

Remissvar dnr I2020/01030/TP

Framtidens järnvägsunderhåll (SOU 2020:18)

Tåg företagen har tagit del av Infrastrukturdepartementets remiss av SOU 2020:18 – Framtidens järnvägsunderhåll – och lämnar synpunkter i detta remissvar.

1. Övergripande synpunkter

För Tåg företagens medlemmar är det av överordnad betydelse att underhållet av järnvägen planeras och utförs på ett sådant sätt att förutsättningarna för trafiken förbättras. Det innebär inte minst att ta vederbörlig hänsyn till trafiken, genom att t.ex. vara återhållsam med att göra totala avstängningar av banor, samt att eftersträva att få arbetet utfört så snabbt som möjligt med god kvalitet och säkerhet.

Underhållsåtgärderna bör med denna utgångspunkt ha så liten påverkan på trafiken som möjligt och samtidigt leda till en mer tillgänglig och tillförlitlig anläggning, som inte drabbas av akuta infrastruktureller störningar.

Betänkandet innehåller intressanta och värdefulla observationer men sannolikt krävs också en omställning i hur Trafikverket ser på anläggningen och sin egen uppgift – något som denna utredning egentligen inte har beaktat. Istället har inte minst frågan om vem som utför underhållsåtgärderna – externa entreprenörer eller en ny egenregionhet – hamnat i fokus.

Dessvärre lider utredningens betänkande av en i många stycken undermålig och ofullständig konsekvensanalys, inte minst vad gäller effekten på tågoperatörer, vilket gör det svårt att bedöma effekterna av flera av förslagen.

Tåg företagen bedömer att det är av yttersta vikt att beslut snarast fattas om att inte genomföra de för underhållsmarknaden omvälvande förslagen, såsom att överföra delar av järnvägsunderhållet i Trafikverkets regi. Ett sådant beslut skulle skapa stabilitet på en leverantörsmarknad som redan levt under ett existentiellt hot under alltför lång tid.

I det korta perspektivet bör i stället Trafikverket ges möjlighet att fokusera på att utveckla ett antal områden i sin verksamhet:

- Fortsätta på den inslagna vägen med att stärka kunskapen om anläggningens tillstånd och hur den kan hållas i ett gott skick.

- Snarast ta i drift ett modernt anläggningsregister.
- Uppföljningen och kontrollen av utfört underhåll måste förstärkas och intensifieras.
- Stimulera underhållsåtgärder som kan utföras snabbare och till högre kvalitet.
- Stärka och förbättra planeringen av underhållsarbetet i samråd med entreprenörerna och tågoperatörerna.
- Utveckla upphandling i konkurrens med tydliga inslag av funktion och kvalitet, dvs ett minskat fokus på pris som utvärderingskriterium och ökat fokus på prestationsbaserade kontrakt.
- Stärka de ekonomiska incitamenten hos entreprenörerna att utföra underhållsarbeten snabbt och med bra kvalitet, exempelvis genom att prissätta tid i spår.
- Öka kompetensen om den egna anläggningen genom rekrytering av nyckelpersoner i underhållsverksamheten med erfarenhet från leverantörsleden.
- Upprätta en långsiktig, exempelvis 12-, 16- eller 20-årig, underhållsplan för att komma till rätta med det eftersläpande underhållet och därmed skapa förutsättningar för en total avbetalning av underhållsskulden.
- Prioritera införande av modern teknik, dels för tillståndsmätning av järnvägsanläggningen, dels för avancerad dataanalys. Den moderna tekniken krävs för att möjliggöra en mer robust och tillgänglig anläggning som klarar ökad trafikering och möter resenärernas och transportköparens behov.

2. Detaljerade synpunkter

I detta avsnitt lämnar Tåg företagen synpunkter på specifika avsnitt i utredningens betänkande, särskilt vad gäller förslagen i kapitel 8.

2.1 Bättre kunskap om anläggningen (kap 8.1)

Tåg företagen instämmer i utredarens bedömning att Trafikverket måste stärka sin kunskap om anläggningens tillstånd och hur den kan hållas i ett gott skick – det är en förutsättning för att tillräckligt och korrekt underhåll ska kunna beställas och effektueras – speciellt vid byten mellan olika underhållsleverantörer, där kontinuiteten till viss del kan gå förlorad. Likaså är det nödvändigt att förstå hur anläggningen över tid förändras och bryts ned – för att därmed ytterligare kunna förbättra underhållsplanering och framtida upphandlingar. Detta har också lyfts i tidigare utredningar.

