigheter som fortfarande är i direkt statlig ägo.

Enligt 5 kap. 1 §, Fastighetsbildningslagen (FBL) får genom fastighetsreglering mark och andelar i samfälligheter överföras från en fastighet till en annan. Vidare får samfälligheter och servitut (s.k. förrättnings servitut) bildas samt byggnader och andra anläggningar som hör till en fastighet överföras till en annan fastighet. Rätt att påkalla fastighetsreglering har, enligt 5 kap. 2 §, FBL, ägare av fastighet som berörs av regleringen samt berörd kommun, om det behövs för att mark skall kunna användas för bebyggelse på ett mer ändamålsenligt sätt. Länsstyrelsen har också rätt att påkalla fastighetsreglering om detta är av större betydelse från allmän synpunkt.

Fastighetsreglering får ske, under vissa förutsättningar som närmare anges i 5 kap. 4 – 8 §§, FBL, i den omfattning som avses i ansökan. Enligt 5 kap. 8a § kan dock mark, som skulle kunnat inlösas med stöd av 6 kap. 17 § i Plan- och bygglagen (PBL), istället överföras genom fastighetsreglering varvid kraven i 5 kap. 7, 8 §§ FBL inte gäller. Motsvarande gäller också för servitut som belastar sådan mark.

Vid fastighetsreglering tar lantmäterimyndigheten ställning till om den ansökta indelningen i nya eller ändrade fastigheter kan anses vara ändamålsenlig samt om och i vilken mån ansökta särskilda rättigheter skall belasta fastigheterna ifråga. Prövningen görs i sin tur med utgångspunkt i bl.a. de markanvändningsbeslut som fattats inom ramen för den kommunala markanvändningsplaneringen.

Av avtalet ”... om överlåtelse av vissa av Statens Järnvägars fastigheter” (januari 2001) framgår att anläggningar som ingår i statens spåranläggningar inte omfattas av överlåtelsen. Tanken är istället

att dessa anläggningar som fastighetstillbehör skall föras över till av staten ägda fastigheter förvaltade av Banverket för att i fortsättningen tillhöra dessa. För att skydda spåranläggningarnas geografiska placering på Jernhusens mark förutsätts lantmäterimyndigheten i samband med fastighetsbildningen belasta Jernhusens nybildade fastigheter med servitut till skydd för lokaliseringen av dessa anläggningar.

Syftet med ett servitut är att befogenheter att disponera över ett område av en viss fastighet (tjänande fastighet) eller en anläggning belägen på denna knyts till en annan fastighet (härskande fastighet). Avsikten är i det här aktuella fallet att alla härskande fastigheter skall vara i statlig ägo och förvaltade av Banverket. Avsikten bakom de servitut det här är fråga om är ju att Banverket skall ha möjlighet att upplåta spåranläggningar lokaliserade på Jernhusens mark för tågtrafik samt att vidmakthålla dem. Det skydd servituten ger avser endast lokaliseringen av befintliga och angivna planerade anläggningar. Banverket kan därför aldrig åberopa servituträttigheten för att möjliggöra ut- eller ombyggnader av anläggningarna ifråga. Enligt avtalet "... om överlåtelse av vissa av Statens Järnvägars fastigheter" (januari 2001) skall servitut också användas för att "medge rätt för linjefastigheten att ta väg över stationsfastigheten", d.v.s. skydda järnvägsresenärernas möjlighet att nyttja s.k. allmänna utrymmen i järnvägsstationerna. Detta förutsätts ske genom att lantmäterimyndigheten skriver in s.k. olokaliserade servitut.

Ett sådant servitut kan dock lokaliseras vid senare tillfälle. Såväl ägaren av härskande (staten) och tjänande (Jernhusen) fastighet kan hos lantmäterimyndigheten ansöka om att få servitutet lokaliserat, vilket då sker i en ny förrättning där prövning av ändamålsenlighet, olägenheter och kostnader ingår som förutsättningar för genomförandet av den fastighetsreglerande åtgärden. En eventuell lokalisering av det olokaliserade servitutet innebär att de stationsytor som järnvägsresenärer har rätt att nyttja definieras och övriga ytor kan sedan fritt användas av ägaren inom ramen för vad detaljplan m.fl. kommunala planeringsbeslut tillåter.

Den kommunala markplaneringen

I olika typer av planer (översiktsplan, regionplan, områdesbestämmer, detaljplan och fastighetsplan) med stigande konkretions-

grad anges för vilka ändamål en markägare får använda sin mark. En viktig utgångspunkt för dessa kommunala planbeslut är reglerna i 3 kap. Miljöbalken (1998:808). I 3 kap. 8 § behandlas kommunikationer. Där anges att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för bl.a. kommunikationer skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av kommunikationsanläggningar. Därtill gäller för områden som är av s.k. riksintresse för kommunikationsanläggningsändamål att dessa områden skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjande av kommunikationsanläggningar.

Transportsektorns sektormyndigheter och Boverket har i ett gemensamt projekt kommit överens om en gemensam tolkning rörande innebörden av begreppet riksintresse. De anser att innebörden bör fastställas utifrån vilken funktion en transportled eller knutpunkt har i transportsystemet. I funktionsbegreppet anses en generell indirekt värdering av funktionens betydelse för transportsystemet ingå. Med utgångspunkt från detta har trafikverken pekat ut anläggningar som de anser uppfyller kraven på riksintresse och som länsstyrelserna därför bör bevaka särskilt noga. För järnvägens del har Banverket i ett särskilt beslut pekat ut vilka anläggningar som myndigheten anser omfattas av ett riksintresse av järnvägs-kommunikationer. I beslutet anges att samtliga spår och spår-anläggningar som tillhör stomnätets infrastruktur samt vissa läns-järnvägar är av sådan betydelse att de bör omfattas av riksintresset. Den gjorda avgränsningen inkluderar stationer för resandeutbyte och bangårdar för godshantering och övriga spåranslutningar som behövs för att säkra transportfunktionen. Slutligen ingår även nya stråk enligt stomnätsplanen samt markreservat för planerade ny- och ombyggnadsåtgärder som kan förväntas ingå i detta nät.

En fastställd detaljplan, som för de här aktuella frågorna utgör det viktigaste planinstrumentet, anger på en förhållandevis detaljerad nivå hur marken får användas och den är rättsligt bindande. Detaljplanen styr bl.a. hur fastighetsplanen får utformas, hur ansökningar om bygg- och andra lov kommer att behandlas samt utgör grund för kommunens möjligheter att lösa in mark. Lov krävs vid ny- och ombyggnation liksom vid rivning, schaktning m.m. Ett lov får inte medges i strid med detaljplan.

Det är möjligt att i en detaljplan besluta om användning av mark för flera ändamål samtidigt. En förutsättning är att ett sådant planbeslut inte anses stå i strid med reglerna i 3 kap. Miljöbalken. I

många fall kommer det att vara ganska svårt att vid utformningen av detaljplanen fastställa huruvida en samtidig användning av mark för kommunikations- och ett eller flera andra ändamål är möjlig, d.v.s. utan risk för att påtagligt försvåra tillkomsten eller användningen av järnvägsanläggningar. Frågeställningen är lättare att besvara ju större konkretionen är beträffande hur olika byggnader och anläggningar för olika markanvändningsändamål skall utformas. Denna konkretionsnivå finns ibland endast för handen när ansökningar om bygglov föreligger, vilket som sagt normalt sett förutsätter en fastställd detaljplan. Kommunen har dock enligt Plan- och bygglagen 8 kap. 5 § rätt att i detaljplan göra tidsbegränsade undantag från bygglovsplikten.

Slutligen bör nämnas att kommuner enligt 6 kap. 17 och 24 §§, PBL har rätt att under vissa förutsättningar lösa in mark. Det gäller framför allt mark som skall användas för allmänna platser, men också annan mark som skall användas för annat än enskilt byggnande.

5.4.3 Skyddet av mark för järnvägens befintliga och planerade anläggningar

Reglerna om kommunal markanvändningsplanering i kombination med överföring av anläggningar ingående i statens spåranläggningar som fastighetstillbehör och servitut till skydd för placeringen av dessa spåranläggningar ger ett skydd för befintliga järnvägsanläggningar på Jernhusens mark. Servituten garanterar att Jernhusen i förhållande till Banverket inte kan använda marken spåranläggningarna är placerade på till andra ändamål. Anläggningarna som sådana skyddas, om de som fastighetstillbehör överförts till en statligt ägd fastighet, av äganderätten. Servitutet till skydd för anläggningarnas placering på Jernhusens mark kommer dock att vara avgränsat till de befintliga anläggningarnas läge och omfattning.⁶

Servitutsrätten kan endast upphävas i vissa situationer. Eftersom det i dessa fall rör sig om s.k. förrättningservitut upphör de dock ej att gälla ens vid exekutiv försäljning av marken. Däremot kan kommunen i samband med inlösen av sådan mark som avses i 6 kap. 17 § PBL med stöd av 5 kap 8a §, FBL ansöka om fastighets-

⁶ Se PM "Hantering av servitut och ledningsrätter samt överföring/frigörande av fastighetstillbehör i fastighetsbildningsprojektet Jernhusen/Banverket".

reglering i syfte att upphäva de särskilda rättigheter som belastar marken i fråga. I det senare fallet skyddas det transportpolitiska intresset endast av reglerna i 3 kap. 8 §, Miljöbalken och berörd kommuns vilja att ta ansvar för järnvägssystemet och dess långsiktiga behov av mark.

Reglerna i den kommunala markplaneringen skyddar bl.a. kommunikationsanläggningar mot markåtgärder som påtagligt försvårar deras utnyttjande och tillkomst. Det s.k. riksintresset är av stor vikt för hur detta skydd fungerar. Mark som inte omfattas av riksintresset behöver ju endast skyddas *så långt möjligt*. Banverkets beslut rörande vilken mark och anläggningar på denna som omfattas av riksintresset är dock endast ett anspråk med stöd i Boverkets och trafikverkens gemensamma tolkning av begreppet riksintresse. Ett slutgiltigt fastställande av vilken mark och vilka anläggningar som egentligen täcks in av riksintresset kräver ställningstagande av länsstyrelsen och omfattar en bedömning av olika anläggningars funktion för transportsektorn och järnvägssystemet. Länsstyrelserna kan i egenskap av regionala organ möjligen ha svårt att bedöma effekter på system med nationell utbredning och internationell koppling. Det får därför förutsättas att länsstyrelsen samråder med sektorsmyndigheten Banverket.

Det är värt att i detta sammanhang notera att Banverkets beslut rörande vilken mark och vilka anläggningar som omfattas av riksintresset inte uttryckligt inkluderar övrig järnväg på statens spår-anläggningar. Med övrig järnväg avses främst kapillära delar av statens spår-anläggningar i form av anslutningsspår, vissa terminalspår, osv. Godstrafikens terminalanläggningar är inte sällan belägna i anslutning till dessa kapillära delar av statens spår-anläggningar. Möjligen kan dessa anläggningar täckas in genom uttrycket "*... övriga spåranslutningar som behövs för att säkerställa transportfunktionen.*" Om så inte är fallet kan detta förhållande få negativa effekter för godstrafiken på järnväg, vars terminaler ofta är lokaliserade i anslutning till spår-anläggningar i infrastrukturens kapillära delar.

Riksintresset bör, enligt Banverkets beslut, omfatta mark för såväl befintliga som planerade anläggningar. En viktig förutsättning för att Miljöbalkens och Plan- och bygglagens regler till skydd för kommunikationsanläggningar skall fungera är därför att järnvägssektorns aktörer har god framförhållning när det gäller den egna planeringen av anläggningsutveckling. Bevakningen av hur de markbehov dessa planer genererar behandlas i den kommunala

markanvändningsplaneringen måste också fungera. Dessa förutsättningar gäller generellt och är alltså inte enbart kopplade till Jernhusens markinnehav.

Planeringen av anläggningsutveckling inom järnvägssektorn är starkt knuten till riksdagens rambeslut beträffande finansiering av transportinfrastruktur. Rambeslutet, som brukar omfatta en tioårsperiod, föregås av olika typer av beredningsarbeten i vilka idéer om utbyggnader och andra infrastrukturförändringar stöts och blöts i mer eller mindre detaljerad form. Under den tidsperiod ett rambeslut utarbetas respektive är giltigt kan företrädare för järnvägen förse länsstyrelser och kommuner med förstudier, järnvägsutredningar järnvägsplaner och andra anläggningsutvecklingsplaner. Mark som behövs för realiserandet av dessa planer omfattas av riksintresseskyddet i den mån det rör sig om de anläggningar som nämns i Banverkets beslut. Planerna ifråga är dock i mindre utsträckning användbara för att ta ställning till vilka byggprojekt för andra markanvändningsändamål som påtagligt kan försvåra användningen eller tillkomsten av kommunikationsanläggningar som ligger bortom rambeslutens planeringshorisont.

Mitt intryck är att det brister något ifråga om systematiska kontakter såväl inom järnvägssektorn som mellan järnvägssektorn och kommuner och länsstyrelser. Risken finns att detta kan leda till ett sämre läge för järnvägen i förhållande till konkurrerande intressen vid kommunala planbeslut. Banverket bör som sektormyndighet bistå sektorns olika terminalägare, anläggningsförvaltare m.m. i deras kontakter med kommuner och länsstyrelser rörande markanvändningsplanering. För att möjliggöra en bättre helhetsbild bör Banverket också uppdras att sammanställa och regelbundet uppdatera en förteckning över planerad anläggningsutveckling inom sektorn.

Slutligen är det ett problem att reglerna i Miljöbalkens 3 kap. endast omfattar åtgärder som *påtagligt* försvårar utnyttjande och tillkomst av kommunikationsanläggningar. Därmed finns det ett inte obetydligt utrymme för vidtagande av markåtgärder som försvårar utnyttjande eller tillkomst av kommunikationsanläggningar. Hur stort detta utrymme är beror helt och hållet på hur rekvisitet påtagligt kommer att tolkas.

Min slutsats av detta är att Miljöbalkens och PBLs regler tillsammans med de förrättningsservitut som skall belasta vissa av Jernhusens fastigheter utgör restriktioner för Jernhusens förfogande över sin fasta egendom. Dessa restriktioner utgör samman-

tagna ett visst skydd för användningen av den mark som behövs för utnyttjande av järnvägssystemets befintliga anläggningar respektive tillkomst av planerade anläggningar i systemet.

Servitutskyddet gäller dock endast för Banverkets spåranläggningar belägna på Jernhusens mark och i den konfiguration de hade när servitutet skrevs in. Skyddet enligt Miljöbalkens regler omfattar endast markåtgärder som *påtagligt försvårar* utnyttjande och tillkomst av kommunikationsanläggningar. Det är också svagare beträffande den mark som inte omfattas av riksintresset, d.v.s. mark som inte omfattas av planer kopplade till gällande rambeslut respektive mark som inte härbärgerar anläggningar som anses ha en viktig funktion för järnvägssystemet. Denna mark skall endast skyddas så långt möjligt mot markåtgärder för andra syften.

Från Jernhusens synvinkel betyder detta att mark som inte omfattas av servituten eller reglerna i 3 kap. Miljöbalken helt eller delvis kan disponeras också för andra ändamål än järnvägsändamål. Kommunens politiskt definierade intresse beträffande användningen av denna mark utgör dock fortfarande en restriktion. Från ett kommunalt perspektiv är de delar av Jernhusens markinnehav som inte skyddas av reglerna i 3 kap. 8 §, Miljöbalken helt eller delvis möjliga att planera för andra ändamål än kommunikationsanläggningar. Detta kan antingen ske i samförstånd med Jernhusen eller i strid med bolagets vilja. Frågan är om den handlingsfrihet kommunerna och Jernhusen förfogar över, beträffande de delar av bolagets markinnehav som inte skyddas av servitut eller reglerna i 3 kap. Miljöbalken, utgör ett hot mot transportpolitikens genomförande.

5.4.4 Skyddet för flexibilitet i infrastrukturutvecklingen i vid mening

Servituten till skydd för lokaliseringen av Banverkets spåranläggningar på Jernhusens mark gynnar inte flexibilitet i infrastrukturutvecklingen. En omkonfigurering av ett spår område kan aldrig göras med stöd av dessa servitut. De skyddar endast den mark som idag tas i anspråk av anläggningarna ifråga. Servituten fungerar snarare som en restriktion för Banverkets infrastrukturförvaltning till förmån för Jernhusens möjlighet att använda sin mark för även andra ändamål än järnvägsändamål. Möjligheterna att åstadkomma flexibilitet i infrastruktur- och annan järnvägsanläggningsutveck-

ling beror i hög utsträckning på Jernhusens eget agerande och kommunernas åtgärder i samband med markanvändningsplaneringen.

Tillämpning av reglerna i 3 kap. 8 § i Miljöbalken är av stor vikt inte minst beträffande användningen av Jernhusens mark i större städer och vid terminal- och industriområden och därmed för järnvägssystemets möjlighet att effektivt betjäna dessa noder i transportsystemet. I de allra flesta fall används Jernhusens mark för järnvägsändamål, d.v.s. någon typ av järnvägsanläggning är redan befintlig på marken ifråga.

Problemet med tillämpningen av reglerna i 3 kap. 8 §, Miljöbalken är i detaljplanesammanhang att det inte sällan kan handla om att ta ställning till om en mycket konkret utformad alternativ eller parallell användning av Jernhusens mark påtagligt försvårar utnyttjandet eller tillkomsten av järnvägsanläggningar. Särskilt i de fall den befintliga järnvägsanläggningens funktionalitet inom ramen för nuvarande anläggningsutformning inte påverkas nämnvärt. Hur skall en berörd kommun resonera i en sådan situation?

I Stockholm har t.ex. en överdäckning av spårområdet norrut från Centralstationen diskuterats under en längre tid. En överdäckning skulle möjliggöra användning av de berörda fastigheterna för även andra ändamål. Realiserandet av överdäckningsprojektet skulle bl.a. nödvändiggöra nedslagning av pelare på olika ställen i spårområdet för att bära upp överdäckningen. Åtgärden kanske kan vidtas utan att befintliga spår- och andra anläggningars utnyttjande störs, men den skulle utan tvekan innebära en viss låsning av möjligheterna att i framtiden konfigurera om spårområdet. Nedslagningen av pelare tar dock inte bort all möjlighet att konfigurera om spårområdet, men den *kan* ta bort de bästa möjligheterna att anpassa det till framtida förändringar i trafikutbudet. Skall denna *risk* betraktas som att överdäckningen påtagligt försvårar användningen av spårområdet sett som kommunikationsanläggning p.g.a. de effekter som i framtiden *kanske* kan uppstå i järnvägssystemet genom den begränsade möjligheten att konfigurera om spårområdet? Eller skall denna risk betraktas som ett påtagligt försvårande av tillkomsten av en kommunikationsanläggning, varvid varje ny konfiguration betraktas som en ny spår-anläggning?

Om svaret på någon av dessa frågor är ja blir konsekvensen att mark för järnvägskommunikationsändamål, åtminstone på riksintresseskyddade platser i större städer, i mycket begränsad utsträckning samtidigt kan användas för andra ändamål. Detta är

knappast en självklar tolkning av bestämmelserna i Miljöbalken och Plan- och bygglagen. Det kan inte uteslutas att begränsad möjlighet till omkonfiguration av ett centralt beläget spårområde i en större stad inte anses utgöra ett påtagligt hinder för vare sig utnyttjande eller tillkomst av en kommunikationsanläggning. Åtminstone så länge som motsatsen inte konkret kan visas och särskilt om markägaren själv skulle vara av samma uppfattning.

I de fall det inte rör sig om mark som skyddas av ett riksintresse, blir bedömningen ännu svårare att göra. Berörd beslutsfattare kan i dessa fall använda rekvisitet ”så långt möjligt” i 3 kap. 8 §, första stycket i Miljöbalken till att föra följande resonemang. Eftersom marken ifråga inte utnyttjas för en viktig funktion i järnvägssystemet och i avsaknad av konkreta planer kopplade till riksdagens rambeslut behöver dessa anläggningar endast skyddas så långt möjligt. Det är i dessa fall inte behövligt att utsträcka skyddet, eftersom utnyttjande eller tillkomst av kommunikationsanläggning inte visats bli påtagligt försvårad och det är i sin tur anledning nog att sätta ett annat angeläget konkurrerande intresse framför järnvägssystemets långsiktiga intresse av marktillgång. Det senare intresset blir därmed i praktiken definierat som ett intresse på 10 – 12 års sikt, vilket knappast harmonierar med infrastruktursystemets inboende trögheter beträffande reaktioner på förändringar av transportmarknadens efterfrågan. Enligt min mening bör inte resultatet tillåtas bli att möjligheten minskar för olika typer av anläggningsförvaltare att systematiskt använda sig av ”markreservat” för att minimera trögheten i systemet till följd av knapphet på mark i och kring noderna.

På ovan beskrivna sätt riskerar Jernhusens kommersiellt intressanta mark undan för undan komma att användas för andra ändamål utan att någon samlad prövning görs i förhållande till järnvägssystemets långsiktiga behov av tillgång till mark i större städer samt terminal- och industriområden. När marken ifråga väl planerats för andra ändamål kan olika typer av exploateringsprojekt vidtas, som i praktiken ofta leder till att fysiska hinder för järnvägens möjligheter att effektivt anknyta till transportsystemets noder skapas.

Planering av markanvändning och exploateringsprojekt sker ofta i vissa delar parallellt och påverkar varandra. Det är därför av vikt att uppdraget till Jernhusen från ägaren tydligt prioriterar bolagets transportpolitiskt betingade uppgift framför uppgiften att frigöra tidigare bundet fastighetskapital. Därmed skulle i viss mån situa-

tionen kunna likställas med den som gällde fram till år 2001 då affärsverket SJ förvaltade nästan all järnvägsmark.

Som företrädare för markägaren staten hade affärsverkets generaldirektör bl.a. att bedöma det transportpolitiska intresset av flexibilitet i infrastruktur- och annan anläggningsutveckling på eftertraktad och av marknaden högt värderad mark i förhållande till alternativ användning av marken ifråga. Detta gjorde affärsverket SJ:s generaldirektör inom ramen för verkets av statsmakterna formulerade transportpolitiska uppdrag. Denna lösning borgade för transportpolitiska hänsynstaganden innan beslut togs om deltagande i exploateringsprojekt som förutsatte samtidig användning av mark för olika ändamål. Banverket skulle dessutom fastställa årliga markanvändningsplaner. Affärsverkets initiativ inom ramen för dess kontakter med kommunerna präglades därför av ett transportpolitiskt tänkande. Risken är stor att Jernhusens företrädare, inom ramen för bolagets dubbla uppdrag, i sina kontakter med kommunerna i samband med markanvändningsplanering, snarare kommer att präglas av ett kortsiktigt kapitalmaximeringsintresse.

Särskilt som eventuella merkostnader för järnvägssystemet till följd av exploateringsåtgärder inte drabbar Jernhusen. Möjligen riskerar bolaget något minskade framtida intäktsmöjligheter. Minskar effektiviteten i järnvägssystemet blir sannolikt också resande- och godsströmmarna som nyttjar stationshus och terminaler bolaget äger något mindre än de annars hade varit. Mot detta kan dock ställas att bolaget istället direkt kan tillgodogöra sig av intäkterna från exploateringsåtgärderna ifråga.

Det anförda innebär inte att jag förespråkar ett stopp för all utförsäljning eller annan kommersialisering av järnvägsfastigheter. Att till andra intressenter försälja (eller förhyra) fastigheter och anläggningar eller delar av dessa som järnvägssektorn och transportsektorn i stort inte behöver är enligt min mening en självklar möjlighet som skall utnyttjas även framledes. Det är dock viktigt att detta sker först när järnvägssektorns och transportsektorns aktörer bedömt att dessa inte behövs för transportpolitikens genomförande under överblickbar framtid. Det är i sammanhanget viktigt att nämna att järnvägsfastigheternas och anläggningarnas utveckling måste ske med beaktande av ett transportslagsövergripande synsätt.

För att stärka skyddet för järnvägssektorns och övriga transportsektorns behov av mark och anläggningar bör försäljning eller andra åtgärder syftande till ändrat utnyttjande av hela eller delar av

befintliga järnvägsfastigheter inte få ske utan medgivande av de närmast berörda transportmyndigheterna (Banverket, Vägverket och Rikstrafiken). En utgångspunkt för bedömning av vilka av Jernhusens fastigheter som bör omfattas av detta krav kan vara den plan över framtida markbehov som enligt min mening sektormyndigheten bör uppdras att sammanställa och regelbundet uppdatera.

Jag vill i detta sammanhang återigen peka på att kommunerna under vissa förutsättningar alltid kan lösa in järnvägsmark med stöd av bestämmelserna i 6 kap. 17 och 24 §§ i Plan och bygglagen. Kommunerna har också möjlighet att få till stånd fastighetsreglering i syfte att begränsa eller upphäva servitut som belastar fastigheter på ett sätt som inte går att förena med ett genomförande av detaljplanen. Dessa möjligheter är inte nya utan gällde också före 2001. Däremot var det inte före 2001 möjligt att expropriera av staten ägd järnvägsmark med stöd av expropriationslagen (1972:719). Enligt 1 kap. 1 § är lagen endast tillämplig på fastigheter ägda av annan än staten.

Kommunens handlande i samband med markplaneringsanvändning förestavas av ett politiskt definierade intresse av hur bebyggelsen i kommunen bör utvecklas. Den enda rättsliga restriktionen för detta intresse är reglerna i Miljöbalken och Plan- och bygglagen. Jag anser därför att Boverket och trafikverken återigen bör pröva hur begreppet riksintresse skall tolkas när det gäller utvecklingen av stora ganska tröga infrastruktursystem – särskilt när det gäller kraven på detaljering av framtida om- och utbyggnad av systemen.

Det är också viktigt att järnvägssektorns intressenter i sina kontakter med kommunerna i första hand agerar utifrån ett transportpolitiskt perspektiv. Det bör inte förutsättas att kommunerna själva anser att de har i uppdrag att företräda det transportpolitiska intresset gentemot järnvägssektorns aktörer. Åtminstone inte i större utsträckning än vad reglerna i Miljöbalken och Plan- och bygglagen stadgar.

5.5 Styrning av Jernhusen

Det mest effektiva sättet att styra ligger i ägandet. Frågan om vem som förvaltar statens 100 procentiga aktieinnehav i Jernhusen har därför stor betydelse. Med tanke på att den nuvarande förvaltaren av Jernhusens aktier – nämligen Swedcarrier – inte har ett direkt intresse av att primärt tjäna transportsektorns intressen talar det

enligt min mening för att regeringen bör överföra förvaltningen av aktierna i Jernhusen till någon annan. Ägandet via Swedcarrier medför enligt min mening också att det finns ett ”filter” mellan regeringen och Jernhusen genom vilka transportpolitiska intentioner skall tolkas i två led. Detta försvårar naturligtvis möjligheterna för regeringen att styra Jernhusen i en annan riktning än den man i dag tagit.

Ett alternativ är att regeringen själv genom Näringsdepartementet tar ett direkt förvaltningsansvar för Jernhusens aktier. Detta kan ske antingen genom enheten för statligt ägande (N SÄ) eller enheten för infrastruktur (N IR). Jag förordar det senare av skäl som framgår nedan. Regeringen kan också överlåta förvaltningen av Jernhusen till någon av regeringen direkt underställd myndighet, och i så fall förslagsvis Banverket. Syftet med att överföra förvaltningen av aktierna i Jernhusen till någon annan än Swedcarrier är att eliminera det ovan nämnda filtret.

Om regeringen väljer den senare modellen har man givetvis möjlighet att genom regleringsbrev eller på annat vis instruera Banverket om hur Jernhusen bör styras. Min bedömning är att den styrningsmodellen bör vara likvärdigt med ett direktäggande av Jernhusen.

I bolagsordningen för Jernhusen måste det klart och tydligt framgå att deras uppdrag är att primärt tillhandahålla de fastigheter med stationer samt terminaler, mark och anläggningar med ett visst basutbud av tjänster (se även kapitel 6) som är i deras ägo till transportsektorn och att genomföra politiska målsättningar inom transportpolitiken. Jag understryker att det i bolagsordningen måste framgå att det är infrastruktur, stations- och terminalfunktionen som primärt skall prioriteras snarare än möjligheten till hög avkastning på tillgångarna genom exploatering eller uthyrning för andra ändamål.

Oavsett vem man väljer att förvalta aktierna i Jernhusen måste regeringen klart och tydligt ange att företaget härnäst klassas som ett företag med särskilt samhällsintresse. Ett annat uppenbart verktyg för styrning ligger i styrelsens sammansättning. Jag anser att sammansättningen av Jernhusens styrelse bör spegla tydliga erfarenheter från kollektivtrafik- och transportsektorn vilket i dag inte är fallet.

