



Regelförändringar i transportsektorn

Effekter av omregleringen inom inrikesflyg, taxi,
kommersiell tågtrafik och bilprovning

Uppdragsforskningsrapport 2012:6

En rapport skriven av
Jan-Eric Nilsson
på uppdrag av Konkurrensverket

Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2012:6

Utredare: Jan-Eric Nilsson

ISSN-nr 1652-8069

Konkurrensverket, 2012

Foto: Matton Images

Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet.

Konkurrensverket har gett Jan-Eric Nilsson vid Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) i uppdrag att, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, kartlägga och följa upp utvecklingen efter regelreformerarna inom fyra områden inom transportsektorn: inrikesflyg, taxi, kommersiell tågtrafik samt bilprovning. Medförfattare till rapporten och tillika huvudförfattare av de olika marknadsavsnitten har varit Kristofer Odolinski (inrikesflyg), Jan-Erik Swärdh (taxi), Viktoria Liss (järnväg) samt Johan Nyström (fordonsbesiktning).

Till projektet har knutits en referensgrupp. Den har bestått av Johan Nyström, (VTI), Staffan Hultén (Handelshögskolan i Stockholm), Kajsa Hanspers (Uppsala universitet) samt Pia Bergdahl (Statskontoret). Från Konkurrensverket har Stig-Arne Ankner samt Joakim Wallenklint deltagit.

Det är författaren som svarar för slutsatser och bedömningar i rapporten.

Stockholm, december 2012

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Tillrättaläggande

Efter att Konkurrensverket publicerade denna rapport i december 2012 har nya uppgifter kommit fram under maj månad 2013. Därför görs nu detta tillrättaläggande.

Nya uppgifter pekar på att priset på inrikes flygresor, tvärt emot VTI:s slutsatser i rapporten, har minskat sedan år 2001.

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har på Konkurrensverkets uppdrag utvärderat konsekvenserna av ett antal reformer som genomförts inom transportsektorn. En av dessa sektorer avser marknaden för inrikesflyg som regelreformerades i juli 1992 med avsikt att öka konkurrensen och sänka biljettpriserna.

VTI:s slutsats om att priserna på inrikes flygpriser ökat med 120 procent sedan år 2000 har visat sig vara felaktig. I själva verket visar statistik från både SAS och Transportstyrelsen att priserna åtminstone sjunkit efter år 2001.

Den felaktiga statistiken baseras på information från Statistiska Centralbyrån (SCB) som mäter prisutvecklingen i ett stort antal branscher över tiden, däribland flygets prisutveckling. Efter att Konkurrensverket publicerat rapporten har det visat sig att det finns problem med denna tidsserie av priser. VTI har därför kontaktat flygbolaget SAS som redovisat information om att deras priser minskade med cirka 10 procent mellan 2001 och 2012. Mellan 2007 och 2011 redovisade också Transportstyrelsen (då Luftfartsstyrelsen) indexuppgifter avseende priset på inrikes flygresor. Under denna period sjönk priset med nästan 20 procent.

Med tanke på att konsumentpriser i allmänhet ökade med 16 procent mellan 2001 och 2011 pekar detta på att priset på inrikes flygresor, tvärt emot VTI:s slutsatser i rapporten, åtminstone har minskat sedan år 2001.

Läsarna av denna rapport ska ta hänsyn till dessa nya fakta när de tar del av rapporten.

Stockholm, juni 2013

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	10
1 Inledning	11
1.1 Uppdraget	11
1.2 De ursprungliga motiven för regleringar	11
2 Regelreforming av marknaden för inrikesflyg	13
2.1 Bakgrund	13
2.2 Före regelreformen.....	14
2.3 Regelförändringarna	14
2.4 Motiv och förväntade effekter	15
2.5 Efter regelreformen	16
2.5.1 Antal resenärer	17
2.5.2 Prisutveckling	18
2.5.3 Utbud	20
2.5.4 Marknadssituationen	22
2.6 Slutsatser.....	23
3 Regelreformen av taximarknaden	25
3.1 Bakgrund	25
3.2 Marknadsmislyckanden på taximarknaden	27
3.3 Genomförda utvärderingar.....	28
3.4 Diskussion	32
4 Regelreforming på den svenska järnvägen för persontrafik	34
4.1 Bakgrund	34
4.2 Regelreformerna	35
4.3 Järnvägssektorns långsiktiga utveckling	36
4.3.1 Utbud	36
4.3.2 Kvalitetsaspekter	38
4.3.3 Resande.....	40
4.3.4 Pris.....	41
4.4 Den framtida utvecklingen	42
5 Välfärdseffekter av fordonsbesiktningssvaret	44
5.1 Bakgrund och motiv.....	44

5.2	Fordonsbesiktningens existensberättigande, dess utformning och uppföljning av reformen	45
5.2.1	Vilket marknadsmisslyckande?.....	46
5.2.2	Frågan reformen berör: Vem ska utföra tjänsten?	47
5.3	Principfrågor i uppföljningen av reformens konsekvenser.....	49
5.4	Uppföljning av reformens välfärdseffekter	53
5.5	Slutsatser.....	55
6	Sammanfattande observationer.....	56
6.1	Inrikesflyg.....	56
6.2	Taxi	57
6.3	En öppnad marknad för järnvägstrafik.....	58
6.4	Fordonsbesiktning.....	59
7	Framtiden.....	61
	Referenser.....	63

Sammanfattning

På uppdrag av Konkurrensverket har VTI sammanställt erfarenheterna av fyra marknadsförändringar i transportsektorn; inrikesflyg, taxi, järnväg samt fordonsbesiktning.

Inrikesflyg¹

För att öka konkurrensen och sänka biljettpriserna förändrades reglerna för marknaden för inrikesflyg i juli 1992. Förändringarna innebar att SAS och Linjeflygs företrädesrätt på marknaden försvann. Samtidigt togs den prisreglering bort som hade knutit prisutvecklingen till den generella utvecklingen av konsumentpriser.

Sammantaget går det att se en utbudsökning mellan 1992 och 2002 medan antalet avgångar har minskat under perioden 2002-2012. Konkurrensen var svag under de första åren efter marknadsöppningen men under 2000-talet har betydande förändringar skett och antalet flygbolag som bedriver reguljärt inrikesflyg har ökat. Lågprisflyget har ökat sina marknadsandelar

Fram till 1990 hade resandet med inrikesflyg ökat kontinuerligt under en följd av år och nådde en toppnotering på 8,7 miljoner passagerare. Den ekonomiska krisen bidrog till att efterfrågan på flygresor sjönk under början på 1990-talet, men även en momsökning på persontransporter och införandet av X2000 bidrog till en negativ resandeutveckling för flyget. 1990 års toppnotering har inte återuppnåtts utan i stället är antalet resenärer 2011 ca 7 miljoner per år.

SCBs prisindex visar att från 1980 fram till och med 1990 låg biljettpriserna för privatresenärer relativt konstant i förhållande till konsumentprisindex, vilket också var syftet med den tidigare regleringen. De närmaste åren efter regelreformen uppvisade biljettpriserna en större variation men har sedan mitten på 1990-talet haft en stadig uppgång. Regelförändringarna har således inneburit en viss ökning av konkurrensen men utan att åtföljas av sänkta biljettpriser.

Taximarknaden

Den 1 juli 1990 avreglerades taximarknaden, något som bland annat innebar fri etableringsrätt under förutsättning av att vissa grundläggande krav på taxiförarlegitimation etc. uppfylldes. Också prissättningen av taxitjänster släpptes fri. Ett viktigt syfte med reformen var att öka taxis möjlighet att ge god service och att öka tillgänglighet både geografiskt och över dygnet. Man strävade också efter att öka konkurrensen för att kunderna skulle kunna möta rimliga priser.

¹ Missvisande uppgifter för prisutveckling inrikesflyg, se tillrättaläggande sidan 4.

De utvärderingar som genomförts visar att priset på privata taxiresor har stigit mer än KPI efter regelreformen. Den genomsnittliga årliga prisökningen 1990-2007 ligger på nästan 4 procent, att jämföra med en årlig KPI-ökning på 2 procent för samma period. Antalet taxibilar har under samma period, justerat för befolkningsökningen, ökat med 22 procent.

Produkten taxiresa har emellertid förändrats, främst genom minskade väntetider, vilket har ett värde för konsumenterna. Samtidigt har produktiviteten på taximarknaden minskat, vilket i stor omfattning är ett direkt resultat av fler bilar i trafik. Inga bedömningar har genomförts av de samlade effekterna av minskad produktivitet, ökade priser och bättre tillgänglighet. Med tanke på att den kategori resenärer som använder taxi torde ha stor onyttan av att tvingas vänta lång tid talar ändå mycket för att netto nyttan är positiv.

Persontrafik på järnväg

I proposition 2008/09:176 föreslog regeringen att marknaden för personresande på järnväg skulle öppnas helt, vilket innebar att de sträckor där SJ AB bedrivit trafik på kommersiella villkor skulle öppnas för nyetablering. I praktiken kunde trafiken påbörjas i december 2011. Propositionens ambition var att skapa en större dynamik på marknaden; att konkurrensen skulle medföra ett ökat och mer diversifierat utbud; samt prispress och därmed ett ökat resande.

