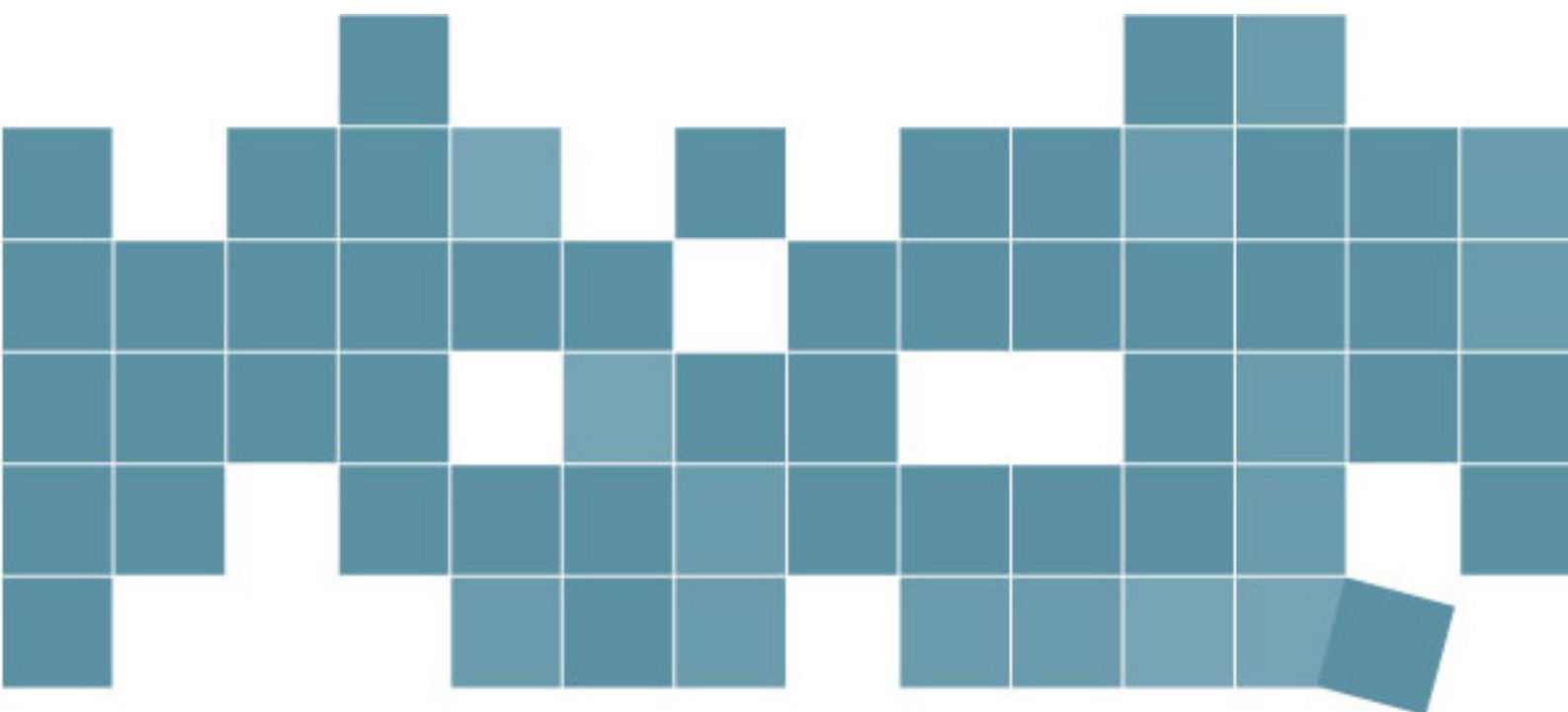


EU:s första järnvägspaket – implementering och effekter



Underlagsrapport

Förord

I rapporten *EU:s första järnvägspaket – erfarenheter av genomförandet* (SIKA Rapport 2009:4) redovisar SIKA sin samlade analys av implementeringen av Direktiven 2001/12-14/EC i medlemsstaterna. Som ett underlag för analysen finansierade SIKA en rapport från docent Staffan Hultén vid Handelshögskolan i Stockholm. Föreliggande PM utgör Staffan Hulténs underlagsrapport i sin helhet.

Östersund i oktober 2009

Brita Saxton
generaldirektör

EU:s första järnvägspaket – implementering och effekter

Introduktion och syfte

Denna rapport analyserar och förklarar resultatet av de viktigaste förändringarna som följer av EU:s s.k. första järnvägspaket (och delar av det andra järnvägspaketet). Uppdragets syfte är att undersöka vilka delar av gemenskapernas första järnvägspaket medlemsstaterna valt att införliva, inte införliva eller införlivat på ett sätt som är tveksamt i förhållande till syftet bakom EU-regleringen. Rapporten kommer också att diskutera huvudorsakerna bakom dessa val samt vilka effekter på järnvägens konkurrenskraft och förmåga att betjäna den inre marknaden detta lett och leder till.

Järnvägspaketens innehåll

Första och andra järnvägspaketet syftade främst till att konkurrensutsätta godstrafiken inom EU; i ett första steg skulle den internationella trafiken öppnas för konkurrens och i ett andra steg skulle all godstrafik på järnväg inom EU öppnas för konkurrens. Medlemsstaternas tidigare statliga järnvägsmonopol skulle kunna utsättas för konkurrens genom att göra det möjligt för nyinträdande företag att konkurrera på jämlika villkor med den tidigare monopolisten. För att uppnå detta uppmanades medlemsstaterna att förenkla inträdet till marknaden genom ett transparent förfarande, genom att organisatoriskt separera infrastrukturhållaren från den tidigare monopolistens godstrafik och att tillskapa en övervakande myndighet som skulle tillse att det nya regelverket fungerade på ett icke-diskriminerande sätt. Järnvägspaketet är en del av en större regleringsmässig omdaning av järnvägstrafiken som EU inledde med direktivet 91/440/EEC (se tabell 1). Målet med regelförändringarna kan enkelt uttryckt sägas vara att ersätta de tidigare statliga monopolerna med marknader med fungerande konkurrens. En del länder har ansetts gå före i den avregleringsprocess som initierades med direktivet från 1991, framför allt Storbritannien och Sverige (där processen också inleddes tidigare, utan egentlig påverkan från EU). Alla EU:s medlemsländer har någon gång fått kritik för att de inte följt andan i de direktiv som har tagits under denna avregleringsprocess.

Tabell 1. EU:s avreglering av järnvägen

Förordning eller direktiv	År	Effekter
Direktiv 91/440/EEC	1991	Krav på åtskild bokföring för järnvägsoperatörer och infrastrukturhållare
Direktiv 95/18/EC och Direktiv 95/19/EC	1995	Licensiering av järnvägsoperatörer och regler för fördelning av tidtabellägen och beräkning av banavgifter
Första järnvägspaketet: <ul style="list-style-type: none"> - Direktiv 2001/12/EC reviderar direktiv 91/440 - Direktiv 2001/13/EC reviderar direktiv 95/18 - Direktiv 2001/14/EC avvecklar direktiv 95/19 - Direktiv 2001/16/EC hanterar driftskompatibiliteten i det konventionella järnvägsnätet. 	2001	Första steget mot öppnandet av EU:s järnvägsmarknad. Konkurrensutsättning av den internationella järnvägsgodstrafiken inom EU.
Andra järnvägspaketet: <ul style="list-style-type: none"> - Direktiv 2004/51/EC reviderar direktiv 91/440ff - Direktiv 2004/49/EC om säkerhet reviderar direktiv 95/18ff - Direktiv 2004/50/EC behandlar driftskompatibiliteten både i höghastighetsnätet och i det konventionella järnvägsnätet - Förordning 881/2004 skapar den europeiska järnvägsmyndigheten ERA 	2004	Andra steget mot öppnandet av EU:s järnvägsmarknad. Hela godstrafikmarknaden öppnas för konkurrens.
Tredje järnvägspaketet: <ul style="list-style-type: none"> - Förordning 1371/2007 om passagerares rättigheter - Direktiv 2007/58/EC om liberalisering av persontrafik - Direktiv 2007/59/EC om tågpersonalens certifiering 	2007	Öppnandet av marknaden för järnvägens persontransporter med början med internationell trafik år 2010.

Det första järnvägspaketet antogs år 2001 och syftade till att den internationella godstrafiken inom EU skulle vara öppen för inträde på ett utpekad nät av linjer eller stråk från och med mars 2003. Paketet innehöll följande huvudsakliga krav på förändringar i medlemsstaterna: De skulle införa ett regelsystem som garanterade icke-diskriminerande prissättning av banavgifter och fördelning av tidtabellägen. Ifall av att infrastrukturhållaren också var kopplad till en järnvägsoperatör skulle dessa funktioner skötas av en oberoende enhet. Länderna skulle skapa en fristående övervakande myndighet (järnvägsregulator), som var oberoende av infrastrukturhållaren och alla järnvägsoperatörer, till vilken klagomål kunde riktas om det uppkom konflikter om järnvägstrafiken. De skulle också åtminstone dela upp ledningen för infrastruktur, godstrafik och persontrafik i olika divisioner med egna resultat- och balansräkningar. Det skulle införas en regim för att utvärdera prestationer som ett sätt att ge incitament till infrastrukturhållare och järnvägsoperatörer. Infrastrukturhållaren skulle också tillförsäkras finansiell jämvikt, antingen genom regelverket eller genom inrättandet av ett flerårigt

kontrakt (minimum 3 år) mellan infrastrukturhållaren och staten. Vidare infördes gemensamma bestämmelser på områden som säkerhetsintyg och tillstånd för järnvägsbolag att tillhandahålla tjänster. En licens att bedriva järnvägstrafik skulle uttryckligen vara giltig i hela gemenskapen (Nash och Matthews, 2009, s. 23).

Det andra järnvägspaketet antogs våren 2004. Med syftet att skynda på liberaliseringen av den internationella godstrafiken skulle *all* godstrafik på järnväg inom EU nu komma att öppnas för inträde från 1 januari 2007 (istället för mars 2008 enligt det första järnvägspaketet).