Enligt min uppfattning finns det alltså på kort sikt realistiska möjligheter att organisera förvaltningen av Jernhusens aktier på annat sätt än via Swedcarrier på tre sätt; genom N IR, genom N SÄ

eller genom Banverket. Dessa tre alternativ har alla sina för- och nackdelar vilka enligt min mening framför allt är de som framgår i nedanstående tabell:

<i>Förvaltning av aktierna i Jernhusen AB</i>	<i>N-depenheten för infrastruktur</i>	<i>N-depenheten för statligt ägande</i>	<i>Banverket</i>
Fördelar	Nära koppling mellan olika trafikslag och deras infrastruktur. Utsikter till gott förtroende från alla trafikslagen. Liten risk för sub-optimeringar vad gäller fastigheters disposition. Bra koppling till transportpolitiska intentioner. Direkt koppling till andra politikområden.	Specialiserad på förvaltning av bolag. Ett bolag i mängden. Bristande koppling till transportpolitiska intentioner.	Nära koppling till järnvägens infrastruktur. Liten risk för sub-optimeringar vad gäller fastigheters disposition. Banverket har en lokal och regional organisation. Ensidig koppling till järnvägen. Risk för missförtroende från andra trafikslag beträffande anläggningar.
Nackdelar	Ej specialiserad på förvaltning av bolag.		

Som synes anser jag att en förvaltning av Jernhusens aktier genom N IR sammantaget har mest fördelar och minst nackdelar. Jag för-

ordar därför att regeringen för över förvaltningen av aktierna i Jernhusen till N IR.

Det framgår inte i mina efterforskningar om, och i så fall vilket, ansvar Jernhusen har för ett stringent genomförande av de omfattande kraven på ombyggnad av stationer som ett resultat av riksdagens beslut om anpassning av offentliga lokaler till funktionshinderbehov senast år 2010 i sitt stationsbestånd. Jag ser därför klara fördelar i N IR som förvaltare av aktierna i Jernhusen för att på ett stringent sätt få till stånd detta.

Genom att enheten också förvaltar Banverket likväl som Vägverket, kan utvecklingen av Jernhusens fastigheter och anläggningar inte bara för järnvägens behov men också för den övriga transportsektorns behov på ett tydligare sätt än i dag kan återkopplas till styrningen av bolaget. Min bedömning är att en förvaltning via N IR kan balansera kraven på fullgörandet av transportpolitiska intentioner kontra vinster man kan hämta ur fastighetsexploatering. En sådan lösning bör därför kunna betona långsiktighet och (inte minst) ekonomisk uthållighet på ett sätt som tillfredsställer de primära aktörernas behov och förväntningar.

Om regeringen väljer att följa min rekommendation att låta N IR ta över förvaltningen av aktierna i Jernhusen tar jag för givet att detta följs av tidigare nämnda behov av omklassning av företaget till ett företag med särskilt samhällsintresse, nödvändiga instruktioner uttryckta i bolagsordningen och i riktlinjer till företaget, en styrelse med en tydligare koppling till kollektivtrafiken och transportsektorn, men också av en acceptans, med påföljande ansvar, för det faktum att det kan uppstå negativ avkastning på Jernhusens verksamhet.

5.6 Förslag i sammanfattning

- Driften av en grundläggande basfunktion inom järnvägen som fastighetsförvaltning skall inte betraktas som jämförbar med normal affärsverksamhet som kan tillåtas dyka upp på eller försvinna från scenen utan drastiska samhällseffekter.
- Kostnader för olika funktioner i olika delar av landet skall redovisa öppet. Icke täckta kostnader skall redovisas öppet och motiveras.

- Jernhusens vinster från fastighetsexploatering skall återföras till sektorn som helhet för att öka de finansiella förutsättningarna för att åstadkomma ett effektivt systemtänkande.
- Vinster från förvaltningen av järnvägsfastigheterna skall användas som del av den finansiella insats som krävs för sanering och uppstädning när infrastruktur och verksamhet lagts ned.
- Den nya EG-rätten och den föreslagna nya svenska järnvägslagstiftningens regler som styr hur avgifter för utnyttjande av infrastruktur och tjänster kan debiteras skall gälla även för järnvägsfastigheter.
- Anläggningar och tjänster omfattas inte av de avgiftsprinciper som föreskrivs för utnyttjande av infrastruktur. Järnvägstrafikens konkurrenssituation skall dock beaktas vid fastställande av priserna.
- Om tjänster endast tillhandahålls av en leverantör skall den avgift som tas ut för denna tjänst relateras till kostnaden för att tillhandahålla tjänsten beräknat på grundval av det faktiska utnyttjandet.
- Fri marknadsprissättning skall inte tillåtas om det föreligger ett geografiskt eller annat monopol, dvs. att rimliga alternativ och förutsättningar för priskonkurrens saknas.
- Prissättningen skall övervakas av Järnvägsstyrelsen som också skall ges rätt att ompröva avgifter eller priser oavsett vem som är huvudman för stationsfastighet eller eventuellt särskilt terminalbolag.
- Regeringen bör i sin styrning av Jernhusen:
 - överlåta förvaltningen av aktierna i Jernhusen till Näringsdepartementets enhet för infrastruktur (N IR) i syfte att eliminera det filter som Swedcarrier i dag utgör vad gäller tolkningen av det transportpolitiskt tingade ansvaret,
 - klart och tydligt ange att Jernhusen härnäst klassas som ett företag med särskilt samhällsintresse,
 - sammansätta styrelsen för att tydligt spegla erfarenheter från kollektivtrafik- och transportsektorn,
 - tydligt återkoppla styrningen till en utveckling av Jernhusens fastigheter och anläggningar inte bara för järnvägens behov men också för den övriga transportsektorns behov,
 - se över Jernhusens ekonomiska ramförutsättningar genom att t.ex. lösa in befintliga lån i Riksgäldskontoret via stats-

- budgeten och/eller genom löpande ägartillskott när så är påkallat,
- betona långsiktighet och (inte minst) ekonomisk uthållighet på ett sätt som tillfredsställer de primära aktörernas behov och förväntningar,
- I bolagsordningen för Jernhusen bör regeringen klart och tydligt ange att deras uppdrag är:
 - att primärt tillhandahålla de fastigheter med stationer samt terminaler, mark och anläggningar som är i deras ägo till transportsektorn,
 - att därigenom bidra till att genomföra målsättningarna inom transportpolitiken,
 - att i så stor utsträckning som möjligt exploatera såväl fastigheter som anläggningar att tjäna andra syften än transportsektorns men på ett sätt som minimerar eventuella negativa konsekvenser för transportsektorn,
- För att mildra de ekonomiska effekterna av en tydlig styrning av Jernhusen i en transportpolitiskt mer korrekt inriktning bör:
 - Jernhusens avkastningskrav på det egna kapitalet sänkas till noll,
 - Jernhusens lån i Riksgäldskontoret som en konsekvens av detta förlängas till lämpligt datum,
 - Överföringen till marknadsfinansiering stoppas tills vidare.
- Banverket bör ges i uppdrag att:
 - sammanställa och regelbundet uppdatera planer över järnvägssektorns infrastruktur- och annan anläggningsutveckling,
 - systematisera sina och andra sektorsaktörers kontakter med kommunerna inom ramen för deras markanvändningsplanering.
- Boverket och trafikverken bör ges i uppdrag att återigen pröva tolkningen av begreppet riksintresse.

6 Särskilda överväganden och förslag beträffande persontrafikterminalerna

6.1 Stationens funktion sedd med resenärens ögon – en ansats

Som en ansats till mitt eget fortsatta arbete kring terminalfrågorna liksom den samverkan jag ämnar bedriva med KoKo och GTD02 vad gäller begreppen *anläggningar* och *tjänster* kommer jag att använda mig av nedanstående diskussion kring stationens funktion sett med resenärens ögon. Inspirationen till diskussionen är bl.a. hämtat från de underlagsrapporter som användes i Banverkets sektorsprogram för järnvägen 2002, och från boken ”Stations-Guide” skriven av Kurt Hultgren, som under många år var ansvarig för stationsutvecklingsfrågor inom affärsverket SJ, (Förlaget Stationsrådet, 2002, ISBN 91-631-2725-3). Slutsatserna och förslaget till ansats är dock mina egna.

6.2 Stationens roll i kollektivtrafiken

Väl fungerande kollektiv trafik innebär att hela resan måste fungera smidigt. För de dagliga, regionala resorna är det av särskild stor betydelse med god gång- och cykeltillgänglighet till stationerna. Erfarenheter från olika pendlingsorter visar att merparten av pendlarna tar sig till och från stationen till fots eller med cykel. Detta innebär att det har stor betydelse att lokaliseringarna av stationer och strategiska funktioner är samplanerat. En grundläggande planeringsförutsättning är att stationen ligger/förläggs centralt i staden. Stationer i perifert läge i förhållande till stadens centrum kan vara en väsentlig nackdel för kollektivtrafikens attraktivitet.

Det är dessutom av stor betydelse att all kollektivtrafik i så stor utsträckning som möjligt smidigt angör stationen. För att koppla ihop privatbilismen med kollektivtrafiken är det viktigt att det finns parkeringsmöjligheter vid stationerna. Vid stationen skall den långväga och regionala kollektivtrafiken sammanstråla med stadens och omlandets övriga trafiksystem, såväl gång-, cykel-, bil- som busstrafik. Hela kollektivtrafikkedjan måste ses i ett sammanhang om det kollektiva resandet skall bli attraktivt och framgångsrikt. Varje länk i kedjan måste vara hållbar i sig om hela kedjan skall fungera.

Tillgänglighet för alla resenärer är ett viktigt transportpolitiskt mål som måste beaktas i detta sammanhang, inte minst för perso-

ner med funktionshinder av olika slag. I anslutning till stationerna bör dessutom planeras verksamheter som främjar det kollektiva resandets konkurrenskraft. All planering måste därför ses i ett sammanhang även om detta är komplext och ställer högre krav på samhällets planeringsinstrument. För att uppnå långsiktig hållbarhet i relationen mellan kollektivtrafik och bebyggelse krävs en målmedveten samplanering mellan dessa. Strategiskt viktiga målpunkter behöver lokaliseras i bra kollektivtrafiklägen, helst inom gångavstånd från resecentrum. Tätare bostadsbebyggelse bör lokaliseras inom cykelavstånd eller längs stråk med väl utbyggd kollektivtrafik.

Det är stationerna som knyter samman olika färdmedel, olika trafikföretag och olika länkar inom respektive tågtrafikföretag, busstrafikföretag och andra utförare av kollektivtrafik. För att en station skall fungera bra ur resenärens synvinkel måste kopplingen mellan olika färdmedel vara tillräckligt bra. Korta, raka och väderskyddade gångvägar och god orienterbarhet är inte nog. Människor måste också känna sig trygga och säkra i stationsmiljön. Kravet på att stationerna sköts oklanderligt vad gäller tydlighet och enkelhet är ett baskrav för att göra kollektivtrafiken tillgänglig för alla människor – inte minst de med funktionshinder av olika slag. Någon behöver därför vara ansvarig för att förbindelserna fungerar praktiskt. Det är lätt hänt att ett trafikföretag släpper ansvaret när väl passagerarna har stigit av. Det krävs ett ansvar för att stationen ska fungera som en kort länk i en längre resekedja.

En station har många fler funktioner än att bara fungera som en plats för av- och påstigning. Resenärerna spenderar en hel del tid på stationerna – framför allt innan resan. Detta gör att kompletterande service behövs, men den ska ske på resenärernas villkor. En station måste vara lätt att hitta, tydligheten i stadsbilden är därför av stor betydelse. Det finns, framför allt i USA och Kanada, exempel på stationer som är överbyggda med andra funktioner (genom tredimensionell fastighetsbildning eller exploatering) så att de helt enkelt inte syns. Detta ställer stora krav på resenärerna att vara välinformerade för att hitta till tåget.

Det finns därför ett stort behov av en symbol av något slag, idealt gemensam för alla stationer, som gör att resenärerna omedelbart identifierar en byggnad så som station. I Sverige har SJ-symbolen, som en följd av bolagiseringen, försvunnit från stationerna som orienteringsmärke. Inget nytt genomgående för alla stationer

har ersatt denna. Detta har i vissa fall försvårat möjligheten att identifiera en byggnad så som varandes en station.

Utöver detta behövs, inte minst ur tillgänglighetssynpunkt, också ett enhetligt skyltprogram både inomhus och utomhus inklusive informationsöversikter på viktiga ställen på perrong, inomhus i stationen och vid angörande av stationen utifrån (bil, buss, gång, cykel).

6.3 Aktörer och deras inflytande

Det finns i dag en mängd aktörer som använder sig av anläggningar i form av stationer och terminaler som en viktig del av sin verksamhet. Först och främst naturligtvis trafikföretag av olika slag; tågtrafikutövare, THM, busstrafikföretag, taxiföretag m.fl. Min uppfattning är att de skall betraktas som primära aktörer i sammanhanget. Även kommunerna bör betraktas som primära aktörer.

Men också olika näringsidkare som exempelvis bedriver olika slags försäljning eller restaurangverksamhet i anläggningarna som ytterst syftar till att tillfredsställa olika slags behov som resenärer kan ha i anslutning till en resa är beroende av stationen för sin verksamhet. Dessa bör betraktas som sekundära aktörer. Det finns ytterligare en grupp av övriga aktörer som genom förhyrning kan använda sig av nämnda anläggningar för sin verksamhet, nämligen sådana som bedriver verksamhet som inte har något samband med de primära aktörernas verksamhet.

För de primära aktörerna måste stationen betraktas som en marknadsföringsfaktor med mycket stor betydelse för valet av färdmedel. En uppskattning från järnvägstrafikföretagens sida säger att en attraktiv station kan bidra med ett merresande på upp till 5 procent. Stationens funktion som portal till kollektivtrafiken är alltså av stor betydelse. Men en station fungerar givetvis också som en portal till orten, det kan i många fall vara så att kommunen av marknadsföringsskäl t.o.m. har ett större intresse av att hålla en station i skick och fason än vad som är motiverat av mängden resenärer.

De möjligheter de primära aktörerna i dag har att utöva inflytande gentemot Jernhusen är via deltagande i de av Jernhusen inrättade s.k. stationsråden. I de fall stationsråden fungerar bra kan de trafikutövare och THM som har resurser att aktivt delta utöva ett positivt inflytande på styrningen av den aktuella stationen. Det

mandat som stationsråden har i styrningen av stationerna är dock inte formellt fastlagt och därmed osäkert. En väsentlig nackdel är också att inte alla trafikutövare eller THM har resurser att delta i alla möten på alla de stationer som man trafikerar.

Då Jernhusen i praktiken tillhandahåller stationer i en monopol-liknande situation har man också ett ansvar för att få till stånd en mer normal kund-leverantörsrelation mellan sig själv och de primära aktörerna. Därför måste de primära aktörerna ges ett stort och klart uttalat inflytande i såväl innehållet som kvaliteten i stationshållningen och de nyttjandevillkor som skall gälla. Formerna för de primära aktörernas inflytande i varje enskild station måste vara sådana att det blir faktiskt och praktiskt möjligt att utöva inflytande från deras sida. En normal kund-leverantörsrelation grundar sig på ett förtroende mellan parterna, ett förtroende som i sin tur grundar sig på ärlighet och öppenhet. Om detta inte skulle fungera, har jag redan tidigare nämnt att jag anser att Järnvägsstyrelsen har en roll att spela i sammanhanget.

Jag anser att kund-leverantörsförhållandet på det lokala planet mycket väl kan kompletteras med ett övergripande inflytande för de primära aktörerna utgående från exempelvis en sammanslutning av centrala företrädare för trafikutövare av olika slag i ett centralt stationsråd i komplement till stationsråd knutna till de olika järnvägslinjerna och lokala stationsråd. Mandat och arbetsfördelning mellan dessa olika nivåer av stationsråd är en fråga för de primära aktörerna att ta ställning till. Det är dock rimligt att anta att ett centralt stationsråd kan vara en samlande och kompetent part i diskussioner och överenskommelser med Jernhusen och statliga myndigheter i övergripande stationsfrågor. Stationsråden får i en sådan här lösning en annan roll; mer som ett samrådsforum i strategiska utvecklingsfrågor rörande stationerna – inte den rent operativa rollen de lokala stationsråden har i dag. Det är viktigt att stationsrådets mandat formaliseras och läggs fast utifrån de behov de primära aktörerna har.

Exempel på frågor som enligt min mening kan vara aktuella att diskutera i stationsråden är:

- Behovsanalyser. Vilka krav ställer kunder i dag och i framtiden. Vilka trafikplaner har trafikutövare (och THM)?
- Långsiktiga investeringsplaner. Hur skall ovanstående krav förverkligas och vilka prioriteringar är riktiga för att uppnå bäst avkastning på investeringar?

- Behov, omfattning och utformning av viss likformighet beträffande informationssystem, olika slags resenärsservice m.m.
- Avgiftsprinciper. Vilka styrmekanismer skall användas för att ge trafikutövare, THM och infrastrukturförvaltare rätt beslutsunderlag?
- Avgiftsnivåer. Förhandlingspart för alla trafikutövare som så önskar om avgiftsnivåer,
- Stationsutveckling. Representant i centrala utvecklingsdiskussioner samt vid behov i lokala stationsråd,
- Löpande kvalitetsuppföljning.

Jag har erfarit att representanter för kollektivtrafiksektorn denna höst påbörjat diskussioner om behovet av en sådan central sammanlutning. Min slutsats är att det finns en påtaglig vilja från branschens företag att ta långsiktigt ansvar för utvecklingen av stationerna vilket jag anser bör bejakas.

6.4. Klassificering av stationer som har en nyckelroll i transportsystemet

Många av de primära aktörerna menar att dagens lösning innebär en påtaglig risk för en utarmning av det nuvarande beståndet av stationer och terminaler som skulle vara till men för tillgängligheten till kollektivtrafiken i delar av landet.

Alla förändringar av stationsbeståndet måste göras i samverkan med de primära aktörerna och grundas på förändringar i trafiken. Någon systematisk sådant samråd med de primära aktörerna har, så vitt jag erfarit, inte genomförts. De primära aktörerna måste ges ett klart uttalat inflytande i processen att i första skedet peka ut ett uthålligt bestånd av stationer och terminaler och i en kontinuerlig uppföljning av detta. Då man inte med visshet kan säga annat än att ovanstående förutsättningar kommer att förändras med tiden, måste ett sådant urval därför göras kontinuerligt.

Till dess en första mer genomgripande analys har gjorts om vilket det framtida beståndet av fastigheter och anläggningar skall vara, sett utifrån resenärernas och de primära aktörernas behov samt utifrån transportpolitiska mål måste dock det nuvarande beståndet av fastigheter och anläggningar garanteras genom att Jernhusen stoppar planerade utförsäljningar. Dock bör enligt min mening ett sådant stopp inte behöva omfatta exempelvis sådana

fastigheter som alldeles uppenbart inte har något intresse för den samlade transportsektorn. Försäljning av stationsbyggnader till kommuner ska också kunna ske om det är uppenbart att kommunen själv vill köpa stationen i fråga och om övriga primära aktörer ger sitt medgivande till detta. Enligt min mening är det i sammanhanget angeläget att de 26 fastigheter, i huvudsak kombiterminaler och frilastområden, som Banverket i en skrivelse till regeringen angett bör återgå till statens ägo verkligen kan överföras till Banverket. Likaså talar det mesta för att äganderätten och förvaltningsansvaret för fastigheterna med de 14 aktivt använda stationer som i dag är i statlig ägo via Statens järnvägar bör föras över till Jernhusen i samband med att Statens järnvägars fastigheter i enlighet med regeringens förslag i propositionen (2002/03:1) förs över till Banverket vid årsskiftet. Syftet med detta är att uppnå en renare och mer likartad ansvarsfördelning mellan olika statliga organ.

De primära aktörerna frågar sig också vem eller vilka som egentligen är påtänkta köpare av de av Jernhusen utpekade olönsamma stationerna? Även om vissa kommuner visat intresse för att köpa stationer är det långt ifrån självklart att alla kan, eller ens skall, säljas till den kommunala sektorn. Jag måste i sammanhanget framhålla att kommuner är att föredra som ägare av stationshus framför THM därför att förhållandet kund-leverantör då hålls så rent som möjligt. Jernhusen har svarat med att säga att olönsamma stationer/terminaler man inte lyckas sälja kan komma att överföras till SRAB alternativt att de behålls inom Jernhusen. De små resenärsflödena på mindre stationer kan knappast generera ett sådant kundflöde att det ger ett positivt bidrag till vare sig Jernhusens eller SRAB:s resultat. Med tanke på att såväl Jernhusen som SRAB med dagens intentioner och ägarens förväntningar i långa loppet inte kan tillåtas vissa negativ avkastning på kapitalet kan man ifrågasätta om en sådan lösning är möjlig?

Det finns dock anledning att tro att det finns ett antal stationer som inte behövs i den utformning de i dag har. Problemet är att ingen med visshet kan säga vilka dessa är. Jag anser att varje station skall betraktas som en egen resultatenheter. Det är ytterst den betalningsvilja som de primära aktörerna har kontra den systemnytta de ser med en enskild station som bestämmer vilka stationer som skall finnas. Jernhusen kan inte långsiktigt tvingas ta ägaransvar för sådana stationer som saknar betydelse för järnvägssystemets helhet och som ingen vill ta kostnadsansvar för utan som av de primära aktörerna bara anses vara ”bra att ha”. Jag anser därför att det är

viktigt att det system som framledes skall användas för hyressättning befrämjar att viktiga stationer får ekonomiska förutsättningar att finnas kvar och utvecklas men samtidigt att stationer som är mindre viktiga eller betydelselösa på sikt avvecklas. Det är dock de primära aktörerna som skall bestämma vilka som är viktiga eller mindre viktiga.

För att underlätta sådana utpekanden finns det anledning att klassificera stationerna i olika grupper. En klassificering av stationerna kan göras på många olika sätt. Hur man än väljer att göra det, har det stor betydelse:

- För att få fram en bild av efterfrågan i form av dagens faktiska användning och framför allt en prognostiserad framtida användning av stationerna (alltså huruvida de har en nyckelfunktion i transportsystemet eller ej),
- För att kunna grunda ett lokalhyressättningssystem på detta,
- För att kunna grunda ett avgiftssystem för hyreställagstjänster av olika slag på detta.

Såväl Banverket som Rikstrafiken har börjat diskutera kriterier (för persontrafiken) som kan vara användbara i sammanhanget, t.ex.:

- Antal resenärer på järnväg (helst av- och påstigande på stationen. I brist på säkra sådana uppgifter kan resande på anknyttande linjer utgöra närmevärde),
- Antal resenärer på anknyttande bussar (busslinjer),
- Antalet anknyttande tåglinjer,
- Frekvens för tågtrafiken (antal turer),
- Antalet anknyttande busslinjer
- Frekvens för busstrafiken (antal turer),
- Ortens befolkning (ger fingervisning om potentialen),
- Utveckling inom den närmaste tioårsperioden (ökad trafik t.ex. till följd av infrastrukturinvesteringar).

Min bedömning är att kunskapen om vilka stationer och terminaler som kan och möjligen skall betraktas som nyckelfunktioner i transportsystemet ytterst är avhängigt av den trafik som bedrivs i dag och framför allt – av den trafik som kommer att bedrivas framledes. Den frågan är i sin tur beroende av ett antal förutsättningar, bl.a.:

- Förutsättningar för marknadstillträde,
- Den efterfrågan på transporttjänster som resenärerna uttrycker,

- Den efterfrågan på stationstjänster som resenärerna samt trafikutövarna uttrycker,
- Den betalningsvilja respektive –förmåga som finns för detta hos resenärerna samt trafikutövarna,
- De infrastrukturella förutsättningarna på längre sikt som bl.a. skall komma till uttryck i Banverkets banhållningsplan.

I bilaga III framgår att Jernhusen har klassificerat stationer i sex klasser utgående från de största stationerna, t.ex. Stockholm C, och ner till de minsta hållplatserna och pendeltågsstationer med mindre utbud av resenärstjänster.

Transportsektorns aktörer har i dag begränsad kunskap om vilket tjänsteutbud resenärerna efterfrågar på stationer och terminaler. Därför måste även denna fråga diskuteras vidare med de primära aktörerna station för station så att de ges ett klart uttalat inflytande i processen inte bara i det första skedet utan också i en kontinuerlig uppföljning av detta första skede. Såväl KoKo som GTD02 har i uppdrag att se över vilka stationer respektive terminaler som behövs för att tillfredställa kollektivtrafikens och gods- trafikens behov i stort. Jag kan inte föregå deras arbete och heller inte mitt eget arbete vad gäller marknadstillträdesfrågor för persontrafikens del. Jag avser att, efter samråd med såväl KoKo som GTD02 som de primära aktörerna, återkomma till regeringen i denna fråga senast i samband med överlämnandet av mitt slutbetänkande.

En viktig fråga i sammanhanget är vilket intresse olika primära aktörer egentligen har av att använda stationer och terminaler som knutpunkter i sina trafiksystem? Frågan hänger naturligtvis intimt samman med vilka stationer och terminaler som skall betraktas som nyckelfunktioner i transportsystemet. Frågan om ett eventuellt behov av incitament för att de olika trafikslagen faktiskt skall använda stationerna som knutpunkter i sina respektive nät avser jag också att diskutera vidare med framför allt KoKo men också beakta i mitt eget arbete med marknadstillträdesvillkor för persontrafiken.

Jag föreslår att ovan nämnda kriterier används som ett underlag för en vidare diskussion om vilka kriterier som skall fastställas för användning i en kontinuerlig urvalsprocess för att klassificera stationer och terminaler. Utgångspunkten för de förslag till klassificeringar jag stött på i mitt utredningsarbete är inte helt konsistenta och behöver därför samordnas, förslagsvis av Banverket och Vägverket i sina roller som sektorsmyndigheter tillsammans med

Rikstrafiken. Det är också Banverket och Vägverket tillsammans med Rikstrafiken som bör ta ansvar för att initiera en process tillsammans med de primära aktörerna i syfte att klassificera stationer och andra anläggningar.

6.5 Skyddet för järnvägsresenärernas användning av stationer

Jernhusen har klassificerat stationernas s.k. allmänna ytor grundat i huvudsak på stationernas historiska användning. De primära aktörerna har uttryckt misstro mot servitut som ett instrument för att garantera resenärernas tillgång till allmänna ytor i stationerna samt SRAB:s roll och funktion i det sammanhanget. Jernhusen definierar även ytor som i väntsalar upplåts till kommersiella ändamål som allmänna ytor. Man befärar att med de olokaliserade servituten kan nyttjandevillkoren för stationerna och terminalerna bli helt beroende av fastighetsägaren och de bedömningar han gör. De primära aktörerna anser att tillgången till allmänna ytor i stationerna istället borde bygga på definierade krav ställda utifrån ett resenärsperspektiv, bl.a. för att ovan nämnda upplåtelser till kommersiella ändamål på allmänna ytor skall ta sin beskärda andel av kostnadsansvaret.

Jernhusen och Banverket är överens om att säkerställandet av angöring till kvarvarande linjefastigheter och resenärernas tillgång till allmänna utrymmen på stationer skall säkerställas genom förrättningservitut. Allmänna utrymmen avses bli definierade som publika utrymmen för resande med tåg som trafikerar linjefastigheten (tågresenärer), innehållande väntsal med allmänna toaletter samt inre och yttre kommunikationsareor. Linjefastigheten är en statligt ägd fastighet på vilka spåranläggningar som leder till stationen ifråga är placerade.

Servitutsändamålet avses omfatta rätt för tågresenärer att ha tillgång till allmänna utrymmen samt rätt för tågresenärer att ta väg över fastigheten, med syfte att säkerställa angöring till linjefastigheten och till allmänna utrymmen.

Problemet med denna lösning är att frågor kring hur stora allmänna utrymmen skall vara, vilka funktioner som skall finnas i anslutning till dem, eller var i fastigheten de skall vara placerade egentligen inte är lösta. Detta är skälet till att Jernhusen och Banverket enats om att dessa förrättningservitut bör vara olokaliserade. Kan parterna inte lösa principfrågorna i enighet och en kon-

flikt rörande situationen på en av Jernhusen ägd station dyker upp kommer problemet att ställas på sin spets. I en sådan situation kan både Jernhusen (ägare av tjänande fastighet) och Banverket (förvaltaren av statligt ägd härskande fastighet) ansöka om att få det olokaliserade servitutet ifråga lokaliserat. Detta får då göras i en ny förrättning där lantmäterimyndigheten fastställer placeringen av och gränserna för de allmänna utrymmena.