Den korta tid som gått sedan marknadsöppningen har inte inneburit mer än en marginell ökning av antalet avgångar och av nya företag. Det är också för tidigt att uttala sig om konsekvenserna för antalet resenärer och för prisnivån. Det är också uppenbart att det finns ett antal kvarstående hinder för att etablera en fungerande konkurrens. Det finns således i nuläget inga möjligheter för en operatör att få garantier för att kunna säkerställa en möjlighet att bedriva trafik under ett antal år i framtiden. Detta, i kombination med att det är dyrt att köpa ny rullande materiel och att det saknas en fungerande andrahandsmarknad för lok och vagnar, kan verka avskräckande för den som överväger nyetablering. Av dessa och av ytterligare skäl är förutsättningarna för att etablera en fungerande konkurrens under de närmaste åren begränsad.

Fordonsbesiktning

Den 1 juni 2010 reformerades marknaden för fordonsbesiktning genom att privata företag tillåts erbjuda sådana tjänster. I reformens förarbeten sägs målen vara att främja ett rationellt och kostnadseffektivt besiktningsförfarande, att bidra till utveckling av ny kontrollmetodik, att bidra till rimliga priser för besiktningstjänster, att tillgängligheten till besiktningsmöjligheter även fortsättningsvis ska vara god i hela landet samt att ge kunderna valfrihet och möjlighet att påverka serviceutbudet.

Marknaden har ännu inte genomgått några stora förändringar. Tillgängligheten har förbättrats något genom att fler besiktningensanläggningar öppnats men varken pris, geografisk spridning, flexibilitet vad avser besiktningstider eller kvaliteten på besiktningarna har förändrats.

Summary

Konkurrensverket has commissioned the Swedish National Road and Transport Research Institute (VTI) to provide an overview of the consequences of four regulatory reforms in the transport sector during the past 20 years. In brief, the following core observations have been made.

The market for domestic flights was opened for entry in 1991. After a few years with prices going both up and down, the last 10 years or so have seen prices increase much faster than the consumer price index. Patronage first stalled and then decreased after its 1990 peak. Much of this can be explained by a number of external changes, i.e. it does not seem to be directly related to the way in which the market is organised.

The taxi market was deregulated in 1990. Prices for private users have subsequently increased at twice the speed of consumer prices; negotiated prices for disabled persons etc. has not increased at the same pace. After the reform, the number of vehicles has increased by 22 percent. As a result, waiting times have been reduced.

The market for domestic railway services was opened for entry in late 2011. The degree of entry has since been very small, and it is too early to see any consequences for ridership and prices of the reform.

The annual, compulsory vehicle control was previously provided by a national monopolist. This market was opened for entry in 2010. While accessibility for consumers has improved slightly since some additional inspection sites have been established, it is too early to see any major consequences in terms of entry. The government is, however, partitioning the incumbent and gradually selling it on commercial terms.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har på Konkurrensverkets uppdrag genomfört en kartläggning av konsekvenserna av ett antal reformer som genomförts inom transportsektorn. Huvuduppgiften har varit att följa upp de mål för förändringarna som formulerats i relevanta propositioner samt att redovisa konsekvenserna från ett konsumentperspektiv. Till följd av uppdragets avgränsade natur baseras rapporten i huvudsak på en kartläggning av tidigare genomförda analyser.

Utöver de specifika målsättningar som formuleras för varje regelförändring styrs verksamheten i transportsektorn också av de övergripande mål för trafikpolitiken som riksdagen fattat beslut om. Detta innebär att regelförändringarna också kommenteras mot bakgrund av att resurser ska utnyttjas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Om än med delvis olika utformning har detta varit ett övergripande syfte med politiken i sektorn under de år som förändringarna genomförts.

Rapporten innehåller fyra delar som i avsnitt 2 – 4 behandlar inrikesflyg, taxi, kommersiell trafik på järnväg och bilprovning. Huvudförfattarna till respektive avsnitt är Kristofer Odolinsky, Jan-Erik Swärdh, Viktoria Liss respektive Johan Nyström. I avsnitt 5 ges en sammanfattning av förändringarna medan ett avslutande avsnitt 6 resonerar kring övergripande frågor med koppling till att genomföra uppföljningar av den art som behandlas.

1.2 De ursprungliga motiven för regleringar

De propositioner som leder fram till beslut i riksdagen om att på olika sätt reglera en marknad baseras ofta på en mängd olika motiv. Här väljer vi att ta den traditionella välfärdsteorin som utgångspunkt för att tolka motiven i termer av marknadsmisslyckanden. Ett sådant förhållningssätt skulle kunna motiveras av uppfattningen att institutioner med lång varaktighet, i det här fallet i form av regleringar, baseras på behovet av att hantera grundläggande ekonomiska fenomen. Detta utesluter givetvis inte att regelverket också kan förklaras på andra sätt.

Inom två av sektorerna har förekomsten av olika typer av *stordriftsfördelar* legat till grund för offentliga ingripanden. Järnvägen, med sitt behov av en omfattande infrastruktur som förutsättning för att bedriva trafik, brukar användas som ett läroboksexempel på vad som kan inträffa i frånvaro av offentliga ingripanden på en marknad med stordriftsfördelar. Farhågan är att man med en enda ägare riskerar att få ett utbud som är otillräckligt jämfört med vad som är samhällsekonomiskt motiverat och därmed också att priserna kommer att vara för höga. I Västeuropa har man i många länder valt att begränsa risken för en sådan situation genom att

samla alla spår i ett offentligägt monopol. Tanken har varit att sådana företag kan ges instruktioner att agera på ett sätt som ligger närmare ett samhällsekonomiskt optimum än om verksamheten bedrivs i privat regi.

Redan under första världskriget fick flyget en strategisk betydelse för stater och därmed kom varje land att vilja ha absolut suveränitet över sitt luftrum. Flygindustrin utvecklades med detta som utgångspunkt med en stark dominans av nationella monopol. Också flygplatser har setts som naturliga monopol och därmed utgjort ett delmotiv för de regelverk som funnits. Därutöver har ett betydande inslag av säkerhetstänkande legat bakom den offentliga styrningen av sektorn.

Säkerhetsaspekter är en av förklaringarna också bakom tillkomsten av krav på årlig fordonsbesiktning. Utgångspunkten för kravet på obligatorisk besiktning är att den enskilde trafikantens agerande i trafiken har konsekvenser inte bara för den egna risken att råka ut för olyckor utan också för olycksrisken för andra trafikanter. Trafiksäkerheten är därför ett exempel på ett område med mer eller mindre betydande *externa effekter*. Denna tanke har också bäring på benägenheten att underhålla det egna fordonet, dvs. det kan finnas en risk för att ägarens underhåll är mindre omfattande om denne inte tagit hänsyn till hur fordon med brister i påverkar risken för övriga trafikanter.

Den tidigare regleringen av taxi baserades på ytterligare en typ av marknadsmisslyckande i form av *asymmetrisk information*. Förekomsten av betydande transaktionskostnader i kombination med att kunderna har begränsad anledning att agera mot höga priser kan ge upphov till svårigheter för en taximarknad att uppnå full effektivitet. Särskilt besvärande är problemet för kunder som inte utnyttjar taxitjänster frekvent. I större orter kommer kunden sällan tillbaka till samma fordon, vilket gör att taxiföraren inte förlorar framtida kunder genom att behandla en resenär på ett dåligt sätt. Genom kontroll av tillträde, dvs. begränsningar av antalet fordon, i kombination med en reglering av taxorna har man försökt begränsa detta problem.

2 Regelreformer av marknaden för inrikesflyg²

Kapitlet inleds med att ge en bakgrund till regelverket inom svenskt flyg (avsnitt 2.1) varefter situationen före reformeringen av inrikesflyget beskrivs (2.2). Därefter redovisas de förändringar som genomfördes (2.3) liksom regeringens motiv för förändringarna och dess förväntade effekter (2.4). Avsnitt 2.5 redovisar utvecklingen under det 20-tal år som gått sedan dess att marknaden öppnades medan avsnitt 2.6 drar några slutsatser av resonemangen.

2.1 Bakgrund

Det centrala och grundläggande regelverket för den civila luftfarten fastställdes i och med undertecknandet av Chicagokonventionen 1944. Konventionen ratificerades av Sverige 1946 och innebär bland annat att varje land har absolut suveränitet över sitt luftrum. En sådan suveränitet var naturlig då flygindustrin redan under första världskriget fick en strategisk betydelse för stater då flyget blev ett militärt verktyg. Detta, tillsammans med höga säkerhetskrav, innebar att det skapades statliga flygbolag i många länder och att marknaden blev starkt reglerad i form av tillståndsgivning och priser. Steg mot en mindre reglerad flygmarknad runtom i världen inleddes med att USA avreglerade sin flygmarknad helt 1978. Det dröjde till slutet av 1980-talet innan Europa påbörjade en avreglering av flygmarknaden. (Transportstyrelsen 2010a)

Den svenska regleringen av luftfarten bygger på Chicagokonventionen och utgörs främst av luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770). Svensk luftfartslagstiftning är även till stor del beroende av europeiska överenskommelser och åtaganden. Utöver luftfartslagen och EU:s regelverk gäller Transportstyrelsens³ bestämmelser för luftfart. (SOU 2005:4)

EU:s luftfartspolitik har haft en avgörande inverkan på svensk luftfart även när det gäller marknadsfrågor. I konkurrenskommitténs delbetänkande (SOU 1990:58) och regeringens proposition (1991/92:100) betonas vikten av att harmonisera den svenska inrikesflygmarknaden med den västeuropiska marknaden och att förbereda den svenska flygbranschen på den konkurrens som EU:s avregleringar skulle innebära. Genomförandet av EU:s luftfartspolitik skedde genom tre luftfartsspaket, där det första paketet antogs 1987 och det tredje i juli 1992. Samma månad som det tredje luftfartspaketet antogs av Europeiska unionens råd⁴ regelreformerades Sveriges inrikesflyg.