Paketet var utformade på så sätt att länderna kunde implementera förändringarna inom ramen för de nationella regelverk och institutionella strukturer som existerade innan järnvägspaketet. Det innebär att det efter att järnvägspaketet har tagits kvarstår betydande skillnader vad gäller marknadsöppning, infrastrukturhållarens roll och relation till operatörer, järnvägsregulatorns roll, principer för prissättning av banavgifter och ambitionsnivån för järnvägens roll i det totala transportsystemet.

Därefter har det följt ett *tredje järnvägspaket* som har till mål att öppna persontrafikmarknaden för konkurrens, med början i den internationella persontrafiken från 1 januari 2010.

Implementeringen av EU:s järnvägspaket

Man kan idag konstatera att EU:s medlemsländer valt att implementera de första två järnvägspaketet på många olika sätt.

En första olikhet är att länderna har givit den nya övervakande myndigheten (järnvägsregulatorn) ett större eller mindre oberoende från landets regering. I en del länder är järnvägsregulatorn en del av ett ministerium, i andra länder bildar järnvägsregulatorn en egen myndighet och i en tredje grupp av länder ingår järnvägsregulatorn i en större myndighet som antingen kan syssla med enbart transportfrågor (som den svenska Transportstyrelsen) eller med transportfrågor och närliggande industrier (som i Nederländerna) – se t.ex. EIM, ERFA och ERFCP (2006).

En andra olikhet är att länderna har valt olika organisationsformer för den tidigare monopolistens verksamheter. I några länder, t.ex. Tyskland, Belgien och Österrike, ingår infrastrukturhållaren, godstrafik- och persontrafikföretagen i samma koncern. I några andra länder, t.ex. Frankrike, Spanien och Finland, har infrastrukturhållaren organisatoriskt avskilts från godstrafik- och persontrafikföretagen som ingår i ett eget företag. I en tredje typ av länder har infrastrukturhållaren och godstrafik- och persontrafikföretagen delats upp i separata enheter. Men i denna grupp finns det flera olika lösningar. I Storbritannien kontrollerar staten infrastrukturhållaren, men har ingen som helst ägarmässig koppling till godstrafik- eller persontrafikföretagen. I Danmark och Nederländerna äger staten både infrastrukturhållaren och persontrafikföretaget, medan godstrafikföretaget har sålts till DB Schenker. I Sverige äger staten fortfarande infrastrukturhållaren och godstrafik- och persontrafikföretagen. Utöver dessa organisatoriska lösningar finns det också andra betydande

skillnader. I de flesta länder ingår nästan alla stationer i infrastrukturhållarens organisation. Två undantag är Sverige och Storbritannien, i vilka de flesta stationer har överförts till andra företag och organisationer. Det finns också betydande skillnader i hur stora organisationerna har blivit efter uppdelningen i infrastrukturhållare, godstrafik- och persontrafikföretag. I Frankrike har t.ex. RFF (infrastrukturhållaren) färre än 800 anställda, vilket kan ställas mot att SNCF har 201.000 anställda (RFF, 2008 och SNCF, 2008). SNCF sköter också de facto banunderhållet i det franska järnvägsnätet. I Spanien har Adif, som är motsvarigheten till RFF, drygt 14.000 anställda (Adif, 2008). I Finland har banförvaltningscentralen (RHK) som ansvarar för järnvägsnätet endast 120 anställda jämfört med de nära 10.000 personer som arbetar inom järnvägen i VR-koncernen.

En tredje olikhet är att länderna har olika visioner för den tidigare statliga monopolistens framtid. I t.ex. Storbritannien, Danmark och Nederländerna, har staten privatiserat godsdelen av den tidigare monopolistens verksamhet. Framför allt tyska DB men i viss utsträckning franska SNCF köper upp andra godsföretag för att stärka sin position på den europeiska marknaden. DB Schenker har t.ex. köpt de privatiserade godsdelarna av den nederländska och danska statsjärnvägen och köpt två polska bolag, PTK med 2.000 anställda och PCC med 5.800 anställda (DB Schenker, 2009). Företaget har också förvärvat EWS, som svarar för majoriteten av godstrafiken i Storbritannien. SNCF har nyligen köpt Veolias snabbt växande järnvägsgodsföretag (Journal of Commerce, 2009). Även svenska Green Cargo har tagit en stor ägarandel (49 %) i den privatiserade godsdelen av den danska statsjärnvägen (DSB). Tabell 2 listar Europas största järnvägsgodsföretag. För företag som är involverade även i annan typ av trafik är det enbart järnvägsdelen som avses i denna sammanställning.

Tabell 2. Europas största järnvägsgodsföretag

Företag och land	Omsättning 2007 (eller 2008)
DB Schenker, Tyskland	3815 miljoner € (2008)
Rail Cargo Austria (RCA), Österrike	2417 miljoner €
SNCF, Frankrike	1600 miljoner € (2008)
PKP, Polen	1273 miljoner €
Trenitalia, Italien	1009 miljoner €
Green Cargo, Sverige	630 miljoner €
CFR Marfa SA, Rumänien	544 miljoner €
EWS, Storbritannien dotterbolag till DB Schenker	465 miljoner €
ZSSK, Slovakien	459 miljoner €
Renfe, Spanien	371 miljoner €
MAV Cargo, Ungern dotterbolag till RCA	355 miljoner €
B-Cargo (SNCB), Belgien	350 miljoner €

Källa: Commission of the European Communities (2009a)

En fjärde olikhet är att länderna valt radikalt olika ambitionsnivåer för järnvägens utveckling. Det övergripande målet med EU:s järnvägspolitik är att järnvägens andel av transportarbetet skall växa;

av- och omregleringarna är tänkta att förbättra järnvägens förmåga att vinna marknadsandelar mot konkurrerande transportslag och utveckla nya attraktiva produkter. En del länder driver ambitiösa investeringsprogram för att stärka järnvägens konkurrenskraft (Spanien, Sverige, Frankrike m.fl.) medan andra länder gör mycket begränsade investeringar i järnvägsnätet (de flesta nya medlemsländerna tillhör denna grupp).

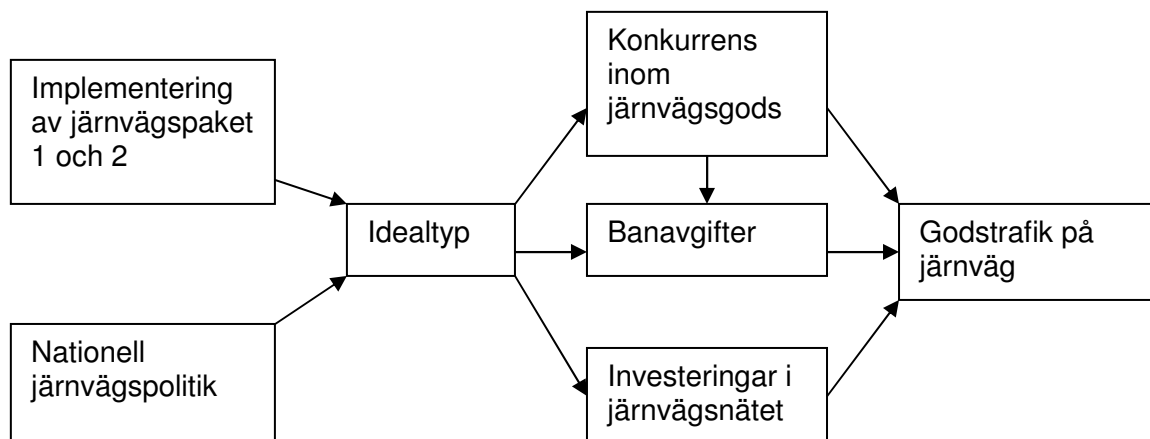
Man kan därtill notera att innan det första järnvägspaketet skulle genomföras i medlemsländerna så hade sex av EU:s då femton medlemsländer, redan öppnat godstrafiken för konkurrens. Dessa länder var Danmark, Nederländerna, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike. Fyra länder hade påbörjat en process mot marknadsöppning: Belgien, Italien, Portugal och Spanien. Fem länder ansågs av EU i början av 2003 inte ha inlett en marknadsöppning: Finland, Frankrike, Grekland, Irland och Luxemburg.

EU-kommissionen har i flera sammanhang uttryckt ett missnöje med processen att införliva järnvägspaketets direktiv i medlemsstaternas lagstiftning. Sommaren 2008 ledde detta till att 24 av medlemsstaterna fick brev med särskilda påpekanden. Endast tre länder, Nederländerna, Malta och Cypern, klarade sig utan anmärkning och av dessa är det endast Nederländerna som har ett järnvägsnät. I flera länder har EU-kommissionens initiativ lett till åtgärder för att förbättra efterlevnaden av direktiven. I början av oktober 2009 skickade EU-kommissionen ut en reviderad version av sina tidigare påpekanden för att ta hänsyn till detta. Då ansågs även Bulgarien, Finland och Storbritannien nu ha uppfyllt sina åtaganden. En sammanställning över EU-kommissionens kommentarer från 2009 för respektive land återfinns i tabell 3 (Commission of the European Communities, 2009b, och International Transport Forum, 2008).

Modellen för att utvärdera effekterna av det första och andra järnvägspaketet

De förändringar i regelverken för järnvägsbranschen som antogs i de första och andra järnvägspaketerna kan förväntas ge både direkta och indirekta effekter. En första typ av direkt effekt är de organisatoriska förändringarna som beskrivits ovan. En andra typ av direkt effekt är inträdet av nya aktörer på de nationella järnvägsgodsmarknaderna, vilket ger en ökad konkurrens. En eftersträvd indirekt effekt är att öka marknadsandelen för godstrafiken på järnväg i konkurrensen med andra transportslag. Den sista typen av effekt påverkas även av hur stora investeringar som görs i järnvägsnäten, en fråga som egentligen inte behandlas i järnvägspaketerna, även om det sägs att varje medlemsstat måste se till att infrastrukturhållaren uppnår finansiell jämvikt.

Modellen i figur 1 nedan visar de samband som jag nu kommer att studera med hjälp av statistiskt material och andra uppgifter från EU:s medlemsländer.



