

STOCKHOLMS UNIVERSITET  
Statsvetenskapliga institutionen  
Påbyggnadskursen VT 1998  
Handledare: Rune Premfors

# AVREGLERING AV JÄRNVÄGSTRAFIK

- en jämförelse mellan Sverige och Tyskland -



*DB-pendeltåg i Sverige. Nattnlig hämtning i Trelleborg 7 november 2002.*

Författare: Johan Hellström

## **SAMMANFATTNING**

Den här uppsatsen behandlar avregleringarna av järnvägstrafiken i Sverige jämfört med Tyskland. Studien är gjord utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv.

Den historiska institutionalismen utgör den teoretiska utgångspunkten för denna uppsats. Med hjälp av denna kan man fokusera på de informella kontakterna mellan politiska aktörer. En diskussion om organisationsreformer som rutin, snarare än förändringar, tas också upp.

Den empiriska studien består av två delar. I den första redogörs för det historiska förloppet före avregleringarna på järnvägsområdet i de båda länderna, dock med en viss tyngdpunkt på den svenska utvecklingen. I den andra delen redogörs för hur avregleringarna har utförts i de båda länderna, även här med en viss betoning på de svenska förhållandena.

EU:s järnvägspolitik presenteras därefter kortfattat för att sätta in avregleringarna i Sverige och Tyskland i ett europeiskt sammanhang.

Slutligen avslutas uppsatsen med en diskussion om avregleringarnas inverkan på järnvägsförvaltningarna i Sverige och Tyskland. Utvecklingen i Sverige tenderar att gå mot en fortsatt stark myndighetsstruktur. I Tyskland verkar utvecklingen delvis vara en annan eftersom man där har ambitionen att privatisera järnvägen helt.

## ZUSAMMENFASSUNG

Diese Aufsatz behandelt die Deregulierungen des Eisenbahnverkehrs in Schweden im Vergleich mit Deutschland. Der Studie ist aus einem verwaltungspolitischen Perspektiv gemacht.

Der historische Institutionalismus stellt den theoretischen Ausgangspunkt für diesen Aufsatz dar. Damit kann man auf den informalen Kontakten zwischen politische Aktöre fokussieren. Eine Diskussion über Organisationsreformen als Routine, lieber als Veränderungen, ist auch aufgenommen.

Die empirische Studie besteht aus zwei Teilen. In dem ersten Teil wird über den historischen Verlauf vor der Deregulierungen der beiden Länder berichtet, jedoch mit einem gewissen Schwerpunkt auf der schwedischen Entwicklung. In dem zweiten Teil wird über die Durchführung der Deregulierungen der beiden Länder berichtet, auch hier mit einer gewissen Betonung auf den schwedischen Verhältnissen.

Die Eisenbahnpolitik des EU wird danach kurzgefasst dargestellt, um die Deregulierungen in Schweden und Deutschland in einem europäischen Zusammenfang einzusetzen.

Schließlich wird der Aufsatz mit einer Diskussion über die Einwirkung der Deregulierungen auf den Eisenbahnverwaltungen in Schweden und Deutschland abgeschlossen. Die Entwicklung in Schweden tendiert in die Richtung fortgesetzte starke Behördestruktur zu gehen. In Deutschland scheint die Entwicklung teilweise eine andere zu sein, weil da die Ambition ist, die Eisenbahn ganz zu privatisieren.

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

|                                                                       |        |
|-----------------------------------------------------------------------|--------|
| Sammanfattning                                                        | 2      |
| Zusammenfassung                                                       | 3      |
| <br>1 INLEDNING                                                       | <br>6  |
| 1.1 Syfte och avgränsningar                                           | 6      |
| 1.2 Begreppsförklaringar                                              | 7      |
| 1.2.1 Avregleringsbegreppet                                           | 7      |
| 1.2.2 Angående översättningar                                         | 7      |
| 1.3 Tillvägagångssätt                                                 | 8      |
| 1.4 Material                                                          | 9      |
| 1.5 Uppsatsens disposition                                            | 9      |
| <br>2 TEORI                                                           | <br>11 |
| 2.1 Historisk institutionalism                                        | 11     |
| 2.1.1 Historisk institutionalism och rational choice-institutionalism | 12     |
| 2.1.2 Sociologisk institutionalism                                    | 13     |
| 2.1.3 Tre institutionalismer                                          | 13     |
| 2.2 Något om reformer som rutin                                       | 14     |
| <br>3 HISTORISK BAKGRUND                                              | <br>16 |
| 3.1 Utvecklingen i Sverige                                            | 16     |
| 3.1.1 Affärsverksprincipen                                            | 17     |
| 3.1.2 SJ:s utveckling före 1940                                       | 18     |
| 3.1.3 Järnvägsförstatligandet                                         | 19     |
| 3.1.4 SJ:s utveckling 1940 – 1979                                     | 20     |
| 3.1.5 1980-talet                                                      | 22     |
| 3.1.6 1988 års trafikpolitiska beslut                                 | 23     |
| 3.1.7 Vägtrafikmodellen                                               | 24     |
| 3.1.8 Den nya järnvägsorganisationen                                  | 25     |
| 3.2 Utvecklingen i Tyskland                                           | 26     |
| 3.2.1 Deutsche Reichsbahn der DDR                                     | 28     |
| 3.2.2 Deutsche Bundesbahn                                             | 28     |
| 3.2.3 Effekter av den tyska återföreningen på de tyska järnvägarna    | 30     |
| <br>4 AVREGLERINGARNA                                                 | <br>31 |
| 4.1 Storbritannien och USA                                            | 31     |
| 4.2 Avregleringen i Sverige                                           | 32     |
| 4.2.1 Den borgerliga regeringsperioden                                | 32     |
| 4.2.2 Överlåtande av trafikeringsrätter                               | 33     |
| 4.2.3 1993 års utredningar                                            | 34     |
| 4.2.4 Socialdemokratisk ”broms”...                                    | 38     |
| 4.2.5 ...och nya förslag                                              | 38     |
| 4.2.6 Banverksutredningen                                             | 41     |
| 4.2.7 Banverkets sektorsansvar                                        | 41     |
| 4.2.8 Tågtrafikledningen                                              | 43     |
| 4.2.9 SJ:s roll idag                                                  | 43     |
| 4.2.10 Senaste utveckling                                             | 44     |

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| 4.3 Avregleringen i Tyskland                         | 47 |
| 4.3.1 Förslaget från Regierungskommission Bundesbahn | 47 |
| 4.3.2 Den politiska processen                        | 48 |
| 4.3.3 Eisenbahnneuordnungsgesetz (ENeuOG)            | 49 |
| 4.3.4 Deutsche Bahn AG                               | 50 |
| 4.3.5 Eisenbahn-Bundesamt                            | 51 |
| 4.3.6 Regionalisierung                               | 51 |
| 5 EU:S JÄRNVÄGSPOLITIK                               | 53 |
| 6 AVSLUTANDE DISKUSSION                              | 55 |
| KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING                      | 59 |
| BILAGOR                                              | 63 |

# 1 INLEDNING

”SJ är oerhört välskött, jämfört med andra järnvägsföretag i Europa. Det säger i och för sig inte så mycket om SJ, eftersom de andra är oerhört illa skötta.”

(Kommunikationsminister Ines Uusmann)

De statliga järnvägarna i de flesta länderna har de senaste åren genomgått stora förändringar. Orsakerna har varit flera, dels har järnvägarnas dåliga ekonomi med stora underskott och statliga subventioner lett till en vilja att öka effektiviteten, dels har ett ökat miljömedvetande lett till att järnvägen har fått uppleva något av en renässans. Överallt i världen investeras det stora belopp i järnvägen, mer än vad som har gjorts på länge. Till detta kommer också att kraven på ökad konkurrens inom järnvägsområdet har rests. För att möta dessa har man framförallt inom EU drivit på arbetet med att avreglera järnvägarna i medlemsländerna. Även utanför Europa, särskilt i Nord- och Sydamerika och i Australien har avregleringen setts som en lösning på järnvägens många problem.

Utvecklingen har gått från statsägda, centralstyrda järnvägar till mer decentraliserade och privatiserade enheter. Parallellt har myndigheternas ansvar utökats. I Sverige är Banverket sedan 1988 myndighet inom järnvägssektorn, nu om möjligt ännu mer ”fullfjädrad” än tidigare eftersom tågtrafikledningen numera också sorterar under Banverket. SJ är ett affärsdrivande statligt verk som endast ska ägna sig åt sin kärnverksamhet, nämligen att köra tåg.

I Tyskland har en liknande utveckling skett efter 1994. Myndighet är i dag *Eisenbahn-Bundesamt* (EBA), vilken snarast motsvaras av Banverkets myndighetsdel, dvs. allt utom förvaltningen och underhållet av infrastrukturen. Spårinnehavare och trafikutövare på tyska förbundsstatens spåranläggningar är *Deutsche Bahn AG* (DBAG). En skillnad jämfört med SJ är att den sistnämnde inte har hand om infrastrukturen. Politiken verkar gå i riktning mot att ökad konkurrens skall främjas och en önskan om att förbättra samhällsekonomin. I den här uppsatsen kommer jag att belysa avregleringen av de statliga järnvägarna i Sverige och i Tyskland med avseende på förvaltningsutvecklingen.

## 1.1 Syfte och avgränsningar

Syftet med uppsatsen är att utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv genomföra en jämförande analys av avregleringarna av järnvägstrafiken i Sverige och Tyskland. Jag kommer att inrikta mig på hur avregleringarna i Sverige och Tyskland har påverkat järnvägsförvaltningarna.

Analysen av avregleringarnas inverkan på järnvägsförvaltningens utveckling har varit få. Det kanske beror på att statsvetenskaplig forskning inte har uppmärksammat problemet tidigare. De flesta analyser som har förekommit i ämnet har varit av ekonomisk karaktär eftersom avregleringarna närmast har betraktats som ett sätt att lösa järnvägens *ekonomiska* problem. Dessa analyser har också i stor utsträckning inriktat sig på att utreda avregleringens för- och nackdelar. Jag kommer inte att göra några sådana ställningstaganden, de faller enligt min uppfattning utanför denna uppsats ram.

Ett problem som skulle kunna vara av intresse för vidare statsvetenskaplig forskning är hanterandet av demokratifrågor inom järnvägssektorn. Ska ”alla” ha tillgång till tågen eller bannäten, och i så fall varför? Man skulle kunna ställa SJ:s tidigare samhällsansvar (”hela folkets järnväg”) mot fri konkurrens på spåren. Vad är mest demokratiskt? Detta kan ju vara intressant för den fortsatta forskningen, men det tas alltså inte upp här.

För att förstå avregleringarna är det intressant att också utreda hur järnvägsförvaltningarna har förändrats över tiden. Jag koncentrerar mig främst på organisationsutvecklingen och diskuterar inte trafikutvecklingen i någon nämnvärd utsträckning.

## 1.2 Begrepp och förklaringar

### 1.2.1 Avregleringsbegreppet

Hur ska man definiera begreppet ’avreglering’? Enligt Nationalencyklopedin innebär en avreglering ”att statsmakterna helt eller delvis upphäver regleringar och därigenom åstadkommer friare konkurrensförhållanden, t.ex. inom åkeribranschen eller inom taxi-näringslivet. Avregleringen sker därför att det inom många branscher eller sektorer i näringslivet finns omfattande och ofta konkurrenshämmande detaljregleringar av den ekonomiska verksamheten.” I rapporten *En öppen järnvägsmarknad i Sverige* definierade Kommunikationsdepartementet avreglering som ”att marknaden för spårbundna person- och gods-transporter på det statliga bannätet skall öppnas för konkurrens.”<sup>1</sup>

Med andra ord skulle avreglering innebära att konkurrensen släpps fri på tidigare reglerade marknader, eller marknader där staten har haft verksamhetsmonopol. Hultén och Alexandersson påpekar dock att avregleringsbegreppet har en mångtydig innebörd eftersom de parallella avregleringsprocesserna bland flera av Europas statsjärnvägar genomförs på olika sätt.<sup>2</sup> Jag sluter mig i stort sett till Kommunikationsdepartementets definition, men anser samtidigt att man missar en viktig detalj; Innebär en avreglering att statens inflytande över verksamheten verkligen minskar, eller till och med upphör? Eller är det tvärtom? Jag återkommer till detta i min avslutande diskussion.

### 1.2.2 Angående översättningar

Det är ibland svårt att översätta utländska ord och uttryck så att de inte förlorar sin ursprungliga, idiomatiska, betydelse. Detta kämpar alla översättare med. Jag kommer att använda mig av svenska översättningar av tyska ord så långt det är möjligt och jag förutsätter samtidigt att läsaren är någorlunda insatt i Tysklands politiska system. Som exempel kan nämnas att *Bundestag* här översätts med förbundsdagen, *Bundesland* med förbundsland och *der Bund* med förbundsstaten.

Vissa ord och uttryck samt namn där betydelsen förefaller självklar kommer jag däremot inte att översätta, t.ex. Deutsche Bundesbahn. Citat av tysk text översätter jag normalt till svenska och texten återges i original som en not för exakthetens skull. Direkta citat av engelsk text översätts inte.

<sup>1</sup> Ds 1993:63 *En öppen järnvägsmarknad i Sverige*, s. 3.

<sup>2</sup> Hultén, Staffan och Alexandersson, Gunnar; ”Järnvägens avreglering – en översikt av teori och uttolkningar” i Ehrling, Guy, Hultén, Staffan och Alexandersson, Gunnar [1997]; *Järnvägens avreglering i teori och praktik*, KFB-Meddelande 1997:10, s. 1.

### 1.3 Tillvägagångssätt

Den här uppsatsen är att betrakta som en kvalitativ fallstudie. Den är kvalitativ eftersom jag använder mig av data som består av attityder, föreställningar och värderingar. Sådana data är mycket svåra att kvantifiera. En fallstudie brukar definieras som en undersökning där ett eller ett fåtal fall studeras tämligen detaljerat. Ett användningsområde för fallstudier är exemplifierandet eller illustrerandet av ett skeende eller en produktutveckling i ett företag e.dyl. Fallstudier är vanliga inom organisationsforskningen.

Lundahl och Skärvad skriver t.ex. att ”även om flera tongivande, men också starkt kritiserade teorier, inom det organisationsteoretiska forskningsfältet helt enkelt har uppkommit genom reflektion och teoretisering över personliga erfarenheter, är det ingen tvekan om att fallstudier varit av särskild stor betydelse för den organisationsteoretiska och företagsadministrativa utvecklingen.”<sup>3</sup>

Målet med denna uppsats kan sägas vara att belysa skillnader mellan två länder inom ett och samma sakområde. Därför passar ett hermeneutiskt synsätt bäst. Det är svårt, nästan omöjligt, att presentera en absolut sanning om avregleringarna. Vi styrs av våra värderingar, inte minst i ett sammanhang där avreglering och privatisering av många ses som kontroversiella metoder. Därför passar inte ett positivistiskt synsätt som förutsätter att betraktaren är helt objektiv.

En jämförande analys förefaller vara lämplig när man betraktar ett fenomen som en avreglering. Det är viktigt att kunna belysa olikheter i länder som är lika, alternativt hitta skillnader i länder som är lika.

Hur betraktar man den statliga förvaltningen? Och hur lätt är det att dra en gräns mellan sakpolitik och förvaltningspolitik inom det sakområdet? Förvaltningspolitiska kommissionen skriver t.ex. att ”av historiska skäl och genom att varje departement drivit förändringsarbetet inom sitt eget verksamhetsområde i sin egen takt är förvaltningsstrukturen uppbyggd enligt olika och delvis motstridiga organisationsprinciper inom olika sektorer.”<sup>4</sup> Detta är synnerligen påtagligt inom järnvägssektorn.

Att dra en gräns mellan trafikpolitik och förvaltningspolitik på järnvägsområdet kan vara problematiskt eftersom dessa politikinriktningar delvis går hand i hand. Med trafikpolitik menar jag politik som syftar till mer specifika satsningar eller mål, t.ex. att en viss järnväg ska byggas eller att ett visst antal tåg ska trafikera en viss sträcka etc. Förvaltningspolitiken i det här fallet definierar jag som hur regeringen styr sin järnvägsförvaltning för att uppnå vissa övergripande mål.

Samtidigt påverkar den förda trafikpolitiken järnvägsförvaltningen, eftersom den får i uppdrag att utföra vissa trafikpolitiska mål. Frågan är om det egentligen går att urskilja en specifik förvaltningspolitik? Jag anser att ett lämpligare uttryck i det här fallet är *järnvägspolitik* som innefattar både trafik- och förvaltningspolitik på järnvägsområdet.<sup>5</sup>

För mig är inte trafikpolitiken *an sich* intressant, utan politiken som rör förvaltningen och myndigheterna på järnvägsområdet. I det här fallet handlar det närmast om att regeringen och

<sup>3</sup> Lundahl, Ulf och Skärvad, Per-Hugo [1992]; *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*, Studentlitteratur, Lund, s. 151.

<sup>4</sup> SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst*, s. 9.

<sup>5</sup> Uttrycket järnvägspolitik används t.ex. konsekvent av Brunsson (m.fl.). Det är också vanligt i offentligt tryck.



i viss mån myndigheterna släpper ifrån sig kontrollen över den operativa trafikverksamheten till mer eller mindre privata alternativ, samtidigt som detta i sin tur tenderar till en ökad myndighetskontroll. Fenomenet går att återfinna på flera avreglerade marknader.

När jag valde att studera Sveriges och Tysklands avregleringar på järnvägsområdet förmodade jag att de politiska målen med dessa har varit ganska likartade i de båda länderna när det gäller att försöka bli av med den ”subventionsslukande” verksamhet som den statliga järnvägstrafiken traditionellt har utgjort. Detta samtidigt som man, i tidens anda, ämnar främja konkurrensen och försöka uppnå samhällsekonomiska förbättringar. Tillvägagångssättet med avregleringarna har dock i viss mån varit olika i de båda länderna.

Val av länder kan alltid diskuteras. Tyskland föreföll lämpligt ur flera synpunkter. Dels har man som långsiktigt mål en total privatisering, vilket utgör en skillnad mot Sverige. Dels har man valt en stegvis avreglering, vilket utgör en likhet med Sverige. Här skiljer sig dessa båda länder mot t.ex. Storbritannien, där avregleringen och privatiseringen nu är fullt genomförd. En del menar kanske att det hade varit naturligare att göra en jämförelse med Storbritannien men jag anser att valet av land är mindre viktigt, problematiken är egentligen densamma. För att underlätta insamlingen av materiel har jag studerat i Kassel i Tyskland som utbytesstudent och genomfört en del av undersökningen där.

#### **1.4 Material**

Materialet består främst av offentligt tryck, svenskt som tyskt. Detta kompletteras med sekundära källor i form av litteratur och artiklar inom det aktuella ämnesområdet. Enligt min mening råder det en lättare tillgång till svenskt offentligt tryck, jämfört med det tyska. Här spelar säkert den svenska offentlighetsprincipen in. Dessutom saknas i Tyskland den förarbetsstruktur som finns i Sverige, därför är man i det fallet normalt hänvisad till den faktiska lagtexten. I vissa fall har jag använt mig av lexikonbetonad litteratur, t.ex. för beskrivningen av järnvägen i DDR. Det svenska offentliga trycket är mer omfattande än det tyska. Det har också påverkat min redovisning nedan. Den enda tyska utredningstexten som har behandlat ämnet är den från Regierungskommission Bundesbahn (se vidare nedan). I Sverige har ämnet ”stöts och blöts” i mycket större utsträckning och följaktligen är materialet mer omfattande. Ämnet är dock, enligt min uppfattning, väl belyst i den urvalda tyska litteraturen. Det är därför min uppfattning att balans råder mellan de båda länderna i materialhänseende.

En del av både det svenska och tyska materialet skulle kunna anses vara okritiskt positiv till avregleringarna. Det beror i viss mån på att det varit en lättare tillgång på sådant material. Dessutom har, som vi ska se nedan, avregleringarna haft ett brett politiskt stöd. Jag har dock varit medveten om det under hela arbetets gång och jag tror inte att det har påverkat mitt arbete. Dessutom är det enligt min uppfattning lättare att ställa sig kritisk till ett okritiskt material än att ställa sig kritisk till ett välavvägt material.

#### **1.5 Uppsatsens disposition**

I kapitel två redogör jag för den historiska institutionalismen som jag använder som teoretisk utgångspunkt. Dessutom diskuteras reformer i termer av rutin, snarare än reell förändring. I kapitel tre redogör jag sedan för det historiska förloppet före avregleringarna på järnvägsområdet i Sverige och Tyskland, dock med en viss tyngdpunkt på den svenska utvecklingen. Därefter kommer jag i kapitel fyra ta upp hur avregleringarna har utförts i resp.

land och tyngdpunkten ligger även här på de svenska förhållandena. I kapitel fem presenteras sedan EU:s järnvägspolitik kortfattat för att sätta in avregleringarna i Sverige och Tyskland i ett europeiskt sammanhang. Slutligen avslutas uppsatsen med en diskussion om avregleringarnas inverkan på järnvägsförvaltningarna i Sverige och Tyskland.

## 2 TEORI

”Empirin lever sitt eget liv, men det är i teorin man finner stöd.”

Det är viktigt att inte glömma bort historien när man betraktar organisationsförändringar. Det som föreslås behöver ju inte vara något nytt, det kan snarare vara så att glömskan gör att man kan utnyttja gamla idéer, putsa upp dem lite och presentera dem på nytt. Här nedan kommer jag att presentera den historiska institutionalismen, som förefaller vara ett bra verktyg när man studerar organisationsförändringar. Att avreglera är en sätt att reformera järnvägens organisation. Nedan kommer jag också att diskutera hur reformer utgör en del i organisationsutvecklingen.

### 2.1 Historisk institutionalism<sup>6</sup>

I slutet av 1970-talet sattes flera rörelser igång inom samhällsvetenskapen för ”återupptäckandet av historien”. Dessa rörelser har sedan dess kommit att kallas för nyinstitutionalism eller neo-institutionalism. Premfors skriver att det är uppenbart att nyinstitutionalismen består av flera olika angreppssätt som egentligen inte har något annat gemensamt än det faktum att de används för att studera samhällsfenomenet ”institution”.

Thelen och Steinmo skriver att i sin vidaste mening representerar den historiska institutionalismen ett försök att belysa hur politiska åsiktsmotsättningar förlikas av den institutionella miljön som dessa sker i. Generellt sett använder sig anhängare av den historiska institutionalismen av en definition av institutioner som inkluderar både formella organisationer och informella regler och processer som de politiska strukturerna leds av.

Det kan vara svårt att ge någon entydig definition av en institution. Generellt är dock institutioner intresserade av alla stats- och samhällsinstitutioner som styr de politiska aktörerna när dessa definierar sina intressen och som strukturerar deras maktrelationer gentemot andra grupper.

Kritiker har påpekat att statsvetenskap *är* studiet av institutioner. Statsvetare, sociologer och ekonomer har studerat institutioner under en väldigt lång tid, så varför skulle nyinstitutionalismen vara så speciell? Försökte man uppfinna hjulet på nytt? Den ”gamla” institutionalismen innehöll ofta detaljerade studier av olika administrativa, juridiska och politiska strukturer och dessa arbeten var ofta i hög grad normativa.

Den behavioralistiska ”revolution” inom statsvetenskapen som uppstod på 50- och 60-talen var, enligt Thelen och Steinmo, just ett avståndstagande från den gamla institutionalismen. Formella lagar, regler och administrativa strukturer ansågs inte förklara politiskt beteende eller policyresultat. För att förstå politiken och kunna förklara politikens resultat skulle man i stället fokusera på de informella maktkanalerna, på attityder och beslutsfattarnas beteende. Behavioralisterna ägnade sig också mycket åt teoretiserande.

---

<sup>6</sup> Diskussionen i detta kapitel är hämtad ur Thelen, Kathleen och Steinmo, Sven; ”Historical institutionalism in comparative politics”, i Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen and Longstreth, Frank (ed.) [1992]; *Structuring Politics – Historical Institutionalism in comparative analysis*, Cambridge university press, samt ur Premfors, Rune [1996]; *Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective*, SCORE Rapportserie 1996:4.

Nyinstitutionalisterna var också intresserade av teoretiserande. Genom att fokusera på mellanliggande institutioner försökte de förklara administrativa skillnader och variationer mellan länder som tidigare teorier hade bortsett ifrån. Det nyinstitutionalistiska perspektivet karaktäriseras av betoningen på institutionernas informella karaktär. I stället för att fokusera på den formella karaktären hos en stat eller en samhällsinstitution, inriktar man sig på hur en institutionell konfiguration formar politiska interaktioner.

Något som också kan sägas vara karaktäristiskt för den historiska institutionalismen är betoningen på mellanliggande institutioner som skapar politiska strategier och på det sätt som institutioner styr maktrelationer mellan konkurrerande grupper i samhället. Främst handlar det dock om fokuseringen på politikens processer och policyskapande inom vissa givna institutionella ramar.

### **2.1.1 Historisk institutionalism och rational choice-institutionalism**

Thelen och Steinmo jämför också den historiska institutionalismen med rational choice-institutionalism. Rational choice-institutionalister delar uppfattningen med historiskt tolkande institutionalister om att institutioner skapar politiska strategier och påverkar politiska resultat. Men flera viktiga skillnader finns mellan de två. För rational choice-skolan är institutioner viktiga i egenskap av företeelser i en strategisk kontext som påverkar individens egenintresse.

Thelen och Steinmo nämner det klassiska exemplet om fångarnas dilemma som illustration; om reglerna (institutionerna) ändras, ändras också fångens val (till att neka, samarbeta osv.), eftersom dessa regler styr fångens val av alternativ som ska maximera dennes nytta.