² Missvisande uppgifter för prisutveckling inrikesflyg, se tillrättsläggande sidan 4.

³ Luftfartsverket hade denna myndighetsroll samt en produktionsroll fram till 2005 då Luftfartsstyrelsen bildades och tog över myndighetsrollen. Den 1 januari 2009 gick Luftfartsstyrelsen upp i Transportstyrelsen.

⁴ Även kallat Rådet eller Ministerrådet och är ett beslutande organ inom europeiska unionen som företräder medlemsländernas regeringar.

2.2 Före regelreformen

Innan reformeringen dominerades marknaden av två aktörer, SAS och Linjeflyg. Man hade tillsammans 95 procent av marknaden på inrikes resor och i praktiken ett monopol på primärlinjerna, dvs. de linjer som ingick i dessa bolags inrikes linjenät (SOU 2005:4). Därutöver fanns det ett fåtal regionala flygbolag som bedrev trafik på destinationer som SAS och Linjeflyg inte ville trafikera.

SAS och Linjeflygs monopol saknade formellt stöd i lagstiftningen (Statskontoret 2004). Monopolställningen baserades i stället på en prisregleringsklausul som innebar att priser behövde godkännas av Luftfartsverket, att tillståndet att få bedriva linjetrafik gavs av regeringen - en prövning som motiverades av säkerhetsskäl - och av ett cabotageförbud som innebar "... att endast svenska medborgare och juridiska personer kontrollerade av svenska medborgare hade rätt att bedriva trafik inom Sverige." (SOU 2005:4, sid. 279)

SAS koncession innebar att man kunde välja de mest lönsamma linjerna medan Linjeflyg fick en företrädesrätt till övriga linjer. Det fanns emellertid också en trafikeringsplikt som innebar att bolagen tvingades trafikera vissa olönsamma linjer för att få trafiktillstånd på lönsamma linjer. På så sätt garanterades medborgare och näringsliv i huvuddelen av landet tillgång till transporttjänster. Genom att priser och trafikering var reglerat av staten blev priserna relativt enhetliga på olika linjer. Detta innebar en korssubventionering, dvs. intäkter från relativt höga priser på lönsamma linjer användes för att subventionera underskott på andra linjer. (Nutek 1997; Statskontoret 2004)

Ett motiv bakom en reglerad flygmarknad var kraven på en hög säkerhet. I övrigt motiverades regleringen med att det fanns stordriftsfördelar som medförde naturliga monopol och att den garanterade tillgång till transporttjänster i glesbygd. (SOU 2005:4)

2.3 Regelförändringarna

Riksdagens trafikpolitiska beslut våren 1988 lade grunden för en regelreforming av marknaden för inrikesflyg. Trafikpolitikens nya inriktning blev bland annat att konsumenterna skulle ha så stor valfrihet som möjligt vid nyttjandet av transportmedel och att en effektiv konkurrens mellan trafikutövare och transportsystem skulle kombineras med en ökad samverkan mellan trafikslag och olika transportmedel (prop. 1987/88:50). Som ett led i denna utveckling tillsattes konkurrenskommittén år 1989. De gav senare ut ett delbetänkande (SOU 1990:58) som innehöll förslag på författningsändringar som skulle innebära ett steg mot en fri flygmarknad och att i princip hela inrikesflygtrafiken blev öppen för konkurrens mellan svenska företag. Motiv och möjliga effekter utreddes av konkurrenskommittén (se nästa rubrik).

Regeringen (prop. 1990/91:87) delade i stort de bedömningar som konkurrenskommittén gjorde, men ansåg att regelreformen behövde göras ettappvis på grund av en kapacitetsbegränsning på Arlanda. Begränsningen på Arlanda befarades leda till att större företag skulle fortsätta flyga under attraktiva tidlägen och tvinga bort mindre företag, dvs. konkurrensen skulle inte fungera. Enbart en konkurrens mellan SAS och Linjeflyg skulle därför tillåtas, med undantaget att andra flygföretag skulle ges ökade möjligheter att trafikera inrikeslinjer där SAS eller Linjeflyg inte bedrev trafik.

Under år 1990 sjönk antalet passagerare med ca 17 procent och kapacitetsbegränsningen på Arlanda var inte längre ett problem. Dessutom lade SAS ett bud på en aktiemajoritet i Linjeflyg i februari 1992. Detta bidrog till att regeringen i sin proposition (1991/92:100) föreslog ytterligare regelförändringar som i princip skulle innebära fritt inträde på den svenska inrikesflygmarknaden. Beslut togs sedan att så skulle ske från och med den 1 juli 1992.

Regelreformen innebar att företrädesrätten på hela primärnätet försvann för Linjeflyg och SAS och att möjligheten till konkurrens öppnades för nya svenska aktörer. Dock fastslår propositionen att avsteg från konkurrens fick ske på linjer där särskilda åtgärder kunde motiveras av regionalpolitiska skäl. Regelreformen var även en anpassning till EU:s regelverk på luftfartsområdet då propositionen (1991/92:100, Bil. 7 sid. 104) angav att de regler som EU fastställt eller kunde bedömas fastställa skulle tillämpas så långt som möjligt. Kravet på att flygbolag behövde söka tillstånd hos regeringen för att få bedriva trafik i Sverige avskaffades först när EU:s tredje luftfartspaket började tillämpas i Sverige i augusti 1993. Cabotageförbudet upphävdes den 1 april 1997, vilket innebar att även utländska bolag kunde bedriva inrikestrafik i Sverige. (Statskontoret 2004).

2.4 Motiv och förväntade effekter

Som tidigare nämnts delade regeringen, i sin proposition 1990/91:87, i stort de bedömningar som konkurrenskommittén gjorde i sin utredning. De motiv som konkurrenskommitténs hade för en regelreforming av inrikesflyget formulerades på följande sätt: (SOU 1990:58, sid. 17);

- Ökad valfrihet för konsumenterna och en konsistent trafikpolitik med likvärdiga förutsättningar för olika trafikutövare.
- Förbättrade utvecklingsmöjligheter för flygföretagen och möjlighet för regional- och charterföretagen att expandera på den marknad som hittills varit förbehållen primärtrafiken.
- Mera kundanpassade trafiksystem och en ökad effektivitet inom företagen.
- Ökad flexibilitet med möjlighet att öppna nya linjer och att snabbt kunna anpassa trafikutbudet till konsumenternas önskemål.

Konkurrenskommittén använde även den internationella utvecklingen som motiv, där utvecklingen inom EU och en väntad avreglering av flyget inom Västeuropa betonades. Ett nära samarbete med EU inom transportområdet var viktigt, vilket krävde en harmonisering med den västeuropeiska flygmarknaden; en avreglering av det svenska inrikesflyget skulle bli nödvändigt för att få tillgång till den västeuropeiska marknaden. Även trafikens tillväxt sågs som ett motiv till en avreglering, där konkurrenskommittén hänvisade till att den stora ökningen av antalet passagerare (se figur 1) gav förutsättningar till en fungerande konkurrens. Delbetänkandet hänvisar även till att internationella erfarenheter tyder på att avregleringar inneburit en ökad effektivitet som i sin tur lett till lägre priser eller bättre service.

Konkurrenskommitténs bedömning var att avregleringen skulle få följande effekter: (SOU 1990:58, sid.18)

- Nya företag och ett ökat trafikutbud.
- Utvecklingen av nya direktlinjer och nav-ekersystem vid sidan av det nuvarande primärnätet med Arlanda som centrum.
- Totalt sett lägre biljettpriser genom främst fler typer av rabatter och ett ökat rabattdjup.
- Förbättrad service och större utbud av kringtjänster.
- Lägre kostnader för regionalpolitiskt motiverade underskottslinjer.
- Mera dynamisk utveckling av flygtrafiken och sannolikt totalt färre personer som omkommer i trafiken genom att flyget tar resenärer från mindre säkra trafikslag.

Enligt delbetänkandet var miljöeffekterna svårbedömda vilket berodde på att luftföroreningarna kunde förväntas öka om antalet resande med flyg ökade, samtidigt som en avreglering kunde innebära en snabbare modernisering av flygplansflottan och kortare flygvägar.

I propositionen som innebar ytterligare regelreformer användes följande motiv: "I syfte att öka konkurrensen och därmed få till stånd sänkta biljettpriser kommer den inrikes flygtrafiken att avregleras" (1991/92:100, Bil. 7 sid. 19). Vidare angavs att "De åtgärder som jag således förordar förväntas innebära förbättringar för konsumenterna i form av service och priser m.m. Den ger dock också den svenska flygbranschen möjlighet att strukturera sig på ett effektivt sätt för att kunna klara den konkurrens som kommer bli följd av EGs planerade avregleringsåtgärder." (prop. 1991/92:100 Bil. 7 sid. 104)