Figur 1. Faktorer som förklarar utvecklingen av godstrafiken på järnväg

Den empiriska undersökningen

För att mäta eller undersöka dessa samband har jag tagit fram ett datamaterial som täcker in faktorerna och de möjliga sambanden i figuren ovan. Implementering av järnvägspaketerna mäts antingen som den avregleringsregim som länderna har valt eller som hur många påpekanden som kommissionen gav till medlemsländerna i oktober 2009 om genomförandet av det första järnvägspaketet. Jag kommer fortsättningsvis beteckna avregleringsregim med termen idealtyp, en term som avspeglar idén att det finns stiliserade förenande drag i hur grupper av länder har utformat sitt avreglerade järnvägssystem. Jag menar med detta att i idealtypen förenas ett lands nationella järnvägspolitik med de krav som finns i järnvägspaketet.

Jag har identifierat sju olika idealtyper/regimer som jag har betecknat med siffrorna 1 till 7 och där ett högre tal indikerar en mer omfattande avreglering: 1) Denna idealtyp påminner mycket om den organisationsform som Sverige hade perioden 1985-88, d.v.s. en sammanhållen koncernstruktur med infrastrukturhållare (IM), persontrafikbolag och godstrafik. De gemensamma funktionerna finns i regel också i koncernen. I en del länder ingår också busstrafik och andra verksamheter. De stora skillnaderna jämfört med Sverige 1985-88 är att det finns en järnvägsregulator och att konkurrenter har rätt att träda in på marknaden. 2) I denna idealtyp bildar persontrafiken och infrastrukturen ett bolag som kontrolleras av staten. Godstrafikdelen från den tidigare monopolisten har privatiserats. Ungern är det enda land som valt denna idealtyp och godstrafikföretaget har sålts till den österrikiska statsjärnvägen. 3) I denna idealtyp har infrastrukturhållaren (IM) organisatoriskt avskilts från den tidigare monopolistens person- och godstrafikföretag. IM är i huvudsak en planerande och beställande enhet med få anställda. Det faktiska underhållet och driften av t.ex. stationer utförs av den tidigare monopolisten. De tre organisationerna ägs eller kontrolleras av staten. 4) Denna idealtyp påminner om idealtyp 3 men här är IM en väsentligt större organisation och sköter underhåll i egen regi och har även i en del fall hand om stationerna. Sverige hade en organisation av järnvägen 1988-2000 som i

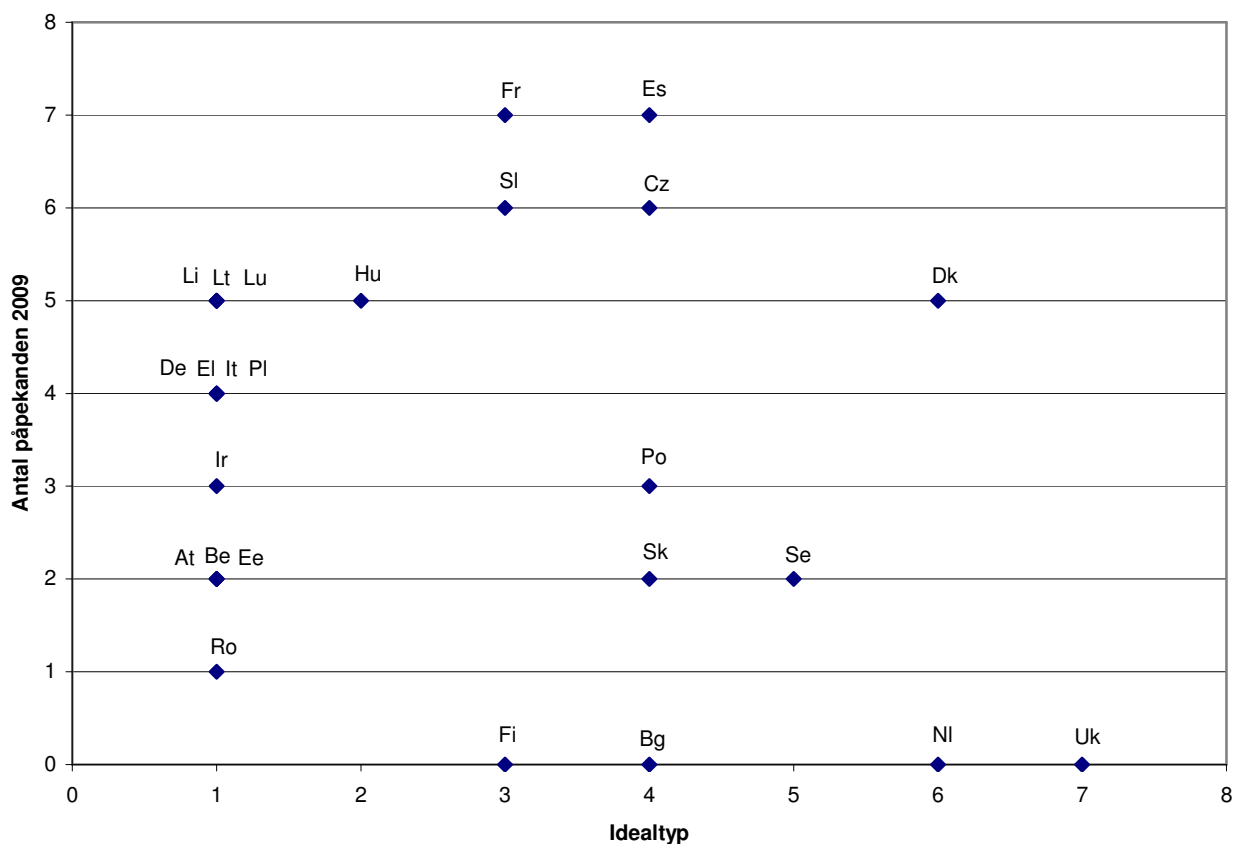
huvudsak såg ut på detta sätt. 5) I denna idealtyp är IM, gods- och persontrafiken uppdelade i tre olika organisationer. Den svenska järnvägen är organiserad enligt denna idealtyp sedan 2001. 6) Denna idealtyp liknar den femte men här har godstrafikföretaget också privatiserats och sålts till utländskt företag. Danmark och Nederländerna har valt denna idealtyp. 7) I denna idealtyp är all persontrafik och godstrafik privatiserad. IM kontrolleras av staten. Storbritannien är det enda land som organiserat järnvägen på detta sätt. Tabell 3 listar de olika idealtyperna för respektive EU-land.

Tabell 3. Idealtyper och påpekanden från kommissionen 2009

Land	Idealtyp / regim	Antal påpekanden av kommissionen 2009	Påpekande om att IM inte har tillräckligt oberoende från den tidigare monopolisten
Belgien	1	2	Ja, saknas regler för att garantera oberoendet av IM från den tidigare monopolisten
Bulgarien	4	0	
Danmark	6	5	
Estland	1	2	Ja, järnvägsoperatören sköter många av de gemensamma funktionerna
Finland	3	0	
Frankrike	3	7	Ja, järnvägsoperatören sköter många av de gemensamma funktionerna
Grekland	1	4	
Irland	1	3	
Italien	1	4	Ja, saknas regler för att garantera oberoendet av IM från den tidigare monopolisten
Lettland	1	5	Ja, järnvägsoperatören sköter många av de gemensamma funktionerna
Litauen	1	5	
Luxemburg	1	5	Ja, järnvägsoperatören sköter många av de gemensamma funktionerna
Nederländerna	6	0	
Polen	1	4	Ja, saknas regler för att garantera oberoendet av IM från den tidigare monopolisten
Portugal	4	3	
Rumänien	1	1	
Slovakien	4	2	
Slovenien	3	6	Ja, järnvägsoperatören sköter många av de gemensamma funktionerna
Spanien	4	7	
Storbritannien	7	0	
Sverige	5	2	
Tjeckien	4	6	
Tyskland	1	4	Ja, saknas regler för att garantera oberoendet av IM från den tidigare monopolisten
Ungern	2	5	Ja, järnvägsoperatören sköter många av de gemensamma funktionerna
Österrike	1	2	Ja, saknas regler för att garantera oberoendet av IM från den tidigare monopolisten

Källa: Commission of European Communities (2009b)

I figur 2 nedan återges sambandet mellan idealtyp och antal påpekanden från kommissionen 2009. Av figuren kan man se att störst antal påpekanden får de länder som har börjat bryta upp monopolistens koncernstruktur. En tolkning av detta resultat är att det kan uppkomma många problem när länderna går från den ursprungliga monopolstrukturen till organisatoriska enheter som har en lägre eller högre grad av oberoende. Minst antal påpekanden får de länder som har delat upp monopolistens koncern i tre delar – IM, persontrafik och godstrafik. I idealtyp 1 ges det alltifrån en anmärkning till fem anmärkningar. Det beror förmodligen på att givet att ett land har valt denna organisatoriska lösning så kan landet implementera den på ett sätt som bättre eller sämre överensstämmer med intentionerna i det första järnvägspaketet.



Figur 2. Idealtyp och påpekanden 2009

Faktorn konkurrens eller konkurrensintensitet har mätts på tre olika sätt. För det första genom att mäta hur stor andel av marknaden som de nyinträdande företagen har 2008. För det andra genom att mäta förändringen av de nyinträdande företagens marknadsandel från 2006 till 2008. För det tredje genom att ta fram ett mått på HHI (Herfindahl-Hirschman Index - kvadraten av de största företagens marknadsandel) för det största företaget 2008.