Idén om att institutionerna står för den kontext i vilken politiska aktörer definierar sina strategier och driver sina intressen är oproblematiserad för historiska institutionalister. Men man vill gå längre och argumenterar därför också för att institutioner och den politiska historien spelar en mycket större roll i skapandet av politik än vad som antas i en smal rational choice-modell.

Thelen och Steinmo pekar också på att strikta rationella antaganden är alltför begränsade för historiska institutionalister. För det första ser man inte politiska aktörer särskilt mycket som nyttomaximerande, rationella individer, utan snarare som personer som följer regler i samhället och strävar efter tillfredsställelse. Det är knappast så att man stannar upp inför varje beslut och ställer sig frågan: Kommer det här att maximera min nytta? Snarare är det så att de flesta av oss följer regler i samhället, även om det inte alltid innebär att vårt egenintresse tillgodoses.

För det andra skiljer sig rational choice- och historisk institutionalism tämligen ordentligt i frågan om hur preferenser skapas. Rational choice-anhängare ser preferenserna som exogent givna, medan historiska institutionalister hävdar att inte bara är strategierna som skapas av institutionerna, utan också målen som de politiska aktörerna strävar efter. Genom att bestämma sig för att mål, strategier och preferenser är något som skall förklaras, visar historiska institutionalister att vida antaganden om nyttomaximerande beteenden är innehållslösa. Med andra ord behöver vi en analys som är baserad på historien för att kunna förklara varför politiska aktörer försöker maximera sin nytta och varför de sätter vissa mål framför andra.

Thelen och Steinmo skriver att "thus one, perhaps *the*, core difference between rational choice institutionalism and historical institutionalism lies in the question of preference formation, whether treated as exogenous (rational choice) or endogenous (historical institutionalism). But beyond this, and on the 'output side', it seems that there is more than one way to achieve one's ends, even assuming self-interested, maximizing behaviour."<sup>7</sup>

Sammanfattningsvis hävdar Thelen och Steinmo att institutioner inte bara är ännu en variabel i statsvetenskaplig analys och att institutionalistens argumentation innehåller mer än bara att "institutioner är viktiga också".

### 2.1.2 Sociologisk institutionalism

Den sociologiska institutionalismen uppfattar oftast reformer som symboliska reaktioner på förväntningar i omvärlden. Man ifrågasätter därför rationaliteten bakom reformförsöken. Förändringar i organisationer är enligt detta synsätt mer cykliska än de är evolutionistiska. Reformer blir snarare rutin än reella omdaningar (se vidare avsnitt 2.2 nedan). Förändringarna som utlovas uteblir i realiteten. Detta synsätt tenderar dock att inte beakta det historiska förloppet ordentligt i sin strävan att generalisera.

### 2.1.3 Tre institutionalismer

I nedanstående figur har Premfors summerat några framträdande drag hos de tre mest utbredda varianterna av nyinstitutionalismen. Han påpekar dock att figuren är så hårt förenklad att den nästan förvränger bilden.<sup>8</sup> Jag tycker ändå att den var värd att ta med, eftersom den ger en fingervisning om de olika inriktningarna.

|                                  | <b>Sociologisk<br/>institutionalism</b>                        | <b>Historisk<br/>institutionalism</b>                                    | <b>Rational choice<br/>institutionalism</b>               |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| <b>'Institution'</b>             | Vilken social interaktion som helst av ta-för-given – karaktär | Formella och informella strukturer – inte klasser eller normer           | Formella och informella regler och procedurer             |
| <b>Ontologi</b>                  | Konstruktivism (stark)                                         | Konstruktivism (svag)                                                    | Realism                                                   |
| <b>Rationalitet</b>              | Irrationalitet/<br>Lämplighet                                  | Lämplighet                                                               | Instrumentalism                                           |
| <b>Huvudsakliga studieobjekt</b> | organisationsområden                                           | Offentlig politik och maktkonstellationer                                | Public choice – resultat                                  |
| <b>Exempel på författare</b>     | Brunsson; DiMaggio<br>March; Meyer; Olsen<br>Powell; Scott     | Hall; Pierson; Rothstein<br>Skocpol; Skowronek;<br>Steinmo; Thelen; Weir | Levi; Hedström<br>North; Shepsale<br>Weingast; Williamson |

Figur 1. Tre nya institutionalismer

Premfors sammanfattar också skillnaderna mellan de tre institutionalismerna. Han menar att det finns tre goda skäl för att använda historisk institutionalism som ett grundläggande angreppssätt i framtida forskning. För det första, till skillnad mot rational choice-institutionalism utgår den ifrån en dynamisk syn på mål, något som den sociologiska

<sup>7</sup> Thelen och Steinmo, s. 9.

<sup>8</sup> Premfors, s. 20.

institutionalismen också gör. Ett historiskt institutionalistiskt perspektiv omfattar också den fundamentala insikten att mål kan vara (och ofta är) skapad av institutioner. Studiet av administrativa reformer måste ge rum för sådana komplexa processer. I det arbetet lämpar sig inte rational choice-tänkande, eftersom man med ett sådant betraktar målen som exogent givna. Enligt rational choice-skolan är det endast strategier eller medel som skapas av institutionella faktorer.

För det andra, till skillnad från både rational choice- och sociologiska angreppssätt, vilka delar en universell ambition, syftar den historiska institutionalismen mot ett medeldistans-teoretiserande. Detta beror till stor del på antagandet om att historien spelar en stor roll i dessa forskningssammanhang. Medan sociologisk institutionalism i grunden är och måste vara ohistorisk, behöver inte rational choice-institutionalismen vara det. Men dess allomfattande karaktär tenderar att göra den okänslig för den reella historiens komplexitet.

Slutligen, enligt Premfors, har alla tre nyinstitutionalismer visat att de är användbara i empirisk forskning. Strukturell pluralism och historisk institutionalism kan kallas ett matchande par, och verkar vara den mest lovande strategin inom framtida komparativ forskning om reformer inom den offentliga sektorn.

## 2.2 Något om reformer som rutin<sup>9</sup>

Ett vanligt fenomen i organisationer är reformer. Har inte organisationen reformerats nyligen, finns det ofta planer på att den snart ska reformeras. Reformer kan ses som försök att förändra organisationen uppifrån, men de är inte detsamma som förändring. ”Många reformer leder inte till några större förändringar i organisationernas produktion eller sätt att fungera och många stora förändringar i organisationer kan ske utan medvetna reformförsök från dess ledning.”

Reformer är ofta ensidiga, de tar inte hänsyn till alla problem på en gång. I stället försöker man ta fasta på en eller ett fåtal aspekter och problem. Reformer bör kännetecknas av handlingsrationalitet för att kunna introduceras. De utgörs därför snarast av enkla principer än av omfattande analyser.

I det fortsatta reformarbetet fylls principerna sedan ut av verklighetens komplexitet, men betoningen på de påstådda positiva resultaten gör ofta reformerna överreklamerade – de framstår som betydligt bättre än praktiken som tillämpats dithills. Detta är viktigt för att skapa den entusiasm som krävs för det fortsatta reformarbetet.

”Om alla reformer skulle leda till så kraftiga förbättringar av styrsystemen som de utlovar, borde organisationer och organisationsledningar av idag vara dramatiskt bättre än de från i går.” Det verkar dock inte vara fallet. Snarare tenderar reformer att vara ett steg tillbaka än ett steg framåt. De ’nya’ lösningar som presenteras och förverkligas har ofta förekommit tidigare. ”Målen för reformerna växlar, men de återkommer.”<sup>10</sup>

För att förstå varför organisationer initierar och förverkligar reformer måste dels man förklara vilka de bakomliggande drivkrafterna är, dels behöver man förklara varför reformerna accepteras och tolereras av omgivningen. Fyra faktorer torde vara relevanta för att kunna

<sup>9</sup> Diskussionen är hämtad ur Brunsson, Nils, Forsell, Anders och Winberg, Hans [1989]; *Reform som tradition – Administrativa reformer i Statens Järnvägar*, EFI, Stockholm, s. 9ff.

<sup>10</sup> Brunsson (m.fl.), s. 10.

förklara reformer i organisationer, nämligen tillgången på problem, lösningar, glömska och effekter.

*Tillgången på problem* – Kan man inte hänvisa till att organisationen står inför ett problem som måste eller bör lösas, blir det svårt att genomföra en reform. Organisationen behöver förändras eftersom den nuvarande tillståndet inte är bra. Problem som reformatorer ofta tar upp är ”förändringar i organisationens omgivning i form av ny teknik eller förändrade krav från kunderna, vilka kräver förändringar i organisationens struktur, processer och ideologier.”

*Tillgången på lösningar* – Att ha ett definierat problem räcker inte för att reformera. Man måste ha tillgång till idéer om nya lösningar. Lösningarna kan vara en lockelse för både de som driver reformen och de som berörs av den. Det räcker inte att lösningarna är nya, de måste dessutom framstå som bättre än de tidigare lösningarna.

*Tillgången på glömska* – Ibland är reformer upprepningar av tidigare reformer. Idéerna kan vara ungefär desamma som vid tidigare reformer. ”Problemen eller lösningarna eller båda kan vara motsatta dem som karakteriserade den förra reformen, men desamma som i en ännu tidigare reform, vars brister den förra reformen var till för att avhjälpa.” För dem som ska driva reformer är behovet av glömska ganska stort. Osäkerhet om reformernas idéer verkligen är bra kan hota den entusiasm som är nödvändig för ett genomförande. De som har upplevt reformer tidigare kan dock ha genomskådat allt och tenderar lätt till att bli cyniker.

*Tillgången på effekter* – Reformerna kräver att aktörerna påverkas, att de uppvisar ett annat beteende än om reformerna inte hade genomförts. ”Organisatoriska reformer syftar till att förbättra ledningssystem och kanske verksamhet i organisationer, men de kan förväntas få andra effekter.” Exempel på sådana effekter är förändrade arbetsuppgifter för olika befattningshavare, förändrade resurser till olika avdelningar och förändringar i maktfördelning inom ledningen.

Reformer beskrivs ofta som extraordinära. Brunsson (m.fl.) påpekar dock att frekvensen av reformer snarare talar för att de skulle vara en form av rutin. ”De kan betraktas som en viktig arbetsuppgift hos organisationsledningar och administrativa experter och utförandet av denna arbetsuppgift möter sällan några hinder utan är lätt att finna ett innehåll i och motivera.”<sup>11</sup> Det verkar lätt att hitta skäl för organisationer att reformera, men samtidigt verkar det svårare att finna skäl till varför organisationer inte reformeras.

Slutligen hävdar man att nya lösningar måste vara bättre än nuvarande praktik. Därför är det troligt att det största hotet mot en reform utgörs av en annan reform.

---

<sup>11</sup> Brunsson (m.fl.), s. 16.

### 3 HISTORISK BAKGRUND

”Den som glömt historien är tvungen att upprepa den.”  
(Santanya)

I detta kapitel presenteras järnvägens utveckling i Sverige och Tyskland från järnvägens begynnelse under 1800-talets första hälft fram till tiden strax före att avregleringarna genomfördes. Framträdande är den centralistiska tanken under hela perioden, särskilt under 30-talet.

#### 3.1 Utvecklingen i Sverige

De svenska järnvägsfrågorna hade diskuterats en längre tid under 1800-talets första hälft. Det första förslaget lades fram i riksdagen 1829. Ett flertal motioner lades fram under åren men det var först vid 1853/54 års riksdag som regeringen lade fram en proposition i frågan. ”I propositionen föreslogs bl.a. dels att som allmän grundsats skulle antagas, att därefter icke skulle få anläggas några stambanor i Sverige annat än genom statens omedelbara försorg och på dess bekostnad, dels att smärre banor skulle kunna anläggas av enskilda, dock först efter Kungl. Maj:ts tillstånd, dels att staten i särskilda fall skulle kunna understödja sådana privata anläggningar.”<sup>12</sup> Man hävdade också att det skulle leda till ”vingleri och planlöshet” om järnvägsbyggandet helt skedde i privat regi.

Debatten i riksdagen blev livlig men den 18 november 1854 kunde man besluta om vissa grundläggande principer för järnvägsbyggandet. Stambanorna skulle bekostas, ägas och förvaltas av staten, medel skulle anslås så att man genast kunde komma igång med dels en linje mellan Göteborg och Stockholm, dels en linje mellan Malmö och Jönköping. Statliga medel skulle efter prövning i varje enskilt fall också kunna beviljas till privata banbyggen. Med stambanor avsåg riksdagen järnvägslinjer som ”i oafbruten sträckning förlöpa genom flera provinser eller en större del af landet” och bibanor definierades som ”smärre järnvägar, som antingen gå från eller till någon viss landsort eller stöta till och sluta vid någon stambana eller vatten-kommunikations-led, eller också sammanbinda några närmare hvarandra belägna, för inrikestrafiken viktiga punkter”.<sup>13</sup>

Banbyggandet inleddes ganska snart och den 1 december 1856 kunde de första stambanorna invigas på sträckorna Göteborg – Jönköping och Malmö – Lund. I samband med detta bildades Statens Järnvägar, SJ, som redan från början fungerade som ett affärsdrivande verk.

De fem ursprungliga stambanorna var Västra stambanan (Göteborg – Stockholm, färdig 1862), Södra stambanan (Malmö – Falköping, färdig 1864), Nordvästra stambanan (Laxå – Charlottenberg, färdig 1871), Sammanbindningsbanan (Stockholm S – Stockholm C, färdig 1871), Östra stambanan (Nässjö – Katrineholm, färdig 1874) samt Norra stambanan (Stockholm – Storvik, färdig 1875).<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Sjöberg, Arne; ”Järnvägarna i svenskt samhällsliv”, i Kungl. Järnvägsstyrelsen [1956] *Sveriges järnvägar hundra år*, Stockholm, s. 7.

<sup>13</sup> Ibid, s. 8.

<sup>14</sup> Sjöberg i Kungl. Järnvägsstyrelsen, s. 14.



På trettioalet hade det svenska järnvägsnätet sin största utbredning, med en sammanlagd linjelängd om ca. 16.800 km, varav 7.000 tillhörde SJ. Resten, varav ca. 3.800 km smalspår, var enskilda järnvägar. Den 6 augusti 1937 invigdes Inlandsbanan i hela sin sträckning från Kristinehamn till Gällivare. I och med detta avslutades den tidiga, stora järnvägsbyggnadsepoken i Sverige.<sup>15</sup>

### 3.1.1 Affärsverksprincipen

I samband med industrialiseringens genombrott uppstod önskemål om att staten skulle kunna agera företagare på affärsmässiga villkor och inte bara som myndighet. Tidigare hade statens institutioner varit avsedda att tjäna staten och därför torde myndighetsformen ha varit lämpligast. I 1911 års budgetreform uttrycktes skillnaden mellan myndigheter med resp. utan affärsmässig verksamhet. SJ, Postverket och Televerket gavs då ställning som affärsverk. På det viset lät man verken få en lämpligare förvaltningsform för affärsverksamhet, utan att ge avkall på myndighetsformen. Äldst bland affärsverken är Postverket (i dag Posten AB) vars historia sträcker sig tillbaka till 1636.<sup>16</sup>

Bruzelius (m.fl.) påpekar att affärsverket som driftsform väl harmoniserar med svensk konstitutionell tradition. Myndigheter och verk är fristående från regeringen, ”vars uppgift begränsas till att bereda förslag om verksstadga och budget, som sedan underställs riksdagen för godkännande.”<sup>17</sup>

Affärsverksprincipen har också inneburit ett dilemma för den statsägda järnvägar. Det formulerades väl av 1907 års taxekommitté som beskrev statsjärnvägarnas dubbla uppgift som att dels ”främja samfärdseln, såväl gods- som persontrafiken, och därigenom bidra att utveckla landets ekonomiska hjälpkällor”, dels ”därjämte att, såvidt sig göra låter, betäcka sina driftskostnader och därutöver inbringa en viss ränta på anläggningskapitalet.” Dessa båda målsättningar strider delvis mot varandra och kräver därför en avvägning. Kommittén konstaterade också att ”åsigterna om hvilkendera av dessa båda uppgifter som är den viktigaste hafva växlat i olika länder och äfven i samma land under olika tider, beroende på allmänna politiska och ekonomiska synpunkter.”<sup>18</sup>

Med andra ord skulle dilemmat kunna beskriva som ett val mellan ekonomiska och politiska mål. För att lösa detta organiserades SJ som ett affärsverk för att kunna förena såväl företags-ekonomiska som politiska mål. Brunsson (m.fl.) påpekar att det järnvägspolitiska dilemmat har bestämt järnvägspolitikens innehåll under hela 1900-talet. ”I offentliga utredningar och i regeringen propositioner om järnvägspolitiken återkommer gång på gång de ekonomiska problemen kontra skyldigheterna att köra tågtrafik på bannätet.”<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Bruzelius, Nils, Jensen, Arne och Sjöstedt, Lars [1993]; *Svensk järnvägspolitik – en kritisk granskning*, SNS Förlag, Stockholm, s. 13f.

<sup>16</sup> Ds 1991:77 *SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag?*, s. 19ff.

<sup>17</sup> Bruzelius (m.fl.), s. 15.

<sup>18</sup> 1907 års taxekommitté, citerad i Sjöberg; ”Ekonomi och taxor”, i Kungl. Järnvägsstyrelsen, s. 504.

<sup>19</sup> Brunsson (m.fl.), s. 52.

### 3.1.2 SJ:s utveckling före 1940<sup>20</sup>

Som nämnts ovan kan reformer vara ett sätt för organisationer att försöka anpassa sig till förändringar i omgivningen. Organisationsförändringar har förekommit tämligen frekvent inom SJ under årens lopp. Verksamheten växte mycket snabbt i början och den kraftiga expansionen angavs vara orsak till olika försök att reformera SJ:s organisation. Här nedan följer en redogörelse för SJ:s organisationsutveckling fram till 1988.

I slutet av 1800-talet började järnvägsnätet få en någorlunda tydlig struktur och vid den tiden började också olika förslag till reformer av organisationen diskuteras. Två parallella styrelser bildades 1863 under benämningarna *kungliga styrelsen öfver statens järnvägsbyggnader* resp. *kungliga styrelsen för statens järnvägstrafik*. Uppdelningen förklarades bl.a. av att järnvägs- trafiken närmast var att jämställa med en industri. 1869 fastställde Kungl. Maj:t den första instruktionen för statens järnvägstrafik.

1882 upphörde den särskilda styrelsen över statens järnvägsbyggnader och ledningen fördes över till Kungl. Väg- och Vattenbyggnadsstyrelsen. 1888 slogs byggnads- och trafik- verksamheterna ihop under en styrelse; *Kungliga Järnvägsstyrelsen*. Denna styrelse hade det samlade ansvaret ända fram till 1988, då reformen ”Nya SJ” genererade en uppdelningen av SJ i ett affärsverk och ett banverk.

En ny järnvägskommitté tillsattes 1893 för att utreda SJ:s organisation. Den konstaterade bl.a. att ”löpande ärenden inte fick tillräckligt snabb behandling, att styrelsen inte alltid kunde påräkna ett fullt tillfredsställande och allsidigt underlag för sina beslut i de befintliga distrikts- förvaltningarnas utlåtanden och framställningar samt slutligen svårigheten för allmänheten att komma i nog direkt beröring med sådana representanter för förvaltningen, med vilka den kunde träffa mera ingående avtal och överenskommelser.”<sup>21</sup>

Med andra ord innebar det att organisationen uppfattades som byråkratisk och att man saknade marknads- och kundanpassning. 1897 utfärdade Kungl. Maj:t en ny instruktion i enlighet med kommitténs förslag, som innebar ett försök till decentralisering. Instruktionen behandlade för första gången också på allvar fördelningen av befogenheter mellan distrikten och de olika centrala avdelningarna.

Under tiden fram till första världskriget fortsatte reformarbetet. 1906 tillsattes en ny kommitté eftersom verksamheten hade vuxit, utan att organisationen hade anpassats. Utredningen resulterade i en ny instruktion 1907. Problemen kvarstod dock, vilket uppmärksammades av överrevisorerna ganska snart efter att instruktionen trätt i kraft. Revisorernas förslag ledde så småningom till en proposition 1914 och en ny instruktion för SJ som snarast var att betrakta som en kompromiss.

Under 20- och 30-talen fick centraliseringstanken fäste igen. 1928 förespråkade Järnvägs- styrelsen en ökad central styrning och en bantning av distriktens förvaltning. Man dömde ut alla tankar på decentralisering som verklighetsfrämmande. 1928 års instruktion innebar dock inga större förändringar, den sågs snarare som en anpassning av järnvägsförvaltningen till de nya förhållanden som rådde efter kristiden under 20-talet. 1932 fördjupades centraliserings- strävandena. Kungl. Maj:t skrev i en proposition<sup>22</sup> att:

<sup>20</sup> Redogörelsen är främst hämtad ur Brunsson (m.fl.), s. 26ff.

<sup>21</sup> Ibid, s. 29.

<sup>22</sup> Prop. 1932:146, citerad i Brunsson (m.fl.), s. 38.

”Styrelsens syfte och önskemål hade därvid varit att söka åt statsbanorna giva en sådan organisation, som vid varje tidskede beredde största möjliga nytta och effekt med minsta möjliga kostnad. Den år 1928 i enlighet med styrelsens förslag genomförda, till ökad koncentration i ledningen och större planmässighet i ärendenas behandling verkande omorganisationen hade inneburit ett steg i denna riktning. Enligt styrelsens mening borde nu åter ett steg tagas på den sålunda inslagna vägen.”

Förslaget innebar främst att personalfrågor sammanfördes till en byrå, för att lättare vidmakthålla och öka den samverkan mellan de olika avdelningarnas personal och apparat som, enligt Järnvägsstyrelsen, var så ytterst viktig för SJ:s driftsekonomi. 1928 års och 1932 års instruktioner kom i stort sett att gälla ända fram till omorganisationen 1963.

### 3.1.3 Järnvägsförstatligandet

Den 8 juli 1936 bemyndigade Kungl. Maj:t dåvarande chefen för Kungl. Kommunikationsdepartementet att tillkalla ”högst sju sakkunniga med uppdrag att i enlighet med givna riktlinjer och de närmare anvisningar, som departementschefen under utredningens gång kunde meddela, inom departementet biträda med verkställande av fortsatta undersökningar beträffande förutsättningarna för ett sammanförande i statens hand av det enskilda järnvägsnätet i landet eller delar därav ävensom för de övriga åtgärder i fusions- och rationaliserings-syfte, som kunde finnas ändamålsenliga, samt att inkomma med de förslag, vartill undersökningarna föranledde.”<sup>23</sup>

Utredningen antog namnet *1936 års järnvägskommitté* och presenterade sitt resultat den 15 oktober 1938. Centraliseringstanken var påtaglig även här. Det främsta problemet torde ha varit bristen på samordning. ”...Splittringen medför allt för höga driftskostnader, en onödigt mångfald av taxor med därav föranledda svårigheter att beräkna avgifter och att kunna snabbt genomföra taxeregleringar, tyngd och långsamhet i det nödvändiga samarbetet mellan de olika järnvägsförvaltningarna, en onödigt stor uppsättning av personal för förvaltning och drift samt hinder för transporternas genomförande på snabbaste och billigaste sätt.”<sup>24</sup>

Man konstaterade att den bristande enhetligheten för resenärerna innebar att transporterna fördröjades, att förfarandet blev onödigt omständigt och tidskrävande samt att transporttiderna för framför allt godstrafiken blev onödigt långa. En stor del av de föreslagna rationaliseringsåtgärderna skulle visserligen kunna genomföras inom befintlig organisation, men utredningen påpekade att det skulle leda till onödigt stora statliga subventioner till de enskilda järnvägarna. Garantier saknades för att de enskilda järnvägarna själva skulle genomföra rationaliseringsåtgärderna.<sup>25</sup>

En omorganisering av järnvägsväsendet genom fusionering av ett antal enskilda järnvägar skulle, enligt utredningen, otvivelaktigt möjliggöra snabbare och smidigare transporter och leda till billigare resor för resenärerna. Men utredningen hävdade även här att garantier saknades för att fusioneringarna verkligen skulle bli genomförda.<sup>26</sup>

Utredningen föreslog sålunda att alla enskilda järnvägar av allmän betydelse i Sverige skulle förstatligas. Övertagandena skulle ske så samtidigt som möjligt och man skulle börja med de järnvägar som skulle ge störst ökad transporteffektivitet och driftsekonomiska besparingar.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> SOU 1938:28 *Åtgärder för enhetliggörande av det svenska järnvägsnätet*, s. 3.

<sup>24</sup> Ibid, s. 108.

<sup>25</sup> Ibid, s. 175f.

<sup>26</sup> Ibid, s. 176.

<sup>27</sup> Ibid, s. 177.

”Ett förstatligande skulle avlägsna med den nuvarande splittringen förenade olägenheter, stärka järnvägsväsendets ekonomi och effektivitet samt på olika sätt åstadkomma en ordning som gör det möjligt att på det mest rationella sätt utnyttja järnvägarnas transportkapacitet till båtnad för landets ekonomiska utveckling och till förhindrande, så vitt möjligt, av att i järnvägarna redan nedlagda kapital förintas.”<sup>28</sup> Slutligen fastställde utredningen att statsövertagandet skulle ske frivilligt på basis av resp. företags affärsvärde.

