

# **Transportstyrelsens marknadsövervakning 2013**



© Transportstyrelsen  
GD-stab

## Förord

På varje marknad behöver det finnas tydliga spelregler och rättvisa förutsättningar för dem som verkar, eller har för avsikt att verka på marknaden. När allt fler transportmarknader öppnas upp för konkurrens blir behovet av marknadsövervakning mer påtagligt än tidigare.

Transportstyrelsens GD-stab har därför av generaldirektören fått uppdraget att årligen ta fram en redovisning av utvecklingen inom de områden som berörs av myndighetens marknadsövervakning. Redovisningen ska enligt uppdraget vara trafikslagsövergripande och en kanal för avrapportering av trafikavdelningarnas arbete med marknadsövervakningen.

Transportstyrelsens marknadsövervakning har hittills följt olika spår beroende på trafikslag. Denna rapport är ett steg i att skapa enhetlighet, överblick och framsyn. Beskrivning och analyser av marknader har huvudsakligen genomförts av trafikavdelningarna. GD-staben har varit sammanhållande.

Norrköping, augusti 2013

Staffan Widlert  
Generaldirektör

Henrik Sandén  
Utredare GD-stab



## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>7</b>
1.1	Kollektivtrafikmarknaden.....	7
1.2	Järnvägsmarknaden .....	8
1.3	Luftfartsmarknaden.....	9
1.4	Sjöfartsmarknaden.....	11
1.5	Vägtrafikmarknaden.....	12
<b>2</b>	<b>INLEDNING</b> .....	<b>14</b>
2.1	Avreglering, omreglering, liberalisering .....	14
2.2	Bakgrund och syfte .....	15
2.3	Trafikslagsövergripande utvecklingsarbete .....	16
2.4	Rapportens disposition .....	16
<b>3</b>	<b>TRANSPORTER OCH MARKNADER</b> .....	<b>18</b>
3.1	Vad är en marknad? .....	18
3.2	Marknadsaktörer.....	19
3.3	Marknadsmisslyckanden .....	20
3.4	Regleringar och regleringsmisslyckanden.....	21
3.5	Hur mäter man konkurrens och effektivitet? .....	22
<b>4</b>	<b>MARKNADEN FÖR KOLLEKTIVTRAFIK</b> .....	<b>25</b>
4.1	Aktörer på marknaden .....	25
4.1.1	Definition av kollektivtrafik.....	25
4.2	Kollektivtrafikmarknaden under 2012 .....	26
4.2.1	Anmälningsskyldighet och trafikantinformation .....	27
4.2.2	Utbud av kollektivtrafik .....	27
4.2.3	Tillgång till bytestpunkter.....	28
4.2.4	Gemensamt boknings- och biljettförsäljningssystem .....	29
4.2.5	Långa avtal för den upphandlade trafiken.....	29
4.2.6	Kvaliteten i kollektivtrafiken .....	30
4.2.7	Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.....	31
4.2.8	Upphandling av kollektivtrafik på vatten .....	31
4.3	Slutsatser och behov av vidare insatser.....	32
<b>5</b>	<b>JÄRNVÄGSMARKNADEN</b> .....	<b>34</b>
5.1	Järnvägens förutsättningar .....	34
5.1.1	Utvecklingen av järnvägsmarknaden .....	34
5.2	Marknaden för långväga persontrafik på järnväg .....	34
5.2.1	Hur utvecklas pris och kvalitet?.....	35
5.2.2	Hur utvecklas produktionen och produktiviteten? .....	38
5.2.3	Hur ser företagsutvecklingen ut?.....	39
5.2.4	Tillgänglighet, regelefterlevnad, säkerhet och miljö .....	40
5.3	Marknaden för godstrafik på järnväg .....	41

5.3.1	Hur utvecklas pris och kvalitet? .....	42
5.3.2	Hur utvecklas produktionen och produktiviteten? .....	43
5.3.3	Hur ser företagsutvecklingen ut? .....	44
5.3.4	Tillgänglighet, regelefterlevnad, säkerhet och miljö .....	45
5.4	Analys och behov av vidare insatser .....	45
<b>6</b>	<b>LUFTFARTSMARKNADEN .....</b>	<b>50</b>
6.1	Luftfartens förutsättningar .....	50
6.1.1	Utvecklingen på luftfartsmarknaden .....	50
6.2	Marknaden för lokal flygtrafikledningstjänst .....	52
6.2.1	Hur utvecklas pris och kvalitet? .....	53
6.2.2	Hur utvecklas produktionen och produktiviteten? .....	55
6.2.3	Hur ser företagsutvecklingen ut? .....	55
6.2.4	Tillgänglighet, regelefterlevnad, säkerhet och miljö .....	56
6.2.5	Analys och behov av vidare insatser .....	56
6.3	Marknaden för inrikesflyg .....	58
6.3.1	Hur utvecklas pris och kvalitet? .....	58
6.3.2	Hur utvecklas produktionen och produktiviteten? .....	59
6.3.3	Hur ser företagsutvecklingen ut? .....	60
6.3.4	Tillgänglighet, regelefterlevnad, säkerhet och miljö .....	62
6.3.5	Analys och behov av vidare insatser .....	62
<b>7</b>	<b>SJÖFARTSMARKNADEN .....</b>	<b>65</b>
7.1	Utvecklingen på sjöfartsmarknaden .....	65
7.2	Marknaden för hamnar och hamntjänster .....	67
7.2.1	Hur utvecklas pris och kvalitet? .....	69
7.2.2	Hur utvecklas produktion och produktiviteten? .....	70
7.2.3	Tillgänglighet, regelefterlevnad, säkerhet och miljö .....	71
7.2.4	Sjöfartsmarknaden – Analys och behov av vidare insatser .....	73
<b>8</b>	<b>VÄGTRAFIKMARKNADEN .....</b>	<b>75</b>
8.1	Marknaden för fordonsbesiktning .....	75
8.1.1	Hur utvecklas pris och kvalitet? .....	76
8.1.2	Hur utvecklas produktionen och produktiviteten? .....	76
8.1.3	Hur ser företagsutvecklingen ut? .....	77
8.1.4	Tillgänglighet, regelefterlevnad, säkerhet och miljö .....	77
8.1.5	Analys och behov av vidare insatser .....	78
8.2	Marknaden för taxitrafik .....	81
8.2.1	Hur utvecklas pris och kvalitet? .....	82
8.2.2	Hur utvecklas produktionen och produktiviteten? .....	82
8.2.3	Hur ser företagsutvecklingen ut? .....	84
8.2.4	Tillgänglighet, regelefterlevnad, säkerhet och miljö .....	84
8.2.5	Analys och behov av vidare insatser .....	86

# 1 Sammanfattning

Transportstyrelsens marknadsövervakning har framför allt sitt ursprung i myndighetens instruktion. Myndigheten ska bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt transportsystem, särskilt ansvara för villkor för marknads-tillträde, konkurrensvillkor, samt villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster.

Transportstyrelsen bedriver marknadsövervakning för samtliga trafikslag. Som ett led i arbetet med att skapa förutsättningar för erfarenhetsutbyte och enhetlighet inom myndigheten har Transportstyrelsen under 2012 och 2013 arbetat med en rapport där utvecklingen på ett antal utvalda marknader beskrivs. Flera av marknaderna som ingår i rapporten är nyligen liberaliserade<sup>1</sup>.

Nedan ges en kort sammanfattning av utvecklingen på de marknader som ingår i rapporten och exempel på åtgärder som skulle kunna bidra till att skapa förutsättningar för en förbättrad konkurrens.

## 1.1 Kollektivtrafikmarknaden

Den nya lagen om kollektivtrafik syftar till att skapa förutsättningar för en ökad dynamik på kollektivtrafikmarknaden lokalt, regionalt och interregionalt (länsöverskridande). De kommersiella aktörernas inträde på marknaden ska resultera i större antal resealternativ och därmed ökad valfrihet för resenärerna. Liberaliseringen av marknaden är ny och det har ännu inte hänt mycket på den lokala och regionala kollektivtrafikmarknaden. Inom den interregionala kollektivtrafikmarknaden har fler företag initierat kommersiell trafik.

Transportstyrelsen anser att det är osannolikt att det kommer att uppkomma en fungerande kommersiell marknad för lokal och regional kollektivtrafik eftersom denna trafik inte kan konkurrera med den skattefinansierade trafik som idag bedrivs. Genom att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har tecknat långa avtal försvåras en kommersiell marknad ytterligare. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna tycks inte tillräckligt ha övervägt möjligheten att en del av trafiken skulle kunna utföras kommersiellt. De kommersiella aktörerna har inte heller getts rimlig tillgång till infrastrukturen i form av till exempel bytespunkter. De initiativ från olika aktörer som pågår behöver följas noga för att säkerställa att detta rättas till. Idag är även tillgången till biljett- och bokningssystem en försvårande faktor för de kommersiella aktörerna. Även denna utveckling behöver följas framöver. Transportstyrelsen kommer prioritera att följa upp hur tillgången till bytespunkter ser

---

<sup>1</sup> Se avsnitt 2.1 Avreglering, omreglering, liberalisering.

ut, hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna möjliggör kommersiell trafik samt hur tillgången till biljett- och bokningssystem utvecklas.

Regeringen bör enligt Transportstyrelsen utse styrelsen som ansvarig tillsynsmyndighet för att säkerställa att kraven i EU:s kollektivtrafikförordning uppfylls.

Transportstyrelsen föreslår vidare att Trafikverket får i uppdrag att i samråd med berörda parter aktivt stödja de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i arbetet med trafikförsörjningsprogram. Vidare bör de tillsammans med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna utarbeta en enhetlig standard för att säkerställa att resenärer med särskilda behov får samma möjlighet som andra resenärer att planera och genomföra sin resa.

## 1.2 Järnvägsmarknaden

Syftet med liberaliseringen av järnvägsmarknaden är i huvudsak att åtgärden ska leda till förbättringar av trafikutbudet så att fler väljer tågtransporter. Det kan ske genom att nya aktörer etablerar sig på marknaden och genom att den tidigare monopolisten blir mer effektiv och kundanpassad genom ökat konkurrenstryck. Liberaliseringen förväntas i huvudsak leda till prispress, ökad kvalitet och ökat kundvärde. Järnvägsmarknaden delas upp i två huvudområden: marknaden för godstransporter och marknaden för långväga persontrafik. För godstransporter är Green Cargo AB den dominerande aktören sett till nettoomsättning, medan SJ AB är dominerande när det gäller den långväga persontrafiken.

Transportstyrelsen kan konstatera att liberaliseringen av persontrafikmarknaden än så länge gett små effekter. Få nya aktörer har tillkommit och såväl priser som utbud har påverkats i begränsad utsträckning. Det är dock fullt möjligt att nya aktörer kan tillkomma och myndigheten kan konstatera att Trafikverkets procedurer för kapacitetstilldelning ännu inte är tillräckligt utvecklade för att möta en sådan utveckling. I arbetet med tågplanen för 2014, som ännu inte är färdigt, kommer den första riktiga prövningen då Trafikverket har indikerat att man för första gången kanske måste neka någon sökande tågläge.

Liberaliseringen av godstransportmarknaden har visserligen lett till att flera nya aktörer tillkommit, men den tidigare monopolisten har fortfarande betydande marknadsmakt.

Transportstyrelsen kommer under 2013 att prioritera en fördjupad analys av effekterna av den genomförda liberaliseringen av persontrafik på järnväg. Vidare kommer myndigheten analysera och följa upp:

- Trafikverkets uttag av banavgifter och banavgifternas koppling till kapacitetstilldelningsprocessen.



- Punktlighetsstatistik och regularitet.
- Trafikverkets kapacitetstilldelningsmodell.
- Utvecklingen av ramavtalsmodell.

### 1.3 Luftfartsmarknaden

Flygtrafikledningstjänsten liberaliserades 2010 och flygplatser ska nu upphandla lokal flygtrafikledningstjänst. Syftet med liberaliseringen har varit att skapa förutsättningar för fler aktörer att verka på marknaden och att därigenom skapa konkurrens och ökad effektivitet.

Marknaden är relativt ny och det finns endast ett fåtal certifierade leverantörer. Den sammanfattande bilden av marknaden är dock att de enskilda flygplatserna som har bytt leverantör har fått lägre kostnader som en följd av liberaliseringen. Riksdagen har tillkännagivit att Luftfartsverket även i fortsättningen ska utöva den lokala flygledningen på Swedavias flygplatser, de militära flygplatserna och flygplatser som Försvarmakten har ett stort behov av samt flygplatser inom samfällda terminalområden. Transportstyrelsen konstaterar att beslutet innebär en begränsning av marknadstillträdet och påverkar nuvarande tjänsteleverantörers möjligheter att utveckla sin verksamhet.

Den ersättningsmodell som används är komplex och förutsätter att en leverantör är likvid och klarar att bedriva sin verksamhet under ett antal månader delvis utan ersättning. Systemet kan utgöra begränsning för nyetablerade företag, som ofta har begränsad likviditet. Transportstyrelsen har tidigare identifierat problematiken med utbildningssystemet för flygledare som kan utgöra ett hinder för försörjning av flygledare till nya aktörer på marknaden för flygtrafiktjänster.

Transportstyrelsen kommer under hösten 2013 prioritera att:

- följa upp utvecklingen på marknaden för flygtrafikledningstjänst, nationellt och internationellt, och särskilt utvärdera konsekvenserna av riksdagens tillkännagivande för berörda flygplatser och tjänsteleverantörer.
- utreda möjligheterna att bland annat undanta Arlanda och Landvetter flygplats från systemet för avgifter för flygtrafiktjänst.

Regeringen bör enligt Transportstyrelsens uppfattning överväga att:

- ge Transportstyrelsen i uppdrag att dels övervaka utvecklingen när det gäller tillträde till infrastruktur, system och metoder m.m. och vid behov föreslå proportionerliga åtgärder utifrån sitt uppdrag som

explicit marknadsövervakare samt dels ansvara för en nationell bedömning av behov av flygledarutbildning.

Det är även troligt att Transportstyrelsen behöver utveckla sina kunskaper om upphandlingsförfarandet kring flygtrafikledningstjänster, i samarbete med Konkurrensverket.

Det svenska inrikesflyget liberaliserades 1992 med syftet att skapa förutsättningar för fler aktörer att verka på marknaden och att därigenom skapa konkurrens och ökad effektivitet.

Möjligheten att förflytta sig med flyg såväl inom Sverige som inom Europa har försämrats kraftigt sedan början av 2000-talet. Luftfartsmarknaden präglas av dålig lönsamhet och små marginaler. Flera flygbolag på den svenska marknaden har gått i konkurs under senare år. I flera fall har utländska flygbolag som inte sällan är större aktörer på marknaden tagit över den trafik som har upphört. Det talar för att flygverksamhet i hög grad förutsätter stor driftsfördelar för att få en positiv ekonomisk utveckling. Utvecklingen går också mer mot en mer splittrad verksamhet, där flygbolagen väljer att fördela sin verksamhet och sina tillstånd över flera länder där kostnaderna för att driva verksamheten är lägre än i Sverige.

Luftfartsmarknaden är förknippad med höga investeringskostnader och inte sällan stora affärsrisker. Den jämförelsevis höga stämpelskatten för in-teckningar i luftfartyg försvårar nyinvesteringar i Sverige av till exempel mer miljövänliga luftfartyg och innebär att det är mindre attraktivt att etablera och driva verksamhet i landet.

Transportstyrelsen kommer under hösten 2013 prioritera att:

- återuppta uppföljningen av biljettpriserna som komplement till SCB:s statistik
- följa utvecklingen på marknaden vad gäller, marknadsandelar, flygbolagens lönsamhetsutveckling och förutsättningarna i övrigt för flygbolagen särskilt med avseende på att svenska flygbolag tappar i konkurrenskraft
- påbörja en analys av konsekvenserna på marknaden av att flygbolag flaggar ut hela eller delar av sin verksamhet till andra länder
- påbörja en analys av det samlade avgiftsuttaget och den samlade kostnadsbilden för ett antal marknadssegment

Regeringen bör enligt Transportstyrelsens uppfattning överväga:

- att se över stämpelskatten för inteckningar i luftfartyg

Transportstyrelsen välkomnar också det arbete som pågår för att Sverige ska ansluta sig till Kapstadskonventionen<sup>2</sup>. En anslutning stärker finansiärers rättigheter och gynnar både finansiärer och gäldenärer genom att lägga grunden för en effektiv och trygg finansiering.

#### 1.4 Sjöfartsmarknaden

Sjöfarten är liksom luftfarten i hög grad internationell och styrs av internationella överenskommelser. Fortfarande präglas sjöfarten av flera nationella särregleringar. Harmoniseringen inom EU har inte nått lika långt som på luftfartsområdet utan de olika medlemsstaterna har i flertalet fall olika regleringar som leder till diversifierade förutsättningar för verksamma inom näringen.

Den svenskflaggade flottan minskar, framför allt vad gäller den internationella trafiken, och det svenska fartygsregistret har förlorat i konkurrenskraft. Till skillnad mot luftfarten har den svenskkontrollerade flottan utvecklats positivt vilket bl.a. beror på att mängden inhyrda större fartyg har ökat. De svenska rederierna har därmed lyckats stå sig väl i konkurrensen med andra rederier runt om i världen. Det kan dock inte uteslutas att även den mindre flottan i nationell trafik kan komma att flaggas ut framöver. Det råder också stora skillnader i förutsättningar för svenska hamnar jämfört med hamnar i Europa utifrån ägarförhållanden, infrastrukturinvesteringar, terminaldrift, avgiftssystem m.m.

Hamnverksamheten är ett område där det med sannolikhet finns en effektiviseringspotential genom en förbättrad konkurrens. På detta område krävs det dock en mer nyanserad bild för att kunna dra några säkra slutsatser.

Transportstyrelsen kommer att prioritera att:

- under hösten 2013 påbörja en uppföljning av utvecklingen avseende marknadsandelar och prissättning utifrån respektive delsegment av svensk sjöfart (svenskkontrollerad<sup>3</sup>) särskilt i och med att ytterligare utflaggning spås av Svensk Redareförening (SRF) inom delsegmenten ropax och tankers.
- under hösten 2013 påbörja en uppföljning av den internationella utvecklingen och dess påverkan på den svenska sjöfarten och dess förutsättningar. Särskilt fokus bör läggas på utvecklingen inom EU, och

<sup>2</sup> Kapstadskonventionen antogs 2001 och dess luftfartsprotokoll trädde i kraft 2006. Genom Kapstadskonventionen skapas ett internationellt register där rättigheter registreras. Konventionen öppnar för möjligheten att skriva in luftfartygsmotorer separat vilket idag inte är möjligt enligt svensk rätt. Konventionen innehåller också regler om vilka rättsmedel en finansiär får ta till när en gäldenär inte betalar.

<sup>3</sup> Den svenska fartygsflottan, antal, storlek, andel svenskflaggade fartyg av den svenskkontrollerade flottan.

då särskilt utvecklingen i Danmark, Norge, Finland, men även Baltikum. I fokus för denna uppföljning bör ligga utvecklingen när det gäller till exempel antal fartyg och dess storlek, nationella förhållanden som exempelvis regelverk, skatter, avgifter och möjligheterna till finansiellt stöd.

- under hösten 2013 påbörja en översyn av farledsavgifterna i Sverige i ett internationellt perspektiv genom att belysa det totala avgiftsuttaget i något eller några jämförbara länder
- på sikt påbörja en uppföljning av samtliga svenska allmänna hamnar med avseende på ägarförhållanden (kommunala vs privata intressen), koncessionsavtal, investeringar (lokalt, regionalt, nationellt perspektiv), konkurrensförhållanden, sysselsättning, flöden, typ av verksamhet, kunder, tjänsteutbud, leverantörer, tillgång till gemensamma faciliteter, prissättningsstrategier och lönsamhet etc. Likaså kommer Transportstyrelsen att följa utvecklingen av regelarbetet med förordningsförslaget om inrättande av en ram för tillträde till marknaden för hamntjänster och finansiell insyn i hamnar.
- på sikt följa utvecklingen av öppensjölotsningen avseende andra eventuella effekter inom lotsningsverksamheten.

## 1.5 Vägtrafikmarknaden

Den 1 juli 2010 liberaliserades fordonsbesiktningmarknaden i Sverige. Målet var bland annat att främja ett rationellt och kostnadseffektivt besiktningssätt, en god tillgänglighet och rimliga priser.

Transportstyrelsen kan konstatera att marknaden utvecklats långsamt och att den fortfarande befinner sig i ett uppbyggnadsskede. Det är endast på lokal nivå i större tätorter som en viss konkurrens uppstått och det är fortfarande långt till en väl fungerande marknad i bemärkelsen konkurrens mellan företag. Delar av de positiva effekter som eftersträvades genom liberaliseringen har uppnåtts – främst genom att antalet besiktningstationer ökat och genom längre öppettider. De positiva effekterna har främst uppnåtts i storstadsområdena. Farhågorna för ökade priser och minskad tillgänglighet i glesbygdsområden har så här långt inte besannats. Den begränsade prisökning som skett gäller främst storstadsområdena.

Transportstyrelsen kommer genomföra en rad konkreta insatser för att främja utvecklingen av en väl fungerande marknad, bland annat:

- åtgärda brister i Transportstyrelsens webbrapporteringsverktyg.
- en studie av företagsekonomiska villkor för etablering som komplement till den enkätundersökning som genomfördes 2012.

- kvalitetssäkra tillgången till fordonsspecifika uppgifter.

Transportstyrelsen bedömer inte att utvecklingen på fordonsbesiktning-  
marknaden så här långt föranleder några särskilda åtgärder av regeringen.

Taximarknaden liberaliserades den 1 juli 1990 med målen att öka taxis för-  
utsättningar till bättre service och tillgänglighet både geografiskt och över  
dygnet, öka konkurrensen med rimliga priser, effektivisera uppdrags- och  
beställarverksamheten samt pressa priserna för offentliga upphandlingen av  
taxiresor.

Priset på privata taxiresor har stigit mer än KPI efter liberaliseringen. Den  
genomsnittliga årliga prisökningen 1990-2011 ligger på ca 4,5 procent, att  
jämföra med den årliga KPI-ökningen på knappt 2 procent för samma peri-  
od. Samtidigt finns det nu fler taxifordon i Sverige än det någonsin gjort.

Under hösten 2012 har Transportstyrelsen och Rikspolisstyrelsen undersökt  
regelefterlevnaden inom taximarknaden. Resultaten visar genomgående en  
mycket god regelefterlevnad. Det råder också en relativt god betalningsvilja  
och betalningsförmåga. Inget av de kontrollerade företagen har skönstaxe-  
rats senaste redovisningsperiod. Genom olika samverkansgrupper har det  
dock kommit till Transportstyrelsens kännedom att framförallt det skattere-  
laterade fusket inom taximarknaden anses vara relativt utbrett. Detta fånga-  
des inte upp av nämnda tillståndsmätning.

För att få en bättre bild av nuvarande prissättning och taxikunders uppfatt-  
ning av taxipriser genomförde SIFO, på uppdrag av Transportstyrelsen, två  
marknadsundersökningar under våren 2013. Resultaten visar att andelen  
taxiresenärer som känner sig lurade på priset är lågt, i storleksordningen 1-2  
procent. Genom att antalet taxiresor är högt är det ändå i absoluta tal ett stort  
antal resenärer som känner sig lurade.

Transportstyrelsen konstaterar att taximarknaden uppvisar en blandad bild.  
Liberaliseringen har lett till ökad tillgänglighet för kunderna, samtidigt som  
priserna stigit mer än aktuella index. Problemen med oskäligt höga priser  
upplevs av turist- och hotellbranscherna som stora.

Transportstyrelsen har fått regeringens uppdrag att analysera om pågående  
och planerade åtgärder kan lösa de samlade problem som förekommer och  
vid behov föreslå ytterligare åtgärder. Transportstyrelsens uppdrag ska av-  
rapporteras i mars 2014.

Regeringen kommer att behöva ta ställning till de förslag som förs fram i  
den kommande avrapporteringen från Transportstyrelsen.

## 2 Inledning

Traditionellt har statliga monopol och sammanhållna system för statlig styrning inom infrastrukturtunga branscher motiverats med förekomsten av stordriftsfördelar och behovet av att upprätthålla en långsiktighet i investeringar. Andra delar av transportbranschen – exempelvis taxi – präglades av långtgående reglering av priser och utbud utan att staten upprätthöll ett monopol. De statliga monopolen och regleringarna ansågs nödvändiga av solidaritets-, rättvis- och effektivitetsskäl genom att de garanterade en rättvis fördelning av tillgången på tjänster.

Sedan en längre tid har emellertid statens roll förändrats och marknadsstyrning har vunnit mark på bekostnad av politisk styrning. Huvudprincipen idag är att statsmakterna skapar regelverk där tjänsteproduktionen sker på fria marknader av statliga eller hellre privata företag. Målet för den svenska konkurrenspolitiken är väl fungerande marknader och en effektiv konkurrens som är till nytta för konsumenterna.

Liberaliseringen av olika sektorer har blivit allt mer utbredd, inte bara i Sverige utan även inom EU:s så kallade inre marknad. Liberaliseringsprocessen av den inre marknaden syftar till ökad konkurrens, nya jobb, lägre priser för konsumenterna och ett större utbud av varor och tjänster. Inom EU pågår arbetet med att ytterligare förenkla de bestämmelser som fortfarande hindrar medborgarna och företagen från att kunna utnyttja den inre marknadens fördelar fullt ut.

Liberalisering av marknader motiveras av strävan mot en ökad effektivitet i användandet av samhällets resurser. En marknad med väl fungerande konkurrens karakteriseras av effektiv produktion och priser som närmar sig kostnaderna för produktionen. En effektiv konkurrenspolitik går ut på att undanröja inträdeshinder och underlätta för konsumenter att skaffa sig information så att de kan göra välgrundade val. Samtidigt behöver varje marknad spelregler som sörjer för att en rättvis och effektiv konkurrens upprätthålls. När en marknad öppnas för konkurrens är det därför synnerligen viktigt med en effektiv övervakning. Transportstyrelsens marknadsrapport är ett led i denna övervakning.

### 2.1 Avreglering, omreglering, liberalisering

Det finns olika begrepp för att benämna de regelförändringar som genomförts på transportmarknaderna. Ofta används begreppet avreglering för att beskriva en reform där en tidigare styrd marknad öppnas upp för konkurrens. Reformen av regelsystemet behöver emellertid inte nödvändigtvis innebära att antalet regler minskar, tvärtom kan marknaden mycket väl få ett mer omfattande regelverk än vad som tidigare var fallet. Begreppet avreglering ger därför inte en tydlig bild av regelreformen.

En del föredrar därför att tala i termer av omreglering. Men inte heller det begreppet är oproblemiskt eftersom det i princip omfattar alla typer av regelförändringar. Begreppet omreglering ger i sig ingen riktning av reformen.

I Transportstyrelsens rapport används istället begreppet liberalisering. Liberalisering avser regelreformer som bland annat syftar till att släppa prissättning på marknaden fri, öppna för konkurrens samtidigt som privatiseringar av offentlig verksamhet genomförs. Sådana reformer kan medföra att antalet regler de facto ökar. Begreppet implicerar de ökade inslagen av marknadsstyrning i regelreformen.<sup>4</sup>

## 2.2 Bakgrund och syfte

Transportstyrelsens marknadsövervakning har framför allt sitt ursprung i myndighetens instruktion. Myndigheten ska bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt transportsystem, särskilt ansvara för villkor för marknadstillträde, konkurrensvillkor, samt villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster. Transportstyrelsen ska samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor. Konkurrensverket är central myndighet för konkurrensfrågor och övervakar konkurrenslagens efterlevnad såväl genom förhands- som efterhandskontroll.