Tabell 4. Marknadsandel för nyinträdande företag 2006 och 2008

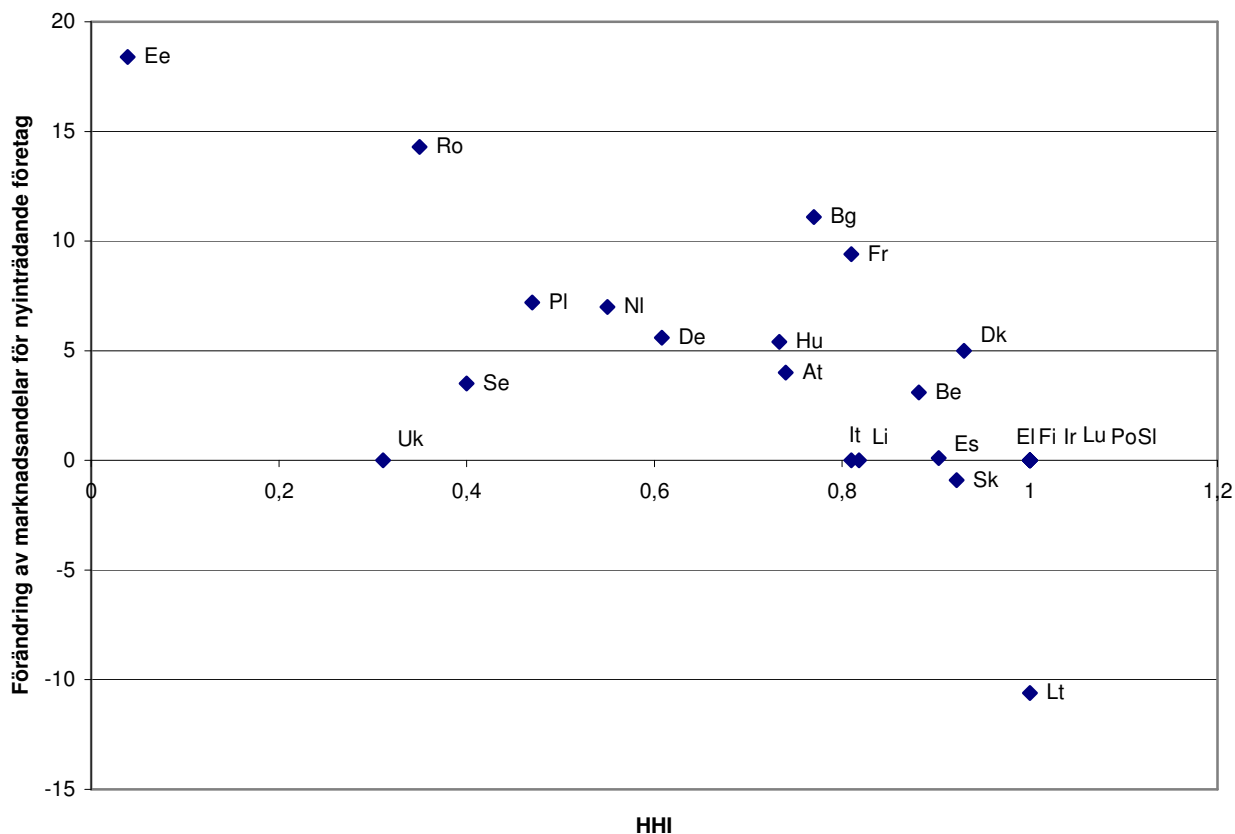
Land	Marknadsandel nyinträdande företag (%)	
	2006	2008
Belgien	3	6,1
Bulgarien	3,2	14,3
Danmark	0	5*
Estland	30,6	49
Finland	0	0
Frankrike	0,6	10
Grekland	0	0
Irland	0	0
Italien	11,5	11,5**
Lettland	10,6	0
Litauen	0	0
Luxemburg	0	0
Nederländerna	18	25
Polen	16,8	24
Portugal	0	0
Rumänien	26,7	41
Slovakien	2,9	2
Slovenien	0	0
Spanien	4,9	5
Storbritannien	100	100
Sverige	32,5	36
Tjeckien	Uppgift saknas	Uppgift saknas
Tyskland	16,4	22
Ungern	9	14,4
Österrike	10	14

* min skattning baserad på antalet anställda i företagen

** min skattning baserad på uppgiften från 2006

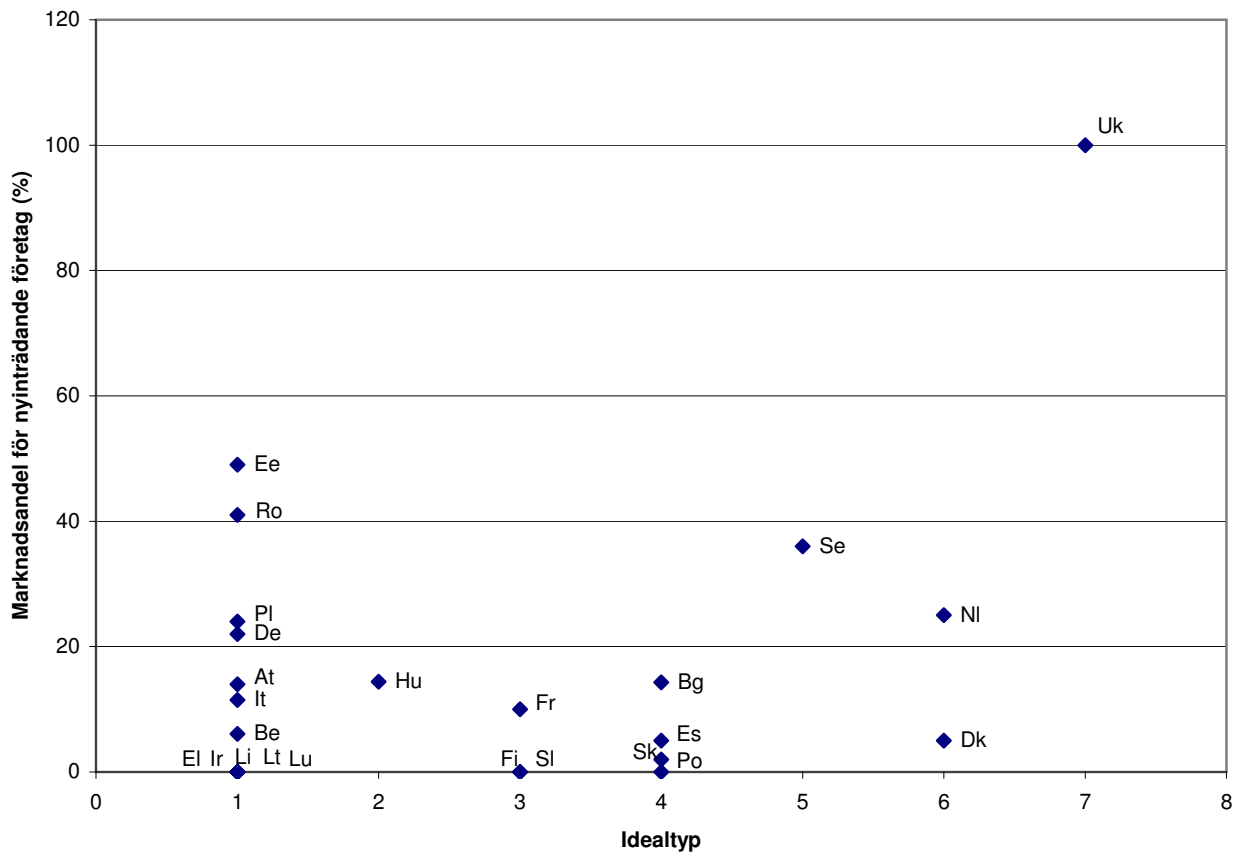
Källa: Commission of European Communities (2009a) och diverse årsredovisningar

I figur 3 nedan undersöks sambandet mellan HHI, d.v.s. det största företagets marknadsandel, och förändringen av de nyinträdande godstrafikföretagens andel på de nationella marknaderna 2006-2008. Uppgifterna om HHI är hämtade från Commission of the European Communities (2009a). Av figuren framgår ett visst samband, som enkelt kan uttryckas som att ett lägre HHI år 2008 indikerar en ökad konkurrens perioden 2006-2008. Ett annat resultat hade varit minst sagt förvånande med tanke på att avregleringen i de flesta medlemsländer påbörjades under 2000-talet.