2.5 Efter regelreformen

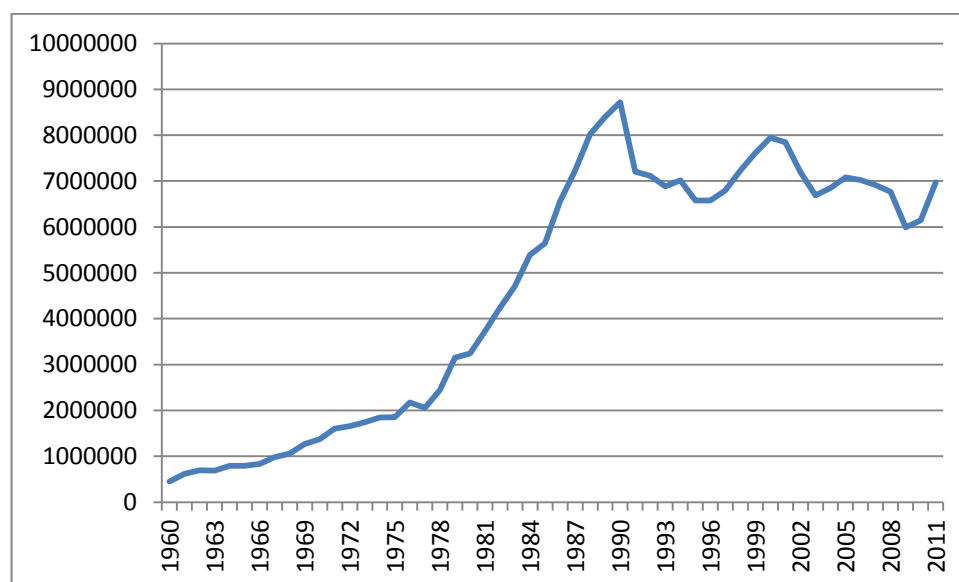
Regelreformen av marknaden för inrikesflyg har beskrivits och följts upp på olika sätt. Statskontoret (2012) har gjort en genomgång av utvärderingar och upp-

följningar på området och pekar på att det är vanligt att prisutveckling och utbud studeras, vilket även redovisas nedan efter en kort redogörelse för resandeutvecklingen inom inrikesflyget. Här redovisas utvecklingen under följande huvudrubriker; antal resenärer (2.5.1), prisutveckling (2.5.2), utbud (2.5.3) och marknadssituationen (2.5.4).

2.5.1 Antal resenärer

Inrikesflygets linjenät byggdes ut från år 1957 och därefter följde många år med en växande trafikvolym mätt som antal passagerare (se figur 1). Toppen nåddes 1990 med 8,7 miljoner passagerare för att därefter minska, där Sveriges ekonomiska kris var en bidragande faktor. Andra faktorer var troligtvis momsökningen på persontransporter och att trafik med X2000 påbörjades 1990 vilket ökade konkurrensen om de långväga resenärerna.

Figur 1 Antal resenärer med inrikesflyg i Sverige 1960 - 2011.



Källa: Trafikanalys (2011).

Den nedåtgående trenden fortsatte fram till 1996 då antalet passagerare ökade under ett antal år för sedan att minska till följd av terrorattackerna den 11 september 2001. Efter en viss återhämtning kom nästa stora nedgång hösten 2008 som hänger samman med konjunkturedgången som drabbade världsekonomin. Antal passagerare ökade under 2011 jämfört med 2010. Ökningen beror troligtvis på att nivån var relativt låg under 2010 beroende på askmolnet efter vulkanutbrott på Island och interna arbetsmarknadskonflikter inom flyget som medförde brist på piloter och flygledare (Trafikverket 2011). Detta i kombination med järnvägens problem under vintern 2010 medförde en relativt snabb ökning av antalet passagerare med inrikesflyg under 2011.

2.5.2 Prisutveckling

Luftfartsverket fick redan 1994 i uppdrag att utvärdera regelreformen med avseende på linjenät, servicenivå och prisutveckling. Man ansåg emellertid att utvärderingen låg för nära i tiden efter regelreformen. I rapporten sägs därför att reformen inte kunde bedömas efter sina kortsiktiga effekter på pris och utbud. Exempelvis visade utvärderingen att priset ökade på en del linjer i konkurrens samtidigt som priset sjönk på linjer med endast en operatör. (Luftfartsverket 1994) Det visade sig senare att det även fanns andra skäl till att det var svårt att utvärdera reformens effekter på pris.

Svårigheten att jämföra prisutvecklingen betonas ofta i rapporterna om regelreformen av inrikesflyget, se exempelvis Bergman (1996), Nutek (1997) och SOU 2005:4. Nutek (1997) anser att det är svårt att fastställa hur stor del av prispörändringarna som beror på regelreformen och hur stor del som beror på förändringar av avgifter, bränslepriser och på konjunkturen. Dessutom är det möjligt att mäta prisutvecklingen på olika sätt, exempelvis genom listpriser, som innebär att priset för en viss sträcka och biljettkategori studeras, eller genom att använda de genomsnittliga pris som kunderna betalar.⁵ Bergman (2002) påpekar att listpriser kan vara särskilt missvisande för studier av den långsiktiga prisutvecklingen. Skälet är att nya, ofta billigare, biljettyper har införts över tid och att andelen passagerare som reser med dessa har ökat.

SCB mäter prisutvecklingen för privatresenärer inom inrikesflyget, ett prisindex som är en av undergrupperna i mätningen av konsumentprisindex (KPI).⁶ SCB:s beräkningar omfattar ett urval av flygbolag, flygsträckor och biljettkategorier. Urvalet kan skilja sig från år till år. 2012 års urval bestod av tre flygbolag, sexton flygsträckor och 7-9 biljettkategorier per sträcka. I figur 2 redovisas prisutvecklingen för flygresor tillsammans med KPI och relativprisindex⁷ för perioden januari 1980-april 2012.

Av figuren framgår att biljettpriserna följde konsumentprisindex relativt väl fram till 1991. Under detta år infördes moms på flygresor (25 procent) och priset ökade då med ca 25 procent (Bergman 2002).⁸ Direkt efter regelreformen fram till mitten på 1990-talet sjönk priserna något, vilket enligt Konkurrensverket (2004) berodde på flygbolaget Transwedes etablering på Arlanda. Från 2000 och framåt har dock inrikes flygpriser haft en relativt stadig uppgång i förhållande till KPI.

⁵ Genomsnittspriser är svåra att få tag i då flygbolagen inte gärna lämnar ut dessa. Det finns dock exempel där de har använts: förändring av genomsnittspriser för januari1992- december 2000 på sträckor till och från Arlanda togs fram av Luftfartsverket vid ett tillfälle (Luftfartsverket 2001), och finns även redovisat i regelutredningen (SOU 2005:4). Transportstyrelsen fick också tillgång till flygbolagens genomsnittspriser tillsammans med antal sålda biljetter för åren 2000-2008 och redovisar en minskning av det genomsnittliga priset på 7,3 procent i reala termer (Transportstyrelsen 2009).

⁶ Det innebär att prisutvecklingen för affärsresenärer inte ingår i denna mätning.

⁷ Relativprisindex är beräknat genom att dividera prisindex för inrikesflyg med KPI och sedan multiplicera med 100.

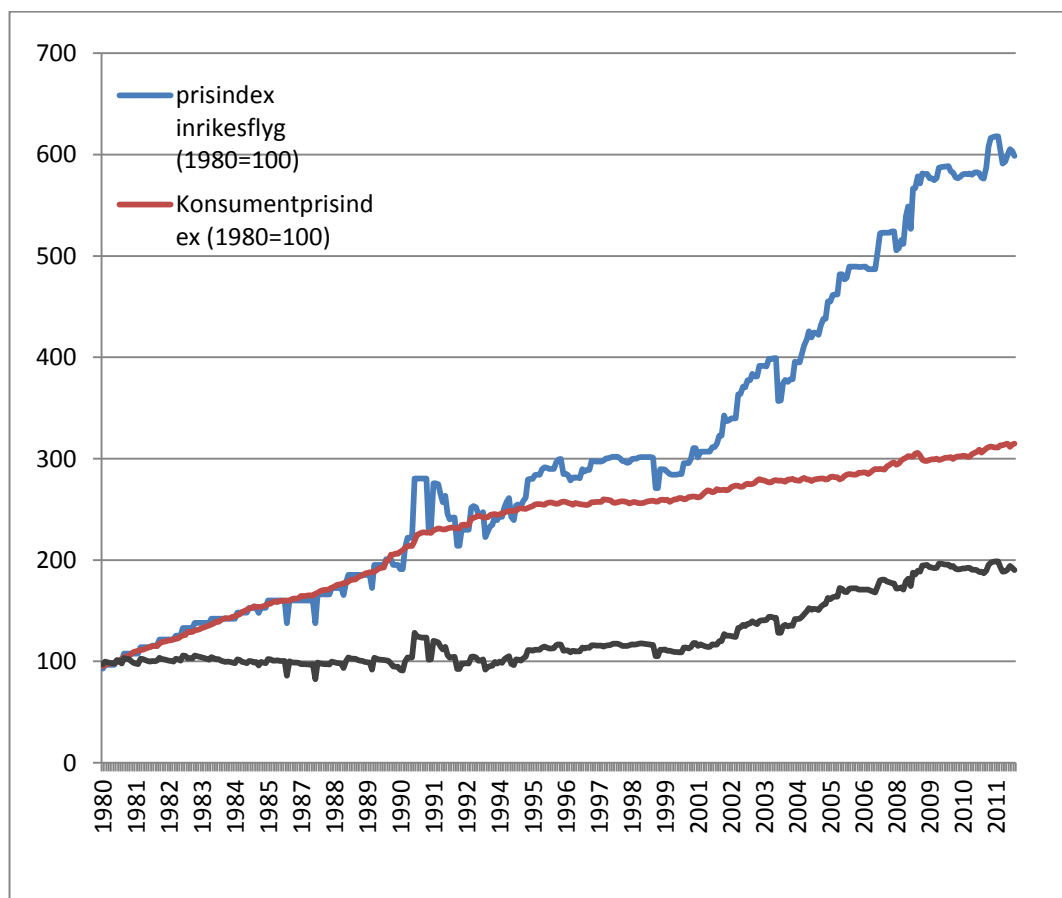
⁸ Momssatsen ändrades till 12 procent den 1 juli 1993, för att år 2001 sänkas ytterligare (från 12 till 6 procent).