Transportstyrelsens instruktion pekar särskilt ut järnvägsområdet, där myndigheten utöver sin tillsyn enligt järnvägslagen (2004:519) ska övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägs-transporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv.

Av regleringsbrevet för 2012 framgår att Transportstyrelsen särskilt ska fokusera på att utveckla sina insatser gällande marknadsövervakning i syfte att främja en effektiv konkurrens på marknaderna inom myndighetens ansvarsområde.

En analys av liberalisering eller marknadsutveckling bör i huvudsak utgå från de resultat som liberaliseringen avsåg att uppnå. Det vanligaste skälet är samhällsekonomisk effektivitet. Med detta brukar menas att såväl produktion som konsumtion är effektiv och att alla resurser i ekonomin nyttjas i sin bästa möjliga användning. Rapporten utgår huvudsakligen från de politiska intentioner som präglar liberaliseringen eller marknaden, men försöker också svara på mer generella frågor kopplade till samhällsekonomisk effektivitet och transportpolitiska mål.

Transportstyrelsens marknadsövervakning avser att identifiera och bedöma marknadspåverkan av eventuella missförhållanden vad gäller konkurrensen

---

<sup>4</sup> Se även Liberalisering, regler och marknader SOU 2005:4. I utredningen används begreppet liberalisering för att markera det ökade inslaget av marknadsstyrning.

inom transportsystemet, presentera förslag till åtgärder, samt utgöra ett underlag vid myndighetens samråd med Konkurrensverket i konkurrensrelaterade frågor. Övervakningen syftar vidare till att bidra med underlag till myndighetsledningen vid beslut av strategisk karaktär och vid överväganden om regelutveckling, tillståndsprövning och tillsyn. Rapporteringen innebär ett underlag för dimensionering av tillsyn och resursfördelning. En klar bild av marknaden är nödvändig i myndighetens dialog med uppdragsgivaren, men övervakningen innebär också ett bidrag till regeringskansliets uppföljning av vidtagna åtgärder. En marknadsöppning på transportområdet skapar nya förutsättningar och påverkar uppfyllandet av de transportpolitiska målen.

### **2.3 Trafikslagsövergripande utvecklingsarbete**

Sedan Transportstyrelsens bildande har myndigheten arbetat med att skapa förutsättningarna för att verka som en enad myndighet med ett trafikslagsövergripande perspektiv. På det trafikslagsövergripande området bör myndighetens uppgift vara att se till att trafikslagen ges likartade förutsättningar inom ramen för myndighetsutövningen. Transportstyrelsen behöver också göra trafikslagsövergripande marknadsanalyser för att exempelvis följa eventuella överflyttningar mellan trafikslagen. Här återstår emellertid ett betydande kartläggnings- och metodarbete innan sådana analyser kan göras och i föreliggande rapport utelämnas denna diskussion. En förutsättning för detta arbete är säkerställandet och i viss mån utvecklandet av jämförbar statistik. Transportstyrelsen arbetar tillsammans med övriga myndigheter på transportområdet för att tillgängliggöra och säkerställa statistik som möjliggör trafikslagsövergripande analyser.

### **2.4 Rapportens disposition**

I Transportstyrelsens marknadsrapport analyseras ett urval av transportmarknader. Rapporten gör inte anspråk på att behandla alla väsentliga marknader eftersom denna uppgift vore alltför omfattande. När Transportstyrelsen bildades hade de olika tillsynsmyndigheterna skilda ingångsvärden vad gäller marknadsövervakning, både vad gäller personella resurser och syn på uppdrag. Som en följd av detta är myndighetens marknadsövervakning fortfarande relativt fragmenterad och i olika grad av utveckling för respektive trafikslag. Myndighetens interna skillnader på området avspeglas också i denna rapport. Strukturen och innehållet ser lite olika ut beroende vilken inriktning arbetet haft för respektive marknad. Rapporten består till sitt innehåll av tre delar:

I den första delen (kapitel 3) presenteras en teoretisk introduktion till analys av marknader i allmänhet och transportmarknader i synnerhet. Här identifieras vilka kriterier som analysen bör utgå ifrån och varför.



I den andra delen (kapitel 4) analyseras kollektivtrafikmarknaden. Eftersom denna marknad innehåller samtliga trafikslag utom luftfart så behandlas den i ett eget avsnitt.

I den tredje delen (kapitel 5-8) analyseras transportmarknaderna trafikslagsvis. Urvalet av marknader baseras huvudsakligen på att marknaden varit föremål för liberalisering.

Analysdelarna inleds med en kartläggning och avgränsning av marknaden, presentation av nyckeltal, samt en analys och identifiering av eventuella behov av vidare insatser.

### 3 Transporter och marknader

Liberaliseringen på den svenska marknaden har sedan 1990-talet berört el, tele och post, men även många transportmarknader, exempelvis inrikesflyg och taxi. Det åligger konkurrens- och tillsynsmyndigheter att sörja för att den ökade friheten inte skapar obalans kring viktiga frågor såsom tillgänglighet, säkerhet, miljö och konsumentskydd.

Konkurrensutsättning av fler segment inom transportsektorn gör det möjligt för nya aktörer att träda in på marknaderna. För Transportstyrelsen innebär inträde av nya aktörer att antalet tillståndshavare ökar, vilket ställer högre krav på tillståndsverksamheten. På samma sätt skärps kraven på myndighetens tillsynsverksamhet och behovet av information gentemot de nya aktörerna ökar.

#### 3.1 Vad är en marknad?

Det finns olika föreställningar om vad som utgör en marknad. Det är vanligt att företag använder termen marknad för att beteckna det område där de säljer sina produkter/tjänster eller för att generellt hänvisa till den bransch eller sektor de tillhör. Ett annat sätt att beskriva en marknad är som en uppsättning uppgörelser genom vilka köpare och säljare kommer i kontakt för att utbyta varor och tjänster.

Transportmarknaden brukar i allmänhet avse handel rörande själva transporten som förflyttning av gods eller personer. Begreppet transportmarknad är emellertid svepande och inte särskilt användbart i en marknadsanalys. Ett godstrafikföretag som verkar i norra Sverige konkurrerar inte med företag inom persontrafikområdet i södra Sverige. Deras tjänster är inte utbytbara och konkurrensvillkoren på marknaden är inte geografiskt jämförbara.

En marknadsdefinition är nödvändig för att finna och fastställa gränserna för konkurrensen mellan företag. För att kunna klargöra marknadens konstitution används begreppet relevant marknad, som i sin tur indelas i en produktmarknad och en geografisk marknad. Europeiska kommissionen har tillkännagett följande definition av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning:

En relevant produktmarknad omfattar alla varor eller tjänster som på grund av sina egenskaper, sitt pris och den tilltänkta användningen, av konsumenterna betraktas som utbytbara.

Den relevanta geografiska marknaden omfattar det område inom vilket de berörda företagen tillhandahåller de relevanta produkterna eller tjänsterna, inom vilken konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade och som kan skiljas från angränsande

geografiska områden framför allt på grund av väsentliga skillnader i konkurrensvillkoren.<sup>5</sup>

Ett exempel på en relevant marknad är en (geografiskt avgränsad) taxi-marknad, där flera taxiföretag konkurrerar med en tjänst som är i stora delar utbytbar.

Traditionellt har varje trafikslag betraktats som en enskild marknad, trots att konkurrens mellan trafikslagen i många fall är en realitet.<sup>6</sup> En relevant marknad kan därför även vara trafikslagsövergripande i de fall då transporten med olika trafikslag är substituerbar. På så sätt är det ofta aktuellt att vid långväga transporter jämställa alternativen tåg och flyg.<sup>7</sup>

Här är det även aktuellt att studera relevanta marknader som inte avser transporter men har direkt anknytning till transportområdet. En sådan är marknaden för fordonsbesiktning, som varken skapar transportförutsättningar eller i sig avser transporter.

Inom transportområdet finns emellertid även verksamheter som inte faller inom definitionen ovan. Det rör sig om egentransporter som inte handlas på en marknad, såsom cykeltransporter, promenader och privata biltransporter. Egentransporter är därför inte inkluderade i den fortsatta diskussionen, trots att de i vissa fall konkurrerar med andra transporter, framförallt kollektivtrafik.

### 3.2 Marknadsaktörer

På varje marknad finns ett antal kategorier av aktörer som fyller olika roller. De mest centrala aktörerna på en transportmarknad är *operatörerna* (eller transportörerna). En operatör är det transportföretag som genomför själva transporten av personer eller gods, till exempel flygbolaget SAS eller järnvägsföretaget Green Cargo.

Inom transportområdet finns även en rad väsentliga kringverksamheter som möjliggör transporten. Varje transport med fordon, fartyg eller luftfartyg ställer krav på att det finns en underhållen *infrastruktur*. Byggnation, underhåll och operatörernas tillgång till infrastrukturen är naturligen en mycket viktig aspekt av en fungerande transportmarknad. Exempel på aktörer med ansvar för infrastrukturen är Trafikverket (vägar och järnvägar) och Luftfartsverket som ansvarar för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart.

När transportmarknaden liberaliseras och konkurrensen mellan operatörerna hårdnar riktas uppmärksamheten mot kostnader i allmänhet och fasta kost-

<sup>5</sup> Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning. Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr C 372, 09/12/1997 s. 0005 – 0013.

<sup>6</sup> Sévy, D. A few introductory remarks on the economics of transport, The Journal of regulation I-1.33

<sup>7</sup> Som nämnts i avsnitt 2.3 innehåller rapporten ingen djupare diskussion av den trafikslagsövergripande konkurrensen. Det återstår betydande kartläggnings- och metodarbete innan sådana analyser kan göras.

nader i synnerhet. Att äga transportmedel, såsom flygplan och fartyg, innebär en betydande fast kostnad som kräver mycket kapital. Det är därför vanligt att operatörerna låter leasa in denna transportkapacitet efter behov. De *fordonsbolag* som tillhandahåller sådana tjänster har en viktig betydelse för transportområdet, inte minst eftersom de gör det ekonomiskt mer överkomligt för nya operatörer att träda in på marknaden utan tillgång till egna fordon. Exempel på fordonbolag är Statens järnvägar, Transitio och Jetscape Commercial Jets Ltd.

I regel är varje operatör beroende av olika former av *tjänsteleverantörer*, för exempelvis underhåll och service. Tjänsteleverantörers verksamhet är inte sällan tillståndspliktig. På luftfartssidan krävs exempelvis verkstadstillstånd för underhållsföretag, medan cateringföretag ska vara säkerhetsgodkända för att leverera mat, dryck och andra förnödenheter för användning ombord till flygbolag.

Vidare har *förvaltare av godsterminaler och bytespunkter* en viktig roll i att möjliggöra transporten. Vid en godsterminal sker anslutningar mellan olika trafikslag och operatörer och terminalen utgör en mellanstation för omlastning och uppdelning av gods. Vid en bytespunkt (till exempel ett resecentrum) ansluts ett antal kollektivtrafiklinjer vilket gör att resenären har möjlighet att byta mellan linjerna. Förvaltare av godsterminaler respektive bytespunkter ansvarar för att anslutningen mellan trafikslagen går effektivt och säkert. Exempel på en sådan förvaltare är Jernhusen, som förvaltar såväl godsterminaler som bytespunkter.

Slutligen förutsätter en marknad inte bara tjänste- eller produktleverantörer med kringtjänster, utan även *transportköpare* som skapar efterfrågan. Deras kriterier vid val av transportlösning styrs av faktorer som pris och transportkvalitet (exempelvis restid och tillförlitlighet). Ökad efterfrågan på transporter och ett ökat antal transportörer har gjort att behovet av information till passagerare har ökat, bland annat när det gäller konsumenternas rättigheter. EU har därför beslutat att sätta fokus på passagerarna i sin transportpolicy. På senare år har EU-lagstiftningen behandlat kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar, passagerarnas rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar, tågpassagerares rättigheter vid internationella tågtransporttjänster inom EU, samt passagerares rättigheter vid busstransporter.

### 3.3 Marknadsmislyckanden

En effektiv konkurrens pressar priserna, höjer kvaliteten och breddar utbudet av varor och tjänster. En liberalisering garanterar emellertid inte att en effektiv marknad skapas. Ett marknadsmislyckande innebär en situation där den fria marknaden inte leder till en optimal resursanvändning i samhället. Marknadsutfallet är då ineffektivt i den meningen att produktion och kon-

sumtion skulle kunna omfördelas så att det totala utfallet blev bättre. Det finns olika skäl till varför en marknad inte fungerar väl.

Det ena skälet är marknadsstyrning. På en marknad kan ett företag ha en monopolställning som gör att det har möjlighet att ta ut alltför höga priser och producera en volym som är för låg ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Företagets marknadsstyrning kommer ur att företaget har unika fördelar, till exempel kontroll av nödvändig infrastruktur eller fordon. Den bristande tillgången på infrastruktur och fordon innebär då inträdeshinder (trösklar) för nya aktörer.

Det andra skälet är förekomsten av externa effekter. Externa effekter uppstår när ett företags produktion eller en konsuments konsumtion direkt påverkar ett annat företags produktionsförmåga eller en annan konsuments nytta. Ett vanligt exempel på en negativ extern effekt är miljöföroreningar. Om detta inte vägs in i kontexten finns risken att produktionen eller konsumtionen blir för stor.

Det tredje skälet är förekomsten av asymmetrisk information, vilket innebär att aktörer på ena sidan av marknaden har bättre information än de på den andra. Till exempel har köparen av en produkt i allmänhet sämre information om varans kvalitet än säljaren. Asymmetrisk information kan leda till ett snedvridet val.

Risken för marknadsmisslyckanden är störst i branscher med stora skal-fördelar och där företag som vill konkurrera på marknaden måste ha tillgång till en begränsad infrastruktur. Sådana misslyckanden är därför vanligt förekommande på transportområdet. Infrastrukturen bildar en flaskhals för marknaden och endast de företag som har tillgång till infrastrukturen kommer att kunna konkurrera på marknaden. Förekomsten av marknadsmisslyckanden medför behov av statliga regleringar, kontroll av monopolliknande situationer är en särskilt viktig del i marknadsövervakningen inom transportområdet.

### **3.4 Regleringar och regleringsmisslyckanden**

Regleringar kan ta sikte på att styra marknaden i en viss riktning. Valet av reglering kan se olika ut beroende på hur misslyckandet är konstituerat och det finns olika regleringsmodeller. Reglering inom detta område kan exempelvis avse prissättning, företagsetablering, skatter och subventioner.

På transportområdet utgör infrastrukturen ofta en flaskhals för effektiv konkurrens, vilket motiverar åtgärder för att begränsa ledande företags marknadsstyrning. Ett sätt att hantera ett sådant marknadsmisslyckande är tillträdesreglering, det vill säga att möjligheten till, och priset för, tillträdet till infrastrukturen regleras. Alla aktuella företag får utan diskriminering och till ett

givet pris möjlighet att konkurrera om den knappa infrastrukturen och kan därigenom konkurrera på marknaden.

Precis som marknader kan misslyckas att skapa effektivitet, förekommer det regleringsmisslyckanden. Regleringar medför direkta och indirekta kostnader för företag, konsumenter och samhället. Ineffektiva regler kan bland annat leda till minskad konkurrens, lägre produktivitet och lägre ekonomisk tillväxt. För den reglerande myndighetens del kan det vara svårt att resursmässigt förfoga över tillräckliga övervakningsmöjligheter och information. Informationsbristen kan leda till att myndigheten saknar praktisk möjlighet att kontrollera att regelverket följs. Risken finns att den vidtagna regleringen är krånglig och skapar administrativa kostnader för såväl myndigheten som för företagen på marknaden.

### **3.5 Hur mäter man konkurrens och effektivitet?**

Vid utvärdering och analys av marknadsutveckling krävs såväl kvantitativa som kvalitativa metoder.

I detta avsnitt redogörs för ett antal nyckeltal som avser att fånga utvecklingen av konkurrens och effektivitet på de olika relevanta marknaderna. De nyckeltal som används är framför allt utvecklingen av priser och kvalitet, produktion och produktivitet, lönsamhet och företagsstruktur på marknaden. Utifrån dessa nyckeltal analyseras marknadernas utveckling i efterföljande kapitel. Nyckeltalen ger en vägledning i värdering av marknadsutveckling, men i verkligheten torde resultaten inte vara lika entydiga som de antyder. Det är också viktigt att vara medveten om att tillgången till tillförlitlig data är mycket varierande.

#### **Hur utvecklas pris och kvalitet?**

På en fungerande konkurrensutsatt marknad kommer priserna för samma vara eller tjänst på sikt att pressas ned mot produktionskostnaden. Detta påverkar även köpkraften hos konsumenterna. Information om prisutvecklingen hämtas ur flera olika källor, då det saknas officiella mått för samtliga trafikslag. Den prisstatistik som finns tillgänglig på transportområdet är inte sällan behäftad med brister, vilket kan medföra en skev prisbild. I många fall saknas helt tillförlitlig information om den verkliga prisutvecklingen. Därför ska myndighetens trafikavdelningar under 2013 identifiera statistikbehov på marknadsområdet, säkerställa statistik tillgången samt inleda ett utvecklingsarbete där relevant statistik saknas.

En utförlig analys av konkurrensen kräver information om andra variabler, som exempelvis kostnadsutvecklingen. Det är också möjligt att företagen konkurrerar på andra områden än pris, såsom bekvämlighet och punktlighet. Nyckeltalet förutsätter således såväl en kvantitativ som en kvalitativ analys.

## Hur utvecklas produktionen och produktiviteten?

En förväntad effekt av en liberalisering är att sysselsättningen i branschen påverkas. Studier har visat att minskade konkurrenshinder ofta skapar högre sysselsättning på de berörda marknaderna. Ökad konkurrens på taximarknaden efter marknadsöppningen 1990 medförde förbättrade möjligheter för unga, äldre och utlandsfödda.<sup>8</sup>

Sambandet att marknadsliberalisering leder till ökad sysselsättning är dock beroende av hur den tidigare marknaden varit konstituerad. Vid en liberalisering ökar antalet sysselsatta om produktionen ökar till följd av lägre priser, men minskar om konkurrensutsättningen innebär effektivisering av tidigare ineffektiv verksamhet. Frågan om sysselsättningens utveckling måste således vägas mot hur produktionen och produktiviteten utvecklats.

I det fall liberaliseringen leder till lägre priser kommer efterfrågan att öka och som ett svar på detta även produktionen. I en konkurrensmiljö tvingas företag att löpande förbättra produktiviteten. Risken för konkurs tvingar företagen till att ständigt öka sina ansträngningar.

På transportområdet kan utvecklingen av produktion och produktivitet följas genom att bland annat studera utbudsförändringar, förändrad turtäthet, teknikutveckling, kapacitetsutnyttjande (till exempel kabinfaktor<sup>9</sup>) och tjänsteutveckling. Detta är nyckeltal som i väsentliga delar svarar mot det transportpolitiska tillgänglighetsmålet.

## Hur ser företagsutvecklingen ut?

Liberalisering medför normalt att fler företag etablerar sig på marknaden. Konkurrensen hårdnar ju fler företag som finns på marknaden och ju lägre etableringshindren är. Konkurrensen gynnas också av god kundrörlighet där konsumenterna lätt har möjlighet att välja mellan olika företags produkter eller tjänster.

En enkel indikator på konkurrens är utvecklingen av antalet företag som är verksamma på marknaden, eftersom en marknad med mycket få aktörer vanligen karakteriseras av svag konkurrens. På transportmarknaden går det ofta att följa företagsutvecklingen genom att granska antalet operativa tillstånd.

Konkurrensen påverkas emellertid inte enbart av antalet aktörer på marknaden, utan även av deras inbördes styrkeförhållanden. En viktig indikator på graden av konkurrens är fördelningen av marknadsandelar. En effektiv libe-

---

<sup>8</sup> Hanspers, Kajsa och Hensvik, Lena. Bilaga 7 till LU2011 Konkurrens och sysselsättning – en empirisk studie av fem marknader.

<sup>9</sup> Kabinfaktor är kvoten mellan antalet passagerare i ett flygplan och maximalt tillåtet antal passagerare i detta flygplan.

ralisering bör leda till en fördelning av marknadsandelar där enskild eller kollektiv dominans motverkas.

### **Frågor om lönsamhet**

På en marknad som präglas av ingen eller svag konkurrens har de etablerade företagen möjlighet att prissätta sina varor och tjänster efter eget godtycke utan fruktan för andra företag. De kan då erhålla en omotiverat hög vinstmarginal, så kallade övervinster. En liberalisering bör leda till att vinstnivåerna normaliseras när fler företag inträder på marknaden för att ta del av vinsterna. På en perfekt konkurrensmarknad antas inga övervinster existera eftersom marknaden befinner sig i ständig jämvikt. Hur fort denna jämvikt kan uppstå beror bland annat på hur lätt nya företag kan etablera sig på marknaden, det vill säga om inträdeshindren i form av till exempel kostnader, infrastruktur och regelverk är betydande eller inte.

En analys av marknadsutvecklingen bör försöka fånga hur lönsamheten bland verksamhetsutövare på marknaden ifråga har utvecklats och om förekomsten av eventuella övervinster har eliminerats. I arbetet med att utveckla Transportstyrelsens marknadsövervakning kommer myndigheten utreda och avgöra vilka indikatorer för lönsamhet som bör användas. I föreliggande rapport har dock lönsamhetsaspekter på marknaderna utelämnats.



## 4 Marknaden för kollektivtrafik

Den 1 januari 2012 trädde den nya lagen (2010:1065) om kollektivtrafik i kraft. De senaste årens samhällsförändringar har medfört att kollektivtrafik organiseras, utförs och används på nya sätt samt att resandet har förändrats och blivit mer länsöverskridande. När begränsningen som tidigare hindrat kommersiella bussföretag att bedriva lokal och regional kollektivtrafik avskaffas förväntas dynamiken på kollektivtrafikmarknaden, lokalt, regionalt och interregionalt att öka. För resenärerna förväntas effekten bli fler resealternativ och därmed en ökad valfrihet.

Syftet med den nya lagen var att skapa förutsättningar för kollektivtrafikföretag och regionala kollektivtrafikmyndigheter att sätta resenärernas behov i centrum när kollektivtrafiktjänster utformas.

### 4.1 Aktörer på marknaden

Tidigare fanns det en trafik huvudman i varje län som ansvarade för den lokala och regionala linjetrafiken. Dessa har nu ersatts av 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter. De företag som omfattas av kollektivtrafiklagen är de som bedriver kollektivtrafik på väg, järnväg, tunnelbana och spårväg samt trafik på vatten.

#### 4.1.1 Definition av kollektivtrafik

Kollektivtrafik definieras i EU:s kollektivtrafikförordning. Av förordningen framgår att kollektivtrafik är persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering.

Enligt Transportstyrelsens tolkning omfattar definitionen trafik som har som huvudsyfte att transportera passagerare på en tidtabellbunden linje. Vidare definieras regional kollektivtrafik som sådan trafik som äger rum inom ett län eller sträcker sig över flera län. Huvudsakligen ska trafikutbudet tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande.

Transportstyrelsen anser att följande inte är att räkna som kollektivtrafik:

- beställningstrafik och chartertrafik
- rundresor där passagerarna åker tillbaka till samma utgångspunkt
- trafik som anordnas vid särskilda evenemang
- resor där logi eller andra turisttjänster ingår i resan
- resor där det huvudsakliga syftet är något annat än själva persontransporten.

## 4.2 Kollektivtrafikmarknaden under 2012

Lagen om kollektivtrafik reglerar inte alla behov som marknads aktörer har. Viktiga delar som gemensamma biljett- och bokningssystem samt kollektivtrafikföretags tillträde till bytespunkter och terminaler anses vara marknads ansvar. I detta avsnitt lyfts dessa delar fram samt andra som Transportstyrelsen bedömer har stor betydelse för marknads möjligheter att utvecklas.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har en viktig roll när det gäller marknads utveckling, särskilt när det gäller vilken trafik som kan utföras på kommersiell grund.

För att Transportstyrelsen ska kunna följa hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna tar ansvar för att utveckla kollektivtrafiken inom sina områden så genomförs tillsyner av dessa trafikförsörjningsprogram. Samtliga regionala kollektivtrafikmyndigheter utom Region Gotland har upprättat trafikförsörjningsprogram i enlighet med lagens krav före den 1 oktober 2012.

Transportstyrelsen har översiktligt granskat trafikförsörjningsprogrammen. Samtliga program är långsiktiga och innehåller redovisning av:

- behovet av regional kollektivtrafik samt mål för kollektivtrafikförsörjningen och
- åtgärder för att skydda miljön.

Vidare framgår att de flesta Regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKTm) har upprättat programmen i samråd med berörda intressenter.

Flertalet trafikförsörjningsprogram saknar ett resonemang och en redovisning av olika former av regional kollektivtrafik i länet. Enligt regeringens proposition bör ett resonemang föras om vilken trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund samt vilken trafik som kollektivtrafikmyndigheten avser belägga med allmän trafikplikt.

I Kollektivtrafiklagen framgår att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i sina trafikförsörjningsprogram ska redovisa de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer. I vissa trafikförsörjningsprogram redovisas övergripande hur stor andel av bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga till ett visst år. Det framgår emellertid inte när respektive bytespunkt och linje ska vara fullt tillgänglig.

Transportstyrelsen har även uppmärksammat att det i flertalet studerade trafikförsörjningsprogram förs resonemang om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, dock saknas ofta tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafiken.

#### 4.2.1 Anmälningsskyldighet och trafikantinformation

För att det ska vara möjligt att följa och utvärdera hur kollektivtrafikmarknaden utvecklas, är det viktigt att det finns information tillgänglig om vilka företag som bedriver kollektivtrafik. Det är även viktigt att samtliga kollektivtrafikföretags trafikutbud samlas och görs tillgängligt som trafikantinformation för resenärer som vill kunna planera sina resor. För att möjliggöra detta har Transportstyrelsen utfärdat föreskrifter som reglerar skyldighet för företag som bedriver kollektivtrafik att anmäla inträde/utträde på marknaden samt skyldighet att lämna trafikdata till Samtrafiken i Sverige AB. Samtrafiken gör denna information tillgänglig för resenärerna via en egen tjänst, men grunddata görs även tillgängliga för andra tjänsteleverantörer.

För att se hur väl företagen följer dessa föreskrifter har Transportstyrelsen även kontaktat samtliga regionala kollektivtrafikmyndigheter och Samtrafiken i Sverige AB. I november 2012 hade ca 20 stycken kollektivtrafikföretag anmält till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att de avser att bedriva kommersiell kollektivtrafik samt lämnat information om trafikutbud till Samtrafiken i Sverige AB. I denna siffra ingår interregional trafik samt i vissa fall även trafik som varit etablerad innan den nya kollektivtrafiklagen trädde i kraft.

#### 4.2.2 Utbud av kollektivtrafik

Den nya lagen om kollektivtrafik syftar till att skapa förutsättningar för en ökad dynamik på kollektivtrafikmarknaden lokalt, regionalt och interregionalt (länsöverskridande). I nuläget kan dock konstateras att målsättningen endast uppfyllts i en begränsad omfattning när det gäller marknaden för lokal- och regional kollektivtrafik.

Trafikanalys har skrivit en promemoria<sup>10</sup> baserad på utbudsdata från Samtrafikens gemensamma trafikantinformationssystem. I promemorian redovisas hur utbudet ser ut för kollektivtrafiken i Sverige under vecka 40, 2012. Den konstaterar att de olika marknaderna för kollektivtrafiken i Sverige ser mycket olika ut. Marknaden för lokal och regional kollektivtrafik präglas av den offentligt upphandlade trafiken och det finns enbart ett fåtal kommersiella initiativ till konkurrens om resenärerna. När det gäller interregionala resor (länsöverskridande) så ser marknaden annorlunda ut då det till stor del är kommersiella aktörer som i konkurrens verkar på marknaden.