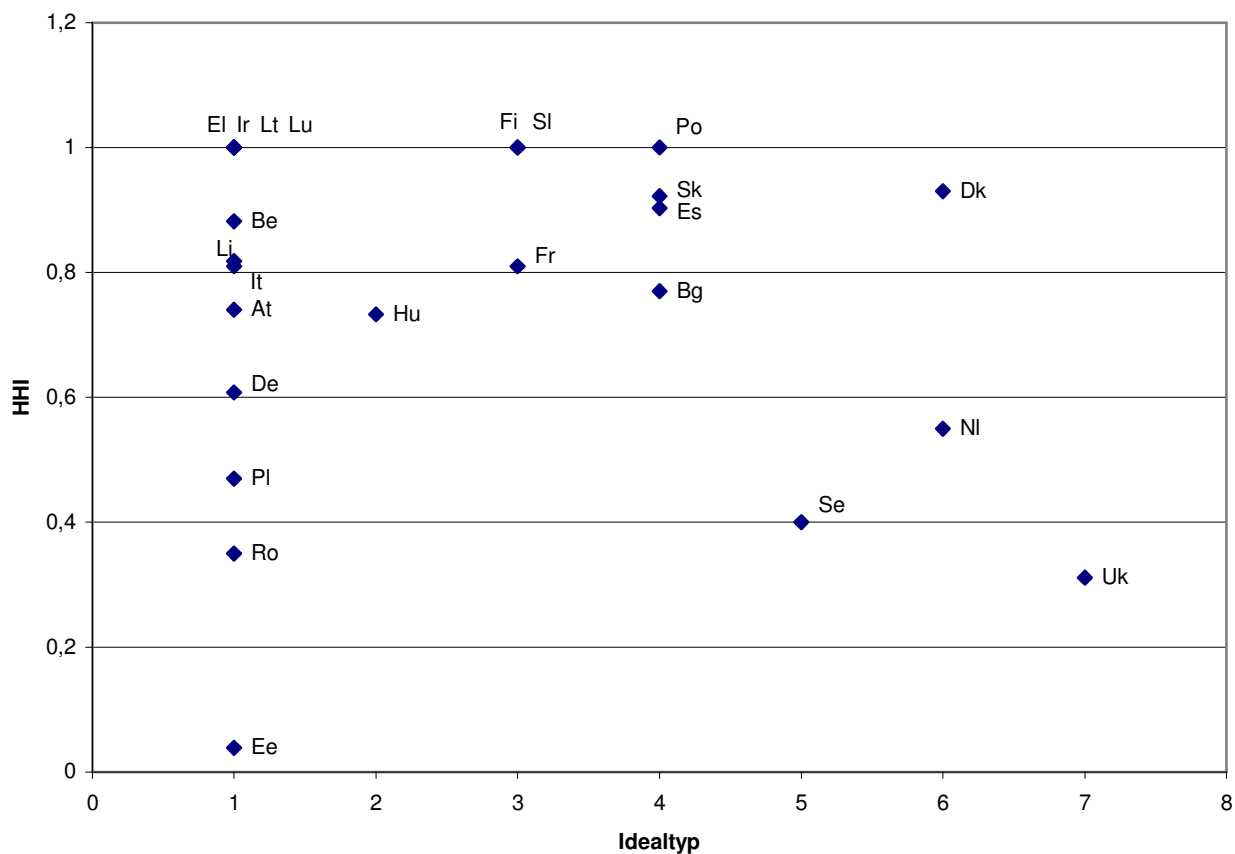


Figur 3. HHI och förändring av nyinträdande företags marknadsandel 2006-2008

I figur 4 och 5 undersöks om det finns något samband mellan idealtyp och två olika mått på konkurrens: nyinträdande företags marknadsandel och HHI (Commission of the European Communities, 2009a). Vid en första okulär besiktning av materialet (d.v.s. att man ser på sambanden i figuren) så verkar det inte finnas något samband mellan variablerna på de två axlarna. Om idealtyp 1 utesluts framträder dock ett positivt samband mellan idealtyp och de nyinträdande företagens marknadsandel år 2008 och ett negativt samband mellan idealtyp och HHI, d.v.s. sambanden går i rätt riktning. Ju mer marknaden öppnas för konkurrens genom en upplösning av det gamla monopolet desto större blir de nyinträdande företagens andel av marknaden. I dessa två figurer och i många figurer längre fram i rapporten verkar värdena för länderna i idealtyp 1 vara så pass heterogena att det inte går att se några samband om denna idealtyp ingår i bedömningen. Därför kommer jag ibland att bortse från denna kategori för att spåra mönster i det övriga materialet.

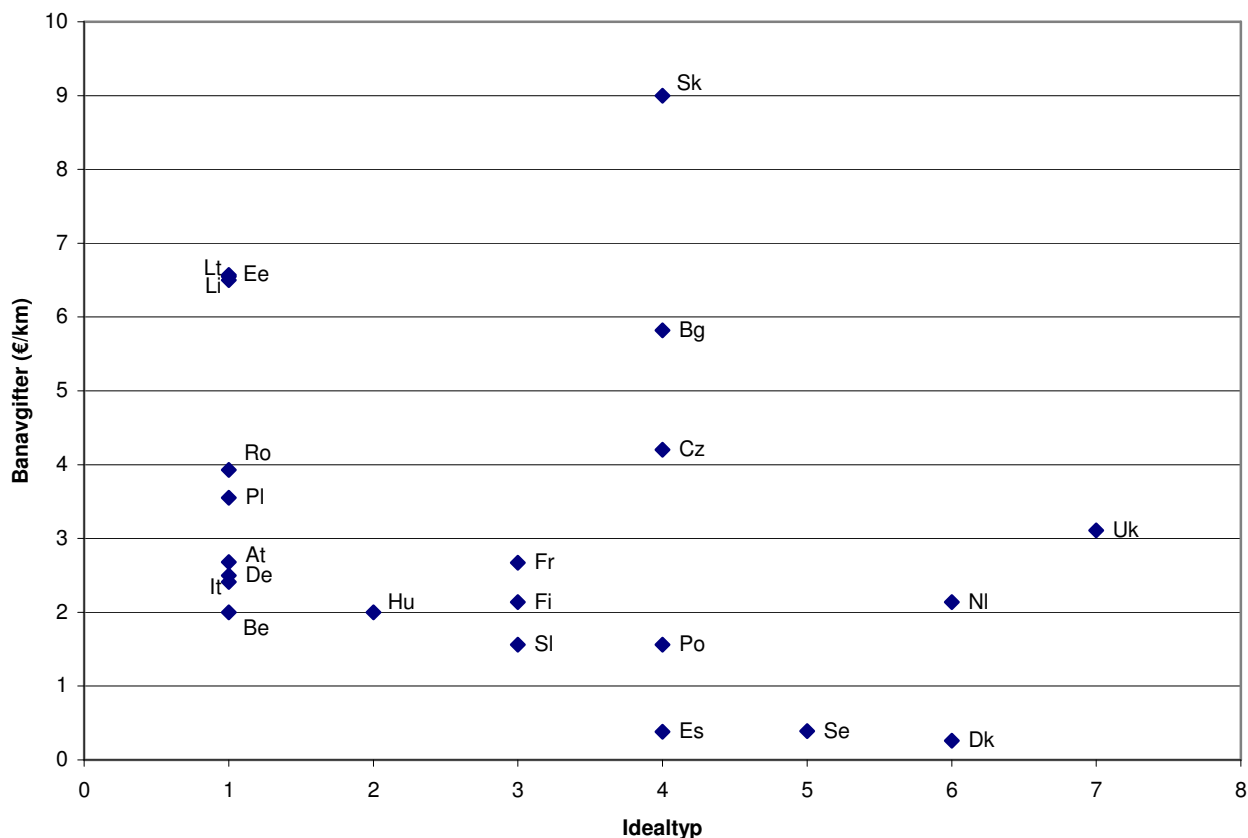


Figur 4: Idealtyp och nyinträdande gods företags marknadsandel



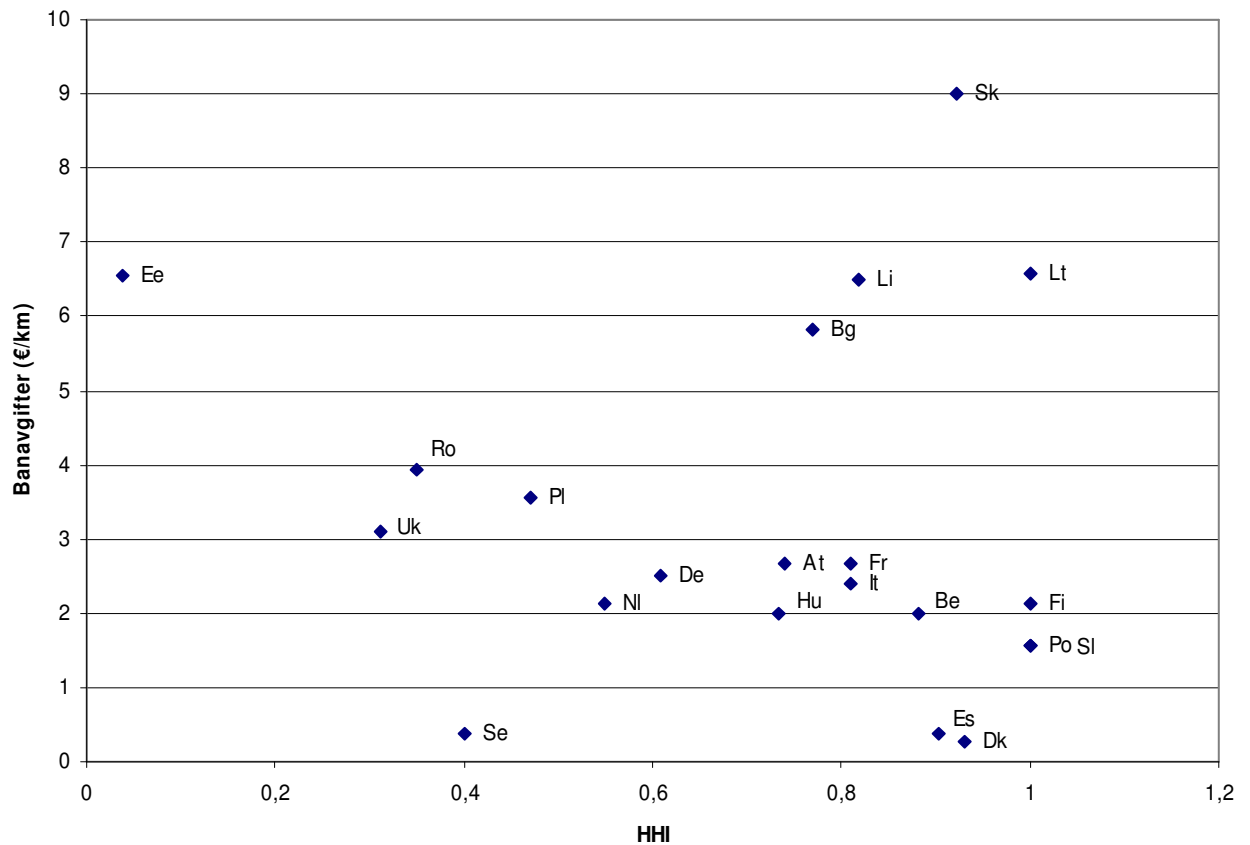
Figur 5: Idealtyp och HHI för det största företaget på järnvägsgodsmarknaden 2008

I figur 6 undersöks om det finns ett samband mellan banavgifter (mätt som € per km för ett 960 tons godståg) och idealtyp. Uppgifterna om banavgifternas storlek är hämtade från International Transport Forum (2008). I denna figur verkar det inte finnas något samband mellan de två variablerna. Banavgifterna kan vara höga eller relativt höga vid en långtgående avreglering och kan vara låga eller relativt låga vid en avreglering som är mindre omfattande. Emellertid så har inget land som behåller koncernstrukturen en banavgift som är lägre än 2 € per km för ett 960 tons godståg och fem av 13 länder som har brutit upp koncernstrukturen har en banavgift som är lägre än 2 € per km för ett 960 tons godståg.