Ett principbeslut fattades i riksdagen 1939 och den 9 juni samma år uppdrog Kungl. Maj:t åt Kungl. Järnvägsstyrelsen att inleda förhandlingar med de enskilda järnvägarna. Under 40- och 50-talen träffades successivt överenskommelser om statsövertagande ”av enskilda för allmän trafik upplåtna järnvägar av allmän betydelse med en sammanlagd längd av 7.439 km.”<sup>29</sup> De sista banorna som kom att förstatligas var Stockholm-Nynäs Järnväg (SNJ) 1957 (drevs som statligt bolag fram till 1968 då banan införlivades helt med SJ), Nora Bergslags Järnväg (NBJ) 1978 och Trafik AB Grängesberg – Oxelösunds Järnvägar (TGOJ) 1989. Från 1982 och fram till dess hade TGOJ varit hälftenägt av SJ, därefter omvandlades det till ett helägt dotterbolag. Spåranläggningarna överfördes samtidigt till Banverket.

I dag finns endast ett fåtal enskilda järnvägar kvar. AB Storstockholms Lokaltrafik (SL) äger Roslagsbanan, Saltsjöbanan och Lidingöbanan. Småländska Smalspåret AB och Förvaltnings AB Smålandsbanan har delat upp f. d. Växjö – Hultsfred – Västervik Järnväg (VHVJ) sinsemellan. Utöver dessa finns det ett antal museijärnvägar och en mängd industrispår.

Som kuriosum kan nämnas att staten i ett fall har sålt en järnväg *upplåten för trafik* som tidigare hade blivit förstatligad. Det var den ovan nämnda smalspåriga Roslagsbanan (RB) nordost om Stockholm som SJ sålde till det landstingsägda SL 1972. SJ bedrev då entreprenadtrafik åt SL på RB men ville vid ett förhandlingstillfälle ha högre ersättning för denna, annars skulle banan läggas ned. SL hade ingen möjlighet att få till stånd en fungerande ersättningstrafik med buss på så kort tid, utan man valde att köpa banan. I dag är Roslagsbanan en modern trafikapparat som nyligen upphandlats i konkurrens, men det är en annan historia!

### 3.1.4 SJ:s utveckling 1940 – 1979

1947 års järnvägsutredning genomförde ett omfattande utredningsarbete med en stark koppling bakåt till de utredningar som gjorts tidigare. Utredningen fann dock att den rådande organisationen var i stort sett ändamålsenlig. Dock betonades decentraliseringstanken ånyo och idéerna hämtades i stor utsträckning från 1921 års Statsbaneekonomikommision. Distriktsförvaltningarna gavs en avsevärt starkare ställning i förhållande till styrelsen och de centrala byråerna. Det som 1928 betraktades som helt verklighetsfrämmande var nu av största vikt.<sup>30</sup>

1949 tillträdde Erik Upmark som generaldirektör för SJ. Reformarbetena kom nu i allts större utsträckning att färgas av resp. generaldirektör. ”När initiativ och genomförande kom att bli en uppgift för SJ, snarare än för regeringen, blev också reformer ett sätt för tillträdande generaldirektörer att försöka sätta sin prägel på organisationen.”<sup>31</sup> Upmark kom att intressera

<sup>28</sup> SOU 1938:28, s. 176.

<sup>29</sup> Ds K 1978:10 *Statsövertagande av Nora Bergslags Järnväg*, s. 23.

<sup>30</sup> Brunsson (m.fl.), s. 39ff.

<sup>31</sup> Brunsson (m.fl.), s. 41.

sig mer för hur SJ kunde omorganiseras för att få en bättre struktur på organisationen och under 50-talet minskades antalet enheter väsentligt.

Under 50- och 60-talen mötte järnvägen en ökad konkurrens från främst privatbilismen, men även från inrikesflyget. Trafikarbetet med personbil passerade trafikarbetet med alla kollektiva transportmedel i början på 50-talet och godstransportarbetet med lastbil passerade det med järnväg omkring 1970. ”Det är nu landsvägstrafiken som är normgivande för synen på trafikpolitiken och därmed synen på behovet av reglering.”<sup>32</sup> SJ var p. g. a. trafikeringsplikten tvunget att trafikera ett betydligt större linjenät än vad som var företagsekonomiskt lönsamt. Dessutom tvingades man till en omfattande korssubventionering för att ekonomiskt kunna bära de trafiksvaga linjerna, vilket innebar ett högre prisläge på de icke konkurrensutsatta bandelarna än vad som annars skulle ha varit fallet.<sup>33</sup>

1963 fattade riksdagen ett trafikpolitiskt beslut som baserades på 1953 års trafikutredning. Denna ledde till en omfattande omorganisering av SJ som genomfördes 1963. Målet var att avbyråkratisera verksamheten och efterlikna förtagen. I samband med detta sanerades affärsverkets ansträngda ekonomi. Huvudtesen i 1953 års utredning var att man avsåg att skapa förutsättningar för att varje trafikgren skulle bära sina egna kostnader. Trafikutbudet skulle styras av efterfrågan kravet på företagsekonomisk kostnadstäckning. Man tog dock ingen hänsyn till externa effekter.<sup>34</sup>

En plan utarbetades för att i tre steg nedlägga ett stort antal trafiksvaga järnvägar, bortsett från de som samhället ansåg som regionalpolitiskt betydelsefulla. De trafiksvaga linjer som ännu ej nedlagts överfördes till det s.k. ersättningsberättigade nätet och staten tog över kostnadsansvaret för dessa banor.<sup>35</sup> De linjer som bar sina egna kostnader samlades i ett affärsbanenät. 1963 års beslut innebar också att SJ för första gången fick träffa slutna avtal med godskunderna. Detta har setts som ett stort steg mot avreglering.

1963 års beslut stötte dock i viss mån på patrull. Planen för järnvägsnedläggelser byggde på fristående nedläggningsprövningar och i stort sett varje nedläggningsbeslut möttes av ett starkt politiskt motstånd på lokal och regional nivå. Nedläggningarna försenades eller genomfördes aldrig, vilket kom att leda till en betydligt högre kostnadsbelastning än vad man hade räknat med och SJ:s förluster ökade snabbt igen.<sup>36</sup>

1979 fattades ett nytt trafikpolitiskt beslut, vilket föregicks av ett antal utredningar. Regeringen konstaterade att ett ny trafikpolitik borde ersätta 1963 års trafikpolitiska beslut. En samhällsekonomisk grundsyn föreslogs vara vägledande för det framtida handlandet på det trafikpolitiska området. Det trafikgrensvisa kostnadsansvaret som infördes 1963 skulle slopas för väg- och järnvägstrafiken och de rörliga trafikantavgifterna skulle bättre anpassas till de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Regeringen förslog därför att ”järnvägstrafiken avlastas kapitalkostnader för bannätet motsvarande ca 215 milj. Kr. per år.”<sup>37</sup>

Man konstaterade att 1963 års nedläggningstankar för de olönsamma bandelarna inte hade infriats. I stället betonades vikten av att stärka järnvägens konkurrenskraft och därför skulle

<sup>32</sup> Bruzelius (m.fl.), s. 17.

<sup>33</sup> SOU 1993:13 *Ökad konkurrens på järnvägen*, s. 14.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Bruzelius (m.fl.), s. 17f.

<sup>36</sup> Ibid, s. 18.

<sup>37</sup> Prop. 1978/79:99 *Om en ny trafikpolitik*, s. 1.

inte tidigare nedläggningsplaner fullföljas fullt ut. I fortsättningen skulle nedläggningsbeslut baseras på samhällsekonomiska bedömningar och inte enbart på företagsekonomiska kalkyler.<sup>38</sup> Regeringen föreslog också att en stor del av det olönsamma, trafiksvaga, bannätet skulle föras samman med affärsbanenätet till ett riksnät på vilket persontrafiken skulle behållas. På de mest trafiksvaga linjerna skulle man dock överväga ett ”landsvägsalternativ”.<sup>39</sup>

### 3.1.5 1980-talet

Trots att en stor del av SJ:s skulder skrevs av 1979 fortsatte de ekonomiska problemen. I regeringens proposition om besparingar i statsverksamheten 1980 presenterades en strukturplan för SJ i ett försök att lösa SJ:s problem. Planen bestod av tre delar. Dels lättades på taxeplikten vilket medförde att SJ fick möjlighet att höja priserna för att möjliggöra intäktsökningar, dels infördes en investeringsplan som medgav en reell investeringstakt på 5% inom en femårsperiod. Slutligen påpekade regeringen att SJ hade hållit tillbaka takten i rationaliseringarna, vilket hade bidragit till den negativa resultatutvecklingen. En grundförutsättning för att åstadkomma förbättringar i SJ:s ekonomi var därför en ökad rationaliseringstakt. Föredraganden fäste också stor vikt vid den verksamhets- och organisationsöversyn som parallellt pågick inom SJ, kallad VO 80.<sup>40</sup>

Förbättringarna i SJ:s ekonomi uteblev till stor del, trots strukturplanen. 1985 lade den socialdemokratiska regeringen fram en järnvägspolitisk proposition. Regeringen konstaterade att 1979 års trafikpolitiska beslut låg fast men att målen på järnvägsområdet borde utvecklas, konkretiseras och förtydligas. Man skulle skapa så likvärdiga konkurrensförutsättningar som möjligt mellan de olika trafikgrenarna för att åstadkomma samhällsekonomiskt effektiva transportlösningar, vilket ansågs vara ett av huvudmålen för trafikpolitiken.<sup>41</sup>

Regeringen föreslog att en mer markerad uppdelning av SJ:s transport- och infrastrukturverksamhet. Samtidigt påpekade man att det inte fanns några bärande skäl för en utbrytning av SJ:s banavdelning i ett ”rälsverk”. Två s.k. vägtrafikmodeller diskuterades; i den ena skulle staten ta det fulla ansvaret för järnvägens infrastruktur i enlighet med vad som gällde på vägsidan, och SJ skulle få frihet att finansiera övriga investeringar.

I den andra modellen skulle SJ även i fortsättningen leverera in avskrivningar och ränta på det kapital som SJ erhöll via statsbudgeten, men staten skulle ta ett ökat ansvar för investeringarna i infrastrukturen. Person- och godstrafiken belastades internt med avgifter för utnyttjande av infrastrukturen. Regeringen ansåg det sistnämnda förslaget som mest lämpligt eftersom SJ ansågs ha bättre förutsättningar för att bedöma investeringsbehovet. En ”extern” vägtrafikmodell kunde leda till felaktiga prioriteringar vid investeringarna vilket i sin tur skulle leda till försämrad ekonomi för SJ och därmed också för staten.<sup>42</sup>

1986 anlätades konsultbolaget Indevo för att analysera SJ och också presentera ett förslag till förändring. I sin rapport målade man dels en mörk bild av SJ i kris, men hävdade samtidigt att det fanns goda möjligheter till förändringar. En av huvudtankarna var en uppdelning av SJ i

<sup>38</sup> SOU 1993:13, s. 16.

<sup>39</sup> Prop. 1978/79:99, s. 1f.

<sup>40</sup> Brunsson (m.fl.), s. 61f samt Prop. 1980/81:20 *Om besparingar i statsverksamheten m. m., bilaga 5, Strukturplan för SJ*, s. 9 och 18.

<sup>41</sup> Prop. 1984/85:114 *med riktlinjer för järnvägspolitiken*, s. 1.

<sup>42</sup> Ibid, s. 18f.

ett affärsverk och ett banverk, dvs. man avfärdade de grundläggande tankarna för 1985 års järnvägspolitiska beslut. SJ:s styrelse inledde på grundval av detta projektet ”Nya SJ” i början av 1987. Samtidigt pågick förhandlingar med riksdagens trafikutskott. P. g. a. den akuta situationen valde man att inte tillsätta en parlamentarisk utredning med tillhörande utdragna remissförfarande.

### 3.1.6 1988 års trafikpolitiska beslut

I januari 1988 presenterade regeringen sin proposition om trafikpolitiken inför 1990-talet. I delen om en *framtidssinriktad järnvägspolitik* tog man sikte på att järnvägen skulle ges förutsättningar för att spela en viktig roll som ett konkurrenskraftigt, miljövänligt och energisnålt transportmedel. Järnvägen stod vid 1980-talets slut inför en rad problem som man menade skulle riskera att minska järnvägens betydelse i transportförsörjningen. Många av bristerna kunde hänföras till brister i den järnvägstrafik som bedrevs då, t.ex. bristande tidtabellshållning, omodern vagnmateriel, ett järnvägsnät som inte var anpassat till morgondagens trafikbehov, outvecklad trafikservice, omoderna stationer, otillräcklig spårkapacitet och svårigheter att möta näringslivets växande krav på snabba, frekventa, tillförlitliga och flexibla godstransporter.<sup>43</sup>

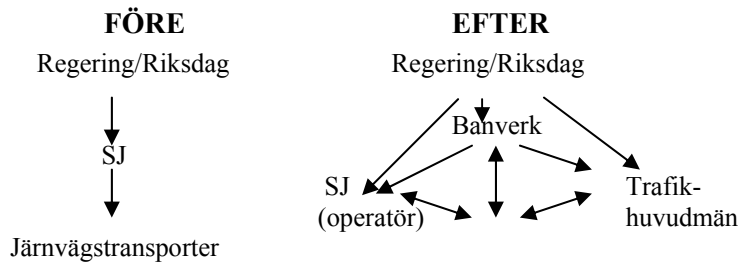
Förslaget innebar att SJ delades upp i ett affärsverk med ansvar för tågtrafiken och i en myndighet – Banverket – med ansvar för infrastrukturen. Vidare införde man en s.k. vägtrafikmodell vilket innebar att staten genom Banverket tog huvudansvaret för finansieringen av järnvägens infrastruktur och att SJ skulle betala avgifter för att utnyttja bannätet. Den nya organisationen innebar också att investeringarna i bannätet skulle ske på samhälls-ekonomiska grunder.<sup>44</sup>

Dessutom slopade man den dittillsvarande uppdelningen av järnvägsnätet och ersatte den med en uppdelning i ett nät av stomjärnvägar och länsjärnvägar. Detta innebar att SJ fick trafikeringsmonopol på all trafik på stomnätet och på godstrafiken på länsjärnvägarna, länstrafikhuvudmännen (THM) fick trafikeringsrätten för lokal och regional trafik på länsjärnvägarna i det egna länet. Dessutom åtog sig staten även i fortsättningen att köpa sådan inter-regional persontrafik som var regionalpolitisk önskvärd men som inte kunde bedrivas på företagsekonomiska grunder.<sup>45</sup> Upphandling av denna trafik möjliggjorde för nya operatörer att bedriva trafik. 1989 trädde småländska BK Tåg AB in på marknaden och blev efter anbudsupphandling trafikutövare av regionaltrafiken i Hallands, Jönköpings och Kronobergs län.

<sup>43</sup> Prop. 1987/88:50 *Om trafikpolitiken inför 1990-talet*, bilaga 1, s. 98.

<sup>44</sup> Prop. 1987/88:50, s. 2f.

<sup>45</sup> Ibid, s. 3.



Figur 2. Organisation av järnvägssektorn före och efter omorganisationen<sup>46</sup>

Den främsta anledningen till att man ville reformera järnvägen var den dåliga ekonomin. Man konstaterade att åtgärder som hade genomförts efter 1979 års trafikpolitiska beslut inte var tillräckliga. ”Även om de olika besluten bidragit till att ge SJ ökade förutsättningar att agera affärsmässigt och på villkor som mer liknar konkurrenternas har de bakomliggande problemen i stor utsträckning kvarstått.”<sup>47</sup>

Man påpekade dock att ekonomin hade som följd av dels de olika rekonstruktionsåtgärderna från statsmakternas sida, dels åtgärder inom SJ förbättrats sedan år 1983. Men man skrev också att ”trots de åtgärder som vidtagits både från statsmakternas och SJ:s sida står således järnvägen inför allvarliga och snabbt växande ekonomiska problem. Problemen sammanhänger dels med att effektiviteten i järnvägssystemet fortfarande är för låg, dels med att SJ fortfarande har ansvar för huvuddelen av kostnaderna för bannätet.”<sup>48</sup>

Regeringens förslag fick ett tämligen stort bifall i riksdagen. Det var egentligen bara Vänsterpartiet kommunisterna som motsatte sig en uppdelning mellan SJ och Banverket. De borgerliga partierna ville dessutom ha ett större privat inflytande.<sup>49</sup>

### 3.1.7 Vägtrafikmodellen

Det stora, avgörande, problemet för SJ var att man inte kunde förränta sina investeringar i infrastrukturen eller agera på samma villkor som sina konkurrenter på vägsidan. En stor del av SJ:s verksamhet saknade, med de förutsättningar som rådde 1988, företagsekonomisk grund även om den var samhällsekonomiskt motiverad. Därför krävdes en klarare rollfördelning mellan SJ och staten för att man skulle kunna åstadkomma en effektivare järnvägsverksamhet.

Regeringen pekade på att staten hade ett ägarintresse i SJ ”i första hand för att trygga att transportmarknaden kan erbjudas en högkvalitativ och miljövänlig järnvägstrafik på de marknader där järnvägstrafik kan konkurrera med andra transportmedel.”<sup>50</sup> Därför var syftet med en vägtrafikmodell att få en lösning som stämde överens med de trafikpolitiska riktlinjerna som man anförde i propositionen.

Modellen skulle utföras så att staten tog huvudansvaret för infrastrukturen och att SJ fick betala fasta och rörliga avgifter för att utnyttja spåret enligt samma grundprinciper som landsvägsfordon betalade för att utnyttja vägnätet. Vid avgiftssättningen skulle man ta hänsyn

<sup>46</sup> Statskontoret 1996:13 *Järnvägens konkurrenskraft*, s. 58.

<sup>47</sup> Prop. 1987/88:50, bilaga 1, s. 96.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> TU 1987/88:19 *Om en framtidsinriktad järnvägspolitik m. m.*, s. 1f.

<sup>50</sup> Ibid, s. 99.



till järnvägens lägre miljö- och olyckskostnader. Vidare skulle investeringarna i järnvägens infrastruktur, på samma sätt som väginvesteringarna, planernas på samhällsekonomiska grunder.<sup>51</sup>

En vägtrafikmodell som fullständigt överensstämde med vägtrafiken ansågs vara orealistisk. Vägtrafikmodellen måste alltså utformas mot bakgrund av vad som var järnvägsmissigt ändamålsenligt. Man ansåg dock att målet med att uppnå en rimlig överensstämmelse med vägtrafikens kostnadsansvar inte behövde frångås.<sup>52</sup>

### 3.1.8 Den nya järnvägsorganisationen

Genom den nya uppdelningen ville man etablera en klarare rollfördelning mellan staten som ägare och ansvarig för trafikpolitiken å ena sidan och SJ och Banverket å den andra. Dessutom skulle man utreda eventuella för- och nackdelar med en sammanslagning av Banverket och Vägverket. Slutligen föreslogs att en Järnvägsinspektion för trafiksäkerheten skulle inrättas.

Banverket var enligt sin ursprungliga instruktion<sup>53</sup> en central förvaltningsmyndighet för frågor som rör järnvägar. Verkets huvuduppgifter var att främja järnvägens utveckling, driva och förvalta statens spåranläggningar samt ha hand om säkerhetsfrågor för spårtrafik.

När det gällde Banverkets organisation ansåg regeringen att verket själv skulle få besluta om den. Verket borde ledas av en lekmanstyrelse och chefen för myndigheten borde vara en generaldirektör. Så skedde också.

Under Banverket sorterades en järnvägsinspektion som en fristående myndighet. Den skulle besluta om säkerhetssystem för all spårtrafik, dvs. järnväg, tunnelbana och spårväg, och utöva tillsyn över systemens tillförlitlighet. Den skulle vidare besluta om säkerhetsföreskrifter för spårtrafiken och utöva tillsyn över att föreskrifterna efterlevdes. Järnvägsinspektionen skulle också undersöka olyckor och olyckstillbud i spårtrafiken samt undersöka sådana driftstörningar som berörde säkerheten.<sup>54</sup>

SJ skulle med hjälp av vägtrafikmodellen få en mer entydig uppgift att utveckla en attraktiv och konkurrenskraftig person- och godstrafik. Man betonade att det var helt avgörande om SJ skulle kunna uppfylla kundernas krav på bl.a. service och punktlighet. Det nya SJ skulle också på ett tydligare sätt än tidigare inrikta sin verksamhet på en affärsmässig utveckling av järnvägstrafiken. Därför borde verksamheten ses över och de verksamheter inom affärsverket som inte hade en direkt anknytning till järnvägstrafiken och ej heller ansågs stärka dess konkurrenskraft borde skiljas ut. SJ borde i detta sammanhang få ett ökat bemyndigande att själv bestämma över sin organisation.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> TU 1987/88:19, s. 100.

<sup>52</sup> Prop. 1987/88:50, bilaga 1, s. 102.

<sup>53</sup> SFS 1988:707 *Förordning med instruktion för Banverket*, sedermera ändrad, se vidare avsnitt 4.2.7 nedan om Banverkets sektorsansvar.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Prop. 1987/88:50, bilaga 1, s. 103.

### 3.2 Utvecklingen i Tyskland<sup>56</sup>

Den första tyska järnvägslinjen invigdes mellan Nürnberg och Fürth i Bayern den 7 december 1835. Den linjen var privat och det skulle dröja ytterligare tre år innan den första statliga järnvägslinjen invigdes mellan Braunschweig och Wolfenbüttel i norra Tyskland. Under de närmaste 80 åren skulle nästan hela Tysklands järnvägsnät komma att byggas, med en linjelängd på över 60.000 km.

Valet av privata eller statliga järnvägar föll olika i de tyska länderna. Mellan de olika extremerna Pfalz, där det ända till 1909 bara fanns privatbanor, och Baden, som bara hade statsbanor fram till 1880 (och därefter bara privata bibanor), var blandningen ganska stor. Preussen utmärkte sig tämligen tidigt i sina strävanden efter förstatligande.

Regleringarna av järnvägarna var tidigt påtagliga i Tyskland. Redan 1838, fyra dagar efter att den första linjen öppnades för trafik i Preussen, lades en järnvägslag fram med regler och förordningar som de privata initiativtagarna var tvungna att följa. Ett förstatligande av järnvägen skulle vara möjlig efter 30 år, posten skulle befordras avgiftsfritt och i händelse av krig skulle trupperna ha fri tillgång till järnvägen. Dessutom omfattades järnvägarna av fyra plikter; betjänings-, befordrans-, taxe-, samt tidtabellsplikt.

För att få en bättre kontroll över de privata järnvägsbolagen och för att förbättra skattebasen började den preussiska staten mer målmedvetet att köpa upp dessa bolag i och med 1853 års järnvägslag. En järnvägsfond skapades till vilken järnvägsskatterna flöt in, dessa pengar användes sedan som avkastning till aktieinnehavarna i de tidigare privata järnvägsbolagen. Senare ändrades reglerna så att pengarna i stället kom statskassan tillgodo.

Den egentliga impulsen till järnvägsbyggande kom 1871 efter segern i kriget mot Frankrike. Detta berodde främst på kapitaltillskottet som det franska krigsskadeståndet utgjorde. I början sågs järnvägarna mest som en konkurrent till de privata vägar och vattenvägar som hade byggts, och därför ansåg staterna att det inte var nödvändigt att lägga sig i denna verksamhet.

I och med bildandet av det Nordtyska förbundet 1867 och Tyska riket 1871 förändrades järnvägspolitiken. Förbundsregeringarna förpliktade sig att förvalta järnvägarna som ett enhetligt nät och använda sig av ett enhetligt system vid nybyggnationer. Tyska riket tog också över kontrollen över taxesystemen. I och med detta hade man lagt grunden för en riksjärnväg. Framför allt var det Preussen som drev på frågan om ett förstatligande. Tyska riket erbjöds att köpa den Kungliga Preussiska Järnvägsförvaltningen (KPEV), men de andra staterna i förbundet avböjde detta, liksom förslagen om att övriga statsbanor skulle överföras till riket. Fram till 1914 förblev järnvägarna i Tyskland en fråga för respektive förbundsland, men riksjärnvägstanken slog igenom mer och mer.

Bland de största järnvägsförvaltningarna i Tyska riket bör, förutom ovan nämnda KPEV, nämnas Kungliga Bayerska Statsbanorna, Kungliga Sachsiska Statsbanorna och de Kungliga Württembergska Statsjärnvägarna.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Genomgången är till största delen hämtad ur Bennemann, Stefan [1994]; *Die Bahnreform – Anspruch und Wirklichkeit*, 1. Auflage, Raulfs, Hannover, s. 10ff.

<sup>57</sup> Königlich Bayerische Staatsbahn (K.Bay.Sts.B), Königlich Sächsische Staatseisenbahn (KSäStB) und Königlich Württembergsche Staats Eisenbahn (K.W.St.E).

Det var först efter första världskriget som man 1920, med hjälp av Weimarförfattningen, lyckades slå ihop de olika statsbanorna i förbundet och bilda ett statligt järnvägsbolag; Deutsche Reichsbahn (DR). Det främsta skälet till förstatligandet var privatbanornas höga skulder. Tidigare hade denna verksamhet varit högst lönsam, men efter kriget hade verkligheten blivit en annan.

Järnvägarna var tämligen oförstörda efter kriget. De brister som fanns berodde snarast på bristande underhåll, men även p.g.a. de höga krigsskadestånden. Ett intensivt arbete med att rusta upp och standardisera järnvägen inleddes. Främst syntes kanske detta i det strikta enhetstänkande som rådde vid nyanskaffning av rullande materiel. Detta arbete fick sin kulmen under nazistregimen på 30-talet.

I samband med valutastabiliseringen 1923 beslutade finansministern att DR inte längre skulle finansieras via statsbudgeten. 1924 blev DR därför ett självständigt bolag och kom sedermera att kallas Deutsche Reichsbahn Gesellschaft (DRG). Det nya bolaget skulle agera på företags-ekonomiska villkor. Spåranläggningarna fortsatte dock att ägas och förvaltas av den tyska staten. Detta hade att göra med garantierna för krigsskadestånden efter första världskriget som Tyskland hade tagit över samma år.