Det är även skillnad mellan dessa två marknader när det gäller möjligheten för resenären att välja mellan olika resealternativ. På marknaden för lokal och regional kollektivtrafik finns ofta endast ett alternativ medan det på den interregionala kollektivtrafikmarknaden ofta finns flera.

<sup>10</sup> Trafikanalys, Utbud av kollektivtrafik 2012.

I den lokala och regionala kollektivtrafiken finns det enbart ett fåtal linjer som är kommersiella, till exempel en linje mellan Nacka och Kista samt Djurgårdsbussen i Stockholm.

#### 4.2.3 Tillgång till bytespunkter

För företag som vill ta sig in på kollektivtrafikmarknaden är tillgången till bytespunkter avgörande. Transportstyrelsen följer vad som händer avseende icke-diskriminerande tillgång till bytespunkter (inklusive hållplatser och hamnar) för att möta marknadsöppningen. Syftet med principer för tillträde till bytespunkter är att skapa förutsättningar för att kommersiell trafik ska kunna bedrivas på lika villkor, jämsides med den offentligt upphandlade trafiken.

Railrex har på uppdrag av Trafikanalys tagit fram en rapport som behandlar hur bussföretagens villkor avseende tillgång till nödvändig infrastruktur fungerar i praktiken. I rapporten framkommer det att på två av de fyra bytespunkterna (Cityterminalen i Stockholm och Nils Ericsonterminalen i Göteborg) ges den kommersiella trafiken tillträde, men inte med samma förutsättningar som för den upphandlade trafiken. Det kan handla om användning av specifika gater och tillgång till nödvändiga tjänster för att kunna bedriva busstrafik. På de andra två bytespunkterna (Linköpings bussterminal och Malmö C stadsbussterminal) ges inte bussföretag som bedriver kommersiell trafik tillträde och därmed har de inte samma förutsättningar som den upphandlade busstrafiken.<sup>11</sup>

Den kommersiella trafiken är hänvisad till områden som ligger fysiskt avskilda från bytespunkterna. Bussföretagen uppger att de inte har möjlighet att kontrollera om förvaltaren agerar icke-diskriminerande eller konkurrensneutralt. Förvaltarna av bytespunkterna lyfter fram att de har eller håller på att utveckla metoder avseende tillträde, tjänster och prissättning för att kunna möta upp behoven från branschen. Transportstyrelsen prioriterar att fortsätta följa detta område för att kunna föreslå åtgärder som säkerställer en tillfredsställande upplåtelse av denna typ av infrastruktur.

Under första halvåret 2012 upprättades en vägledning, ”Bytespunkter - övergripande principer för tillträde och prissättning inom ramen för Fördubblingsprojektet”. Eftersom villkoren för tillträde och prissättning i huvudsak redan är reglerade inom järnväg har frågeställningarna i första hand bäring på kollektivtrafik på väg. Därefter har ytterligare en vägledning upprättats, ”Principer för tillgång till depåer för kollektivtrafiken”. Båda dessa vägledningar är viktiga dokument för att skapa likvärdiga konkurrensvillkor och kommer från Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik. I denna partnersamverkan ingår representanter för Trafikverket, Svensk Kollektivtrafik och Transportstyrelsen.

<sup>11</sup> Railrex. Tillträde och prissättning av bytespunkter och tjänster för busstrafik. 2012-12-31.

tivtrafik, Bussbranschens Riksförbund, Svenska Taxiförbundet, Branschföreningen Tågoperatörerna, Sveriges Kommuner och Landsting samt Jernhusen. Transportstyrelsen ser positivt på detta initiativ från branschorganisationerna.

Transportstyrelsen avser att under 2013 följa upp hur tillträdet fungerar i praktiken, och att principerna tillämpas av aktörerna på marknaden.

#### 4.2.4 Gemensamt boknings- och biljettförsäljningssystem

Utöver tillgång till bytespunkter är tillgång till boknings- och biljettförsäljningssystem viktigt för kommersiella aktörer som vill träda in på marknaden. Ett problem är att kommersiella aktörer har svårt att få tillträde till redan befintliga boknings- och biljettförsäljningssystem. I kollektivtrafiklagen finns ingen reglering när det gäller gemensamma boknings- och betalsystem.

Inom ramen för Fördubblingsprojektet har en handbok utformats – ”Samordning av biljettsystem”. Handboken syftar till att vara ett hjälpmedel och checklista när två eller flera parter vill etablera ett biljettsamarbete. Handboken vänder sig till regionala kollektivtrafikmyndigheter, länstrafikbolag och privata aktörer som vill hitta en gemensam betallösning.

Sedan länge pågår ett samarbete kring ett gemensamt biljettsystem mellan sex län i mellersta Sverige (Värmlands län, Örebro län, Västmanlands län, Uppsala län, Dalarnas län och Gävleborgs län). Vidare har branschorganisationen X2AB startat ett projekt som syftar till att utveckla samordnade betallosningar inom kollektivtrafiken.

#### 4.2.5 Långa avtal för den upphandlade trafiken

Kollektivtrafiken är i stor utsträckning upphandlad och låst i långa avtal, vilket skapar trösklar för kommersiella aktörer att ta sig in på marknaden. För att det ska vara möjligt att följa upp hur marknaden och förutsättningarna för kommersiella initiativ förändras över tid är det viktigt att veta omfattningen av avtalen avseende den offentligt upphandlade kollektivtrafiken. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har ett stort ansvar för kollektivtrafikmarknadens utveckling. De ska upphandla subventionerad kollektivtrafik men även se till att kommersiella initiativ beaktas när de beslutar om allmän trafikplikt.

Av EU:s kollektivtrafikförordning framgår att varje behörig myndighet en gång om året ska offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde. Rapporten ska skilja mellan busstrafik och spårbunden trafik. Rapportens syfte är att möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering.

Transportstyrelsen har konstaterat att ingen av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har offentliggjort någon samlad rapport, vilket medför att de inte uppfyller kravet i förordningen. Det finns dock ingen tillsynsmyndighet utsedd för att kontrollera att kraven i förordningen efterlevs.

Under hösten 2012 genomförde Trafikanalys en undersökning där de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ombads att lämna in uppgifter om den upphandlade trafiken. Trafikanalys syfte var att sammanställa informationen för att få en samlad bild av den upphandlade kollektivtrafiken. Transportstyrelsen har tagit del av denna sammanställda rapport. I korthet visar undersökningen följande:

- Det kommer under flera år framöver att vara stora trögheter på kollektivtrafikmarknaden, då trafiken till stor del är uppbunden av avtal. I vissa län är trafiken uppbunden av avtal fram till 2021 och i något fall fram till 2023.
- Ett gemensamt arbete bedrivs inom kollektivtrafikbranschen i syfte att öka inslaget av incitament i avtalen. Ett incitamentsavtal kan till exempel vara lämpligt i de fall det finns en potential för ökat resande och incitamentet för trafikföretaget ligger i den rörliga ersättningens storlek. Samtidigt konstateras att det finns nyligen tecknade avtal som helt saknar inslag av någon typ av incitament.
- Det är stor variation mellan de olika kollektivtrafikmyndigheterna när det gäller storlek och antal avtal.

#### 4.2.6 Kvaliteten i kollektivtrafiken

Kvaliteten i kollektivtrafiken mäts genom kundundersökningar. Transportstyrelsen har inte genomfört någon egen kvalitetsundersökning för kollektivtrafiken. Istället utgår myndigheten från den kundundersökning som branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik genomför. Undersökningen visar bland annat kundernas upplevda nöjdhet gällande kvalitet. De månadsvisa undersökningarna sammanställs i en årsrapport – ”Kollektivtrafikbarometern”.

Resultaten i ”Kollektivtrafikbarometern 2012” kan i korthet sammanfattas i följande punkter:

##### **Nöjdhet**

Nöjdheten har totalt sett ökat med 2 procentenheter jämfört med 2011. Resultat från undersökningen visar att 51 procent av svenska folket (allmänheten) är nöjda med trafikhuvudmannen (före den 1 januari 2012 var trafikhuvudmännen länstrafikansvariga, enligt den nya kollektivtrafiklagen är de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ansvariga för kollektivtrafiken

i respektive län). Nöjdheten för de resenärer som reser minst en gång i månaden har ökat från 59 procent 2011 till 61 procent 2012.

Resultatet visar att trafiken enligt kunderna fungerar bra och att de är nöjda med sin senaste resa, hela 80 procent ger betyg 4 eller 5 på en femgradig nöjdhetsskala där 5 är högst.

### **Attityder**

Resenärer har generellt en mer positiv attityd till kollektivtrafiken än allmänheten i stort. Upplevda problemområden är otillräcklig information om förändringar och störningar tillsammans med bristande lyhörddhet. Linjesträckning, avgångstider, nöjdhet, snabbhet samt enkelhet driver resande.

#### **4.2.7 Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning**

Den 3 december 2009 trädde förordning (EG) 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer i kraft. Denna förordning innebär bland annat att resenärer ges laglig rätt att få ledsagning på stationer utan avgift. Det ska gå att beställa ledsagning på bemannade stationer och resenären ska bara behöva en kontakt för att beställa tjänsten för hela resan. Den 18 december 2012 trädde förordning (EG) 1177/2010 om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar i kraft. Den 1 mars 2013 trädde förordning (EG) 181/2011 om passagerares rättigheter vid busstransport ikraft. Därefter omfattas samtliga trafikslag inom kollektivtrafiken av förordningar om passagerares rättigheter.

I december 2012 lanserade Samtrafiken "Ledsagningsportalen", ett system för nationell beställning och samordning av ledsagning för resenärer med funktionsnedsättningar. Varje år görs cirka 17 000 ledsagningar i Sverige av resenärer med funktionsnedsättningar. Syftet med den nya tjänsten är att förenkla beställningsprocessen och ge resenärerna bättre förutsättningar och ökad frihet att resa kollektivt. Ledsagningsportalen är ett samarbete mellan Samtrafiken och Jernhusen och syftar även till att underlätta för branschen att uppfylla förordnings- och lagkrav gällande passagerares rättigheter.

#### **4.2.8 Upphandling av kollektivtrafik på vatten**

Enligt Samtrafiken är det ett drygt trettiotal rederier som bedriver kommersiell eller upphandlad kollektivtrafik på vatten. Stockholms läns landsting har nyligen tagit fram ett nytt trafikförsörjningsprogram som behandlar kollektivtrafik på vatten. I Göteborg finns flera linjer som möjliggör arbetspendling. Inom den nationella kollektivtrafiken på vatten pågår för närvarande upphandlingen av Gotlandstrafiken.

### 4.3 Slutsatser och behov av vidare insatser

Syftet med den nya kollektivtrafiklagen var bland annat att de kommersiella aktörernas inträde på marknaden skulle resultera i större antal resealternativ och därmed ökad valfrihet för resenärerna. I föreliggande rapport kan slutsatsen dras att det ännu inte har hänt mycket på den lokala och regionala kollektivtrafikmarknaden. Få kommersiella initiativ konkurrerar med den samhällsfinansierade trafiken. Inom den interregionala kollektivtrafikmarknaden ser det annorlunda ut och fler företag har initierat kommersiell trafik.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har en central roll i marknadens utveckling, särskilt när det gäller att bedöma kommersiellt gångbar trafik. Transportstyrelsen föreslår att Trafikverket får i uppdrag att i samråd med berörda parter aktivt stödja de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i arbetet med trafikförsörjningsprogram. Parterna bör klargöra vilken trafik som behöver upphandlas och vilken trafik som kan tillhandahållas av befintliga eller tillkommande kommersiella aktörer. En viss marknadsanalys är nödvändig för att kunna bedöma var trafik på kommersiella grunder kan komma att bedrivas och var upphandling av trafik kan vara nödvändig.

Transportstyrelsen konstaterar att det saknas enhetlig standard för beskrivning av fullt tillgängliga bytespunkter och linjer. Detta medför olika bedömningar i olika län. Transportstyrelsen anser att Trafikverket och SKL tillsammans med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bör utarbeta en enhetlig standard för att säkerställa att resenärer med särskilda behov får samma möjlighet som andra resenärer att planera och genomföra sin resa.

Det är nödvändigt att behöriga myndigheter i en samlad rapport offentliggör den allmänna trafikplikten. Detta för att möjliggöra uppföljning av hur marknaden förändras över tid samt för att ge kommersiella aktörer marknadsmässiga förutsättningar att bedriva kollektivtrafik. Transportstyrelsen föreslår att styrelsen får rollen som tillsynsmyndighet för att säkerställa att kraven i EU:s kollektivtrafikförordning efterlevs.

Transportstyrelsen anser för övrigt att myndigheten i nuläget har tillräckliga mandat för att utöva tillsyn över kollektivtrafiklagen och för att kunna samla in uppgifter för att följa och utvärdera marknaden.

Den sammanfattande bilden av läget på den liberaliserade kollektivtrafikmarknaden är att det ter sig osannolikt att det kommer att uppkomma en fungerande kommersiell marknad för lokal och regional kollektivtrafik eftersom denna trafik inte kan konkurrera med den skattefinansierade trafik som idag bedrivs. Genom att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har tecknat långa avtal försvåras en kommersiell marknad ytterligare. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna tycks inte heller tillräckligt ha övervägt



möjligheten att en del av trafiken skulle kunna utföras kommersiellt. De kommersiella aktörerna har inte givits rimlig tillgång till infrastrukturen. De initiativ som pågår behöver följas noga för att säkerställa att detta rättas till. Idag är även tillgången till biljett- och bokningssystem en försvårande faktor för de kommersiella aktörerna. Även utvecklingen av detta behöver följas framöver. Transportstyrelsen kommer i slutet av 2013 lämna en mer detaljerad redovisning av utvecklingen på kollektivtrafikmarknaden med fokus på de regionala kollektivtrafikmyndigheternas roll och bidrag till utvecklingen.

Transportstyrelsen kommer prioritera att följa upp:

- Tillgången till bytespunkter
- Hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna möjliggör kommersiell trafik
- Hur tillgången till biljett- och bokningssystem utvecklas

Om inte dessa områden utvecklas väl kan det bli aktuellt att föreslå regeringen att vidta ytterligare åtgärder inom dessa områden.

Regeringen bör enligt Transportstyrelsens uppfattning överväga:

- Att utse Transportstyrelsen som ansvarig tillsynsmyndighet för att säkerställa att kraven i EU:s kollektivtrafikförordning uppfylls

Transportstyrelsen föreslår vidare att Trafikverket ges i uppdrag att i samråd med berörda parter aktivt stödja de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i arbetet med trafikförsörjningsprogram. Parterna bör utarbeta en enhetlig standard för att säkerställa att resenärer med särskilda behov får samma möjlighet som andra resenärer att planera och genomföra sin resa.

## 5 Järnvägsmarknaden

### 5.1 Järnvägens förutsättningar

Järnvägsmarknaden kan delas in i tre områden: infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag och kringtjänster (verkstäder, depåer, städning, etcetera). Trafikverket är den enskilt största aktören bland infrastrukturförvaltarna och övriga infrastrukturförvaltare är mer kompletterande än konkurrerande. Bland järnvägsföretagen är SJ AB den största aktören för persontransporter medan Green Cargo AB är den dominerande aktören bland godstransportföretagen.<sup>12</sup> Båda aktörerna bildades efter delningen av monopolet Affärsverket Statens Järnvägar. När det gäller kringtjänster är Jernhusen AB och Euromaint Rail AB två stora aktörer. Jernhusen AB förvaltar bland annat fastigheter som stationer, underhållsverkstäder och kombiterminaler medan Euromaint Rail AB till exempel bedriver verksamhet för underhåll av tåg.

Regelgivningen sker i första hand internationellt i form av EU-förordningar eller EU-direktiv.

#### 5.1.1 Utvecklingen av järnvägsmarknaden

Under året har en fortsatt anpassning till den nya standarden för det europeiska trafikstyrningssystemet, ERTMS, skett. Detta har påverkat vissa aktörer på den svenska järnvägsmarknaden. Transportstyrelsen har kunnat konstatera att det medför höga initiala investeringskostnader för flera aktörer.

Direktiv 2012/34/EU från december 2012 innebär en förstärkning av mandaten för regleringsorganet. Anledningen är att många medlemsstater uppger att myndigheterna inte har den roll som förutsattes i det första järnvägspaketet. Järnvägsföretagen får förstärkta rättigheter, framförallt när det gäller tillträdet till kringtjänster. Kommissionen har under 2012 fortsatt arbetet med att ta fram ett fjärde järnvägspaket, bland annat med inriktning mot en liberaliserad persontrafik på järnväg.

### 5.2 Marknaden för långväga persontrafik på järnväg

Långväga persontrafik på järnväg<sup>13</sup> har stegvis liberaliserats. Processen inleddes 1990 för att slutföras under hösten 2010. I och med detta avskaffades SJ AB:s ensamrätt till kommersiell persontrafik på järnväg. I praktiken öppnades dock marknaden fullt ut först i samband med den tågplan som började gälla i december 2011, eftersom planeringen av tidtabeller sker på årsbasis. Marknaden utgörs av den järnvägstrafik som är kommersiellt gångbar persontrafik, där SJ AB tidigare hade ensam trafikrätt.

<sup>12</sup> Transportstyrelsen, Nyckeltalsanalys av järnvägsföretag 2010

<sup>13</sup> Med långväga persontrafik på järnväg avses resor längre än 10 mil, även kallat fjärtrafik.

Direktiv 2007/58/EG innebar att tillträdet till marknaden för internationell persontrafik skulle öppnas. I och med detta bedömde lagstiftaren att även den nationella persontrafiken på järnväg skulle öppnas. De skäl som direkt nämns i proposition 2008/09:176 är att förutsättningarna för tillträde till svenska järnvägsnät ska vara desamma för nationell trafik som för internationell trafik. Den övergripande ambitionen med reformen var att ”skapa större dynamik på marknaden”. Bland lagstiftarens förväntningar på reformen redovisas följande punkter<sup>14</sup> som sannolika konsekvenser (och de får också anses vara lagstiftarens förklaring av begreppet större dynamik på marknaden):

- Ökat och diversifierat utbud. Ökad valfrihet för resenärer.
- Prispress. Press mot ökad kvalitet och kundvärde. Ökat tågresande och attraktiva resor.
- Stora nationella järnvägsföretag som t.ex. Deutsche Bahn vill troligtvis in på den svenska marknaden och erbjuda lägre biljettpriser och/eller högre kvalitet på sina produkter än SJ AB.
- SJ AB tvingas sänka biljettpriser, öka produktiviteten och öka effektiviteten.
- Det är tänkbart att nya aktörer ser möjligheter att bedriva kommersiell trafik där SJ AB inte gör det. Det kan på sikt innebära att tidigare Rikstrafikens kostnader för upphandling av kompletterande trafik minskar.
- Konkurrensen om tåglägen ökar och ställer krav på Trafikverkets metoder och processer för tilldelning av tåglägen. Antal tvister förväntas öka, vilket ställer krav på Transportstyrelsen.

På marknaden fanns under 2012 och även under första halvåret 2013 fyra järnvägsföretag som utför långväga persontrafik. Dessa är SJ AB, Skandinaviska Jernbanor AB, Tågakeriet i Bergslagen AB och Veolia Transport Sverige AB.

Arbetet med tågplan för 2014 pågår under första halvåret av 2013 och enligt Trafikverket finns det en risk för att behöva neka någon av de sökande tåglägen på sträckorna Stockholm-Malmö och Stockholm-Göteborg där det tillkommit två operatörer, MTR och Citytåget i Sverige AB.

### 5.2.1 Hur utvecklas pris och kvalitet?

Kvalitetsutvecklingen kan värderas genom att studera prisnivå, punktlighet och restid. Samtliga av dessa områden låter sig inte på ett enkelt sätt mätas

---

<sup>14</sup> Konkurrens på spåret. Prop. 2008/09:176. sid 34-35.

och dokumenteras och detta av lite olika skäl. När det gäller uppföljning av priser så kompliceras detta av att förekomsten av fasta priser är näst intill obefintlig och att olika tågoperatörer har olika prismodeller. Transportstyrelsen saknar i dagsläget en oberoende och tillförlitlig prisstatistik och vi förlitar oss på källor där tillförlitligheten inte kan värderas. Den främsta källan till prisstatistik är den uppföljning som Järnvägsgruppen på KTH genomför. Osäkerheten vid tillämpning av detta prisunderlag är att Transportstyrelsen inte har tillräckliga insikter beträffande metoden för uppföljning t.ex. linjeurval, mätfrekvenser etc. för att säkerställa relevansen av statistiken för våra ändamål. Punktlighet och restidsuppföljning är förknippade med andra svagheter, exempelvis att statistiken inte omfattar punktligheten till mellanliggande stationer eftersom den mäts från avgångs- till slutdestination. Det faktum att det är Trafikverket som producerar punktlighetsstatistiken kan naturligtvis i sig ifrågasättas, men än viktigare är kanske att befintlig statistik kompletteras efter de behov som Transportstyrelsen (och även Trafikanalys) har för marknadsövervakningsändamål och att resenärer och transportköpare kan fatta välinformerade transportval.

Olika järnvägsföretag har haft olika prissättningsstrategier samtidigt som de agerar på samma infrastruktur med de begränsningar som bland annat driftstörningar orsakar. Däremot har de olika järnvägsföretagen fått olika tilldelning av kapacitet vilket gör att tidtabellerna ser olika ut, vilket också påverkar deras attraktivitet både vad gäller avgångs- och restid. De sträckor som har konkurrerande interregional tågtrafik under T12 (tågtidtabell dec 2011 - dec 2012) är Stockholm - Malmö, nattåg Stockholm - Storlien och Stockholm - Göteborg. Sträckorna Stockholm - Malmö samt Stockholm - Storlien trafikerades bägge av Veolia Transport Sverige AB och SJ AB. Veolia Transport Sverige AB har i sin marknadsföring satsat på enhetliga och relativt låga priser. Normalpriset på sträckan Stockholm- Malmö var för en vuxen i början av året 449 kronor. En biljett på motsvarande sträcka hos SJ AB kostade med en veckas framförhållning knappt 500 kronor med InterCity och ca 700 kronor för resa med X2000. Veolia Transport Sverige AB införde från juni 2012 ett så kallat yield-management-system vilket gör att prisnivån i högre utsträckning varierar beroende på efterfrågan, precis som hos SJ AB.<sup>15</sup>

Skandinaviska Jernbanor AB (Blå tåget) startade i december 2011 två dagliga turer med morgonavgång från Göteborg till Uppsala via Stockholm och retur på eftermiddagen. På grund av bristande lönsamhet har turerna reducerats från 30 maj 2012 till enbart en dubbeltur per dag torsdag-söndag. Blå tåget har tillämpat fast pris på 750 kronor enkel resa i första klass. I maj 2012 infördes även 2 klass för 350 kronor och i 1 klass sänktes priset till 650 kronor. SJ AB:s priser varierar från lägst 95 kronor med icke om-

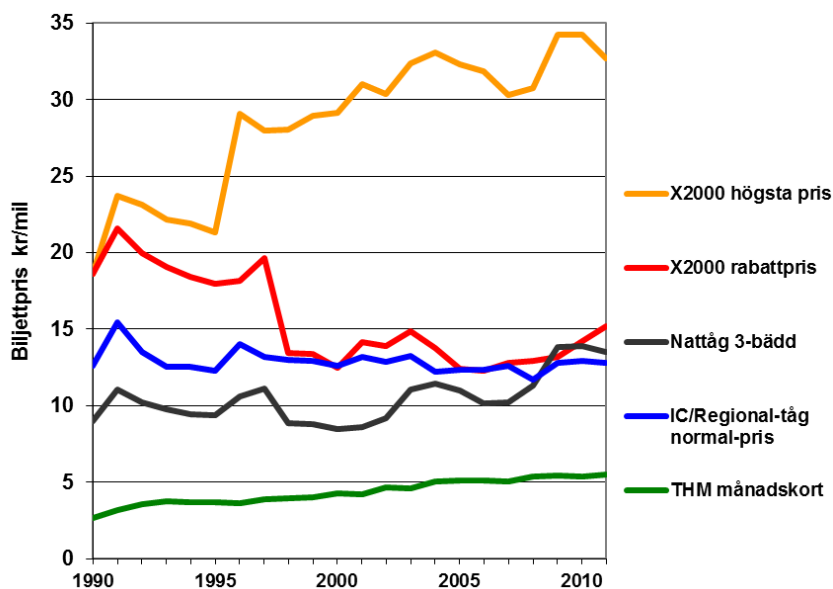
<sup>15</sup> KTH, Rapport Stockholm 2012, Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2011.

boknings- eller återbetalningsbara biljetter i 2 klass InterCity till 1626 kronor i X2000 1 klass. Blå tåget kan komfortmässigt jämföras med X2000 och prismässigt ligger det i paritet med en 2 klass biljett hos SJ AB som bokats en vecka i förväg.<sup>16</sup>

Tågåkeriet i Bergslagen AB bedriver kompletterande trafik till SJ AB på sträckan Falun/Borlänge-Göteborg. De har vid marknadstillträdet använt en fast prislista i likhet med övriga tillkommande järnvägsföretag på den långväga persontrafikmarknaden.<sup>17</sup>

Att studera prisutvecklingen kräver regelbundna avläsningar av ett på förhand givet produktutbud. Prisutvecklingen som täcker tidsperioden 1990-2011 har sammanställts i en studie gjord av KTH. I studien indelas produktutbudet i tre olika prisnivåer: Trafikhuvudmännens<sup>18</sup> priser, priser för InterCity/Regionaltåg som drivs av SJ AB eller Rikstrafiken och X2000-priser. SJ AB:s InterCity, SJ AB regionaltrafik och Rikstrafikens Regionaltåg ligger nära 10 kronor/mil mätt som normalpriset för en vuxen i 2 klass. Där har prisnivåerna ökat på SJ AB:s fjärrtrafik. Slutligen, priserna på X2000 har som högst hamnat kring 15 kronor/mil mätt som en rabatterad 2 klassbiljett. Studien visar att priserna minskat mest för X2000 och ligger strax över nivån för SJ AB:s fjärrtrafik med InterCity-tåg.<sup>19</sup>

Figur 1. Utveckling av priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2011



Källa: KTH, Rapport Stockholm 2012, Priserna anges i 2011 års prisnivå.

<sup>16</sup> KTH, Rapport Stockholm 2012, Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2011.

<sup>17</sup> Tågåkeriet i Bergslagen AB:s hemsida.

<sup>18</sup> Trafikhuvudmän har genom kollektivtrafiklagen 2010:1065 ersatts av regionala kollektivtrafikmyndigheter.

<sup>19</sup> KTH, Rapport Stockholm 2012, Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2011.

Punktlighet används ofta inom järnvägssektorn som en kvalitetsindikator. Tågens ankomstpunktlighet mäts av Trafikverket som den andel tåg som anlänt till sin slutstation inom femton minuter<sup>20</sup> efter ankomsttiden enligt tidtabellen. Mätmetoden innebär att förseningar för resenärer på mellanliggande stationer inte beaktas. För persontrafiken var punktligheten enligt tidtabell 96,9 procent 2012, 96,2 procent 2011, jämfört med 95,1 procent 2010.<sup>21</sup>

### 5.2.2 Hur utvecklas produktionen och produktiviteten?

I officiell statistik redovisas antalet anställda kopplat till trafik eller fordon, exempelvis personal ombord på tågen, bangårdspersonal, städare och administratörer. Däremot ingår inte trafikledningspersonal, övriga entreprenörer och konsulter.