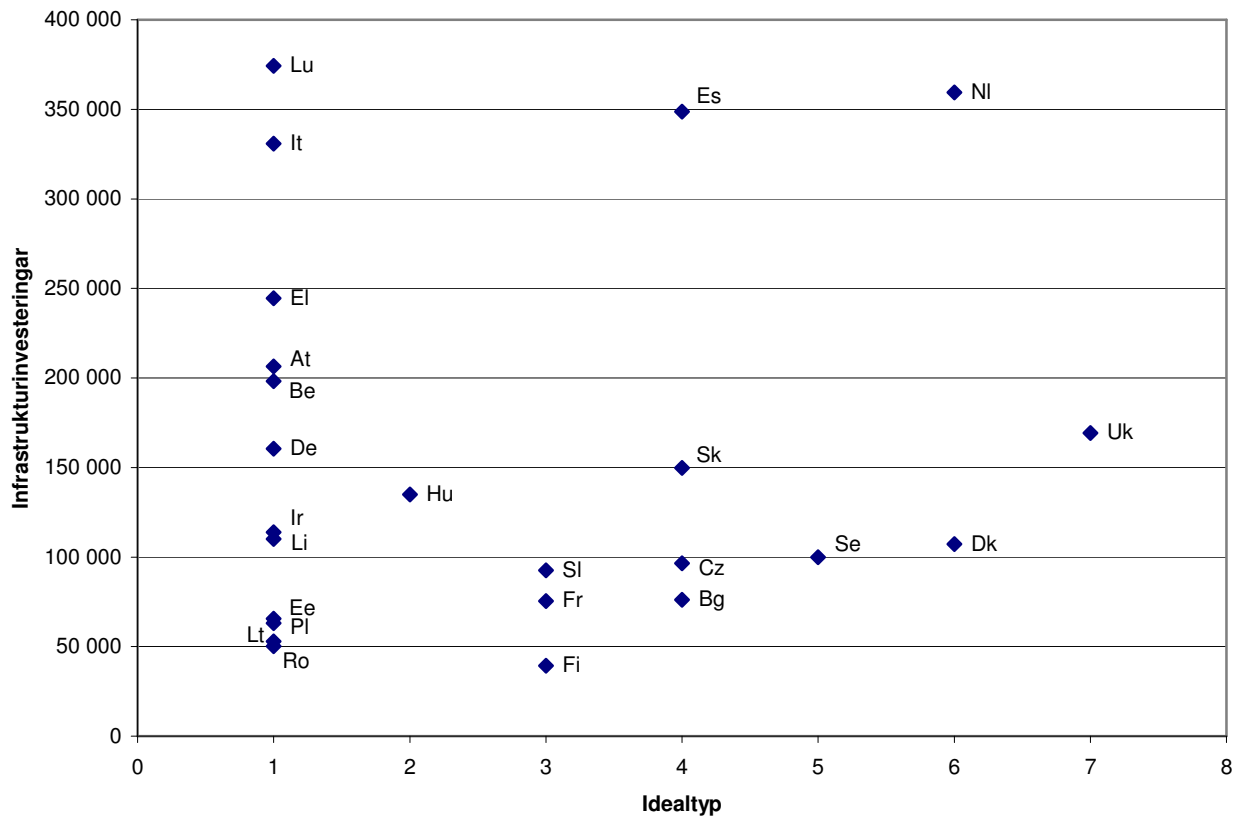
Figur 6: Idealtyp och banavgifter i € per km för ett 960 tons godståg

Jag har även undersökt sambandet mellan konkurrens och banavgifter. Det finns många anledningar till varför banavgifternas skulle kunna påverkas av hur intensiv konkurrens är på en marknad. En anledning är att konkurrerande företag är mer ovilliga att betala höga banavgifter som gör det svårt för dem att konkurrera med andra transportslag medan statligt ägda monopolföretag kan kompenseras för höga banavgifter via offentligt stöd. Som framgår av figur 7, där sambandet mellan HHI och banavgifterna undersöks, kan man emellertid inte se något sådant samband i datamaterialet.



Figur 7: HHI och banavgifter i € per km för ett 960 tons godståg

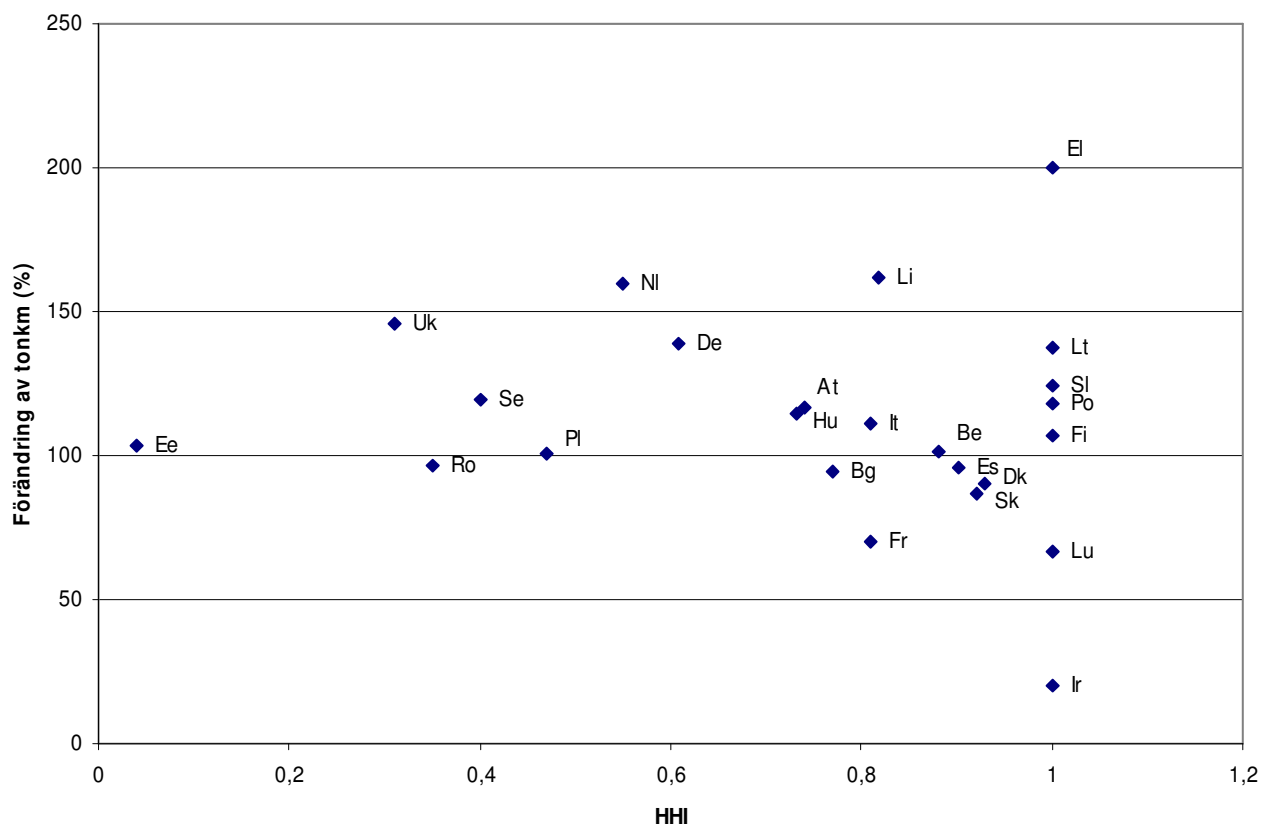
Figur 8 studerar sambandet mellan idealtyp och infrastrukturinvesteringar. Uppgifterna om infrastrukturinvesteringarnas storlek är hämtade från Community of European Railway and Infrastructure Companies (2008). Det senare måttet mäter de totala investeringarna utslaget per spårkilometer (hela landets nät), inklusive spårunderhåll, justerat för köpkraft. Återigen kan man notera att idealtyp 1 är en mycket heterogen grupp med en mycket stor variation i investeringsvolymerna. Som helhet finns det inget samband mellan de två variablerna.



Figur 8: Idealtyp och investeringar i järnvägsnätet

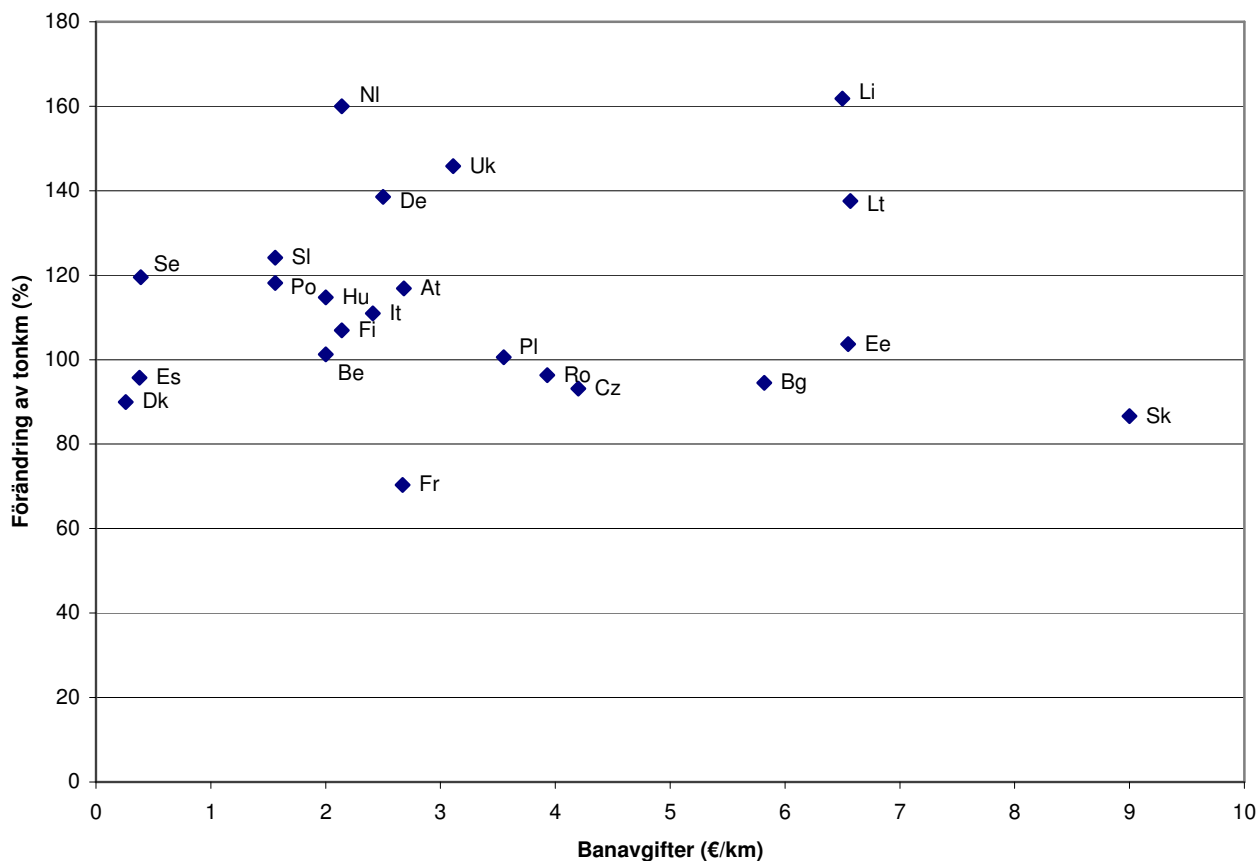
Det kanske viktigaste målet med EU:s järnvägspolitik är att öka järnvägens andel av transportarbetet inom EU. I de följande figurerna kommer jag att studera hur de faktorer (variabler) som jag har behandlat ovan påverkar utvecklingen av antalet tonkm från 2000 till 2007. Jag valde att ta 2007 som sista observation beroende på att den ekonomiska krisen redan 2008 medförde dramatiska fall i järnvägsgodstransporterna i många medlemsländer.