Detta kan enligt min mening inte anses vara en tillfredställande lösning. Lantmäterimyndigheten har inget transportpolitiskt uppdrag utan skall ta ställning till en lämplig avvägning mellan servituts- och äganderätt. Utgångspunkten för bedömningen är förvisso härskande fastighets behov av de ändamål servitutet upprättats för. Detta behov får dock inte inkräkta på äganderätten mer än nödvändigt. Det nödvändiga kan nog i de flesta situationer bedömas bli något annat än vad som är transportpolitiskt önskvärt.

Även i denna fråga är det Jernhusens svaga transportpolitiska koppling som är huvudproblemet. Ju starkare denna koppling är desto mindre är risken för konflikter rörande omfattning och placering av allmänna utrymmen i stationsfastigheterna.

Den juridiska analys som jag gjort vad gäller de olokaliserade servituten för att garantera tillgång till allmänna ytor i stationerna har som synes gett vid handen att detta inte är en ändamålsenlig lösning. Jag anser istället att ett särskilt offentligt regelverk behövs som föreskriver de rättigheter och skyldigheter som såväl aktörerna som ägare av stationsbyggnader har i sammanhanget och som också medger anpassning till ny, både större och mindre, omfattning av infrastrukturen. Järnvägsstyrelsen bör få ansvar för att tillse att regelverket upprätthålls och följs. Grunden i ett sådant regelverk skall enligt min mening ta avstamp i det faktum att avgifter för infrastrukturen och utnyttjande av järnvägens servicefunktioner enligt EG-rätten och den därpå vilande föreslagna svenska lagstiftningen skall sättas med hänsynstagande till järnvägens konkurrensförmåga. Av den anledningen anser jag också att infrastrukturbegreppet bör utvidgas till att omfatta åtminstone en del av de allmänna ytor som resenärerna använder sig av vid väntan på tåg och dylikt. Hur stor denna del skall vara måste avgöras i samma process som definierar vilka stationer som är att betrakta som nyckelfunktioner i transportsystemet. Överlåtelse av fastighet eller kommersialisering av sådan får därför – även om de fysiska förutsättningarna för utövande av funktionerna säkras – inte leda till högre kostnader för infrastrukturhållningen eller för tillhandahållande av

olika servicefunktioner. Jag anser därför att de primära aktörerna måste ges ett avgörande inflytande i processen att definiera vad som räknas som allmänna ytor, så att de på ett så korrekt sätt som möjligt återspeglar det verkliga resenärsbehovet.

6.6 SRAB och dess roll

De primära aktörerna vänder sig mot att behöva beställa stationshållningstjänster via SRAB. Det är viktigt att en valfrihet finns så att intressenterna vid en enskild station eller terminal kan beställa sådana tjänster på lokal nivå utan att behöva passera SRAB. För de primära aktörernas del är den lokala förankringen av stationsskötsel-tjänster viktig och denna kräver i sin tur lokala möjligheter att påverka. I dag har de primära aktörerna svårt att påverka såväl innehållet som kvaliteten i förvaltningen av anläggningen som sådan såväl som tjänsteutbudet eftersom Jernhusen – självt eller genom SRAB – har hand om allt.

Aktörerna är också kritiska till att Jernhusen inte vänt sig direkt till aktörerna för att hitta en form för kontakterna mellan Jernhusen som fastighetsägare och aktörerna i övrigt. SRAB har i och med det enligt aktörerna en alltför centralistisk roll som inte återspeglar de behov som finns på lokal nivå och som man därför inte har något förtroende för. Man frågar sig vilken funktion SRAB i dag egentligen har utöver att vara ärendebuffert mellan Jernhusen och aktörerna i övrigt?

De primära aktörerna menar därför att SRAB bör kunna läggas ned med mycket ringa konsekvenser och istället stationshållningen organiseras på annat sätt. I likhet med de primära aktörerna ser jag ingen fortsatt roll för SRAB, framför allt därför att de primära aktörerna inte har något förtroende för den i dag gällande lösningen. Jag föreslår därför att SRAB läggs ner och att Jernhusen på lämpligt vis involveras i diskussionerna kring den centrala sammanslutningen, beskriven i kapitel 6.3, som kollektivtrafiksektorn denna höst påbörjat i syfte att finna nya former för umgänget mellan fastighetsägare och kund. Ägandet av en station skall som framgått tidigare vara föremål för ett ansvar att tillhandahålla resenärsservice. I de fall stationerna ägs av andra parter än Jernhusen, i huvudsak kommunerna, kan detta om SRAB läggs ner innebära vissa praktiska övergångsproblem. Jag förut-

sätter att även detta problem får en praktisk lösning i dessa diskussioner.

6.7 Prissättning av stationer och tjänster

De primära aktörerna anser själva att det är naturligt att trafikutövarna (oavsett trafikslag som trafikerar stationen) betalar för denna nytta i enlighet med en rimlig prissättning som grundas på lokala förutsättningar och som förankras med de primära aktörerna. Det är i det sammanhanget viktigt att nämna att Jernhusen tidigare tillämpade ett system för avgiftsättning av lokalhyror och tilläggshyrestjänster på stationerna som innebar att avgifterna utdebiteras enligt självkostnadsprincipen där även underhållskostnader för respektive år direkt slogs ut på hyresgästerna. En preliminär debitering skedde i förskott och de verkliga kostnaderna utdebiterades i efterskott. Fr.o.m. 1 januari 2002 tillämpas ett system av fasta stationsavgifter med avtalstider anpassade efter trafikeringsavtalens (i tillämpliga fall) längd och med möjlighet för berörda primära aktörer att årsvis se över de tilläggstjänster som efterfrågas.

I den s.k. förhandlingsgruppen, bestående av Rikstrafiken, SLTF, Branschföreningen Tågoperatörerna samt SJ AB, med stöd av en konsult från J&W AB och med primärt syfte att förhandla fram en hyressättningsmodell med Jernhusen – har slutsatsen dragits att Jernhusen har en dålig uppfattning om de faktiska kostnaderna för stationshållningen och potentiella besparingsmöjligheter. Hyressättningsmodellen måste ge Jernhusen incitament att så långt som möjligt sänka kostnaderna för stationer och tjänster. Förhandlingsgruppen anser sig ha svårt att med nuvarande ordning värdera vad man får för pengarna. Förhandlingsgruppen menar att Jernhusen/SRAB måste få bättre grepp över stationshållningens innehåll och kostnader. Utifrån detta måste en incitamentsmodell tas fram i syfte att sänka kostnaderna så långt som möjligt.

Det är också rimligt att stationer med liknande utformning, trafikmängd och resandeantal skall ha hyresnivåer som åtminstone speglar varandra. De primära aktörernas avgift för utnyttjandet av stationer och terminaler med tillhörande basnivå av hyrestilläggs-tjänster bör enligt min mening marknadsanpassas utifrån den alternativkostnad som finns för att ordna den efterfrågade funktionen i annan anläggning. Avgiften måste ha en utgångspunkt från statio-

nens funktion sett utifrån alla resenärgruppers och trafikutövares behov och en tydlig specifikation av de anläggningar med tillhörande basnivå av hyrestilläggsjänster som ingår i förhyrningen och redovisas i form av i förväg definierade poster, dokumenteras väl på ett transparent sätt, göras öppet tillgänglig samt – givetvis – förankras hos de primära aktörerna. För att så långt som möjligt förmå alla som bedriver kollektivtrafik, oavsett trafikslag, att utnyttja stationerna i sin trafik bör Jernhusen utveckla en incitamentsmodell som främjar detta.

Det är därför angeläget att Jernhusen snarast fastställer och öppet dokumenterar en prislista för såväl lokalhyra som tilläggs-hyrestjänster för stationer inom olika klasser och klart och tydligt definierar vad som ingår i detta. Utgångspunkten för hyressättningen bör enligt min mening vara vad som bedöms belasta vänt-salsfunktionen och att därmed reduktioner kan förekomma för t.ex. entréer som de primära intressenterna delar med sekundära intressenter samt att nivån på bashyran innebär en acceptabel standard beträffande underhåll, anpassning till funktionshindrade m.m. Därmed borde även minusposter förekomma för avvikelse från normal standard och brister i tillgängligheten. Detta i syfte att åstadkomma incitament för att brister åtgärdas. Detta skulle fungera är på samma sätt som där det finns driftbidrag från t.ex. kommuner. En basal utgångspunkt som alltid skall gälla är direktivet 2001/14/EG som föreskriver konkurrensneutralitet.

En modell för bashyra för tillgång till stationer bör enligt min mening möta följande generella krav:

- Systemet skall verka kostnadsdämpande. Detta kan åstadkommas genom fasta avgifter/hyror, incitament eller annan konstruktion som möjliggör att hyresvärd och hyresgäst på sikt delar på besparingar inom drift och förvaltning samt inom andra tjänster som städning och övervakning,
- Förändringar av hyra/avgift under pågående avtalsperiod skall inte kunna genomföras utan föregående förhandling,
- Efterjusteringar med hänsyn till ekonomiskt utfall i fastighetsförvaltningen skall inte tillåtas,
- Systemet måste tillåta och befrämja den långsiktiga utvecklingen av stationer, resecentrum m.m.,
- Avgifter som avser lokalhyran d.v.s. avgifter för drift, förvaltning, underhåll, media, kapitalkostnader måste avtalsmässigt

- skiljas från avgifter för tilläggstjänster som normalt inte ingår i lokalhyra t.ex. städning och övervakning,
- Lokalhyran bör vara en fastlagd hyra för en bestämd period t.ex. 1 år eller 3 år beroende på lokala förhållanden. De primära aktörerna skall för rimlig tid veta sin kostnadsandel av lokalhyran.

Även sådana lokaler som de primära aktörerna hyr i stationsbyggnader m.m. och som har ett omedelbart samband med produktionen av trafiktjänster, framför allt biljettförsäljningslokaler och dylikt, bör inkluderas i ovanstående hyressättningsmodell.

Också de sekundära aktörernas kunder använder sig av de allmänna ytorna för att komma till respektive näringsidkare. Därför vore det enligt min mening rimligt att även dessa belastades med ett visst betalningsansvar för de allmänna ytorna vilket, vad jag erfarit, i dag inte är fallet. De allmänna ytorna måste dessutom mycket tydligare definieras och avgränsas till de faktiska ytor som rör själva väntsalsfunktionen i en station. Jag föreslår att denna fråga hanteras i samma process som skall hantera frågan om klassning av stationer m.m.

När man diskuterar avgiftsättning av lokalhyror och tilläggs-
hyrestjänster för stationerna är det frågan om relationen mellan hyresvärden (dvs. Jernhusen) och hyresgästerna (dvs. de primära- och sekundära aktörerna). Jernhusen anser inte i dag att man är att betrakta som stationshållare, utan att det är SRAB som är stationshållare. I och med den i dag nära kopplingen mellan Jernhusen och SRAB finns det enligt min mening en risk för att fastighetsägaransvaret (dvs. relationen till de primära- och sekundära aktörerna) och verksamhetsansvaret (dvs. relationen till resenärerna) blandas ihop. Dessutom upplever de primära aktörerna att det är mycket förvirrande att SRAB i dag lever i personalunion med Jernhusen och överhuvudtaget upplevs som en så integrerad del av Jernhusen att det är svårt att veta om det är SRAB eller Jernhusen man egentligen pratar med i olika sammanhang. Hittills har det gått att garantera att stor kunskap om de primära aktörernas verksamhet finns kvar hos Jernhusen, men det finns ingen garanti för att det kommer vara så i fortsättningen.

Kunskapen om vilka behov resenärerna har vad beträffar anläggningarnas funktion och resenärstilläggstjänster som utbjuds där är, som jag tidigare nämnt, i dag begränsad vilket försvårar planeringen av det utbud som faktiskt tillhandahålls. Det finns ett behov av

större konsumentinflytande på resenärsservicen i form av tilläggs-tjänster framför allt på lokal nivå. En fastighetsägare som Jernhusen ska ju se till att sköta sina fastigheter och inte behöva vara expert på hyresgästens verksamhet. Om man försöker särskilja fastighetsäga-rens uppgift att se till att huset hålls i användbart skick så återstår för hyresgästen att beskriva vad som krävs av lokalen för verksam-heten som ska bedrivas där. Det har i mina kontakter med de pri-mära aktörerna framgått att de har kommit till insikt att de på ett tydligare och mer konsekvent sätt än vad som hittills varit fallet måste specificera och formulera vad de som kunder förväntar sig att Jernhusen skall leverera.

De intäkter som skapas ur förhyrning till kommersiell verksam-het vid stationer och anläggningar till sekundära aktörer eller vid försäljning av desamma kan användas på olika sätt. Enligt min mening skall intäkter som ett resultat av förhyrning användas i nedanstående ordning för:

- Att bekosta ”överytor”, dvs. sådana ytor i stationerna som av olika anledningar inte behövs för de primära aktörernas verk-samhet men som samtidigt inte har varit möjligt att hyra ut till sekundära aktörer,
- Att bekosta eventuellt incitamentssystem enligt nedan,
- Reinvesteringar av olika slag,
- Fondering i Jernhusens balansräkning.

Intäkter från försäljning av fastigheter bör på samma sätt användas för:

- Att så långt möjligt betala av de lån som belastar Jernhusen,
- Kompensationsinvesteringar,
- Reinvesteringar av olika slag,
- Fondering i Jernhusens balansräkning.

Jag anser också att det ligger i Jernhusens intresse att skapa ett incitamentssystem av något slag som uppmuntrar de lokala primära aktörerna att hitta hyresgäster till sådana ”överytor” i stationer som Jernhusen misslyckats med att hyra ut.

I de fall en fastighet och/eller anläggning inte behövs för de pri-mära aktörernas verksamhet och som i övrigt inte har ett avkast-ningsvärde för Jernhusen men där det av kulturhistoriska anled-ningar kan finnas anledningar att bevara stationen, bör Jernhusen kunna överlåta en nyttjanderätt utan kostnad till fastigheten

och/eller anläggningen till exempelvis en järnvägmuseiförening eller dylikt. Krav skall i så fall ställas på att de underhåller tillgången i fråga.

6.8 Vilka funktioner och tjänster bör finnas på en station?

Då ett mer stringent uppdrag till Jernhusen formuleras är det också rimligt att det innefattar behovet att beakta ett antal samhällsuppgifter, exempelvis att det finns ett behov av ett utbud av resenärsservice på stationer. Ett sådant utbud av resenärsservice måste definieras för olika klasser av stationer och utifrån den betalningsvilja som finns hos såväl de primära aktörerna som deras slutkunder, dvs. resenärerna. I utbudet skall enligt min mening beaktas:

- *Samhällets krav* såsom tillgänglighetskrav – t.ex. möjlighet att enkelt att nå stationen och tågen, handikappanpassning, säkerhetskrav, lokaliseringskrav, koppling till andra transportslag – busshållplatser, parkeringar, taxi uppställning, m.m.,
- *Allmänna komfortkrav* som funktioner för väntan, information, biljettköp, toaletter, överblickbarhet dvs. klarhet i transportvägar, personlig service, m.m.,
- *Kommersiell service* som kiosker, butiker, caféer – utgående från de behov som resenärerna har.

Även trafikutövare av olika slag behöver ha tillgång till olika tjänster vid stationer och terminaler. För att stationerna och terminalerna skall utvecklas till väl fungerande knutpunkter för olika typer av trafik, måste det komma till stånd ett aktivt samarbete mellan alla berörda parter under hela processen från planering till genomförande och drift av stationen. I processen måste alla trafikslagen tillmätas lika stor betydelse. Jag föreslår att Banverket och Vägverket i sina roller som sektorsmyndigheter tillsammans med Rikstrafiken får i uppdrag att koordinera ett sådant arbete.

För att fånga upp vilka behov sektorns slutkunder har av anläggningar och servicefunktioner bör trafikverken i sina sektorsfunktioner tillsammans med Rikstrafiken ges i uppdrag att genom kontinuerliga kundundersökningar och genom att stimulera forskning på området, skaffa alla aktörer en god bild av vilka egentliga behov transportsektorns slutkunder, dvs. resenärer och transportköpare, har vad beträffar anläggningarnas funktion och de tjänster som utbjuds där.

6.9 Hur skall tjänstebudet organiseras?

Då de primära aktörerna efterlyser en lösning för konkurrensneutral hantering och ett garanterat basutbud av resenärsservice är jag, som framgått tidigare, tveksam till om resenärsservice eller rese-
närstilläggstjänster skall tillhandahållas via Jernhusen/SRAB. I syfte att få till stånd en konkurrensneutral hantering och ett garanterat basutbud av resenärsservice på alla klasser av stationer, från de stora ner till de allra minsta, förordar jag ett system där Jernhusen upphandlar sådana tjänster på marknaden men där utgångspunkten är att de primära aktörerna ges en valfrihet att vid stationerna kunna beställa olika rese-
närstilläggstjänster av den de befinner lämpligast och att inget tvång skall föreligga att köpa rese-
närstilläggstjänster via Jernhusen. Om de primära aktörerna väljer att upphandla dessa tjänster via Jernhusen måste de få möjlighet att styra förfrågningsunderlag och diskutera former för paketlösningar där tilläggstjänster gentemot resenärerna tillgodoses (t.ex. stationsvärdar alternativt beredskapsfunktion för hjälp åt resenärer).

Under utredningens gång har jag erfarit att det påbörjats en del sonderande diskussioner inom kollektivtrafiksektorn om hur tillhandahållandet av tilläggstjänster skall organiseras i framtiden. Utgångspunkten i dessa sonderingar är att man anser att det finns skäl som talar för att det är tillhandahållandet av tilläggstjänster som ligger närmast att separeras från fastighetsägarskapet. D.v.s. alla funktioner som på en station berör resenärerna borde hanteras av ansvariga som finns "nära" dessa.

Det har också framgått tidigare att jag anser att denna fråga måste diskuteras vidare i samverkan med KoKo och GTD02 samtidigt som denna fråga också beroende av mitt vidare arbete med villkor rörande marknadstillträdet för persontrafiken. Likaså har det framgått att jag ämnar återkomma till denna fråga i samband med mitt slutbetänkande.

6.10 Förslag i sammanfattning

- Styrningen av Jernhusen bör – utöver det som avhandlats i tidigare kapitel – kännetecknas av:
 - att Jernhusen har ett ansvar för få till stånd en mer normal kund-leverantörsrelation med de primära aktörerna,
 - att Jernhusen skall beakta ett antal samhällsuppgifter, exempelvis att det finns ett behov av ett utbud av rese-närsservice på stationer,
 - att Jernhusen tills vidare skall stoppa planerade utför-säljningar av fastigheter,
 - att varje station skall betraktas som en egen resultat-enhet,
 - att Jernhusen inte långsiktigt tvingas ta ägaransvar för sådana stationer som saknar betydelse för järnvägs-systemets helhet och som ingen vill ta kostnadsansvar för utan som av de primära aktörerna bara anses vara ”bra att ha”,
 - att SRAB bör läggas ner och att Jernhusen på lämpligt vis bör finna nya former för umgänget med sina kunder,
 - att Jernhusen snarast bör fastställa och öppet doku-mentera en prislista för såväl lokalhyra som tilläggs-hyrestjänster för stationer inom olika klasser och klart och tydligt definiera vad som ingår i detta,
 - att Jernhusens intäkter från förhyrning till sekundära aktörer liksom intäkter från försäljning av fastigheter på olika sätt indirekt bör återbördas till de primära aktörerna,
 - att Jernhusen bör upphandla resenärstilläggstjänster på marknaden men där utgångspunkten är att de primära aktörerna ges en valfrihet att vid stationerna kunna beställa olika resenärstilläggstjänster av den de befinner lämpligast och att inget tvång skall föreligga att köpa resenärstilläggstjänster via Jernhusen,
 - att Jernhusen tar fram ett tydligt och transparent hyres-sättningssystem,
 - att Jernhusen tar fram ett incitamentssystem som upp-muntrar lokala primära aktörer att hitta hyresgäster till

sådana ”överytor” i stationer som Jernhusen misslyckats med att hyra ut.

- De primära aktörerna skall:
 - ges ett stort och klart uttalat inflytande i såväl innehållet som kvaliteten i stationshållningen och de nyttjandevillkor som skall gälla,
 - ges ett klart uttalat inflytande i en kontinuerlig process att peka ut ett uthålligt bestånd av stationer och terminaler,
 - ges ett avgörande inflytande i processen att definiera vad som räknas som allmänna ytor, så att de på ett så korrekt sätt som möjligt återspeglar det verkliga rese-
nårsbehovet,
 - uppmuntras att ta långsiktigt ansvar för utvecklingen av stationerna,
 - uppmuntras att på ett tydligare och att mer konsekvent än vad som hittills varit fallet specificera och formulera vad de som kunder förväntar sig att Jernhusen skall leverera.
- Banverket och Vägverket i sina roller som sektorsmyndigheter tillsammans med Rikstrafiken bör:
 - samordna arbetet med att utveckla kriterier för att peka ut stationer och terminaler som skall anses ha en nyckelfunktion i transportsystemet,
 - ta ansvar för att initiera en process tillsammans med de primära aktörerna i syfte att klassificera stationer och andra anläggningar.
- Järnvägsstyrelsen bör ges ansvar för att ta fram ett särskilt offentligt regelverk som föreskriver de rättigheter och skyldigheter som såväl aktörerna som ägare av stationsbyggnader har i sammanhanget i syfte att ersätta dagens system med olokaliserade servitut för att garantera tillgång till allmänna ytor i stationerna.
- De primära aktörerna och Jernhusen bör gemensamt uppmuntras att inrätta ett centralt stationsråd i komplement till stationsråd knutna till de olika järnvägslinjerna och lokala sta-

tionsråd med uttalade mandat och primär uppgift att diskutera övergripande stationsfrågor.

- De 26 fastigheter, i huvudsak kombiterminaler och frilastområden, som Banverket i en skrivelse till regeringen angett bör återgå till statens ägo, bör överföras till Banverket.
- Äganderätten och förvaltningsansvaret för fastigheterna med de 14 aktivt använda stationer som i dag är i statlig ägo via Statens järnvägar bör föras över till Jernhusen.
- De primära aktörernas avgift för utnyttjandet av allmänna ytor i stationer och terminaler med tillhörande basnivå av hyres-tilläggstjänster bör marknadsanpassas utifrån den alternativkostnad som finns för att ordna den efterfrågade funktionen i annan anläggning.
- Även sådana lokaler som de primära aktörerna hyr i stationsbyggnader m.m. och som har ett omedelbart samband med produktionen av trafiktjänster, framför allt biljettförsäljningslokaler och dylikt, bör inkluderas i hyressättningssystemet.
- Även de sekundära aktörerna bör belastas med ett visst betalningsansvar för de allmänna ytorna i stationer och terminaler.

BILAGOR

I Transport- och järnvägspolitiska överväganden av betydelse för fastighetsförvaltningen

Frågan om stationer och terminaler samt deras funktion i transportsystemet m.m. har redan innan beslutet att bolagisera och fragmentisera affärsverket Statens järnvägar behandlats i olika politiska beslut de senaste åren. Nedan ges exempel på hur dessa frågor då beskrivits:

1 ”Transportpolitik för en hållbar utveckling” (1997/98:56)

Inom ramen för den transportpolitiska propositionen som regeringen överlämnade till riksdagen våren 1998 och som sedermera beslutades av riksdagen, fördes följande resonemang kring transportpolitikens uppgift. Den övergripande utgångspunkten är att transportpolitiken skall bidra till en socialt, kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling. Propositionen utgjorde därmed en viktig del av regeringens politik för ett hållbart Sverige.

I propositionen betonades att transportererna syftar till att uppnå överordnade välfärdsmål och att transportsystemet måste ses som en helhet. De i propositionen föreslagna transportpolitiska målen bestod liksom tidigare av ett övergripande mål och fem delmål. Det övergripande målet föreslogs vara att:

- Säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet.

Delmålen föreslogs vara:

- Ett tillgängligt transportsystem.
- En hög transportkvalitet.
- En säker trafik.
- En god miljö.
- En positiv regional utveckling.

Det övergripande målet kompletterades sedermera i samband med Prop. 2001/02:20 ”*Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*” med ett nytt sjätte delmål om ett jämställt transportsystem

samt en justering av delmålet om hög transportkvalitet så att det omfattar såväl medborgarna som näringslivet.

Regeringen anförde i propositionen att

För att persontransportsystemet skall bli riktigt effektivt räcker det inte med att optimera de enskilda trafikslagen. Systemet som helhet måste utnyttja den potential som står att vinna genom en ökad samverkan mellan samtliga trafikslag. Dessutom måste förändringsarbetet inom de kollektiva transportmedlen genomsyras av en ökad kundorientering. Ett sådant synsätt kräver att man utifrån kundens perspektiv ser på hela resan med dess olika komponenter, från dörr till dörr. Hela resan skall upplevas som effektiv, säker, behaglig och av god kvalitet. En sådan kollektivresa från dörr till dörr förutsätter ofta att flera trafikmedel och trafikslag används. Det kräver samordning och samverkan som måste avse såväl det lilla perspektivet, t.ex. i form av goda gångvägar till busshållplatser, som det stora i form av samordning av olika färdmedel vid terminaler och resecentra. Ett gott resultat kräver samverkan mellan alla parter, som ansvarar för någon del av hela resan men även ett ansvar för helheten gentemot resenärerna.

Regeringen konstaterade vidare att

Det finns flera goda exempel på samarbete över trafikslagsgränserna ... SJ har i samverkan med kommuner och trafikhuvudmän utvecklat många järnvägsstationer till moderna resecentra ... Ett samarbete växer nu också fram mellan flyg och järnväg vid de större flygplatserna i Oslo, Köpenhamn och Stockholm. En god samordning mellan flyg, bussar och taxi finns i dag på nästan samtliga trafikflygplatser och större resecentra i anslutning till järnvägsstationer. Samordningen ger fördelar för alla inblandade parter och bidrar till uppfyllandet av de transportpolitiska målen.

Vidare konstaterade regeringen att

Stationer är den gemensamma funktion som uppfattas som det största problemet av så gott som samtliga remissinstanser. Alla operatörer skall kunna få tillgång till stationerna på konkurrensneutrala och icke diskriminerande villkor.

Regeringen menade att

Detta kan lösas genom att exempelvis upplåta stationsfunktioner till driftbolag som ägs av operatörerna eller inrätta stationsråd. De gemensamma stationsytorna skulle avgiftsbeläggas på ett konkurrensneutralt sätt.

Som ett första steg för att säkra tillgången till stationerna på konkurrensneutrala och icke diskriminerande villkor föreslog regeringen

att ansvaret för trafikantinformationssystem, anläggningar på plattformar samt planskilda plattformsförbindelser skulle överföras från affärsverket SJ till Banverket vilket genomfördes 1 januari år 1999 genom en utökning av ansvaret för infrastrukturen.

Som ett andra steg konstaterade regeringen att dess uppfattning var att

Frågor rörande formerna för hur ansvaret för stationer, terminaler, mark för järnvägsändamål ... skall fördelas bör ... utredas vidare. Utgångspunkten skall vara att skapa kundorienterade och konkurrensneutrala lösningar som stärker järnvägstrafikens attraktivitet och effektivitet.

2 ”Ändrad verksamhetsform för SJ m.m.” (1999/2000:78)

I propositionen konstaterade regeringen att

En ombildning av SJ till aktiebolag omfattar många frågor och är i olika avseenden komplex till sin natur. Till de mer komplexa frågorna hör de som är kopplade till SJ:s fastighetsinnehav. Enligt regeringens mening är frågan om samtliga operatörers tillgång till stationer, järnvägsmark och andra gemensamma funktioner av synnerligen stor vikt för en väl fungerande tågtrafik. En bolagisering av SJ skall ske på ett sätt som säkerställer operatörernas tillgång till och användningen av dessa funktioner samtidigt som de kommersiella utvecklingsmöjligheterna för stationer m.m. kan tas till vara. Den tekniska lösningen på denna fråga behöver analyseras vidare.

Som skäl för sin bedömning anförde regeringen att ”*Gemensamma funktioner, huvudsakligen stationer, måste betraktas som nyckelfunktioner i järnvägssystemet.*”

Vad gäller den ”konkurrensneutrala tillgången till stationerna” anser dock regeringen att ”*Detta får dock inte hindra en kommersiell utveckling av fastigheterna genom att utrymmen som inte är direkt relaterade till järnvägstrafiken kan användas till andra verksamheter.*”

3 ”Redogörelse för bolagiseringen av affärsverket Statens Järnvägar” (Regeringens skrivelse 2001/02:141)

I nämnda skrivelse konstaterar regeringen bl.a. att

Tillgång till stationernas gemensamma funktioner är i många fall en förutsättning för att operatörerna/trafikhuvudmännen skall kunna bedriva tågtrafiken.