Sysselsättningen inom den totala persontrafiken (långväga och regional trafik) på järnväg har stadigt ökat de senaste fem åren. Antalet årsarbetskrafter har jämfört med 2006 ökat med 29 procent. Mellan 2010 och 2011 ökade antalet anställda med 3 procent. Totalt uppgick antalet årsarbetskrafter år 2011 till 7883. Någon indelning av årsarbetskrafter på linjenivå finns inte tillgänglig.<sup>22</sup>

Produktionen på järnvägsmarknaden för persontrafik kan mätas genom personkilometer, det vill säga det sammanlagda avståndet (km) alla resande i ett fordon transporteras. Under 2011 var antalet personkilometer 11 378 miljoner. Motsvarande siffra för 2010 var 11 155<sup>23</sup> miljoner personkilometer. Ett alternativt sätt att mäta produktionen på järnväg är genom platskilometer. Platskilometer mäter den totala transportförmågan till skillnad från den utnyttjade transportförmågan. För 2011 var den totala transportförmågan mätt i miljoner platskilometer 29 792. Detta är en ökning med 6,9 procent från föregående år. Belägningsgraden för persontransporter på järnväg har sjunkit svagt från 41,9 procent år 2008, till 38,2 procent år 2011.<sup>24</sup>

Andelen fjärrtrafik var 63,5 procent av den totala trafiken år 2000, resterande del bestod av regional trafik. År 2011 hade den regionala tågtrafiken ökat så att fjärrtrafikens andel sjunkit till 54,4 procent.<sup>25</sup>

Antalet registrerade vagnar har ökat med 10,8 procent mellan åren 2007 till 2011. År 2011 fanns det totalt 2 412 fordon. Antalet sitt- och sovplatser har

<sup>20</sup> Begreppet punktighet mäts i 2-, 5- och 15-minutersnivå beroende på olika transportslag. Läs mer om punktighetsstatistikens kvalitet i kap. 5.4.

<sup>21</sup> Trafikverket pressmeddelande 8 januari 2013.

<sup>22</sup> Trafikanalys, Bantrafik 2011, Statistiken avser alla anställda i medeltal inom persontransporter på järnväg.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

under samma period ökat med 10,4 procent. Sittplatserna har ökat med 11,5 procent medan sovplatserna minskat med 22,7 procent. En förklaring till denna utveckling är att äldre vagnar med sovplatser har bytts ut eller moderniserats till sittplatser.<sup>26</sup>

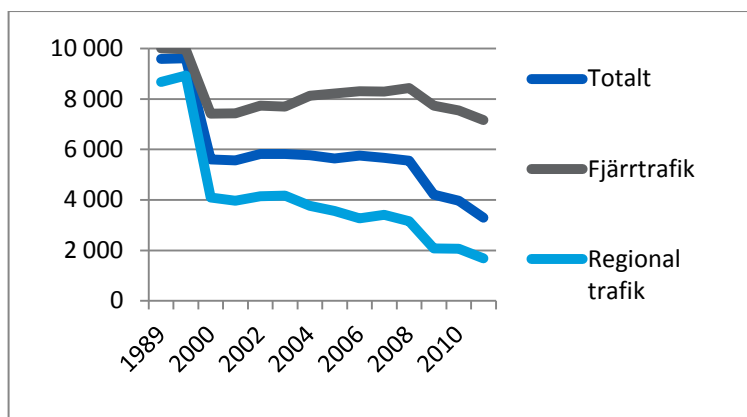
Den tillkommande järnvägstrafiken använder i stor utsträckning upprustad äldre vagnsmateriel. Inte sällan förekommer inhyrda draglok från andra järnvägsföretag. Nyare tågmateriel ägs till stor del av trafik huvudmän genom AB Transitio och används i upphandlad trafik eller av SJ AB.

### 5.2.3 Hur ser företagsutvecklingen ut?

Det finns 2012 fyra företag som producerar långväga persontrafik på svenska järnvägar och har tillstånd för detta hos Transportstyrelsen. De företag som utökat sitt utbud av långväga persontrafik efter liberaliseringen är Veolia Transport Sverige AB, Skandinaviska Jernbanor AB samt Tågakeriet i Bergslagen AB som bedriver kompletterande trafik till SJ AB på sträckan Falun/Borlänge – Göteborg.<sup>27</sup> I övrigt tillkommer säsongsbunden trafik som till exempel Veolia Transport Sverige AB:s trafik på sträckorna Malmö – Storlien samt Malmö-Berlin.

Figuren nedan beskriver marknadskoncentrationen genom beräkning av Herfindahl-Hirschman Index (HHI)<sup>28</sup> i personkilometer per operatör.

Figur 2. Marknadskoncentration i personkilometer 1989-2011



Källa: HHI beräknat av Trafikverket.

Marknadskoncentrationen har för den regionala trafiken minskat från HHI-värde 3 406 år 2007, till 1 682 år 2011. Fjärrtrafiken nådde en topp med avseende på marknadskoncentration under 2008 då HHI-värdet uppgick till

<sup>26</sup> Ibid, Statistiken avser alla vagnar för persontransporter på järnväg.

<sup>27</sup> Tågakeriet i Bergslagen AB:s hemsida

<sup>28</sup> Hög värden på HHI indikerar ett lågt antal företag, värdet blir även högre om en aktör har stor andel av marknaden. Ett HHI under 1000 tyder på en högt konkurrensutsatt marknad medan HHI över 2500 tyder på en hög marknadskoncentration.

8 438, vilket sjönk till 7 168 under 2011. Persontrafikmarknaden<sup>29</sup> som helhet hade ett HHI för 2011 på 3 295. Denna siffra tyder på en hög koncentration på marknaden, vilket indikerar en marknad med monopoltendenser.

#### 5.2.4 Tillgänglighet, regelefterlevnad, säkerhet och miljö

Ett järnvägsföretag som inte är nöjd med en infrastrukturförvaltares beslut kan vända sig till Transportstyrelsen för att väcka en tvist. De flesta tvister som Transportstyrelsen prövat under 2012 har handlat om processen för att tilldela kapacitet på spåret. Kapacitetstilldelningsprocessen ska kunna hantera olika marknadssegment och olika typer av trafikuppläggs divergerande behov. Detta medför ett kompromissande mellan persontrafikens långsiktiga planeringshorisont och delar av godstrafikens och chartertrafikens mer kort-siktiga horisont.

I hanteringen av tvisterna och genom tillsyn har Transportstyrelsen observerat brister i Trafikverkets arbete med att ta fram en ny tågplan (kapacitetstilldelningen). Bristerna består i hantering av banarbeten, hur oförenliga kapacitetsbehov har hanterats och hur järnvägsföretags rättigheter enligt lagkrav samt ad-hoc-ansökningar<sup>30</sup> tillgodosetts. Under 2012 har det inkommit fler tvister som rör förutsättningarna för persontrafikföretag att bedriva trafik jämfört med tidigare år.

För att civilrättsligt binda järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarnas rättigheter och skyldigheter ska trafikeringsavtal tecknas innan järnvägs- trafik får bedrivas. Transportstyrelsen har i tillsyn påpekat avsaknad av trafikeringsavtal hos flertalet aktörer. Detta är nu åtgärdat, vilket kan leda till mer konkurrensneutrala förutsättningar.

Även infrastrukturförvaltarnas olika avgifter kan ha påverkan på tillgängligheten. Trafikverket kommer fram till 2020 att fördubbla banavgiften jämfört med 2010 års nivå. Trafikverket har också infört så kallade kvalitetsavgifter som utfaller om någon part orsakar störningar på järnvägsnätet.

Antalet allvarligt skadade resande minskade med 12 procent under perioden 2008-2012 jämfört med 2003-2007.<sup>31</sup> Antalet döda i järnvägssektorn som helhet har dock ökat med 8 personer från 111 personer (2003-2007) till 119 personer (2008-2012) medan antalet svårt skadade har minskat under samma perioder från 96 personer (2003-2007) till 84 personer (2008-2012).

Utsläppen av kväveoxider och kolväten har minskat med 40–50 procent sedan 1995, och under denna period har trafikarbetet ökat med nästan 15

<sup>29</sup> Långväga och lokal/regional persontrafik ingår.

<sup>30</sup> En ad-hoc-ansökan gäller då man söker tåglägen i en redan gällande tågplan och då söker man på den s.k. reservkapaciteten som varje infrastrukturförvaltare måste tillhandahålla.

<sup>31</sup> Trafikanalys, Bantrafikskador 2012 Statistik 2013:15.



procent (2011). En liten del av järnvägstrafiken och underhållet bedrivs med dieselfordon.

### 5.3 Marknaden för godstrafik på järnväg

Den svenska godstransportmarknaden på järnväg liberaliserades år 1996 och år 2007 liberaliserades den internationella marknaden inom EU. Syftet med liberaliseringen inom EU var att underlätta anpassningen av järnvägarna till marknadens behov och att öka deras effektivitet<sup>32</sup>. Regeringens målsättning<sup>33</sup> var att öka järnvägstransporternas andel av det totala transportarbetet och att verka för effektiva och attraktiva järnvägstransporter. Förslagen innebär att godstrafiken öppnades för konkurrens med förbehållet att Green Cargo AB skulle ha företrädesrätt vid fördelning av spårkapacitet för befintlig godstrafik (s.k. grandfather's rights). År 2004 trädde den nya järnvägslagen (2004:519) i kraft med syfte att öka effektiviteten i järnvägssystemet. Därmed förlorade Green Cargo AB sin företrädesrätt. Bestämmelserna om tågplan och behandling av ansökningar (marknadsregleringen) gällde dock i praktiken från den tågplan som startade i december 2006. Sammantaget förväntades konkurrens mellan järnvägsföretagen leda till prispress och ökad kvalitet och kundvärde, vilket i sin tur torde öka tågtransporterna.

Marknaden domineras av de järnvägsföretag som är direkta efterföljare till Affärsverket Statens Järnvägar med Green Cargo AB som den största aktören.

Järnvägsföretagen genomför godstransporter på järnväg som enda verksamhet eller som kombination med persontransporter, terminaltjänster, verkstadstjänster eller entreprenadtjänster. Godstransporttjänsterna kan delas in i olika delmarknader; kombi-, system-, vagnslast- och malmlasttransporter. *Kombitransporter* innebär att godset lastas på en container, lastbilstrailer eller annan standardiserad lastbärare som möjliggör överflyttning till lastbil, tåg eller fartyg för vidare transport till slutdestination. *Systemtransporter* går mellan bestämda platser där hela tågets transportkapacitet utnyttjas av en och samma transportör. Dessa kan innehålla både vagnslastgod och kombigods. *Vagnslasttransporter* innebär att hela vagnar lastas med gods som transporteras till sin destination för avlastning. Vagnslasttransporter brukar refereras till som den traditionella formen av godstransport. Dessa kräver, i motsats till kombi- och systemtransporter, ett nätverk av tågbildningspunkter och rangerbangårdar för att kunna möjliggöra transporter till och från ett större antal avsändare och mottagare. Green Cargo AB är i stort sett den enda operatör som kör vagnslasttransporter och de nyttjar skalförde-

<sup>32</sup> EU direktiv 91/440.

<sup>33</sup> Regeringens proposition 1995/96:92. Nya förutsättningar för järnvägstrafiken.

lar för kombi- och lastvagnar i samma tåg.<sup>34</sup> *Malmtransporter* är en form av systemtransport som utförs på Malmbanan.

### 5.3.1 Hur utvecklas pris och kvalitet?

En fråga som är central i och med liberalisering är hur prisnivån utvecklas. Med ökad konkurrens finns en förväntan om att prisnivån pressas ner. Flera faktorer ligger till grund för prisnivån, exempelvis produktionskostnader, och skatter och avgifter. Transportörerna kan dock konkurrera med andra värden, såsom kvalitet. En entydig prisökning torde dock inte gynna konsumenterna som grupp. SCB samlar in uppgifter för godstransporter på järnväg sedan 2008 men dessa uppgifter är känsliga och därmed sekretessbelagda.<sup>35</sup> Däremot redovisas tjänsteprisindex för väg- och sjötransporter sedan år 2004.

Genom att använda nya godstransportoperatörer kan godstransportköparna få lägre transportkostnader tack vare att de nya järnvägsföretagen kan sätta press på de redan etablerade. Under perioden 2004-2010 ökade priserna för vägtransporter med 18 procent, vilket nästan motsvarar ökningen för järnvägstransporter som under perioden var 16 procent. Priset på dieselolja ökade med ungefär 50 procent under samma period. Vägtransportpriserna ökade successivt och var relativt konstanta under konjunktursvägningarna 2008-2010. Priserna på järnvägstransporter var relativt konstanta under perioden 2004-2007 och ökade kraftigt under konjunkturedgången 2008-2009 för att åter minska under 2010. En förklaring till denna skillnad i prisutveckling på väg- och järnvägstransporter är att transportköpare och järnvägsföretag traditionellt ingår långa avtal. VTI pekar även på att järnvägspriserna sjönk trots att banavgifterna höjdes med ungefär 10 procent mellan 2009 och 2010. Det indikerar att avgifterna inte omedelbart flyttas över till konsumenterna i form av prishöjningar.<sup>36</sup>

En indikator som är förknippad med kvalitet är punktlighet. Punktligheten mäts med utgångspunkt från tiden för tågets ankomst till slutstation inom X minuter efter ankomsttiden enligt tidtabellen, vanligen 5 till 15 minuter. Detta mått visar dock inte hur punktligt godsoperatören levererar godset till kunden, eftersom slutleverans sker i ytterligare ett led. De tåg som blivit inställda eller på annat sätt inte nått fram till sin slutdestination inkluderas inte i ankomstpunktligheten. Under 2012 var det ungefär 15 procent av den totala tågtrafiken som inte nådde sin slutdestination.<sup>37</sup> En bidragande orsak är att det planerade utbudet (produktion/efterfrågan på spår) skiljer sig från

<sup>34</sup> Vierth, 2012 (VTI-rapport 741)

<sup>35</sup> Ibid, Transportstyrelsen har inlett ett utvecklingsarbete för att säkerställa tillgången till prisuppgifter.

<sup>36</sup> Ibid. Statistiken kommer från SCB:s prisindex för väg- och sjötransporter och är rensad för inflation.

<sup>37</sup> Trafikverket.se

det faktiska utbudet.<sup>38</sup> En förklaring är att ett visst antal av de ansökta och givna tåglägena inte används. I denna statistik ingår även tåg som blivit inställda med kort varsel eller som under pågående färd fått ställas in. Godstrafikens punktlighet under 2010 och 2011 är enligt Trafikverket den lägsta på flera år. En bidragande orsak är de hårda vintrarna främst i de södra och mellersta delarna av landet. Under 2011 anlände 76,5 procent av godstågen i tid eller högst 15 minuter efter tidtabell. Motsvarande siffra för 2012 är 83,3 procent<sup>39</sup>.

### 5.3.2 Hur utvecklas produktionen och produktiviteten?

Under 2011 fanns 2 860 anställda personer i medeltal för godstrafik. Antalet anställda har minskat med 18 procent mellan 1997 och 2010.<sup>40</sup>

Under år 2011 var den sammanlagda transporterade godsmängden 67,9 miljoner ton. Under 2010 var motsvarande siffra 68,3 miljoner ton, vilket är den högsta uppmätta siffran sedan 1974<sup>41</sup>.

I Sverige ökade kombitransporterna sin andel av de samlade järnvägstransporterna från 13 procent år 1997 till 22 procent år 2011.<sup>42</sup> Ökningen förklaras till stor del av utvecklingen av hamnpendlare<sup>43</sup> till Göteborg, enligt hamnen har denna utveckling inte varit möjlig utan avregleringen av godstrafiken på järnväg.<sup>44</sup>

*Malmtransporternas* andel har varit relativt konstant under hela perioden och var 21 procent både 1997 och 2011.<sup>45</sup> *Vagnslasttransporternas* andel av det samlade godtransportarbetet på järnväg har minskat från 45 procent (1997) till 32 procent (2011).<sup>46</sup> *Systemtransporternas* andel av det samlade godtransportarbetet har ökat från 21 procent till 25 procent.

Den största varugruppen under 2011 var malm och andra utvinningsprodukter. Denna varugrupp stod för 43 procent av tonnaget. Den näst största varugruppen var jordbruk, skogsbruk och fiske som stod för 12 procent av

---

<sup>38</sup>Trafikverkets process för tilldelning av kapacitet delas in i tilldelnings- och ad-hoc-processer. I tilldelningsprocessen hanteras ansökningar om kapacitet. Denna process är ettårig och varar från december till december. Ad-hoc-processen gäller justeringar till följd av nya kapacitetsbehov. Processen används för tilldelning av tåglägen i korttidsplaneringen. I skillnaden mellan planerat och faktiskt utbud ingår kapacitet för ad-hoc-processen.

<sup>39</sup> Trafikverket, pressmeddelande 2013-01-08.

<sup>40</sup> Trafikanalys, Bantrafik 2011

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Trafikverket, Järnvägstransporter i Sverige (exkl. transittransporter). Trafikverket redovisar inte uppgifter som exkluderar norsk transit eftersom dessa uppgifter är sekretessbelagda. I beräkningarna för respektive delmarknad har därför alla transittransporter exkluderats.

<sup>43</sup> Systemtåg för transport av främst containrar mellan en större hamn och en inlandsterminal.

<sup>44</sup> Vierth, 2012.

<sup>45</sup> Trafikverket, Järnvägstransporter i Sverige (exkl. transittransporter)

<sup>46</sup> Ibid.

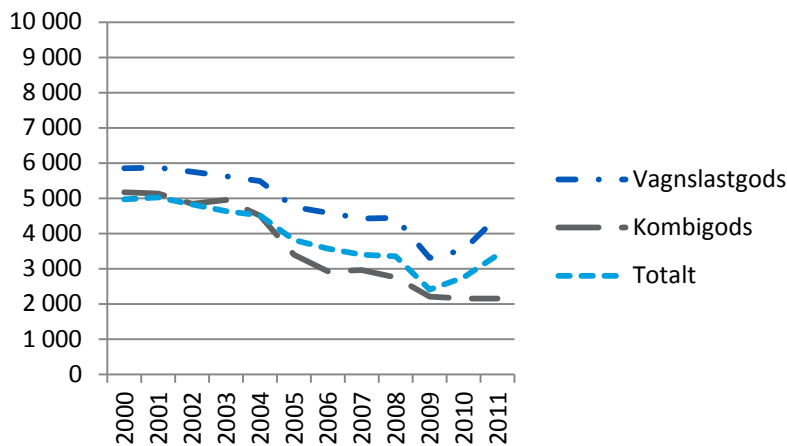
godsmängden. Den tredje största varugruppen var massa, papper, trä och kork med mera som stod för 10 procent.<sup>47</sup>

Antal registrerade godsvagnar har minskat med 28 procent mellan 1996 och 2011. Lastförmågan har under samma period ökat med ungefär 6 procent. En förklaring är att de nyetablerade järnvägsföretagen använder modernare och effektivare materiel. Järnvägsföretagens vagnar minskade i antal med 11 procent under 2011 medan lastförmågan minskade med 8 procent. Det tyder på att det varit relativt sett mindre vagnar som tagits ur trafik eftersom lastförmågan inte minskat i proportion till minskningen av antalet vagnar. Antalet slutna vagnar svarar för den största minskningen, nämligen 26 procent under 2011. De äldre slutna vagnarna har ersatts av modernare vagnar som inte ägs av järnvägsföretagen. Andelen privatregistrerade vagnar har ökat från 27 procent 1996 till nära 50 procent 2011.<sup>48</sup>

### 5.3.3 Hur ser företagsutvecklingen ut?

Under 2012 fanns det 15 järnvägsföretag med säkerhetsintyg som transporterar gods på statens spåransläggning i Sverige. Av dessa var ett företag norskt och ett danskt. Därutöver fanns ett särskilt tillstånd för järnvägsföretag i Sverige under 2012, delvis med restriktioner för vilken typ av trafik och på vilken infrastruktur trafiken får bedrivas. Sedan liberaliseringen år 1996 har det funnits ett tjugotal in- och utträden på marknaden för godstrafik på järnväg som helhet<sup>49</sup>.

Figur 3. HHI-värde i tonkilometer per operatör 2000-2011



Källa: HHI beräknat av Trafikverket.

<sup>47</sup> Bantrafik, 2011, Varugruppsindelningen ändrades från och med 2008 till den nya internationella standarden NST 2007, det innebär ett tidseriebrott som gör att det inte är möjligt att göra direkta jämförelser med tidigare år.

<sup>48</sup> Ibid, Statistiken för privatägda vagnar under 2011 ska tolkas med viss försiktighet eftersom vissa tågoperatörer har haft svårt att få fram antalet privatägda vagnar ur sitt tågssystem.

<sup>49</sup> Vierth, 2012

Figuren visar ett Herfindahl-Hirschman index (HHI) i tonkilometer per operatör under perioden 2000-2011.<sup>50</sup> Totalt sett har marknadskoncentrationen minskat. Året innan liberaliseringen (1995) var HHI för hela gods-transportmarknaden på järnväg 7 997 och under 2011 sjönk indexet till 3 385. För delmarknaderna vagnslast- och kombitransporter har HHI sjunkit från 9 540 till 4 472 respektive 5 414 till 2 150. Trots att marknadskoncentrationen minskat är konkurrenstrycket relativt lågt i termer av HHI. De faktorer som påverkat indexen mest under år 2007 till 2010 är ett ökat transportarbete i kombination med att nya tågoperatörer tagit över delar av gods-transportmarknaden. För 2008 och 2009 påverkades indexen mest av finanskrisen som resulterade i en avtagande efterfrågan på järnvägstransporter. Branscher som malm, stål-, bil- och verkstadsindustri drabbades hårt. Transporter inom dessa branscher utförs i huvudsak av den största tågoperatören som därigenom fått en minskad marknadsandel. Åren 2010 och 2011 återspeglar återhämtningen från finanskrisen. Indexens ökning kan förklaras med att de största järnvägsföretagen återtog marknadsandelar som tappades under finanskrisen. Förändringen i indexen bör således tolkas med försiktighet eftersom den delvis beror på svängningar i konjunkturen.

#### 5.3.4 Tillgänglighet, regelefterlevnad, säkerhet och miljö

Frågan om utvecklingen av tillgänglighet, regelefterlevnad, säkerhet och miljö utvecklas under avsnittet om långväga persontransporter på järnväg, 5.2.4.

### 5.4 Analys och behov av vidare insatser

Syftet med liberaliseringen av järnvägsmarknaden är i huvudsak att åtgärden ska leda till förbättringar av trafikutbudet så att fler väljer tågtransporter. Det kan ske genom att nya aktörer etablerar sig på marknaden och genom att den tidigare monopolisten blir mer effektiv och kundanpassad genom ökat konkurrenstryck. Liberaliseringen förväntas i huvudsak leda till prispress, ökad kvalitet och ökat kundvärde.

Den korta tidsperioden efter liberaliseringen av den långväga persontrafiken, gör det svårt att i föreliggande arbete dra några generella slutsatser om prisutvecklingen. Prissättningssystemen har sedan mitten av 1990-talet blivit allt mer komplexa vilket försvårar bevakningen. Direkt efter liberaliseringen har prisnivån hos de nya järnvägsföretagen utvecklats från att ha varit väsentligt lägre än SJ AB på motsvarande sträcka till att nu närmat sig SJ AB:s nivå. I fallet Veolia Transport Sverige AB har även sättet att prissätta gått från ett fast pris till att mer likna SJ AB:s prismodell. Gemensamt för de nytillkommande aktörerna på marknaden för långväga persontrafik är

<sup>50</sup> Höga värden på HHI indikerar ett lågt antal företag, värdet blir även högre om en aktör har stor andel av marknaden. Ett HHI under 1 000 tyder på en högt konkurrensutsatt marknad medan ett HHI över 2 500 tyder på en hög marknadskoncentration.

att de vid tidpunkten för marknadstillträdet tillämpat en fast prismodell. För Skandinaviska Jernbanor AB:s Blå tåget, kan konstateras att järnvägsföretaget har ett helt eget koncept med bland annat en hög servicenivå. Hittills har ingen jämbördig konkurrent utmanat SJ AB på marknaden för långväga persontrafik, vilket kan vara en förklaring till att den förväntade prispressen hittills uteblivit.

VTI:s utredning<sup>51</sup> pekar på att godstransportköparna kan få lägre transportkostnader genom att använda nya godstransportoperatörer. På så sätt kan köparna sätta press på de etablerade aktörerna. Det tyder på att kunderna har en förhandlingsstyrka som kan skapa prispress i branschen. Järnvägspriserna sjönk trots att banavgifterna höjdes med ungefär 10 procent mellan 2009 och 2010. Utredningen pekar även på att det, precis som för persontransporterna, tycks råda viss kvalitetskonkurrens på järnvägsmarknaden för godstrafik. Ett exempel är tekniska innovationer för transportupplägg och rullande materiel som lett till effektivare transportupplägg.

Punktlighet är en kvalitetsaspekt för järnvägsnätet totalt sett eftersom en försening kan medföra stora konsekvenser. Punktlighetsstatistiken är omtvistad bland annat eftersom försening mäts från avgång till slutdestination. Förseningar för mellanliggande mätpunkter redovisas inte. Dessutom ingår inte inställda tåg och tåg som av annan anledning inte nått sin slutdestination. Transportstyrelsen kommer att bevaka förutsättningarna för ökad nyantering och transparens i statistiken under 2013.

I dagsläget är det svårt att dra några generella slutsatser om hur det totala utbudet av persontrafik (regional- och fjärrtrafik) på järnväg har utvecklats på grund av den relativt korta period som gått sedan öppnandet av persontrafikmarknaden. Utvecklingen sedan liberaliseringen indikerar emellertid en viss ökning i såväl utbud som i kvalitet och service. Järnvägsföretagen som bedriver godstrafik producerar fler tonkilometer med färre anställda och färre vagnar, vilket tyder på en produktivitetsökning. Järnvägens andel av det samlade godstransportarbetet har varit relativt konstant men andelen är högre under 2010 och 2011, vilket tyder på att järnvägens konkurrenskraft jämfört med övriga trafikslag har ökat. Järnvägsmarknaden domineras fortfarande av operatörer som har sitt ursprung från affärsverket Statens Järnvägar. Trots detta tycks hotande och befintlig konkurrens från nya aktörer (och andra trafikslag) haft en positiv inverkan på marknadsutvecklingen.

En av förhoppningarna med liberaliseringen är att nya järnvägsföretag ska etablera trafik på sträckor som SJ AB inte funnit lönsamma nog att trafikera. Ett exempel på ett sådant initiativ som tillkommit efter liberaliseringen är

---

<sup>51</sup> Vierth, 2012 (VTI-rapport 741)

Tågakeriet i Bergslagen AB:s trafikupplägg mellan Falun/Borlänge – Göteborg.

Eftersom den officiella statistiken avseende sysselsättning inte är indelad i långväga respektive lokal/regional trafik är det inte möjligt att beskriva utvecklingen för respektive delmarknad.

Marknadskoncentrationen i termer av HHI har sjunkit men är fortfarande hög för både person- och godstrafikmarknaderna. Låg lönsamhet för gods- trafik- och långväga persontrafikmarknaderna har observerats och kan fungera som etableringshinder liksom begränsad tillgång till rullande materiel på grund av en svag andrahandsmarknad.

En förutsättning för att kunna bedriva trafik effektivt är att konkurrensneutral tillgång till spår och gemensamma funktioner för alla operatörer säkerställs. Ett potentiellt problem vid en avmonopolisering är den roll som den tidigare monopolisten har som ägare av till exempel anläggningar, gemensamma ytor och faciliteter i terminaler och på rangerbangårdar. Ett effektivt nyttjande av järnvägstransporterna kräver även banavgifter som motsvarar samhällsekonomisk effektivitet. Det finns behov av vidare bevakning och utredning och Transportstyrelsen kommer att utveckla sin marknadsövervakning inom dessa områden. Inte minst mot bakgrund av att antalet kapacitetskonflikter som Trafikverket måste hantera i framtagandet av tågplanen ökar.