Den tillfälliga sänkningen av biljettpriserna under 2003 kan främst förklaras av att lågprisbolag etablerade sig på den svenska marknaden. Bristen på konkurrens inom inrikesflyget i kombination med att prisregleringsklausulen avskaffades i och med regelreformen bidrar troligen starkt till att prisutvecklingen har haft en uppåtgående trend (mer om marknadssituationen för inrikesflyget i senare avsnitt).

Prisutvecklingen för affärsresenärer började mätas av SCB 1996, men av sekretesskäl upphörde publiceringen av indexserien 2003. Priserna, exklusive moms, för affärsresenärer ökade med 8 procent i reala termer mellan december 1995 och december 2003, vilket kan jämföras 22 procent under samma period för privatresenärerna (SOU 2005:4).

Konkurrensverket har utrett vilka effekter SAS tillämpning av bonusprogram har haft och kommer fram till att det finns ett empiriskt stöd för att bonusprogrammet har resulterat i högre biljettpriser. En orsak är den inläsningskostnad som bonusprogrammet bidrar till, vilket innebär att kunder blir mer lojala och konkurrenternas möjligheter att via pris eller utbud locka över kunder minskar (Konkurrensverket 2003).

Figur 2 Prisutveckling för inrikes flygresor, privatresenärer⁹



Källa: SCB samt egen beräkning.

⁹ Missvisande uppgifter för prisutveckling inrikesflyg, se tillrätaläggande sidan 4.

2.5.3 Utbud

Antal avgångar per vecka är ett utbudsmått som ofta redovisas i utvärderingar av regelreformen (se Luftfartsverket 1994; Bergman 1996; Nutek 1997; Luftfartsverket 2001; SOU 2005:4; Transportstyrelsen 2009). Redovisningen av antalet avgångar per vecka varierar mellan olika uppföljningar; i en del uppföljningar redovisas enbart avgångar till Arlanda och Bromma (Bergman 1996, Luftfartsverket 2001 och SOU 2005:4) samtidigt som andra väljer att redovisa avgångar för linjer med och utan konkurrens (Luftfartsverket 1994 och Nutek 1997).

Nedan redovisas antal avgångar en vecka i januari 1992, februari 2002 och januari 2012. Sedan 1992 har nya flyglinjer till Stockholm inrättats och vissa har försvunnit. Dessa flyglinjer finns inte med i tabellen vilket innebär att den inte ger en fullständig bild av hur utbudet har förändrats i form av totalt antal avgångar per vecka till Stockholm. Tabellen visar snarare hur turtätheten till Stockholm har sett ut på de större och stabilare flyglinjerna¹⁰ genom åren.

Tabell 1 Antal avgångar per vecka på linjer till Stockholm

	Jan. 1992	Feb. 2002	Jan. 2010
Göteborg	95	161	98
Malmö	83	153	103
Luleå	74	75	61
Umeå	72	63	72
Östersund	52	50	51
Sundsvall	58	46	30
Visby	50	126	68
Jönköping	49	40	21
Halmstad	37	58	38
Borlänge	50	28	19
Ängelholm	66	43	51
Skellefteå	34	32	34
Ronneby	53	37	41
Kalmar	25	30	31
Kiruna	13	14	21
Växjö	42	35	49
Karlstad	55	35	21
Kristianstad	37	29	16
Totalt	945	1034	825

Källor: SOU 2005:4, Luftfartsverket (2002a) och Transportstyrelsen (2010).

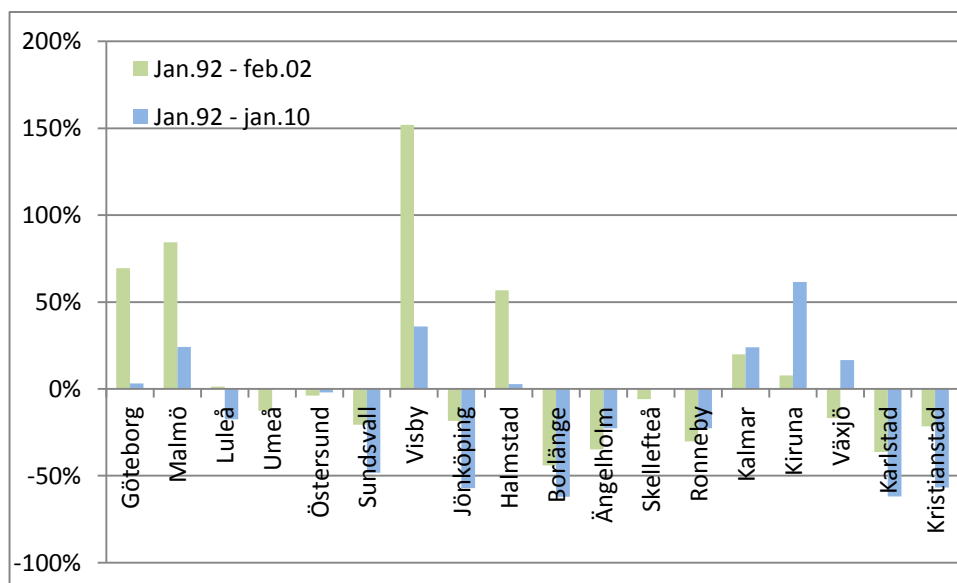
¹⁰ Av tabellens 18 flyglinjer hade 17 flest antal passagerare under år 1989 (SOU 1990:58). Under 2010 hade 17 av tabellens 18 städer flest antal avresande resenärer från sina respektive flygplatser (Trafikanalys 2011).

Totalt sett ökade antalet avgångar per vecka till Stockholm under perioden 1992-2002 för att sedan minska. Den procentuella förändringen av antalet avgångar per vecka på olika linjer mellan 1992 och 2002 respektive 2010 redovisas i figur 3.

Antalet avgångar per vecka till Stockholm hade minskat på 11 av 18 flyglinjer under februari 2002 jämfört med januari 1992¹¹. Stora ökningar finns på linjerna från Göteborg, Malmö, Visby och Halmstad. Mellan 1992 och 2010 har dessa ökningar mattats av.

Förändringar av antalet flyglinjer totalt, dvs. inklusive direktlinjer, har inte följts upp på samma sätt som förändringar av antal avgångar i rapporter om regelreformen, trots att utvecklingen av nya direktlinjer var en förväntad effekt i konkurrenskommitténs delbetänkande (SOU 1990:58). Transportstyrelsen (2009) har dock gjort en jämförelse mellan 2000 och 2008 med hjälp av tidtabellsdatabasen OAG (Official Airline Guide). År 2000 fanns det 21 tvärlinjer¹² och 44 inrikeslinjer från Arlanda och Bromma. År 2008 hade antalet minskat till 14 tvärlinjer och 42 linjer till Stockholm.

Figur 3 Antal avgångar per vecka till Stockholm, procentuell förändring



Källor: Egen bearbetning av statistik från SOU 2005:4, Luftfartsverket (2002a) och Transportstyrelsen (2010b).

Utifrån tillgänglig statistik i Luftfartsverkets rapporter (1994 och 2002a) och Transportstyrelsens statistik (2012) går det att utläsa hur antalet flyglinjer i Sverige har utvecklats sedan regelreformen. I januari 1992, dvs. innan regelreformen, fanns det 58 linjer. I februari 2002 hade antalet ökat till 72 för att sedan i januari 2012 ligga på 60 linjer. Sammantaget går det att se en utbudsökning mellan 1992

¹¹ Det är dock viktigt att ha i åtanke att färre avgångar inte nödvändigtvis innebär färre utbudna flygstolar då färre avgångar kan kompenseras av större flygplan som har fler säten.

¹² Direktlinjer mellan andra flygplatser än Arlanda och Bromma.

och 2002 i form av antal avgångar per vecka och antal flyglinjer. Denna utbudsökning verkar ha fallit tillbaka under perioden 2002-2012.

De stora tekniksprången för kommersiellt flyg skedde under 1950- och 1960-talet då jetflyget kom till den civila luftfarten. Under 1960- och 1970-talet började allt fler flygbolag att använda sig av jetflygplan vilket ökade flygsäkerheten. Någon större teknikutveckling inom det kommersiella flyget som har kommit flygresenärerna till del har inte skett under de senaste årtiondena, förutom överljudsplanet Concorde som dock aldrig blev en succé och togs ur trafik 2003. Istället har flygindustrin påverkats av högre krav vad gäller miljöpåverkan vilket har lett till lättare flygplan, effektivare motorer och bättre aerodynamik. (Transportstyrelsen 2010a)

2.5.4 Marknadssituationen

Transportpolitiska propositioner (se prop. 1997/98:56 och prop. 2005/06:160) har efter regelreformeringsen påpekat vikten av att följa upp marknadssituationen för inrikesflyget och myndigheter har fått i uppdrag att göra just detta. Vad säger olika uppföljningar om marknadssituationen och konkurrensen?

Konkurrensverket (1998) menar att det finns konkurrensproblem i form av SAS starka ställning på marknaden som försvårade nyetableringar. Likaså innebar bristen på start- och landningstider samt ett dåligt passagerarunderlag på vissa flyglinjer att det inte var möjligt att etablera konkurrens mellan flera operatörer. Samma konkurrensproblem hänvisar Konkurrensverket till i en senare rapport (2004) där man även pekar på flygbonusprogram och tilldelningen av start- och landningstider – så kallade slots – som konkurrensbegränsande faktorer. Konkurrensverkets uppföljning (1998) av marknadsutvecklingen kom fram till att förväntningarna på regelreformeringsen var högt ställda, men att det är viktigt att ha i åtanke att dessa förväntningar kom vid en tidpunkt då passagerarutvecklingen för inrikesflyget hade mer än fyrdubblats under en femtonårsperiod (se figur 1).