Samtidigt slår man fast att

I stationsbyggnaderna behöver operatörerna, oavsett det framtida ägandet av själva fastigheten, bli tillförsäkrade:

- Fortsatt tillgång till nödvändiga utrymmen och områden
- Förutsägbar och rimlig avgifts- och kostnadsutveckling

Påverkbar och kontrollerbar servicenivå inom de definierade områdena

II Organisation av fastighetsförvaltningen fr.o.m. år 2001

1 Statens järnvägar

Vid bolagiseringen av affärsverket SJ bedömdes att omkring 570 fastigheter av affärsverket SJ:s totala bestånd av ca 25 000 fastigheter hade förutsättningar att hanteras i ett kommersiellt fastighetsbolag. Verksamheten fastighetsdivisionen och nämnda fastigheter förvärvades av Jernhusen vid årsskiftet 2000/2001 (se nedan). Övriga fastigheter kvarstod i Statens järnvägar.

I ”*Budgetpropositionen för 2003*” (2002/03:1) framgår bl.a. att

Affärsverket Statens järnvägar förvaltar i dag ca 25 000 fastigheter. Huvuddelen av dessa utgörs av mark som tas i anspråk av spåranläggningar. På många fastigheter finns byggnader och anläggningar av olika slag, totalt ca 1 900 objekt. Som ett led i avvecklingen av affärsverket uppdrog regeringen i november 2001 åt Banverket att redovisa vilka av dessa fastigheter som är oundgängligen nödvändiga för järnvägsverksamhet eller av annat skäl bör förvaltas av Banverket. Banverkets redovisning visar att all mark och ca 70 procent av byggnaderna är nödvändiga för järnvägsverksamhet eller av annat skäl behöver förvaltas av Banverket. Regeringen anser att förvaltningsansvaret för statens järnvägsfastigheter skall föras från affärsverket Statens järnvägar till Banverket fr.o.m. årsskiftet 2002/2003, inkl. tillgångar och skulder. Banverket övertar därmed också den reserv på drygt 80 miljoner kronor som motsvaras av realiserbara anläggningstillgångar. Kostnaden för förvaltningsansvaret beräknas långsiktigt till ca 25–30 miljoner kronor per år. Affärsverket har i dag ett förvaltningsavtal med Jernhusen AB som löper ut i slutet av 2003. Kostnaden för detta är 18 miljoner kronor.

2 Swedcarrier/Jernhusen

Riksdagen beslutade den 31 maj 2000 i enlighet med propositionen 1999/2000:78 att affärsverket Statens järnvägar skulle ombildas till

aktiebolag. Den 1 januari år 2001 bildades tre till 100 procent av staten ägda koncerner till vilka genom en rad transaktioner överlåtits huvuddelen av den egendom och den verksamhet som tidigare förvaltades av affärsverket. Genom detta skapades SJ AB med ansvar för persontrafiken, AB Green Cargo med ansvar för gods- trafikerna och Swedcarrier AB som moderbolag för bl.a. det helägda dotterbolaget Jernhusen AB.

Swedcarrier är ett statligt holdingbolag som förvaltas av Regeringskansliet genom Näringsdepartementet. Swedcarrierkoncernen skall enligt statens generella ägarkrav genom ett aktivt ägande säkerställa att aktieägarvärde skapas i de förvaltade dotterbolagen. I Swedcarrier ingick initialt EuroMaint AB, TraffiCare AB, Unigrad AB samt Jernhusen AB. TraffiCare AB och Unigrad AB har sålts till andra intressenter och EuroMaint AB är till försäljning. Jernhusen avses att behållas i statlig ägo genom Swedcarrier och kommer, så som det i dag är beskrivet, att utgöra den framtida kärnan i Swedcarriers verksamhet. Någon egentlig boskillnad vad gäller styrningen av verksamheten mellan Swedcarrier och Jernhusen föreligger inte då Swedcarrier och Jernhusen delar samma styrelse, även om Jernhusen formellt är en egen juridisk person.

En grundläggande förutsättning inför bolagiseringen av affärsverket SJ var att denna skulle genomföras utan kapitaltillskott från staten. Jernhusen köpte delar av affärsverket SJ:s fastighetsinnehav av staten. Det rörde sig främst om mark och byggnader av kommersiellt intresse, ofta lokaliserade till städer. Från järnvägssynpunkt sett innebär detta att byggnaderna och marken ifråga inte sällan är svårersättliga eftersom alternativ mark för järnvägsanvändning sällan kan göras tillgänglig. Jernhusens fastighetsköp finansierades med hjälp av lån placerade hos Riksgäldskontoret. Staten använde i sin tur försäljningsintäkter till att "kapitalisera" SJ AB och Green Cargo AB. Det kapital som tilldelades de nybildade bolagen var således likvärdigt med det tillgängliga egna kapitalet i Statens järnvägar. Jernhusen tilldelades, efter vissa initiala transaktioner under våren år 2001, ett eget kapital om ca 1 170 miljoner kr. För Jernhusens del innebär det att man redovisade en initial soliditet om 17 procent.

Swedcarrierkoncernens totala låneram i Riksgäldskontoret uppgick per den 31 december år 2001 till 6 150 miljoner kr varav Jernhusens del var 5 400 miljoner kr varav 5 054 miljoner kr var utnyttjat. Koncernens totala upplåning vid samma tidpunkt uppgick till 5 501 miljoner kr. Under 2002 har dock en övergång från

finansiering via lån i Riksgäldskontoret till marknadsmässig finansiering inletts vilken avses vara avslutad under 2003. Till dags dato har ca 1 000 miljoner kr överförts till marknadsmässig finansiering.

Jernhusen har av ägaren Swedcarrier fått ett dubbelt uppdrag, dels att förvalta fastighetskapitalet så effektivt som möjligt, dels att förvalta fastighetskapitalet med hänsyn taget till järnvägssektorns behov. Jernhusen har därför fokuserat på att renodla verksamheten för att bli en ledande aktör inom området kommunikationsfastigheter. Jernhusen ska bli ett nischbolag med ett avgränsat kommunikationsnära fastighetsbestånd och en tydlig affärsinriktning. Jernhusen har påbörjat en rationalisering av fastighetsbeståndet, som bland annat innefattat initiativ till utförsäljning av ett antal stationsfastigheter.

Jernhusens fastigheter var den 31 december år 2001 bokförda till ett värde om 6 700 miljoner kr. Hyresintäkterna uppgick till 800 miljoner kr. Fastighetsbeståndet per den 31 december år 2001 bestod av ca 570 fastigheter, huvudsakligen stationer, verkstäder, lagerbyggnader, kontor och exploateringstillgångar. Den uthyrbara ytan uppgick till drygt en miljon kvadratmeter. Ca 450 av de 570 fastigheterna avses att avyttras.

Jernhusen var under år 2001 organiserat i fyra geografiska regioner. Fr.o.m. 2002 organiserades verksamheten i fyra affärsområden; Stationer, Verkstäder, Exploatering och Försäljning. Samtidigt har Jernhusen Drift AB bildats med ansvar för den tekniska förvaltningen och Svenska Reseterminaler AB som ansvarar för stationshållning.

Jernhusen har som mål att genomföra renodlingen av verksamheten fram till 2004. Då ska verksamheten vara koncentrerad till affärsområdena Stationer och Verkstäder. Långsiktiga finansiella mål är:

	<i>Långsiktiga finansiella mål:</i>	<i>För år 2001 uppgick dessa nyckeltal till:</i>
Soliditet:	> 30 %	21 %
Direktavkastning:	> 8 %	5,7 %
Räntetäckningsgrad:	> 2 ggr	1,4 ggr

3 Affärsområde Exploatering

Affärsområdet hanterar 50 fastigheter. Av det totala bokförda värdet, 1,1 miljarder kronor, utgörs 85 procent av fastigheter belägna i och kring Stockholm, Göteborg och Malmö. Affärsområdet ska driva planprocesser för optimal värdeökning av fastigheterna, därefter ska de avyttras eller utvecklas inom kärnområdena stationer och verkstäder. Tolv exploateringsfastigheter prioriteras utifrån storlek, värdepotential, lokalisering och avsättningsmöjligheter. De största utvecklingsmöjligheterna finns i anslutning till centralstationsområdena i de tre storstäderna. Vidare har Norra Stationsområdet i Stockholm och Gullbergsvass i Göteborg stora utvecklingspotentialer där helt nya stadsdelar med kontor och bostäder kan skapas genom exploatering av Jernhusens mark. Under 2002 har planläggning för byggrätter i flera prioriterade fastigheter påbörjats för att möjliggöra försäljning. Planläggning för Västra City vid Stockholm Central pågår och programarbetet för Norra Stationsområdet i Stockholm har påbörjats.

4 Affärsområde Försäljning

Affärsområde Försäljning har bildats för att avyttra de fastigheter som inte stödjer Jernhusens långsiktiga affärsinriktning. Målet är att slutföra försäljningen inom en tvåårsperiod. För flertalet av fastigheterna är en förutsättning för försäljning att de fastighetsbildas. Detta är i sin tur avhängigt av myndighetsbeslut och överenskommelser med Banverket. Portföljen bestod vid årsskiftet av 450 fastigheter till ett bokfört värde av 3 miljarder kronor. Fastigheterna finns på 210 orter i hela landet. De 24 värdemässigt största fastigheterna svarar för ca 75 procent av värdet. Övriga fastigheter bestod av 100 små stationer, 180 fastigheter med blandad användning, 100 arrendetomter/tomträtter samt 46 stationsfastigheter som utnyttjas av Stockholms Lokaltrafik. Stationerna som ska säljas är spridda över hela landet och finns enligt Jernhusen på orter med litet resandeunderlag. Övriga fastigheter med blandad användning består av nedlagda stationer, godsmagasin, f.d. lokstallar m.m. I många byggnader finns kontor, handels- och lagerverksamhet. Av de 100 markobjekten som kommer avyttras är drygt 70 villatomträtter i Solna och Luleå. Övriga markobjekt är till stor del utarrenderade för i huvudsak lager- och transportverksamhet.

5 Affärsområde Stationer

Affärsområde Stationer ansvarar för 50 stationer med ett bokfört värde om 1,8 miljarder kronor. 75 procent av värdet finns i fastigheter belägna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Jernhusen hyr ut lokaler för stationshållning, kontor och kommersiell service som t.ex. butiker och restauranger. I stationshållning ingår uthyrning av publika stationsytor och resandeservice. Den stora resandeströmmen vid Stockholms Central ger enligt Jernhusen unika möjligheter att utveckla Centralstationsområdet till ett kommersiellt centrum med brett serviceutbud. Utmaningen är enligt Jernhusen att omvandla resandeströmmarna till köpstarka kundströmmar. Centralstationerna i Göteborg och Malmö uppvisar också – utifrån andra utgångspunkter – stor framtida utvecklingspotential. Inom ramen för den normala stationsförvaltningen finns det vidare möjligheter för utvecklingsprojekt i mindre skala, i syfte att tillvarata och öka värdet på fastighetsportföljen.

6 Affärsområde Verkstäder

Antalet fastigheter som kan användas som verkstäder för tågunderhåll i Sverige är begränsat och Jernhusen är den dominerande fastighetsägaren. Affärsområdet ansvarar för 30 verkstäder med ett bokfört värde om 0,8 miljarder kronor. Hagalundsområdet i Solna utgör 40 procent av det bokförda värdet.

7 Jernhusen Drift AB

Jernhusen Drift svarar för teknisk förvaltning på uppdrag av affärsområdena. I detta ingår även underhållsarbete och ekonomisk förvaltning. Huvudsakliga uppgifter i förvaltningen är tillsyn, skötsel, mediaförsörjning⁷, underhåll och kundservice.

8 Stationshållning/Svenska Reseterminaler AB (SRAB)

Jernhusen har i särskild uppgift att säkerställa järnvägstrafikföretagens tillgång till publika stationsytor, s.k. stationshållning, på konkurrensneutrala villkor. För att möjliggöra detta har Jernhusen bil-

⁷ Reklamplatsförsäljning m.m.

dat Svenska Reseterminaler AB (SRAB). SRAB hyr stationernas publika stationsytor och vidareupplåter dessa till de trafikoperatörer och THMän vars trafik utnyttjar stationen. Upplåtelseerna ersätts genom stationsavgifter som fördelas i proportion till omfattningen av trafiken på respektive station. SRAB hyr publika stationsytor både av Jernhusen och andra fastighetsägare, såsom kommuner och enskilda. För att säkerställa stationshållningen har SRAB utarbetat ett system som bygger på gällande fastighetslagstiftning, främst servitut och besittningsrätt, samt en ambition att med berörda parter arbeta fram en branschstandard. När detta system är fullt implementerat är enligt Jernhusen stationshållningen säkrad.

9 Swedcarriers och Jernhusens syn på sin uppgift

Jag har gått igenom allmänt tillgängligt informationsmaterial från Swedcarrier och Jernhusen och har av detta dragit samma slutsatser som de primära aktörerna, nämligen att Jernhusen påtagit sig en verksamhetsinriktning som utgår från ett fastighetsägarperspektiv (eller produktionsperspektiv) snarare än från ett brukarperspektiv (eller kundperspektiv).

Följande två citat är hämtade från Swedcarriers halvårsrapport januari – juni år 2001:

Under Jernhusens första verksamhetsår genomfördes ett omfattande arbete för att lägga grunden till en framgångsrik fastighetsrörelse.

respektive

Med utgångspunkt i uppdraget att renodla Jernhusen till att bli en värdeskapande aktör inom kommunikationsfastigheter, beslöts under året att långsiktigt koncentrera verksamheten till större stationer och verkstäder. Samtidigt beslutades att de 450 fastigheter som inte stöder den valda affärsinriktningen ska avyttras för att fokusera verksamheten samt för att frigöra finansiella resurser.

Jag noterar nyckelord såsom *fastighetsrörelse*, *värdeskapande*, *avyttras* och *frigöra finansiella resurser*. Ingenstans nämns orden resenär och transportköpare som den primära kategori som Jernhusen i sitt uppdrag skall tillfredsställa.

På AB Swedcarriers hemsida under fliken ”Pressinformation – Swedcarrier i pressen” exponeras bl.a. en artikel publicerad i Dagens Industri den 17 december år 2001 med rubriken ”SJs hus

till salu”. Jag citerar direkt ur artikeln som inleds med följande ingress:

Statliga Jernhusen, som tagit över SJs stationer och verkstäder, ska sälja fastigheter för drygt 2,6 miljarder kronor. Pengarna går bland annat till att exploatera hundratusentals kvadratmeter mark vid järnvägsspåren i Stockholm och andra storstäder i Sverige.

Vi har fått en klar uppgift. Vi ska skapa aktieägarvärde för staten, bland annat genom att koncentrera Jernhusen på kommunikationsnära fastigheter, säger Arne Berggren, koncernchef för Jernhusens moderbolag Swedcarrier.

Den här omstruktureringen innebär att vi kommer sälja mycket fastigheter.

Det ska skapa de finansiella musklerna Jernhusen behöver. Vi har nog den mest spännande exploateringsportföljen av alla. De ligger samtliga centralt placerade i huvudorter. Titta bara på västra city i Stockholm där vi har fastigheterna över spåren och sedan har vi hela Norra stationsområdet. Det finns en otrolig potential och vi har naturligtvis många idéer. Vi kommer först och främst att satsa på de projekt som skapar mervärde snabbast.

Journalisten Gustaf Tapper avslutar artikeln med följande:

Arne Berggren påpekar mitt i allt tal om affärsmässighet att Jernhusen också har en kulturhistoria att slå vakt om och vikten av att operatörernas tillgänglighet till gemensamma stationsytor säkras.

10 Fakta om järnvägsstationer (per den 11 november 2002):

- Antal stationer som trafikeras med resenärsutbyte: ca 500
- Antal stationer som hanteras av Banverket/kommuner/THM ca 330
- Antal stationer där SRAB förhyr allmänna utrymmen ca 168

Varav

• Ägda av Statens järnvägar (t.o.m. 31 dec 2002)	14
• Ägda av kommuner	8
• Delägd av Jernhusen/Västerås kommun	1
• Ägd av privata fastighetsägare	4
• Ägda av Jernhusen för långsiktig egen förvaltning	48
• Ägda av Jernhusen med avsikt att avyttras	93

SRAB:s sammanlagda kostnader för inhyrning av lokaler med tillhörande servicetjänster uppgår till 86 miljoner kr för år 2003. Jernhusens totala kapital för lokaler (allmänna utrymmen) som uthyrs till SRAB uppgick vid årsskiftet 2001/2002 till ca 110 miljoner kr. Jernhusens genomsnittliga kapitalkostnad för detta är ca 12 miljoner kr.

De allmänna utrymmena omfattar ca 35 000m² motsvarande ca 20 procent av den totala arean för nämnda stationer.

Stationer utanför Jernhusens ansvarsområde avser i huvudsak hållplatser administrerade av Banverket som en del av infrastrukturen samt vissa stationer avsedda enbart för pendel- och lokaltågstrafik vilka ägs och administreras av respektive trafikföretag.

Ett exempel på hur Jernhusen själva har klassificerat stationer utifrån en indelning med hänsyn till servicegraden för resenärer återfinns här nedan:

1. Storstationerna i Stockholm, Göteborg och Malmö, med stationshus innehållande en väl utbyggd service till resenärer i form av väntsal, toaletter, information, biljettförsäljning, restauranger, serveringar och servicebutiker med ett brett sortiment, anpassat för resenärer och besökare
2. Mellanstora stationer på större orter med stort trafikunderlag. Stationshus med service liknande storstationernas, men i mindre omfattning. Exempel: Gävle, Uppsala, Västerås, Linköping m.fl.
3. Mindre stationer på mindre orter. Stationshus med begränsad service till resenärer i form av väntsal, toaletter, kiosk/servering, enstaka servicebutik. Biljettförsäljning förekommer sparsamt, ibland genom trafikföretagens ombud, eller via automat. Exempel: Karlskrona, Nässjö, Uddevalla m.fl.
4. Små stationer på små orter. Stationshus med väntsal och toaletter. Mycket begränsad resenärsservice, ibland kiosk/servering.

Exempel: Degerfors, Eksjö, Kumla m.fl. (Inom denna klass återfinns merparten av de stationer som Jernhusen avser att avyttra.)

5. Hållplatser, eller stationer utan stationshus med väntutrymmen. Ofta endast vindskydd på plattformen. Exempel: Heby, Morgongåva, Örebro Södra, Gnarp, Knivsta m.fl.
6. Pendeltågsstationer, stationer utformade för pendeltrafik och enbart avsedd för sådan trafik, ofta med stora resenärströmmar men med en mindre servicegrad anpassad för pendlare med mycket kort uppehållstid på stationen. Exempel: Sollentuna, Kungsängen, Solna m.fl.

Ytterligare en klass som inte behandlas i ovan nämnda exempel är i dag oanvända stationer som i en framtid mycket väl kan komma till användning igen. Exempelvis kan nämnas stationer utmed Ådalsbanan som när Botniabanan är klar kan komma att återöppnas. Ägarbilderna för dessa stationer är i dag spridd, Banverket bör därför i sin sektorsroll ta ansvar för att inleda diskussioner om vilka sådana stationer som kan tänkas behövas framledes.

III Utdrag ur Jernhusens stationsregister

Här nedan återfinns ett utdrag ur Jernhusens stationsregister där de stationer som administreras av Jernhusen framgår liksom ägaren av fastigheten ifråga. Stationsregistret är under utveckling där bl.a. klassificeringen av stationerna så småningom skall framgå.

021121 Stationsregister (under utveckling)

<i>Nr</i>	<i>Namn</i>	<i>Fastighetsägare</i>	<i>Fastighet nr</i>
80114	Abisko T	Statens järnvägar	Abisko T
80151	Abisko Ö	Statens järnvägar	Abisko Ö
80018	Alingsås	Jernhusen Stationer AB	Alingsås 2001
80004	Alvesta	Jernhusen Stationer AB	Alvesta 1001
80221	Arvika	Jernhusen Stationer AB	Arvika 2002
80111	Avesta Krylbo	Jernhusen FastigheterAB	Avesta Krylbo 3002
80294	Bastuträsk	Jernhusen FastigheterAB	Bastuträsk 5083
80500	Berga	Jernhusen FastigheterAB	Berga 1071
80059	Björkliden	Jernhusen FastigheterAB	Björkliden 5084

80150	Boden	Jernhusen Stationer AB	Boden 5001
80128	Bollnäs	Jernhusen Stationer AB	Bollnäs 5002
80160	Borlänge	Jernhusen Stationer AB	Borlänge 3003
80300	Borås	Jernhusen Stationer AB	Borås 2003
80032	Bräcke	Jernhusen FastigheterAB	Bräcke 5005
80061	Båstad	Jernhusen FastigheterAB	Båstad 1055
80048	Charlottenberg	Jernhusen FastigheterAB	Charlottenberg 2054
80129	Degerfors	Jernhusen FastigheterAB	Degerfors 3083
80065	Dingle	Jernhusen FastigheterAB	Dingle 2055
80308	Duved	Jernhusen FastigheterAB	Duved 5145
80283	Ed	Statens järnvägar	Ed
80410	Edane	Jernhusen FastigheterAB	Edane 2056
80084	Eksjö	Jernhusen FastigheterAB	Eksjö 1003
80096	Emmaboda	Jernhusen FastigheterAB	Emmaboda 1064
80063	Enafors	Jernhusen FastigheterAB	Enafors 5147
80072	Enköping	Jernhusen Stationer AB	Enköping 3086
80170	Eskilstuna	Jernhusen Stationer AB	Eskilstuna 3005
80260	Eslöv	Jernhusen Stationer AB	Eslöv 1004
80266	Fagersta	Jernhusen FastigheterAB	Fagersta 3006
84026	Fagerås	Statens järnvägar	Fagerås
80257	Falkenberg	Jernhusen FastigheterAB	Falkenberg 2007
80060	Falköping	Jernhusen Stationer AB	Falköping 2008
80030	Falun	Jernhusen Stationer AB	Falun 3007
80288	Flen	Jernhusen FastigheterAB	Flen 3009
80109	Fristad	Jernhusen FastigheterAB	Fristad 2057
80293	Frövi	Jernhusen FastigheterAB	Frövi 3088
80112	Gnosjö	Jernhusen FastigheterAB	Gnosjö 1090
80103	Grästorps station	Grästorps kommun	Grästorps station
80254	Gällivare	Jernhusen FastigheterAB	Gällivare 5008
80210	Gävle	Jernhusen Stationer AB	Gävle 5010
80002	Göteborg	Jernhusen Stationer AB	Göteborg 2010
80077	Hallsberg	Jernhusen Stationer AB	Hallsberg 3012
80080	Halmstad	Jernhusen Stationer AB	Halmstad 2023
80042	Hedemora	Jernhusen FastigheterAB	Hedemora 3092
80044	Herrljunga	Jernhusen FastigheterAB	Herrljunga 2026
80040	Hestra	Jernhusen FastigheterAB	Hestra 1091
80089	Hofors	Statens järnvägar	Hofors
80218	Hovmantorp	Jernhusen FastigheterAB	Hovmantorp 1093

80511	Hudiksvall	Jernhusen Stationer AB	Hudiksvall 5014
80187	Hultsfred	Jernhusen FastigheterAB	Hultsfred 1069
80348	Härnösand	Jernhusen Stationer AB	Härnösand 5015
80253	Hässleholm	Jernhusen Stationer AB	Hässleholm 1011
80006	Högboda	Jernhusen FastigheterAB	Högboda 2059
80418	Höör	Jernhusen FastigheterAB	Höör 1082
80185	Inhyrning Helsingborg	Jernhusen Stationer AB	Inhyrning Helsingborg
80126	Järpen	Jernhusen FastigheterAB	Järpen 5016
80146	Järvsö	Jernhusen FastigheterAB	Järvsö 5175
80090	Jönköping	Jernhusen Stationer AB	Jönköping 1013
80282	Jörn	Jernhusen FastigheterAB	Jörn 5093
80020	Kalmar C	Jernhusen Stationer AB	Kalmar C 1015
80073	Karlshamn	Jernhusen FastigheterAB	Karlshamn 1016
80230	Karlskrona	Jernhusen Stationer AB	Karlskrona 1019
80070	Karlstad	Jernhusen Stationer AB	Karlstad 2027
80166	Katrineholm	Jernhusen Stationer AB	Katrineholm 3021
81432	Katterjåkk	Statens järnvägar	Katterjåkk
80206	Kil	Jernhusen FastigheterAB	Kil 2030
80240	Kiruna C	Jernhusen FastigheterAB	Kiruna C 5017
80344	Kisa	Jernhusen FastigheterAB	Kisa 3098
80121	Klippan	Jernhusen FastigheterAB	Klippan 1057
80559	Knivsta	Jernhusen FastigheterAB	Knivsta 3099
80220	Kramfors	Jernhusen FastigheterAB	Kramfors 5018
80200	Kristianstad	Jernhusen Stationer AB	Kristianstad 1020
80222	Kristinehamn	Jernhusen FastigheterAB	Kristinehamn 2031
80192	Kumla	Jernhusen FastigheterAB	Kumla 3101
80161	Kungsbacka	Jernhusen FastigheterAB	Kungsbacka 2032
80945	Kävlinge	Jernhusen FastigheterAB	Kävlinge 1054
80167	Köping	Jernhusen FastigheterAB	Köping 3102
80058	Laholm station	Laholms kommun	Laholm station
80194	Laxå	Jernhusen FastigheterAB	Laxå 3023
80019	Leksand	Jernhusen FastigheterAB	Leksand 3024
80235	Lessebo	Jernhusen FastigheterAB	Lessebo 1068
80100	Lindesberg station	Gustafsson&Eriksson B AB	Lindesberg station
80093	Linköping	Jernhusen Stationer AB	Linköping 3026
80009	Linköping	Jernhusen Stationer AB	Linköping 3026
80098	Ljungskile	Jernhusen FastigheterAB	Ljungskile 2064
80198	Ljusdal station	Ljusdals kommun	Ljusdal station

80291	Ludvika	Jernhusen FastigheterAB	Ludvika 3030
80144	Luleå	Jernhusen Stationer AB	Luleå 5020
80120	Lund	Jernhusen Stationer AB	Lund 1024
81433	Låktatjäkk	Statens järnvägar	Låktatjäkk
80278	Långsele	Jernhusen FastigheterAB	Långsele 5153
80003	Malmö C	Jernhusen Stationer AB	Malmö C 1028
80367	Malung	Jernhusen FastigheterAB	Malung 3106
80405	Mariannelund	Jernhusen FastigheterAB	Mariannelund 1087
80216	Mariestad	Jernhusen FastigheterAB	Mariestad 2035
80263	Mellansel	Jernhusen FastigheterAB	Mellansel 5154
80039	Mellerud	Jernhusen FastigheterAB	Mellerud 2065
80180	Mjölby station	Mjölby kommun	Mjölby station
80462	Mockfjärd	Jernhusen FastigheterAB	Mockfjärd 3107
80302	Mora	Jernhusen FastigheterAB	Mora 3033
80172	Motala	Jernhusen FastigheterAB	Motala 3034
80108	Munkedal station	Västtrafik AB	Munkedal station
80366	Mörnum	Jernhusen FastigheterAB	Mörnum 1063
80265	Nattavaara	Statens järnvägar	Nattavaara
80007	Norrköping	Jernhusen Stationer AB	Norrköping 3038
80189	Nybro	Jernhusen FastigheterAB	Nybro 1065
80050	Nyköping	Jernhusen Stationer AB	Nyköping 3039
80275	Nyland	Statens järnvägar	Nyland
80140	Nässjö	Jernhusen Stationer AB	Nässjö 1041
80277	Ockelbo station	Kråkstationen AB	Ockelbo station
80295	Osby	Jernhusen FastigheterAB	Osby 1059
80213	Oskarshamn	Jernhusen FastigheterAB	Oskarshamn 1070
80022	Perstorp	Jernhusen FastigheterAB	Perstorp 1058
80069	Ronneby	Jernhusen FastigheterAB	Ronneby 1042
80501	Rottneros	Jernhusen FastigheterAB	Rottneros 2067
80342	Rydaholm	Jernhusen FastigheterAB	Rydaholm 1066
80158	Rättvik	Jernhusen FastigheterAB	Rättvik 3040
80214	Sala	Jernhusen FastigheterAB	Sala 3116
80195	Sandviken	Jernhusen Stationer AB	Sandviken 5180
80008	Skövde	Jernhusen Stationer AB	Skövde 2040
80062	Smedjebacken	Jernhusen FastigheterAB	Smedjebacken 3121
80289	Smålandsstenar	Jernhusen FastigheterAB	Smålandsstenar 1067
80014	Stenungsund	Jernhusen FastigheterAB	Stenungsund 2042
80001	Stockholm C	Jernhusen Stationer AB	Stockholm C 3044