I tillsynen har Transportstyrelsen kunnat observera att Trafikverket i ett sent skede inplanerat banarbeten som innebär kapacitetsinskränkningar, vilket medfört att den planerade trafiken inte kan utföras som avsett. Den typen av händelser påverkar järnvägens konkurrenskraft i och med att järnvägsföretagens affärsupplägg gentemot sina kunder påverkas negativt. De utvecklingsprojekt som Transportstyrelsen önskat ta del av från Trafikverket för att komma till rätta med detta kommer att följas upp under året. Tillsynen och tvisterna har även visat att vissa konflikter inte finner sin lösning inom ramen för den årliga kapacitetsprocessen. Det indikerar att den modell Trafikverket använder för kapacitetstilldelning inte fungerar tillfredställande.

Trafikverkets modell för kapacitetstilldelning uppfyller inte heller kraven i järnvägslagen om samhällsekonomiskt effektiv tilldelning. Detta förhållande förstärks av att inte heller banavgifterna tillräckligt beaktar de samhällsekonomiska kostnaderna för de olika trafikupplägg som efterfrågas, exempelvis när styv tidtabell efterfrågas för regional trafik. Genom att inträdet av kommersiella aktörer ännu varit begränsat har problemen så här långt varit måttliga. Om fler aktörer tillkommer kommer dock problemen kunna bli stora.

Det ökade antalet tvister relaterade till persontrafik som ställts till Transportstyrelsen visar att SJ AB fått ökad konkurrens då de berör sträckor där SJ AB tidigare hade ensamrätt.

Kapacitetstilldelningsprocessen är utdragen. Järnvägsföretagen ansöker om ett eller flera tåglägen året innan trafiken startar. Till skillnad från persontrafiken, som inte är lika konjunkturkänslig som godstransporter, skulle en flexiblare tilldelning av kapacitet för operatörer som fraktar gods troligen bidra till att järnvägsföretagen lättare kan möta industrins skiftande transportbehov. I dagsläget tillämpas inte ramavtal, det vill säga avtal om kapacitet för tidsperioder längre än en tågplan. Ramavtal ger den långsiktighet som persontrafikföretag eftersträvar och skulle samtidigt kunna ge en ökad investeringsvilja beträffande rullande materiel. Baksidan på samma mynt är att ramavtal låser upp kapacitet för aktörer som vill etablera sig på marknaden, vilket skulle kunna begränsa konkurrensen. Transportstyrelsen kommer därför att följa både utvecklingen av ramavtal och Trafikverkets kapacitetstilldelningsmodell.

Ytterligare en möjlig barriär är problemet med långa installationstider och stora kostnader för installation av ETCS<sup>52</sup>-utrustning (ombordutrustning) som behövs för att kunna trafikera de ERTMS<sup>53</sup>-utrustade bansträckorna. Detta tillsammans med driftsstörningsproblem med markutrustningen som pågått under något år kan göra situationen för mindre järnvägsföretag problematisk då detta kan skapa en osäkerhet kring möjligheten att planera trafiken. Trafikverket som är ERTMS-samordnare skulle kunna ta ett större ansvar vid synkroniseringen av införandet för att minimera problematiken.

Transportstyrelsen har under 2012 tagit fram en modell för den årliga uppföljningen av marknadsutvecklingen på järnvägsmarknaden. Avsikten är att bevaka konkurrensen på spåret och förutsättningarna för att bedriva trafik i ett omvärldsperspektiv. Transportstyrelsen avser att använda etablerade mått och befintlig statistik och ett utvecklingsarbete har inletts på de områden där relevant statistik saknas.

Sammanfattningsvis kan Transportstyrelsen konstatera att liberaliseringen av persontrafikmarknaden ännu givit små effekter. Få nya aktörer har tillkommit och såväl priser som utbud har påverkats i begränsad utsträckning. Det är dock fullt möjligt att nya aktörer kan tillkomma och myndigheten kan konstatera att Trafikverkets procedurer för kapacitetstilldelning ännu inte är tillräckligt utvecklade för att möta en sådan utveckling. I arbetet med tågplanen för 2014, som ännu inte är färdigt, kommer den första riktiga pröv-

---

<sup>52</sup> European Train Control System, europeiskt tågskyddssystem

<sup>53</sup> European Rail Traffic Management System, europeiskt trafikstyrningssystem bestående av ETCS och radiokommunikation s.k. GSM-R.



ningen då Trafikverket har indikerat att man för första gången kanske måste neka någon sökande tågläge.

Liberaliseringen av godstransportmarknaden har visserligen lett till att flera nya aktörer tillkommit, men den tidigare monopolaktören har fortfarande betydande marknadsmakt.

Transportstyrelsen har på järnvägsområdet under 2013 prioriterat en fördjupad analys av etableringshinder inom järnvägsområdet och kommer i slutet av 2013 att rapportera detta arbete.

Transportstyrelsen kommer utöver ovanstående att prioritera att analysera och följa upp:

- Trafikverkets uttag av banavgifter och banavgifternas koppling till kapacitetstilldelningsprocessen
- Punktlighetsstatistik och regularitet
- Trafikverkets kapacitetstilldelningsmodell
- Utvecklingen av ramavtalsmodell.

## 6 Luftfartsmarknaden

### 6.1 Luftfartens förutsättningar

Luftfarten är i hög grad internationell och styrs dels av internationella överenskommelser, dels av harmoniserade regelverk inom EU.

Flygbolag har höga fasta kostnader (till exempel själva flygplanet och dess försäkringar) och höga rörliga kostnader (så som bränsle och landningsavgifter) och verksamheten bedrivs som regel med små marginaler. Flertalet flygplatser ägs av kommuner, ett fåtal är privatägda och övriga ägs av statliga Swedavia. På flygplatserna ansvarar lokal flygtrafikledningstjänst för flygplatsens lufttrafik och på kontrollcentralerna ansvarar Luftfartsverket för lufttrafik som inte sker i anslutning till någon flygplats.

I takt med att marknaden öppnas för konkurrens uppstår ett behov av oberoende tillsyn av marknadsfrågor och reglering av ekonomiska förhållanden på området där marknaden fungerar bristfälligt. Bristerna består i de olika förutsättningarna branschens aktörer agerar utifrån då delar av värdekedjan utgörs av naturliga monopol (större flygplatser), faktiska monopol (flygtrafiktjänst en-route) såväl som kapacitetsbegränsningar som naturligt finns inom exempelvis ankomst- och avgångstider vid flygplatser. Således kommer behovet av marknadstillsyn och marknadsövervakning sannolikt att fortsätta öka som en motvikt till de brister som finns i marknadens funktionssätt.

Inträdet på vissa marknader kräver betydande kapital då ersättningssystemen inom flygtrafiktjänsten verkar med långa ledtider. Tillgången till luftfartens infrastruktur är också ett område som är föremål för reglering då den i många delar riskerar att utgöra ett naturligt monopol.

#### 6.1.1 Utvecklingen på luftfartsmarknaden

Möjligheten att förflytta sig med flyg såväl inom Sverige som inom Europa har försämrats kraftigt sedan början av 2000-talet vilket framgår av en sammanställning av vistelsetider som har beräknats för alla svenska flygplatser med linjetrafik.

Efterfrågan på lufttransporter är fortsatt hög, det är framför allt utrikestrafiken som svarar för tillväxten medan inrikestrafiken i princip är oförändrad. Samtidigt som antalet passagerare ökar minskar antalet rörelser på svenska flygplatser vilket framför allt förklaras av att flygningar genomförs med större luftfartyg. Värt att notera är att svenska flygbolag tappar marknadsandelar både vad gäller inrikes- och utrikestrafiken. Störst är nedgången av utrikestrafiken som dessutom är den del av luftfarten som ökar. Svenska flygbolags konkurrenskraft har således försämrats jämfört med flygbolag i andra länder.

Under våren 2012 överlämnades betänkandet Färdplan för framtiden - en utvecklad flygtrafiktjänst (SOU 2012:27) till regeringen. Utredningen lämnar flera förslag kring flygtrafiktjänsten. Bl. a föreslås att de konkurrensutsatta delarna av Luftfartsverket initialt särredovisas och organisatoriskt separeras från verket, för att i ett senare skede bolagiseras och bli ett bolag direkt under LFV. Utredaren föreslår också att de konkurrensutsatta verksamheterna ska få etablera dotterbolag i utlandet. Utredaren lämnar också en bedömning gällande konkurrensutsättning av samfällda terminalområden och menar att risken är påtaglig för att transaktionskostnader, suboptimeringar och intressekonflikter uppkommer vid en konkurrensutsättning av samfällda terminalområden och menar att det bör vara mer rationellt att integrera luftrummet i ett samfällt terminalområde med det ovanpåliggande övre luftrummet (underväg).

I juni 2012 trädde föreskrifter som rör tidpunkter för redovisning av kostnadsunderlag för beräkning av avgifter för flygtrafiktjänst i Sverige i kraft. Kortfattat handlar förändringarna om tidpunkterna för inlämning av leverantörernas kostnadsunderlag till den svenska kostnadsbasen samt en ny regel som reglerar hanteringen av kostnader vid byte av leverantör under pågående referensperiod.

Under 2012 beslutade Transportstyrelsen att konkurrens ska råda inom samfällda terminalområden. Beslutet överklagades av Luftfartsverket och Försvarsmakten. Under slutet av 2012 fattade kammarrätten beslut om att inte meddela Luftfartsverket prövningstillstånd för förvaltningsrättens avvisning av överklagandet av Transportstyrelsens beslut. Kammarrätten meddelade prövningstillstånd för Försvarsmakten, men avlog överklagandet. Luftfartsverket överklagade därefter Kammarrättens beslut till Högsta Förvaltningsdomstolen som den 26 april 2013 beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Riksdagen har i ett tillkännagivande i juni 2013 beslutat att Luftfartsverket även i fortsättningen ska utöva den lokala flygledningen på Swedavias flygplatser, de militära flygplatserna och flygplatser som Försvarsmakten har ett stort behov av samt flygplatser inom samfällda terminalområden. Idag driver Aviation Capacity Resources AB (ACR AB) flygtrafikledningstjänst på nio kommunala flygplatser. Riksdagen pekar särskilt på att Försvarsmaktens behov kan säkras i alla beredskapslägen samt att det finns särskilda risker med överlämningar mellan olika leverantörer av flygtrafiktjänster inom samfällda terminalområden. Regeringen bereder frågan och Transportstyrelsen har påbörjat en analys av riksdagens tillkännagivande.

Luftfartsmarknaden präglas av dålig lönsamhet och små marginaler. Flera flygbolag på den svenska marknaden har gått i konkurs under senare år. Under 2012 är det främst konkurserna av Skyways AB och City Airline AB

samt debatten kring SAS:s finansiella ställning som präglat det gångna året. I flera fall har utländska flygbolag som inte sällan är större aktörer på marknaden tagit över den trafik som har upphört. Det talar för att flygverksamhet i hög grad förutsätter stordriftsfördelar för att få en positiv ekonomisk utveckling.

## 6.2 Marknaden för lokal flygtrafikledningstjänst

Inom tjänstesegmentet flygtrafikledningstjänster<sup>54</sup> har det funnits olika utförare en längre tidsperiod. Åtminstone under de senaste två decennierna har flygplatser med trafik i mindre omfattning<sup>55</sup> haft möjlighet att utföra t.ex. lokal flyginformationstjänst (AFIS), antingen i egen regi eller med en annan utförare. Dåvarande Luftfartsverket delegerade med hjälp av avtal<sup>56</sup> möjligheten för flygplatser med mindre trafik att själva utföra AFIS, men det övergripande flygsäkerhetsansvaret/omvärldsansvaret hade Luftfartsverket.

Fram till 2010 utgjordes marknaden av ett legalt monopol med Luftfartsverket som ensam leverantör. Den nya luftfartslagen trädde i kraft den 1 september 2010, vilket öppnade möjligheten för flygplatshållare att upphandla drift av lokal flygtrafikledningstjänst vid flygplatser. Liberaliseringen omfattar endast lokal flygtrafikledningstjänst. Riksdagens tillkännagivande av vilka flygplatser som kan upphandla tjänsten kommer att påverka marknads förutsättningar. I dagsläget kan Transportstyrelsen inte bedöma de samlade effekterna, men en fördjupad analys har initierats.

Luftrummet i anslutning till flygplatsen får skötas av den som driver flygplatsen, eller den som fått ett sådant uppdrag av den som driver flygplatsen<sup>57</sup>. Uppdragen kan innefatta olika tjänster<sup>58</sup> beroende av vilken flygplats det är.

Transportstyrelsen utfärdar certifikat till leverantörer av flygtrafikledningstjänst som uppfyller vissa krav som är gemensamma inom EU. Dessa krav handlar om bland annat teknisk och operativ kompetens och kapacitet, organisationsstruktur, flygsäkerhets- och kvalitetsstyrning, luftfartsskydd, mänskliga resurser, finansiell styrka, ansvar och försäkringstäckning.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> Flygtrafikledningstjänst: (Air Traffic Services, ATS) det vill säga olika flyginformations-, alarmerings-, flygråd-givnings- och flygkontrolltjänster (områdeskontrolltjänst, inflygningskontrolltjänst och flygplatskontrolltjänst).

<sup>55</sup> I luftfartsförordningen (1986:171) föreskrevs att vid flygplatser som används vid linjefart skall finnas luftrum där kontroll av lufttrafiken är anordnad. Är trafiken av mindre omfattning får Luftfartsverket istället meddela särskilda föreskrifter där.

<sup>56</sup> Luftfartsverket fick enligt t.ex. förordning (1988:78); förordning (2004:1120) och förordning (2007:1156) med instruktion för Luftfartsverket överlåta åt annan att ombesörja verksamhet inom drift och utveckling av statens flygplatser med civil luftfart.

<sup>57</sup> 6 kap. 13§ luftfartslagen (2010:500).

<sup>58</sup> Till exempel MET – flygväderstjänst, CNS – kommunikation, navigation och övervakningstjänster och AFIS – flyginformationstjänst.

<sup>59</sup> Kommissionens genomförande förordning (EU) nr 1035/2011 om gemensamma krav för tillhandahållande av flygtrafiktjänster och om ändring av förordningarna (EG) nr 482/2008 och (EU) nr 691/2010.

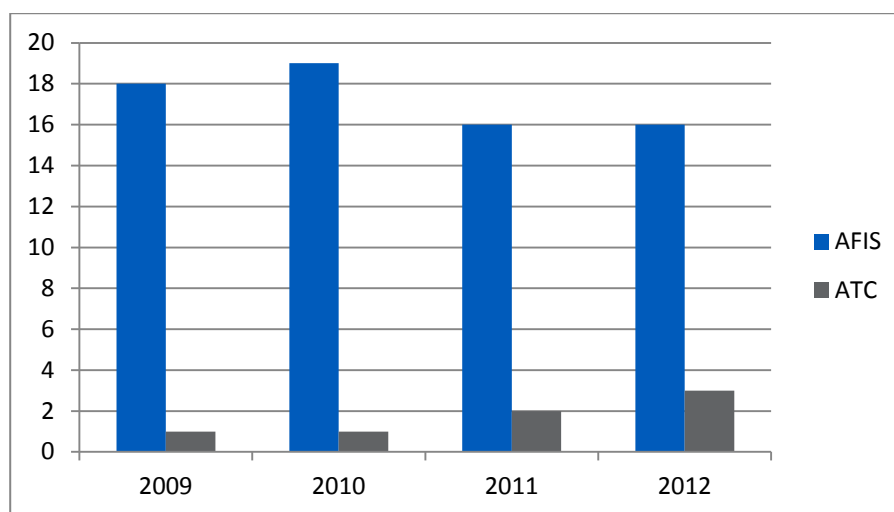
Efter att en leverantör har blivit certifierad kan denne lämna en ansökan till Transportstyrelsen om att bli utnämnd att med ensamrätt omhänderta lufttrafiken i ett definierat luftrum. Utnämningens längd är antingen baserad på längden på kontraktet mellan en flygplats och en leverantör eller alternativt hur länge leverantörens certifikat gäller. Idag finns inte någon generell tidsgräns. Det är även möjligt att inneha ett certifikat utan att vara utnämnd till att omhänderta lufttrafiken.

Det finns idag totalt 56 flygplatser i Sverige där någon form av flygtrafikledningstjänst bedrivs. Av dessa flygplatser är 31 kommunala, fyra privata, 11 ägs av Swedavia och 10 hyrs av försvarsmakten.

I Europa finns det fem<sup>60</sup> länder som har öppnat för konkurrens inom flygtrafikledningstjänst. De konkurrensutsatta delarna omfattar i några fall bara enstaka flygplatser i respektive land.

Flygtrafikledningstjänst inkluderar bland annat tjänsterna flygkontrolltjänst (ATC) och lokal flyginformationstjänst (AFIS). Antalet giltiga certifikat för lokal flyginformationstjänst (AFIS) och flygkontrolltjänst (ATC) har bara förändrats lite under perioden 2009 – 2012<sup>61</sup>, vilket figur 4 visar.

Figur 4. Antal certifikat för AFIS och ATC 2009 – 2012



Källa: Transportstyrelsen. Statistiken är baserad på Transportstyrelsens faktureringsunderlag.

### 6.2.1 Hur utvecklas pris och kvalitet?

Efter liberaliseringen har ett antal flygplatser genomfört upphandlingar av flygtrafikledningstjänster. Upphandlingarna har vunnits av både Luftfartsverket och ACR AB. Ett resultat av konkurrensutsättningen är att t.ex.

<sup>60</sup> Sex stycken från och med 2014.

<sup>61</sup> Baseras på Transportstyrelsens faktureringsunderlag och således antalet fakturerade avgifter för respektive år.

Stockholm-Västerås, Trollhättan, Örebro och Växjö som har upphandlat flygtrafikledningstjänst har fått 25-30 procent lägre flygtrafikkostnader för flygplatsen och luftrummet brukare<sup>62</sup>.

Flygplatsinnehavaren finansierar en del av kostnaden för flygtrafikledningstjänsten och den andra delen utgörs av ersättning från undervägssystemet<sup>63</sup>. Kostnaden för tjänsten motsvaras av ca 10 procent av flygplatsens budget enligt Svenska regionala flygplatser AB.

Hur stor del av flygtrafikledningstjänstleverantörens ersättning som hanteras genom det gemensamma avgiftssystemet för undervägsavgifter är bland annat beroende av hur luftrummet kring flygplatsen är indelat och vilka tjänster som tillhandahålls. Till exempel gäller för några av enheterna att 75 procent av ersättningen härrör från systemet för undervägsavgifter.

Det gemensamma ersättningssystemet förutsätter att leverantören av flygtrafikledningstjänst har god likviditet, då leverantören kan få vänta på ersättningen i två – tre månader. Kravet på likviditet kan försvåra inträdet på marknaden genom att avtalsperioderna för ersättningsmodellen inte sammanfaller med avtalsperioden för leverantören och prestationsplanens<sup>64</sup> referensperiod.

Eftersom flygtrafikledningstjänst en route (eller på sträcka) vid kontrollcentralerna (ATCC Stockholm och ATCC Malmö) fortsatt bedrivs under monopol<sup>65</sup>, regleras lönsamhet och priser helt av målet om kostnadseffektivitet i prestationsplanen för flygtrafikfiktjänst. I prestationsplanen ligger krav på kostnadseffektiviseringar på ca 3,5 procent under perioden 2012-2014. Kraven på kostnadseffektivitet i prestationsplanen är tänkt att säkerställa kostnadskontroll i brist på konkurrens, men i de fall konkurrens kan påvisas är det inte effektivt att dessa delar ingår i systemet för undervägsavgifter. Konkurrensutsättningen av den lokala delen av flygtrafikledningstjänstmarknaden har inneburit att de fastställda kostnaderna för systemet för undervägsavgifter för perioden 2012-2014 är nästan två miljoner kronor lägre än vad de skulle uppgått till om ingen konkurrensutsättning skett.

<sup>62</sup> Källa: Sveriges Regionala Flygplatser AB (SRF) som ägs av Svenska Regionala Flygplatsförbundet (SRFF). De är ett samarbetsorgan för Sveriges icke-statliga flygplatser och ACR AB.

<sup>63</sup> Se vidare i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:153) om hantering av avgifter för flygtrafikfiktjänst. Läs mer om det gemensamma avgiftssystemet på <http://www.eurocontrol.int/articles/route-charges-system> och i Kommissionens förordning (EG) nr 1794/2006 om ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafikfiktjänster och 1191/2010 om ändring av förordning (EG) nr 1794/2006 om ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafikfiktjänster.

<sup>64</sup> Som en del i inrättandet av det Europeiska gemensamma luftrummet (Single European Sky) har ett prestations-system för flygtrafikfiktjänsten i Europa införts. Kommissionens förordning (EU) nr 691/2010 om ett prestationssystem för flygtrafikfiktjänster och nätverksfunktioner och om ändring av förordning (EG) nr 2096/2005 om gemensamma krav i fråga om tillhandahållande av flygtrafikfiktjänster reglerar utformningen av prestationssystemet. Vidare hanteras de ekonomiska mekanismerna i prestationsplanen i kommissionens förordning (EG) nr 1794/2006 om ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafikfiktjänster och 1191/2010 om ändring av förordning (EG) nr 1794/2006 om ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafikfiktjänster.

<sup>65</sup> Tjänsten bedrivs av Nordic Unified Air Traffic Control HB (NUAC) som är samägt av Luftfartsverket och Naviair Danmark.

### 6.2.2 Hur utvecklas produktionen och produktiviteten?

Under 2011 hade Luftfartsverket totalt 377 årsarbetare inom verksamhetsområdet lokal flygtrafikledningstjänst och 344 årsarbetskrafter under sista kvartalet 2012.<sup>66</sup> ACR AB hade totalt 32 årsarbetskrafter under 2012 och hyr in kompetens för att sköta personalfrågor och redovisning.

Minskningen av antalet anställda på Luftfartsverket kan troligen inte bara härröras till konkurrensutsättningen, utan det finns flera faktorer/händelser som har bidragit till utvecklingen, även i samband med delningen av Luftfartsverket och Swedavia reducerades antalet anställda inom Luftfartsverket.

För certifikat och behörighetsbevis för flygledare och AFIS-personal kan en nedåtgående trend skönjas, både vad gäller nyutfärdade och förnyade certifikat. Denna trend har dock pågått från tidigt 2000-tal och kan troligtvis inte direkt hänföras till liberaliseringen. Vad gäller den historiska trafikutvecklingen för de flygplatser<sup>67</sup> som idag har en annan leverantör av flygtrafikledningstjänst än Luftfartsverket, redovisar flertalet av de flygplatserna trendmässigt färre eller i huvudsak ett stabilt antal landningar under perioden 2006 – 2012.

Innan den lokala flygtrafikledningstjänsten var liberaliserad tillämpades en form av ”prisgruppstänk”. Varje enhet/flygplats fick tillhöra en viss grupp/kategori tillsammans med några andra ungefär jämförbara enheter.

När marknaden liberaliserades etablerades ett ”marknadspris”, det vill säga ett timpris för kostnaden att tillhandahålla personal med rätt kompetens för uppdraget (utrustning tillhandahålls av flygplatsen och det är också flygplatsen som ansvarar för underhåll samt för att byta ut befintlig utrustning). Det är öppethållning på flygplatsen som styr kontraktens värde, därtill kommer trafikmängd på flygplatsen, då detta styr antal positioner (till exempel antal flygledare) som krävs i tornet. I en upphandlingssituation blir idag därför varje torn behandlat på grundval av sina egna förutsättningar, såsom öppethållande och trafikmängd<sup>68</sup>.

### 6.2.3 Hur ser företagsutvecklingen ut?

Det konkurrensutsatta luftrummet i Sverige vid samtliga flygplatser omsatte 2011 enligt uppgift från Luftfartsverket 400 miljoner (ATC och AFIS), varav ca 50-60 miljoner kan hänföras till icke-statliga flygplatser (ATC) och 16 med certifikat med flyginformationstjänst (AFIS).

I Sverige finns det totalt 19 certifierade leverantörer av lokal flygtrafikledningstjänst, varav tre stycken med certifikat för flygkontrolltjänst. En leve-

<sup>66</sup> Luftfartsverkets årsredovisning 2011.

<sup>67</sup> Transportstyrelsens flygplatsstatistik omfattar alla svenska flygplatser där det bedrivs linjefart och/eller chartertrafik (statliga, kommunala och privata).

<sup>68</sup> Intervju med ACR AB 2012-11-29.

rantör är utnämnd att tillhandahålla flygtrafikledningstjänst (både ATC och AFIS) vid 34 civila och militära flygplatser och en annan är utnämnd till fyra civila flygplatser (ATC). En flygplats har valt att certifiera sig (ATC) och att anställa en egen flygledare.

Dessutom finns ett antal kommuner, kommunala företag och privata aktörer som bedriver AFIS vid flygplatser (16 stycken)<sup>69</sup>.

#### 6.2.4 Tillgänglighet, regelefterlevnad, säkerhet och miljö

Det finns EU-gemensamma krav för att få bedriva flygtrafikledningstjänster. Transportstyrelsen utövar tillsyn på leverantörerna avseende ekonomiska förhållanden och säkerhetsmässiga aspekter. Vad gäller tillsynen av eventuella utländska leverantörer som är verksamma på den svenska marknaden, ansvarar Transportstyrelsen för tillsynen av den svenska delen av företaget. Det certifikat som utfärdas av Transportstyrelsen gäller även i andra EU-länder. Därför är det troligt att marknaden för flygtrafikledningstjänst inte i huvudsak är en nationell marknad, utan en gemensam marknad för hela EU. Hittills har inte liberaliseringen resulterat i någon förändring med avseende på tillgängligheten. Verksamheterna följs kontinuerligt upp genom tillsyn och analys av händelserapporter och Transportstyrelsen har inte några indikationer på att flygsäkerheten skulle ha påverkats negativt.

Beträffande miljöaspekter kopplat till liberaliseringen av flygtrafikledningstjänstledning gör Transportstyrelsen bedömningen att det i skrivandets stund är för tidigt att kunna dra några slutsatser och konstatera några effekter. Utvecklingen inom området kommer dock att följas.

#### 6.2.5 Analys och behov av vidare insatser

I dag finns det tre svenska leverantörer av flygtrafikledningstjänst på marknaden.

Den sammanfattande bilden av marknaden är att den är relativt ny och de enskilda flygplatserna som har bytt leverantör har fått lägre kostnader som en följd av liberaliseringen.

Riksdagens tillkännagivande innebär en begränsning av marknadstillträdet och påverkar nuvarande tjänsteleverantörers möjligheter att utveckla sin verksamhet. Flertalet flygplatser som berörs har dålig lönsamhet och är beroende av stöd genom t.ex. driftbidrag för att upprätthålla trafik. Det finns ett behov att noga utvärdera konsekvenserna för dessa flygplatser och hur behovet av fortsatt stöd påverkas.

Den ersättningsmodell som används är komplex och förutsätter att en leverantör är likvid och klarar att bedriva sin verksamhet under ett antal måna-

<sup>69</sup> Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst SOU 2012:27.



der delvis utan ersättning. Systemet kan utgöra begränsning för nyetablerade företag, som ofta har begränsad likviditet. I ljuset av konkurrensutsättningen genomför Transportstyrelsen en studie i syfte att bland annat se över möjligheten att undanta Arlanda och Landvetter flygplats från systemet med avgifter för flygtrafiktjänst. Syftet med ett undantag är att öka flygplatsens självbestämmande av flygtrafikledningstjänst vad gäller bland annat avgiftsättning. Ett kriterium för att flygplatser kan undantas från systemet är att upphandling av flygtrafikledningstjänsten ska vara genomförd. Möjligheten att undanta Arlanda och Landvetter från systemet med avgifter för flygtrafiktjänst är dock avhängig den fortsatta utvecklingen efter riksdagens tillkännagivande.