DRG fortsatte dock att vara nära knuten till den tyska staten men en järnvägsdomstol inrättades för att lösa meningsskiljaktigheter mellan regeringen och DRG. Efter nazisternas maktövertagande 1933 påbörjades arbetet att åter knyta järnvägen till staten. 30 januari 1937 förklarade Hitler att järnvägen helt och hållet stod under Rikets överhöghet. DRG upphörde och järnvägen kom åter att kallas Deutsche Reichsbahn. På sommaren 1939 upphörde alla bestämmelser om ansvarsuppdelningen på järnvägsområdet och DR blev en del av centralmakten. Den kom dock även fortsättningsvis att drivas som en särskild egendom.<sup>58</sup>

Ett mörkt kapitel i de tyska järnvägarnas historia utgör dess verksamhet under båda världskrigen, men främst under det andra. I egenskap av statsbana var DR en viktig kugge i det tyska krigsmaskineriet. Dels transporterade man de tyska invasionstrupperna till de olika fronterna och tvångsarbetare i motsatt riktning, men framför allt skedde merparten av deportationerna av judar till förintelselägren med järnväg.<sup>59</sup>

Vid andra världskrigets slut tog de fyra segrarmakterna över förvaltningen av järnvägen och i samband med att Tyskland delades upp 1949 i Väst- och Östtyskland, delades också järnvägen upp. Efter att Berlinmuren byggdes 1961 återstod endast ett fåtal förbindelsepunkter mellan de båda näten vid gränsövergångarna. Före kriget gick de flesta stora huvudlinjerna i öst-västlig riktning och de nord-sydliga linjerna var av mindre betydelse. I och med den nya politiska geografin upphörde öst-västförbindelsernas betydelse och järnvägarna i respektive land fick investera stora belopp för att anpassa linjenätet till den nya verkligheten.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Tyska ordet "Sondervermögen" är tämligen svåröversatt, men ovanstående "särskild egendom" torde vara de mest lämpliga. Genom dylika arrangemang säkrar man sig mot lagar som annars skulle kunna ha en negativ effekt för verksamheten (efter samtal med Frank-Michael Kirsch vid Södertörns högskola 980105).

<sup>59</sup> v. Mitzlaff, Berndt "Adieu DR", *Eisenbahn Magazin*, nr 2/1994.

<sup>60</sup> Bennemann, s. 21.

### 3.2.1 Deutsche Reichsbahn der DDR

I Östtyskland (DDR) blev Deutsche Reichsbahn en del av den statliga centralförvaltningen. Järnvägen sorterades in direkt under trafikministeriet och generaldirektörsposten för DR innehades av trafikministern. Dennes ställföreträdare var också ledare för den politiska förvaltningen av DR. Under den centrala ledningen delades DR in i åtta regionala områden med varsin Reichsbahndirektion (Rbd). Dessa hade säten i Berlin, Cottbus, Dresden, Erfurt, Greifswald, Halle, Magdeburg och Schwerin.<sup>61</sup> Anledningen till att järnvägen i DDR fortsättningsvis kom att heta DR och inte exempelvis "Staatsbahn der DDR" anses bero på Berlins särskilda ställning under efterkrigstiden.<sup>62</sup>

DR:s största problem utgjordes av krigsskadestånden till Sovjetunionen. På i stort sett alla dubbelspårssträckor togs det ena spåret bort, på flera elektrifierade sträckor demonterades kontaktledningen och ett antal huvudlinjer och bibanor revs upp. Även en hel del rullande materiel konfiskerades av Sovjet. Man skulle aldrig under DDR-tiden åter komma upp i den standard som rådde före kriget. Men trots dessa extremt svåra förutsättningar bedrevs en mycket omfattande trafikapparat eftersom DR stod för huvuddelen av trafikarbetet i DDR. Uppskattningsvis rörde det sig om två tredjedelar av godstrafikarbetet och ungefär hälften av persontrafikarbetet. Underhållet eftersattes dock på många ställen och 1989 var både rullande materiel och infrastruktur i starkt behov av omfattande upprustning. Dessutom drogs DR med enorma underskott.<sup>63</sup>

### 3.2.2 Deutsche Bundesbahn

I samband med att Förbundsrepubliken Tyskland<sup>64</sup> konstituerades 1949 bildades *Deutsche Bundesbahn* (DB). I grundlagens artikel 87 fastställdes att DB skulle vara en statlig järnvägsförvaltning med egen organisation.<sup>65</sup> För DB inrättades, i likhet med DR, ett antal Bundesbahndirektioner (BD), med säten i Essen, Frankfurt/Main, Hamburg, Hannover, Karlsruhe, Köln, München, Nürnberg, Saarbrücken och Stuttgart.

DB:s ekonomiska situation direkt efter andra världskriget var tämligen prekär. Större delen av järnvägarna i västzonerna var förslitna eller förstörda (bl. a. var närmare sjättedel av spår-anläggningarna, en fjärdedel av broarna samt över hälften av byggnader och verkstads-anläggningar förstörda). Krigsskadorna har uppmätts till mellan 2,5 och 8 miljarder D-mark. Dessa fick DB reparera med egna medel, utan subventioner från förbundsstaten.

DB fick inte heller ta över f.d. DR:s ekonomiska tillgångar, utan fick i stället ett startkapital på ca 200 miljoner D-mark av förbundsstaten. Till detta kom de ovan nämnda investeringarna i de nord-sydliga huvudlinjerna. Med dessa förutsättningar var DB tvunget att redan från början använda sig av lånat kapital. Å andra sidan finansierades återuppbyggnaden och

<sup>61</sup> Autorenkollektiv unter Leitung von Kirsche, Hans-Joachim und Meinung, Lutz [1984]; *Die Deutsche Reichsbahn von A bis Z*, transpress VEB Verlag für Verkehrswesen, Berlin, s. 203ff.

<sup>62</sup> Bennemann, s. 37. Andra källor antyder att det skulle sammanhånga med Sovjets intentioner om Berlins och Tysklands politiska ställning alternativt att kostnaderna för en namnändring ansågs vara för stora. Jfr. v. Mitzlaff i *Eisenbahn Magazin*, nr 2/1994.

<sup>63</sup> Bennemann, s. 37f och Regierungskommission Bundesbahn; *Bericht der Regierungskommission Bundesbahn*, Dezember 1991, s. 10.

<sup>64</sup> I fortsättningen benämns Förbundsrepubliken Tyskland som "Västtyskland" för tiden fram till 1990 och som "Tyskland" för tiden därefter.

<sup>65</sup> Bennemann, s. 19.

utbyggnaden av väg- och vattenvägnätet helt med statliga medel. Detta faktum kom tidigt att påverka den västtyska järnvägens konkurrenssituation gentemot övriga transportvägar.<sup>66</sup>

1951 kom två nya lagar på järnvägsområdet. Den ena var en allmän järnvägslag som gällde alla järnvägar i Västtyskland, den andra reglerade DB:s verksamhet.<sup>67</sup> I den senare fastställdes bl.a. att DB var en icke rättskapabel särskild egendom tillhörande den tyska förbundsstaten, att DB skulle drivas företagsekonomiskt men med tillvaratagande av samhällsekonomiska intressen och att DB stod under trafikministerns tillsyn. I järnvägens årsbok 1952 konstaterades att den nya lagen knappast innebar en ny epok i den tyska järnvägshistorien, eftersom den grundade sig på statsbanetanken, liksom de lagar om riksjärnvägarna som utkom 1924 och 1930 gjorde.<sup>68</sup>

Ett problem var dock att relationen mellan DB och förbundsstaten var alltför otydlig. I ett försök att bringa klarhet i denna fråga genomfördes 1961 den s.k. ”lilla trafikreformen”. Den innebar bl.a. att kravet om tillvaratagande av samhällsekonomiska intressen ströks. I stället skulle DB uppfylla sin samhällsnyttiga uppgift inom ramen för en välbalanserad budget. Problemet med den otydliga relationen mellan förbundsstaten och DB kvarstod dock enligt vissa bedömare. Andra menade att 1961 års reform verkligen bringade klarhet i relationen. Trots allt fanns det fram till att DB uppgick i *Bundeseisenbahnvermögen* 1 januari 1994 ingen slutgiltig och allmänt accepterad tolkning av DB:s uppgift.<sup>69</sup>

DB kämpade, liksom de flesta andra nationella järnvägsföretagen, under en lång tid med en skuldtyngd verksamhet. Problematiken låg främst i att dessa bolag både kunde vara myndighet samtidigt som man hade ett företagsekonomiskt lönsamhetskrav. I en undersökning som föreningen *Deutsche Verkehrsforum e.V.* publicerade 1988 med titeln ”Deutsche Bundesbahn som företag” hävdades att de misslyckade reforminitiativen under åren i stor utsträckning berodde på den oklara ansvarsfördelningen i DB:s organisation. Främst berodde detta på den motsägelsefulla lagstiftningen; i ovan nämnda artikel 87 i grundlagen fastställdes DB:s roll som myndighet samtidigt som Bundesbahn-lagens 28 paragraf fastslog att DB skulle drivas på företagsekonomisk grund.<sup>70</sup>

Liksom SJ mötte DB en kraftigt ökande konkurrens från landsvägstrafiken. Tyska förbundsstaten anpassade också, enligt DBAG, sin trafikpolitik efter detta faktum. Mellan 1960 och 1992 investerades 450 miljarder D-mark i utbyggnaden av vägnätet medan samma siffra för utbyggnaden av bannätet var 56 miljarder D-mark. DB:s marknadsandel på godstrafiksidan sjönk från 60% 1950 till 29% 1990. Detta var delvis en följd av gruvindustrins minskade betydelse. Marknadsandelen på persontrafiksidan sjönk samtidigt från 36% till endast 6%.<sup>71</sup>

I slutet på 80-talet blev DB:s ekonomiska situation ohållbar. DB:s skuld hade vuxit från 13,9 miljarder D-mark 1970 till 44 miljarder D-mark 1989. Politikerna insåg att något måste göras. Den 1 februari 1989 beslöt den tyska regeringen att tillsätta en särskild kommission, *Regierungskommission Bundesbahn* (RKB), med uppdraget att utreda problemen med DB och

<sup>66</sup> Bennemann, s. 21.

<sup>67</sup> Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) resp. Bundesbahngesetz (BbG).

<sup>68</sup> ”Das neue Gesetz leitet auch nicht etwa eine neue Epoche in der deutschen Eisenbahngeschichte ein, denn es gründet sich wie die RbG [Reichsbahngesetz; Anmerkung des Verfassers] 1924 und 1930 auf dem Gedanken des Staatsbahnsystems.”, Bennemann, s. 20.

<sup>69</sup> Bennemann, s. 20. Se vidare nedan om Bundeseisenbahnvermögen.

<sup>70</sup> Deutsche Bahn AG [1994]; *Die Bahnreform*, DBAG Zentralbereich Konzernkommunikation, Frankfurt/M, s. 8f. *Deutsche Verkehrsforum* kan närmast översättas som ”Tyskt trafikforum”.

<sup>71</sup> Ibid, s. 7f.

presentera en lösning. Efter att kommissionens sammansättning godkänts av regeringen tillträdde RKB den 12 juli 1989. Värt att notera är att ingen av kommissionens ledamöter hade någon järnvägsbakgrund. Regeringen beskrev uppdraget sålunda:

”Med bakgrunden av de tilltagande ekonomiska riskerna inom järnvägstrafiksystemet, är det nödvändigt att skapa ett bärkraftigt underlag för en positiv utveckling för DB utifrån trafikpolitiska, regionalpolitiska och miljöpolitiska synpunkter, liksom ekonomiska och skattemässiga aspekter. Hit hör också att definiera en struktur på bansträckorna och en produktstruktur som i långsiktig konkurrens kan bestå kvalitativt och prismässigt.”<sup>72</sup>

### 3.2.3 Effekter av den tyska återföreningen på de tyska järnvägarna

Den 9 november 1989 föll Berlinmuren och ganska snart insåg RKB att man hade en ännu större uppgift framför sig; nu tillkom det östtyska DR med en ekonomi och infrastruktur som vida understeg den västtyska. Genom artikel 26 i enhetsfördraget om Tysklands återförening blev DR också en statlig särskild egendom, likställd med DB. Kostnaden för att åstadkomma en infrastrukturstandard för DR jämförbar med DB angavs till mer än 100 miljarder D-mark.

DR mötte snart också den hårda konkurrensen från andra trafikslag, främst vägtrafiken, vilket samtidigt ledde till starkt minskande intäkter och marknadsandelar. DR:s andel av gods-trafiken sjönk t.ex. ner till ca 40%.<sup>73</sup> Den något absurda situationen uppstod med två statsbanor i det återförenade Tyskland.

Den 1 april 1990 skildes DR från DDR:s trafikministerium och fick i stället en egen generaldirektion. I oktober samma år minskades antalet Reichsbahndirektioner genom att de i Cottbus, Greifswald och Magdeburg stängdes. I samband med valutaunionen 1990 började också trafiken mellan de båda järnvägarna samordnas och arbetet med att sammanbinda de öst – västliga sträckor som hade delats itu av den tysk-tyska gränsen inleddes under projektnamnet ”*Verkehrsprojekte Deutsche Einheit*”.<sup>74</sup> Under 1991 fick de båda järnvägarna en gemensam ledning och samtidigt byggdes en parallellorganisation upp.

<sup>72</sup> ”Vor dem Hintergrund zunehmender finanzieller Risiken aus dem Verkehrssystem Schiene ist es erforderlich, eine tragfähige Grundlage für eine positive Entwicklung der DB unter verkehrspolitischen, raumordnungspolitischen und umweltpolitischen sowie ökonomischen und fiskalischen Gesichtspunkten zu schaffen. Hierzu gehört, die Strecken- und Produktstruktur zu definieren, die auf lange Sicht qualitativ und preislich im Wettbewerb bestehen kann.”, RKB, s. 4.

<sup>73</sup> DBAG, s. 15 och 11 samt RKB, s. 10.

<sup>74</sup> Glöckner, Johannes; ”Bilanz der Wende”, *Eisenbahn Magazin*, nr 10/1995. *Verkehrsprojekte Deutsche Einheit* skulle närmast kunna översättas som ’Trafikprojekt Tysklands återförening’.

## 4 AVREGLERINGARNA

”Die Schiene muss sich selbst helfen, wenn sie überleben will – die Politik bietet nur Lippenbekenntnisse”  
(Joachim M. Hill)

Jag skrev ovan att jag att valet av land är mindre viktigt och att problematiken egentligen är densamma. Det är dock så att i de flesta diskussioner om avreglering av järnvägen nämns ofta Storbritannien och USA som exempel. Jag har därför ändå valt att här nedan kort beskriva hur avregleringarna har gått till i dessa båda länder.

Efter denna korta orientering om Storbritannien och USA följer sedan en redogörelse för avregleringarna i Sverige och Tyskland. Tonvikten ligger på de svenska förhållandena (jfr. avsnitt 1.4 ovan om materialet).

### 4.1 Storbritannien och USA<sup>75</sup>

I Storbritannien har avregleringen och privatiseringen av British Rails forna monopol nyligen avslutats. Den iscensattes genom 1993 års *Railways Act*. I grund och botten baseras systemet på ett anbudsförfarande, s.k. franchising. Denna upphandling sköts av en nyinrättad myndighet, *Office of Passenger Rail Franchising* (OPRAF). Vinnaren i anbudstävlingen tar över aktierna i trafikbolaget under den aktuella tiden. Det finns 25 stycken trafikentreprenörer (TOC) som bedriver persontrafik. Flera bolag kan konkurrera på samma sträcka. Godstrafiken bedrivs av tre regionala bolag som alla ägs av det amerikanska bolaget Wisconsin Central. Den rullande materielen tillhandahålls genom tre vagnuthyrarbolag, s.k. *ROSCOs*. Dessa hyr i sin tur ut den rullande materielen till de 25 trafikbolagen.

Infrastrukturen ägs och förvaltas av *Railtrack*, som ursprungligen var tänkt att förbli en statlig myndighet. I dag är bolaget dock helt privatiserat och börsnoterat. Railtrack finansierar sin verksamhet med banavgifter. Eftersom bolaget har monopol på att ta ut dessa regleras beloppen av en särskild myndighet, *Office of The Rail Regulator* (ORR). Denna myndighet ska även tillse att konkurrensen mellan operatörerna bibehålls samt att underlätta så mycket som möjligt för resenärerna vad avser information och samordning av tidtabeller m.m. Som situationen ser ut nu betalar den brittiska staten mer pengar i bidrag och subventioner till trafikutövarna än vad man gjorde till British Rail.

Den senaste ändringen av USA:s regleringsstruktur på järnvägsområdet skedde genom *The Staggers Act* 1980. Den syftade främst till att underlätta för järnvägsbolagen att fastställa priser och servicevillkor. Med den nya lagen fick järnvägarnas transportkunder möjlighet att ifrågasätta taxorna utifrån två principer, dels om järnvägsbolaget är marknadsdominerande och dels om taxorna överstiger tidigare fastställd nivå. Järnvägsbolagen fick inte längre idka koordinerad prissättning. Konkurrens har aldrig varit tillåten om samma spår. Däremot förekommer det att några bolag har parallella linjer som det råder konkurrens emellan.

I dag består den amerikanska järnvägsmarknaden dels av det statliga persontrafikbolaget Amtrak, dels ett fåtal stora privata godsbolag, och dels av drygt 500 matarbolag, s.k. short lines. Slutligen finns ett antal mindre regionala persontrafikbolag.

<sup>75</sup> Redogörelsen är främst hämtad ur Hultén och Alexandersson i Ehrling (m.fl.).

## 4.2 Avregleringen i Sverige

### 4.2.1 Den borgerliga regeringsperioden

1988 års trafikpolitiska beslut banade vägen för att andra operatörer än SJ skulle kunna utnyttja statens spåranläggningar. Den dåvarande socialdemokratiska regeringen lät i början på 1991 SJ, Banverket, Transportrådet och Statens pris- och konkurrensverk (SPK) tillsammans kartlägga förutsättningarna för och konsekvenserna av ökad konkurrens på statens spåranläggningar.

SJ ansåg att det skulle innebära stora ekonomiska och praktiska svårigheter med flera konkurrerande bolag. Som alternativ föreslog man att anbudskonkurrens skulle införas vid upphandling av trafikhuvudmännens (THM) persontrafik på stomnätet samt att mindre bolag skulle tillåtas bedriva godstrafik på småbanor för att mata till de större godsflödena. Banverket, Transportrådet och SPK ansåg alla att intern konkurrens inom järnvägssektorn var viktig för att öka effektiviteten och för att järnvägen skulle kunna hävda sig gentemot andra trafikslag. Transportrådet betonade dock att avregleringen borde införas stegvis.

Den borgerliga regeringen 1991 – 1994 tog fasta på detta faktum. I sin första budgetproposition lade man fram tankarna om avregleringar och konkurrens, vars syfte i allmänhet skulle vara att stimulera till effektivitet i utnyttjandet av resurser. Med utredningen som stöd lämnade det föredragande statsrådet en avsiktsförklaring där man framhöll att:

”Regeringens avsikt är att få till stånd en ökad konkurrens inom järnvägstrafiken...Jag avser att återkomma under våren 1992 med förslag som ökar konkurrensen inom järnvägstrafiken redan från trafikåret 1993. Dessa avser dels förändrade former för upphandling av interregional persontrafik på järnväg, dels förändrade regler vid den s.k. skadeprovningen av långväga buss. Målsättningen är att järnvägstrafiken skall vara avreglerad den 1 januari 1995.”<sup>76</sup>

1992 lade man fram en proposition om ökad konkurrens inom den kollektiva persontrafiken. Dels rörde den skadlighetsprovningen av parallellgående långväga busstrafik gentemot etablerad järnvägstrafik. Tidigare behövde SJ eller THM inte bevisa att en planerad busslinje skulle vara skadlig för järnvägen. Nu infördes en omvänd bevisbörda, vilket innebar att järnvägsföretag eller THM var tvungna att bevisa att deras ekonomiska förutsättningar att bedriva trafik skulle rubbas i betydande mån ifall den parallellgående linjetrafiken med buss infördes. Kunde man inte påvisa skada, skulle tillstånd till trafiken ges. För att möjliggöra en total avreglering av den långväga busstrafiken skulle skadlighetsprovningen avskaffas helt, men inte förrän järnvägstrafiken var helt avreglerad.<sup>77</sup>

Detta berörde dock järnvägen indirekt. Ett viktigt steg i riktning mot en avreglering av järnvägstrafiken var att man införde anbudskonkurrens vid statens upphandling av den företagsekonomiskt olönsamma interregionala persontrafiken på järnväg. Tidigare hade en av staten utsedd förhandlingsman ingått preliminära avtal med SJ inom en medelsram som var fastställd av riksdagen. Avtalen godkändes sedermera av regering och riksdag. Ett exempel på denna trafik utgör sovvagnstrafiken på övre Norrland.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Prop. 1991/92:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93, bilaga 7, Kommunikationsdepartementet, s. 69.

<sup>77</sup> Prop. 1991/92:130 om ökad konkurrens inom den kollektiva persontrafiken, s. 6.

<sup>78</sup> Ibid, s. 21.



Man menade att formerna för upphandlingen av den interregionala persontrafiken på järnväg var bristfälliga. Detta berodde främst på att SJ hade ensamrätt till trafiken på stomnätet och att köpesumman i princip var känd redan i förväg. Det försvårade en kostnadseffektiv upphandling. Förslaget innebar alltså att upphandlingen av denna trafik, inkl. kompletterande persontrafik på stomnätet som köptes av trafikhuvudmännen, fr. o. m. trafikåret 1993 skulle ske i konkurrens mellan olika järnvägsbolag. Det innebar också att andra operatörer än SJ skulle få trafikeringsrätt på stomnätet när de bedrev denna upphandlade trafik.<sup>79</sup> Hittills har SJ vunnit samtliga upphandlingar.

Ett problem som uppmärksammades var att SJ ansågs ha en konkurrensfördel genom tillgången till omfattande rullande materiel. Just den materiel som användes till den av staten upphandlade trafiken ansågs dock vara omodern och var i behov av förnyelse. Den borgerliga regeringen ville avvakta vidare utredningar innan man beslutade någonting om den rullande materielen.<sup>80</sup>

#### 4.2.2 Överlåtande av trafikeringsrätter

Nästa steg mot avregleringen var att man upphävde SJ:s trafikeringsmonopol på valda delar av järnvägsnätet. Först ut på plan var *Inlandsbanan*. Staten överlät kostnadsfritt äganderätten till banan (inkl. ett antal sidobanor) till kommunerna längs densamma. Anledningen var att man ville underlätta en utveckling av olika former av person- och godstrafik. Kostnaderna för en fortsatt drift i statens regi ansågs för höga. Man menade att de intressenter som hade en optimistisk syn på Inlandsbanan borde erbjudas möjligheten att utveckla den.<sup>81</sup> Ett särskilt bolag bildades, Inlandsbanan AB (IBAB), som fick nyttjanderätten till banan. Det fick också överta viss rullande materiel från SJ. IBAB har sedermera, mot avgift, upplåtit banan till olika operatörer, t.ex. BK Tåg AB och Inlandsgods AB.

Därefter överläts fr. o. m. 1 januari 1993 trafikeringsrätten till malmtrafiken på *Malmbanan* till LKAB. SJ och dess norska motsvarighet NSB fortsatte dock att utföra trafiken. 1996 bildades ett nytt bolag, Malmtrafik i Kiruna AB (MTAB), för denna verksamhet. LKAB är huvudägare, men SJ och NSB har varsin mindre andel i bolaget. Hela verksamheten, inklusive rullande materiel, avyttrades av SJ och NSB till det nya bolaget.<sup>82</sup>

*Arlandabanan* byggs med privatfinansierat kapital. Bygget kantas av en mängd avtal. När banan är färdigbyggd kommer den att övergå i statlig ägo. Som kompensation får byggherren, A-Train AB, trafikerings- och nyttjanderätt till banan i 40 år. A-Train AB kommer även att få trafikeringsrätt på sträckan Stockholm C – Rosersberg, vilken ingår i stomnätet. Detta innebär en inskränkning av SJ:s trafikeringsmonopol på stomnätet. Vid behandlingen av regeringens förslag i riksdagen motsatte sig socialdemokraterna denna lösning och förordade i stället att Arlandabanan skulle vara en del av stomnätet och att staten skulle bygga, äga och ha nyttjanderätt till banan.<sup>83</sup>

<sup>79</sup> Prop. 1991/92:130, s. 23.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Prop. 1992/93:9 *Om inlandsbanan*, s. 10.

<sup>82</sup> Statens Järnvägar; *Årsredovisning 1996 SJ-koncernen*, s. 14.

<sup>83</sup> TU 1993/94:36 *Godkännande av grundläggande principer för avtal rörande Arlandabanan*, s. 1.

### 4.2.3 1993 års utredningar

1993 kom en SOU om ökad konkurrens på järnvägen, dels kom en rapport från Kommunikationsdepartementet om en öppen järnvägsmarknad i Sverige.

Den förstnämnda utredningen<sup>84</sup> hade som uppdrag att föreslå åtgärder som skulle öka konkurrensen inom järnvägssektorn. Man skulle arbeta med förutsättningen att SJ:s trafikeringsmonopol stegvis skulle avskaffas fram till den 1 januari 1995. Man föreslog att SJ:s trafikeringsmonopol skulle upphöra den 1 juli 1994, i samband med ett tidtabellskifte.

Utredningen konstaterade att ett inträde på järnvägsmarknaden innebar ett stort risktagande och därför bedömde man att de bästa förutsättningarna för nya operatörer att etablera sig fanns inom områdena statens köp av persontrafik, trafikhuvudmännens köp av persontrafik, storföretagens köp av godstransporter samt matartrafik av vagnlastgods.