Tåg företagen delar därmed också utredarens bedömningar om att Trafikverket snarast bör ta i drift ett modernt anläggningsregister och även bör mäta in hela järnvägsanläggningen med modern teknik, för att möjliggöra avancerad analys av tillståndsutvecklingen.

2.2 Rätt tid för järnvägsunderhållet (kap 8.2)

Utredaren föreslår i detta avsnitt att Trafikverket och entreprenadföretagen tillsammans bör förbättra produktionsplaneringen av järnvägsunderhållet. Vidare föreslås att Trafikverket i högre utsträckning än i dag ska stimulera underhållsåtgärder som kan utföras snabbare och till högre kvalitet.

Tåg företagen håller med om att planeringen av underhållsarbetet måste stärkas och förbättras, i enlighet med vad utredaren föreslår, men när det gäller samarbeten mellan olika aktörer bör inte bara entreprenadföretagen utan även tågoperatörerna finnas med. Det gäller inte minst kring möjligheter till att skapa förutsättningar kring underhållsåtgärder (tågfri tid).

2.3 Utvecklad upphandling i konkurrens (kap 8.3)

I detta kapitelavsnitt finns ett inledande resonemang om att riksdagen i ett politiskt beslut med bred uppslutning ska klargöra de långsiktiga marknadsförutsättningarna för den upphandlade delen av underhållet. Tågföretagen bedömer inte att ett sådant beslut skulle få avsedd effekt, om det ens är möjligt att få till stånd. I värsta fall skulle det t.o.m. kunna låsa in underhållsmarknaden på ett sätt som minskar möjligheten för alla aktörer att agera och att ta hänsyn till omvärldsutvecklingen.

Utredaren lämnar vidare en rad förslag på hur Trafikverket skulle kunna utveckla sin upphandling i konkurrens och de resulterande kontrakten och uppföljningen av leverantörerna.

Tågföretagen instämmer i flertalet av dessa förslag, t.ex. mer prestationsbaserade kontrakt och att utveckla möjligheten att välja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet i stället för det med lägsta pris. Enbart pris som urvalskriterium vid anbudsgivning är inte bra; det behövs en starkare koppling till urvalskriterier såsom kvalitet, trafikpåverkan, tid för arbetet och möjligheterna samt förmågan att leverera det underhåll som kontrakteras.

Kontraktsumformningen måste också vara av sådan art att den bidrar till att det blir attraktivt för underhållsentreprenören att upptäcka behov av och utföra förebyggande underhållsåtgärder som minskar behovet av skadeavhjälpande underhåll. Det ska vara lätt och ekonomiskt sunt att göra rätt från början.

I sammanhanget vill Tågföretagen också peka på att det redan i dag finns åtminstone två kontrakt av typen samverkanskontrakt som, beroende på de erfarenheter dessa leder till, skulle kunna stå modell för en fortsatt utveckling av kontrakten och rollfördelningen mellan beställare och utförare.

Utredaren pekar särskilt på behovet att följa upp hur kontrakterade leverantörers underleverantörer lever upp till kontraktskraven. Tågföretagen håller med om att uppföljningen och kontrollen av utfört underhåll måste förstärkas och intensifieras, men det gäller inte bara underleverantörer utan också de direkt kontrakterade entreprenörerna. Tågföretagens medlemmar har sett exempel på att underhåll inte utförts trots att detta har beställts.

Tillgången till och viljan att använda korrigerande åtgärder måste också belysas och åtgärdas. Tågföretagen har intrycket att Trafikverket i vissa avseenden i dag saknar sådana adekvata verktyg och åtgärder. Givet de ibland långa kontraktstiderna (som är ett önskemål inom branschen) kan det inte anses vara tillämpligt att sådana brister i utförandet gentemot kontrakten först får utslag inför nästa avtalsomgång.

Vikten av att underhållspersonal uppfyller krav på utbildning och behörighet samt har god erfarenhet kan inte nog understrykas – hela trafiksäkerheten för järnvägen som system bygger på att endast behörig personal befattar sig med de olika delarna i järnvägssystemet.