Transportstyrelsen har tidigare identifierat problematiken med utbildningssystemet för flygledare som kan utgöra ett hinder för försörjning av flygledare till nya aktörer på marknaden för flygtrafiktjänster. Idag är det Luftfartsverket som beställer och finansierar grundutbildning av flygledare i Sverige genom systemet för undervägsavgifter. Detta innebär att även vad gäller finansiering av utbildning finns liknande eftersläpning som i den gemensamma ersättningsmodellen. Det finns också ett ökat tryck mot att tjänsterna ska bedrivas mer kostnadseffektivt inte minst mot bakgrund av de uttalade målen i prestationsplanen.

Transportstyrelsen kommer under hösten 2013 prioritera att:

- följa upp utvecklingen på marknaden för flygtrafikledningstjänst nationellt och internationellt och särskilt utvärdera konsekvenserna av riksdagens tillkännagivande för berörda flygplatser och tjänsteleverantörer.
- utreda möjligheterna att bland annat undanta Arlanda och Landvetter flygplats från systemet för avgifter för flygtrafiktjänst.

Regeringen bör enligt Transportstyrelsens uppfattning överväga att:

- ge Transportstyrelsen i uppdrag att dels övervaka utvecklingen när det gäller tillträde till infrastruktur, system och metoder m.m. och vid behov föreslå proportionerliga åtgärder utifrån sitt uppdrag som explicit marknadsövervakare samt dels ansvara för en nationell bedömning av behov av flygledarutbildning.

Det är även troligt att Transportstyrelsen behöver utveckla sina kunskaper om upphandlingsförfarandet kring flygtrafikledningstjänster<sup>70</sup>, i samarbete med Konkurrensverket.

---

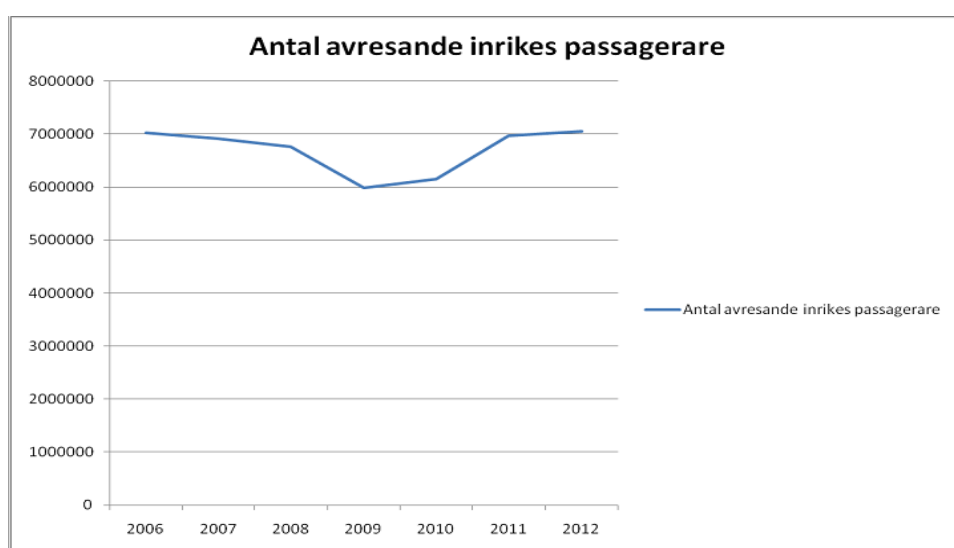
<sup>70</sup> Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

### 6.3 Marknaden för inrikesflyg

Det svenska inrikesflyget har genomgått ett antal förändringar sedan början av 1980-talet. Först expanderade inrikesflyget kraftigt från 3,2 miljoner passagerare 1980 till 8,7 miljoner 1990. Under efterföljande år 1991 – 2000, minskade antalet passagerare till följd av bland annat introduktionen av X2000 och införandet av moms på persontransporter. År 1992 genomfördes även liberaliseringen<sup>71</sup>.

Antalet inrikespassagerare har minskat kontinuerligt fram till 2009, för att efter år 2010 öka svagt, se figur 5.

Figur 5. Antal avresande inrikes passagerare 2006 – 2012



Källa: Transportstyrelsen

#### 6.3.1 Hur utvecklas pris och kvalitet?

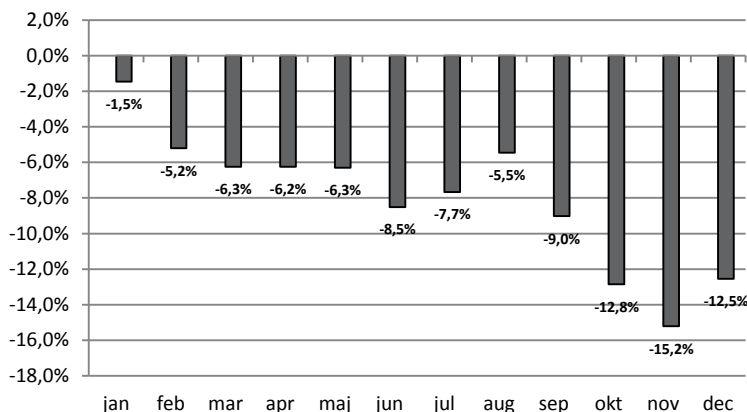
Transportstyrelsen följer sedan ett antal år tillbaka biljettprisutvecklingen på aggregerad nivå. Uppgifterna kommer från flertalet av de bolag som bedriver inrikestrafik<sup>72</sup>. De data som samlas in är dels respektive bolags genomsnittspris och dels antalet försålda biljetter. Uppgifterna vägs samman och publiceras som förändringstal gentemot motsvarande månad året innan. Förändringarna per månad 2011 jämfört med året innan visas i figuren nedan. Som framgår har det varit relativt kraftiga minskningar under året. Biljettpriserna har följts upp till och med 2011 av Transportstyrelsen, som ett komplement till SCB:s statistik som visat sig inte vara helt tillförlitlig i förhållande till utvecklingen på marknaden. Vad Transportstyrelsen erfar mäter SCB enbart privatresenärpriser för ett fåtal flygbolag. Transportstyrelsen ska

<sup>71</sup> Beskrivs bland annat i Transportstyrelsen rapport om inrikesflygets förändringar – trender och behov (inget rapportnummer på rapporten).

<sup>72</sup> Alla stora bolag ingår.

återuppta aktiviteten med insamling av biljettpriser för olika resenärskategorier från de stora flygbolagen på marknaden.

Figur 6. Biljettprisförändring under 2011, jämförelse med samma månad föregående år



Källa: Transportstyrelsen

Beträffande punktlighet kan konstateras att de bolag som flyger inrikestrafik i Sverige genomför minst 84 procent av sina flygningar i tid (med 15 minuters ankomstpunktlighet) under 2012.<sup>73</sup> SAS redovisar att under 2012 genomfördes 87,91 procent av alla flygningar i tid och under 2011 var motsvarande andel 88,22 procent<sup>74</sup>.

### 6.3.2 Hur utvecklas produktionen och produktiviteten?

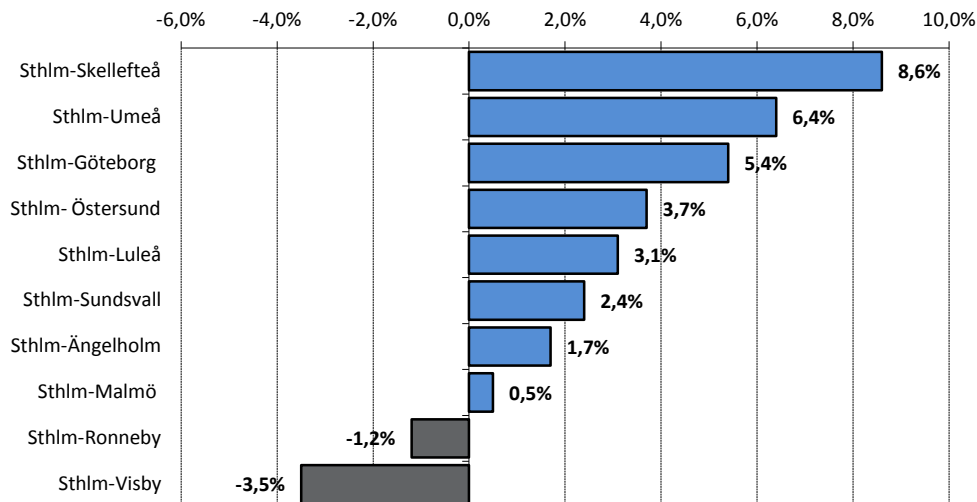
Antalet anställda i svenska bolag som är/var verksamma på den svenska inrikesflygmarknaden har minskat med ungefär 16 procent 2006 – 2011. Utbudet i form av antal flygstolar har minskat medan den genomsnittliga kabinfaktorn har ökat.

Under 2012 uppgick antalet inrikespassagerare på de svenska trafikflygplatserna till drygt 7 miljoner. Jämfört med året innan innebär det en volymökning med 1,4 procent. På de största linjerna (i fråga om antal passagerare) kan konstateras stora relativa ökning under 2012, se figur 7.

<sup>73</sup> Till exempel [www.flightstats.com](http://www.flightstats.com).

<sup>74</sup> [http://www.sas.se/Om\\_oss/Punktligket/](http://www.sas.se/Om_oss/Punktligket/).

Figur 7. Relativ förändring på de 10 passagerarmässigt största inrikessträckorna 2012



Källa: Transportstyrelsen

På hälften av de svenska trafikflygplatserna minskade antalet passagerare under 2012.

Vad gäller den totala relativa ökningen mellan 2011 och 2012 (inrikes- och utrikespassagerare), ökade passagerarantalet på bland annat flygplatserna i Pajala, Kiruna, Örebro och Malmö. Sämst har utvecklingen varit på Kristianstad flygplats med närmare 40 procent färre passagerare jämfört med 2011.

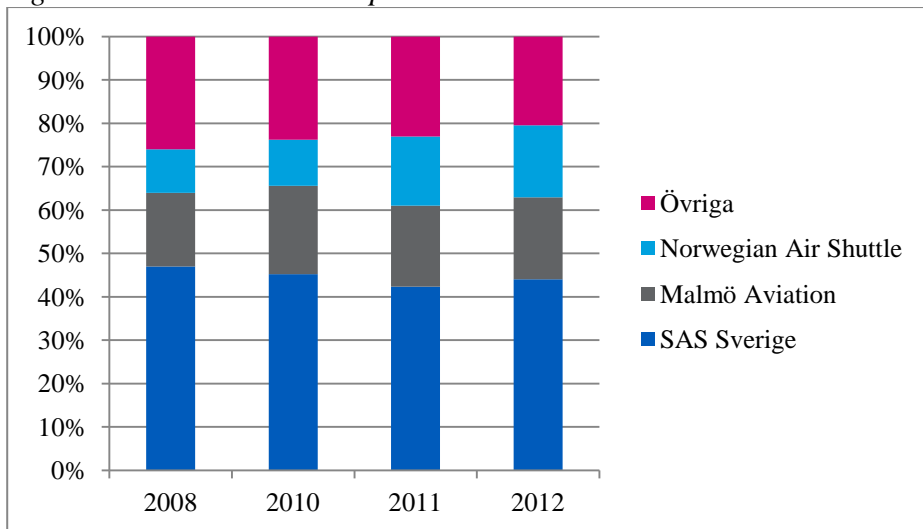
Under perioden 2006 – 2012 ökade antalet utbudna stolar inom inrikes- trafik med närmare två procent. Mellan åren 2011 och 2012 minskade antalet utbudna flygstolar i inrikestrafiken med ungefär 0,2 procent, vilket motsvarar 18 250 stolar.

### 6.3.3 Hur ser företagsutvecklingen ut?

Det finns idag sju operatörer som bedriver inrikes passagerartrafik, två av dessa är utländska bolag.

Norwegian har ökat sin marknadsandel från ca 10 procentenheter under 2008 till 16,6 procent 2012. SAS andel minskade med 2,9 procentenheter under samma period, men har ökat sin andel något mellan åren 2011 och 2012. Motsvarande för Malmö Aviation är en ökning med 1,9 procentenheter. För övriga flygbolag var minskningen i snitt 5,5 procentenheter (se figur 8).

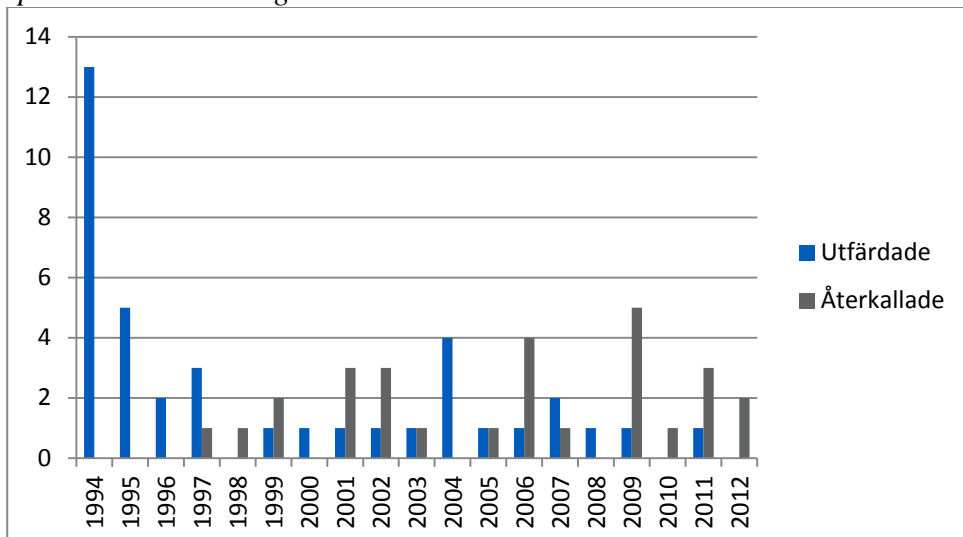
Figur 8. Marknadsandelar i procent 2008 – 2012



Källa: Transportstyrelsen

I samband med lågkonjunktur är finansiella problem hos operatören den vanligaste anledningen till återkallande av operativa licenser. I figur 9 visas antal utfärdade och återkallade operativa licenser mellan åren 1994 och 2012. Trenden ur ett långsiktigt perspektiv är tydlig; antal utfärdanden blir färre och antal återkallanden fler.

Figur 9. Antal utfärdade och återkallade operativa licenser för flygoperatörer inom kategori A<sup>75</sup> 1994 – 2012



Källa: Transportstyrelsen

<sup>75</sup> Sammanställningen avser enbart operatörer som faller inom kategori A, dvs. flygföretag med luftfartyg vars högsta tillåtna startmassa är 10 ton eller mer och/eller har 20 säten eller fler.

#### 6.3.4 Tillgänglighet, regelefterlevnad, säkerhet och miljö

En allt större andel av inrikes lufttransporter bedrivs av utländska flygbolag. För dessa flygbolag har respektive lands myndighet tillsynsansvar, precis som Transportstyrelsen har ansvar över de svenska flygbolagen. Transportstyrelsen kan genomföra rampinspektioner och kontrollera utländska luftfartyg genom att se till att uppställda krav följs. Eventuella brister påtalas åt den ansvariga myndigheten i utlandet som kan vidta åtgärder. För att upprätthålla en fortsatt hög flygsäkerhet krävs ett fördjupat samarbete mellan nationella myndigheter inom EU samt mellan de nationella myndigheterna och den europeiska luftfartsmyndigheten, EASA.

Sex månader efter City Airlines och Skyways Express konkurs kunde man notera ett bortfall på ca 30 procent av de tidigare flygförbindelserna (16 av 52 flygförbindelser).

Tillgängligheten inom Sverige blev särskilt uppmärksammat i samband med att SAS under slutet av 2012 uppvisade problem med lönsamheten. SAS står för en betydande andel av den svenska luftfarten (44 procent av inrikesmarknaden och nästan 21 procent av utrikesmarknaden). De orter där ett flygbolag är enda operatören, eller står för en betydande andel av trafiken drabbas hårt av en nedläggning inte minst i de fall där det inte heller finns alternativa transportmedel som kan ersätta trafiken.

Beträffande miljöaspekterna utreder Transportstyrelsen för närvarande möjligheten att utveckla ett bullerindex för svenska trafikflygplatser. Genom detta index skulle det kunna bli möjligt att följa bullerutvecklingen både med avseende på inrikes- och utrikesflyget.

#### 6.3.5 Analys och behov av vidare insatser

Sammantaget visar utvecklingen de senare åren att det totala antalet operatörer har minskat och att utländska operatörer träder in på den svenska inrikesflygmarknaden och tar marknadsandelar.

Fler personer transporterar sig med flyg idag, ändå har lönsamheten försämrats och konkurrensen har hårdnat. Så väl omsättningen per anställd som nettoresultatet i förhållande till omsättning har försämrats för de svenska flygbolagen på aggregerad nivå. Antal flygstolar i relation till antal anställda är fler idag än för ca fem år sen och antalet utfärdade svenska operativa licenser har minskat under en tioårsperiod.

Den framtida utvecklingen karaktäriseras av färre Sverigebaserade tillståndshavare (den svenskkontrollerade luftfarten minskar stadigt) och fortsatt konsolidering på marknaden till följd av ökad konkurrens och internationalisering. Utvecklingen går också mot en mer splittrad verksamhet, där flygbolagen väljer att fördela sin verksamhet och sina tillstånd över flera länder

där kostnaderna för att driva verksamheten är lägre än i Sverige. Transportstyrelsen har inte något tillsynsansvar för icke-svenska bolag som verkar på den svenska marknaden för inrikesflyg. Det innebär att myndigheten är i större omfattning beroende av utländska myndigheters uppföljning för att Transportstyrelsen fortsatt ska kunna bevaka marknadsutvecklingen i Sverige.

Under hösten 2012 tillsattes en utredning av Transportstyrelsen för att undersöka förutsättningarna för svenska flygbolag att bedriva flygverksamhet mot bakgrund av att de senaste åren har präglats av lågkonjunkturer, naturkatastrofer och ekonomier i obalans. Det råder hård konkurrens bland flygbolagen, vilket resulterar i konsolideringar såväl som konkurser av mindre och större flygbolag. För de svenska flygbolagen har konkurrensen ökat i takt med att utländska bolag söker sig till den svenska marknaden. Under de senaste åren har ett antal svenska flygbolag gått i konkurs och fått lägga ner sin verksamhet. Dessutom tappar svenska flygföretag marknadsandelar både på inrikes- och utrikesmarknaden, vilket kan tyda på att svenska flygbolag har sämre förutsättningar än flygbolag från andra länder.

För att få en bild av hur de svenska flygbolagen upplever situationen på marknaden har Transportstyrelsen genomfört intervjuer under 2012 med sju svenska flygbolag med regelbunden kommersiell passagerartrafik som innehar en stor operativ licens. De berörda flygbolagen stod under 2011 för i princip all passagerartrafik som utfördes av svenska flygbolag på in- respektive utrikesmarknaden. Intervjuerna resulterade i kunskap om de hinder som företagen ser för sin verksamhet, men även i idéer kring hur man kan underlätta för aktörerna på luftfartsmarknaden. Några områden som flygbolagen belyste var bland andra att skillnaderna i hur enskilda flygbolag och medlemsländer tolkar och efterlever EU-regler upplevs som stora, att en gemensam och närmare dialog mellan branschen, berörda myndigheter och departement är önskvärd samt att det saknas en helhetssyn vad gäller de totala avgifterna för flygbolag. Resultatet från intervjuerna kommer att omhändertas i Transportstyrelsens fortsatta arbete med marknadsövervakning.

Luftfartsmarknaden är förknippad med höga investeringskostnader och inte sällan stora affärsrisker. Den jämförelsevis höga stämpelskatten för in-teckningar i luftfartyg försvårar nyinvesteringar i Sverige av till exempel mer miljövänliga luftfartyg och innebär att det är mindre attraktivt att etablera och driva verksamhet i landet.

Transportstyrelsen kommer under hösten 2013 prioritera att:

- återuppta uppföljningen av biljettpriserna som komplement till SCB:s statistik

- följa utvecklingen på marknaden vad gäller, marknadsandelar, flygbolagens lönsamhetsutveckling och förutsättningarna i övrigt för flygbolagen särskilt med avseende på att svenska flygbolag tappar i konkurrenskraft
- påbörja en analys av konsekvenserna på marknaden av att flygbolag flaggar ut hela eller delar av sin verksamhet till andra länder
- påbörja en analys av det samlade avgiftsuttaget och den samlade kostnadsbilden för ett antal marknadssegment

Regeringen bör enligt Transportstyrelsens uppfattning överväga:

- att se över stämpelskatten för inteckningar i luftfartyg

Transportstyrelsen välkomnar också det arbete som pågår för att Sverige ska ansluta sig till Kapstadskonventionen<sup>76</sup>. En anslutning stärker finansiärens rättigheter och gynnar både finansiärer och gäldenärer genom att lägga grunden för en effektiv och trygg finansiering.

---

<sup>76</sup> Kapstadskonventionen antogs 2001 och dess luftfartsprotokoll trädde i kraft 2006. Genom Kapstadskonventionen skapas ett internationellt register där rättigheter registreras. Konventionen öppnar för möjligheten att skriva in luftfartygsmotorer separat vilket idag inte är möjligt enligt svensk rätt. Konventionen innehåller också regler om vilka rättsmedel en finansiär får ta till när en gäldenär inte betalar.



## 7 Sjöfartsmarknaden

Sjöfarten är liksom luftfarten i hög grad internationell och styrs av internationella överenskommelser. Fortfarande präglas sjöfarten av flera nationella särregleringar, harmoniseringen inom EU har inte nått lika långt som på luftfartsområdet utan de olika medlemsstaterna har i flertalet fall olika regleringar som leder till diversifierade förutsättningar för verksamma inom näringen. Trafikanalys<sup>77</sup> pekar på ett antal förhållanden som inverkar på svenskflaggad sjöfarts internationella konkurrenssituation. Det handlar om skatteregler, bemanningsregler, sjöfartsstöd, administrationskostnader, finansieringsstöd samt forskning och utveckling.

### 7.1 Utvecklingen på sjöfartsmarknaden

I februari 2013 presenterades regeringens handlingsplan för att stärka svensk sjöfartsnärings konkurrenskraft. Några exempel är utökat sjöfartsstöd, ökade anslag till sjöfartsforskning, inre vattenvägar, ökad delegering till klassningssällskap, utredning om transporternas kostnadsansvar, stöd till TEN-T projekt (Trans European Network – Transport), regelförenklingar och fortsatt arbete mot en maritim strategi. Sjöfartsstödet innebär att svenskflaggade fartyg i internationell trafik kan kompenseras för skatter och arbetsgivareavgifter för alla ombordanställda. År 2001 utvidgades stödet till att förutom lastfartyg även omfatta passagerarfartyg och 2013 beslutade riksdagen att sjöfartsstödet även ska omfatta fartyg som är anpassade för särskilda funktioner (till exempel kabel- och rörlägningsfartyg, kranfartyg, forsknings- och mätfartyg).

Sverige har hittills inte infört *tonnageskattesystemet*. Tonnageskatten baseras på fartygens intjäningsförmåga då den beräknas på fartygens nettotonnage. Regeringen har tillsatt en utredning för att analysera möjligheten att införa ett system med tonnageskatt i Sverige. Utredaren ska lämna förslag till ett heltäckande system för tonnageskatt, se över andra befintliga stöd för sjöfartsnärings och vid behov lämna förslag till ändringar av befintliga stöd för sjöfartsnärings. Uppdraget ska redovisas november 2014.

Trafikanalys har ett regeringsuppdrag att, med hjälp av Transportstyrelsen och Sjöfartsverket, analysera konsekvenserna av det reviderade *svaveldirektivet*. Uppdraget omfattar bl.a. att analysera konsekvenser i termer av nya transportmönster för sjöfart och för andra trafikslag till följd av förändrade energipriser. Svaveldirektivet är, ur ett marknadsperspektiv, framförallt intressant då det kan påverka och få effekter i form av överflyttning av gods till väg/järnväg.

---

<sup>77</sup> Trafikanalys – Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation 2012. Rapport 2013:1.

Regeringen har påbörjat arbetet med att införa EU:s regelverk om *inre vattenvägar* i svensk lagstiftning. Med det nya regelverket på plats skapas förutsättningar för att utveckla en för Sverige ny typ av sjötransporter. Transportstyrelsen ansvarar för det tekniska regelverket och utförandet av föreskrifter vid framtagande av direktivet. Det finns en osäkerhet angående konsekvenserna av regelverket bland de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKTm) och kollektivtrafikoperatörer avseende förutsättningarna för att bedriva kollektivtrafik med dagens flotta. Exempelvis påtalar Västra Götalandsregionen att det finns en potential (tillräckligt underlag) att vissa relationer kan utnyttja vattnet mer om hastigheten medger en rimlig restid för arbetspendling, men samtidigt innebär direktivet utökade krav på kollektivtrafik på vatten i form av säkerhetskrav med mera. Sverige har inte anpassat fartygen i lika stor utsträckning som i övriga Europa, vilket under en anpassningsperiod medför ökade kostnader.

Allt fler fartyg flaggas ut från Sverige (svenska rederier registrerar sina fartyg i andra länder, framförallt Danmark). Enligt Trafikanalys har andelen svenskflaggade fartyg i den svenskkontrollerade flottan minskat från ca 40 procent till 28 procent under perioden 2006-2011. Mätt i kapacitet har den svenskflaggade flottans andel minskat från ca 20 procent år 2006 till 13 procent år 2011, se tabell 1 nedan.

Tabell 1. Svenska handelsflottans utveckling 1 jan 2011 – 1 jan 2012

	1 jan 2011	1 jan 2011	1 jan 2012	1 jan 2012
	Svensk flagg	Svensk kontroll	Svensk flagg	Svensk kontroll
Antal fartyg större än 100 bt	396	839	375	827
Tonnage, fartyg, större än 100 bt	4,1 milj bt	12,3 milj bt	3,8 milj bt	13,2 milj bt
Antal fartyg, större än 300 bt	174	523	i.u.	i.u.
Tonnage, fartyg, 300 bt	3,3 milj bt	9,1 milj bt	i.u.	i.u.
Antal fartyg, större än 1 000 bt	137	482	i.u.	i.u.
	115	301	99	307
Tonnage, fartyg större än 1 000 bt	3,3 milj bt	9,1 milj bt	i.u.	i.u.
	1,2 milj dvt	5,6 milj dvt	1,1 milj dvt	6,4 milj dvt

Källa: Trafikanalys. Bt: Bruttodräktigheten baseras på fartygets totala inneslutna volym. Dvt: dödviktston visar vikten av den last som ett fartyg kan bära.

Trenden mot allt större fartyg har inte visat sig i ökning av det samlade tonnaget på fartyg med svensk flagg (mätt i dödvikt, dvt). Mätt i dödviktston har den svenskflaggade flottan minskat med 38 procent under perioden 2008 till 2011 samtidigt som dödvikten på den svenskkontrollerade utlandsflaggade flottan har ökat. Den samlade kapaciteten på den kontrollerade

flottan steg från 14,7 miljoner dvt till 15,2 miljoner dvt från 2008 till 2011. (Sjöfartens utveckling 2011, Sjöfartsverket). Det svenskkontrollerade tonnaget har med andra ord ökat något under de senaste åren (Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation 2013, Rapport 2013:1, Trafikanalys).

Antalet fartyg i svensk regi, det vill säga svenskflaggade och inhyrda exklusive uthyrda, har minskat med omkring 5 procent under perioden 1997-2011 medan antalet svenskflaggade fartyg har minskat med omkring 10 procent se tabell 2.