Man ansåg också att möjligheten till konkurrens skulle generera positiva effekter för dem som köpte järnvägstransporter. Troligtvis skulle antalet operatörer i början vara ganska begränsat, men bara hotet om nyetablering skulle stimulera de redan etablerade företagen att bli mer kundanpassade eftersom man skulle vara tvungen att effektivisera verksamheten, införa nya transportlösningar och hålla priserna på en acceptabelt låg nivå.

Förslaget skulle innebära konkurrens om tillgången till spåren. Man hade utrett två olika modeller för fördelning av bankapacitet, en prissättningsmodell och en administrativ modell. Tills vidare skulle en administrativ modell användas, men en prismodell var eftersträfvansvärd.

Utredningen föreslog vidare att ansvaret för banfördelningen skulle läggas på en instans som var helt neutral i förhållande till trafikoperatörerna. Man förordade att Banverket skulle få den uppgiften. Banfördelningen resulterar sedermera i en tidtabell. Sedan skall den operativa trafikledningen se till att trafiken enligt denna tidtabell kan genomföras. Detta talade för att trafikledningen fick en neutral placering. Samtidigt påpekade man att det också krävs stor marknadskännedom och att det är viktigt att trafikledningen ligger nära trafiken. Eftersom SJ ändå initialt skulle vara den störste operatören ansåg utredningen att trafikledningen skulle ligga kvar inom SJ, dock med en separat organisation och en ledning bestående av representanter från samtliga trafikoperatörer.

För att underlätta nyetablering ansåg utredningen också att den rullande materiel som tillhörde SJ och som användes i den trafik som upphandlades av staten skulle ställas till marknadens förfogande på affärsmässiga villkor.

Frågan om de s.k. gemensamma funktionerna, såsom mark och fastigheter, depåer, godsterminaler, rangerbangårdar, verkstäder, biljett- och informationssystem, utreddes också. Dessa skulle ställas operatörerna till förfogande på ett konkurrensneutralt sätt. Det bästa vore därför enligt utredningen att bryta ur dessa funktioner ur SJ. Problemet skulle då vara att detta skulle leda till en drastisk försvagning av SJ som järnvägsföretag, utan att skulle ha några rimliga garantier för att järnvägstrafiken skulle påverkas positivt av detta. Man föreslog m. a. o. att dessa funktioner tills vidare skulle kvarstå inom SJ, men ställas till marknadens förfogande på affärsmässiga och neutrala villkor.

---

<sup>84</sup> SOU 1993:13, s. 8ff.

Slutligen föreslog utredningen att en ny myndighet, Statens Järnvägsnämnd, skulle skapas. Anledningen var behovet av noggrann uppföljning av avregleringen eftersom erfarenheterna av tidigare avregleringar, både i Sverige och i andra länder, talade för det. Statens Järnvägsnämnd skulle ta till vara konsumentintressena i vid mening på järnvägsområdet, granska tillämpning av åtgärder som beslutats i syfte att avreglera järnvägstrafiken, pröva klagomål samt att förhindra missbruk av monopolställning.

Rapporten från Kommunikationsdepartementet<sup>85</sup> behandlade frågan om hur en avreglering av järnvägstrafiken skulle gå till. Med avreglering avsågs att marknaden för person- och godstransporter på det statliga järnvägsnätet skulle öppnas för konkurrens. Delvis byggde rapporten på överväganden från ovan nämnda utredning.

För att få tillträde till bannätet krävdes även i fortsättningen tillstånd av Järnvägsinspektionen. Detta överensstämde även med motsvarande europeisk rätt. Banavgifter skulle också tas upp enligt tidigare gällande ordning. Ansvarsuppdelningen mellan SJ och Banverket skulle också bestå. De delar av SJ:s markinnehav som statens spåranläggningar låg på borde dock överföras till Banverkets ansvarsområde.

Man konstaterade också att en öppen järnvägsmarknad ställer krav på fördelning av bankapacitet, på trafikledning och på tillgången till de gemensamma funktionerna. Man lät SJ även i fortsättningen få ansvar för fördelningen av bankapaciteten. Man menade att den förväntade konkurrensbilden inte motiverade några större organisatoriska ingrepp. Fördelningen skulle i första hand bygga på överenskommelser mellan berörda intressenter och operatörer. Regler skulle finnas som garanterade att fördelningen av bankapaciteten skulle ske på icke-diskriminerande och konkurrensneutrala villkor.

Trafikledningen skulle fortsättningsvis skötas av SJ. Trafikledningsfunktionen förutsågs ligga i en separat organisation inom SJ, skild från den övriga affärsverksamheten. Berörda intressenter skulle ges insyn i trafikledningens arbete genom en gemensam styrgrupp.

De gemensamma funktionerna skulle också fortsättningsvis handhas av SJ, men skulle göras tillgängliga för övriga operatörer på icke-diskriminerande och lika villkor. SJ skulle få ta ut ersättning som baserades på självkostnaden för berörda tjänster. Man föreslog dock att vissa skulle göras tillgängliga till marknadspris.

SJ föreslogs alltså få ett ansvar för banfördelning, trafikledning och de gemensamma funktionerna. Samtidigt skulle SJ agera som vilket operatör som helst, utsatt för konkurrens från andra. Kommunikationsdepartementets förslag baserades i första hand på att överenskommelser skulle kunna träffas mellan SJ och de övriga operatörerna om dessa tre funktioner. Men ifall parterna inte kunde komma fram till en tillfredställande lösning skulle en av regeringen utsedd förhandlare träda in för medling. Man betonade att denna förhandlare inte skulle förväxlas med *Förhandlaren för statens köp av persontrafik på järnväg m.m.* som skötte upphandlingen av den olönsamma interregionala persontrafiken. Den nya förhandlaren skulle benämnas *Järnvägskommittén*.

Rapporten föreslog att man vid ansökan om bankapacitet skulle kunna ha möjligheten att direkt vända sig till Järnvägskommittén. Denna skulle då i dessa fall företräda operatören i banfördelningsprocessen. Man föreslog också att regeringen skulle fatta beslut i de fall parterna inte kunde enas om banfördelning eller tillgång till de gemensamma funktionerna.

---

<sup>85</sup> Ds 1993:63, s. 3ff.

Järnvägskommittén och möjligheten för regeringen skulle ses som en garant för konkurrensneutrala villkor. Konkurrensverket hade givetvis också möjligheten att undanröja konkurrensbegränsningar på järnvägsområdet, med hjälp av den då helt nya konkurrenslagen. Järnvägskommittén förväntades också samråda med Konkurrensverket i de frågor som rörde verkets verksamhetsområde.

Skulle det visa sig att SJ, trots allt, på något sätt skulle missbruka sin ställning skulle det kunna bli aktuellt att föra över ansvaret för de strategiska funktionerna från SJ till en annan organisation. Banverket ansågs vara en trolig kandidat.

Utöver medlingsarbetet föreslogs Järnvägskommittén även utöva tillsyn över järnvägsmarknaden. Inom ramen för tillsynen borde bl.a. ingå att bedöma hur de verksamheter inom SJ som skulle göras tillgängliga på icke-diskriminerande och konkurrensneutrala villkor skulle utföras på ett så effektivt sätt som möjligt. Kommittén skulle ges fullständig insyn i SJ för att kunna bedöma effektiviteten och prissättningen av dessa verksamheter.

Järnvägskommittén skulle också utveckla ett långsiktigt regelsystem för fördelningen av bankapaciteten. Dessutom borde kommittén få till uppgift att successivt följa upp avregleringen och redovisa marknadsutvecklingen. Förutom den löpande uppföljningen borde kommittén dessutom efter tre år genomföra en omfattande uppföljning av rapportens föreslagna modell för att åstadkomma en öppen järnvägsmarknad i Sverige. I detta uppföljningsarbete skulle man särskilt beakta marknadsutvecklingen och nya EU-regler.

Slutligen föreslog rapporten att man på sikt kunde överväga om Järnvägskommitténs uppgifter skulle föras över till en myndighet. Exempelvis kunde man tänka sig att utöka Järnvägsinspektionens verksamhetsområde. Även banfördelningsfrågor o.dyl. skulle kunna överföras till denna myndighet.

Med dessa båda utredningar som grund lade sedan den borgerliga regeringen fram en proposition om avregleringen i februari 1994. Den baserades mest på rapporten från Kommunikationsdepartementet och remisserna som hade behandlat den. Propositionen angav som mål att avregleringen skulle vara genomförd senast den 1 januari 1995. Man påpekade att järnvägen visserligen mötte en hård konkurrens från andra transportslag, men att en inomsektorkonkurrens i stort sett saknades.

En öppen järnvägsmarknad skulle, enligt propositionen, öka förutsättningarna för SJ och nya operatörer att utveckla effektiva och kundanpassade transportlösningar. SJ ansågs vara den dominerande operatören även i fortsättningen. Man ansåg också att en konkurrenskraftig järnvägstrafik för såväl person- som godstrafik i Sverige var angelägen av flera skäl, t.ex. skulle detta kunna bidra till en minskning av "Sveriges avståndshandikapp" visavi den europeiska marknaden. Dessutom skulle en avreglering kunna medverka till en stärkt ställning för miljövänligare transport- och trafiklösningar.<sup>86</sup>

Det fanns enligt regeringen inga skäl till att begränsa konkurrensen till att enbart omfatta vissa delmarknader eller till att enbart omfatta anbudskonkurrens. Därför förordade regeringen ett system där flera operatörer skulle få möjlighet att konkurrera om trafik på samma spår. Alltså borde det vara möjligt att söka tåglägen på i princip hela statens spåranläggning.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Prop. 1993/94:166 *Avreglering av järnvägstrafiken och riktlinjer m. m. för SJ:s verksamhet under åren 1994 – 1996*, s. 8.

<sup>87</sup> Ibid, s. 11. Med tåglägen avsågs i tid och rum definierade villkor för att framföra ett tåg.

En avreglering skulle också ligga i paritet med EU:s järnvägspolitik. Bl.a. skulle en sådan stämma överens med direktivet 91/440/EEG, som dels krävde en bokföringsteknisk uppdelning mellan infrastruktur och transporter, dels också krävde att internationella grupperingar av järnvägsbolag gavs rätt till att utföra järnvägstransporter, inte bara på sina egna spår- och läggningar, utan också som transittrafik mellan länderna. Dessutom fick järnvägsföretag inom EU rätt att bedriva kombitrafik på varandras järnvägsnät.<sup>88</sup>

Ett huvudargument var att enbart möjligheten för konkurrens från nya operatörer ansågs kunna leda till ökad effektivitet och kundanpassning hos den ”dominerande operatören”. I de fall staten hade medgivit upphandling av järnvägstrafik i konkurrens hade t.ex. trafik- och huvudmännens och statens kostnader för trafiken i många fall minskat med över 20%. Det gällde såväl trafik- och huvudmännens köp av järnvägstrafik på länsjärnvägarna som statens köp av interregional persontrafik på stomnätet. Även LKAB:s kostnader för malmtransporter hade sänkts kraftigt efter det att bolaget hade fått trafikeringsrätten för malmprodukter och vissa insatsvaror på Malmbanan.<sup>89</sup>

Man pekade också på den vanliga uppfattningen att järnvägen var ett naturligt monopol. Detta kunde innebära att en avreglerad järnvägsmarknad med flera operatörer skulle leda till försämrade ekonomi och konkurrenskraft gentemot övriga transportslag. Regeringen hävdade dock att större delen av det naturliga monopolet fanns att finna i själva infrastrukturen. Eftersom transporterna var skilda från infrastrukturen genom 1988 års trafikpolitiska beslut hade man alltså skapat förutsättningar för konkurrens på spåren. Dock påpekades att det även fanns stordriftsfördelar i trafiken vilka återfanns i de s.k. gemensamma funktionerna.<sup>90</sup>

”Grundprincipen för regeringens ställningstagande avseende gemensamma funktioner m.m. är att järnvägsmarknadens totaleffektivitet, och därmed dess konkurrensförutsättningar gentemot övriga transportslag, inte får försämrats i strävan att tillskapa helt konkurrensneutrala förhållanden mellan olika operatörer. Ökad konkurrens skall således ses som ett medel för ökad effektivitet och valfrihet inom järnvägssektorn *och inte som ett mål i sig*” (min kursivering).<sup>91</sup>

Regeringen förutsåg inte heller att avregleringen i inledningsskedet skulle leda till någon större nyetablering. Främst skulle en avreglering komma att omfatta upphandlingen av den persontrafik som SJ bedömer som företagsekonomiskt olönsam samt de större systemtågen för godstransporter. Man antog vidare att nya operatörer skulle komma att bedriva matartrafik av vagnlastgods samt kombitrafik.

I samma proposition angavs riktlinjer för SJ:s vidare verksamhet 1994 – 1996. SJ skulle t.ex. även i fortsättningen sköta trafikledningen och vissa gemensamma funktioner (jfr. ovan) på den avreglerade marknaden. Regeringen gjorde den bedömningen att SJ:s organisation inte nämnvärt skulle påverkas av avregleringen under den aktuella treårsperioden, mycket beroende på att SJ skulle vara störst på marknaden. SJ skulle koncentrera sig på en fortsatt affärsmässig utveckling av järnvägstrafiken. Verksamheter som inte bidrog till detta borde avyttras. Vidare fann man att det inte var aktuellt med någon bolagisering av SJ eftersom

<sup>88</sup> Prop. 1993/94:166, s. 9. Se även kapitel 5 nedan.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Dessa definierades i denna proposition som ”funktioner som krävs för att bedriva järnvägstrafik och som i många fall, sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, bör samordnas och kunna utnyttjas för all berörd trafik.”

<sup>91</sup> Prop. 1993/94:166, s. 9.

verket befann sig i en alltför svag ekonomisk och finansiell ställning för att i det läget kunna ombildas till aktiebolag.<sup>92</sup>

Ett flertal matarbolag bildades också i början på 90-talet. Dessa har haft olika samarbetsavtal med SJ Gods och bedrivit småskalig vagnlasttrafik på sträckor där SJ Gods har trafik-tillståndet. Exempel på dessa är Shortline Väst i Västergötland, BSX Tåg AB i Östergötland/Småland, TÅGAB i Bergslagen och Woxna Express AB i Hälsingland. Det har funnits flera, och några har också gått i konkurs, t. ex Sydtåg i Skåne.

Denna proposition avstyrktes i delen om avregleringen av riksdagens trafikutskott. Utskottet menade att regeringens förslag vilade på ett otillfredsställande beslutsunderlag. Propositionen saknade en analys av vad en avreglering skulle få för effekter på järnvägstrafiken, SJ:s ekonomi och samhällsekonomin. Dessutom hade regeringens inte utarbetat något förslag till erforderlig lagstiftning. Man ifrågasatte vidare att en avreglering skulle främja järnvägens utveckling, i stället borde en partiell avreglering utredas.

Utskottet ansåg att en öppning av järnvägsmarknaden för persontrafik borde övervägas som skulle göra det möjligt för länstrafikbolagen att upphandla regional tågtrafik i konkurrens på stomnätet. Dessutom borde man enligt trafikutskottet överväga en fri trafikeringsrätt för godstrafiken på länsjärnvägarna.<sup>93</sup> De borgerliga ledamöterna reserverade sig mot utskottets betänkande. Propositionen bifölls senare av riksdagen.

#### 4.2.4 Socialdemokratisk ”broms”...

Den nyttillträdde socialdemokratiska regeringen ”bromsade” avregleringen direkt efter valsegern 1994 eftersom man menade att det tidigare beslutet var fattat på ett för dåligt underlag. Argumentationen överensstämde i princip med vad trafikutskottet tidigare hade anfört. Man saknade analys av vad en total avreglering skulle få för effekter på järnvägstrafiken och samhällsekonomin i sin helhet. Därför föreslog man att frågan om en avreglering av järnvägstrafiken borde beredas vidare och bli föremål för en noggrann analys innan man fattade några slutgiltiga beslut.<sup>94</sup> Propositionen bifölls också i riksdagen.

Vidare tillsattes en utredning med uppdrag att omförhandla avtalen kring Arlandabanan. Man ville få till stånd ett integrerat tågtrafiksystem i Mälardalen där Arlandabanan på bästa möjliga sätt knöts ihop med Svealands- och Mälarbanorna som då var under byggnad. Utredningen resulterade främst i att en option infördes som gav staten rätt att ensidigt säga upp avtalet när som helst efter 15 år om regeringen skulle finna brister i trafikens samordning och integration.<sup>95</sup>

#### 4.2.5 ...och nya förslag

En ny rapport utarbetades internt inom Kommunikationsdepartementet<sup>96</sup> med syfte att ytterligare belysa konsekvenserna av en avreglering innan man kunde fatta ett slutgiltigt beslut i frågan.

<sup>92</sup> Prop. 1993/94:166, s. 28ff.

<sup>93</sup> TU 1993/94:28 *Avreglering av järnvägstrafiken och riktlinjer för SJ*, s. 1.

<sup>94</sup> Prop. 1994/95:72 *Omprövning av beslutet om avreglering av järnvägstrafiken*, s. 2f.

<sup>95</sup> SOU 1995:25 *Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen*, s. 9.

<sup>96</sup> Ds 1995:33 *Nya möjligheter för järnvägstrafiken*, s. 7f.

I rapporten konstaterades att det var viktigt att de regler som styrde marknadstillträde och ansvarsfördelning mellan operatörer och infrastrukturinnehavare kunde stimulera till ökad effektivitet och utveckling av järnvägen som helhet. Övervägandena om att ge fler operatörer möjlighet till marknadstillträde måste alltså vägas mot de mål och ambitioner som låg fast för järnvägspolitiken. Ett obegränsat marknadstillträde ansågs inte i sig ge garantier för en väl fungerande nationell och lokal järnvägstrafik. Dessutom påpekades att förutsättningarna var olika för person- och godstrafik.

Enligt rapporten skulle SJ även i fortsättningen få behålla trafikeringsmonopolet på den interregionala persontrafiken (dvs. fjärrtågen) så att den kunde säkerställas och utvecklas ytterligare. Man påpekade vidare att ett vidgat marknadstillträde visserligen kunde leda till ökad konkurrens på vissa sträckor och om viss trafik, samtidigt som man befarade att en sådan konkurrens skulle kunna leda till nedläggningar om inte någon operatör kände ett samlat ansvar för ett nationellt sammanhållet system. Vidare föreslogs i promemorian att trafikhuvudmännen skulle få trafikeringsrätt på stomnätet i det egna länet, dessutom kunde de få trafikeringsrätt i angränsande län om det kunde förbättra trafiken i det egna länet.

Godstrafiken föreslogs avregleras helt, eller som man uttryckte det, ”att marknadstillträdet blir helt fritt”. SJ skulle utveckla sina produkter så långt som möjligt efter kundernas önskemål, staten skulle hålla sig utanför denna process. Godstrafik som utvecklades på marknadens villkor ansåg ha de bästa förutsättningarna att bli konkurrenskraftiga och effektiva transportlösningar. Nyttillkomna operatörer borde också få möjlighet ”att utveckla egna kompletterande transportkoncept som passar den enskilda kunden.”

Trafikledningen och banfördelningen skulle flyttas över till Banverket. Dessa funktioner borde i fortsättningen handhas av en separat enhet som administrativt inordnades i Banverket. Fördelning av bankapacitet skulle ske på icke-diskriminerande villkor. Slutligen ansåg man att de s.k. gemensamma funktionerna borde göras tillgängliga för nya operatörer på icke-diskriminerande villkor. Utredningen ansåg dock att frågans komplexitet krävde ytterligare överväganden innan något beslut fattades.

I oktober 1995 överlämnade så den socialdemokratiska regeringen sin proposition<sup>97</sup> om avreglering av järnvägen. Den baserade sig främst på ovan nämnda promemoria från Kommunikationsdepartementet. Regeringen bedömde att en stegvis förändring av regelverket som beaktade järnvägens speciella stordriftsfördelar borde genomföras. Därför föreslog man att trafikhuvudmännen borde ges trafikeringsrätt på stomnätet för lokal och regional trafiken inom det egna länet. Därigenom skulle trafikhuvudmännens rättigheter att bedriva järnvägs- trafik närma sig rättigheterna för att bedriva linjetrafik på landsväg. Dessutom borde trafik- huvudmännen få möjlighet att bedriva trafik i angränsande län om det gagnade trafiken i det egna länet.

I dagsläget finns det dock ett tämligen stort antal långsiktiga avtal mellan trafikhuvudmännen och SJ, t.ex. *Kustpilen* (Stockholm – Linköping – Kalmar – Karlskrona – Malmö/Helsingborg – Köpenhamn), *TIM-trafiken* i Mälardalsregionen, pendeltågstrafik i Göteborgsregionen, *Vättertåg* i Småland och Västergötland m.fl.

Den företagsekonomiskt lönsamma interregionala persontrafiken på stomnätet skulle enligt regeringen fortsätta att bedrivas av SJ. En fullständig konkurrensutsättning av denna trafik ansågs få för stora negativa effekter för landets totala persontrafikförsörjning. Den

<sup>97</sup> Prop. 1995/96:92 *Nya förutsättningar för järnvägstrafiken*, s. 9ff

olönsamma interregionala persontrafiken upphandlades redan i konkurrens. Dittills hade SJ vunnit samtliga anbudsomgångar.

Regeringen avsåg att avreglera godstrafiken helt. Alla som uppfyllde de av staten angivna kraven för att bedriva järnvägstrafik borde ha rätt att bedriva godstrafik på statens spår- anläggningar. Man delade dock inte i promemorians slutsatser, utan ansåg att de stordrifts- fördelar som järnvägstransporter karaktäriseras av kunde komma att äventyras med en fullständig konkurrens. Regeringen förordade i stället en stegvis förändring. Andra aktörer än SJ borde i första hand ges möjlighet att utveckla nya och kompletterande trafiklösningar som skulle innebära att järnvägen i sin helhet stärkte sin ställning gentemot övriga transportförslag.

De som bedrev etablerad godstrafik på ett begränsat bannät skulle erhålla företrädesrätt vid banfördelningen inför nästkommande tågplanepериод. Tillkommande trafik skulle tillåtas om det inte innebar en påtaglig försämring för den redan etablerade trafiken. Detta skulle, enligt regeringen, bibehålla järnvägstrafikens konkurrenskraft och stordriftsfördelar.

Regeringen föreslog också att ansvaret för banfördelning och trafikledning borde organiserats i en ny enhet som administrativt skulle inordnas i Banverket. Denna enhet borde ges en självständig ställning i förhållande till trafikoperatörer och banhållare. Anledningen till att ansvaret för dessa funktioner inte kunde läggas på Banverket berodde på att verket själv behövde tillgång till banan för banunderhåll o.dyl. Kravet på neutrala och icke-diskriminerande förhållanden skulle därmed inte anses som uppfyllda.

Konkurrensverket nämnde i sitt remissyttrande till ovan nämnda promemoria att SJ som dominerande aktör inte borde ha ett väsentligt inflytande över banfördelning och trafik- ledning. SJ själva avstyrkte förslagen då man menade att det skulle få negativa effekter för järnvägens effektivitet eftersom man hävdade att SJ behövde egna resurser för dessa funktioner.

De gemensamma funktionerna skulle även i fortsättningen kvarstå inom SJ. Alla operatörer borde kunna få tillträde till dessa funktioner på ett konkurrensneutralt sätt och på samma villkor som SJ:s tågtrafikrörelse. Regeringen ansåg inte att det var motiverat att bryta ut dessa funktioner ur SJ. Skulle det visa sig att konkurrensneutral tillgång inte kunde säkerställas och att funktionerna därigenom skulle utgöra ett allvarligt etableringshinder för nya operatörer, skulle regeringen i ett senare skede utvärdera och ompröva sitt ställningstagande.<sup>98</sup>

Trafikutskottet tillstyrkte samtliga förslag i propositionen. Detta innebar att trafikhuvud- männen fick utökade trafikrättigheter fr. o. m. den 1 juli 1996. Samtidigt avreglerades godstrafiken enligt vad som anförts ovan. M- och fp-ledamöterna reserverade sig och ansåg att person- och godstrafiken borde avregleras helt. V- och mp-ledamöterna avlog regeringens förslag om godstrafiken eftersom man menade att det skulle leda till en minskad järnvägstrafik.<sup>99</sup>

Efter avregleringen av godstrafiken har nya operatörer tillkommit som tagit över trafik från SJ; BSM Järnväg kör gasoltåg mellan Timrå och Borlänge på uppdrag av Neste Gas och Inlandsgods AB kommer den 1 mars 1998 att ta över torvtåg på sträckan Sveg – Uppsala på uppdrag av Uppsala Energi. Dessa båda operatörer hyr ellok av SJ:s dotterbolag TGOJ.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Prop. 1995/96:92, s. 14f.

<sup>99</sup> TU 1995/96:12 *Nya förutsättningar för järnvägstrafiken*, s. 1.

<sup>100</sup> Fält, Göran; "Inlandsgods tar över torvtåg", *Rallaren*, nr 7/1997.



#### 4.2.6 Banverksutredningen

I propositionen meddelade regeringen vidare att man skulle återkomma till riksdagen med förslag till förändringar av Banverkets verksamhet med hänsyn tagen till den förändrade roll verket skulle få i framtiden.<sup>101</sup> En utredning tillsattes för att utreda järnvägens trafikledning och Banverkets myndighetsroll, som delvis kom att förändras i och med att avregleringen genomfördes.