85011	Stockholm Syd	Jernhusen Stationer AB	Stockholm Syd 3274
80025	Storlien	Jernhusen FastigheterAB	Storlien 5033
80091	Strängnäs station	Strängnäs kommun	Strängnäs station
80130	Sundsvall	Jernhusen Stationer AB	Sundsvall 5029
80184	Sunne station	Sunne kommun	Sunne station
80023	Säffle station	Säffle kommun	Säffle station
80026	Säter	Jernhusen FastigheterAB	Säter 3124
80078	Sävsjö	Jernhusen FastigheterAB	Sävsjö 1101
80154	Söderhamn	Jernhusen Stationer AB	Söderhamn 5036
80055	Södertälje Syd Övre	Jernhusen Stationer AB	Södertälje Syd Övre 3053
80079	Sölvesborg station	Sölvesborgs kommun	Sölvesborg station
80233	Tanum	Jernhusen FastigheterAB	Tanum 2071
80011	Teckomatorp	Statens järnvägar	Teckomatorp
80041	Timrå	Jernhusen FastigheterAB	Timrå 5023
80191	Tranås	Jernhusen FastigheterAB	Tranås 1044
80097	Trollhättan	Jernhusen FastigheterAB	Trollhättan 2046
80183	Tällberg	Jernhusen FastigheterAB	Tällberg 3115
80119	Töreboda	Jernhusen FastigheterAB	Töreboda 2047
80190	Uddevalla	Jernhusen FastigheterAB	Uddevalla 2048
80142	Umeå	Jernhusen Stationer AB	Umeå 5037
80142	Undersåker	Jernhusen Fastigheter AB	Undersåker 5161
80005	Uppsala C	Jernhusen Stationer AB	Uppsala C 3062
80104	Vara station	Vara kommun	Vara station
80110	Varberg	Jernhusen Stationer AB	Varberg 2050
80208	Vassijaure	Statens järnvägar	Vassijaure
80386	Vedum	Jernhusen FastigheterAB	Vedum 2075
80086	Vetlanda	Jernhusen FastigheterAB	Vetlanda 1046
80241	Vänersborg	Jernhusen FastigheterAB	Vänersborg 2051
80181	Vännäs	Statens järnvägar	Vännäs
80052	Värnamo	Jernhusen Stationer AB	Värnamo 1047
80095	Västerås	Jernhusen Stationer AB	Västerås 3308
80250	Växjö	Jernhusen Stationer AB	Växjö 1115
80585	Ytterby	Jernhusen FastigheterAB	Ytterby 2076
80307	Åmotfors	Jernhusen FastigheterAB	Åmotfors 2077
80076	Åmål	Jernhusen FastigheterAB	Åmål 2053
80105	Ånge Centralhuset	Statens järnvägar	Ånge Centralhuset
80037	Ånn	Jernhusen FastigheterAB	Ånn 5167
80115	Åre	Jernhusen Stationer AB	Åre 5042

80155	Åstorp	Jernhusen FastigheterAB	Åstorp 1056
80045	Älmhult	Jernhusen FastigheterAB	Älmhult 1062
80156	Älvsbyn	Jernhusen FastigheterAB	Älvsbyn 5142
80064	Ängelholm	Jernhusen Stationer AB	Ängelholm 1051
80133	Örebro C	Jernhusen Stationer AB	Örebro C 3073
80123	Östersund	Jernhusen Stationer AB	Östersund 5044
80173	Öxnered	Jernhusen FastigheterAB	Öxnered 2078

En reformerad tidtabellläggning

Av Jan-Eric Nilsson

TEK/VTI

Underlagsrapport till Järnvägsutredningen

Oktober 2003

Innehåll

1	Inledning.....	581
2	Problemets natur; produktionsteknik och efterfrågan....	582
3	Samhällets förhållningssätt till fördelning av bankkapacitet.....	584
4	Vilka är de principiella svårigheterna med att lägga tidtabeller?	587
5	Dagens system för tidtabellläggning	590
6	Interaktiv och datoriserad tidtabellläggning.....	591
6.1	Processens uppläggning	592
6.2	Hantering av omlopp och anslutningar.....	599
7	Möjligheter till flexibilitet	600
7.1	Alternativ till betalningar	600
7.2	Positiv särbehandling.....	603
8	Dagens och framtidens system	604
8,1	Utvecklingsläget	604
8.2	Mot en decentraliserad tidtabellläggning	606
	Referenser	607

1 Inledning

Att ”köra tåg”, det vill säga att tillhandahålla järnvägstransporter för marknaden, är en komplex produktionsprocess som byggs upp av många komponenter. En sida av processen består i att hålla infrastruktur tillgänglig för trafik. Ibland måste nya bandelar byggas för att öka kapaciteten eller för att räta ut en linje. Dessutom måste banan underhållas för att tågen ska kunna framföras i de hastigheter som banan är byggd för, och med acceptabel åkkomfort för resenärerna. Underhållet är också av stor betydelse för att trafiken ska kunna bedrivas utan förseningar och på ett trafiksäkert sätt.

En andra sida av produktionsprocessen handlar om operatörernas ansträngningar för att få tågen på plats vid avgångstid och för att hålla dem bemannade. Man måste för sådana ändamål utarbeta sofistikerade omloppsplaner för lok och vagnar. Man måste också säkerställa att tjänstgöringsscheman är lagda på ett sätt som innebär att förare, konduktörer och annan personal finns till handa på rätt plats och vid rätt tillfällen.

Dessa båda sidor av produktionsprocessen möts vid ett specifikt tillfälle, och det är då en tidtabell ska läggas. Man måste då konkretisera de produktionstekniska egenskaper som operatörernas olika delsystem har och ställa detta mot de önskemål som finns om att få tillgång till banan. Vanligtvis är inte kapaciteten tillräcklig för att tillgodose operatörernas önskemål fullt ut. Det råder kapacitetsbrist.

I denna promemoria formuleras ett förslag till en reformering av tillvägagångssättet för att hantera tidtabellläggning. Syftet med den föreslagna tidtabellläggningsprocessen är att få ut största möjliga samhällsekonomiska nytta av tillgänglig infrastruktur. Förslaget baseras på en datoriserad inleverans av önskemål från operatörer och en formaliserad matematisk bearbetning av dessa önskemål. Tack vare datoriseringen kan processen löpa genom fler iterationer än vad som i dag är möjligt; man ökar därmed möjligheten att studera olika lösningar till de kapacitetsproblem som finns.

Den föreslagna processen är utformad för att så långt som möjligt ta till vara operatörernas önskemål. Man kan därför säga att tidtabellläggningen är decentraliserad eftersom det är de närmast berörda som definierar och justerar sina önskemål, inte den som är satt att koordinera arbetet. Vidare är avsikten att göra de avvägningar och prioriteringar som man tvingas till så tydliga som möj-

ligt. En sådan transparens ökar möjligheten att förstå varför somliga tåg får stå tillbaka för andra och att få acceptans för den tidtabell som slutligen läggs fast.

Texten inleds med att i avsnitt 2 närmare beskriva innebörden av tidtabelllägningsproblemet. I avsnitt 3 preciseras innebörden av att planeringsprocessen ska resultera i en samhällsekonomiskt effektiv användning av tillgänglig infrastruktur. Avsnitt 4 tar ett steg tillbaka och beskriver de grundläggande problem som måste kunna hanteras för att tidtabellen ska kunna resultera i en effektiv resursanvändning. I avsnitt 5 beskrivs dagens tillvägagångssätt för att lägga tidtabeller och de problem som är förknippade med detta med utgångspunkt från de principer som lagts fast i avsnitt 4.

Avsnitt 6 beskriver den process som utvecklats medan avsnitt 7 visar hur man inom ramen för denna process har möjligheter att ta hänsyn också till andra aspekter än det som normalt hanteras. Slutligen ges i avsnitt 8 en kort beskrivning av hur ett eventuellt fortsatt arbete mot implementering skulle kunna bedrivas.

2 Problemet natur; produktionsteknik och efterfrågan

De produktionstekniska förutsättningarna för tidtabellläggning av tåg byggs upp av tre komponenter:

- Banan byggs och underhålls för att kunna utnyttjas för tåg med olika vikt och med olika tillåten axellast för tåg och vagnar. Banans linjeföring – hur 'krokig' och 'backig' den är – skapar en utgångspunkten för vilken trafik som kan bedrivas och i vilka hastigheter som tågen kan föras fram. Också de tekniska installationer i form av räls och växlar, styrka på banunderbyggnad, broar etc. som banan utrustats med styr tillåten hastighet och tågvikt. Beroende på om banan byggs med enkel- eller dubbelspår, eller på antalet mötesstationer och antalet baliser som delar upp enkelspårsträckor mellan mötesstationer i flera mindre delar, så kan också banornas kapacitet att ta emot tåg variera.
- Den rullande materielen är utformad för att medge olika laster och hastigheter. Kombinationen av hastighetsprestanda hos tågen och standard på banan avgör hur snabbt ett tåg kan framföras eller hur tungt det kan lastas. Ett höghastighetståg kan inte köras fort på en krokig bana, ett tungt godståg kan inte köras fort även om det använder en höghastighetsbana och

ett tungt lastat tåg kan inte framföras på banor där broar har dålig bärighet eller där man måste över allt för branta höjder.

- Utnyttjandet av varje typ av rullande materiel på varje typ av bana är också förenat med olika typer av säkerhetsbestämmelser som ytterligare kan påverka det sätt som tåg får framföras på. Exempelvis finns regler för hur lång tid som måste avsättas när två tåg ska mötas på en station mellan två enkelspårsträckor. Hur restriktiva sådana regler är kan i sin tur bero på hur sofistikerade signalsystem och andra tekniska installationer som en bana är utrustad med.

Under tidtabelllägningsprocessen ställs operatörernas önskemål om att få tillgång till banan mot de begränsningar som de tekniska förutsättningarna innebär. Det ideala resultatet av processen för en operatör är att kunna köra de tåg man vill köra, vid de tider man föredrar och med maximala axellaster och hastigheter, utan att behöva bekymra sig om de tekniska begränsningar som ställs upp av infrastrukturen. Men endast vid enstaka tillfällen har banan en kapacitet som fullt ut kan tillgodose alla önskemål. Man måste därför hitta ett sätt att tillgodose operatörernas önskemål så bra som möjligt givet de tekniska begränsningar som ges av den tillgängliga infrastrukturen.

Frågan är då vad som avgör operatörernas önskemål om tillgång till banan. I varje företag strävar man efter att producera för ett ekonomiskt överskott, att få in största möjliga intäkter och att göra detta på ett så billigt sätt som möjligt. För att maximera intäkterna måste man vara beredd att köra tåg när kunderna efterfrågar resor eller transporter. Efterfrågan från pendeltågsresenärer är särskilt stor under några morgon- och eftermiddagstimmar, och då måste fler tåg avgå och helst bör tågen vara långa för att många ska kunna följa med. Långdistanta resenärer drivs inte sällan av ett önskemål att vara framme för ett möte vid en bestämd tid, att kunna ansluta till flyget eller av andra behov som gör att man har önskemål som begränsar operatörens valfrihet när det gäller att välja avgångs- eller ankomsttider. Om man inte kan tillgodose önskemål av denna art på ett tillfredsställande sätt är det också svårt att fylla tågen med resenärer.

Också godstrafiken måste ta hänsyn till de önskemål som kunderna – i det här fallet köparna av frakter – har. Inte sällan styrs detta av den tid vid vilken en viss produkt lastas ut från en produktionsanläggning och kan lastas på tåget, exempelvis när en pappers-

rulle kan placeras i en vagn. Andra gånger kan det vara avgångstiden för en färja till kontinenten som styr önskemålen om när tåget ska avgå från sin ursprungsstation. Åter andra gånger kan behovet av att ett tåg måste avgå vid en bestämd tidpunkt vara mindre. Man kan till exempel tänka sig att timmertransporter har en relativt stor flexibilitet under förutsättning att en tillräcklig mängd virke av bestämda kvalitéer finns tillgänglig på destinationsorten senast en viss dag. Inte heller har mycket värdefulla transporter nödvändigtvis särskilt stort behov av precision i tidtabellläggningen. Låt oss leka med tanken att ett tåg är lastat med guld som ska till en särskild målpunkt. Det är då kanske av begränsad betydelse att tåget går eller kommer fram vid någon viss tidpunkt, bara man från början är överens om vilka tider som gäller. Däremot kan det vara viktigt med precision när man transporterar färskvaror, grönsaker eller blommor med tåg.

Operatörerna måste också hålla kostnaderna nere för den produktion som ska utföras. Det betyder exempelvis att man strävar efter att behöva utnyttja så få lok som möjligt för en given transportuppgift. Detta genererar i sin tur det behov av sofistikerade omloppsplaner för såväl rullande materiel som personal som tidigare nämnts. Ju mer ojämnt kapacitetsutnyttjande, desto fler enheter tvingas man köpa in.

Figur 1 illustrerar hur Green Cargos användning av lok varierar under en genomsnittlig vecka. Omkring midnatt under fyra av veckans dagar är behovet av lok som störst. Under samma fyra dagar är behovet halverat under förmiddagar och under helgerna krävs ännu färre lok. Man bör notera att figuren inte visar behovet av reservkapacitet, lok under reparation etc. I den utsträckning man kunde fördela om – jämna ut – trafiken över dygnet eller veckan vore det därför också möjligt att minska behovet av rullande materiel, och därmed också att minska produktionskostnaderna, för en given transportuppgift.

3 Samhällets förhållningssätt till fördelning av bankapacitet

Vi har redan konstaterat att alla behov inte kan tillgodoses när en ny tidtabell ska läggas. Antalet önskemål som finns om att få köra tåg är större än den kapacitet som infrastrukturen har; kapaciteten är otillräcklig, åtminstone under vissa tider på dygnet och i vissa

delar av nätet. Man måste därför jämka på operatörernas önskemål genom att ändra på avgångstider, ställa tåg utefter banan eller låta (gods-) tågen gå andra vägar än den ginstaste. I extremsituationer kan man tvingas att säga nej till önskemål om att få bedriva trafik.

I ett integrerat företag av den typ som SJ var innan delningen 1988 kan man tänka sig att ansvarig personal försöker hantera avvägningarna för att maximera verksamhetens vinst. De tåg som bidrar så mycket som möjligt till verksamhetens resultat ska då ges företräde. Tåg som endast marginellt påverkar lönsamheten, eller tåg som "tål" att flyttas fram eller tillbaka mellan olika luckor i tidtabellen utan att förlora intäkter eller dra med sig ökade kostnader, får stå tillbaka.

Med tanke på den förändring av den organisatoriska strukturen som de senaste 15 åren inneburit är frågan hur samhället bör förhålla sig till denna uppgift i motsvarande beslutsituation. Vilka mål bör formuleras och hur ska man göra för att tillgodose de önskemål om tillgång till banan som fristående operatörer riktar mot den som har ansvar för tidtabellläggningen?

Det är naturligt att formulera ett sådant mål som att man vill ha ut största möjliga samhällsekonomiska nytta av den infrastruktur som finns tillgänglig för användning, med de fel och ofullständigheter som denna uppvisar. En sådan allmän formulering är emellertid inte till någon större operationell nytta. Vi vet närmare bestämt inte hur målet konkret ska kunna användas för att sälla mellan olika önskemål. Innebörden av begreppet "samhällsekonomisk nytta" måste därför konkretiseras.

En del av denna nytta måste ha att göra med kundernas behov och önskemål. Pendlare, tjänsteresenärer och familjer på utflykt vill ha möjlighet att kliva på tåg som avgår vid de tidpunkter som på bästa sätt tillgodoser just deras önskemål. Köpare av godstransporter måste kunna passa in transporten i sin produktionskedja eller anpassa transporten mot de kunder som man har någon stans längre ner i tillverkningsprocessen; man vill att tågens avgångstider anpassas för att så väl som möjligt tillgodose de behov man har.

En annan del av svaret har att göra med produktionskostnaderna. Det ligger i samhällets intresse att kunna tillgodose kundernas önskemål så väl som möjligt, men att göra det till lägsta tänkbara resursuppslag. Ju mindre rullande materiel och ju mindre personal som behövs för att utföra transporter, desto mer resurser finns kvar för att tillgodose andra angelägna behov i samhället. En

annan del av kostnaderna utgörs av de resurser som läggs ner för att hålla infrastrukturen tillgänglig för trafik.

Medan den första delen av samhällsnyttan har att göra med kundernas önskemål har alltså den andra koppling till företagets kostnader. För att kunna maximera samhällsnyttan behövs därför kunskap om kundbehov, operatörernas förutsättningar och infrastrukturhållares olika åtgärdsalternativ för att få en bild av marknadens efterfråga respektive av produktionskostnaden.

Det finns en ginväg att ta för att kunna få fram denna kunskap. De som bedriver trafik har ju skaffat sig en bild av kundernas önskemål och värderingar. Utan sådana kunskaper är det i själva verket svårt för att inte säga omöjligt att kunna bedriva trafik på ett lönsamt sätt. Man kan därför vända sig till operatörerna för att få kännedom om både verksamhetens marknadssida och dess kostnadssida.

Man kan i själva verket med hjälp av ekonomisk teori visa att företagets ekonomiska utfall av att köra tåg – den företagsekonomiska vinsten – i många marknadssituationer väl representerar också den samhällsekonomiska nyttan av att bedriva trafik. Skälet är att kampen med konkurrenter tvingar de företag som finns i branschen att bli maximalt duktiga på att bedöma efterfrågan och på att pressa kostnaderna. Utan en sådan förmåga kommer man inte att kunna fortsätta i branschen. Konkurrensen begränsar också företagets möjligheter att kontrollera marknaden och därmed ta ut priser som ger otillbörliga vinster. Försök att tjäna stora pengar skulle bara bemötas av någon annan operatör som går in på marknaden och erbjuder tjänsten till ett något lägre pris för kunden och därmed en något lägre vinst för företaget.

Konkurrenstrycket är alltså den mekanism som hjälper till att disciplinera företag, att se till att de inte blir allt för stora. Men även om konkurrensen inom järnvägssektorn har ökat under senare år finns det flera nischer där någon operatör fortfarande har en stark position. Innebär detta att tilltron till konkurrensmekanismen som disciplinerande faktor blir svagare? Svaret är nekande eftersom järnvägen inom snart sagt samtliga delar av sin verksamhet möter en hård konkurrens från andra trafikslag. Såväl vägtrafik som i vissa nischer sjötransporter respektive flyg utgör alternativ till att använda järnvägen. Det vore därför svårt för en järnvägsoperatör att utnyttja en stark position på en del av marknaden.

Genom att fråga operatörerna om deras ekonomiska värde av varje enskilt tåg kan den som lägger tidtabell därför få ett gott stöd

i sina önskemål att få bästa utbyte av den infrastruktur som finns tillgänglig. Företagsekonomisk vinst utgör en indikator på det samhällsekonomiska värdet av att få tillgång till banan.

Av avgörande betydelse för denna slutsats är att konkurrensen verkligen fungerar på ett tillfredsställande sätt. Diskussion kring det sätt på vilket SJ vunnit vissa upphandlade kontrakt under 1990-talet visar på betydelsen av denna förutsättning. En konkurrens-lagstiftning som med kraft hanterar situationer med uppenbart missbruk av dominerande ställning måste också av detta skäl till för att säkerställa en väl fungerande transportsektor.

Somlig trafik bedrivs inte av operatörer i egen regi utan som ett uppdrag för en offentlig huvudman. Det finns i sådana situationer skäl att klargöra vem som ska representera ”marknadsbedömningen”. Den operatör som genomför uppdraget måste emellertid också i sådana situationer ha kunskap inte bara om sina egna kostnader utan också i viss omfattning om marknadens efterfråga. Samtidigt måste den politiska beställaren klargöra vilka avvägningar som ligger bakom beslut om att genomföra trafik som inte hade kommit till stånd utan offentliga bidrag. En korrekt bedömning av trafikens samhällsekonomiska nytta förutsätter då ett nära samarbete mellan parterna.

Man kan också tänka sig att den offentlige huvudmannen i egen regi ”skaffar in” de tågägen som behövs, det vill säga är den aktive i tidtabelläggningsprocessen. Operatören kör sedan tåg på ett helt fördefinierat sätt. På samma sätt kan privata godstransportörer vara med och skaffa sig tillgång till vissa tågägen som man sedan utnyttjar genom att bedriva trafik i egen regi eller genom att köpa transporttjänsterna.

4 Vilka är de principiella svårigheterna med att lägga tidtabeller?

För att kunna lägga tidtabeller som maximerar samhällets nytta av tillgänglig infrastruktur måste man uppenbarligen ta fram information om operatörernas ekonomiska värde av olika tidtabellägen. Man måste ställa denna information mot de tekniska restriktioner som infrastrukturen ställer, de begränsningar på möjligheterna att tillgodose önskemålen som bristande kapacitet innebär.

Det visar sig att båda dessa arbetsuppgifter ger upphov till sina egna problem. Det första problemet ligger i att verkligen få fram

kunskap om operatörernas ekonomiska värde av att driva trafik. En förklaring kan vara att företaget helt enkelt saknar sådan kunskap; kanske räknar man på lönsamheten hos ett helt upplägg, inte ett enskilt tåg; kanske har olika delar av verksamheten – marknads- sidan respektive produktionssidan – inte fungerande kontakter med varandra, och så vidare. Det är emellertid rimligt att tänka sig att det är möjligt för varje operatör att – efter en tids anpassning – ta fram denna typ av ekonomiska värde av enskilda tåg.

Det egentliga problemet är därför något annat. Det handlar om operatörens benägenhet att verkligen rapportera in den kunskap som efterfrågas. I själva verket inser var och en att man riskerar att få stå tillbaka för andras önskemål om man inte anger tillräckligt höga värden för sina tåg. Alla har därför goda skäl att uppge att det ekonomiska värdet av de tåg man vill köra under en tidtabellperiod är ”högt”. Operatörerna har incitament att dölja det ”sanna” värdet för att i stället överdriva nyttan av att få bedriva trafik. Man pratar därför om *incitamentsproblemet* med att få korrekt information. Om den som ska lägga tidtabell litar blint på den information som operatörerna lämnar om värdet av den trafik som ska bedrivas är det inte säkert att man verkligen kommer att kunna fastställa det bästa sättet att bedriva trafiken.

Men det finns också svårigheter med den tekniska sidan av uppgiften att lägga tidtabeller. Låt oss jämföra järnvägssektorns situation med de förutsättningar som avgör hur bilar har möjlighet att använda väginfrastruktur. Flertalet vägfordon framförs utan tidtabell av det enkla skälet att föraren har möjlighet att väja för eller köra om andra fordon på ett helt annat sätt än vad som är möjligt på en järnväg. Inte ens med dubbelspår, där det ofta finns möjlighet att byta mellan spåren, har tåget samma rörlighet i sidled som en bil.

Ett exempel illustrerar problemets natur. Vi tänker oss en enkelspårig järnväg mellan två mötesstationer. Det går definitivt inte att låta två tåg mötas ute på en sådan sträcka. I själva verket kan det på ett sådant spår vid ett tillfälle finnas ett tåg eller noll tåg, vare sig mer eller mindre. Om man installerar lämplig signalutrustning skulle det gå att få in två tåg som färdas i samma riktning på banavsnittet. Och med en framtida teknologi där kapaciteten inte bestäms av avståndet mellan två stationer utan av ett ”flytande” säkerhetsavstånd runt varje tåg, skulle också mer än två tåg kunna färdas i samma riktning på spåravsnittet. Men på enkelspårsträckan mellan två stationer kan ändå aldrig två tåg mötas.

Inte ens när man bygger dubbelspår utrustade med många kryssväxlar, och/eller med baliser som ligger tätt, kommer man undan den begränsning som svårigheten att röra sig i sidled innebär. På varje del av spåret som begränsas av två kryssväxlar kan det aldrig finnas annat än ett tåg eller noll tåg. Man säger på matematiskt fikonspråk att det finns en binär restriktion på det problem som ska lösas.

Dilemmat är att det i princip inte finns några matematiska metoder att lösa maximeringsproblem – att identifiera den lösning på alla intressekonflikter som ger den största samhällsekonomiska nyttan – när man begränsas av en sådan binär restriktion. Skälet är att antalet tänkbara lösningar växer extremt snabbt och att det saknas några självklara metoder för att leta efter nålen i höstacken, det vill säga den bästa lösningen. Ett exempel illustrerar problemet.

Låt oss anta att fem tåg ska köras mellan Borlänge och Avesta/Krylbo under en och samma tidsperiod, tre från det ena hållet och två från det andra. Alla fem tågen har önskemål om att få köra vid samma tidpunkt. För enkelhetens skull tänker vi oss att sträckan består av tre lika långa enkelspårsträckor; Avesta – Hedemora, Hedemora – Säter och Säter – Borlänge.

En lösning på problemet att prioritera de fem tågen är att först låta tåg nummer I lämna Borlänge och därefter låta tåg II avgå från Borlänge samtidigt som tåg I kommer till Säter. Samtidigt som tåg I avgår från Säter lämnar tåg IV Avesta och de två möts i Hedemora. När de två tågen möts så avgår tåg III från Borlänge och tåg V från Avesta. En alternativ strategi är att låta tåg I vänta i Borlänge på att tåg IV kommit till Hedemora; man kan då i stället lägga (det första) tågmötet i Säter. En tredje strategi vore att byta plats på det vi nu kallat tåg I och tåg III, som kanske är ett gods- respektive resandetåg, och så löpa igenom kedjan igen. Man måste således pröva varje tänkbar prioritering av tågen för att vara säkra på att hitta den bästa lösningen.

Det matematiska problemet är i själva verket så besvärligt att man inte har metoder att söka igenom alla de miljoner och miljarder alternativa prioriteringsordningar som finns i stora nät med betydande trafik. Åtminstone tills relativt nyligen har det inte funnits matematiska hjälpmedel för att kunna räkna fram den bästa lösningen på denna typ av problem. Man pratar ibland om detta som *optimeringsproblemet* med att hitta samhällsekonomiskt effektiva tidtabeller.

Under de senaste tio åren har emellertid ett forskningsprojekt bedrivits för att hantera såväl detta optimeringsproblem som det tidigare beskrivna incitamentsproblemet. Innan vi beskriver hur detta arbete har bedrivits och det tillvägagångssätt som har tagits fram ska vi emellertid ge en kortfattad karaktäristik av de principer som i dag tillämpas när tidtabeller ska tas fram.

5 Dagens system för tidtabellläggning

I slutet av hösten (november) varje år lämnar samtliga operatörer in en lista med önskemål. Där anges vilka tåg man vill köra under den tidtabellperiod som inleds påföljande sommar (mitten av juni). Man specificerar också ungefär vid vilka tidpunkter som man vill att tågen ska gå från ursprungsstationen. Genom att tågens gångtider är kända har man därmed också indirekt angivit den ideala ankomsttiden till destinationen.

Tågtrafikledningen tar hand om dessa önskemål och försöker inom sina sex regioner hitta en första lösning på de konflikter som ligger inbyggda i önskelistan. I det sammanhanget måste planeringen samordnas av tåg som passerar mellan två eller flera regioner. Prioriteringen baseras i betydande uppfattning på de tidtabeller som körs under innevarande tidtabellperiod. Man minskar på så sätt risken för att börja bearbeta tågupplägg som det blir svårt att hitta lösningar för. Dessutom används flera tumregler under arbetets gång. Exempelvis läggs långdistanta (person-) tåg och pendeltåg ut i ett tidigt skede för att öka sannolikheten för att just dessa tåg, som anses ha särskilt stora behov av att tillgodose kundkrav, får hög prioritet. I konkurrenssituationer finns också en prioriteringsordning som innebär att snabbtåg har prioritet före Intercity-tåg, som har prioritet före ..., och så vidare. Av central betydelse för att klara av arbetet är den kompetens och erfarenhet som ansvarig personal har i planeringsfrågor.

Efter det att ett första tidtabellförslag har utarbetats underställs detta operatörernas granskning. Man har då möjlighet att framföra synpunkter på hur de egna önskemålen tillgodosätts och också att justera sina önskemål, givet den lösning som man nu ser framför sig. Dessa synpunkter går tillbaka till tidtabelläggarerna som – eventuellt efter ytterligare iterationer – fastställer den nya tidtabellen i början av våren.