2.4 Järnvägsunderhåll i Trafikverkets regi (kap 8.4 och 8.5)

Mot bakgrund av de många problem som ofta lyfts fram med järnvägsanläggningen på senare år, kan det ligga nära till hands att, vid sidan om ökade anslag till järnvägsunderhåll, leta efter åtgärder som skulle förändra organiserandet av underhållsåtgärderna. I detta sammanhang har frågan om kontrakterade entreprenörer kontra egenregiverksamhet kommit att bli något av en symbolfråga.

För Tågföretagen är detta egentligen en underordnad fråga utifrån det perspektiv som tecknats inledningsvis: underhållet av järnvägen ska planeras och utföras på ett sådant sätt att

förutsättningarna för trafiken förbättras. Så länge även infrastrukturförvaltaren i sin verksamhet lever upp till detta, finns flera alternativa organisatoriska modeller vad gäller utförandet som kan fungera, baserat inte minst på erfarenheter från andra länder. Det är heller inte säkert att en viss modell är den rätta för all överskådlig tid.

När utredaren nu föreslår att ett antal underhållskontrakt bör föras över till Trafikverket blir den centrala uppgiften att bedöma varför detta, i Sverige här och nu, skulle leda till förbättringar för järnvägssystemet och därmed också för tågoperatörerna. Tåg företagen kan då konstatera att utredaren inte på ett övertygande sätt visar att denna åtgärd verkligen skulle få positiva effekter.

För det första visar den tillgängliga forskning som faktiskt gjorts just på utvecklingen i Sverige att konkurrensutsättningen av underhållet haft flera positiva effekter. Utredaren konstaterar också detta själv (sid 123): ”Den sammanvägda bedömningen som jag redogjort för i kapitel 4, visar att kostnaderna för järnvägsunderhållet har reducerats utan att det går att påvisa en försämrad kvalitet. Därmed bör det ha skett en produktivitetsförbättring.” Utredaren hänvisar också till det tidigare betänkandet *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42), som med hänsyn till ökade transaktionskostnader vid upphandling beräknade nettoeffekten till 9,3 procent i minskade kostnader 2001–2013, utan försämring av kvalitet eller säkerhet.

Tåg företagen ställer sig därför frågande till utredarens efterföljande slutsats (sid 123): ”Jag anser inte att det går att säga att konkurrensutsättningen i sig medfört produktivitetsförbättringar som inte skulle ha uppkommit om underhållet bedrivits i egen regi hos Trafikverket.” Den slutsatsen tycks inte ha stöd i det underlag som utredaren faktiskt redovisar.

Utredaren menar att det krävs att Trafikverket bedriver viss verksamhet i egen regi för att kunna vara en god beställare, d.v.s. att det inte räcker att ha god kunskap om anläggningen. Någon närmare empiri till stöd för detta ges inte, utöver att utredaren säger att (sid 153) ”Erfarenheten från i stort sett alla industriföretag är att det är svårt att upphandla och utveckla affärsmodeller på ett optimalt sätt för en verksamhet som man inte har egen erfarenhet av.”

Utredaren pekar på att det råder en hög marknadskoncentration i branschen och att det i vissa fall är svårt att få in flera anbud vid upphandling av kontrakt för basunderhåll. Det visas dock inte tydligt hur konkurrenssituationen och marknadskoncentrationen har utvecklats över tid. Baserat på de sifferuppgifter som återfinns i kapitel 5.5 tycks antalet anbud i genomsnitt ha ökat något på senare år. De fyra största företagen har en mycket hög sammanlagd marknadsandel, men den har faktiskt minskat något sedan 2015. Det blir därför svårt att säga att situationen vad gäller marknadskoncentration och konkurrens generellt skulle vara mer problematisk i dag än tidigare.

Utredaren gör också en relativt fri tolkning av begreppet egenregiverksamhet. Exempelvis sägs att Trafikverket ska kunna anlita underentreprenörer på samma sätt som dagens entreprenörer. Till skillnad från dagens entreprenadföretag lyder dock Trafikverket under upphandlingsreglerna precis som andra offentliga myndigheter. Det innebär att en eventuell framtida egenregi-enhet inom Trafikverket i regel skulle behöva göra en upphandling innan en underentreprenör kan utses. Detta tycks inte utredaren ha tagit hänsyn till.