I ett delbetänkande<sup>102</sup> presenterade utredningen förslag till författningsändringar med anledning av riksdagens beslut att avreglera godstrafiken och ge trafikhuvudmännen ökade trafikeringsrättigheter. Främst behandlade betänkandet regler för Tågtrafikledningens roll och organisation. Enheten skulle ledas av en järnvägsdirektör, som skulle ansvara för och besluta om banfördelningen och trafikledningen på statens spåranläggningar. En rådgivande nämnd, Trafikledningsrådet, skulle också tillsättas och bestå av företrädare för olika verksamheter inom järnvägen. Nämnden borde enligt utredningen rådfrågas vid utarbetande av administrativa regler för banfördelning och trafikledning ”och inför andra beslut av principiell karaktär.” Utredningen föreslog vidare att nämndens ledamöter skulle utses av regeringen för en viss tid.

Utredningen konstaterade också att banfördelning och trafikledning har ett inte oväsentligt inslag av myndighetsutövning. Därför borde besluten om dessa fattas inom Tågtrafikledningen. Dessutom borde denna enhet, med hänsyn till konkurrensneutraliteten, även utföra arbetet med framtagande av tidtabeller. Utredningen hävdade också att det var en nödvändighet att Tågtrafikledningen samarbetade intimt med trafikutövarna i arbetet med banfördelning och trafikledning.

Utredningen efterlyste i slutbetänkandet en förstärkning av Banverkets sektorövergripande roll. Banverket borde enligt utredningen ta ett ansvar för järnvägstransportsystemet som helhet, vilket gick utöver verkets ansvar för statens spåranläggningar och myndighetsuppgifterna. Utredningen föreslog att Banverket borde driva frågor som medförde att trafikpolitiska mål uppnås, som t.ex. att järnvägstransporternas andel av det totala transportarbetet ökar.<sup>103</sup>

#### 4.2.7 Banverkets sektoransvar

I budgetpropositionen 1996 föreslog regeringen sålunda att Banverket skulle få ett sektorsansvar, i likhet med det som Vägverket tidigare hade fått på vägsidan. Detta innebar att Banverket skulle ”som statens företrädare ha ett samlat ansvar... för hela järnvägstransportsystemets effektivitet, tillgänglighet, framkomlighet, trafiksäkerhet och miljöpåverkan samt för frågor inom järnvägsområdet som rör fordon, kollektivtrafik och handikappanpassning.”<sup>104</sup>

<sup>101</sup> Prop. 1995/96:92, s. 17.

<sup>102</sup> SOU 1996:9 *Om järnvägens trafikledning m. m.*, s. 7ff.

<sup>103</sup> SOU 1996:33 *Banverkets myndighetsroll, m. m.*, s. 7.

<sup>104</sup> Prop. 1996/97:1 *Budgetproposition för år 1997, utgiftsområde 22, Kommunikationer*, s. 33.

Banverket skulle vidare aktivt driva på och följa upp utvecklingen inom järnvägssektorn och bistå regering och riksdag i frågor som berörde hela järnvägstransportsystemet. Dessutom skulle man verka för ett effektivt, trafiksäkert och miljövänligt utnyttjande av järnvägarna och för en samordning av den lokala, regionala och interregionala järnvägstrafiken.<sup>105</sup>

Inom ramen för sitt sektorsansvar borde Banverket också stödja verksamheter som är av principiell eller strategisk betydelse för järnvägens utveckling. Vidare ansåg regeringen att verket skulle genomföra åtgärder som var av betydelse för järnvägstransportsystemets utveckling i de fall det inte fanns någon annan huvudman som hade ett entydigt ansvar för dessa åtgärder. Även då annan huvudman fanns ansåg regeringen att Banverket skulle stödja åtgärder inom järnvägstransportsystemet som ansågs vara av betydande samhällsintresse i de fall åtgärderna annars inte skulle komma till stånd.<sup>106</sup>

Mot bakgrund av detta skulle det övergripande målet för Banverket vara att ”tillhandahålla en konkurrenskraftig, kundanpassad och trafiksäker infrastruktur för järnvägstrafikens operatörer med hänsyn tagen till miljö och regional balans.”<sup>107</sup>

I en utredning som Svenska Lokatrikförningens tidigare VD Olof Nordell utfört på regeringens uppdrag föreslås att Banverkets roller som myndighet och banhållare borde skiljas åt. Utredningen är en av flera som ingår i arbetet inför regeringens kommande trafikpolitiska proposition. Myndighetsdelen har regeringen som uppdragsgivare och bör ha en oberoende ställning, medan banhållaren fungerar som underleverantör åt trafikföretagen och därför bör styras av kundernas önskemål. Nordell menar att en tydlig rollfördelning också leder till att Tågtrafikledningen kan delas upp mellan myndighetsdelen och banhållningen.<sup>108</sup>

Enligt Nordell innebär Banverkets myndighetsuppgifter att det skall vara regeringens stabsorgan, ansvara för trafikpolitiska frågor, sköta långsiktig infrastrukturplanering, handha järnvägsinvesteringar i länsplanerna, utbetala bidrag till andra banhållare, vara uppbördsmyndighet för banavgifterna, handha sektorsuppgifter, sköta samordning, främja utvecklingen av järnvägstrafik, sköta samhällsplanering, fastställa järnvägsplaner, handha frågor som rör miljö, säkerhet och handikappsanpassning, ansvara för försvarsfrågor, sköta statistik och register samt främja forskning och utveckling. Nordell föreslår vidare att man till dessa uppgifter lägger en ny funktion, kallad ”regulator”.<sup>109</sup>

Denne ”regulator” skall främja en effektiv konkurrens på järnvägen. Nordell menar att det i dag saknas en stark myndighet som kan övervaka konkurrensen och ingripa mot missbruk. Banverket borde därför få i uppdrag att bli en sådan ”regulator” som skulle främja effektiv konkurrens på järnvägsområdet.<sup>110</sup>

<sup>105</sup> Prop. 1996/97:1, s. 34.

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> Fält, Göran; ”Skilj på myndighet och banhållning”, *Rallaren*, nr 9/1997.

<sup>109</sup> Fält; *Rallaren*, nr 9/1997.

<sup>110</sup> Ibid. Jämför kapitel 4.1 ovan om det brittiska ORR.

#### 4.2.8 Tågtrafikledningen

Tågtrafikledningen inrättades som en självständig myndighet inom Banverket den 1 juli 1996 med ansvar för trafikledning och banfördelning. Myndigheten inrättades främst som ett led i att skapa ökad konkurrensneutralitet på dessa områden. Den operativa trafikledningen överfördes sedan från SJ till Banverket den 1 november 1996.

Tågtrafikledningen beslutar och ansvarar för trafikledning och beslutar om banfördelning på statens spåranläggningar. Man fastställer tidtabeller för trafiken på nämnda spåranläggning efter förslag från trafikutövarna och Banverket (i egenskap av infrastrukturinnehavare). Dessutom fattar Tågtrafikledningen, självständigt och neutralt i förhållande till samtliga intressenter, beslut i frågor om trafikeringsrätt, banfördelning och tilldelning av tåglägen.<sup>111</sup>

Nyligen beslutade riksdagen om en ny lag om tilldelning av spårkapacitet vilket var en anpassning till gällande EU-direktiv.<sup>112</sup> I lagen föreskrivs att Tågtrafikledningen skall kunna besluta om tilldelning av tåglägen på andra spåranläggningar än statens. De spåranläggningar som är av intresse är statens spår som inte förvaltas av Banverket, t.ex. spår som förvaltas av SJ, eller spår som upplåtits med nyttjanderätt, t.ex. Inlandsbanan. Även Arlandabanan och Öresundsförbindelsen berörs av lagen. Den gäller endast internationella sammanslutningar av järnvägsföretag som utför internationell trafik samt järnvägsföretag som utför internationell kombitrafik. Spårinnehavaren får rätt att ta ut banavgifter. Denna lag, som trädde ikraft den 1 januari 1998, innebär ett utökat ansvar för Tågtrafikledningen.

#### 4.2.9 SJ:s roll i dag

SJ har enligt sin instruktion som huvuduppgift att driva järnvägstrafik. SJ får också bedriva annan verksamhet som har samband med järnvägstrafik och som verket har särskilda förutsättningar för. Tillsammans med de företag där staten genom SJ direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande bildar SJ en affärsverkskoncern (SJ-koncernen).<sup>113</sup>

SJ har i dagsläget fortfarande ett par enheter som kan hänföras till myndighetsutövning. Den ena är den med Banverket gemensamma funktionen Stab Försvar. SJ ansvarar för funktionen ”järnvägstransporter” och Banverket för funktionen ”banhållning”. Målen för verksamheten är att järnvägstransporterna i en krigssituation ska kunna fungera som under normala förhållanden.<sup>114</sup> Den andra är teknikenheten inom SJ:s maskindivision. Enheten medverkar till att ta fram kravspecifikationer för nya och ombyggda fordon, svarar för leveransbesiktning och garantiuppföljning samt för utarbetning, implementering och utveckling av program för underhåll av dessa fordon.<sup>115</sup>

SJ styrs idag av ett antal mål, främst ekonomiska. Verksamheten skall vara självfinansierande, och SJ verkar se den styrvariabeln som fullt tillräcklig. Övergripande målsättningar för verksamhetens inriktning och omfattning formuleras av SJ:s styrelse och verksledning. Finansieringen av verksamheten skall i grunden utgöras av marknadsfinansiering. Detta har bl.a. lett till att den interna organisationskulturen efter 1989 har förändrats. Utvecklingen har

<sup>111</sup> SFS 1996:734 *Förordning om statens spåranläggningar*.

<sup>112</sup> SFS 1997:756 *Lag om tilldelning av spårkapacitet*; EU-direktivet 95/19/EG.

<sup>113</sup> SFS 1988:626 *Förordning med instruktion för statens järnvägar*.

<sup>114</sup> Banverket; *Årsredovisning 1996*, s. 47.

<sup>115</sup> SJ:s årsredovisning 1996, s. 22.

gått mot mindre interna regler (bortsett från trafiksäkerhetsregler) och ökat resultat- och marknadstänkande. ”Samtidigt kan den gamla kulturen leva kvar genom att staten ibland kan ställa krav på samhällsansvar utöver det som har formulerats, och att SJ-anställda kan känna ett större samhällsansvar än vad som företagsekonomiskt är motiverat.”<sup>116</sup>

#### 4.2.10 Senaste utveckling

I mars 1997 presenterade Kommunikationskommittén (KomKom) sitt slutbetänkande *Ny kurs i trafikpolitiken*. Utredningen behandlade en mängd trafikpolitiska frågor, och efter avslutad remissomgång väntas regeringen presentera en ny trafikpolitisk proposition under våren 1998. På järnvägsområdet diskuterades finansiering av järnvägstransporter och infrastruktur, järnvägens organisation samt hur järnvägstrafikens externa effekter skulle internaliseras.

Utredningen föreslog bl.a. att det kapillära bannätet, dvs. spåranläggningar som i dag ägs av trafikföretag, SJ, industriföretag eller kommuner och ofta utgör de yttersta länkarna till ett industriområde eller hamnanläggningar, skulle överföras till Banverket. Detta skulle underlätta konkurrensneutral tillgång till dessa spår.<sup>117</sup>

Beträffande järnvägens organisation ansåg utredningen att uppdelningen mellan banhållare och trafikoperatörer skulle behållas eftersom den fungerade relativt väl. Vissa problem måste dock lösas, t.ex. hur man skulle säkerställa konkurrensneutralitet mellan SJ och andra trafikoperatörer när SJ förfogade över spår, bangårdar, fastigheter, stationer som skulle kunna utnyttjas av andra trafikoperatörer än SJ. För att långsiktigt garantera en effektiv trafik var det enligt utredningen ”nödvändigt att göra en mer preciserad gränsdragning mellan banhållare och trafik.”<sup>118</sup>

Utredningen efterlyste också en förändring av SJ:s organisation. Man bedömde att SJ:s storlek var för liten för att fullt ut kunna utnyttja stordriftsfördelarna inom både person- och gods- trafiken. Utredningar av bl.a. SIKA hade enligt utredningen påtalat att en uppdelning av SJ:s utbud på flera företag skulle leda till minskade stordriftsfördelar. Man avvisade därför tanken på en utifrån styrd uppdelning av SJ:s persontrafik i flera enheter. Däremot fann utredningen det tveksamt att det skulle finnas samproduktionsfördelar mellan person- och godstrafik.<sup>119</sup>

Utredningen ansåg därför att gods- och persontrafiken borde separeras från varandra. Motivet var ”att skalfördelarna inom SJ påverkas mindre av en sådan uppdelning och att produktionstekniken för godstransporttjänster blir alltmer skild från tekniken för persontransporter.”<sup>120</sup> Kundgrupper och stationslägen befanns också vara åtskilda. Genom en fullt genomförd separering av gods- och persontrafik skulle, enligt utredningen, kundorientering, prioriteringsbeslut och kostnadsansvar bli tydligare. Dessutom skulle det bli möjligt för staten att behandla de två verksamheterna på skilda sätt beträffande t.ex. avgiftspolitik och subventioner. Utredningen valde dock att avstå från att ta ställning till vilken associationsform som kunde vara lämplig för de åtskilda verksamheterna. Ett breddat ägande av godstrafikrörelsen kunde dock ”öka förtroendet för järnvägens transporttjänster och därmed bidra till att lastbilstransporter för över till järnväg.”<sup>121</sup>

<sup>116</sup> Statskontoret 1996:13, s. 59f.

<sup>117</sup> SOU 1997:35 *Ny kurs i trafikpolitiken*, s. 181f.

<sup>118</sup> Ibid, s. 169.

<sup>119</sup> Ibid, s. 172. SIKA står för Statens institut för kommunikationsanalys.

<sup>120</sup> SOU 1997:35, s. 172.

<sup>121</sup> Ibid, s. 172.

Beträffande den interregionala och regionala persontrafiken föreslog utredningen att SJ skulle få företrädesrätt på trafiklinjer för interregional persontrafik som kunde bedrivas företags-ekonomiskt lönsamt. Detta, s.k. *affärsbanenät*, skulle kompletteras med ett *nationellt basnät*, som skulle upphandlas av staten i samarbete med trafikhuvudmännen. Det nationella basnätet skulle, enligt utredningen, fastställas av regeringen samtidigt som man fastställde infrastrukturplanerna. Därigenom skulle regering och riksdag få en möjlighet att väga infrastrukturåtgärder mot trafikåtgärder.<sup>122</sup>

Utredningen förslogs att ett *rikstrafikombud* skulle utses för att tillsammans med SJ, Banverket och trafikhuvudmännen utforma det nationella basnätet. Rikstrafikombudet skulle också svara för den statliga upphandlingen av trafik. Det borde vidare vara en från trafikverken fristående liten organisation med små egna utredningsresurser. Anledningen till att utredningen inte fann det lämpligt att inordna rikstrafikombudet i Banverket var dels att upphandlingen skulle breddas av analyser innehållande långväga buss och flyg som komplement eller alternativ till järnvägsupphandlingen. Dels skulle Banverket få flera roller som kunde skapa otydlighet eftersom verket då skulle vara trafikansvarig för ett nationellt basnät, ansvarig för trafikledning och banfördelning samt vara ansvarig för infrastrukturen.<sup>123</sup>

I sitt remissvar till KomKom anger SJ att en uppdelning av affärsverket inte är önskvärd. Stordriftsfördelarna i Skandinavien skulle kunna förstärkas genom utökat samarbete mellan SJ, NSB och DSB. Man påpekade också att den svenska järnvägsmarknaden inte tål s.k. russinplockning. Vidare borde Banverkets roller som myndighet, banhållare och producent av infrastrukturtjänster renodlas. Banhållardelen borde göras mer affärsmässig och tågtrafikoperatörerna borde ges ett större inflytande över banhållningen.<sup>124</sup>

Banverket menar i sitt remissvar att ”det är bra att KomKom lyfter fram samhällsekonomisk effektivitet och långsiktigt hållbar utveckling som grundstenar för den nya trafikpolitiken.”<sup>125</sup> Banverket anser vidare att det inte finns övertygande skäl för att ge en operatör företrädesrätt till viss trafik. Man anser heller inte att det är samhällsekonomiskt effektivt att låta ett skyddat företag få bedriva trafiken. Formerna för konkurrensen på affärsbanenätet borde utredas ytterligare.<sup>126</sup>

Ytterligare en utredning tillsattes den 29 maj 1997 för att utreda organisationen och samordningen av den interregionala persontrafiken. Utredningen skulle enligt direktiven redovisa konsekvenserna av att införa ett nationellt basnät för interregional persontrafik. Dessutom skulle utredningen redovisa konsekvenserna av ett införande av en ny myndighet, det s.k. rikstrafikombudet, som skulle ansvara bl.a. för samordning och upphandling av trafik på basnätet.<sup>127</sup> Rikstrafikombudet hade redan tidigare föreslagits av KomKom.

Fyra månader senare, den 29 september, presenterade utredningen sitt slutbetänkande. Man föreslog att ett nationellt basnät för interregional persontrafik fastställs. Tågtrafik skulle utgöra grunden i detta nät. Trafiken borde samordnas i en tågtrafikplan. Denna plan skulle

<sup>122</sup> SOU 1997:35, s. 172f.

<sup>123</sup> Ibid, s. 175.

<sup>124</sup> Sundbom, Gunnel; ”Här några huvudpunkter i SJs remissvar”, *SJ Nytt*, nr 12/97, 970917.

<sup>125</sup> Fält; ”Motorvagnen får betala 20 gånger mer än bussen”, *Rallaren*, nr 8/1997.

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> SOU 1997:129 *Kollektivtrafik i tid*, s. 91.

sammanställas och utformas av rikstrafikombudet i samarbete med trafikutövare, trafik-  
huvudmän, Banverket och Tågtrafikledningen.<sup>128</sup>

Utredningen föreslog att en fristående funktion, rikstrafikombudet, skulle ha ansvar för  
upphandling och samordning av trafiken på det nationella basnätet. Rikstrafikombudets  
uppgift skulle vara att definiera ett grundutbud och upphandla trafiken på basnätet, samt att  
fastställa ramar och samordna all interregional persontrafik på järnväg i en tågtrafikplan.  
Dessutom borde ett särskilt råd kopplas till rikstrafikombudet med företrädare för bl.a.  
samhället, resenärer och handikapporganisationer.<sup>129</sup>

Utredningen föreslog vidare att staten genom rikstrafikombudet borde upphandla företags-  
ekonomiskt olönsam persontrafik som är regionalpolitiskt motiverad. En övergripande  
princip, som enligt utredningen borde gälla, var att statens upphandlade trafik i första hand  
inte skulle konkurrera med kommersiell trafik. Utredningen menade också att alla inter-  
regional persontrafik på järnväg borde bedrivas enligt avtal med staten. SJ borde inte få någon  
företrädesrätt till den kommersiella persontrafiken (jfr. KomKom ovan).<sup>130</sup> SJ:s roll som  
operatör borde renodlas och det eventuella samhällsansvar som SJ tar i dag skulle överföras  
till rikstrafikombudet.<sup>131</sup>

Slutligen föreslog utredningen att rikstrafikombudet borde få i uppdrag att ”utreda och föreslå  
hur TGOJ AB skulle kunna utvecklas till ett vagnbolag och överta delar av den statligt ägda  
lok-, vagn- och motorvagnsparken samt utreda andra former för riskavkastning vid  
investeringar i rullande materiel.”<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> Ibid, s. 7.

<sup>129</sup> SOU 1997:129, s. 8.

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> Ibid, s. 22.

<sup>132</sup> Ibid, s. 8.

### 4.3 Avregleringen i Tyskland

”1835: Die Bahn revolutioniert Deutschland –  
1994: Deutschland revolutioniert die Bahn”  
(Magdeburgs poststämpel, juni 1994)

#### 4.3.1 Förslaget från Regierungskommission Bundesbahn<sup>133</sup>

Regierungskommission Bundesbahn (RKB) presenterade sitt slutbetänkande i december 1991. Man föreslog en strukturreform av de tyska järnvägarna, kallad *die Bahnreform*. Denna skulle innebära en sammanslagning av DB och DR till ett nytt aktiebolag, *Deutsche Eisenbahn AG* (DEAG). Detta bolag skulle fortsätta att ägas av staten med agera på företagsekonomiska villkor. DB och DR:s skulder skulle tas över av den tyska förbundsstaten, annars skulle det nya bolaget inte ha någon möjlighet att bli konkurrenskraftigt.

RKB menade att aktiebolaget var den enda lämpliga associationsformen för att driva järnvägen på företagsekonomiska villkor. Aktiebolaget leds av en styrelse som i sin tur kontrolleras av ett ’tillsynsråd’.<sup>134</sup> Tillsynsrådets ledamöter får enligt lag inte representera några andra särintressen, utan skall enbart arbeta i bolagets (i det här fallet järnvägens) intresse. I egenskap av huvudägare utövar förbundsstaten kontroll över DEAG via bolagsstämman. Eftersom det rörde sig om ett statligt aktiebolag omfattades det av en del särskilda regler, t.ex. lagen om budgetprinciper och rättigheterna för *Bundesrechnungshof* (tyska motsvarigheten till Riksrevisionsverket). Vidare står aktiebolaget under granskning av en oberoende revisor som väljs av bolagsstämman.

Vidare påpekade RKB att strukturreformen krävde en ändring av grundlagens artikel 87, i vilken DB:s roll som statsbana var fastslagen (jfr ovan). För att möjliggöra en grundlagsändring krävs en två-tredjedelsmajoritet i förbundsdagen och förbundsrådet, vilket endast är möjligt om oppositionen i förbundsdagen resp. förbundslandsrepresentanterna i förbundsrådet ger sitt bifall.<sup>135</sup>

RKB ansåg också att en omedelbar bokföringsteknisk och organisatorisk uppdelning mellan transporter och infrastrukturen var nödvändig. En mindre uppdelning mellan banhållning (planering, byggande och underhåll) och bandrift (signalteknik, trafikledning, tidtabellsplanering etc.) var utesluten. Däremot var, enligt RKB, en institutionell uppdelning av transporter och infrastruktur (motsv. uppdelningen mellan SJ och Banverket) en öppen fråga.

Infrastrukturen skulle tillhöra DEAG. RKB menade att en uppdelning av järnvägen i ett ”DEAG-transportföretag” och en statlig infrastrukturmyndighet enbart skulle betyda en halvhjärtad reform. En infrastrukturmyndighet saknade incitament att marknadsföra tåglägen. Vidare skulle myndighetens investeringsbeslut stå under politisk kontroll, vilket skulle hämma järnvägens konkurrenskraft.

För att harmonisera konkurrensförutsättningarna mellan landsväg och järnväg skulle förbundsstaten ta över en del av infrastrukturkostnaderna, nämligen räntorna. Därmed skulle, enligt RKB, ”infrastrukturförsörjning” fortsätta att vara en statlig uppgift.

<sup>133</sup> Där ej annat anges är redogörelsen hämtad ur RKB, s. 14ff.

<sup>134</sup> Tyska: Aufsichtsrat. Bland ledamöterna återfinns bl.a. arbetstagarrepresentanterna.

<sup>135</sup> Bennemann, s. 43.

Till en början skulle infrastruktur- och transportenheterna kvarstå under DEAG:s direkta kontroll. Samtidigt skulle dessa enheter hållas åtskilda för att möjliggöra en konkurrensneutral fördelning och prissättning av tåglägen mellan DEAG:s person- och godstrafikenheter och utomstående operatörer. I en senare fas skulle DEAG delas upp i flera självständiga enheter. Detta skulle skapa trovärdiga förutsättningar för diskrimineringsfri fördelning av tåglägen i konkurrens och därmed vara ett incitament för intresserade privata operatörer att träda in på marknaden.

DEAG skulle organiseras i tre enheter; persontrafik, godstrafik och infrastruktur. Person- och godstrafiken skulle därefter delas in i olika affärsområden. DEAG skulle vidare koncentrera sig på sin kärnverksamhet; övrig verksamhet såsom busstrafik o.dyl. skulle avyttras. Även infrastrukturenheten skulle indelas så att det var möjligt att bedöma lönsamheten på enskilda sträckor.

RKB menade vidare att ansvaret för beställning av lokal och regional persontrafik skulle förläggas dit efterfrågan uppstod. Genom denna s.k. *Regionalisierung* skulle effektiviteten öka inom den samhällsnyttiga trafiken. Beställare kunde t.ex. vara förbundsländer, kommuner och kommunalförbund, men även förbundsstaten kunde komma i fråga. Detta skulle också vara positivt för DEAG:s organisation eftersom en decentralisering, enligt RKB, skulle leda till bättre kontakter mellan beställare av trafik och DEAG som trafikutövare.

Vidare konstaterades att debatten om regionaliseringen mer hade handlat om skattefrågor än om effektivitet. Man hävdade bestämt att det inte skulle bli frågan om att välta över kostnaderna för denna trafik från förbundsstaten till förbundsländerna. Kommissionen påpekade att man utgick ifrån att förbundsstaten skulle bevilja full skatteutjämning i och med att ansvaret för trafikuppgifterna regionaliseras.

#### 4.3.2 Den politiska diskussionen<sup>136</sup>

Reaktionerna på RKB:s förslag var blandade, men överlag positiva. Det största tyska järnvägsfacket, *Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands* (GdEG), skrev t.ex. i en kritisk granskning av RKB:s slutrapport att man ställde sig bakom förslaget att omvandla DB och DR till ett aktiebolag. Man krävde dock att man skulle grundlagsfästa att förbundsstaten skulle ha aktiemajoriteten i det nya bolaget. Däremot var man tveksam till att det nya bolaget skulle ansvara för infrastrukturen på de regionaliserade sträckorna.

Flera mindre fackföreningar förkastade dock RKB:s förslag. Järnvägens dåliga resultat berodde inte på dess roll som statsbana, hävdade man, utan på att politikerna misslyckats med att utnyttja det spelrum som fanns för att förbättra järnvägens situation.