Man kan notera (åtminstone) följande problem med denna process:

- Beskrivningen av operatörernas önskemål om tidtabellägen är knapphändig. I princip ges en endimensionell lista över de tåg och avgångar som efterfrågas, dvs. man anger för varje tåg en enda (ideal) avgångstid.
- I den personliga kommunikationen mellan parterna har operatörerna starka skäl att framhålla de problem som man ser med den tilldelning av tåglägen man ges. Ansvarig planeringspersonal kan därför ha svårt att avgöra om klagomål kring den preliminära tidtabellen är obefogade eller berättigade. Detta har ovan kallats incitamentsproblemet.
- Processen använder sig inte av några tekniska hjälpmedel för att hitta den lämpligaste – den optimala – lösningen på de avvägningar som ska göras. På sistone har emellertid ett ritprogram utvecklats som minskar behovet av att med papper och linjal rita de grafiska tidtabeller som krävs för att säkerställa att en del av banan inte utnyttjas av mer än ett tåg åt gången.
- I koordineringen av tåg som passerar flera regioner finns av detta skäl inga garantier för att samma prioriteringsprinciper används i alla regioner.
- Den huvudsakligen manuella hanteringen av processen innebär att det inte är möjligt att pröva mer än något fåtal lösningar; allt annat tar helt enkelt för lång tid.
- Av samma skäl är det svårt att undersöka radikalt annorlunda lösningar på ett tidtabellägningsproblem. Det finns därför alltid en risk för att processen bygger in en viss grad av konservatism.

6 Interaktiv och datoriserad tidtabellläggning

För att hantera de principiella och praktiska problem som är förknippade med uppgiften att lägga tidtabeller för tågtrafik har under tioalet år ett omfattande forskningsarbete genomförts. Under de inledande åren syftade arbetet till att analysera de principiella aspekterna på de två huvudproblem som identifierats, det vill säga problemet med att få fram relevant information respektive problemet med att identifiera den bästa av alla de många lösningar som finns. Vinnova, tidigare Kommunikationsforskningsberedningen, var huvudfinansierare i denna del av arbetet. Senare har flera mera

verklighetsnära tester gjorts av de metoder som utarbetats; Banverket har då finansierat en successivt allt större del av arbetet.

Arbetet har bedrivits dels vid Högskolan Dalarna och sedermera vid Väg- och Transportforskningsinstitutets Borlängekontor, dels vid institutionen för matematisk optimering vid KTH. Som ett resultat av arbetet har flera vetenskapliga uppsatser och en avhandling publicerats respektive lagts fram; en referenslista finns längst bak i texten.

Fortsättningsvis ges en beskrivning av en process som använder priser och som baseras på interaktiv budgivning via dator som utvecklats (avsnitt 6.1). Vi beskriver också en möjlig metod för att hantera tågomlopp liksom behovet att samordna avgångs- och ankomsttider för somliga tåg (6.2).

6.1 Processens uppläggning

Oavsett vilket exakt tillvägagångssätt för att ta fram tidtabeller som tillämpas måste några centrala moment med nödvändighet ingå. Ett sådant moment är att tidtabeller måste läggas med utgångspunkt från trafikens önskemål och ett annat att operatörerna ges möjlighet att reagera på preliminära förslag innan en tidtabell fastställs. Den process som här ska beskrivas har dessa egenskaper men skiljer sig från dagens tillvägagångssätt på några viktiga punkter.

- Operatörernas önskemål beskrivs på ett mera fullständigt sätt.
- Kommunikation mellan operatörer och den som är ansvarig för tidtabellläggningen hanteras elektroniskt.
- Önskemålen bearbetas och en syntes skapas med hjälp av en matematisk modell som systematiskt undersöker alternativa lösningar.
- Många olika tidtabellförslag prövas innan man slutligen sätter punkt för processen.

Vi ska beskriva dessa punkter i tur och ordning.

Operatörernas önskemål

Operatörer av tåg vill få rätten att bedriva den trafik man ser ett kommersiellt värde av. Denna förutsättning gäller oavsett om operatören bedriver verksamhet helt i egen regi eller om man kör tåg på uppdrag av en offentlig huvudman. På motsvarande sätt skulle en godstransportör som vill bedriva trafik i egen regi kunna resonera, även om transporten då utgör en integrerad del i en produktionsprocess i flera led.

Varje trafikupplägg måste anpassas till den efterfrågan man söker tillgodose med hänsyn taget till den rullande materiel som finns till förfogande. Men ett trafikupplägg är normalt inte beroende av en specifik avgångstidpunkt; även om man inte skulle tilldelas den ideala tidpunkten kan man sannolikt ändå genomföra sin verksamhet. Vi har redan pekat på att marginalerna för somliga tåg är snäva men inte endimensionella; för att resenärer ska komma till sina möten måste avgången vara någonstans mellan halv sju och sju på morgonen, men det finns ändå en halvtimmes tolerans. Andra (gods-) tåg har större toleranser och kanske kan avgå när som helst mellan (säg) sex och nio på förmiddagen. Den process vi ser framför oss baseras därför på att varje operatör för varje tåg anger ett tidsintervall inom vilket man kan tänka sig att tåget ska avgå.

Men även om ett tåg kan avgå inom ett tidsintervall finns inte sällan någon viss tid som är särskilt viktig, som åtminstone är lite bättre än alla andra. Det behövs därför ett system med vikter som innebär att "den viktigaste" tiden får särskild tyngd under processen. Detta görs med hjälp av ett pris som sätts av operatören själv. Vi kan illustrera principerna med hjälp av figurerna 2 och 3.

Figur 2 är tänkt att representera ett tåg som har särskilt intresse att avgå vid en viss tidpunkt t . Om tåget måste gå före eller efter denna tid så minskar värdet, och en avgångstid före t_1 eller efter t_2 är inte värt något för operatören. Figuren eller värdet har getts en klockform, men i princip vilken form som helst är möjlig för att beskriva hur värdet avtar ju längre från önskemålet man kommer. Och det är den vikt som sätts av operatören, det vill säga det pris som företaget säger sig vara villigt att betala, som avgör hur betydelsefullt det är att verkligen komma nära idealet. Figur 3 representerar ett tåg som i princip har samma värde oavsett vilken avgångstid man ges inom det angivna intervallet. Den lilla toppen är bara till för att markera möjligheten att ändå lyfta fram att någon viss tidpunkt är lite bättre än de andra.

Vikterna syftar inte bara till att markera särskilt viktiga avgångstider. När tågen ska passas in i det kapacitetsutrymme som en bana ger finns också ett behov av att rangordna tågen sinsemellan. Tåg med höga vikter läggs därför ut före tåg med låga vikter och de anpassningar av avgångstider som görs utgår från vikten. Det ”kostar” mer att flytta runt tåg som är ”viktiga” – har höga vikter – än dom som är ”mindre viktiga”.

Den vikt som operatören sätter på ett tåg är alltså också det pris man kommer att få betala om tåget får gå på avsett sätt. Priset är högre vid den ideala avgångstidpunkten än om man får en mindre bra tid, men en operatör kan aldrig bli tvungen att betala mer än vad denne själv matar in i sin specifikation av önskemålen. Tack vare att operatörerna själva får ange önskemål om avgångstider och vikter kännetecknas processen av en långt gången decentralisering.

Det är också av avgörande betydelse att operatören verkligen får betala det pris som sätts. Detta är i själva verket den mekanism som används för att komma runt det incitamentsproblem som beskrivits tidigare. Så länge som trafikutövaren faktiskt får betala i enlighet med de önskemål som anges, så har denne också anledning att noggrant begrunda vilket värde man ger varje tåg och varje alternativ avgång. Det är priset som ger incitament att tänka igenom och svara på frågan om värdering på ett trovärdigt sätt.

Också banhållaren bör delta i processen och definiera sina önskemål enligt samma principer som operatörer och eventuella slutkunder eller offentliga huvudmän. Skälet är att underhåll av banan i somliga situationer kan tränga undan trafik. För att kunna avgöra vilken part som ska få stå tillbaka för vems önskemål krävs att också banhållaren definierar önskemål och pris. Denne har då anledning att väga möjligheten att använda ledig kapacitet under obekväma arbetstider och att man då får tillgång till banan till en låg kostnad, mot merkostnaderna för att blockera banan för trafik under högtrafiktid.

Elektronisk registrering

Vi har redan sagt att varje tåg ska beskrivas med avseende på pris, avgångs- och ankomststation och avgångstid. Man beskriver dessutom vid vilka stationer som tåget ska stanna och hur långt uppehållstiden vid varje är. Dessutom anges tågets dragkraft, antal vagnar i tågsättet liksom vissa andra tekniska specifikationer.

Dessa önskemål specificeras on line, från operatörens eget kontor. Så snart inmatningen gjorts är det möjligt för en särskild programrutin att beräkna gångtiden på den aktuella sträckan. Också tidsåtgången för det fall ett godståg av kapacitetsskäl måste ledas på omvägar är lätt att beräkna. När önskemålen för vart och ett av tågen på detta sätt finns registrerade i en databas så kan uppgifterna utan merarbete användas under resten av planeringsprocessen.

Optimering

Alla önskemål om att få bedriva trafik samlas alltså i en databas. Så snart samtliga operatörer har lämnat in sina prioriteringar – sina önskemål om att få bedriva trafik med tillhörande vikter – kan ett optimeringsprogram påbörja bearbetningen av önskemålen. Ett sådant program söker igenom ett mycket stort antal alternativa sätt att hantera operatörernas önskemål och levererar ett tidtabellförslag. Detta förslag skickas tillbaka till operatören som då för varje tåg kan se vilket tågläge man tilldelats och hur mycket man tvingas att betala för att få köra på föreslaget sätt.

Lösningen tas närmare bestämt fram med avsikt att maximera värdet av en tidtabell, och det är vikterna – priserna – som vägleder programmet i denna strävan. Genom att börja med att lägga ut värdefulla tåg säkerställer programmet att den viktigaste trafiken ges stora chanser att tilldelas tåglägen. Successivt läggs allt lägre prioriterade tåg ut i tidtabellen och dessutom påbörjar programmet ett ständigt pusslande, ett försök att flytta tåg framåt eller bakåt i tiden för att få fram successivt allt mer värdefulla lösningar. Värdet på en viss tidtabell ges alltså av summan av värdet på alla de tåg som inryms med hänsyn till att somliga av dessa flyttats till tider som är mindre värdefulla än den ideala avgången. För säkerhets skull kan programmeringen göras så att sökprocessen prövar också andra utläggningsprinciper, allt för att öka sannolikheten för att den mest värdefulla tidtabellen verkligen fastställs.

Programmet fortsätter att söka efter nya lösningar så länge som en justering innebär att det samlade värdet ökar; omläggningar som minskar detta värde ”slängs”. Den optimeringsmetodik som används innebär ett systematiskt sätt att öka värdet av en lösning, men tillvägagångssättet kan inte garantera att det totalt sett bästa lösningen verkligen uppnås. Däremot ger programmet information om hur ”långt från” den ideala lösningen man verkligen ligger.

Det faktum att man arbetar med optimering innebär dessutom att man systematiskt söker igenom och selekterar fram lösningar som är ”bra” i det avseende som här definierats. Detta ger ett mycket mer kraftfullt hjälpmedel än de simuleringsprogram som primär utvecklats för att pröva om en viss lösning är möjlig att genomföra eller ej, eller för att undersöka om lösningen är robust mot förseningar, det vill säga att en försening inte får allt för stora konsekvenser i nätet.

Eftersom en formaliserad optimeringsteknik används är det också möjligt att belysa varför vissa bestämda lösningar har valts. Man kan exempelvis granska ett lösningsförslag genom att ta bort ett tåg, låta optimeringen hitta en ny lösning, och jämföra det ursprungliga med det alternativa förslaget. Det blir på så sätt möjligt att förstå de avvägningar som ligger bakom beslut om enskilda tåg. Processen kännetecknas i detta avseende av en hög grad av genomlysning eller transparens.

Iteration

När programmet arbetat färdigt finns alltså en lösning, ett första förslag till tidtabell. Dessutom finns en lista med de priser som operatörerna kommer att få betala för att få köra på angivet sätt.

Ett sådant förslag väcker ofta synpunkter, inte minst med tanke på att den samlade lösningen kanske skiljer sig från de tankar och önskemål som ursprungligen formulerats. Operatörerna kan därför vilja ändra sina önskemål. Man kanske vill utvidga det tidsintervall inom vilket ett tåg kan tänkas avgå eller man vill flytta tåget till någon helt annan tidpunkt under dygnet. Man kan också kanske tänka sig att ändra det pris som något tåg åsatts för att på så sätt ”tvinga fram” en högre prioritet.

Den ursprungliga förteckningen över önskvärda tåglägen kan nu lätt justeras i dessa avseenden. Förändringar behöver endast göras de gånger som en operatör inte fått sina önskemål tillgodosedda; alla andra önskemål följer med tillbaka till nästa optimeringsomgång som påbörjas så snart samtliga skickat tillbaka sina önskemål. Programmet söker igenom önskemålen och en ny tidtabell tas fram och skickas åter till operatörerna.

Den naturliga frågan blir hur länge detta ska tillåtas pågå, och det principiella svaret är enkelt; så länge som någon vill justera sin specifikation av den trafik som efterfrågas. Varje förändring innebär ju

att en operatör försöker hitta en mer värdefull lösning på sina behov, och det finns ett starkt samhällsintresse att tillgodose sådana önskemål. Den grundläggande principen om att operatörerna får betala för vad man vill ha innebär också att dessa saknar anledning att vara oseriösa. Inte bara tar processen viss tid i anspråk, men dessutom har man ingen anledning att definiera önskemål som avviker från de ekonomiska villkor man verkar under. Man skulle i så fall riskera att få betala mer än vad trafiken förmår generera i intäkter. Den ekonomiska realiteten sätter naturliga ramar för processen.

Snabbheten hos programvaran, och smidigheten i att arbeta från hemkontoret, gör det också fullt möjligt att låta processen löpa genom många iterationer. Om man exempelvis levererar sina önskemål innan man går hem en kväll, och får tillbaka ett tidtabellförslag två dagar senare, är det möjligt att genomföra många iterationer inom ramen för den tidsutdräkt som i dag är aktuell för hela processen.

Det finns lika fullt skäl att försöka snabba på processen, att inte låta arbetet ta längre tid än vad som är nödvändigt. Flera kompletterande regler kan användas för detta syfte:

- De priser som anges får bara höjas, aldrig sänkas. I frånvaro av en sådan regel finns stora risker att processen inte har något slut.
- Det ursprungliga priset på en avgång måste anta ett visst minimivärde. Dessutom måste en prishöjning vara i någon bemärkelse "betydande", exempelvis genom att stipulera att priset måste höjas med minst x procent. Detta minskar behovet av ett allt för stort antal iterationer.
- När ett pris har lagts och en operatör har fått ett tåg på grundval av ett sådant pris, ska det vara svårt eller otillåtet att dra tillbaka önskemålet. Man kan annars riskera att processen gång efter annan får börja om från början.
- En operatör måste vara aktiv under processen. Den som fått alla önskemål tillgodosedda behöver givetvis inte vara aktiv. Men den som inte fått genom sina önskemål måste så snart detta blir uppenbart kliva in och förändra sina specifikationer. Om inte, kan man införa en regel om att denne förlorar rätten att senare i processen bli aktiv igen. Detta är ett sätt att minska risken för att någon "väntar ut" konkurrenterna och på så sätt förlänger processen mer än nödvändigt.

En naturlig avslutande fråga är vad den process som nu beskrivits kommer att kosta för operatörerna. Innan en första ”skarp” tillämpning har prövats är det emellertid inte möjligt att ge ett svar. Några aspekter på hur stor den slutliga kostnaden kan bli är emellertid uppenbara.

Ingen operatör kommer att behöva betala mer än det ekonomiska värde ett specifikt tåg har. Logiken i prissättningen innebär att det aldrig blir intressant att ange ett pris som överstiger den vinst som genereras av ett tåg.

Den avgörande parametern för hur högt priset i slutänden kommer att bli är kapacitetsläget. Ett ekonomiskt mycket värdefullt tåg som använder banan under en del av dagen då det finns gott om ledig kapacitet kan komma mycket billigt undan, och kanske till och med slipper att betala. Processen innebär också att man systematiskt letar efter kapacitetsluckor och försöker hitta tåg som kan utnyttja dessa. Det viktigaste hjälpmedlet i denna process är att operatörerna redan från början har preciserat sina önskemål som ett intervall, det vill säga med en betydande flexibilitet. Detta blir det hjälpmedel som gör det möjligt att hitta luckor i kapaciteten.

De ”dyra” tågen blir därför de tåg där det finns starka marknads- eller kostnadsmotiv för att låta andra avgångar stå tillbaka. Det är också rimligt att tänka sig att just dessa tåg också får betala mer än de tåg som framförs utan att konkurrera med övrig trafik.

Det har ibland framförts farhågor för att operatörerna inte har förmåga och förstånd att uppge ”riktiga” priser. Man sägs vara överoptimistisk och kanske rycks med i upphetsningen under en process där tåg som man tycker är viktiga tycks tvingas stå tillbaka. I slutänden kanske man ångrar de bud som ges.

Men tidtabelllägningsprocessen liknar i mångt och mycket den situation som entreprenörer som ska lägga anbud på jobb befinner sig i. Enda skillnaden är egentligen att man här får möjlighet att besinna sig, det vill säga att justera sina önskemål. Även om somliga budgivare – operatörer – ångrar ett bud som i eftertankens kranka blekhet visat sig vara överoptimistiskt, är det mera vanligt att upphandlingen slutar i ett avtal som båda parter är (rimligt) nöjda med.

För detta talar också det faktum att en tidtabelllägningsperiod bara spänner över ett år. Det finns därför rimliga skäl att tro att operatörerna kan överblicka denna tidsperiod och bedöma de ekonomiska förutsättningarna för hur mycket man kan tänka sig att betala för en värdefull avgångstid.

6.2 Hantering av omlopp och anslutningar

I beskrivningen av operatörernas trafik framstår det som om en operatörs alla tåg är oberoende av varandra. Så är naturligtvis inte fallet. Ett tåg som går från ursprungsstationen A till slutstationen B ska förr eller senare återvända, och de förutsättningar som ges för det första benet i omloppet ($A \Rightarrow B$) kan påverka det sätt som tåget kan köras i returriktningen. Tågen ingår i ett omlopp och är därför inbördes beroende av varandra.

Många gånger finns det emellertid betydande vändtider vid ändstationerna. När denna tid är tillräckligt lång – säg 1 timme – kommer det i normalfallet att finnas möjlighet att tillgodose önskemålen för respektive ben i omloppet som om det vore olika tågset. De gånger som tågen ska ställas åt sidan utefter banan finns inte heller några inbördes beroenden mellan tåg med långa vändtider. Detta ger motiv för att behandla många tåg som om de vore helt oberoende av varandra.

Men i andra situationer är beroendet påtagligt och ofrånkomligt. Särskilt uppenbart är detta då man arbetar med pendelstågupplägg. Ett tågset går då under en hel dag fram och tillbaka mellan ändstationerna, och en tilldelning av ett ben i omloppet men inte av ett annat gör det i praktiken omöjligt att genomföra trafiken på avsett sätt. Det finns därför anledning att finna tillvägagångssätt som hanterar sådana situationer.

Ett sätt att göra detta är att se ett omlopp som ett enda tåg. Operatörens specifikation av sin efterfrågan avser i så fall trafiken under hela dagen, eller under den del av dagen där beroendet är ofrånkomligt. Fortfarande kan det under processen finnas en viss grad av flexibilitet i efterfrågespecifikationen. En trafik som ska bedrivas med avgångar varje kvart är exempelvis inte beroende på exakt vid vilken minut som första tågsättet avgår, bara de kommande tågen avgår med 15 minuters turintervall.

Ett sådant tillvägagångssätt för att beskriva önskemålen innebär emellertid att man sannolikt kommer att tvingas betala ett högre pris än om tågen kunde framföras oberoende av varandra. Ett omlopp kommer att vara i kapacitetskonflikt med fler tåg än det enstaka benet. Omloppets pris måste därför vara så högt att det räcker för att konkurrera ut de tåg som tvingas flytta på sig eller som inte kan framföras alls. Återigen är detta en naturlig konsekvens av trängselproblematiken; ju mer ett visst tåg stör andra,

desto högre är kraven på att detta tåg ska kunna visa att det verkligen är ”värt” att få företräde.

Men inbördes beroenden mellan tåg kan också ta sig andra former. I synnerhet finns ibland behov av att säkerställa att två tåg hittar lämpliga anslutningar till varandra vid vissa stationer. Så länge som det är fråga om en enda operatör som vill anpassa sina egna tåg på detta sätt finns inga problem med att under planeringsprocessen justera i beskrivningen av önskemål på ett sätt som säkerställer anpassning. Processen, och det antal anpassningsomgångar som denna löper genom, gör att det finns goda möjligheter att successivt leta sig fram till lämpliga lösningar.

Samma sak gäller i princip också när olika operatörer har önskemål om att säkerställa anslutningar. Eftersom det dessutom kan finnas skäl att inte lägga tidtabeller för alla delar av järnvägnätet vid ett och samma tillfälle – en fråga som behandlas i avsnitt 8.1 nedan – kan anslutningstrafik på det perifera nätet ibland läggas ut först efter det att trafiken på huvudnätet lagts fast.

7 Möjligheter till flexibilitet

Hänsyn som inte direkt har med tidtabellläggning att göra kan påverka förutsättningar och former för hur tidtabellläggningen kan utformas. Vi ska här beskriva två sådana aspekter, dels situationer då man på politiska grunder inte accepterar att prisinstrumentet används på det sätt som beskrivits i avsnitt 6 (7.1), dels en tänkbar användning av processen för vad som kan kallas positiv särbehandling (7.2). Primärt visar dessa resonemang den långt gångna flexibilitet som en systematisk användning av optimeringshjälpmedel ger för tidtabellläggningen.

7.1 Alternativ till betalningar

Inte sällan förs det fram invändningar mot att använda priser för att fördela lägen i en tidtabell. Ibland tycks invändningarna baseras på uppfattningen att detta är ett allt för futuristiskt eller svårgenomförbart system. Inte sällan finns invändningar mot tanken att priser som deklarerats av operatörerna själva skulle ha de egenskaper som här har förts fram; samhällsnytta är något annat och något mer än priser baserade på operatörernas ekonomiska överskott. En tredje

typ av invändning är att det helt enkelt blir för dyrt. Operatörer av tågtrafik måste tillåtas att tjäna pengar och en ”trängselavgift” innebär att lönsamheten försvagas.

Frågan är därför om det system som här beskrivits skulle kunna justeras, och i synnerhet om det skulle kunna utnyttja sig av något annat än priser, för att skapa de vikter som krävs för prioriteringsarbetet. Ett tänkesätt som stundtals förs fram är att gå tillbaka till de samhällsekonomiska kalkyler som Banverket använder sig av i samband med sin investeringsplanering. Tanken är att de tidsvinsterna, de besparingar av operatörskostnader och de effekter på marknaden som beräknas i samband med investeringar, skulle kunna bilda grund också för prioriteringen av tåg.

Det finns emellertid åtminstone två skäl till att detta är olämpligt. Det första är att samhällsekonomiska effekter av infrastrukturinvesteringar tas fram för att avse vissa kategorier av tåg, och vissa typer av kunder i allmänhet. En tidtabell måste å andra sidan baseras på specifika tåg, på just de kunder och just de kostnader som är relevanta i varje särskilt fall. Det faktum att snabbtåg är ekonomiskt värdefulla utesluter exempelvis inte att vissa sådana (retur-) tåg går med låg beläggning och därmed har ett lägre ekonomiskt värde. Detta bör fångas i tidtabellläggningen men är svårt att representera med hjälp av kalkylvärden.

Ett andra skäl är att de samhällsekonomiska kalkyler som i dag genomförs saknar information om just den komponent som är av avgörande betydelse för tidtabellläggningen, nämligen om värdet av ökad kapacitet. En investering som gör det möjligt för tågen att köra snabbare ger en vinst i form av ett tidsvärde för resenärerna. Men värdet av kapacitetsökningen, av att det är möjligt att inrymma mer trafik än tidigare, är i dag inte möjligt att fånga i kalkylerna.

Ett annat alternativ till prissättning vore att innan processen inleds låta den personal som är ansvarig för att lägga tidtabeller utarbeta ett tabellverk med de vikter som behövs. Operatörernas roll skulle i så fall reduceras till att definiera intervall inom vilka tågen kan gå, i medvetande om vilka vikter som kommer att ges olika tåg. Man har sedan möjlighet att reagera på tidtabellförslag genom att revidera det tidsintervall som givits. Ett sådant tillvägagångssätt ligger relativt nära dagens system, men med det viktiga tillägget att vikterna deklarerar på ett öppet sätt så att alla är varse vilka principer som styr arbetet.

Det viktigaste problemet med ett sådant viktsystem går återigen tillbaka på den grundläggande informationsfrågan. Avsikten är att vikterna verkligen ska avspegla värdet av ett enskilt tåg i förhållande till alla andra tåg. Kunskapen om detta relativa värde finns normalt sett framför allt hos den som bedriver trafiken, eftersom det är där som kundkontakter och information om tillgång till rullande materiel finns samlad. Centralt fastställda vikter kan inte utnyttja dessa kunskaper.

Ett tredje sätt är att ändå låta operatörerna avgöra vikterna, men att göra detta på ett annat sätt än med pengar. Följande exempel kan illustrera resonemanget.

Anta att varje operatör tilldelas poäng eller ”monopolpengar” för varje tåg som man lämnar in önskemål om att få köra. Exempelvis får en operatör 10 poäng för varje önskat tåg. Dessa poäng får sedan fritt användas i stället för priser i tidtabellägningsprocessen. I medvetande om att alla tåg inte kommer att kunna få sina ideala avgångstider har då operatörerna skäl att hushålla med sina poäng på ett likartat sätt som då ”riktiga” pengar används. Det kan behövas poäng för att få igenom trafiken på önskat sätt, och det är operatören med sin överlägsna kunskap av betydelsen av att få igenom tåg som fördelar gracerna – sina poäng – mellan tåg. Processen är åter fullt decentraliserad.

För att tillskansa sig extra poäng skulle en operatör kunna lämna in önskemål i ett tidigt skede av processen som man sedermera drar tillbaka. Det är emellertid möjligt att införa en regel som på ett eller annat sätt bestraffar ett sådant agerande.

En baksida med tillvägagångssättet är att det tenderar att ge stora operatörer ett visst övertag på bekostnad av de små. I en tilldelning baserad på det pris en operatör anger finns det skäl att inte bjuda mer för varje tåg än vad som är nödvändigt för att få igenom någon variant av den trafik man vill bedriva. Om man får igenom ett tåg till en låg kostnad i termer av monopolpengar har man å andra sidan sådana pengar på fickan att använda i andra sammanhang. I synnerhet kommer en stor operatör som initialt tilldelats många poäng att kunna utnyttja detta till att driva sina önskemål mycket längre än vad som skulle ske om varje extra krona påverkade verksamhetens lönsamhet. Skälet är att monopolpengarna inte har något värde utanför tidtabellägningsprocessen.

7.2 Positiv särbehandling

I vissa situationer ger inte marknaden de prissignaler som krävs för att man ska kunna säkerställa ett effektivt utnyttjande av infrastruktur. Ett viktigt exempel har att göra med trängselsituationer i vägtrafiken, framför allt i storstäder. Trängsel är en samhällsekonomisk kostnad som vägtrafikanterna inte betalar för utan som man drabbas av i form av köer. Avsaknaden av en faktisk betalning snedvrider bilisternas beslut och innebär att bilen används mer än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Detta är ett förhållande som kan behöva beaktas när man ska lägga tidtabeller för järnvägstrafik i tätortsregioner. Om man inte tar hänsyn till att konkurrenten vägtrafik är 'underbeskattad' riskerar man att ge pendeltågen en lägre prioritet än vad som följer av det företagsekonomiska nettot av att köra sådana tåg.

Tack vare systemet med länshuvudmän som bedriver trafik trots att denna inte är kommersiellt motiverad finns också ett instrument för att balansera den otillräckliga beskattningen av vägtrafik i tätort. Den offentlige finansärens finansiella bidrag representerar på detta sätt samhällsnyttan i tidtabellägningsprocessen.

Men det finns ytterligare ett motiv för att ändå ge offentliga huvudmän en särbehandling jämfört med kommersiella aktörer. Detta är aktuellt då en lokal eller regional huvudman har varit med och (del-) finansierat den infrastruktur där trafiken ska bedrivas. Det kan då finnas skäl att låta trafik som bedrivs av eller för huvudmannen ha förtur före andra tåg.

Med det tillvägagångssätt som beskrivits i avsnitt 6 finns ett tekniskt enkelt sätt att hantera denna fråga. Förenklat kan man säga att somliga deltagare i processen ges en positiv särbehandling. Detta görs genom att innan en tidtabellägningsprocess påbörjas bestämma vilken trafik som kan sägas vara i den situation som nu beskrivits. Priser från operatörerna av sådana tåg särbehandlas genom att de räknas upp med en omräkningsfaktor, ett tal större än ett. Anta till exempel att faktorn är 1,5. Ett pris som anges av just denne operatör räknas i så fall upp med 50 procent. Under optimeringsprocessen kommer ett sådant tåg att ges en större vikt, att behandlas med högre prioritet, än i frånvaro av en sådan särbehandling. Sannolikheten att denna typ av trafik ges tåglägen ökar därför.