Tåg företagen menar att, baserat på det underlag som utredningen redovisar, saknas stöd för att ”återförstatliga” underhållsverksamheten i de områden där det finns en faktisk konkurrens om kontrakten. Det finns också en rad potentiella problem förknippade med att begränsa leverantörsmarknaden och bygga upp en egenregiverksamhet i Trafikverket. Några av dessa är:

- Leverantörsmarknaden kommer att påverkas negativt, både på kort och lång sikt. Viljan att starta eller vidmakthålla en verksamhet i Sverige som grundar sig på en viss marknad kommer att minska om marknaden krymper. Om marknaden för kontrakterat underhåll begränsas minskar även förutsättningarna att få bra konkurrens på marknaden för reinvesteringar.
- Andra infrastrukturförvaltare, som i dag är beroende av att det finns en fungerande leverantörsmarknad, påverkas också negativt av en krympande marknad. I vissa delar av landet riskerar de att bli helt beroende av Trafikverket för dessa tjänster.
- Det kan finnas betydande svårigheter hos Trafikverket att, samtidigt som växande volymer av underhåll ska hanteras och flera andra kritiska projekt pågår, på relativt kort tid bygga upp en omfattande egenregiverksamhet.

2.5 En maskinpool i Trafikverkets regi (kap 8.6)

Utredaren föreslår att Trafikverket bör utöka sin maskinpark med tyngre maskiner och fordon för järnvägsentreprenader, bl.a. för att förbättra vinterberedskapen, utveckla kris- och beredskapsfunktioner och sänka etableringshinder för mindre och presumtiva leverantörer av basunderhåll.

Tåg företagen ser i huvudsak positivt på att Trafikverket skulle ha en utökad maskinpool utifrån ett kris- och beredskapssyfte, men poolen bör inte omfatta de mindre maskiner som utredaren placerat i kategori 3. En i sammanhanget viktig fråga att hantera är hur den personal med kompetens att hantera dessa maskiner påverkas. Vidare behövs mer kunskap om vilka som förfogar över dessa maskiner i dag och hur mycket de används – till exempel i vilken utsträckning det handlar om utlandsägda företag.

2.6 Mobilisering i järnvägsbranschen (kap 8.7)

I detta avsnitt föreslår utredaren bl.a. att Trafikverket skulle få ett tydligt s.k. sektorsuppdrag i syfte att samordna de olika aktörerna inom järnvägssystemet. Som exempel på en fråga att hantera nämns säkerställande av kompetensförsörjningen.

Frågan om sektorsuppdrag är intressant och kan anses betydligt mer mångfacetterad än vad som beskrivs i denna utredning, som främst tar avstamp i att bättre svara upp mot behovet av framtida spårunderhåll. Även om utredaren förmodligen inte menar att myndighetens sektorsansvar (från Banverkets tid) ska återinföras, är det tveksamt om ett bredare sektorsuppdrag kan etableras utan en föregående kunskapsuppbyggnad inom området. Rollen och kompetensbehovet för att vara infrastrukturförvaltare är väsentligt annorlunda mot att genom ett sektorsuppdrag ta ansvar för hela järnvägssektorn.

Till saken hör att den kunskap som tidigare fanns inom Banverket rörande de mer trafikala aspekterna av järnvägsdrift till stor del inte har förvaltats efter det att sektorsansvaret försvann. Den egna tågtrafikledningens kunskaper används sällan. Pensionsavgångar och fokus på andra arbetsuppgifter har lett till ett kunskapstapp på området. Detta har bland annat kommit till uttryck vid de utredningar som departementet på senare år beställt från Trafikverket och som rört mer trafikala frågor. Trafikverket har då fått upphandla extern kompetens, i form av konsultfirmor, för att kunna leverera begärda svar inom utredningsuppdraget, t.ex. i utredningen om internationell nattågstrafik. Den kunskapsuppbyggnad som behövs för att rätt kunna hantera ett sektorsuppdrag är både tids- och resurskrävande.

En klarare beskrivning av detta sektorsuppdrag, vad detta kan innebära (både för Trafikverket och alla andra aktörer, såväl myndigheter som företag på marknaden) och hur Trafikverket ska utöva uppdraget (former, redovisning, samråd etc.) känns angeläget att klara ut innan ett beslut eller en viljeriktning tas i frågan.

2.7. Konsekvensanalyser (kap 9)

Som nämnts redan i de övergripande synpunkterna finns det betydande brister med konsekvensanalyserna i denna utredning. En del närmare exempel på detta redovisas här.