I februari 1992 uppdrog regeringen åt kommunikationsminister Krause att utarbeta ett förslag till hur RKB:s förslag kunde omsättas i verkligheten. Förslaget skulle läggas fram innan sommaren samma år. Vissa grundförutsättningar skulle gälla, såsom rättvisa konkurrensvillkor för järnvägen på marknaden, en konkurrenskraftig järnväg skulle skapas, DB- och DR-medarbetarnas intressen skulle tillvaratas, skuldproblemen skulle lösas samt att järnvägens roll i samhället skulle säkerställas.

RKB:s förslag utlöste en tämligen omfattande debatt i och utanför förbundsdagen. Majoriteten var dock överens om att järnvägen behövde reformeras. Det tyska socialdemokratiska partiet

<sup>136</sup> Redogörelsen är, där ej annat anges, hämtad ur DBAG, 35ff.



(SPD) framförde sina synpunkter på strukturreformen i slutet av april 1992. Enligt SPD var det avgörande för deras ställningstagande i frågan om deras synpunkter beaktades eller ej. SPD önskade en konkurrenskraftig järnväg och utan ett övertygande skuldavlastningskoncept skulle man inte lämna sitt bifall till strukturreformen. Vidare var det avgörande att järnvägens infrastruktur fick samma konkurrensförutsättningar som vägarna och vattenvägarna. Dessutom krävde man att den som beställde järnvägens tjänster också skulle stå för hela kostnaden. Slutligen krävde man att de anställdas rättigheter skulle skyddas.

Den 15 juli 1992 fattade den konservativ-liberala regeringen ett principbeslut om att strukturreformen av järnvägen skulle genomföras i enlighet med RKB:s förslag. Trafikministeriet fick i uppdrag att utarbeta lagförslag och förslag till ändringar i grundlagen. Under arbetets gång ändrades namnet på det föreslagna järnvägsbolaget från Deutsche Eisenbahn AG till Deutsche Bahn AG. I februari 1993 fastställde regeringen trafikministeriets lagförslag. Förslaget lades fram av den konservativa – liberala fraktionen i förbundsdagen och diskuterades för första gången den 26 mars 1993. I maj presenterades ytterligare ett lagförslag, denna gång från regeringen, som överensstämde med det som tidigare hade lagts fram. Trafikutskottet fick i uppdrag att bereda frågan vidare.<sup>137</sup>

I oktober 1993 var regeringen och oppositionen överens om finansieringen av regional-tågstrafiken, vilket hade varit en av de större stötestenarna. I slutet av november presenterade trafikutskottet sitt lagförslag och den 2 december beslöt förbundsdagen med stor majoritet att genomföra strukturreformen fr.o.m. den 1 januari 1994 och regionaliseringen fr.o.m. den 1 januari 1996. Den 17 december 1993 fastställdes beslutet i förbundsrådet.<sup>138</sup>

#### 4.3.3 Eisenbahnneuordnungsgesetz (ENeuOG)

Lagen om ”die Bahnreform” skulle närmast kunna översättas som ”Lag om ny ordning för järnvägen”. Lagen är uppbyggd som en artikellag och består av flera lagar. De som har mest relevans för uppsatsen är: Lagen om sammanslagning och nyorganisering av förbunds-järnvägarna (artikel 1); Lag om grundande av Deutsche Bahn AG (artikel 2); Lag om förbundsstatens järnvägsförvaltning (artikel 3); Lag om regionalisering av den kollektiva lokaltrafiken (artikel 4); Allmän järnvägslag (artikel 5).<sup>139</sup>

Artikel 1 - 3 i lagen innebar att DB och DR slogs samman till en gemensam enhet, Bundeseisenbahnvermögen (BEV). Denna delades sedermera upp i två delar, en företagsdel och en offentlig del. Företagsdelen omvandlades till Deutsche Bahn AG (DBAG) och den offentliga delen delades upp i ytterligare två delar; Eisenbahn-Bundesamt (EBA) och resterande del av BEV, vilken skulle handha skuld-, personal- och fastighetsförvaltning.

Artikel 4 innebar att ansvaret för den lokala och regionala kollektivtrafiken fr.o.m. den 1 januari 1996 överfördes från förbundsstaten till förbundsländerna (se vidare nedan). Artikel 5 slutligen innehåller allmänna begreppsbestämmelser, regler för tillsyn över järnvägen, regler

<sup>137</sup> Drucksache 12/4609 neu resp. 12/5014 sammanförda och utvärderade i Drucksache 12/6269, 30.11.93; Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr (16. Ausschluß).

<sup>138</sup> Bennemann, s. 41 och Drucksache 873/93, 09.12.93; Gesetzbeschluß des Deutschen Bundestages: *Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz – ENeuOG)*.

<sup>139</sup> Artikel 1 – Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen; Artikel 2 – Gesetz über die Gründung einer Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (Deutsche Bahn Gründungsgesetz – DBGrG); Artikel 3 – Gesetz über die Eisenbahnverwaltung des Bundes; Artikel 4 – Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz); Artikel 5 – Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG), Drucksache 873/93.

för trafiktillstånd, principer för företagsledning och bokföring i järnvägsföretag, taxeplikt och förordningsfullmakter. Dessutom fastställs den diskrimineringsfria tillgången till DBAG:s spåranläggningar för andra järnvägsföretag.

Helt nya var reglerna om tillträde till spåranläggningarna för externa operatörer, vilka tillkom genom strukturreformen. Slutligen innehöll ENeuOG ytterligare närmare 130 ändringar och kompletteringar av redan befintliga lagar och förordningar.<sup>140</sup>

Grundlagen ändrades också. Bestämmelsen i artikel 87 om att DB och DR var statliga järnvägar togs bort. I stället infördes en ny artikel, 87e, om förbundsstatens järnvägsförvaltning. Järnvägstrafikförvaltningen på förbundsstatens spåranläggningar skulle skötas av förbundsstaten, men ansvaret kunde i vissa fall kunde föras över till förbundsländerna. Järnvägen skulle drivas som ett statligt bolag. Detta gällde främst de verksamhetsgrenar som förvaltar, underhåller och övervakar driften av spåranläggningarna.

Förbundsstaten förpliktade sig också att garantera samhällsintresset, främst genom utbyggnad och vidmakthållande av förbundsstatens spåranläggningar. Dessutom garanterade förbundsstaten att trafik skulle bedrivas på dessa, såvida det inte rörde sig om lokal- eller regional trafik. En ny artikel infördes om förbundsstatens finanser, 106a. I den fastställdes att förbundsländerna fr.o.m. den 1 januari 1996 har rätt till ersättning från förbundsstaten för lokal- och regional persontrafik.<sup>141</sup>

#### 4.3.4 Deutsche Bahn AG

Deutsche Bahn AG (DBAG) bildades ur Bundeseisenbahnvermögens företagsdel. Det är ett statsägt järnvägsbolag med fyra divisioner; persontrafik, godstrafik, infrastruktur samt traktion och verkstäder. Dessa är i sin tur uppdelade i tio affärsområden.<sup>142</sup>

- *Fernverkehr* bedriver fjärrtågstrafik på alla stora huvudlinjer. De största verksamhetsgrenarna är s.k. InterCity- och EuroCity-tåg, InterRegio-tåg samt höghastighetståget InterCity Express (ICE).
- *Nahverkehr* bedriver lokal- och regional persontrafik på DBAG:s spåranläggningar. Sedan regionaliseringen trädde i kraft den 1 januari 1996 är de 16 förbundsländerna Nahverkehrs största uppdragsgivare. De huvudsakliga produkterna är S-Bahn-, StadtExpress-, RegionalBahn- och RegionalExpress-tåg.
- Affärsområdet *Personenbahnhöfe* förvaltar och underhåller DBAG:s stationer. För närvarande pågår ett omfattande upprustnings- och ombyggnadsarbete.
- DBAG:s godstrafik är uppdelad på affärsområdena *DB Cargo*, som bedriver godstrafik med systemtåg och *Stückgut* som bedriver styckegods- och vagnlasttrafik.
- Affärsområdet *Netz* fördelar tåglägen, sköter tidtabellsplanering och ansvarar för tågtrafikledningen. *Bahnbau* förvaltar, underhåller och bygger ut DBAG:s infrastruktur.

<sup>140</sup> DBAG, s. 100f och Drucksache 12/6269, s. 129.

<sup>141</sup> *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Deutscher Bundestag – Verwaltung – Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bonn 1996, s. 55f och 69.

<sup>142</sup> Deutsche Bahn AG; *Geschäftsbericht 1996*, s. 24ff.

- *Umschlagbahnhöfe* förvaltar kombitrafikens s.k. omslagsterminaler där långtradarsläp lastas på järnvägsvagnar.
- *Traktion* förvaltar dragfordonsparken och *Werke*, slutligen, sköter underhållet av den rullande materielen.

Nästa steg i strukturreformen är en omvandling av DBAG till ett holdingbolag med fem fristående dotterbolag: *DB Reise & Touristik AG*, med ansvar för fjärrtågstrafiken, *DB Regio AG*, med ansvar för DBAG:s åtaganden i den lokala och regionala tågtrafiken, godstrafik-bolaget *DB Cargo AG*, infrastrukturinnehavaren *DB Netz AG* samt *DB Station & Service AG* som skall sköta stationsskötsel o.dyl. Detta har kallats ”den inre banreformen” och skall genomföras den 1 januari 1999. Redan under 1998 ska organisationen anordnas i en s.k. ”som-om-struktur”, vilket innebär att respektive affärsområde ska agera som om det var ett enskilt bolag.<sup>143</sup>

#### 4.3.5 Eisenbahn-Bundesamt<sup>144</sup>

I och med ”die Bahnreform” upplöstes de gamla Reichsbahn- och Bundesbahndirektionerna. I artikel 3 i ENeuOG fastställs reglerna och uppgifterna för den nya myndigheten Eisenbahn-Bundesamt (EBA), som sorterar under trafikministeriet. Den utövar kontroll och tillsyn endast över tyska förbundsstatens spåranläggningar och över utländska järnvägsföretag som bedriver järnvägstrafik i Tyskland. För motsvarande kontroll över privata järnvägar ansvarar trafikministerierna i resp. förbundsland.

EBA skall fastställa planer för spåranläggningarna, utöva tillsyn över järnvägen, inklusive teknisk tillsyn och tillsyn över järnvägens byggnadsarbeten, utfärda och återta trafiktillstånd samt utöva övergripande befogenheter i enlighet med andra lagar och förordningar. Vidare handlägger EBA övergripande säkerhetsfrågor. I Sverige motsvaras EBA närmast av Banverkets myndighetsdel (utan Tågtrafikledningen) och Järnvägsinspektionen gemensamt.<sup>145</sup>

EBA har sitt säte i Bonn och består av fyra avdelningar. Avdelning ett handlägger frågor som rör trafiktillstånd och den allmänna järnvägsrätten; avdelning två handlägger frågor som rör infrastrukturen, tekniska regelverk o.dyl. samt magnetsvävarbaneprojektet *Transrapid*; den tredje avdelningen handlägger frågor kring rullande materiel och verkstäder; och avdelning fyra, slutligen, handlägger frågor om infrastrukturinvesteringar. EBA har också femton filialer runt om i landet, vilka är belägna på samma orter som de tidigare Bundesbahn- och Reichsbahndirektionerna.

#### 4.3.6 Die Regionalisierung<sup>146</sup>

Regionaliseringslagen trädde i kraft först den 1 januari 1996 och innebar att man överlät ansvaret för den lokala och regionala persontrafiken på järnväg till förbundsländerna och kommunerna. Dessa har i det flesta fall delegerat detta ansvar till egna organisationer för detta ändamål, s.k. trafikförbund (Verkehrsverbund). I det fall en förbundsland inte är beredd att ta

<sup>143</sup> ”Eine Bahn-Holding soll fünf Aktiengesellschaften führen”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 971125.

<sup>144</sup> Eisenbahn-Bundesamt [1996]; *Das Eisenbahn-Bundesamt stellt sich vor*, EBA Zentrale, Bonn, s. 3ff.

<sup>145</sup> Drucksache 12/6269, s 44ff. Järnvägsinspektionens tillsynsansvar gäller dock *all* spårtrafik i Sverige.

<sup>146</sup> Genomgången är, där ej annat anges, hämtad ur Wiseman, Gordon; ”Regionalisation drive gathers pace”, *Railway Gazette*, June 1997, Beyer, Burkhard; ”Regionalisierung”, *Eisenbahn Magazin*, nr 1/1993 och SOU 1997:129, s. 80f.

över en viss linje, skall den säljas till privata intressenter. Trafiken ska i fortsättningen upphandlas i konkurrens. I de fall där upphandling av trafik har genomförts har DBAG förlorat vissa uppdrag, men vunnit andra.

Finansieringen grundar sig på en trafikplan som fastställdes för åren 1993/94. 1997 erhöll förbundsländerna 12 miljarder D-mark för regionaltrafiken. Av dessa används 7,8 miljarder D-mark för regionaltrafik enligt 1993/94 års trafikplan. Resterande del går till förbättring av övrig kollektivtrafik.

Resultatet av regionaliseringen har varit olika. I flera av de östra förbundsländerna, t.ex. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen och Thüringen, har denna lett till nedläggningar av många trafiksvaga linjer. Utvecklingen kan sägas ha varit den motsatta i västra Tyskland där flera privatiserade linjer har uppvisat goda resultat.

Två regionaliseringar kan tjäna som exempel. *Harzer Schmalspurbahnen GmbH* (HSB) bildades i november 1991. Intressenter var bl.a. kommunerna längs banorna och förbundsländerna Sachsen-Anhalt och Thüringen. I februari 1993 tog HSB över ett stort smalspårnät från DR, beläget i bergsområdet Harz i mellersta Tyskland. Bolaget fick ett bidrag från DR om 20 miljoner D-mark och fick även ta över all rullande materiel och fastigheter m.m. Harzbanorna blev de första av f.d. DR-sträckor som privatiserades. Trafiken är turistbetonad, men banorna ska också bevaras som kulturminne (de flesta av tågen dras av ånglok). Dessutom utvecklas den mer utpräglade kollektivtrafiken, bl.a. genom nyanskaffning och modernisering av rullande materiel och genom en mer kundanpassad tidtabell.

I staden Karlsruhe i södra Tyskland har man integrerat innerstadens spårvägsnät med pendel- och lokaltågsnätet i regionen. Trafiken bedrivs sedan 1992 av trafikbolagen *Albtal-Verkehrs-Gesellschaft* (AVG) och *Vekehrsbetriebe der Stadt Karlsruhe* (VBK), inom ramen för *Karlsruher Verkehrsverbund* (KVV), med s.k. snabbspårvagnar, utrustade för att klara av spårvägens och järnvägens skilda strömsystem. För att nå ut till förorterna och orter längre bort använder man sig av DBAG:s spåranläggning. Konceptet har genererat en kraftig efterfrågeökning och har kommit att kallas ”Karlsruhemodellen”. Nyligen har modellen också införts i Saarbrücken i sydvästra Tyskland.<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> KFB-rapport 1996:18 *Duospårväg – Karlsruhemodellen. Förstudie av tillämplighet i Sverige*, s. 3:3ff.

## 5 EU:S JÄRNVÄGSPOLITIK

Eftersom avregleringarna till stor del sker i en europeisk kontext har jag valt att här nedan kort redogöra för EU:s järnvägspolitik.

EU framhäver att dess järnvägspolitik har blivit mer aktiv de senaste åren. Man har uppmärksammat den dåliga ekonomiska situationen för medlemsstaternas järnvägar. Ett antal förslag till förbättringar har presenterats och man efterlyser främst ett ökat marknadsinflytande. 1991 presenterade EG:s ministerråd ett direktiv om förändring och utveckling av Gemenskapens järnvägar.<sup>148</sup> I direktivet angavs riktlinjer för utformningen av järnvägs-systemen. Medlemsstaterna skulle sedan specificera villkor och regler i nationell lag för hur direktivets mål skulle kunna uppnås i praktiken.

Direktivet innebar att varje internationell grupp av järnvägsföretag etablerade i medlemsländerna för internationella transporter garanterades tillträde till järnvägens infrastruktur i länder där de var etablerade. Järnvägsföretag som bedrev kombitransporter skulle också garanteras tillgång till alla medlemsstaters infrastruktur på rimliga villkor.

Den viktigaste innebörden av direktivet var dock att man efterlyste en bokföringsteknisk uppdelning mellan järnvägarnas transporter och infrastruktur. En organisatorisk uppdelning var också möjlig, men man lämnade till medlemsstaterna att avgöra hur ägandet av infrastrukturen skulle utformas. I de fall där transporter och infrastruktur låg i samma företag borde dock verksamheterna organiseras i separata divisioner. Järnvägsföretagen skulle betala för nyttjandet av infrastrukturen på samma sätt som andra transportslag. Avgiften skulle dessutom baseras på principen om icke-diskriminering och jämlika konkurrensvillkor.

Järnvägsföretagen skulle också bedriva sin verksamhet på kommersiella villkor. Detta gällde även sådan trafik som företagen bedrev på uppdrag av samhället. De statliga järnvägsföretagen skulle ha en sund finansiell struktur och verksamhetsunderskotten skulle minskas.

1995 beslutades om ytterligare två direktiv som ett led i utvecklingen mot en öppnare järnvägsmarknad. Det ena (95/18/EG) handlade om hur medlemsstaterna skall förfara vid tillståndsgivning för järnvägstrafik och det andra (95/19/EG) behandlade tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av banavgifter. Bl.a. angav direktivet att trafik som bedöms vara av särskild vikt för samhället, t.ex. persontrafik i storstadsområden och höghastighetstrafik, skulle ges ”en särskilt välvillig behandling vid tilldelning av bankapacitet.”<sup>149</sup>

1996 lade kommissionen fram en vitbok<sup>150</sup> om en strategi för en vitalisering av gemenskapens järnvägar. Den berör inte myndighetsstrukturerna i någon större utsträckning, eftersom järnvägarna, enligt kommissionen, skall drivas företagsmässigt, med en oberoende företagsförvaltning med frihet att utnyttja marknadens möjligheter och med ansvar för misslyckanden. Järnvägsföretagen skall därför ha sunda finanser, befriade från ”gamla tiders bördor”. Dessutom borde järnvägarna ”exponeras för marknadskrafterna på ett lämpligt sätt”, vilket enligt kommissionen borde leda till ett ökat engagemang från den privata sektorn.

<sup>148</sup> 91/440/EEC; *Council Directive of 29 July 1991 on the development of the community's railways.*

<sup>149</sup> Prop. 1995/96:92, s. 8.

<sup>150</sup> KOM (96) 421 slutlig; Kommissionens vitbok: *En strategi för vitalisering av gemenskapens järnvägar*, Bryssel, den 30.07.1996.

Förutom i Storbritannien, Sverige och Tyskland har EU:s direktiv om en uppdelning av transporterna och infrastrukturen genomförts i de flesta medlemsländerna. Här nedan följer en kort redogörelse för tillvägagångssättet i ett antal EU-länder.<sup>151</sup>

*Danmark* skapade 1 januari 1997 en ny myndighet, Banestyrelsen, med ansvar för underhåll och vidareutveckling av infrastrukturen, samt banfördelning och trafikledning. Järnvägen skall också konkurrensutsättas och DSB:s trafikeringsmonopol har upphävts. DSB skall i fortsättningen ägna sig åt att köra tåg.<sup>152</sup>

*Finland* organiserade 1995 järnvägsverksamheten i en myndighet, Banförvaltningscentralen och ett bolag, VR-koncernen. Den senare är sedan uppdelad i enheter för trafik, banunderhåll och trafikledning. En viss konkurrensutsättning av trafiken kan bli aktuell efter 1998.

I *Nederländerna* har NS organiserats i fyra enheter som ansvarar för passagerare, gods, stationer och mark. En infrastrukturenhet, som är fristående från de övriga fyra, förvaltar spåranläggningarna. Dessutom finns en separat enhet kallad *Railned* med ansvar för säkerhet, planering och banfördelning. Vidare ligger trafikledningen separat från övrig verksamhet. Det verkar inte vara aktuellt med någon konkurrensutsättning av persontrafiken, delvis p. g. a. dess regionala karaktär.

*Frankrike* har tidigare motsatt sig en uppdelning av järnvägen, men i början av 1997 genomförde den franska regeringen en järnvägsreform. De franska nationella järnvägarna, SNCF, delades upp och en infrastrukturorganisation skapades; *Réseau Ferré de France* (RFF). Dessutom fick regionerna ansvar för den regionala och lokala persontrafiken.<sup>153</sup>

*Italien* har delat upp järnvägen i två enheter för trafikrörelse och infrastruktur. Vissa diskussioner förs om konkurrensutsättning av järnvägstrafiken.

<sup>151</sup> Där ej annat anges är denna redogörelse hämtad ur Prop. 1995/96:92, s. 8.

<sup>152</sup> Banestyrelsen; *Banestyrelsen*, Marts 1997.

<sup>153</sup> Hughes, Murray; "Reform is in, privatisation is out", *Railway Gazette*, March 1997.

## 6 AVSLUTANDE DISKUSSION

Med hjälp av historisk institutionalism kan man försöka hitta förklaringar till spelet bakom de formella texterna som utgjort det empiriska underlaget för den här uppsatsen. Organisationsförändringar är inget nytt, särskilt inte på järnvägsområdet. Frågan är om det är berättigat att betrakta avregleringen som enbart en organisationsförändring eller om det faktiskt handlar om en strukturförändring?

Något som uppenbart har blivit närmast en norm är uppdelningen mellan transporter och infrastruktur. Sverige var tidigt ute och i och med EU:s direktiv 1991 tog den utvecklingen fart. Länderna har, som man kan se ovan, valt lite olika vägar för genomförandet, men myndigheterna är viktiga delar i de nya strukturer som har uppstått.

### Sverige

I Sverige verkar hela avregleringen ha präglats av en tafatthet. När SJ delades upp 1988 i ett affärsverk och ett banverk lät man flera funktioner vara kvar inom SJ. Successivt har sedan Banverket tagit över en del av dessa funktioner, t.ex. Tågtrafikledningen. Fortfarande har man dock inte på ett klart och tydligt sätt lyckats lösa frågan om de s.k. gemensamma funktionerna.

Tafattheten kan bero på de olika lösningarna som respektive regering presenterade. Den borgerliga regeringen lät SJ behålla flera funktioner som skulle kunna leda till snedvriden konkurrens, medan den socialdemokratiska regeringen har givit Banverket fler uppgifter för att skapa så stor konkurrensneutralitet som möjligt. Det verkar med andra ord så att respektive regerings agerande skulle gå stick i stäv med dess ideologiska ståndpunkter. ”Normalt” förespråkar borgerliga partier för ökad konkurrens och minskat statligt inflytande samtidigt som traditionell socialdemokratisk politik har inneburit ett stort statligt ägande.

Men betraktar man spelet bakom avregleringsbesluten blir bilden en annan. Fram träder en bild där SJ hade en god relation med den borgerliga regeringen och där Banverket har detsamma med den sittande socialdemokratiska regeringen. Dessutom stämmer agerandet egentligen ganska väl överens med partiernas ideologiska ståndpunkter. Genom att låta SJ ha ett stort ansvar hindrade man Banverket från att expandera. Borgerlig politik handlar ofta om att statens inflytande ska vara så litet som möjligt och att marknadskrafterna ska få råda, men samtidigt drog sig inte den borgerliga regeringen för att föreslå nya myndigheter som t.ex. Statens Järnvägsnämnd.

Den socialdemokratiska regeringen har å sin sida ”offrat” sitt direkta inflytande över SJ:s operativa trafikdrift. De mål som anges för SJ handlar mest om god kvalitet och tidspassning. I stället har man koncentrerat sig på att ge Banverket ett stort ansvar, ett sektorsansvar. Centraliseringstanken är med andra ord fortfarande stark.

Man kan också diskutera om förslagen i utredningar o.dyl. verkligen uttrycker en reell vilja att förändra. I flera fall råder det ingen tvekan om målen med utredningarna, men i andra fall är bilden mer otydlig. Ett exempel är utredningen om Rikstrafikombudet. Utredningen fick fyra månader på sig att analysera möjligheterna för en eventuell ny myndighet som skulle upphandla och samordna all persontrafik på statens spåranläggningar. Centraliseringstanken var högst påtaglig, det verkade som man avsåg att skapa ett nytt SJ på persontrafiksidan, fast i

egenskap av beställare. På detta sätt skulle staten åter kunna kontrollera åtminstone persontrafiken.

Intressant är också att SJ hittills har motsatt sig all form av avreglering. Det kanske beror på rädsla för att man skulle förlora för mycket i en reell konkurrenssituation. Eller också är det kanske den gamla myndigheten som ”spökar”, som helst ser att man själv har den fulla kontrollen, och därigenom kan motverka en brist på samordning. Genom att behålla kontrollen slipper man också anpassa sig till en situation som kan uppfattas som obekvä. Men det kan också vara så att man egentligen inte strider om sitt eget välbefinnande utan om välavvägda förändringar utan förhastade beslut.

Frågan är alltså om det inte är så att en avreglerad järnvägstrafik snarare leder till en ökad reglering? Banverkets uppgifter och verksamhet utökas, lagstiftningen ökar, osv. Tendensen i dag går mot att Banverkets organisation växer. I dag finns närmare 6.300 anställda, varav drygt 1.200 vid Tågtrafikledningen.

## **Tyskland**

DB hade länge setts som ett sorgebarn. Viljan att förändra var stark och den gick över i stort sett alla partigränser. I och med återföreningen blev det än mer uppenbart att man var tvungen att göra något drastiskt åt järnvägens problem.