Samtidigt innebär tillvägagångssättet att den prioriterade trafiken inte får absolut prioritet. Detta är betydelsefullt därför att man

annars eliminerar incitamenten för trafikhuvudmannen att söka efter flexibla trafiklösningar. Som flera gånger berörts skapar en process med priset som vikt just den drivkraft som krävs för att säkerställa ett aktivt deltagande från alla parter, och en strävan efter att identifiera lösningar på kapacitetsproblem som utnyttjar all den flexibilitet som kan vara möjlig att uppbåda.

8 Dagens och framtidens system

Den process som nu beskrivits är alltså resultatet av ett flerårigt forsknings- och utvecklingsarbete. Syftet är att i detta avslutande avsnitt redovisa utvecklingsläget som det ser ut i dag (8.1) och att skissera vilket ytterligare arbete som krävs innan en process av denna art skulle kunna användas i det praktiska arbetet med att utarbeta tidtabeller (8.2).

8,1 Utvecklingsläget

En del av arbetet under de gångna åren har handlat om att studera de incitament som en process av nu beskrivet slag ger åt operatörerna. Frågan är, som vi flera gånger berört, om en prissättning av tåglägen förmår operatörerna att lämna ifrån sig den information som efterfrågas. Analysen har genomförts både teoretiskt och i ökande omfattning experimentellt. Ett betydande antal ekonomiska experiment har genomförts för att studera om man kan få fram effektiva lösningar. Vi har också genomfört förenklade experiment med operatörer för en del av landets järnvägsnät. Erfarenheterna av detta arbete ligger bakom den beskrivning som har lämnats.

En annan huvuddel av arbetet handlar om att programmera den miljö i vilken processen ska bedrivas. Vi har därför utvecklat ett användargränssnitt där operatörer specificerar sina önskemål. I ett antal steg kan man ange de värden som krävs för att programmet ska kunna registrera ett tåg, dess avgångstid, stoppstationer etc. Den databas som på så sätt skapas används under den fortsatta processen.

Programmeringen har så långt tillämpats på ett nätverk i Mellansverige som begränsas av Uppsala, Gävle, Borlänge, Frövi och Västerås och som innehåller alla banor inom detta område.

Även om den fysiska karaktärstiken är avgränsad till just detta nät kan systeminfrastrukturen i princip utnyttjas för hela landets nätverk. Det arbete som återstår ligger därför i att skapa en komplett beskrivning av nätverket med avseende på stationer, hastighetsregler, baliser och andra signalanordningar.

En tredje huvudkomponent i processen är den optimeringsalgoritm som utvecklats. Vi har under arbetets gång kunnat visa att programmet på två till tre timmar kan räkna fram en tidtabell i det aktuella nätet, för en trafikvolym som nära stämmer överens med den trafik som i dag bedrivs. Programvaran fungerar därför på avsett sätt.

Dilemmat är emellertid att detta nätverk är "litet" i förhållande till Sveriges järnvägsnät som helhet. När man ska ta sig an hela nätverket uppstår problem med att komplexiteten med avseende på antalet tänkbara lösningar växer extremt snabbt. Det finns flera ginvägar för att komma runt denna fråga. Ett tillvägagångssätt är att hantera somliga delar av nätet separat från andra. Exempelvis kanske trafiken på Malmbanan kan optimeras separat från trafiken i resten av nätet utan att detta skapar allt för stora problem.

Ett annat tillvägagångssätt är att arbeta med en hierarkisk optimeringsstruktur. Man behöver då avgränsa kärnan i landets järnvägar och först hitta en lösning på trafiken i detta nät. Övrig trafik skulle få läggas med lösningen i "huvudnätet" som restriktion. Huvudnätet skulle då behöva bestå av alla banor där det dels finns ett utbyte av trafik mellan banorna, dels finns betydelsefulla kapacitetsrestriktioner. Stambanan från Boden och söderut via Avesta/Krylbo, Frövi, Halsberg, Mjölby, Malmö liksom resten av Södra stambanan från Stockholm och söderut måste ingå i detta nät. Där bör också inrymmas sträckorna Stockholm–Göteborg, Stockholm – Gävle och – Borlänge, liksom sträckan Göteborg – Malmö.

En uppdelning av denna art är under alla omständigheter nödvändig också av andra skäl. Exempelvis hanteras Inlandsbanan separat från nätet i övrigt. All internationell trafik måste planläggas separat från den plan som upprättas inom landet. Man måste också hitta former för att anpassa utnyttjandet av infrastrukturen till de eventuella kapacitetsproblem som kan finnas på anslutande rangelbangårdar och privata terminaler.

Dilemmat är emellertid att också ett bantat nät kan bli komplext med tanke på omfattningen av den trafik som bedrivs. Det är inte säkert att dagens programversioner klarar att ta fram en optimerad

tidtabell för en så omfattande del av nätet. På denna punkt återstår därför arbete innan en heltäckande lösning finns tillgänglig.

8.2 Mot en decentraliserad tidtabellläggning

Av avgörande betydelse för en fortsatt utveckling av det tillvägagångssätt som här har beskrivits är att finna lämpliga former för att hantera optimeringsproblemet. Det finns också goda skäl att tro att sådana lösningar är möjliga att åstadkomma.

Vår bedömning är att en första ”skarp” tillämpning av processen skulle behöva föregås av ett par års fortsatt utvecklingsarbete. Under ett års tid finns skäl att systematiskt studera metoder som kan komplettera eller ersätta den så kallade duala optimering som har utnyttjats inom ramen för det planeringsarbete som beskrivits i denna promemoria. Alternativt kan man vidareutveckla detta tillvägagångssätt. Ett sådant arbete bör omfatta två eller tre grupper av personer som studerar de huvudsakliga alternativ som står till buds.

Efter ett års förberedande arbete kan man välja ut vilken metod som bör utnyttjas. Det återstår därefter ett år till att programmera processen och att vidareutveckla den programvara som redan tagits fram. I synnerhet måste ett betydande arbete läggas ner på att göra användargränssnittet robust. Dessutom måste hela järnvägsnätet läggas in i en databas och det existerande gångtidsprogrammet måste anpassas och göras till en del av det större programpaketet.

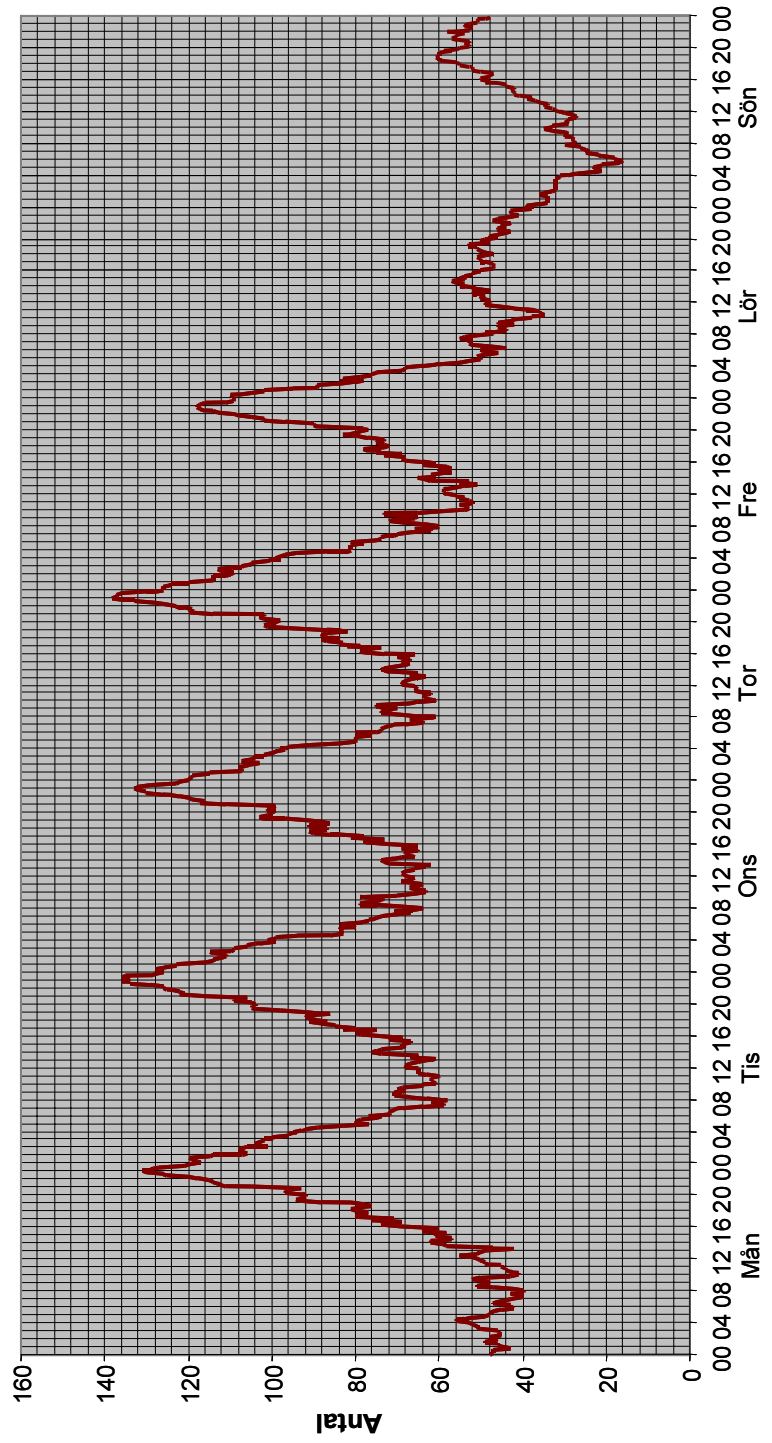
Efter två års arbete finns skäl att pröva programvaran parallellt med den manuella metod som i dag används för att lägga tidtabeller. Man kan låta operatörerna uppge priser, eller möjligen använda sig av de vikter som skisserats ovan. På så sätt är det möjligt att säkerställa att tillvägagångssättet fungerar på avsett sätt.

Referenser

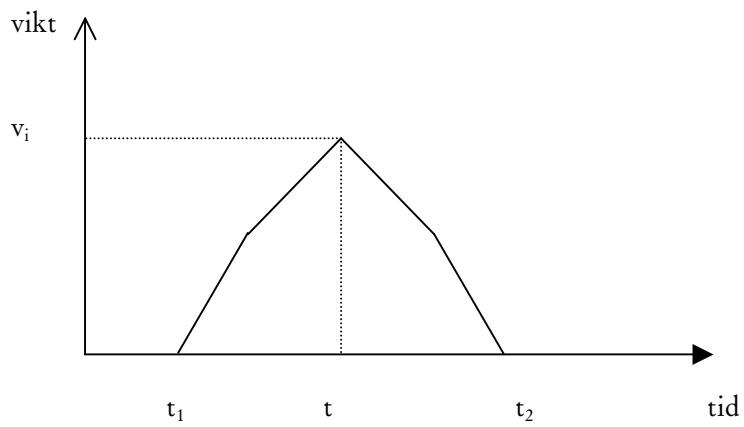
1. Brännlund, U., P.O. Lindberg, J-E Nilsson & A Nöu (1998) *Railway Timetabling Using Lagrangian Relaxation*. Transportation Science, Vol. 32, No. 4, November.
2. Nilsson, J-E (1999). *Experimental Evidence on the Use of Priority Auctioning in the Railway Industry*. International Journal of Industrial Organisation (no. 17, pp. 1139–1162.
3. Nilsson, J-E (2002). *Towards a Welfare Enhancing Process to Manage Railway Infrastructure Access*. Transportation Research, Part A, no. 36, pp. 419–436.
4. Isacsson, G, & J-E Nilsson. *An Experimental Comparison of Allocation Mechanisms in the Railway Industry*. Forthcoming in Journal of Transport Economics and Policy.

Hela T02

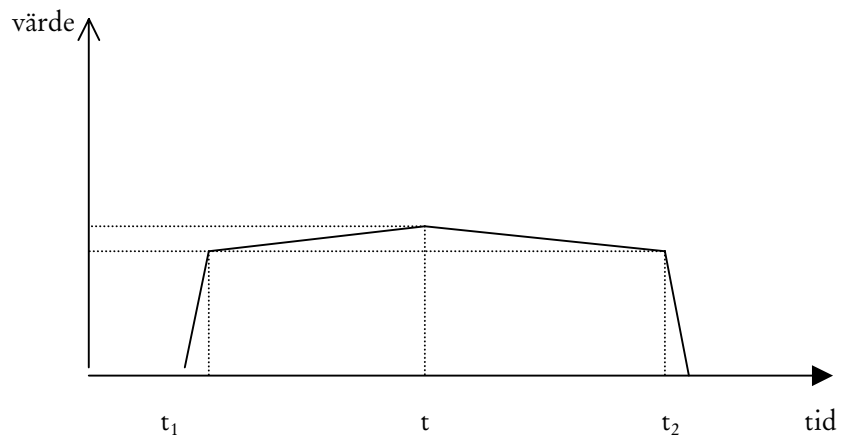
— Lokanvändning



Figur 2: Exempel på värdefunktion för resandetåg.



Figur 3: Exempel på värdefunktion för godståg.



Järnvägsutredningen
Maria Lindström

Samhällsekonomiska bedömningar för prioriteringar mellan tåg i kapacitetstilldelningsprocessen

Innehåll

Sammanfattning	615
1. Inledning	618
2. Kapacitetstilldelningsprocessen	620
2.1 Behov av tydliga prioriteringsgrunder.....	620
2.2 Viktigt med en snabb hantering vid kapacitetstilldelningsprocessen.....	620
2.3 Frågetecken kring kapacitetstilldelningsprocessen ..	620
3. Samhällsekonomisk effektivitet och samhällsekonomiska bedömningar	622
3.1 Vad innebär en samhällsekonomisk bedömning?	622
3.2 Generella svårigheter vid samhällsekonomiska bedömningar	622
3.3 Principer för hur samhällsekonomisk effektivitet kan användas som prioriteringsgrund	623
3.4 Metodiken – är enkla nyckeltal ett bra verktyg?	623
4. Effekter av ej beviljat tågläge	625
4.1 Olika fall – olika effekter	625
4.2 Viktiga faktorer att ta hänsyn till.....	625
4.3 Vilka samhällsekonomiska effekter kan uppstå om önskat tågläge inte erhålls?	628
4.4 Kan effekterna värderas? Kan kalkylparametrar ur BVH användas?	629
5. Hur ska nyckeltalen utformas?	631
6. Är nyckeltal ett bra alternativ? Slutsatser	633
Källor	635
Räkneexempel	636

Sammanfattning

I promemorian diskuteras möjligheterna att utveckla en metod för att med hjälp av samhällsekonomiska bedömningar göra prioriteringar mellan olika tåg i kapacitetstilldelningsprocessen. Bakgrunden är att Järnvägsutredningen i sitt huvudbetänkande kommer att överväga olika alternativa prioriteringsgrunder för kapacitetstilldelning. En samhällsekonomiskt effektiv tilldelning av spårkapacitet bör eftersträvas. *Främst undersöks i promemorian om det går att utveckla någon form av nyckeltal, som kan användas för att göra samhällsekonomiska bedömningar och prioriteringar mellan tåg vid kapacitetstilldelningen.*

I en samhällsekonomisk bedömning ska alla effekter som berörda parter tillmäter något värde beaktas. Effekterna värderas, i kronor, utifrån individernas egna värderingar. Värderingarna av de effekter som åtgärden ger upphov till summeras. På det viset kan olika åtgärder jämföras och den åtgärd som ger den största sammanlagda nyttan (eller det minsta sammanlagda nyttobortfallet i det här fallet) är enligt en samhällsekonomisk bedömning bäst.

Det finns inga givna och enkla svar på hur en samhällsekonomisk bedömning av olika prioriteringar mellan tåg ska gå till. I promemorian presenteras ingen färdig modell eller färdiga nyckeltal. Då en ansenlig mängd information saknas i dagsläget är det inte möjligt att på detta stadium ta fram bra nyckeltal. Viktiga effekter i sammanhanget listas och diskuteras, och ett allmänt resonemang om nyckeltal förs i promemorian. Andra metoder för att göra prioriteringar mellan tåg i kapacitetstilldelningsprocessen diskuteras däremot inte.

Tanken är här att värderingarna av de samhällsekonomiska effekterna som uppstår vid prioriteringar ska kunna sammanfattas i nyckeltal. Därmed kan nyttobortfall för olika typtåg i olika typfall beräknas. De prioriteringar som leder till minst nyttobortfall är enligt den samhällsekonomiska bedömningen bäst. Nyckeltalen kommer att baseras på genomsnittssiffror för olika kategorier. Genomsnittssiffrorna bör dock inte vara på alltför övergripande nivå, utan bör avspegla skillnader inom landet och på dygnet. Nyckeltalen måste också kunna gå att använda i olika tänkbara scenarier. Om ett tåg ej får det önskade tågläget kan något av följande inträffa: längre gångtid, förskjutet tågläge, både längre gångtid och förskjutet tågläge eller inget tågläge alls för tåget. Effek-

terna beror givetvis på det specifika fallet och därmed också på vilket av ovanstående som inträffar.

Effekterna som uppstår vid olika prioriteringar vid kapacitetstilldelningen kan beröra resenären/transportköparen, operatören och omvärlden. Det rör sig därmed om många olika effekter såsom företagsekonomiska effekter, förlängd res-, transport- eller väntetid, omlopps- och systemeffekter och externa effekter. Informationsmängden som krävs är därför mycket stor, vilket kan innebära problem. Exempelvis är det nödvändigt att känna till vilken efterfrågeförändring ett icke önskat tågläge ger upphov till. Ett annat problem är att alla effekter kanske inte går att värdera. Om effekten är viktig måste den ingå i den samhällsekonomiska bedömningen även om den inte kan avspelas i ett nyckeltal. Omlopps-, systemeffekter och effekter på andra delar av logistikkedjan är här exempel på viktiga effekter som saknar värderingar i dagsläget. I Banverkets beräkningshandledning finns vissa kalkylparametrar som kan användas för det här ändamålet. Exempelvis tidsvärden, driftskostnader och värdering av externa effekter torde kunna användas.

Ett antal krav ställs på prioriteringskriterierna och nyckeltalen:

- De bör kunna accepteras och förstås av berörda parter.
- De bör vara så beskaffade att de är praktiskt hanterbara, de måste gå snabbt och lätt att använda och förstå.
- Samtidigt måste de vara tillräckligt bra i den bemärkelse att de säger tillräckligt mycket om verkligheten och samhällsekonomin.

Givetvis är det nödvändigt med förenklingar av verkligheten för att modellen ska kunna gå att hantera, men alltför grova förenklingar kan leda till att nyckeltalen blir intetsägande. Kan en komplex verklighet avspelas i nyckeltal på ett tillfredsställande sätt? Det kommer att bli svårt att hitta bra förenklingar för en enkel modell med enkla nyckeltal.

En slutsats är att det tycks vara möjligt att utforma nyckeltal. Viss information måste dock först tas fram genom forskning. Den avgörande frågan är om det går att utforma nyckeltal som är tillräckligt bra och informativa. Komplexiteten med samhällsekonomiska bedömningar inom detta område bör inte förbises.

Det återstår också ett antal viktiga frågor som måste besvaras. Hur ska de effekter som inte går att värdera inkluderas i den sammantagna bedömningen? Hur ska nyckeltalen se ut och vilka olika

kategorier ska rymmas? Kan genomsnittliga siffror accepteras av inblandade parter? Hur hanterar man missnöje med nyckeltal eller kategoriindelning?

En annan slutsats är att alternativet med nyckeltal inte är problemfritt eftersom det är kringgärdat av flera svårigheter och frågetecken samtidigt som en metodik ännu inte är utvecklad. I denna promemoria har ingen modell med nyckeltal utvecklats, inte heller har frågan om huruvida nyckeltal är ett bra alternativ besvarats. Däremot har området ringats in, effekter kartlagts och frågans komplexitet belysts.

Under seminariet den 10 september 2002 kommer ett räkneexempel för att illustrera metoden att presenteras.

1. Inledning

I Järnvägsutredningens huvudbetänkande kommer olika överväganden och riktlinjer gällande kapacitetstilldelningsprocessen att presenteras. Järnvägsutredningen menar att samhällsekonomisk effektivitet bör vara en ledstjärna vid utformningen av prioriteringskriterier för kapacitetstilldelningen. Följande alternativa prioriteringsgrunder står till buds:

- Administrativa kriterier
- Samhällsekonomiska bedömningar
- Ekonomiska styrinstrument, såsom
 - knapphetsavgifter
 - auktionering av tåglägen

Vid användning av ekonomiska styrinstrument får de som ansöker om tågläge själva ge uttryck för vad olika alternativ i kapacitetstilldelningen är värda för dem. I fallet med samhällsekonomiska bedömningar är det istället kapacitetstilldelaren som, med hjälp av på förhand beräknade värden, väger samman effekter som uppstår vid tåglägestilldelningen. Här kommer alternativet som innebär samhällsekonomiska bedömningar att avgranskas närmare.

Syftet med denna promemoria är att undersöka möjligheterna att utveckla en metod för att på basis av samhällsekonomiska bedömningar göra prioriteringar mellan olika tåg i kapacitetstilldelningsprocessen. Främst diskuteras om det går att ta fram nyckeltal för prioritering mellan olika typer av tåg. De effekter som här bör beaktas i en samhällsekonomisk bedömning kommer att kartläggas och diskuteras.

Promemorian landar i ett antal konstateranden och ringar in några områden som behöver undersökas ytterligare. En färdig modell för samhällsekonomiska prioriteringsgrunder kommer däremot inte att presenteras. Promemorian kommer inte att ta upp prioriteringsgrunder vid störningar, utan kommer att fokusera på planeringsstadiet. Inte heller kommer andra ansatser till samhällsekonomiska prioriteringsgrunder, såsom den s.k. auktionsmodellen, att diskuteras närmare.

Detta område är komplext och komplicerat. Nöten med en väl fungerande modell för prioritering vid tåglägestilldelning låter sig inte knäckas i en handvändning. Att planering av tågtidtabeller i sig kan vara komplicerat bidrar ytterligare till svårigheten att hitta väl fungerande prioriteringskriterier. Det faktum att planeringen av

tågtidtabeller kan vara komplicerad gör emellertid att bra prioriteringskriterier är än mer önskvärda. Denna promemoria ska endast ses som en liten del i arbetet med att undersöka förutsättningarna för utveckling av en samhällsekonomisk bedömningsmetod inom detta område. Många viktiga punkter får endast en översiktlig genomgång i promemorian. Det finns därför behov av att gå vidare med den här frågan och ytterligare undersöka många av frågeställningarna närmare.

Promemorian grundar sig delvis på samtal med berörda parter inom sektorn. En allmän reflektion som gjorts under samtalen är att det trots många olika åsikter föreligger en vilja att arbeta fram ett bra system för prioriteringar mellan tåg som alla kan förstå och acceptera.

Notera att prioriteringskriterierna inte är avsedda för att optimera en hel tidtabell. De ska snarare användas när prioriteringar mellan olika tåg måste göras vid tidtabelläggningsen, efter det att man försökt samordna operatörernas önskemål och det visar sig att alla önskemål inte kan tillgodoses.

2. Kapacitetstilldelningsprocessen

2.1 Behov av tydliga prioriteringsgrunder

Banverket Trafik utformar tågtidtabellen och är därmed den aktör som fördelar en knapp bankapacitet mellan konkurrerande trafik-utövare. Fastställande av tidtabell är en komplex uppgift. Konkurrens om tillgång till spåret vid vissa tidpunkter kan förekomma, då efterfrågan kan överstiga tillgänglig kapacitet. Banverket Trafik ställs då inför den svåra uppgiften att välja vilket tåg som ska få tillgång till det önskade tågsläget, och vilket tåg som ska få avstå från önskat tågsläge. Vem ska vänta på vem, och hur länge? På vilka grunder och enligt vilken modell ska Banverket Trafik fatta beslut och göra dessa prioriteringar?

Idag framstår prioriteringsgrunden vid tågslägestilldelning för många aktörer som "luddig" och oklar. Det finns ett behov av klara och tydliga prioriteringsgrunder.

2.2 Viktigt med en snabb hantering vid kapacitetstilldelningsprocessen

Idag uppfattas ledtiderna i planeringen vid tidtabellläggningen av vissa som långa. Alltför långa ledtider kan försvåra planeringen för operatörerna. Det gäller därför att den modell/de nyckeltal som skall användas vid prioriteringarna inte är sådana att de ytterligare förlänger tidsåtgången i planeringsprocessen. Modellen/nyckeltalen måste gå snabbt att använda och att tolka. Även om modellen eller nyckeltalen kan ha en komplicerad bakgrund bör de vara praktiskt hanterbara och lätta att använda.

2.3 Frågetecken kring kapacitetstilldelningsprocessen

I det här sammanhanget väcks frågor inte bara kring prioriteringskriteriernas utformning, utan även kring själva kapacitetstilldelningsprocessen. Exempelvis:

- Vad är ett tågsläge? Är 17:00 till Kiruna samma tågsläge som om det går 17:15 nästa tidtabellläggning? Vad avgör om det är samma tågsläge? Hur definieras "tågsläge", och vad gör man om parternas definition av begreppet går isär?
- Hur görs prioriteringarna mellan olika tåg i dagsläget?

- Vilka är typfallen för konkurrens om tåglägen?
- En intressant aspekt är den juridiska. Finns det någon lagstiftning på området? Om ja, hur ser den ut och hur ska den tolkas?
- Exakt var i planeringsprocessen bör de prioriteringskriterier som här diskuteras komma in?
- Finns det behov av och möjligheter att göra förändringar i själva ansökningsprocessen om samhällsekonomiska prioriteringskriterier ska tillämpas?

3. Samhällsekonomisk effektivitet och samhällsekonomiska bedömningar

3.1 Vad innebär en samhällsekonomisk bedömning?

Det finns en omfattande litteratur om samhällsekonomisk effektivitet. Här ges en mycket kortfattad och långt ifrån heltäckande beskrivning av begreppets betydelse. Den teoretiska bakgrunden kommer inte att behandlas närmare.¹

Begreppet samhällsekonomisk effektivitet har sitt sammanhang i välfärdsteorin. Den sammanlagda nyttan ska maximeras. Att ha samhällsekonomisk effektivitet som en ledstjärna innebär i praktiken ofta att man gör samhällsekonomiska bedömningar. Även i detta fall, gällande prioritering mellan tåg, blir innebörden att samhällsekonomiska bedömningar bör vara en del av beslutsunderlaget.

I en samhällsekonomisk bedömning ska man ta hänsyn till alla effekter som berörda individer tillmäter något värde. Effekterna kan vara såväl positiva (nytta) eller negativa (kostnad). Det gäller såväl företagsekonomiska effekter såsom andra effekter för individer och samhället, exempelvis externa effekter. Effekterna ska identifieras, värderas och kvantifieras. Effekterna värderas, i kronor, utifrån individernas egna värderingar. Värderingarna kan skattas genom exempelvis marknadspriser eller mätning av individernas betalningsvilja.

Med hjälp av samhällsekonomiska bedömningar kan olika åtgärder jämföras. Värdena på effekterna som åtgärden ger upphov till summeras. Den åtgärd som ger den största sammanlagda nyttan är den som enligt en samhällsekonomisk bedömning är bäst. Inom järnvägssektorn används exempelvis en s.k. Cost-Benefit analys för att bedöma lönsamheten av investeringar.

3.2 Generella svårigheter vid samhällsekonomiska bedömningar

Att göra en samhällsekonomisk bedömning av en åtgärd är ingalunda lätt. En uppenbar svårighet är att den informationsmängd som behövs är mycket stor. Det kan vara kostsamt att skaffa den information som behövs. En del, men inte tillräckligt mycket, av den nödvändiga informationen finns att tillgå redan idag. I det här

¹ Se exempelvis Banverkets beräkningshandledning 706, kapitel 1, för en utförligare beskrivning.

fallet besitter operatörerna mycket information. Viss information som inte finns i dagsläget borde kunna erhållas genom forskning. Det kan dock vara svårt och tidsödande att skaffa all relevant information.

Ett annat problem är att somliga effekter kan vara svåra att värdera. Om effekten är viktig måste den beaktas, även om den inte kan ingå i den samhällsekonomiska beräkningen. En samhällsekonomisk *bedömning* bör således även innefatta de effekter som inte kan fångas upp i en samhällsekonomisk *beräkning*.