Konsekvenser för Trafikverket (kap. 9.3)

Utredaren konstaterar i 9.3.3 att fler upphandlingar kommer att behöva genomföras än i nuläget men hävdar i 9.3.4 att driftkostnader för att ha en underhållsverksamhet i princip motsvaras av uteblivna kostnader för upphandlingar. Tågföretagen har svårt att se hur detta skulle kunna ske och anser att analysen behöver utvecklas.

Avsnittet om maskinpoolen hade behövt inkludera en bedömning om påverkan på personalen samt i vilken utsträckning maskinerna i dag är utlandsägda eller inte.

Det finns i 9.3.4 en stor skillnad i utredarens analys över etableringskostnaden för en egenregiverksamhet jämfört med Trafikverkets bedömning. Vi saknar ett utvecklande resonemang med kalkyler över hur utredaren kan berättiga en halvering respektive en 80-procentig minskning av kostnaden jämfört med Trafikverkets analyser.

Vidare menar Tågföretagen att utredaren generellt underskattar de organisatoriska svårigheterna hos Trafikverket med att på relativt kort tid bygga upp en betydande egenregiverksamhet, särskilt i ett läge när Trafikverket redan har flera andra stora utmaningar.

Konsekvenser för andra infrastrukturförvaltare (kap 9.4)

Utredaren konstaterar att det finns andra spårförvaltare som påverkas av ett ”återförstatligande” men anser att det inte skulle vara negativt då volymen är begränsad. Tågföretagen vill påpeka att om ett område med andra spårförvaltare finns inom det underhållsområde som skulle drivas i egen regi skulle volymen vara 100%. Effekterna av detta behöver analyseras på en mycket djupare nivå än som gjorts i denna utredning.

Konsekvenser för tågoperatörerna (kap 9.5 och 9.9.2)

Utredaren ägnar ett mycket kort stycke åt att redovisa konsekvenserna för tågoperatörer. Analysen är egentligen begränsad till att de (sid 196) ”bör vara positiva --- eftersom de syftar till en mer robust och tillgänglig järnväg”. Det är knappast ens ett försök till en faktisk konsekvensanalys. Lite senare i 9.9.2, om konsekvenserna för SJ och Green Cargo, hänvisas bara tillbaka till dessa skrivningar.

Konsekvenser för marknadens funktion (kap 9.6)

Utredningen konstaterar redan i kap 5.6 och 5.6.1 att: ”De företag som innehar baskontrakten med Trafikverket utför även reinvesteringsarbeten och nybyggnationer i olika utsträckning och har i sådana områden där de bedriver basunderhåll gynnsamma förutsättningar för det. De kan då nyttja personal och maskiner mer effektivt.” samt att ”Även vid reinvesteringar är Infranord AB största leverantör till Trafikverket, om än inte med samma dominans som för baskontrakten.”

I konsekvensanalysen tas däremot inte i beaktande att marknaden för reinvesteringar begränsas väsentligt då den av Trafikverket övertagna delen av Infranord inte längre kommer att kunna nyttjas för att genomföra reinvesteringar. Utredaren konstaterar själv i 5.1.2 att det råder kompetensbrist och i 4.3 att behovet av underhåll och reinvesteringar ökar, men den

sammanlagda effekten av att begränsa marknaden i detta läge anser Tågföretagen inte är fullt analyserad.

Överensstämmelse med EU-rätten (kap 9.10)

I bedömningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten, särskilt vad gäller att återta uppgifter i egen regi från en konkurrensupphandlad marknad, hänvisar utredaren till en bilaga av professor Lars Henriksson från betänkandet *En enkel till framtiden* (SOU 2013:83). Den bedömningen är i dag närmare sju år gammal och ganska mycket har hänt vad gäller utvecklingen av EU-rätten sedan dess. För järnvägssektorn handlar det t.ex. om hela det fjärde järnvägspaketet. Även om slutsatsen kanske skulle bli densamma i dag behövs en uppdaterad utredning och analys i denna del.

Om gällande EU-rätt uppställer hinder – eller åtminstone begränsningar – för att organisera Trafikverkets verksamhet på sätt som föreslås av utredningen, så är det en avgörande fråga som skulle kunna radikalt ändra förutsättningarna för genomförandet av förslagen. Tågföretagen anser att det är en stor brist att en sådan utredning inte genomförts på basis av gällande EU-rätt.

Stockholm den 30 oktober 2020

Björn Westerberg,
Branschchef, Tågföretagen

Gustaf Engstrand
Näringspolitisk chef, Tågföretagen