År 2001 gav regeringen Luftfartsverket i uppdrag att kartlägga marknadssituationen och utreda förutsättningarna för en utvidgad upphandling av flygtrafik (prop. 2001/02:20). Luftfartsverket konstaterade att nyetableringar hade skett, men att konkurrensen enbart fanns på tre linjer och att effekten av den konkurrensen var begränsad på grund av kapacitetsrestriktioner på Bromma flygplats. En slutsats är att de förväntningar som fanns på ökad konkurrens och lägre biljettpriser inte hade infriats. (Luftfartsverket 2001) Även Statskontoret påpekar att konkurrens saknas på flertalet linjer och att vissa förbindelser hade få konkurrenter trots ett stort kundunderlag (Statskontoret 2004).

Transportstyrelsen (2009) behandlar vad som har hänt på inrikesflygmarknaden under 2000-talet. Där framgår bland annat att antalet flygbolag som bedriver reguljärt inrikesflyg ökat. Man gör även en analys av flygbolagsstrukturen, något som har förändrats till följd av regelreformeringsen. Idag finns nya typer av

flygbolag, som exempelvis flygreseorganisationer och leverantörer av kapacitet som inte bedriver egen trafik; dvs. de hyr ut flygplan och besättning åt andra flygbolag, så kallad *wet lease*.

Gotlandsflyg, Höga Kusten Flyg och Umeåflyg, är exempel på organisationer som sluter avtal med flygbolag som genomför transporter för egen räkning. Det innebär att flygreseorganisationerna inte behöver ett drifttillstånd. De sköter istället den kommersiella delen såsom biljettförsäljning och marknadsföring. Även marknadsandelar för olika flygbolagsstrukturer redovisas i rapporten (Transportstyrelsen 2009) där SAS har stått för en stor minskning (från 73 procent 2001 till 47 procent 2008) samtidigt som en stor procentuell ökning har skett för lågprisflyget. Flygreseorganisationerna har sedan starten ökat sin marknadsandel. (Transportstyrelsen 2009) Även förekomsten av *wet lease* har ökat, vilket främst beror på att det ger flygbolag en större flexibilitet. Till en början användes *wet lease* för att lösa tillfälliga kapacitetsbehov, men har på senare tid även använts mer långsiktigt som en strategi då den fasta kapitalkostnaden för ett flygplan är stor. (Luftfartsstyrelsen 2007).

Flygreseorganisationernas intåg på marknaden, som till en början präglades av en del konkurser, gjorde att Luftfartsverket (2002b) granskade dem ur ett konsumentperspektiv. Man kom fram till att flygreseorganisationerna ofta hamnade utanför det regelsystem som ska skydda konsumenten. I och med införandet av EUs förordning (261/2004) om flygpassagerares rättigheter, omfattas även organisationer av detta regelsystem (Luftfartsstyrelsen 2006).

2.6 Slutsatser

Det är ganska tydligt att konkurrenskommitténs och regeringens (prop. 1990/91:87) förväntningar på en regelreformerings var överoptimistiska. Förväntningarna ska emellertid ses i ljuset av den stadiga uppgången av antalet flygpassagerare sedan 1960-talet och att det var först efter publiceringen av delbetänkandet som antalet resenärer med inrikesflyg sjönk kraftigt. I propositionen (1991/92:100) som innebar, i princip, ett fritt inträde på den svenska inrikesflygmarknaden var således förväntningarna inte lika stora. I propositionen anges att syftet med regelreformen var att " ... öka konkurrensen och därmed få till stånd sänkta biljettpriser..." (1991/92:100, Bil. 7 sid. 19).

Konkurrensen var till en början låg och SAS kunde utnyttja sin dominerande ställning. Under 2000-talet har konkurrensen till viss del ökat, vilket bland annat nyetableringar av bolag och det ökade antalet avgångar per vecka på vissa flyglinjer har visat. Sverige är dock en liten marknad för inrikesflyg och många linjer har fått möta en relativt stark konkurrens från tåget. Det passagerarunderlag som flygbolag skall konkurrera om är därför i många fall för litet för att ge utrymme för mer än en operatör på en flyglinje. På några av huvudlinjerna erbjuder emellertid konkurre-

rande bolag tjänster och det finns också en viss ytterligare nyetablering på förbindelser med svagt resandeunderlag.

Också utvecklingen av biljettpriserna ger indikationer på att konkurrensen mellan flygbolagen inte har varit särskilt hög. På några av huvudlinjerna erbjuder konkurrerande bolag tjänster och det finns också en viss ytterligare nyetablering på förbindelser med svagt resandeunderlag.

Från mitten av 1990-talet har dock prisutvecklingen visat en stadig uppgång med relativt små variationer. Detta skulle kunna förklaras av att antalet passagerare under hela 1980-talet fortsatte att öka stadigt, dvs. efterfrågan på flygresor ökade samtidigt som en prisregleringsklausul höll priserna i nivå med den allmänna prisutvecklingen. Något förenklat har detta skapat ett efterfrågeöverskott som efter regelreformeringsen innebär att priset drivs upp mot en jämvikt och den efterfrågade kvantiteten minskar, dvs. vi rör oss längs med efterfrågekurvan, samtidigt som utbudet under denna period har varit relativt konstant.

I flera avseenden har inrikesflygets marknadsöppning fått oönskade konsekvenser. Det är emellertid inte uppenbart eller ens särskilt troligt att utvecklingen hade varit radikalt annorlunda om regelverket hade bibehållits. Förutom konjunkturutvecklingen, som påverkar marknaden oavsett förekomsten av konkurrens, har också andra omvärldsförändringar av betydelse för marknaden inträffat. Konkurrensen har exempelvis skärps visavi tågtrafiken. En konsekvens är att en relativt omfattande flygtrafik mellan Stockholm och några städer där skillnaden i tidsåtgång mellan tåg och flyg inte är så stor har minskat radikalt.

En utvärdering av avregleringen från ett välfärdsekonomiskt perspektiv är också problematisk med tanke på att en betydande del av trafiken tidigare kunde genomföras tack vare en betydande grad av korssubventionering. Priset var högt i några tunga reserelationer. SAS och Linjeflyg hade emellertid till uppdrag att bedriva trafik i vissa reserelationer där detta inte var kommersiellt motiverat. Man hade emellertid möjlighet att hålla olönsam trafik under armarna tack vare att det inte var möjligt för konkurrenter att etablera konkurrerande trafik på de lönsamma linjerna.

Sådan korssubventionering har eliminerats till följd av att det inte längre finns möjligheter att betala gungor med karuseller.¹³ Förutom att trafiken på några förbindelser har minskat har detta i stället fått till följd att staten via Rikstrafiken, numera Trafikverket, upphandlar ett antal förbindelser av regionalpolitiska skäl. Korssubventioneringen har därmed ersatts med direkta subventioner på marginella reserelationer där goda alternativ till flyget saknas.

¹³ Det kan fortfarande finnas linjer som inte ger full kostnadstäckning men som ändå täcker sina marginalkostnader. Om ett bolag fortsätter att bedriva sådan trafik tack vare att man matar in resenärer till andra förbindelser så räknas detta inte som korssubvention utan utgör en normal kommersiell trafik som är självbärande sett som helhet.

3 Regelreformen av taximarknaden

I kapitlet sammanfattas de utvärderingar som syftar till att beskriva och analysera effekterna av regelreformen av taximarknaden. Avsnitt 3.1 ger en bakgrund till förändringarna medan avsnitt 3.2 diskuterar marknadsmisslyckanden på taximarknaden. Avsnitt 3.3 sammanfattar resultaten av de utvärderingar som genomförts medan avsnitt 3.4 innehåller en avslutande diskussion.

3.1 Bakgrund

Av Statskontoret (2004, s. 136) framgår att den reglering av taximarknaden som fanns före 1990 bidrog till brister beträffande kundservice och effektivitet inom taxinäringen. Det konstaterades också att det är svårt att på administrativ väg reglera fram en effektiv marknad (ibid). Detta ledde i sin tur till att taxiutbudet blev för lågt med låg servicenivå och långa väntetider till följd. Dessutom utgjorde den begränsade konkurrensen ett hinder mot utvecklandet av nya affärsidéer. Lind och Wigren (1993a) konstaterar att producentintresset vägde tungt vid myndighetsbeslut om antalet bilar, med konsekvensen att det var svårt att få tag på en taxi.

Med avstamp i ovanstående regleringsmisslyckande, och det i prop.1987/88:50, s.266 beskrivna faktum att den långtgående regleringen på taximarknaden strider mot överordnade principer om fri etablering och fri konkurrens som gäller för näringspolitiken i vårt land, regelreformerades taximarknaden i Sverige år 1990. Följande huvudsakliga förändringar genomfördes:

- Från att varje taxibil behövde tillstånd utifrån behovsprövning infördes fri etableringsrätt.
- Åkarna behövde inte längre tillhöra någon beställningscentral, något som tidigare varit fallet.
- Prisregleringen avskaffades till förmån för fri prissättning.
- Skärpt lämplighetsprövning.
- Särskilda krav beträffande taxametrar och prisinformation.

Som beskrivs i prop. 1987/88:50, s. 4 genomförs alltså en omfattande förändring av taximarknaden, vilket huvudsakligen innebar att behovsprövningen slopades och att taxitaxan släpps fri. Denna ökade frihet kombinerades med ett antal grundläggande krav från samhällets sida. Exempelvis skärptes lämplighetsprövningen av förare, tillståndsinnehavarnas lämplighet följd upp, åtgärder vidtas mot olaga trafik, det finns föreskrifter om kvittoskrivande och registrerande taxametrar. Den reglerade taxan har ersatts av bestämmelser som innebär, att den taxa som tillämpas skall kunna vara känd före resan.