Tabell 2. Antal fartyg ( $\geq 100$  bt) i svensk regi

	1997	2002	2007	2011	Förändring 1997-2011, %
Svenskflaggade	447	410	428	402	-10%
+inhyrda fartyg	222	199	441	504	127%
- uthyrda fartyg	98	90	164	361	268%
=Fartyg i svensk regi	571	519	705	545	-5%
Andel svensk flagg	78%	79%	61%	74%	-5%

Källa: Trafikanalys

Transportstyrelsen har påbörjat uppbyggnaden av marknadsövervakningen inom sjöfartsområdet. Ett utvecklingsarbete har inletts för att identifiera statistikbehov och säkerställa statistik tillgång för de marknadssegment som myndigheten kommer att övervaka och där statistik saknas.

## 7.2 Marknaden för hamnar och hamntjänster

Sjöfartsverket innehar trafikdata för drygt 100 hamnar i landet varav 24 hamnar ingår i det transeuropeiska nätet (TEN-T). Beträffande hamnarna är de flesta kommunalt ägda och drivs antingen i förvaltningsform eller som ett kommunalt AB. Utförarna av hamntjänster är antingen ett eget kommunalt bolag eller en privat aktör. Rederierna har ofta egna anläggningar i hamnen. All lotstjänst sköts av Sjöfartsverket. I Sverige är det vanligast att hamnbolagen äger "superinfrastrukturen" det vill säga fasta anläggningar, kajer och mark medan utrustning som kranar, truckar m.m. ägs av operatören som sköter terminaldriften.

Det finns ingen reglering avseende hamnverksamheten, men för att bedriva hamnverksamhet med fartyg större än 1350 brutto krävs tillstånd från länsstyrelsen.

VTI lyfter i en studie<sup>78</sup> fram att positiva effekter av en liberalisering bör ställas i relation till kostnaderna av att skapa följeregler som exempelvis finansiering av hamnar och anslutande infrastruktur. Konsekvenserna av en snedvriden konkurrens mellan företag/geografiska marknader bör därmed ses ur ett nytto-kostnadsperspektiv.

<sup>78</sup> Inge Vierth, VTI rapport 672, utgivningsår 2010, Samhällsekonomiskt underlag för hamnpolitiken.

Antalet anlöp med passagerarfartyg utgör ca 75 procent av alla anlöp och dessa har minskat med ca 12 procent mellan 2002 och 2012. Mellan 2011 och 2012 minskade antal antalet anlöp med passagerarfartyg med ca 8 procent.

Bland godsfartygen har torrlastfartygen flest anlöp (ca 11 000 år 2012) och den kategorin har minskat mest under perioden 2002 -2012. Vad gäller antal anlöp med containerfartyg har dessa ökat. Även antalet anlöp av kemitan- kers ökade svagt under 2012. Antalet anlöp med oljetankers minskade dock under 2012 i jämförelse med 2011. Under perioden 2003–2012 har antalet anlöp för oljetankfartygen minskat med ungefär 18 procent, medan antalet svenska anlöp med bulkfartyg har varit relativt stabilt under motsvarande period.

Näringsdepartementet tar för närvarande fram förslag till lagändringar för att ge kommuner och landsting rätt att lämna bidrag till anläggande av all- män farled, djup och kajer. Förslaget innebär att de befogenheter som kom- muner och landsting har att lämna bidrag till byggande av statliga vägar och järnvägar utvidgas till att även omfatta viss sjöfartsinfrastruktur samt möj- liggöra medfinansiering i närliggande kommuner. Beträffande investeringar i hamninfrastruktur ligger ansvaret på både lokal och nationell nivå. Om kommunen investerar för mycket i hamnkapacitet kan statens investeringar i den anslutande infrastrukturen leda till felallokeringar. Ansvarsfördelningen riskerar att leda till att nationella intressen underordnas lokala när nationellt viktiga infrastrukturbeslut fattas lokalt. EU-kommissionen tar för närvaran- de fram förslag om nya riktlinjer om statligt stöd till hamnar.

I Sverige är det oftast ett stuveribolag per hamn. I Göteborgs hamn finns det flera bolag som lastar och lossar. Det har tidigare utretts om det råder miss- bruk av monopolställning i de svenska hamnarna, men en utredning från 2007 konstaterade att så inte är fallet<sup>79</sup>. Även om det exempelvis bara finns ett stuveribolag i Helsingborg så finns det flera närliggande hamnar redarna kan vända sig till. EU-kommissionen har vid två tillfällen (2003 och 2006) föreslagit ett hamndirektiv som skulle innebära en öppning av monopolen i hamnarna för konkurrens. Båda gångerna röstade EU-parlamentet ner för- slagen. Det senaste förslaget innebar att hamnarna skulle få konkurrensut- sätta hamntjänsterna om de ville. Kommissionen presenterade i slutet av maj 2013 ett förslag till förordning om inrättande av en ram för tillträde till marknaden för hamntjänster och för finansiell insyn i hamnar. Förslaget innebär i stora drag att hamntjänster ska upphandlas och att oberoende till- synsorgan ska ges möjlighet till finansiell insyn samt att hamnledningen ska samråda med berörda parter inför fastställande av hamninfrastrukturavgifter. Några medlemsstater har uttryckt visst tveksamhet till att reglera med en

---

<sup>79</sup> Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet, SOU 2007:58

förordning och den svenska regeringens samlade bedömning kring förordningsförslaget är att det är tveksamt om en reglering överhuvudtaget bör införas åtminstone i de delar som avser gemensamma avgiftsprinciper som förslaget bland annat föreslår. Det är även med hänsyn till befintlig svensk lagstiftning tveksamt om förordning är den rätta formen<sup>80</sup>.

En annan aktuell fråga är koncessionsavtalens utformning av terminaloperationen. Hamnförvaltningen äger och sköter marken, kajer och övriga fasta anläggningar medan terminaldriften kan läggas ut på operatörer enligt avtal. EU-kommissionen utreder nu hur långa dessa avtal får vara och eventuell lagstiftning kring upphandlingsprocedurer (upphandling i konkurrens). Kommissionens avsikt är att de ska gälla i 25 år. I förslaget ses möjligheten till förlängning över då det påverkar operatörens vilja att investera i utrustningar med höga investeringskostnader såsom en ny kran.

### 7.2.1 Hur utvecklas pris och kvalitet?

De tre viktigaste kriterierna när transportköparen väljer en transportlösning är pris, transporttid och punktlighet. Transportköparen värderar pris och kvalitet (såsom punktlighet, tillförlitlighet etcetera) olika beroende på bransch, trafikslag, företagsstorlek, tidigare erfarenhet med mera.<sup>81</sup> Enligt Sveriges hamnar<sup>82</sup> är förmågan att leverera i tid och hålla hög tillgänglighet viktigare än pris utifrån kundens egna prioriteringar<sup>83</sup>. Att kvalitet värderas högt innebär att hamnarna fokuserar på att utveckla service och erbjuda nya tjänster. Hamnen sätter hamnavgiften själv och eventuell miljödifferentering. Ett 30-tal hamnar har infört avgiftsreduceringar för begränsningar av svaveloxidutsläpp till luften och ett 20-tal har gjort motsvarande för utsläpp av kväveoxid.

Sverige förefaller vara totalt sett dyrare än många andra länder<sup>84</sup>. Detta medför, enligt intervju med Sveriges hamnar, att man inte trafikerar Sverige om det inte är nödvändigt utan väljer istället en annan hamn, lastar om till tåg eller lastbil alternativt kör med matartrafik med mindre fartyg. Transportstyrelsen bedömer därför att det kan vara intressant att se över farledsavgifterna i Sverige i ett internationellt perspektiv genom att belysa det totala avgiftsuttaget i något eller några jämförbara länder.

---

<sup>80</sup> 2012/13:FPM128.

<sup>81</sup> I en litteraturgenomgång av VTI (Källa: Kartläggning av godstransporterna i Sverige, Inge Vierth, VTI rapport 752, utgivningsår 2012) har transportköparens kriterier avseende transportval studerats.

<sup>82</sup> Källa: Hamnen i det svenska samhället, maj 2011, Sveriges hamnar.

<sup>83</sup> Sveriges hamnar baserar sitt antagande på Postens undersökning "Vardagslogistik" från 2007 där en undersökning görs utifrån vilka faktorer som är viktiga när kunder väljer en logistikleverantör.

<sup>84</sup> Källor: Trafikanalys rapport "Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation 2013". Rapport 2013:1 samt intervju med Sveriges hamnar.

### 7.2.2 Hur utvecklas produktion och produktiviteten?

Godsomsättningen i svenska hamnar uppgick år 2011 till 177 miljoner ton. Det är stor skillnad mellan hamnarna beroende på inriktning av lasttyp. Hanterade godsvolymer utifrån lasttyp visas i tabellen nedan. De stora hamnarna inom EU konkurrerar om direktanlöp från oceangående containerfartyg och omlastning för vidaretransport. För att stora operatörer ska vara intresserade krävs betydande volymer. För Göteborgs hamn som står för 65 procent av containertrafiken till Sverige kommer den huvudsakliga konkurrensen från andra trafikslag snarare än från övriga svenska hamnar.

Tabell 3. Hanterade godsvolymer i svenska hamnar, utrikes och inrikes trafik, fördelade efter lasttyper, kvantitet i 1000-tal ton

Lossade och lastade varor	Godsomsättning		Klassificering av lasttyper
	2010	2011	
Flytande bulk	67 114	62 403	flytande fas, råolja, oljeprodukter, övrig flytande bulk
Torr bulk	32 748	31 833	malm, kol, jordbruksprodukter, övrig torr bulk
Containrar	12 942	13 961	framförallt 20 och 40 fot
Roro-enheter, varav:	44 175	45 737	självgående: lastfordon för godstransporter med eller utan släpvagnar. Import och export av motorfordon. Levande klövdjur. Andra mobila enheter. Ej självgående: släp- och påhängsvagnar utan dragfordon. Jordbruks- och industrivagnar utan dragfordon. Järnvägsvagnar utan dragfordon etc.
lastbil, släp, påhängsvagn	37 909	35 942	
järnvägsvagnar	1 923	1 764	
övriga roro-enheter	6 310	6 064	
Annan last	22 600	23 159	Annan last, t ex skogsprodukter, järn- och stålprodukter.
Total	179 579	177 093	Statistiken avser Sveriges alla godshamnar

Källa: Sjöfartens bok, Svensk sjöfarts tidning, 21 sept. 2012.

Knappt 27 miljoner passagerare reser till och från Sverige årligen med fartyg. Resor mellan Sverige och Danmark är i majoritet, se tabell 4.

Tabell 4. Utrikes passagerartrafik över svenska hamnar 2011, andel passagerare per linje<sup>85</sup>

Sverige – Danmark	11 048	41 %
Sverige – Finland	9 194	34 %
Sverige – Tyskland	2 027	8 %
Övriga	4 531	17 %
Totalt	26 800	100 %

Källa: Sveriges hamnar, Hamnen i det svenska samhället, 2011

Av den totala volymen för anlöpande fartyg står färjorna för 85 procent. Nedgången av godsvolymer i hamnarna 2008-2009, vände upp igen under 2010 och utvecklingen under 2010 var snabbare än förväntat. En stor del av nedgången 2009 (13 procent) återhämtades. Godsvolymer vände sedan nedåt i mitten av 2011 i samband med finanskrisen i Europa, vilket innebar att volymerna sjönk med tre procent mellan 2010 och 2011. Statistik över fördelningen efter lasttyper visar att den största minskningen har skett inom flytande bulk och att containertrafiken har ökat mest mellan åren 2010 och 2011. Antalet fartygsanlöp under 2011 var i stort sett oförändrat, vilket förklaras av en lägre fyllnadsgrad i fartygen samtidigt som servicen i de kontraktbundna transporterna samt färjetrafiken upprätthölls.

Hamnarnas verksamhet omfattar ett stort antal aktörer, till exempel avlastare, befraktare, skeppsmäklare, bogserbåtar, båtmän, hamnförvaltning, hamnagent, linjeagent, lots, speditör, stuveri, Tullverket och sysselsätter omkring 4 300 personer<sup>86</sup>. Hamnarna har tillsammans med kunderna drivit förändringar för att öka effektiviteten i alla transportled. Till exempel har den ökade ”containeriseringen” (gods som tidigare lastats som bulk lastas nu i container) lett till ökade möjligheter för intermodal trafik. En annan förändring är ”dry ports”, där hamnterminaler etableras i inlandet med direkta tågförbindelser till hamnar för att möjliggöra effektiva transportkedjor och omlastning och detta innebär att hamnarna kommer närmare kunderna. Industrier har kortat transportvägarna genom att till exempel etablera hamnära anläggningar.

### 7.2.3 Tillgänglighet, regelefterlevnad, säkerhet och miljö

Det kommande reviderade *svaveldirektivet* innebär att anpassningar i bränslesystem behöver göras. I samband med en förnygring av fartygsflottan och att alltfler rederier sannolikt anpassar fartygens bränslesystem till flytande naturgas (LNG) så finns det ur hamnarnas perspektiv intresse för att investera i LNG-terminaler. Investeringskostnaderna är höga, och har betydelse för hamnens konkurrenskraft. Kostnaderna slår hårdare mot mindre hamnar

<sup>85</sup> Sjöfartens bok, Göteborg 2012.

<sup>86</sup> Hamnen i det svenska samhället, Sveriges Hamnar, maj 2011.

som inte har samma möjlighet till statlig medfinansiering som de hamnar som utgör noder i TEN-T.

EU-direktivet 2000/59 lägger grunden för den svenska lagstiftningen som reglerar hamnarnas mottagning av avfall. Enligt direktivet ska fartygen avlämna sitt avfall i varje hamn, men har möjlighet att behålla avfallet till nästa hamn om de har tillräcklig lagringskapacitet. Hamnarna ska ta emot 1/3 av avfallet enligt en generell avgift eller no-special-fee som sätts av hamnen och får differentieras efter fartygstyp, kategori och storlek (bruttoton) så länge avgiftssystemet är rättvist, transparent och inte innebär att avgiften är kopplad till mängden avfall. Resterande mängder har hamnen rätt att ta betalt för. Utöver EU-direktivet har HELCOM-länderna enats kring en rekommendation enligt vilken fartygen ska lämna allt avfall och betala enbart generell avgift. Sverige har infört rekommendationen, medan flera andra östersjöländer har mildrat skrivningen avseende vilka mängder som måste tas emot inom den generella avgiften. Detta har blivit en konkurrensnackdel för svenska hamnar eftersom fartyg spar sitt avfall ombord och lämnar i svenska hamnar, istället för att lämna i övriga EU-hamn.

Även om hamnarna inte får ta ut en specifik avgift för avfallsmottagningen har de rätt att se till att de genom sina generella avgifter får kostnads-täckning. Den generella avgiften sätts av hamnen och får differentieras efter fartygstyp, kategori och storlek (bruttoton) så länge avgiftssystemet är rättvist, transparent och inte innebär att avgiften är kopplad till mängden avfall. Hamnarna har svårt att beräkna avgiften så att den ger kostnads-täckning eftersom vissa fartyg utnyttjar no-special-fee systemet, och andra sköter sig. Skulle hamnarna höja den generella avgiften för alla fartyg ger det en konkurrensnackdel för de svenska hamnarna gentemot andra länders hamnar och av den anledningen tar svenska hamnar emot avfall till en generellt lägre avgift än övriga hamnar i Europa. I praktiken är nivåerna ungefär desamma och varierar mellan 0,2-0,5 kr/GT<sup>87</sup>. Kostnaden för avfallshandling varierar mellan 1 000-1 200 kr/ton avfall. Transportstyrelsen ska säkerställa att hamnarna följer föreskriften och inte tar specifika avgifter av fartygen.

Transportstyrelsen anser att det finns anledning att vidare utreda omfattningen och konsekvenserna för de svenska hamnarna av det svenska beslutet att fullt ut implementera HELCOM-rekommendationen. Möjligen bör en revidering ske av den svenska lagstiftningen så att de svenska hamnarna får möjlighet att ta ut kostnader från fartygen då dessa kommer med orimligt stora mängder avfall (mängder som orimligt kan ha uppkommit sen senaste avgångshamn) på samma sätt som hamnarna i våra grannländer. Grundtanken med HELCOM-rekommendationen är att fartygen ska lämna sitt avfall i

---

<sup>87</sup> Gross Tonnage, bruttoton.



varje hamn. Den svenska ståndpunkten inför kommande diskussioner inom EU och en eventuell revidering av direktiv 2000/59/EG är att Sverige önskar en harmonisering av kraven på avfallsavlämning och avgifter.

#### 7.2.4 Sjöfartsmarknaden – Analys och behov av vidare insatser

Sammantaget visar utvecklingen att den svenskflaggade flottan har minskat framför allt vad gäller den internationella trafiken. Det svenska fartygsregistret har förlorat i konkurrenskraft. Till skillnad mot luftfarten har den svenskkontrollerade flottan utvecklats positivt vilket bl.a. beror på att mängden inhyrda större fartyg har ökat. De svenska rederierna har därmed lyckats stå sig väl i konkurrensen med andra rederier runt om i världen. Det kan dock inte uteslutas att även den mindre flottan i nationell trafik kan komma att flaggas ut framöver. Det råder också stora skillnader i förutsättningar för svenska hamnar jämfört med hamnar i Europa utifrån ägarförhållanden, infrastrukturinvesteringar, terminaldrift, avgiftssystem m.m.

Nationella skillnader avseende tillämpningen av regelverk, avgifter, sjöfartsstöd, etc. skapar olika förutsättningar för marknadsaktörer. En fortsatt kartläggning av sjöfartsmarknaden är därför nödvändig för att kunna göra en mer detaljerad analys och bättre kunna uttala sig om den svenska sjöfarten. Inom ramen för det fortsatta arbetet med marknadsövervakning inom sjöfartsområdet är det av särskild vikt att Transportstyrelsen säkerställer tillgången till statistik för de marknadssegment som Transportstyrelsen avser övervaka och där statistik saknas.

Transportstyrelsen bedriver tillsyn över de fartyg som är svenskflaggade, vilket innebär att tillsyn över den totala svenska marknaden inte utövas av Transportstyrelsen. För att synliggöra betydelsen av den svenska sjöfartens roll i transportsystemet som helhet är det dock ur ett marknadsövervakningsperspektiv relevant att följa den marknad som utgörs av sjötransporter inom Sverige samt transporter till/från Sverige oberoende av fartygets flagg.

Hamnverksamheten är ett område där det med sannolikhet finns en effektiviseringspotential genom en förbättrad konkurrens. Även på detta område krävs det dock en mer nyanserad bild för att kunna dra några säkra slutsatser.

Beträffande lotsningsverksamheten gäller lotsplikt, vilket innebär att befälhavare på större fartyg<sup>88</sup> är skyldiga att anlita lots på svenskt inre vatten. Ett fartygs befälhavare kan få lotsdispens från Transportstyrelsen. Lotsning tillhandahålls av Sjöfartsverket efter beställning. Omkring 40 000 lotsningar genomförs årligen av Sjöfartsverkets ca 200 anställda lotsar. Lotsning på öppen sjö tillhandahålls idag endast av Sjöfartsverket. Regeringen vill att

---

<sup>88</sup> Med större fartyg menas här fartyg över 70 meter långa eller 14 meter breda.

frågan om en öppning i detta monopol ska ses över. I regeringens handlingsplan för att stärka svensk sjöfartsnäring konstaterar regeringen vidare att nuvarande regelverk om lotsplikt utelämnar flera faktorer som kan medföra att vissa riskmoment inte omfattas av lotsplikten samtidigt som det är svårt att motivera lots i andra situationer. Enligt regeringen finns skäl att överväga regler som i ökad utsträckning utgår från en säkerhetsbedömning av riskerna i relation till fartyg, bemanning, farleds utmärkning med mera.

Transportstyrelsen kommer att prioritera att:

- under hösten 2013 påbörja en uppföljning av utvecklingen avseende marknadsandelar och prissättning utifrån respektive delsegment av svensk sjöfart (svenskkontrollerad<sup>89</sup>), särskilt i och med att ytterligare utflaggning spås av Svensk Redareförening (SRF) inom delsegmenten ropax och tankers.
- under hösten 2013 påbörja en uppföljning av den internationella utvecklingen och dess påverkan på den svenska sjöfarten och dess förutsättningar. Särskilt fokus bör läggas på utvecklingen inom EU, och då särskilt utvecklingen i Danmark, Norge, Finland, men även Baltikum. I fokus för denna uppföljning bör ligga utvecklingen när det gäller t.ex. antal fartyg och dessas storlek, nationella förhållanden som t.ex. regelverk, skatter, avgifter och möjligheterna till finansiellt stöd.
- under hösten 2013 påbörja en översyn av farledsavgifterna i Sverige i ett internationellt perspektiv genom att belysa det totala avgiftsuttaget i något eller några jämförbara länder.
- på sikt påbörja en uppföljning av samtliga svenska allmänna hamnar med avseende på ägarförhållanden (kommunala vs privata intressen), koncessionsavtal, investeringar (lokalt, regionalt, nationellt perspektiv), konkurrensförhållanden, sysselsättning, flöden, typ av verksamhet, kunder, tjänsteutbud, leverantörer, tillgång till gemensamma faciliteter, prissättningsstrategier och lönsamhet etc. Likaså kommer Transportstyrelsen att följa utvecklingen av regelarbetet med förordningsförslaget om inrättande av en ram för tillträde till marknaden för hamntjänster och finansiell insyn i hamnar.
- på sikt följa utvecklingen av öppensjölotsningen avseende andra eventuella effekter inom lotsningsverksamheten.

---

<sup>89</sup> Den svenska fartygsflottan, antal, storlek, andel svenskflaggade fartyg av den svenskkontrollerade flottan.

## 8 Vägtrafikmarknaden

De marknader på vägtrafikområdet som Transportstyrelsen särskilt följt under 2012 har varit marknaderna för taxi respektive fordonsbesiktning.

Marknaden för fordonsbesiktning befinner sig i ett uppbyggnadsskede. Antalet stationer har ökat med ca 16 procent under året. Tillgängligheten till besiktningstjänster har ökat främst i större tätorter och storstadsområdena tack vare nyetablerade stationer. Prisnivån har inte förändrats i någon större utsträckning under 2012 jämfört med året innan.

En tydlig trend för taximarknaden är att antalet taxifordon ökar för varje år, medan antalet taxiföretag minskar. Taximarknaden utvecklas således mot allt färre men större taxiföretag.

### 8.1 Marknaden för fordonsbesiktning

Den 1 juli 2010 liberaliserades fordonsbesiktningensmarknaden i Sverige. Målet var att skapa förutsättningar för en väl fungerande marknad med effektiv konkurrens som:

- främjar ett rationellt och kostnadseffektivt besiktningförfarande,
- bidrar till utveckling av ny kontrollmetodik,
- leder till rimliga priser för besiktningstjänster,
- innebär att tillgängligheten till besiktningmöjligheter även fortsättningsvis är god i hela landet, samt
- ger valfrihet, och möjlighet för kunderna att påverka serviceutbudet<sup>90</sup>

I och med en ökad anpassning till kundernas önskemål t.ex. ökat öppet-hållande (kvälls- och helgöppet) ska även fler arbetstillfällen på besiktningensmarknaden skapas. För att få bedriva besiktningensverksamhet krävs att företaget är ackrediterat av myndigheten Swedac<sup>91</sup>. Ackrediteringen är indelad i tre fordonskategorier<sup>92</sup> och gäller länsvis. Alla besiktningensformer måste erbjudas i ett län, det vill säga kontroll-, registrerings-, lämplighets- och

<sup>90</sup> Regeringens proposition 2009/10:32 Fordonsbesiktning, Kapitel 5.1.

<sup>91</sup> Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment).

<sup>92</sup> Fordonslagen (2002:574) 4 kap. 2 a § Ackrediteringen ska meddelas för besiktning av en eller flera av följande tre fordonskategorier:

1. motorfordon och släpfordon till motorfordon samt traktorer som utgörs av ombyggda bilar, samtliga om de har en totalvikt av högst 3,5 ton, och lätta terrängvagnar och terrängskotrar samt terrängsläp till sådana vagnar och skotrar,
2. motorfordon och släpfordon till motorfordon och traktorer som utgörs av ombyggda bilar, samtliga om de har en totalvikt över 3,5 ton,
3. traktorer som inte utgörs av ombyggda bilar samt motorredskap och EG-mobilkranar och släpfordon till traktorer, motorredskap eller EG-mobilkranar, och tunga terrängvagnar och terrängsläp till sådana vagnar.

mopedbesiktning. Vidare måste alla besiktningstekniker vara certifierade för de besiktningar de utför.

Kontrollbesiktning av lätta fordon (vanliga personbilar, motorcyklar, lätta lastbilar och lätta släp) är volymmässigt störst.

### 8.1.1 Hur utvecklas pris och kvalitet?

Under 2012 har Transportstyrelsen följt prisutvecklingen via besiktningföretagens hemsidor. Prisnivån har inte förändrats i någon större utsträckning mellan 2011 och 2012. Ett framräknat snittpris för kontrollbesiktning av personbil under året redovisas i tabellen nedan. Detta pris tar inte hänsyn till olika villkorade rabatter eller prispåslag, exempelvis boka tidigt och drop-in. Kommundefinitionerna är hämtade från SKL:s kommungruppsindelning<sup>93</sup> från 2011.

Tabell 5. Prisutveckling kontrollbesiktning av personbil

	Januari	Juni	December
Stockholm med förortskommuner	324	329	330
Göteborg med förortskommuner	320	322	322
Malmö med förortskommuner	323	329	330
Större Stad	320	321	324
Övriga kommuner	320	320	321
Glesbygdskommuner och kommuner i glesbefolkade regioner	320	320	320
KPI räknat från 320 kr januari 2012	320	323	323

Källa: Besiktningföretagens hemsidor. Genomsnittsprisavrundat till hela kronor.

Storstadsregionerna har haft en större prisökning än övriga landet. I glesbygdskommuner och kommuner i glesbefolkade regioner har snittpriset under året legat still.

### 8.1.2 Hur utvecklas produktionen och produktiviteten?

Antalet verksamma besiktningstekniker vid halvårsskiftet 2012 uppskattas till 1 720. Detta ska jämföras med 1 550 vid samma tidpunkt under föregående år. Fordonsbesiktning är en obligatorisk, regelstyrd verksamhet, vilket gör att besiktningföretagen inte kan påverka det totala antalet besiktningar, utan bara konkurrera om andelar av totalvolymen. Totalvolymen varierar år från år beroende på att exempelvis antalet nyregistrerade fordon varierar.

Under 2012 genomfördes 5,79 miljoner besiktningar. Detta ska jämföras med 5,86 miljoner under föregående år. Ett ökat antal verksamma tekniker på en minskad totalvolym indikerar en sänkt produktivitet på marknaden.

<sup>93</sup> Sverige Kommuner och Landsting  
[http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting/om\\_kommuner/kommungruppsindelning](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/kommungruppsindelning)

Utvecklingen av produktionsutrustning och metoder har under året varit liten.

### 8.1.3 Hur ser företagsutvecklingen ut?

Elva besiktningsföretag verkar på marknaden. Tre av dessa tillkom under 2012. Tidigt i januari 2013 lämnade Applus Bilprovning AB marknaden genom att sälja sina besiktningsstationer till konkurrenten Dekra Automotive AB. Fyra företag besiktar bara lätta fordon (kategori 1). Fyra företag besiktar både lätta och tunga fordon (kategori 1 och 2). Två företag besiktar bara övriga fordon (kategori 3). Ett företag besiktar samtliga fordonskategorier.

Marknaden domineras av AB Svensk Bilprovning (ASB) där staten är majoritetsägare. För att bryta dominansen har ASB under våren 2012 delat upp besiktningsstationerna i tre delar, moderbolaget och två dotterbolag (kluster). Klustren lades sedan ut till försäljning. Den 5 november<sup>94</sup> såldes det nordöstra klustret till Opus Group AB.