”Die Bahnreform” hade också ett brett stöd i förbundsdagen. De flesta verkar ha varit överens om att järnvägen behövde reformeras på ett eller annat sätt. Att just privatisering skulle vara den rätta medicinen mot underskotten fanns det delade meningar om. Det största motståndet kom från vänster- och miljörörelserna.

Målmedvetenheten med ”die Bahnreform” verkar också ha varit starkare än reformambitionerna i Sverige. Man bestämde sig tidigt för järnvägens associationsform. Myndighetsstrukturen anpassades också på ett tidigt stadium. EBA och rest-BEV har fått tämligen väldefinierade uppgifter reglerade i lag. Detta skulle med andra ord kunna hämma expansionsambitioner hos myndigheterna. Den federala strukturen styrker också detta (samtidigt som en federal struktur leder till flera parallellorganisationer). EBA har inget att säga till om när det gäller den regionala trafiken, där är respektive förbundslands trafikministerium ansvarigt.

DBAG:s omfattande organisation kan i och för sig leda till att myndighetströgheten lever kvar i organisationen trots att man ska vara lyhörd för marknadens krav och agera på företagsekonomiska villkor. En komplex organisationsstruktur torde kunna förstärka denna tröghet.

Skulle en privatisering vara lösningen på problemen? Återigen handlar det om den ideologiskt färgade politiken. En privatiserad järnväg och en liten myndighetsorganisation torde stämma väl överens med den konservativ – liberala regeringens ideologiska uppfattning. Det intressanta är att socialdemokraterna också ansåg att en privatisering var den enda möjliga lösningen. Troligtvis spelade DB och DR:s urusla ekonomiska situation in.



## Europeisk norm?

Tendensen till ökad myndighetsomfattning verkar delvis komma från EU. En hel del av avregleringstanken kommer därifrån, må så vara att Sverige var först med en organisatorisk uppdelning av transport och infrastruktur. De nya direktiven skall (slaviskt) översättas till nationell lagstiftning, vilket ju håller förvaltningen igång.

EU:s direktiv genererar en norm som alla medlemsländer har att rätta sig efter. På järnvägsområdet gäller att infrastruktur och transporter skall separeras, åtminstone bokföringstekniskt. Det gäller även privata järnvägar. Bannätet skall upplåtas konkurrensneutralt till andra operatörer än de som redan trafikerar det.

Direktiven har anpassats till nationell lagstiftning, både i Sverige och i Tyskland. Man kan fråga sig om vi okritiskt ”rättar in oss i ledet”? EES- och senare även EU-medlemskapet ledde onekligen till att Sverige fick ”ta över” en stor del av gemenskapsrätten, inte minst på järnvägsområdet.

Avregleringen behöver inte bara ses som en europeisk norm utan en internationell sådan. Inte minst i USA är denna utveckling påtaglig men även där är myndigheterna aktiva i t.ex. arbetet att motverka konkurrensdiskriminerande verksamhet.

## Avreglering?

I ett centralisering – decentraliseringsperspektiv kan man säga att järnvägssektorn just nu befinner sig i en tvådelad process. Dels sker en decentralisering genom att de forna statsbanorna nu är utsatta för konkurrens inom sektorn och statens inflytande över den operativa trafikdriften minskar, dels pågår en centraliseringsprocess där staten ser till att behålla och även förstärka sitt inflytande över branschen som sådan. Jag har tidigare påpekat att Banverkets ansvarsområde har utökats med åren. Som utvecklingen ser ut nu i Tyskland är så icke fallet; EBA har en fastställd organisation och DBAG är på väg att totalprivatiseras. I Storbritannien däremot har t.ex. privatiseringen lett till att flera nya myndigheter har skapats.

Tendensen verkar gå mot en snarast naiv tilltro till marknadens möjligheter att lösa problem. Men eftersom marknadens aktörer verkar vara en samling ”busar” som inte gör som de ska, d.v.s. de konkurrerar med diskriminerande villkor, måste staten genom olika myndighetsformer se till att de håller sig i schack. Man avreglerar ett statligt järnvägmonopol, genom att upphäva det statliga järnvägsbolagets trafikeringsmonopol, men samtidigt ökar den statliga kontroll- och övervakningsstrukturen för att tillse att konkurrensneutralitet verkligen råder.

Historiskt har problemen lösts genom att man har avlastat järnvägen från dess skulder, samtidigt som avkastningskravet har behållits. Parallellt har man omorganiserat internt för att öka effektiviteten i organisationen. Uppenbarligen har inte dessa metoder hjälpt. Problemlösaren i dag heter separation av infrastruktur och transporter.

Har man verkligen genomfört en avreglering? Om man ska anamma Kommunikationsdepartementets allmänna definition som återgavs under avsnitt 1.2.1 ovan så har en partiell avreglering genomförts i Sverige. SJ har fortfarande trafikeringsmonopol på interregional persontrafik. I Tyskland har man enligt den definitionen genomfört en avreglering helt. Men det statliga inflytandet har ingalunda försvunnit.

Med hjälp av en historisk ansats kan man se den klara legitimitet som centralistiska lösningar har haft på järnvägsområdet. Järnvägsförvaltningarna blev tidigt centralstyrda. Bortsett från några perioder präglade av decentraliseringstankar, främst under 20-talet, har järnvägsförvaltningarna varit hårt styrda av politikerna. Samtidigt fick järnvägarna lösa sina problem på egen hand när de uppstod. Att järnvägssektorn ånyo centraliseras genom Banverket och det föreslagna Rikstrafikombudet torde med andra ord inte vara så konstigt.

Det återstår att se om Tysklands lösning kommer att ge resultat. Järnvägsförvaltningen är ganska strikt uppdelad mellan EBA å ena sidan och trafikministerierna i förbundsländerna å den andra. Förvaltningens struktur är dessutom reglerad i lag, vilket torde hämma impulserna att förändra organisationen i alltför rask takt.

Tendensen är dock enligt min uppfattning tydlig. Avregleringarna har genererat nya myndigheter och historiskt sett har dessa tenderat att ha en intern växtvärk. Nya problem eller uppgifter löses genom att organisationen utökas. Det återstår att se om de får utrymme till det.

## KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

### Litteratur

Autorenkollektiv under Leitung von Kirsche, Hans-Joachim und Meinung, Lutz [1984]; *Die Deutsche Reichsbahn von A bis Z*, transpress VEB Verlag für Verkehrswesen, Berlin.

Banestyrelsen, *Banestyrelsen*, Marts 1997.

Banverket, *Årsredovisningar 1992 – 1996*, urval.

Bennemann, Stefan [1994]; *Die Bahnreform – Anspruch und Wirklichkeit*, 1. Auflage, Raulfs, Hannover.

Beyer, Burkhard; ”Regionalisierung”, *Eisenbahn Magazin*, Nr. 1/1993.

Brunsson, Nils, Forsell, Anders och Winberg, Hans [1989]; *Reform som tradition – Administrativa reformer i Statens Järnvägar*, EFI, Stockholm.

Bruzeliuss, Nils, Jensen, Arne och Sjöstedt, Lars [1993], *Svensk järnvägspolitik – en kritisk granskning*, SNS Förlag, Stockholm.

Deutsche Bahn AG, *Die Bahnreform*, DBAG Zentralbereich Konzernkommunikation, Frankfurt/M, 1994.

Deutsche Bahn AG, *Geschäftsberichte 1995 – 1996*.

Ehrling, Guy, Hultén Staffan och Alexandersson, Gunnar [1997]; *Järnvägens avreglering i teori och praktik*, KFB-Meddelande 1997:10.

Eisenbahn-Bundesamt, *Das Eisenbahn-Bundesamt stellt sich vor*, EBA Zentrale, Bonn, 1996.

”Eine Bahn-Holding soll fünf Aktiengesellschaften führen”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 971125.

Fält, Göran; ”Inlandsgods tar över torvtåg”, *Rallaren*, nr 7/1997.

Fält, Göran; ”Konkurrens pressar priser på gods”, *Rallaren*, nr 7/1997.

Fält, Göran; ”Motorvagnen får betala 20 gånger mer än bussen”, *Rallaren*, nr 8/1997.

Fält, Göran; ”Skilj på myndighet och banhållning”, *Rallaren*, nr 9/1997.

Glöckner, Johannes; ”Bilanz der Wende”, *Eisenbahn Magazin*, Nr. 10/1995.

Hughes, Murray; ”Reform is in, privatisation is out”, *Railway Gazette*, March 1997.

Kungl. Järnvägsstyrelsen [1956]; *Sveriges järnvägar hundra år*, Stockholm.

Lundahl, Ulf och Skärvad, Per-Hugo [1992]; *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*, Studentlitteratur, Lund.

v. Mitzlaff, Berndt; "Adieu DR", *Eisenbahn Magazin*, Nr. 2/1994.

Premfors, Rune [1996]; *Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective*, SCORE Rapportserie 1996:4, Stockholm.

Statens Järnvägar, *Årsredovisning 1996 SJ-koncernen*.

Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen and Longstreth, Frank (ed.) [1992]; *Structuring Politics – Historical Institutionalism in comparative analysis*, Cambridge university press.

Sundbom, Gunnel; "Här några huvudpunkter i SJs remissvar", *SJ Nytt*, nr 12/1997, 970917.

Thompson, Louis S and Stephan, Helen; "Infrastructure separation: What have we learned so far?", *Rail Business Report 1998*.

Wiseman, Gordon; "Regionalisation drive gathers pace", *Railway Gazette*, June 1997.

### **Offentligt tryck**

SFS 1988:626                      *Förordning med instruktion för statens järnvägar*

SFS 1988:707                      *Förordning med instruktion för Banverket*

SFS 1996:286                      *Förordning med instruktion för Banverket*

SFS 1996:734                      *Förordning om statens spåranläggningar*

SFS 1997:756                      *Lag om tilldelning av spårkapacitet*

TU 1987/88:19                      *Om en framtidsinriktad järnvägspolitik m. m.*

TU 1993/94:28                      *Avreglering av järnvägstrafiken och riktlinjer för SJ*

TU 1993/94:36                      *Godkännande av grundläggande principer för avtal rörande Arlandabanan*

TU 1995/96:12                      *Nya förutsättningar för järnvägstrafiken*

Prop. 1978/79:99                      *Om en ny trafikpolitik*

Prop. 1980/81:20                      *Om besparingar i statsverksamheten m. m., bilaga 5, Strukturplan för SJ*

- Prop. 1984/85:114 *med riktlinjer för järnvägspolitiken*
- Prop. 1987/88:50 *Om trafikpolitiken inför 1990-talet*
- Prop. 1991/92:100 *med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93, bilaga 7, Kommunikationsdepartementet*
- Prop. 1991/92:130 *om ökad konkurrens inom den kollektiva persontrafiken*
- Prop. 1992/93:9 *Om inlandsbanan*
- Prop. 1993/94:166 *Avreglering av järnvägstrafiken och riktlinjer m. m. för SJ:s verksamhet under åren 1994 – 1996*
- Prop. 1994/95:72 *Omprövning av beslutet om avreglering av järnvägstrafiken*
- Prop. 1995/96:92 *Nya förutsättningar för järnvägstrafiken*
- Prop. 1996/97:1 *Budgetpropositionen för år 1997, utgiftsområde 22, Kommunikationer*
- SOU 1938:28 *Åtgärder för enhetliggörande av det svenska järnvägsnätet*
- SOU 1993:13 *Ökad konkurrens på järnvägen*
- SOU 1995:25 *Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen*
- SOU 1996:9 *Om järnvägens trafikledning m. m.*
- SOU 1996:33 *Banverkets myndighetsroll m. m.*
- SOU 1997:35 *Ny kurs i trafikpolitiken*
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst*
- SOU 1997:129 *Kollektivtrafik i tid*
- Ds K 1978:10 *Statsövertagande av Nora Bergslags Järnväg*
- Ds 1991:77 *SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag?*
- Ds 1993:63 *En öppen järnvägsmarknad i Sverige*
- Ds 1995:33 *Nya möjligheter för järnvägstrafiken*
- KFB-rapport 1996:18 *Duospårväg – Karlsruhemodellen. Förstudie av tillämplighet i Sverige*
- Statskontoret 1996:13 *Järnvägens konkurrenskraft*

## Tyskt offentligt tryck

*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Deutscher Bundestag – Verwaltung – Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bonn 1996.

### Drucksachen des Deutschen Bundesrates; 12. Wahlperiode

873/93, 09.12.93; Gesetzbeschluß des Deutschen Bundestages: *Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz – ENeuOG)*.

873/93 (Beschluß), 17.12.93; Beschluß des Bundesrates: *Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz – ENeuOG)*.

### Drucksachen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode

12/6269, 30.11.93; Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr (16. Ausschuß):

- a) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Dirk Fischer (Hamburg), Dr. Dionysos Jobst, Horst Gibtnier, Heinz-Günter Bargfrede, Dr. Wolf Bauer, Renate Blank, Wolfgang Börnsen (Bönstrup), Georg Brunnhuber, Claus-Peter Grotz, Manfred Heise, Ernst Hinsken, Michael Jung (Limburg), Klaus-Heiner Lehne, Theo Magin, Rudolf Meinel, Norbert Otto (Erfurt), Gerhard O. Pfeffermann, Helmut Rode (Wietzen), Ferdi Tillmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Ekkehard Gries, Horst Friedrich, Roland Kohn, Manfred Richter (Bremerhaven), Dr. Klaus Röhl und der Fraktion der F.D.P. – Drucksache 12/4609 (neu) - *Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz – ENeuOG)*.
- b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 12/5014 - *Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz – ENeuOG)*.

### Regierungskommission Bundesbahn

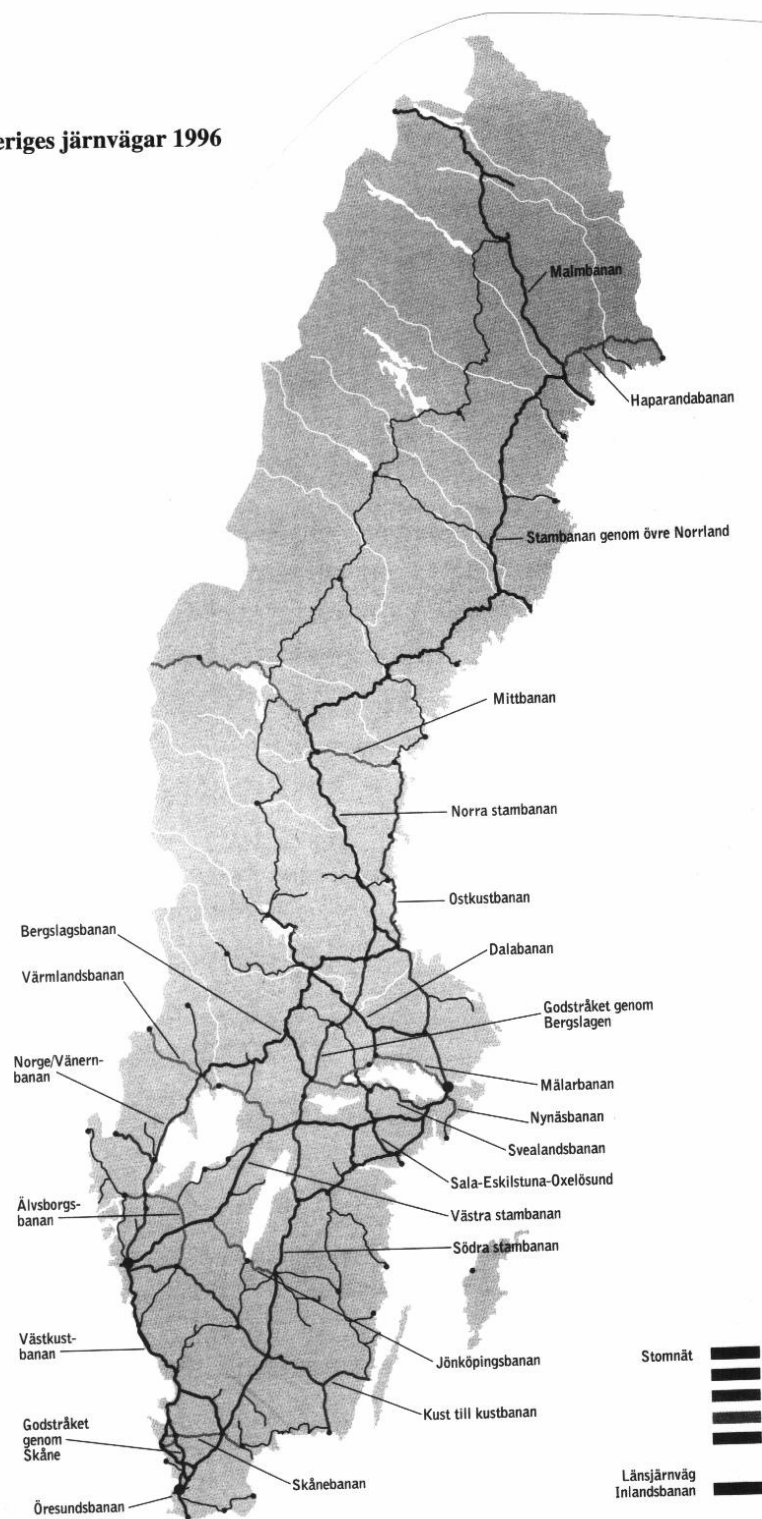
*Bericht der Regierungskommission Bundesbahn*, Dezember 1991.

## Europeiska gemenskaperna

91/440/EEC; *Council Directive of 29 July 1991 on the development of the community's railways*.

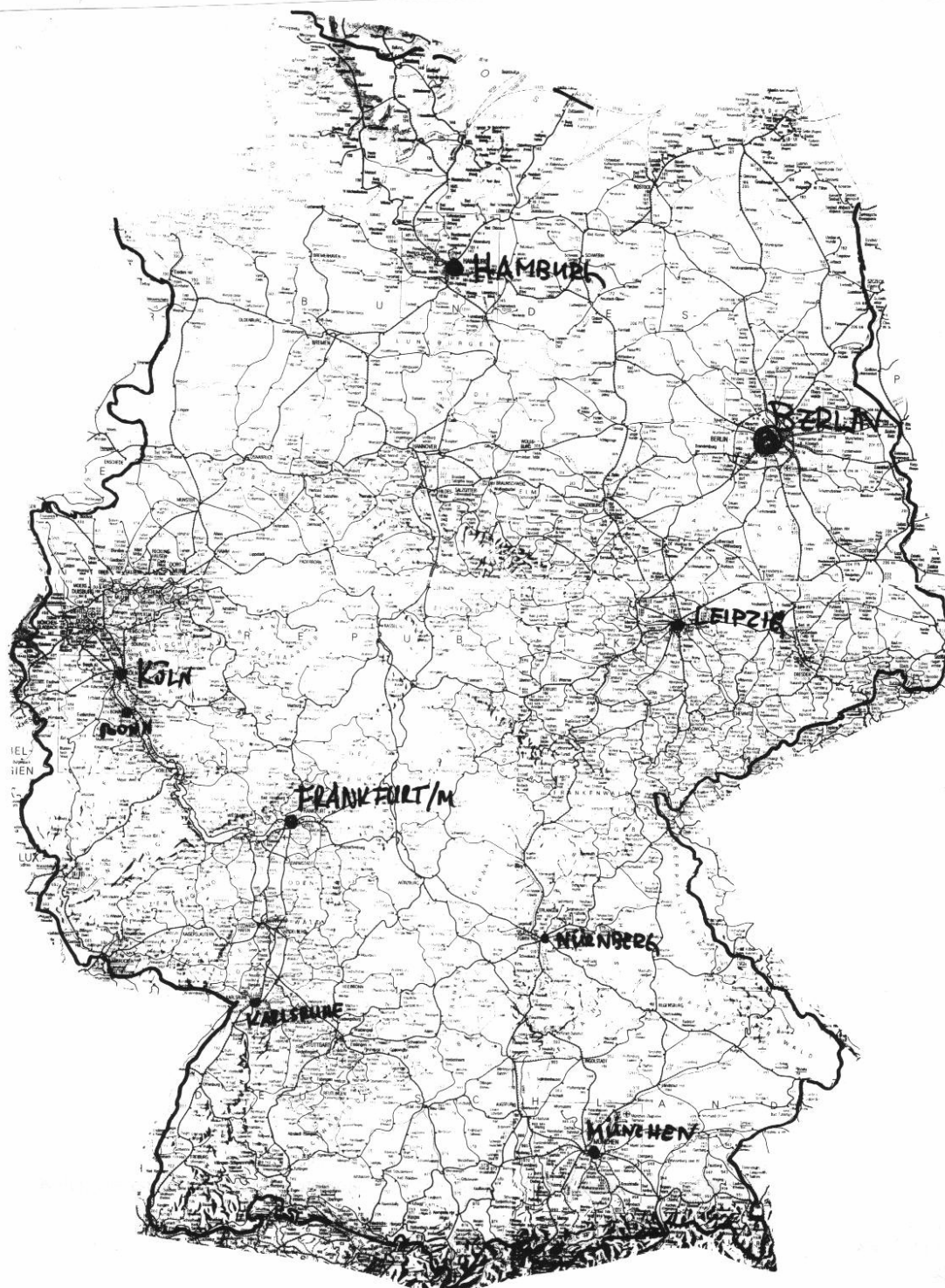
KOM(96) 421 slutlig; Kommissionens vitbok: *En strategi för vitalisering av gemenskapens järnvägar*, Bryssel, den 30.07.1996.

# Bilaga 1. Karta över Sveriges järnvägar 1996



Källa: Banverkets årsredovisning 1996.

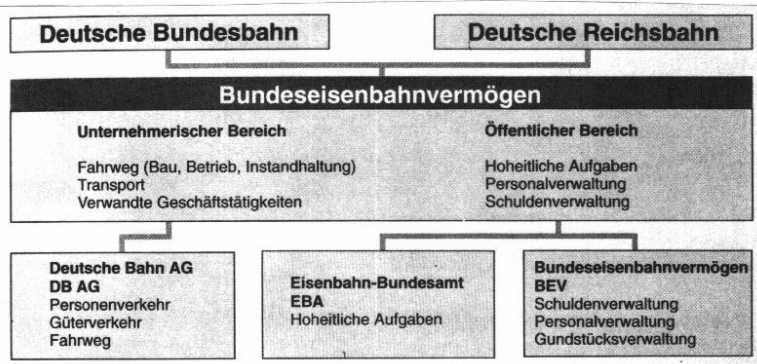
## Bilaga 2. Karta över Tysklands järnvägar 1996



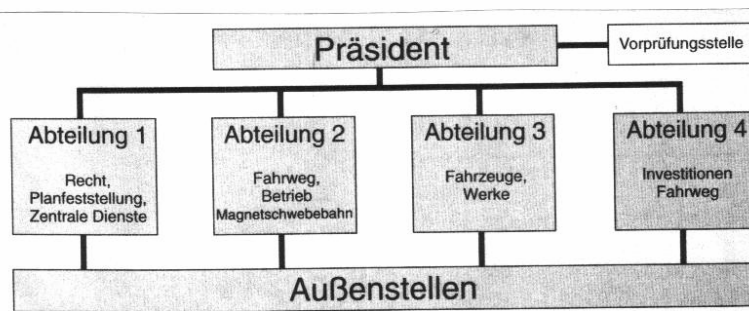
Källa: Übersichtskarte für den Personenverkehr, Anlage zum Kursbuch 1997/98.



## Die Bahnreform



## Eisenbahn-Bundesamts organisation



Källa: Eisenbahn-Bundesamt stellt sich vor.

**Bilaga 4. Förkortningar**

|       |                                               |
|-------|-----------------------------------------------|
| AVG   | Albtal-Verkehrs-Gesellschaft                  |
| BD    | Bundesbahndirektion                           |
| BEV   | Bundeseisenbahnvermögen                       |
| BR    | British Rail                                  |
| BSM   | J O Bergkvists Svets och Mekaniska Verkstad   |
| BV    | Banverket                                     |
| DB    | Deutsche Bundesbahn                           |
| DBAG  | Deutsche Bahn AG                              |
| DEAG  | Deutsche Eisenbahn AG                         |
| DR    | Deutsche Reichsbahn                           |
| DRG   | Deutsche Reichsbahn Gesellschaft              |
| DSB   | De Danske Statsbaner                          |
| EBA   | Eisenbahn-Bundesamt                           |
| HSB   | Harzer Schmalspurbahnen GmbH                  |
| IBAB  | Inlandsbanan AB                               |
| J     | Järnvägsinspektionen                          |
| KPEV  | Königlich Preussische Eisenbahn-Verwaltung    |
| KVV   | Karlsruher Verkehrsverbund                    |
| MTAB  | Malmtrafik i Kiruna AB                        |
| NS    | Nederlandse Spoorwegen                        |
| NSB   | Norske Statsbaner                             |
| OPRAF | Office of Passenger Rail Franchising          |
| ORR   | Office of the Rail Regulator                  |
| RB    | Järnvägs AB Roslagsbanan                      |
| Rbd   | Reichsbahndirektion                           |
| RFF   | Réseau Ferré de France                        |
| RKB   | Regierungskommission Bundesbahn               |
| ROSCO | Rolling stock company                         |
| SIKA  | Statens institut för kommunikationsanalys     |
| SJ    | Statens Järnvägar                             |
| SL    | AB Storstockholms Lokaltrafik                 |
| SNCF  | Société Nationale des Chemins de fer Français |
| TGOJ  | Trafik AB Grängesberg-Oxelösunds Järnvägar    |
| THM   | Länstrafikhuvudman                            |
| TIM   | Trafik i Mälardalen                           |
| TOC   | Train Operating Company                       |
| TPR   | Transportrådet                                |
| TÅGAB | Tågakeriet i Bergslagen AB                    |
| VBK   | Vekehrsbetriebe der Stadt Karlsruhe           |
| VR    | Valtion Rautatiet                             |