Därefter har reglerna ändrats vid flera tillfällen. År 1998 kom en ny yrkeslagstiftning och tre år senare nya regler om konkurrensundantag för viss

taxiverksamhet (Statskontoret, 2004). Dessutom har skärpta regler om prisinformation och taxilegitimation successivt införts under åren 1991-1995 (Statskontoret, 2004, s. 65). År 1999 införde Vägverket en förordning om jämförelsepriser (Regelutredningen, 2005, s. 473).

Enligt Statskontoret (2012, s. 115), baserat på prop. 1987/88:50 och 1987/88:78, fanns följande mål för regelreformen:

- Öka taxis förutsättningar till en bättre service och tillgänglighet både geografiskt och över dygnet.
- Öka konkurrensen med rimliga priser.
- Effektivisera uppdrags- och beställarverksamheten.
- Pressa priserna för den offentliga upphandlingen av taxiresor, dvs. färdtjänst, skolskjutsar och dylikt.

I prop. 1987/88:50 ges följande beskrivningar om vad som förväntades hända efter regelreformen: *"bättre tillgänglighet, både geografiskt och över dygnet (s. 263), en effektiv uppdrags- och beställningsverksamhet (s. 263), utrymme för nya företagsidéer (s. 265), nyetablering inom näringen där en sådan utökning av taxiutbudet rimligtvis bör leda till en prispress nedåt (s. 268), förbättrad kundservice och en allmänt sett förnyelse av näringen"* (s. 269). Därtill sägs på s. 36-37 att *"det på sikt gynnsammaste för taxibranschens utveckling mot större effektivitet och serviceförmåga är att det skapas en konkurrenssituation genom en friare etableringsrätt och taxesättning"*.

Ett relativt stort antal rapporter, promemorior, uppsatser etc. har allt sedan regelreformen utvärderat dess effekter. Statskontoret (2012, s. 122) konstaterar att de allra flesta studierna är av beskrivande art och inte gör något försök att kvantifiera utfallet i förhållande till de mål som regelreformen syftade till. Det beror så gott som uteslutande på att det är genuint svårt att särskilja de effekter som härrör från regelreformen från de effekter som skulle ha uppstått utan regelreformen. Detta påpekar även Statskontoret (2004, s. 21) som menar det helt enkelt inte är möjligt att veta hur utvecklingen skulle ha sett ut utan regelreformen. Detta är viktigt att hålla i minnet när tidigare analyser presenteras.

En annan viktig aspekt vid utvärdering av det förändrade regelverket för taxi-marknaden är det regionalpolitiska perspektivet. Konkurrensverket (1996) påpekar att det är viktigt att vara medveten om att förutsättningarna för taxinäringen skiljer sig markant mellan olika delar av landet, huvudsakligen pga. skillnader i befolkningstäthet. Nutek (2006) analyserar regelreformen utifrån ett regionalt perspektiv.

I nästa avsnitt beskrivs hur marknadsmisslyckanden kan uppstå på taximarknaden. Därefter beskrivs de utvärderingar/analyser som gjorts på området. Avslutningsvis finns ett kortare diskussionsavsnitt.

3.2 Marknadsmislyckanden på taximarknaden

Många av de analyser som genomförts av marknader som reformerats i Sverige studerar parallellt flera olika delmarknader. Statskontorets (2004:28) analys inriktas på sex olika marknader, förutom taxi även el, post, tele, inrikesflyg och järnväg. En viktig iakttagelse är att taximarknaden i väsentliga drag skiljer sig från de övriga marknaderna. I taxibranschen finns vare sig naturligt monopol eller en marknadsdominerande aktör utan istället består branschen av många små företag. Det medför att det för en fungerande marknad viktiga villkoret om låga inträdesbarriärer i stora drag är uppfyllt. Dessutom finns ingen statlig aktör inom taxibranschen, vilket det gör i de övriga nämnda regelreformerade marknaderna.

Det är istället transaktionskostnaderna och problem med asymmetrisk information som gör att kunderna har låga incitament att agera, vilket medför svårigheter för en taximarknad att uppnå full effektivitet. Den tidigare prisregleringen innebar att detta problem kunde hanteras.

Informationsasymmetrin avser främst privatkunder och särskilt sådana som inte utnyttjar taxitjänster frekvent. Lind och Wigren (1993a) poängterar att kunden, särskilt i större orter, sällan kommer tillbaka till samma förare, vilket gör att föraren inte förlorar framtida kunder genom att behandla en kund på ett dåligt sätt. Detta gör det svårt för den osynliga handen att föra taximarknaden mot full effektivitet. Lind och Wigren (1993a) påpekar även att det inom taximarknaden är relativt lätt att hitta stressade och okunniga kunder som går att lura, exempelvis vid tågstationer eller flygplatser.

Problem med bristfällig information för konsumenter torde dock vara mindre inom vad avser offentligt upphandlad taxitrafik, bland annat för handikapptransporter. Det finns därmed anledning att tro att avregleringen är till större gagn för offentliga kunder på taximarknaden. Regelutredningen (2005) betonar också att det är inom delmarknaden taxitjänster beställda i förväg med långa kontrakt som köparen av tjänsterna har den största makten.

Ett annat tydligt problem inom taxinäringen är oredovisade inkomster och annan brottslighet. Med många små aktörer ökar risken för detta med resultatet att konkurrensen snedvrids.

Taximarknaden är också heterogen och har en tydlig lokal prägel. Eftersom ett tydligt mål med regelreformen var att öka tillgängligheten med hjälp av fri etableringsrätt kan effekten bli att tillgängligheten ökar i storstadsområden där det tack vare ett större kundunderlag är lönsamt att etablera sig inom näringen. I mindre tätbefolkade områden kan tillgängligheten i stället minska.

Slutligen är en poäng i frågan om marknadsmislyckanden att vissa marknader aldrig kommer att fungera på ett riktigt effektivt sätt, utan de kommer ständigt att gå mellan att vara ett "regleringsmisslyckande" och ett "avregleringsmiss-

lyckande". Nutek (2007) menar därför att frågan blir att ta ställning till vilken regleringsregim effektivitetsförlusterna minimeras.

3.3 Genomförda utvärderingar

Före regelreformen av taximarknaden fanns cirka 6700 taxiföretag som hade cirka 11 500 fordon. Strax efter regelreformen hade antalet fordon ökat med cirka 3000. I september 2007 fanns omkring 15 000 fordon uppdelat på cirka 7 600 företag (Konkurrensverket, 2007, s. 142, 145). Med hänsyn taget till Sveriges befolkningsökning mellan 1990 och 2007 innebär det en ökning av antalet bilar med cirka 22 procent. Den genomsnittliga årliga prisökningen 1990-2007 ligger på nästan 4 procent, att jämföra med den årliga KPI-ökningen på 2 procent för samma period (SCB, 2008).

Regelutredningen (2005) drar slutsatsen att regelreformen har medfört ökade priser, förbättrad lönsamhet, ökad sysselsättning, minskade relativa inkomster, minskad marknadskoncentration samt ökad tillgänglighet. Det finns inga systematiska empiriska studier som visar att väntetiderna har minskat utan detta är istället att betrakta som den allmänna uppfattningen (Regelutredningen, 2005, s. 493).

Det finns flera tänkbara förklaringar till en prisökning som överstiger KPI. Regelutredningen (2005, s. 491) tar upp tre möjliga skäl: (i) den tidigare prisregleringen hade gett upphov till ett prisökningstryck, (ii) företagen kunde använda sin marknadsmakt när prisregleringen avskaffades och (iii) kvaliteten på taxitjänster ökade. Man gör bedömningen att kvalitetsförbättringen är den främsta orsaken till de relativa prisökningarna (ibid, s 503). Produkten taxiresa har förändrats och den minskade väntetiden på taxi har ett högt värde för konsumenterna och ger således utrymme för relativprisökningar. Mätproblem gör det emellertid principiellt svårt att svara på huruvida relativpriset på taxitjänster verkligen har stigit efter regelreformen eftersom samma tjänst inte längre finns på marknaden.

Konkurrensverket (2007, s. 153) menar att regelreformen medfört kraftigt minskade väntetider på taxi, vilket måste anses ha medfört icke obetydliga samhällsekonomiska vinster. Beträffande prisökningen anser Konkurrensverket (1996) att dess roll i marknadsförändringarna som helhet ofta överdrivits, eftersom tillgängligheten för flertalet av kunderna är det absolut viktigaste attributet för en taxiresa. Det är först och främst tillgängligheten som ger taxi en konkurrensfördel jämfört med transporter med offentliga kommunikationsmedel. Ytterligare en aspekt är att en individs tidsvärde kan variera stort över olika situationer och att i en situation med mycket högt tidsvärde inte få tag på en taxibil torde medföra stora kostnader. Högre priser innebär därför inte nödvändigtvis att konsumenterna får det sämre, eftersom kvaliteten på tjänsten samtidigt kan öka. Lind och Wigren (1993b) poängterar dock att det borde ha varit möjligt att före regelreformen

ha förutsatt ett ökat antal bilar¹⁴ och därmed högre priser och inte lägre. Denna uppfattning delas även av Regelutredningen (2005, s. 500).