Fordonsbesiktningsmarknaden i Sverige hade vid årsskiftet 2012/13 ett HHI-värde<sup>95</sup> på 7 427 vilket ska jämföras med 9 536 vid samma tid för ett år sedan.

### 8.1.4 Tillgänglighet, regelefterlevnad, säkerhet och miljö

Antalet besiktningsstationer för lätta fordon har ökat med 16 procent under 2012. Inga stationer har stängts. Den geografiska tillgängligheten på besiktningsmarknaden avseende lätta fordon har ökat främst i större tätorter. Fler än en aktör är etablerad i samtliga län utom Gotlands län. På Gotland tillhör stationerna ASB och dess dotterbolag Besiktningskluster 2 AB som verkar gemensamt som en marknadsaktör.

Sett över hela landet minskar öppettiderna före 07:00 och efter 18:00 samt lördag och söndagar.

Det är främst besiktningsstationer i *Storstad och Större städer med förortskommuner*<sup>96</sup> som har öppet före 07:00 och efter 18:00. Av stationerna i Större städer har endast ett fåtal morgonöppet medan ett större antal har kvällsöppet.

Under sista kvartalet försvann möjligheten att få en kontrollbesiktning utförd på morgonen i Malmö. Även kvällsöppettiderna har reducerats något

<sup>94</sup> Vid detta datum började även det andra dotterbolaget (Besiktningskluster 2 AB) rapportera sina besiktningar till Transportstyrelsen på eget organisationsnummer. Fram till det datumet betraktar Transportstyrelsen AB Svensk Bilprovning och dess dotterbolag som en enhet vid redovisning av marknadsandelar.

<sup>95</sup> HHI-värde (Herfindahl-Hirschmans Index) är baserat på antalet rapporterade besiktningar av samtliga former till Transportstyrelsen

<sup>96</sup> Enligt SKL (Sverige Kommuner och Landsting)s kommungruppsindelning från 2011 [http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting/om\\_kommuner/kommungruppsindelning](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/kommungruppsindelning)

under året. Samma tendens återkommer för helgöppna besiktningstationer. I slutet av året försvann även möjligheten att besikta på söndagar då den enda stationen som hade söndagsöppet begränsade sina öppettider.

Öppettiderna i glesbygdskommuner och kommuner i glesbefolkade regioner har under året varit oförändrade för fasta besiktningstationer. De mobila besiktningstationerna betjänar orter enligt ett besöksschema. Öppettiderna för dessa har inte följts av Transportstyrelsen då de inte presenteras på företagets hemsida.

Transportstyrelsen konstaterar genom sin tillsyn att de företag som trätt in på marknaden håller en likvärdig besiktningsskvalitet på sina förrättningar som ASB.

Utöver besiktningföretagen är det ackrediterade verkstäder samt polisen som rapporterar in åtgärder/förelägganden i vägtrafikregistret. En ackrediterad verkstad kan reparera och därefter pröva ett fordon som har ett föreläggande från kontrollbesiktningen. Polisen förelägger fordonen om kontroll hos besiktningorgan alternativt åtgärd och prövning hos ackrediterad verkstad.

Tillsyn över ackrediterade verkstäder sker genom Swedac. Tillsyn över polisens ”flygande inspektioner” kan ske av Transportstyrelsen med stöd i 8 kap. 22 § fordonsförordningen (2009:211). Denna tillsyn är idag begränsad till vad som framkommit vid tillsyn av besiktningföretagen vilka upplever felaktigheter i utfärdade förelägganden från de flygande inspektionerna. Föreläggande om kontrollbesiktning från flygande inspektioner gäller ibland brister som hänförs till krav vilka inte omfattas i kontrollföreskrift alternativt har bedömts felaktigt. Felaktigheter finns i både bedömningar av brister och val av utfall i utfärdade protokoll samt att förrättningar som fordonägare utsätts för inte alltid är inrapporterade till vägtrafikregistret. Polisens inrapportering till Transportstyrelsens vägtrafikregister är inte alltid entydig.

Transportstyrelsen har uppmärksammat att såväl ASB som polisen släpar efter med inrapportering till vägtrafikregistret. Detta är i strid med reglerna i Transportstyrelsens föreskrifter<sup>97</sup> som föreskriver omedelbar inrapportering efter avslutad förrättning.

### 8.1.5 Analys och behov av vidare insatser

I stort fungerar besiktningverksamheten på samma sätt som innan liberaliseringen. Det är fortfarande långt till en väl fungerande marknad i bemärkelsen konkurrens mellan företag och möjligheter för kunder utanför större tätorter att välja olika besiktningföretag.

---

<sup>97</sup> 7 kap. 2 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:84) om kontrollbesiktning.

Marknaden befinner sig i ett uppbyggnadsskede. Antalet stationer har ökat med ca 16 procent under året och ingen avmattning i etableringstakten kan skönjas.

Den forna monopolisten ASB:s marknadsmakt har motverkat marknadsutvecklingen. Med sitt rikstäckande besiktningstationsnät och sitt renommé har det varit svårt för nya företag att slå sig in på marknaden.

Delutförsäljningen av ASB har lett till ett sjunkande HHI-värde på riksnivå vilket indikerar att koncentrationen minskat och konkurrensen ökat. På många lokala marknader har dock delutförsäljningen bara lett till att det lokala monopolet bytt huvudman.

I storstäderna där konkurrensen är bättre håller de nya besiktningföretagen en något högre prisnivå än den tidigare monopolisten. Det är oklart vad detta beror på. Möjligen accepterar storstadsinnevånare en högre kostnad för sina fordon. En annan tänkbar förklaring kan vara att efterfrågan är större än utbudet, det vill säga att det trots fler aktörer fortfarande råder en brist på besiktningstider och detta ger en möjlighet att ta ut ett högre pris.

Mycket tyder på att den huvudsakliga priskonkurrensen sker i form av rabattavtal till bilhandlare och ägare av större fordonsflottor snarare än allmän prispress. Vidare förekommer olika rabattsystem till enskilda fordonsägare. Denna konkurrens kan myndigheten inte systematiskt följa med nuvarande marknadsövervakningsmetod.

Det har framkommit vid samtal med nyetablerade besiktningföretag att prisbilden måste förändras för att nyetablerade företag ska överleva. De menar att ASB har tagit sina investeringskostnader under 50 år, vilket medför en finansiell styrka som nyetablerade företag inte har. Ett flertal besiktningföretag menar att en total försäljning av det forna monopolföretaget hade varit att föredra. Transportstyrelsen anser att det kan finnas en företagsekonomisk ojämnavikt på marknaden som behöver analyseras närmare ur ett konkurrensperspektiv.

Utvecklingen av produktionsutrustning och metoder har under året varit liten då marknaden befinner sig i ett uppbyggnadsskede. Minimnivån för den tekniska kontrollutrustningen som ska användas av besiktningföretagen är reglerad i Transportstyrelsens föreskrifter<sup>98</sup>.

Den geografiska tillgängligheten till besiktningstjänster i hela landet är fortsatt god då inga stationer har stängts. Tillgängligheten har ökat främst i större tätorter och storstadsområdena tack vare nyetablerade stationer.

---

<sup>98</sup> Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2010:78) om teknisk kontrollutrustning hos besiktningorgan.

Vad minskningen i öppettider före 07:00 och efter 18:00 samt lördag och söndagar beror på är svårt att uttala sig om. Transportstyrelsen överväger riktade enkätundersökningar mot fordonsägarna för att samla mer underlag för en analys.

I Malmöregionen har snittpriset för en kontrollbesiktning av personbil ökat mest i landet samtidigt som öppettiderna minskat.

Under året genomförde Transportstyrelsen en enkät riktad till besiktning-företagen om upplevda etableringshinder vid inträde på marknaden. Svars-frekvensen var 90 procent. De största upplevda etableringshindren var ackrediteringsprocessen, tillgången på utbildad personal och tillgången till utbildning. Vidare riktades kritik mot Transportstyrelsens webb-rapporteringsverktyg.

Sammanfattningsvis har delar av de positiva effekter som eftersträvades genom liberaliseringen uppnåtts – främst genom att antalet besiktningsta-tioner ökat och genom längre öppettider. De positiva effekterna har främst uppnåtts i storstadsområdena. Farhågorna för ökade priser och minskad till-gänglighet i glesbygdsområden har så här långt inte besannats. Den begrän-sade prisökning som skett gäller främst storstadsområdena.

Transportstyrelsen kommer genomföra följande konkreta insatser för att främja utvecklingen av en väl fungerande marknad:

1. *Åtgärda brister i Transportstyrelsens webb-rapporteringsverktyg.*  
Transportstyrelsen behöver i samarbete med branschen förbättra verktyget för att mer konkurrensneutrala villkor ska råda på markna-den. Klart 2014.
2. *En studie av företagsekonomiska villkor för etablering som komple-ment till den enkätundersökning som genomfördes 2012.* Det finns indikationer på att det finns företagsekonomiska ojämnheter på marknaden som kan påverka konkurrensförmågan. Klart 2014.
3. *Införa likformighetsbedömning som en ny arbetsmetod för Trans-portstyrelsen.*

Metoden innebär att Transportstyrelsens personal själv kan utföra en hel eller delar av innehållet i en besiktning för att säkerställa att före-tagen följer föreskrifterna. Transportstyrelsen kommer inte över-pröva besiktningorganets beslut i besiktningen, metoden är enbart till för att förbättra tillsynen.<sup>99</sup> Klart 2013.

---

<sup>99</sup> Förfarandet finns beskrivet i sin helhet i Transportstyrelsens rapport Fordonsbesiktningmarknaden 2012 (Dnr TSV 2013-1539).



4. *Införa ett enhetligt besiktningssprotokoll*

Delar av besiktningens bransch har framfört att det skulle vara en förenkling för dem, men framförallt för kunder och verkstäder, med ett enhetligt protokoll. Klart 2014-2015.

5. *Kvalitetssäkra tillgången till fordonsspecifika uppgifter*

Besiktningens organen ska förfoga över fordonsspecifika uppgifter som är nödvändiga för besiktningens verksamhet<sup>100</sup>. Transportstyrelsen har vid tillsynsbesöken noterat att det förekommer en stor skillnad mellan besiktningens organen vad gäller omfattningen av dessa uppgifter. Exempelvis har ASB genom åren samlat på sig en stor mängd fordonsspecifika uppgifter, medan andra besiktningens företag helt saknar denna information. Konsekvensen av detta är att ett fordon kan underkännas hos ett besiktningens företag medan det blir godkänt hos ett annat. För att upprätthålla fordonsägarnas förtroende för fordonsbesiktningens bransch, förordar Transportstyrelsen att de två organisationerna som verkar för branschen, FBB (Fordonsbesiktningens bransch) och Swetic ska samla in, sammanställa och tillhandahålla denna information till samtliga besiktningens organ.

Under 2013 kommer Transportstyrelsen även att utreda hur besiktningens företagens lönsamhetsutveckling ska följas.<sup>101</sup>

Transportstyrelsen bedömer inte att utvecklingen på fordonsbesiktningens marknaden så här långt föranleder några särskilda åtgärder av regeringen.

## 8.2 Marknaden för taxitrafik

Taximarknaden liberaliserades den 1 juli 1990 med målen att *öka taxis förutsättningar till bättre service och tillgänglighet både geografiskt och över dygnet, öka konkurrensen med rimliga priser, effektivisera uppdrags- och beställarverksamheten samt pressa priserna för offentliga upphandlingen av taxiresor*.<sup>102</sup>

Taximarknaden är idag en i många avseenden heterogen marknad, där villkor skiftar markant beroende på var i landet verksamheten bedrivs. Marknaden kan i stora drag delas upp i tre huvuddelar; företagsresor, privatresor och upphandlade samhällsbetalda resor (sjukresor, färdtjänst, skolskjutsar och kompletteringstrafik). Totalt svarar de samhällsbetalda resorna för knappt 40 procent av intäkterna, men variationerna mellan orter och regioner är mycket stora. Den relevanta marknaden är sannolikt en kommun eller region.<sup>103</sup> Ett stort problem är att det för taximarknaden saknas data för att

<sup>100</sup> I enlighet med Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:84) om kontrollbesiktning.

<sup>101</sup> Mer om Transportstyrelsens fokusområden 2013 finns att läsa i Transportstyrelsens rapport "Fordonsbesiktningens marknaden 2012" som publicerades våren 2013.

<sup>102</sup> Statskontoret 2012:10, Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning.

<sup>103</sup> Konkurrensverket 1996:4, Konkurrens på avreglerade marknader.

följa utvecklingen på den nivån och att metodskillnader vid datainsamling inte möjliggör adekvata jämförelser. Det sistnämnda gäller även till viss del ur ett nationellt perspektiv. I följande framställning är därför avgränsningen gjord i ett nationellt perspektiv, medan det för framtida rapporter bör arbetas för att datainsamling kan ske på ett sådant sätt att det går att följa marknaden enligt exempelvis *Kommungruppsindelning 2011*.<sup>104</sup>

### 8.2.1 Hur utvecklas pris och kvalitet?

En utvärdering visar att priset på privata taxiresor har stigit mer än KPI efter liberaliseringen. Den genomsnittliga årliga prisökningen 1990-2011 ligger på ca 4,5 procent, att jämföra med den årliga KPI-ökningen på knappt 2 procent för samma period. Ur ett branschperspektiv ger möjligen en jämförelse med taxiindex en mer rättvisande bild sett till kostnadsutvecklingen i den specifika branschen. För taxiindex under perioden 1990-2011 ligger den genomsnittliga årliga ökningen på ca 3,2 procent.

Under perioden 1990-2012 ökade antalet taxifordon per 1000 invånare i hela riket med ca 13,5 procent. De regionala skillnaderna är dock mycket stora. Som några exempel kan nämnas att i Stockholms län är förändringen en ökning om ca 25 procent, i Örebro län en ökning om ca 41 procent och i Jönköpings-, Kronobergs- och Kalmar län föreligger en minskning av antal taxifordon om ca 19, 45 respektive 23 procent.

Andra mått på kvalitet kan hämtas ur kundnöjdhetsmätningar. I de mätningar som utförs av Svenskt Kvalitetsindex finns taxi med i statistiken från 2007. Från toppnoteringen om 72,7 för år 2010 kan konstateras en nedgång till 70,0 efterföljande år.

Tabell 6. Kundnöjdhet Persontransport privatkunder enligt SKI 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Delbransch - Flyg Inrikes	63,9	64,5	63	64,8	62,9	68,0	69,2
Delbransch - Tåg	58,1	60,1	62,3	63,1	56,6	53,9	52,6
Delbransch - Buss	71,1	67,6	67,7	72,8	64,6	71,8	71,8
Delbransch - Taxi			68,7	68,8	71,3	72,7	70,0
Delbransch Flyg Utrikes						65,2	66,1
Delbransch Kollektivtrafik						61,0	57,0
Branschen	62,5	63,1	63,3	65,3	60,3	62,0	61,3

Källa: Svenskt Kvalitetsindex

### 8.2.2 Hur utvecklas produktionen och produktiviteten?

Det totala antalet sysselsatta inom taxinäringen har ökat med 22,5 procent under perioden 1990-2011. Utrikes födda ökar i både andel och absoluta tal. 1990 utgjorde andelen utrikes födda 9,5 procent inom taxinäringen. År 2011

<sup>104</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, Kommungruppsindelning 2011, 2010.

var denna andel 42,5 procent. Av tabellen framgår också att andelen kvinnor inom taxinäringen minskar. För inrikes födda kvinnor föreligger en minskning även mätt i absoluta tal. För kvinnor som är utrikes födda gäller det omvända; de ökar i absoluta tal, men minskar i andel. Dessa trender inom taxinäringen är stadigvarande och det finns därför anledning att anta att utvecklingen kommer fortsätta de närmaste åren.

Tabell 7. Sysselsatta inom taxinäring efter inrikes och utrikes födda personer samt kön

		1990	2000	2006	2011
Inrikes födda	Män	12 692	11 809	11 609	10 677
	Kvinnor	3 688	2 943	2 334	2 072
	Summa	16 380	14 752	13 943	12 749
Utrikes födda	Män	1 501	3 862	6 248	9 013
	Kvinnor	226	264	286	425
	Summa	1 727	4 126	6 534	9 438
Totalt	Män	14 193	15 671	17 857	19 690
	Kvinnor	3 914	3 207	2 620	2 497
	Summa	18 107	18 878	20 477	22 187

Källa: SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS)

Statistik visar en ökning av antal fordon i befolkningstäta regioner och en minskning i glest befolkade regioner. Siffrorna går sannolikt inte att helt tolka som utslag av befolkningstäthet, men ger ändå en fingervisning om att utbudet totalt sett har ökat.<sup>105</sup>

En annan effekt på utbudet är att variationen av taxibilar, i form av storlek och övrig anpassning till vad kunder efterfrågar, är betydligt större idag än före liberaliseringen. Detta är också en trend som förväntas hålla i sig, inte minst med tanke på att taxibranschen arbetar för att bli en större och mer integrerad del av kollektivtrafiken.

Taximarknaden blir mer och mer diversifierad. Vissa taxiföretag specialiserar sig på hela eller delar av de samhällsbetalda transportererna medan andra vänder sig till privat- och/eller företagskunder. Samtidigt finns det fortfarande många taxiföretag som har sin utkomst i alla tre delar av marknaden: företagsresor, privatesor och upphandlade samhällsbetalda resor.

<sup>105</sup> Konkurrensverket 2007:4, Konkurrensen i Sverige 2007.

### 8.2.3 Hur ser företagsutvecklingen ut?

Utvecklingen går mot färre men större företag. I mars 1996 fanns det totalt 8 632 taxiföretag. I mars 2012 var antalet taxiföretag 7 167, en minskning med 17 procent. De företag som står för minskningen är de med 1–2 fordon. Deras andel av det totala företagsbeståndet har fallit från drygt 87 procent 1996 till drygt 80 procent 2012. De företag som ökat är de som har 6 fordon eller fler. Ökningen skedde snabbare ju större företagen var. I gruppen företag med 3-5 fordon är antalet i princip konstant genom åren.

Tabell 8. Företagsstorlek

Antal fordon	1	2	3 - 5	6 - 10	11 - 20	> 20	Totalt
Mars 1996	6 042	1 507	907	135	33	8	8 632
Mars 2000	6 103	1 386	860	189	55	18	8 611
Mars 2004	5 635	1 187	826	227	59	23	7 957
Mars 2008	5 335	1 055	837	264	69	41	7 601
Mars 2012	4 799	975	914	297	131	51	7 167

Källa: Vägtrafikregistret

När det gäller företagsformer går marknaden sakta men säkert mot en högre andel aktiebolag. Totalt sett är andelen aktiebolag ganska blygsam då de utgör ca 27 procent av företagen. Den dominerande företagsformen inom taximarknaden är enskild näringsidkare (fysisk person), som i andel svarar för nästan 70 procent. Övriga företagsformer är handelsbolag, kommanditbolag och ekonomisk förening. På marknaden finns också en handfull utländska företag.

Tabell 9. Företagsform

	2008	2009	2010	2011	2012
Enskilda näringsidkare	5 675	5 440	5 252	5 124	5 006
Aktiebolag	1 679	1 693	1 706	1 829	1 957
Handelsbolag/kommanditbolag	224	200	194	193	186
Ekonomiska föreningar	15	10	10	9	8
Landsting/kommun	7	7	6	6	7
Utländska företag	1	4	3	3	3
<b>Totalt:</b>	<b>7 601</b>	<b>7 354</b>	<b>7 171</b>	<b>7 164</b>	<b>7 167</b>

Källa: Vägtrafikregistret

### 8.2.4 Tillgänglighet, regelefterlevnad, säkerhet och miljö

Vad gäller tillgänglighet och service är den allmänna uppfattningen att väntetiderna har minskat. Det finns emellertid få empiriska data som kan bekräfta uppfattningen. De senast genomförda studierna utfördes för knappt 10 år sedan.<sup>106</sup>

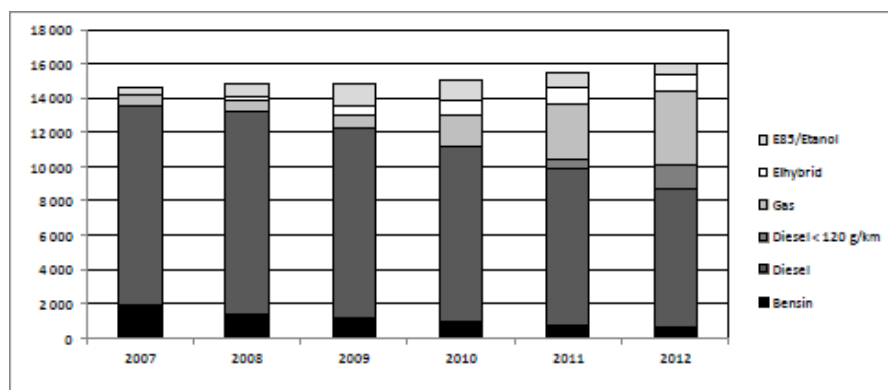
<sup>106</sup> Se SOU 2005:4, Liberalisering, regler och marknader.

Under hösten 2012 har Transportstyrelsen och Rikspolisstyrelsen undersökt regelefterlevnaden inom taximarknaden. Undersökningen har varit en del av regeringsuppdraget ”Uppdrag om regelefterlevnad inom yrkestrafiken på väg”. Utredningen konstaterar att beträffande giltig taxiförarlegitimation och taxameteranvändning var omkring 96 respektive 97 procent av taxiförarna utan anmärkning. Vad gäller den personliga tidboken var andelen brister ca 25 procent. Vid kontroll fick ca 5 procent av företagen anmärkningar rörande krav i kör- och vilotidsförordningen och krav på prisinformation. Beträffande fordon var regelefterlevnaden generellt sett god. Kontroll av bälten/skyddsanordningar, betalning av fordonsskatt samt om fordonet är anmält för taxitrafik, visade nästan fullständig regelefterlevnad.

Vid tillsyn av den tekniska beskaflenheten (både avseende fordonet respektive däckkrav) samt taxameter, fick 2-3 procent av taxibilarna någon form av anmärkning. Omkring 6 procent av fordonen hade körförbud eller föreläggande. För kontroll om företag följer bestämmelserna om registrering och betalning av skatter och avgifter har Transportstyrelsen inhämtat uppgifter från Skatteverket och Kronofogden. Resultaten visar genomgående en mycket god regelefterlevnad. Resultaten visar också en relativt god betalningsvilja och betalningsförmåga. Inget av de kontrollerade företagen har skönstaxerats senaste redovisningsperiod. Genom olika samverkansgrupper har det dock kommit till Transportstyrelsens kännedom att framförallt det skatterelaterade fusket inom taximarknaden anses vara relativt utbrett. Detta fångades inte upp av nämnda tillståndsmätning.

Företag på taximarknaden visar tydligt genom sina val av fordon att miljöaspekterna väger allt tyngre. Andelen miljöfordon var 2007 ca 7 procent. År 2012 har den siffra ökat till nästan 50 procent, och trenden håller i sig. Av de nybilsregistreringar som gjorts de tre första månaderna av 2013 är omkring 75 procent miljöfordon.

Figur 10. Taxibilar – drivmedel (hela landet)



Källa: Svenska taxiförbundet och Vägtrafikregistret

### 8.2.5 Analys och behov av vidare insatser

Kartläggningen av taximarknaden medger inte heltäckande slutsatser. För vissa fordonrelaterade företeelser finns gott om statistik och därmed möjlighet att säga något om utveckling över tid och aktuella trender. När det gäller uppgifter om de ekonomiska aspekterna av taximarknaden är det svårare, då det saknas data som är jämförbara över tid. Bristen på jämförbarhet beror på för få systematiska kontroller eller att metoderna skiftat vid datainsamlingen. Talande för detta är också att den branschrapport Svenska Taxiförbundet årligen tar fram utelämnar lönsamhetsaspekter. Problemet hänger delvis ihop med det faktum att de flesta taxiföretag är enskilda näringsidkare utan krav på att lämna årsredovisning till Bolagsverket. Här har det sannolikt också stor betydelse att taximarknaden kännetecknas av stor geografisk variation, där också befolkningstätheten ser olika ut. Det saknas därför en sammansatt, tillförlitlig och löpande information för att göra heltäckande bedömningar om hur en marknad fungerar. Inte desto mindre kan Transportstyrelsen konstatera att taxinäringens bidrag till BNP i stort sett följer kurvan för övriga näringars bidrag.

En relativt stor del av marknaden (samhällsbetalda transporter) finns inte representerad i statistiken, varför uppgifter om taxipriser måste tolkas försiktigt. För att få en bättre bild av nuvarande prissättning och taxikunders uppfattning av taxipriser genomförde SIFO, på uppdrag av Transportstyrelsen, två marknadsundersökningar under våren 2013. Resultaten visar att andelen taxiresenärer som känner sig lurade på priset är lågt, i storleksordningen 1-2 procent. Genom att antalet taxiresor är högt är det ändå i absoluta tal ett stort antal resenärer som känner sig lurade. Transportstyrelsen nås också av upprepade signaler från turist- och hotellbranscherna som beskriver problemet som mycket stort. I vissa fall ska kunderna även känt sig hotade. Undersökningen visar också att det i Stockholm förekommer jämför-

priser runt 2 000 kr vilket kan jämföras med de stora bolagens priser på ca 300-350 kr.

Ett införande av obligatoriska redovisningscentraler (2011/12:TU8) kommer att försvåra skattefusk och göra branschen mindre intressant för oseriösa aktörer. Kravet på redovisningscentraler bör på sikt också innebära att myndigheter får nya och utökade möjligheter att samla viktiga data för att följa utvecklingen på taximarknaden.

Regelutredningen (2005) pekar på att inträdeskostnaden på taximarknaden är liten i jämförelse med annan näringsverksamhet och detta torde inte ha förändrats under senare år. Det innebär att det i regioner med hög befolkningstäthet och där marknaden samtliga tre huvuddelar (företagsresor, privatresor och upphandlade samhällsbetalda resor) finns representerade är lätt och lockande att etablera ny taxiverksamhet, och att det omvända kan sägas råda i regioner med låg befolkningstäthet och där bara vissa delar av taximarknaden finns representerad.

Enligt förslag i regelefterlevnadsrapporten ska tillståndsmätningar i fortsättningen genomföras var tredje år. Transportstyrelsen har uppfattat att det i vissa större tätorter förekommer oegentligheter som inte fångats upp i tillståndsmätningen. Därför behöver informationen kompletteras med andra data, exempelvis statistik från tillsynsverksamhet i fler myndigheter. Under 2013 intensifierar Transportstyrelsen sin samverkan med andra myndigheter i syfte att göra tillsynen mer effektiv.

Transportstyrelsen anser att det behövs tydligare definitioner av både taximarknad och eventuella delmarknader. Som nämnts skulle SKL:s kommungruppsindelning 2011 kunna vara den geografiska utgångspunkten. Utifrån väl definierade delmarknader och ett relevant geografiskt område kan sedan datainsamling ske som svarar mot de frågeställningar som ställs. Transportstyrelsen behöver under 2013, kanske tillsammans med andra myndigheter med statistikansvar, ta fram en tydligare strategi för marknadsövervakning av såväl taximarknaden som övriga marknader inom yrkestrafikområdet.

Sammanfattningsvis uppvisar taximarknaden en blandad bild. Liberaliseringen har lett till ökad tillgänglighet för kunderna. Priserna har stigit mer än aktuella index. Problemen med oskäligt höga priser upplevs av turist- och hotellbranscherna som stora.

Transportstyrelsen har fått regeringens uppdrag att analysera om pågående och planerade åtgärder kan lösa de samlade problem som förekommer och vid behov föreslå ytterligare åtgärder. Transportstyrelsens uppdrag ska avrapporteras i mars 2014. Regeringen kommer att behöva ta ställning till de förslag som förs fram i den kommande avrapporteringen från Transportstyrelsen.