Hur ska ovanstående problem hanteras i det här sammanhanget?

3.3 Principer för hur samhällsekonomisk effektivitet kan användas som prioriteringsgrund

Här gäller den samhällsekonomiska bedömningen olika tåglägen. Prioriteringar vid tilldelningsprocessen ska ske enligt samhällsekonomiska kriterier. Innebörden är, kortfattat, att nyttoförändringar (det kommer i praktiken att röra sig om nytto bortfall) av olika prioriteringar ska jämföras. Den trafik som representerar det minsta samhällsekonomiska nytto bortfallet bör vara den som får träda tillbaka eller den som ges lägre prioritet när samtliga önskemål inte kan tillgodoses.

Låt säga att tåg A och tåg B har önskemål om tåglägen som inte går att förena. Ett tåg måste prioriteras och det andra måste då få ett annat tågläge. Om ett tåg inte får önskat tågläge inträffar ett nytto bortfall. Nyttobortfallet om tåg A inte får önskat tågläge, utan istället får ett annat, ska därför jämföras med nytto bortfallet om tåg B inte får önskat tågläge. Den grundläggande frågan är vilka de samhällsekonomiska effekterna blir av att tåg A prioriteras och tåg B får ett annat tågläge, och vice versa. Effekternas värden ska sedan summeras. I vilket scenario erhåller man det minsta netto nytto bortfallet? Det tåg som vid sådana beräkningar medför störst nytto bortfall om det *inte* prioriteras bör enligt dessa resonemang få önskat tågläge.

3.4 Metodiken – är enkla nyckeltal ett bra verktyg?

Om ett tåg inte får önskat tågläge kan en rad olika effekter inträffa. Redan här kan konstateras att det kan bli svårt och tidsödande att för varje enskilt fall kartlägga, värdera och summera alla relevanta

effekter. Det gäller alltså att utveckla en metod för att på ett snabbt och enkelt sätt göra dessa beräkningar av nyttoförändringar. Det finns inga givna svar på hur metoden för att göra dessa beräkningar ska se ut.

- Är det bästa att använda en programvara med en komplicerad modell för att göra prioriteringar mellan olika tåg? Eller är det bästa alternativet att använda sig av på förhand framtagna nyckeltal för olika typer av tåg? Kan en komplicerad modell användas för att ta fram nyckeltal, eller ska nyckeltalen baseras på enkla beräkningar?

Metoden måste vara sådan att den är praktiskt användbar. De verktyg som Banverket Trafik ska ha till sin hjälp bör gå snabbt och lätt att använda och vara lätta för berörda parter att förstå. Metoden måste accepteras av de inblandade. Givetvis är det nödvändigt med förenklingar av verkligheten. Det är orimligt att göra invecklade beräkningar för varje individuellt fall. Samtidigt kan en alltför kraftigt förenklad modell medföra att den i själva verket inte säger tillräckligt om verkligheten och samhällsekonomin och därmed blir ett dåligt instrument. Hur ska en modell se ut som är tillräckligt lätt att använda, men som samtidigt säger tillräckligt mycket om verkligheten?

Nyckeltal är det alternativ som främst beaktas i denna promemoria. Nyckeltalen ska användas för att på ett enkelt sätt beräkna nytto bortfallet för olika typtåg i olika typfall. Huruvida nyckeltal är en framkomlig väg i det här sammanhanget, och hur nyckeltalen bör utformas, kommer att diskuteras i kapitel 5. Innan den diskussionen kan inledas måste en avgörande fråga ställas: vilka effekter inträder om ett tåg inte får önskat tågläge?

4. Effekter av ej beviljat tågläge

4.1 Olika fall – olika effekter

Om ett tåg ej får det önskade tågläget innebär det att något av följande inträffar. Tåget får

- längre gångtid,
- ett förskjutet tågläge,
- längre gångtid *och* förskjutet tågläge,
- inget tågläge alls.

Effekterna kan delas in i kategorier. Lämpligt är att föreställa sig att effekter kan delas in i tre kategorier. Effekterna kan beröra

- resenären/transportköparen,
- operatören,
- omvärlden (externa effekter).

4.2 Viktiga faktorer att ta hänsyn till

För att kunna göra samhällsekonomiska bedömningar måste relevanta effekter för det första identifieras. Därefter ska effekterna värderas och kvantifieras. Nedan diskuteras några faktorer som är viktiga, men som kan vara svåra att värdera eller få information om. Det bör redan här understrykas att det kan vara svårt att spåra de relevanta effektsambanden i många fall. Efter diskussionen följer en sammanställning av viktiga effekter.

Efterfrågeförändringar

I en samhällsekonomisk bedömning ingår alla effekter som berörda parter tillmäter något värde, därmed också de företagsekonomiska effekterna. Därför ska hänsyn tas till operatörens kostnader och intäkter. Dessa beror emellertid på vilken efterfrågan som råder på operatörens produkt. Efterfrågan kan skilja sig åt mellan olika tåglägen. Efterfrågeförändringar är en viktig faktor bör inte utelämnas. I en modell/nyckeltal bör hänsyn tas till eventuell förändrad efterfrågan.

Ett sätt att göra detta är att använda s.k. elasticiteter. En variabels elasticitet med avseende på en annan variabel är dess känslighet för en förändring i den andra variabeln. Exempelvis anger restidselasticitet hur mycket efterfrågan ändras om restiden ändras med

x procent. Det kan dock svårt att skatta hur efterfrågan ändras om tågläget ändras.

Överföringar till andra transportslag

Icke önskat tågläge kan alltså leda till efterfrågeförändringar. Några resenärer kommer att ta ett annat tåg, några kommer kanske inte att åka alls och några resenärer/kunder kanske väljer ett annat transportslag. De alternativa transportmedlen måste därför beaktas. Kan man förutse när resenären/kunden kommer att välja ett annat transportmedel? Kan något sägas om vilket annat transportmedel som väljs? I de allra flesta fall torde det vara svårt att med säkerhet säga om kunden/hur många resenärer som kommer att välja ett annat transportmedel om operatören inte får önskat tågläge. I andra fall kan det vara mer uppenbart att kunden kommer att välja ett annat transportmedel. Det beror givetvis inte bara på själva tågläget, utan också på vilket utbud det finns av andra transportmedel och pris, kvalitet m.m. på dessa. Vid överflyttning till andra transportmedel kan externa effekter uppstå. Om de inte är försumbara ska de inkluderas i en samhällsekonomisk bedömning.

Om resenären/kunden väljer ett annat transportslag innebär det en minskad nytta för operatören. Men om resenären/kunden väljer ett annat transportslag, låt säga buss eller lastbil, leder det till att buss- eller lastbilsföretaget istället får ökad nytta. Nyttan minskar hos en part och ökar hos en annan. Det är viktigt att komma ihåg att det är nettoeffekten som räknas. Om tågoperatören förlorar en resenär, men bussföretagen vinner densamma, kan netto-nyttoförändringen tänkas bli liten.

Omloppseffekter

Tågen går i vissa omlopp och det kan vara svårt att utnyttja tågsätt effektivt. Om tågseten utnyttjas effektivt är det bra ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Ett icke önskat tågläge kan leda till att omloppen inte fungerar som tänkt. Detta kan innebära stora kostnader för operatören. Omloppseffekterna kan skilja sig åt från fall till fall och det är därför mycket svårt att generalisera sambandet mellan ändring i tågläge och omloppseffekter. Samma typ av tåglägesförskjutning kan medföra höga kostnader för en operatör, men vara betydelselös för en annan operatör. Hur ska detta beaktas i den samhällsekonomiska bedömningen?

Systemeffekter

Tåg hänger ihop i komplexa system. Tågen är beroende av viss timing för att få system, byten och omlopp att fungera. Om system inte går ihop kan det innebära höga kostnader för operatören. Att titta på effekten av att ett enskilt tåg inte får optimalt tågläge räcker därför inte. Hela systemet bör beaktas. När får ändringar av tågläge svåra konsekvenser för tågsystemet? Vilka blir de samhällsekonomiska effekterna av att ett system störs? Att relationerna till andra tåg och andra transportmedel passar kan vara viktigare för operatören än att han får köra en viss tidpunkt – hur ska detta hanteras i praktiken?

Transportens syfte: Gods som en del i produktionsprocessen

För att förstå vilka samhälleekonomiska effekter som kan uppstå av att ett godståg inte får önskat tågläge bör godstransporten ses som en del i produktionsprocessen. Ett icke önskat tågläge kan få återverkningar på andra delar av logistikkedjan. Produktionseffekter kan också inträffa, som kan röra exempelvis extra personalkostnad vid sen eller oregelbunden lastning. En högre kostnad kan dessutom påverka företagets konkurrenskraft. Alltför dyra transporter i Sverige kan i förlängningen exempelvis leda till att vissa delar av produktionen flyttas utomlands. Vilka blir de samhällsekonomiska konsekvenserna om något av ovanstående påverkas?

Vad betyder det för godskunden om operatören inte får önskat tågläge? Hur vet man om en ändring av ett tågläge får stora eller små konsekvenser för produktionsprocessen? Kortsiktiga störningar såsom förseningar kan leda till svåra konsekvenser för kunden, men här är det viktigt att påminna sig om att den här diskussionen inte handlar om kortsiktiga störningar.

Hur ska transport av tomma godsvagnar hanteras i den samhällsekonomiska bedömningen? Trots att de är tomma är de en del i produktionsprocessen och detta bör beaktas.

Transportens syfte: När resenären har viktiga tider att passa

Har transporten något speciellt syfte? Om exempelvis många skolungdomar åker med tåget är det viktigt att tåget är framme innan skolan börjar. Ett förskjutet tågläge kan medföra att skolungdomarna/arbetsresenärerna inte hinner fram i tid och därför inte föredrar tåget. Detta innebär en nyttoförlust – men hur stor? Några resenärer kan ha tillgång till ett bra alternativ (bil, exempel-

vis), men vad blir effekten för de resenärer som inte har något bra alternativ? Ska grupper med resenärer/kunder med speciella tider att passa få en särbehandling i det här sammanhanget? Hur ska detta i sådana fall avspeglas i modellen som ska ligga till grund för prioriteringarna?

Subventionerad trafik

Viss tågtrafik är subventionerad. Kan och bör detta avspeglas i de nyckeltal som ska användas för prioriteringar mellan olika tåg? I dagsläget tycks inga färdiga svar finnas på hur och om detta ska beaktas i den samhällsekonomiska bedömning som diskuteras här. Om den samhällsekonomiska metodiken ska användas för prioriteringar mellan tåg bör frågan om subventioner redas ut.

4.3 Vilka samhällsekonomiska effekter kan uppstå om önskat tågläge inte erhålls?

Nedan följer en sammanställning av möjliga effekter av ej beviljat tågläge.

Persontrafik:

- Resenären
 - Ändrad restid eller väntetid. Missad aktivitet.
- Operatören
 - Ändrade intäkter
 - Ändrade driftskostnader (för personal, lok, vagnar etc.)
 - Omloppsproblem
 - Systemproblem
- Omvärlden
 - Externa effekter såsom miljöeffekter, trängsel, trafiksäkerhet, vid eventuellt ökad biltrafik och busstrafik

Godstrafik:

- Kunden
 - Längre transporttid för varorna, vilket medför ökad kapitalkostnad (ränta på varuvärdet)
 - Logistikproblem
 - Produktionskostnader och konkurrenskraft

- Operatören
 - Ändrade intäkter
 - Ändrade driftskostnader (för personal, lok, vagnar etc.)
 - Omloppsproblem
 - Systemproblem
- Omvärlden
 - Externa effekter såsom miljöeffekter, trängsel, trafiksäkerhet, vid eventuellt ökad lastbiltrafik och sjöfartstrafik

4.4 Kan effekterna värderas? Kan kalkylparametrar ur BVH användas?

I Banverkets beräkningshandledning (BVH 706) finns kalkylvärden som är framtagna för samhällsekonomiska bedömningar av investeringar. Vissa av dessa kalkylvärden torde gå att använda för de effekter som uppstår vid icke önskat tågläge.

Ett scenario som nämnt ovan är att gångtiden kan förlängas. Tidsvärden är därför viktiga. I BVH, kapitel 2, finns tidsvärden för både person- och godstrafik som kan användas. Värdering av tid för privatresenärer och tjänsteresenärer finns angivet i kronor per timme. Värden finns för både åktid, bytestid och väntetid. Värdering av tid för godstrafik per varugrupp finns angivet i kronor per tontimme. Värderingar av åktid är mycket användbara i de fall när gångtiden förlängs. För de fall när gångtiden är oförändrad men tågläget förskjuts blir det hela mer komplicerat. Möjligtvis kan värderingar för väntetid vara användbara då, men dessa ger inte tillräckligt mycket information. Det behövs således mer efterforskning om hur de fall när tågläget förskjuts eller helt dras in ska värderas och hanteras i den samhällsekonomiska bedömningen.

I BVH finns också tågdriftskostnader för person- och godstrafik redovisade. Dessa bör kunna användas i detta sammanhang. För persontrafik gäller att tidsberoende kostnader, redovisade som kr/tågmin, utgörs av kapitalkostnad för fordon, personalkostnader och städning. De avståndsberoende kostnaderna redovisas som kr/tågkm och utgörs av underhållskostnader och kostnad för energi/drivmedel. För godstrafik är den avståndsberoende kostnaden uttryckt i kr/nettotonkm och innefattar exempelvis energikostnad. För godstrafik anges den tidsberoende kostnaden i kr/nettotontimme och innefattar bland annat kapitalkostnad och personalkostnad.

I BVH finns viss information gällande intäkter på persontrafiksidan. För att korrekt kunna bedöma intäktsförändringar behövs även tillgång till olika efterfrågeelasticiteter. I BVH finns restidselasticiteter och turtätselasticiteter, som anger hur mycket efterfrågan ändras när restid respektive turtäthet ändras. Dessa kan vara användbara. Jag gör emellertid bedömningen att det kan behövas mer efterforskningar för att på ett bra sätt kunna inkludera intäktsförändringar i bedömningen.

Värdering av externa effekter finns redovisade både i BVH och på annat håll. Problemet på den här punkten är att veta om överflyttning till andra transportslag kan förväntas och hur stora de externa effekterna blir. Detta är också exempel på ett område som kan behöva kartläggas ytterligare.

Som ovan nämnts kan effekter på omlopp och tågsystem vara svåra att värdera. I dagsläget finns inga värderingar för detta. Det är dock mycket viktigt att kunna inkludera effekter på omlopp och system i den samhällsekonomiska bedömningen. Förstörda omlopp kan ge upphov till höga språngkostnader. Om det inte är möjligt att få fram värden på omlopps- och systemeffekter gäller det att ta fram ett sätt att ändå ta med dessa effekter i bedömningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ett flertal viktiga värderingar redan finns att tillgå, exempelvis värderingar för åktid, externa effekter och driftskostnader. Däremot saknas värderingar av effekter på omlopp och system. Samtidigt behövs mer efterforskning på sådant som hur icke önskat tågläge påverkar efterfrågan och hur effekter på logistikkedjor och produktion ska hanteras.

Det finns givetvis andra frågetecken kring värderingar av olika effekter m.m. Hur ska fasta avgångstider värderas? För närvarande finns inte några sådana värderingar.

5. Hur ska nyckeltalen utformas?

Då en ansenlig mängd information i dagsläget saknas är det omöjligt att på detta stadium ta fram bra nyckeltal. Ett resonemang om nyckeltalens komponenter och utseende kan dock föras.

Nyckeltalen måste givetvis ta hänsyn till antalet resande på det aktuella tåget. I BVH finns schabloner för beläggingsgrad och typer av persontåg. Dessa schabloner går emellertid inte att använda här. En anledning är att det är genomsnittliga siffror som bl.a. inte beaktar vilken tid på dygnet som resan avser. För att kunna utforma nyckeltal behövs mer detaljerad form om resmönster. Eftersom antal resande skiljer sig åt mellan olika regioner kan inte genomsnittssiffror för hela landet användas. Information om antalet resande på olika tågtyper i olika regioner behövs. Resenärerna kommer också att delas in i olika typer av resande: privatresenärer och tjänsteresenärer. Exempelvis bör utvärderas hur många och hur många av varje resandetyper som reser med olika tågtyper olika tider på dygnet ("rusningstid" respektive icke-rusningstid kan vara en lämplig indelning) och under veckodagar respektive helger.

Tågen bör delas in i olika kategorier. Snabbtåg, pendeltåg, regionala tåg, m.fl. skiljer sig åt. Även godstågen måste delas in i kategorier. Är kategorierna vagnslast, systemtåg och kombitåg med tillhörande undergrupper baserade på varugrupper lämpliga indelningar?

Det kan vidare tänkas att effekter skiljer sig åt beroende på var i landet man befinner sig. Detta gäller speciellt med tanke på de alternativa transportsätten. På landsbygden kan man ta bilen istället för tåget utan att orsaka trängsel, men i Stockholm blir trängsel-effekterna större. Att de externa effekterna kan vara större i storstäderna och att tågen till storstäderna innehåller fler resenärer är argument för att i nyckeltalen göra skillnad på tåg i städer och tåg på landsbygden.

Slutligen måste olika nyckeltal representera olika scenarier. Ovan har fyra fall nämnts: icke önskat tågläge ger upphov till förlängd gångtid, förskjutet tågläge, både förlängd gångtid och förskjutet tågläge eller inget tågläge alls.

Ett möjligt tillvägagångssätt kan vara att analysera de olika tåglinjer som finns och utforma nyckeltal för olika tåglinjer. På det sättet skulle olika regionala skillnader avspeglas, samtidigt som hänsyn kan tas till de olika typfall som vanligtvis inträffar på de olika tåglinjerna.

Tågen kommer att delas in i grupper och kategorier. Hur ska missnöje med indelningen hanteras? Ett sätt är att låta operatören argumentera och bevisa varför han borde tillhöra en annan kategori. Likaså kan det falla på operatören att påvisa att tågens omlopp rubbas, så att hänsyn tas även till detta. Är det rimligt att låta operatören bära bevisbördan i dessa fall?

En frågeställning som kan nämnas, men som inte diskuteras vidare här, är om ett möjligt alternativ kan vara att låta samhällsekonomiska bedömningar och kanske nyckeltal ligga till grund för administrativa kriterier för prioriteringar mellan tåg. De administrativa kriterierna skulle då delvis kunna baseras på gjorda samhällsekonomiska bedömningar.

6. Är nyckeltal ett bra alternativ? Slutsatser

Vilka förutsättningar gäller för att samhällsekonomiska prioriteringskriterier ska kunna utvecklas och användas? Är det möjligt att utforma nyckeltal, baserade på samhällsekonomiska bedömningar, för att göra prioriteringar mellan olika tåg?

En slutsats är att det tycks vara möjligt att utforma nyckeltal. Viss information måste dock först tas fram genom forskning.

En annan slutsats är att alternativet med nyckeltal inte är problemfritt eftersom det är kringgärdat av flera svårigheter och frågetecken samtidigt som en metodik ännu inte är utvecklad.

Alternativet med nyckeltal framstår inte som den självklara vinnaren i sökandet efter en lämplig metod för kapacitetstilldelning. Samtidigt bör nyckeltalsalternativet inte avfärdas om de andra alternativen (som inte diskuterats i denna PM) också visar sig vara behäftade med problem och svårigheter.

Den avgörande frågan är om det går att utforma nyckeltal som är tillräckligt bra och informativa. Individuella fall kommer att bedömas med hjälp av schabloniserade värden. Alla effekter går inte att värdera. En rad frågor måste besvaras innan metodiken kan färdigställas.

Det kan konstateras att nyckeltal skulle innebära kraftfulla förenklingar av verkligheten. Ett annat konstaterande är att förenklingar i viss utsträckning måste accepteras. Nyckeltalen kommer att baseras på genomsnittssiffror för olika typtåg och typfall. Kan genomsnittliga siffror accepteras av inblandade parter?

Vidare är det rimligt att anta att prioriteringarna inte kan ske enbart på grundval av nyckeltalen. All information kommer inte att kunna bakas in i ett nyckeltal. En av anledningarna är, som ovan nämnts, att alla effekter inte värderas. Viktiga effekter måste trots detta inkluderas i bedömningen. Det finns också andra motiv till att inte enbart se till nyckeltalen. Specifika situationer kan förekomma. Nyckeltal ska därför ses som en del av underlaget för bedömningarna.

Är nyckeltal ett bra alternativ? Denna PM ger inget svar på den frågan. Däremot anges några kriterier som behöver vara uppfyllda för att nyckeltalen ska anses vara ett bra alternativ. Om det är möjligt att utforma nyckeltal som är

- tillräckligt bra då de säger tillräckligt mycket om verkligheten och samhällsekonomin,

- beskaffade så att de i praktiken går att använda för prioriteringar i tågtilldelningsprocessen,
- accepterade av berörda parter,

borde nyckeltal vara ett bra alternativ, och kunna användas som en del i beslutsunderlaget vid prioriteringar. Frågan om nyckeltalen kan uppfylla ovanstående kriterier lämnas emellertid öppen.

Källor

Banverkets beräkningshandledning 706, Hjälpmedel för samhällsekonomiska bedömningar inom järnvägssektorn. Banverket, 2001.

Rätt på spåret. Delbetänkande från Järnvägsutredningen. SOU 2002:48. Översyn av samhällsekonomiska metoder och kalkylvärden på transportområdet. ASEK (utkast). SIKÅ, 2002.

Intervjuer

Tomas Ahlberg, SL
Pelle Andersson, Green Cargo
Håkan Berell, Banverket
Sven Bårström, Banverket
Anders Clason, Storaenso
Thomas Franzén, Banverket
Mats Granath, Green Cargo
Bertil Hellgren, SJ
Hans Hellström, SJ
Åke Lewerentz, Banverket
Åke Lundberg, Banverket
Stefan Malmberg, Tågkompaniet
Bo-Lennart Nelldal, KTH
Jan-Eric Nilsson, VTI
Anders Ohlsson, SSAB
Stefan Pettersson, Banverket
Mikael Prenler, TiB
Roger Pyddoke, Sika
Helena Sundberg, SL
Pär Ström, Banverket
Inge Vierth, Sika
Pär-Erik Westin, Rikstrafiken
Lena Wieweg, VTI
Bo Östlund, TFK

Räkneexempel²

Exempel 1, pendeltåg - snabbtåg

Scenario: I Stockholm råder trängsel vid centralstationen. Således råder konkurrens om att snabbt få komma till perrongen. Ett pendeltåg och ett X2000-tåg gör anspråk på att få komma till perrongen samtidigt en vardag kl. 08:30, vilket inte är möjligt. Ett av tågen måste vänta och kommer att få utökad gångtid med 2 minuter. Vilket tåg ska prioriteras?

Alternativ 1: Låt pendeltåget vänta två minuter

Indata

- Antal resenärer (antagande): 1 000³
- Tidsvärde privatresor, åktid, kr/timme (regionala resor): 35⁴
- Driftskostnad, kr/tågmin: 47,32⁵
- Marginalkostnad, kr/platsmin⁶: 0,19⁷

Beräkningar

- Tidsvärde privatresor, kr/minut: $35/60 = 0,58$
- Nyttoförlust med avseende på tidsvärde: $2 \cdot 0,58 \cdot 1\,000 = 1\,160$ kr
- Ökade driftskostnader: $47,32 \cdot 2 = 94,64$ kr
- Ökade marginalkostnader: $0,19 \cdot 800 \cdot 2 = 304$ kr
- Total nyttoförlust vid två minuters längre gångtid:
 $1\,160 + 94,64 + 304 = 1\,594,64$ kr

Alternativ 2: Låt snabbtåget vänta två minuter

Indata

- Antal resenärer (antagande): 320⁸, varav 80 % är tjänsteresenärer (256 tjänsteresenärer och 64 privatresenärer)
- Tidsvärde tjänsteresor, åktid, kr/timme (resor längre än 5 mil): 140⁹
- Tidsvärde privatresor, åktid, kr/timme (regionala resor): 35¹⁰

² Källa är Banverkets beräkningshandledning, BVH 706, kapitel 2, om inget annat anges.

³ Källa: SL, muntlig uppgift.

⁴ Källa: BVH, sid. 15.

⁵ Källa: BVH, sid. 29.

⁶ Kostnad per extra resenär som tillkommer utöver 200. I detta fall för 800 personer.

⁷ Källa: BVH, sid. 29.

⁸ Källa: SJ, muntlig uppgift.

⁹ Källa: BVH, sid. 17.

¹⁰ Källa: BVH, sid. 15.

- Driftskostnad, kr/tågmin: 105,5¹¹
- Marginalkostnad, kr/platsmin¹²: 0,29¹³

Beräkningar

- Tidsvärde tjänsteresor, kr/minut: $140/60 = 2,33$
- Tidsvärde privatresor, kr/minut: $35/60 = 0,58$
- Nyttoförlust för tjänstemännen vid två minuters längre åktid: $2 * 2,33 * 256 = 1192,96$ kr
- Nyttoförlust för privatresenärerna vid två minuters längre åktid: $2 * 0,58 * 64 = 74,24$ kr
- Ökade driftskostnader: $105,5 * 2 = 211$ kr
- Ökade marginalkostnader: $0,29 * 20 * 2 = 11,6$ kr
- Total nyttoförlust vid två minuters längre gångtid: $1192,96 + 74,24 + 211 + 11,6 = 1489,8$ kr

I detta exempel skulle nyttoförlusten bli något större för pendeltåget än för snabbtåget vid en förlängd gångtid med två minuter. Alltså bör pendeltåget i detta fall få företräde vid stationen.

Detta resultat gäller om inga andra viktiga effekter inträder. I en sammantagen bedömning bör hänsyn även tas till omlopp, systemeffekter, förändrad efterfrågan m.m.

Exempel 2, tungt godståg – regionalståg

Scenario: på en viss sträckning med enkelspår går både godståg och regionalståg i olika färdriktningar. Enkelspåret gör det tvunget att antingen låta ett godståg ta en annan väg och på det sättet släppa fram två regionalståg, eller låta två regionalståg stå åt sidan för möte med godståget och på så sätt få förlängd gångtid med 10 minuter vardera.

Alternativ 1: Godståget får åka en annan sträckning och får förlängd gångtid med 1,5 timmar

Indata

- Förlängd gångtid (antagande): 1,5 timmar
- Snitthastighet: 85 km/h¹⁴

¹¹ Källa: BVH, sid. 29.

¹² Kostnad per extra resenär som tillkommer utöver 300. I detta fall för 20 personer.

¹³ Källa: BVH, sid. 29.

¹⁴ Källa: Kristian Johansson, SIKÅ

- Antagande om last: systemtåg med stål, nettolast 750 ton¹⁵, 40 vagnar
- Tidsvärde stål, kr/tontimme: 0,86¹⁶
- Driftskostnad systemtåg: 0,078¹⁷ kr/nettotonkm (avståndsberoende),
2,82¹⁸ kr/nettotontimme (tidsberoende)

Beräkningar

- Förlängd transportsträcka: $85 \cdot 1,5 = 127,5$ km.
- Nyttoförlust med avseende på tidsvärdet: $0,86 \cdot 750 \cdot 1,5 = 967,5$ kr.
- Ökade driftskostnader: (avståndsberoende)
 $0,078 \cdot 750 \cdot 127,5 = 7458,75$ kr,
(tidsberoende)
 $2,82 \cdot 750 \cdot 1,5 = 3172,5$ kr.
- Total nyttoförlust: $967,5 + 7458,75 + 3172,5 = 11\,598,75$ kr.

Alternativ 2: De två regionaltågen får vänta tio minuter vardera för möte med godståg

Indata

- Antal resenärer (antagande): 50 personer i varje tåg.¹⁹
- Tidsvärde privatresor, åktid, kr/timme (nationella resor): 70.²⁰
- Driftskostnad interregio, kr/tågmin: 44,38²¹

Beräkningar:

- Tidsvärde kr/minut $70/60 = 1,167$
- Nyttoförlust med avseende på tid: $100 \cdot 10 \cdot 1,167 = 1167$.
- Ökade driftskostnader: $2 \cdot (44,38 \cdot 10) = 887,6$
- Total nyttoförlust: $1167 + 887,6 = 2054,6$ kr

I detta exempel blir nyttoförlusten större för godståget än för de båda regionaltågen. Godståget bör därför prioriteras. Detta gäller om inga andra effekter på ex. omlopp, system eller efterfrågan inträffar.

¹⁵ Källa: BVH, sid. 34.

¹⁶ Källa: BVH, sid. 21

¹⁷ Källa: BVH, sid. 34

¹⁸ Ibid

¹⁹ Källa: SJ, muntlig uppgift.

²⁰ Källa: BVH, sid. 15.

²¹ Källa: BVH, sid. 29.