I figur 9 finns det uppgifter om HHI (d.v.s. det största företags marknadsandel i kvadrat) och förändringen av antalet tonkm perioden 2000-2007. De två extrempunkterna bland de länder som enbart har en godsoperatör (HHI-måttet är lika med 1) kan vara värda att notera speciellt eftersom de avser två länder som nästan saknar järnvägsgodstransporter. Värdet 200 är för Grekland som gick från 0,4 till 0,8 miljoner tonkm, värdet 20 är för Irland som gick från 0,5 till 0,1 miljoner tonkm. Sverige transporterade år 2007 23,3 miljoner tonkm järnvägsgods. Även om man utesluter dessa två värden finns det inget tydligt samband mellan konkurrens och utfört transportarbete.



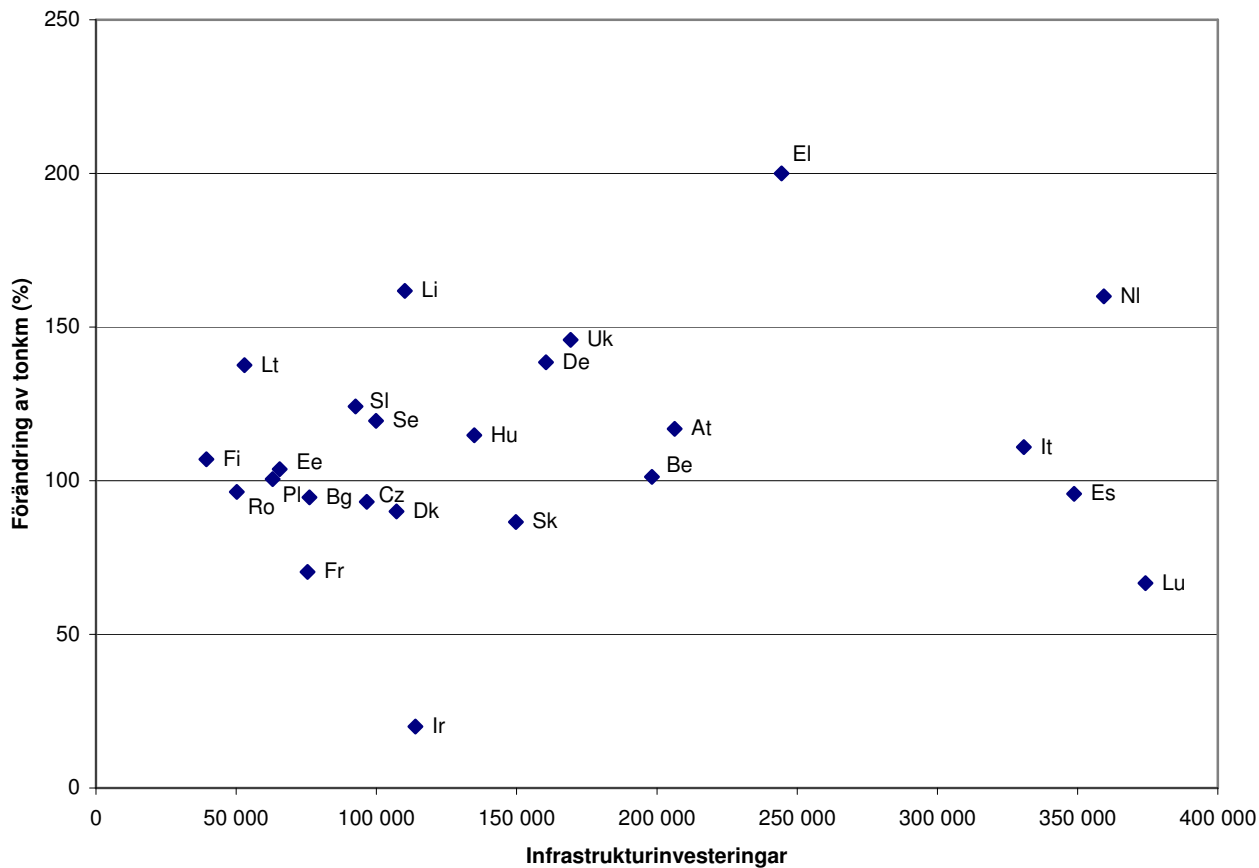
Figur 9: HHI och förändring av antalet tonkm 2000-2007

I nästa figur undersöks sambandet mellan banavgifternas storlek och förändringar av godstrafiken på järnväg. Data om förändringen av antalet tonkm är hämtade från Commission of the European Communities (2009a). Tyvärr har jag inte kunnat finna några användbara data för banavgifternas storlek innan genomförandet av järnvägspaketen. T.ex. franska SNCF har i en rapport framhållit att deras godstrafik har påverkats negativt av ökade banavgifter under de senaste åren. Figur 10 visar inte på något samband av typen ju högre banavgifter desto sämre utveckling av godstrafiken. En observation man kan göra är att länderna verkar tillhöra olika grupper. Några med väldigt låga banavgifter (lägre än 1 € per km) som saknar entydig utveckling. Länder med medelhöga avgifter (1-3 € per km) som har en god utveckling. Länder med höga banavgifter (3-6 € per km) som har svag utveckling av godstrafiken och slutligen länder mycket höga avgifter (mer än 6 € per km) som saknar en entydig utveckling.



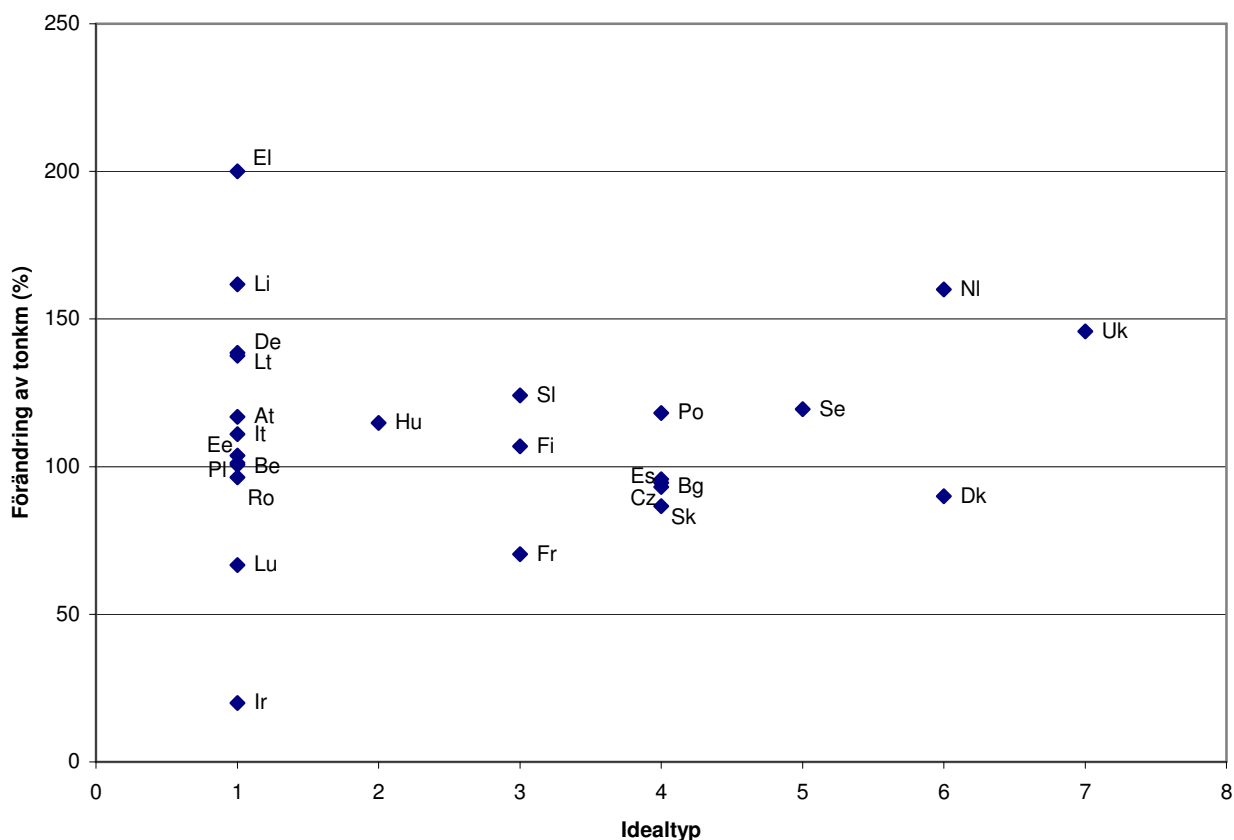
Figur 10: Banavgifter och förändring av antalet tonkm 2000-2007

I figur 11 visas sambandet mellan infrastrukturinvesteringar (definierades ovan) och förändring av antalet tonkm under perioden 2000 till 2007. Av detta diagram framgår inga som helst samband eller mönster. En förklaring till detta kan vara att måttet inte avser investeringar som är riktade mot järnvägsgods utan mot hela järnvägssektorn. I en del länder kan det vara så att ett högt tal för investeringarna avspeglar förbättringar för godstrafiken, medan det i andra länder kan vara investeringar i nya höghastighetsbanor. T.ex. har länderna med de fyra högsta värdena genomfört stora investeringar i höghastighetsnät: Nederländerna, Spanien, Italien och Luxemburg. Men även om dessa länder tas bort från diagrammet så framträder inga tydliga samband.



Figur 11: Infrastrukturinvesteringar och förändring av antalet tonkm 2000-2007

Figur 12 visar sambandet mellan idealtyp och förändringen av antalet tonkm. Om idealtyp 1 inkluderas syns inget samband i materialet. Exkluderas denna idealtyp så har marknaden med en högre grad av avreglering en positivare utveckling för godstransporterna på järnväg än länder med en lägre grad av avreglering.



Figur 12: Idealtyp och förändring av antalet tonkm 2000-2007

Slutsatser

Denna rapport hade tre huvudsyften. Det första var att undersöka vilka delar av gemenskapernas första och delvis andra järnvägspaket medlemsstaterna valt att införliva, inte införliva eller införlivat på ett sätt som är tveksamt i förhållande till syftet bakom EU-regleringen. Kommissionen har vid två tillfällen påpekat brister i medlemsländernas implementering av det första järnvägspaketet. Vid det första tillfället fick alla länder utom Nederländerna någon form av kritik. I ett nyligen utsänt memorandum undgår fyra länder kritiska synpunkter: Bulgarien, Finland, Nederländerna och Storbritannien. De flesta länder fick färre påpekanden i detta memorandum än i det "letter of formal notice" som skickades ut förra året. Några av undantagen var Tyskland som fick fler påpekanden och Frankrike, Irland och Sverige som hade ett oförändrat antal påpekanden. En kritik som riktas mot många länder är att de har behållit den gamla koncernstrukturen från tiden före avregleringen. Andra länder som också har behållit denna struktur har inte fått någon kritik alls på denna punkt. En annan viktig kritik är att järnvägsregulatorn har otillräcklig makt att kontrollera konkurrensen på marknaden eller att begära information från företagen. Denna kritik har framförts även till länder där det inte finns konkurrenter till den tidigare monopolisten. Detta ter sig besynnerligt eftersom regulatorns agerande borde testas i förhållande till något faktiskt och inte en tänkt situation. Slutsatsen av dessa

observationer är att flexibiliteten i regelverket och töjbarheten i regeltolkningen gör att EU:s medlemsländer kunnat införa järnvägspaketet på det sätt som de själva anser vara lämpligast.

Det andra syftet var att diskutera huvudorsakerna bakom medlemsstaternas sätt att implementera järnvägspaketet. Den viktigaste orsaken till att länderna har valt olika vägar att implementera järnvägspaketet är som vi framhöll tidigare att det har funnits en stor tolkningsfrihet i hur reformerna skulle genomföras. Detta kan illustreras med några exempel. Kommissionen har explicit medgivit att järnvägsregulatorn kan vara en del ett regeringsdepartement. Paketet medger också att den tidigare koncernstrukturen behålls så länge som IM uppnår ett tydligt oberoende från järnvägsdriften. Paketet ger inte heller tydliga regler för hur de gemensamma funktionerna skall vara organiserade. Banavgifternas storlek kan också variera från 0,25 € per tonkm till nästan 10 € per tonkm utan att det leder till några försök från kommissionens sida att hitta tydligare regler för hur avgifterna skall sättas. Givet denna situation så har olika länder kunnat driva sina nationella lösningar inom järnvägsområdet. En del länder har velat hålla tillbaka järnvägsgodstrafiken genom att höja avgifterna. Andra länder (Tyskland, Frankrike och Österrike) har velat bygga upp en internationell aktör inom järnvägsgods. En tredje grupp av länder (Danmark, Nederländerna, Ungern m.fl.) har önskat privatisera sina järnvägsföretag eller få in utländska operatörer och det har också varit möjligt att göra. De flesta länder har i paketets anda ändå de facto öppnat sina marknader för järnvägsgods för konkurrens.

Det tredje syftet var att diskutera vilka effekter på järnvägens konkurrenskraft och förmåga att betjäna den inre marknaden paktens implementering har lett och leder till. Flera omständigheter talar för att paketet redan har uppnått flera av de utlovade målen. En första observation är att på många järnvägsgodsmarknader har nyinträdande företag tagit betydande marknadsandelar. En andra observation är att det börjar skapas en EU-marknad för järnvägsoperatörer som är aktiva på flera nationella marknader. Denna typ av process har varit viktig på många andra avreglerade marknader: telekommunikationer, el-produktion, m.fl. En tredje observation är att på ländernivå finns det nu många goda exempel att lära av. Detta gäller både den grupp av länder som kallas EU-15 och den grupp som kallas EU-12. I båda dessa grupper finns det länder som har en väsentligt bättre utveckling än genomsnittet vad gäller konkurrensutsättning och ökning av järnvägsgodstrafiken.

Referenser

Adif (2008), Memoria Economica 2007

Commission of the European Communities (2009a; ej daterad), Draft statistical annexes to the 2009 Communication on monitoring development of the rail market, Working document

Commission of the European Communities (2009b), Reasoned opinions on First Railway Package (Directives 1991/440/EEC and 2001/14/EC, Memo

Community of European Railway and Infrastructure Companies (2008), Rail Infrastructure Investments in 2007 – EU27, Working document

DB Schenker (2009), Transportation and Logistics in the DB group, http://www.dbschenker.com/site/logistics/dbschenker/com/en/about_dbschenker/best_practice/news/ptk_poland.html

EIM, ERFA och ERFCP (2006), The First EU Railway Package. A joint review of EIM, ERFA, ERFCP, http://www.eimrail.org/pdf/bro/EIM_ERFA_ERFCP-Revision_of_1st_RP-17.01.06_1.pdf

International Transport Forum (2008), Charges for the use of rail infrastructure, <http://www.internationaltransportforum.org/Pub/pdf/08RailCharges.pdf>

Journal of Commerce (2009), “SNCF, Eurotunnel acquire Veolia Cargo”, 3 september 2009, <http://www.joc.com/node/413238>

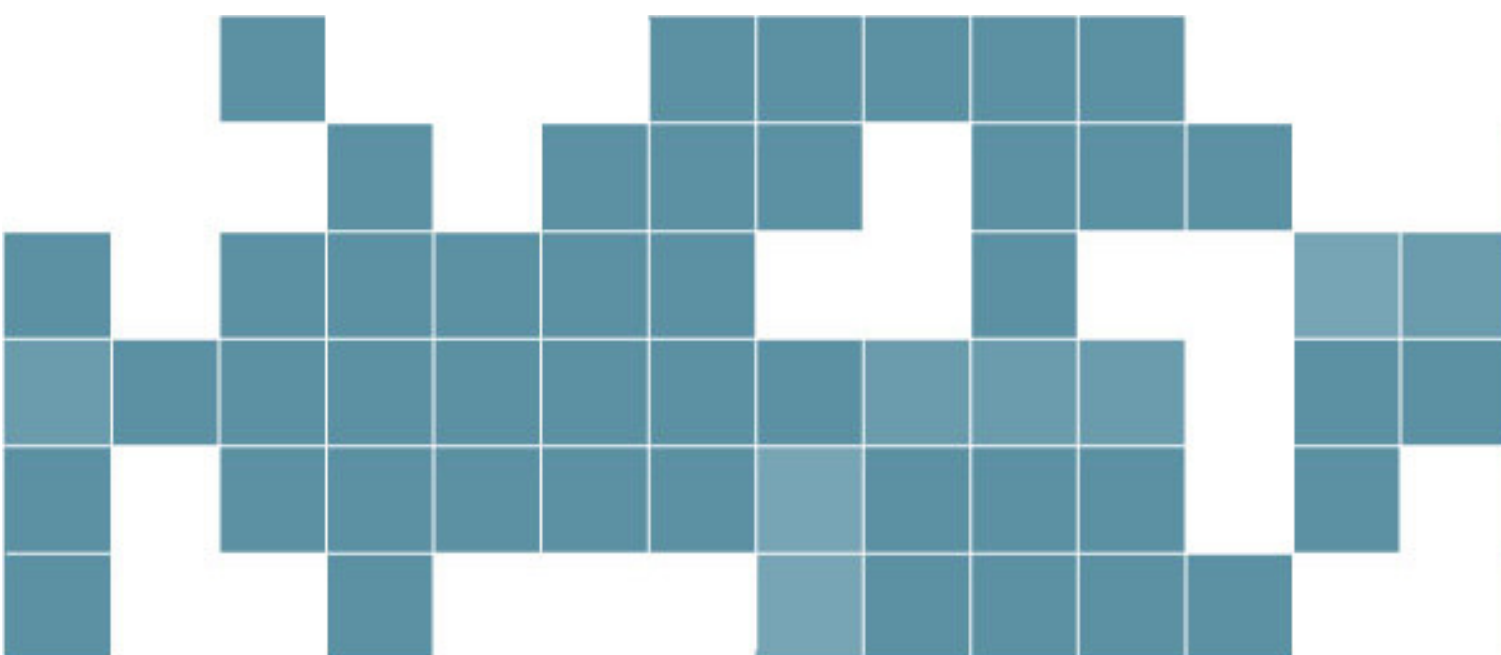
Nash, C. och B. Matthews (2009), European Transport Policy. Progress and Prospects, Institute for Transport Studies, Leeds, och Community of European Railway and Infrastructure Companies, Bryssel, http://www.cer.be/index.php?option=com_publications&task=category§ionid=&id=54&Itemid=62

RFF (2008), Annual report 2007, <http://www.rff.fr/en/railway-infrastructure-manager/>

SNCF (2008), SNCF- 2008 Annual and Eco-mobility Report, http://www.sncf.com/resources/en_EN/medias/MD0305_20070803/template/ecomobility_and_activity_report/12_rh.html

SIKA är en myndighet som arbetar inom transport- och kommunikationsområdet. Våra huvudsakliga uppgifter är att göra analyser, nulägesbeskrivningar och andra utredningar åt regeringen, att utveckla prognos- och planeringsmetoder och att ansvara för den officiella statistiken.

Utredningarna publiceras i serierna *SIKA Rapport* och *SIKA PM*. Statistiken publiceras i serien *SIKA Statistik*. Samtliga publikationer finns tillgängliga på SIKA:s webbplats www.sika-institute.se.



Statens institut för kommunikationsanalys
Akademigatan 2, 831 40 Östersund
Telefon 063-14 00 00
Fax 063-14 00 10
e-post sika@sika-institute.se
Internet: www.sika-institute.se