Statskontoret (2004:28, s. 17) fick av Regelutredningen i uppdrag att kartlägga och analysera den politiska processen i samband med regelreformen av sex marknader, däribland taxi. Också Statskontorets övergripande slutsatser är att regelreformen lett till ökad konkurrens och utbud, särskilt i storstäder och större tätorter, förbättrad kundservice genom kortare väntetider och en prisutveckling på privatresor som överstiger såväl KPI som NPI. Däremot är det oklart hur tillgängligheten i mindre tätbefolkade områden har påverkats, samt hur kostnadsutvecklingen har sett ut för samhällsbetalda resor.

Nutek (1996) analyserar prisförändringar och konkurrens på taximarknaden efter avregleringen ur ett regionalt perspektiv. Sverige delas upp i storstads-, övriga urbana- och glesbygdskommuner. Sammantaget konstaterar man att priset på privatresor stigit något mer än KPI under perioden juni 1990 till september 1996. Dock finns inget entydigt samband mellan kommuntyp och prisnivå på en viss typresa. Att prisskillnaderna mellan olika ortstyper är relativt små kan bero på att tjänstens kvalitet, i form av bland annat väntetid, varierar.

Nutek (1996) konstaterar vidare, med reservation för kvaliteten i uppgifterna, att den genomsnittliga kostnaden för en färdtjänstresa ökat med ca 18 procent mellan 1989 och 1994 jämfört med en KPI-ökning på ca 32 procent under samma period. Uppdelat på kommuntyper visar resultatet att det främst är i storstadskommunerna som kostnadsutvecklingen för färdtjänst har varit låg sedan regelreformen. De största kostnadsökningarna har skett i de glesbygdskommuner som saknar konkurrens. En möjlig förklaring, som är svår att mäta, till gynnsam kostnadsutveckling i storstadskommunerna är att kvaliteten på färdtjänstresor kan ha minskat, något som i så fall har yttrat sig genom ökade krav på samåkning och förbeställning (Nutek, 1996, s. 13).

Regelutredningen (2005, s. 489) konstaterar att det saknas officiell statistik för de konsumenter vars priser inte mäts i KPI. Därför är det svårt att svara på hur priserna på offentligt betalda taxiresor har utvecklats efter regelreformen. Priserna för landstingets resor har dock ökat i långsammare takt än priserna för privatresor, vilket kan vara ett tecken på ökad marknadseffektivitet genom prisdiskriminering, dvs. att man har möjlighet att ta olika mycket betalt för samma produkt av olika kunder (Ibid, s. 29). Före regelreformen tog taxiföretagen ut samma pris för samhällsbetalda resor som för privatfinansierade resor (Regelutredningen, 2005, s. 488). Detta kan tala för att den ökade konkurrensen i kombination med möjligheten att upphandla samhällsbetalda taxiresor har haft en positiv effekt på kostnaderna (Statskontoret, 2004, s. 143). Det framgår dock inte huruvida även landstingets resor har ökat mer i pris än KPI eller hur kvaliteten på dessa resor har förändrats. Regelutredningen (2005) betonar att delmarknaden där pris

¹⁴ Det vill säga det som inom mikroekonomin beskrivs som en rörelse utmed en utbudskurva.

och tillgänglighet förhandlas fram i förtid via långa kontrakt ger köparna störst makt, vilket kan vara en förklaring till att de samhällsbetalda taxiresorna sedan regelreformeringsen ökat mindre i pris jämfört med privata taxiresor.

SCB (2008) analyserar registerdata med fokus på förändringar i taxinäringen sedan regelreformeringsen. Den genomsnittliga årliga prisökningen 1990-2007 ligger på knappt 4 procent, att jämföra med KPI-ökningen på 2 procent för samma period. Fler analyser av taximarknaden kan göras för tidsperioden 1996-2008 tack vare en förfinad indelning av näringsbranscher i SCB:s statistik. Marknaden kan sägas ha stabiliserats under denna period efter en trolig överetablering direkt efter regelreformeringsen. Detta märks dels på minskningen av antalet konkurser inom branschen men till viss del även på en ökning av företag med sex bilar eller fler under denna tidsperiod. Vidare har både sysselsättningen och antalet bilar ökat sedan regelreformeringsen. Beträffande sysselsättningen görs dock inte någon jämförelse med relevant jämförelsegrupp.

Hanspers och Hensvik (2011) använder sig emellertid av jämförelsegrupper i sin analys av arbetsmarknadseffekter av regelreformeringsen av taximarknaden. Deras jämförelse görs främst med servicesektorn som helhet och baseras på registerdata. Man visar att sysselsättningen har ökat något som helhet, dock kraftigt för utlandsfödda och personer i åldern 50-64 år. Lönerna har sjunkit för de anställda i taxi-branschen relativt jämförelsegrupperna, något som även gäller sjukskrivningsnivåerna.

Konkurrenssituationen på taximarknaden i de 29 största tätorterna har analyserats för åren 1992 och 1995 där marknadsformen bestäms utifrån hur stor andel av taxibilarna som var knutna till de tre största beställningscentralerna (Lind och Sonnegård, 1992; NUTEK, 1996). Resultatet visar en viss minskning av antalet monopolmarknader mellan 1992 och 1995 men fortfarande år 1995 definierades nio av dessa marknader som monopol alternativt nästan monopol (Regelutredningen, 2005, Tabell 9.1).

Även Nutek (2007) visar att huvudeffekten av regelreformeringsen är ett högre pris men en minskad väntetid. Det senare gäller främst i storstäderna, där regelreformeringsen i stort sett måste ses som en framgång. Även nya tjänstekoncept och innovationer som är till gagn för konsumenterna har uppkommit. Nutek (2007) nämner fasta priser på populära sträckor, kombinationstjänster såsom flygtaxi och tågtaxi, samt mindre och enklare bilar med lägre taxa (så kallade minicabs). Regelutredningen (2005, s. 479) anser däremot att den ökning av innovationerna på taximarknaden som förutsågs i förarbetena inför regelreformeringsen i huvudsak har uteblivit, en åsikt som delas av Konkurrensverket (1996, s. 19). Det skulle bero på att det är svårt att ta patent, och därmed få lönsamhet, på nya koncept inom taxinäringen. Det kan givetvis också förklaras med att det är svårt att tänka sig innovativa lösningar för att leverera denna typ av tjänst.

Taxibranschens arbetsproduktivitet efter regelreformen har minskat relativt näringslivet som helhet, vilket delvis förklaras med att antalet körningar per bil troligtvis har minskat (Regelutredningen, 2005, s. 501). Detta förefaller helt naturligt eftersom väntetiderna på taxi har minskat efter regelreformen. Huruvida produktivitetssänkningen vägs upp (och kanske mer därtill) av bättre tillgänglighet är inte helt klarlagt. Vad som avgör om de kortare väntetiderna är effektiva är kundernas väntetidsvärde. Dock kan konstateras att taxiresenärers väntetidsvärde förmodligen är högt. Dessutom innebär självselektionen att individer som just för tillfället har ett högt tidsvärde väljer att åka taxi. Med långa väntetider försvinner möjligheten till en kort restid.

Emellertid finns det taxiresenärer som har möjlighet att boka sin resa med relativt lång tidshorisont. Detta faktum borde kunna utnyttjas av branschen för att prisdiskriminera. Ett nytt företag inom taxinäringen är Blåtaxi som på sin hemsida, www.blataxi.se, under rubriken "Hur kan vi hålla så låga priser" skriver: *"Sedan taxibranschen avreglerades har taxipriserna fördubblats. Taxipriserna har dessutom ökat dubbelt så mycket som taxibolagens kostnader. Detta på grund av brister i etablerade affärsmodeller men även på grund av branschens ointresse av att ge resenärerna lägre priser. En vanlig taxibil står stilla den största delen av tiden, eller far runt och försöker jaga kunder. Detta är både ett resultat av, och en orsak till, de höga taxipriserna i Sverige. Med en betydligt högre beläggningsgrad kan vi hålla betydligt lägre priser. Vi erbjuder samma service, samma säkerhet och samma komfort som andra seriösa bolag. Dock ska man tänka på att boka våra resor i god tid eftersom våra låga priser skapar en hög efterfrågan. Särskilt för våra resor till och från Arlanda rekommenderar vi våra kunder att boka så tidigt som möjligt."*

Exemplet visar att företaget letar upp resenärer som är villiga att göra avkall på tillgängligheten och på så sätt kan erbjuda lägre priser. Det är även intressant att konstatera hur man tydligt beskriver de mekanismer som har verkat på marknaden och själva erkänner att de ofta inte kan genomföra körningar på kort varsel. Här är alltså ett exempel på hur olika marknadssegment kan tillfredställas genom olika avvägningar mellan pris och tillgänglighet. Det är svårt att tänka sig att denna uppdelning varit möjlig om inte behovsprövningen och prisregleringen avskaffats.

Statskontoret (2004:28, s. 139) påpekar även att de regelförändringar som succesivt införts på taximarknaden efter regelreformen utgör ett problem genom att det skapas en långsiktig osäkerhet om spelreglerna på marknaden. Vidare hävdas att de omställningsproblem som en regelreforming skulle innebära missbedömdes och underskattades (ibid s 140). I synnerhet gäller det kundens ställning i relation till producenten samt avsaknad av konkurrens på lika villkor. Till följd av att behovet av tillsyn över den reformerade taximarknaden underskattades och underdimensionerades tillsynsverksamheten.

Flera utvärderingar har även pekat på den ökade brottsligheten inom taxinäringen efter regelreformen, vilket bland annat yttrar sig i oredovisade intäkter. Dock torde rimligtvis den rena svarttaxiverksamheten där privatpersoner kör taxi i egen

bil inte öka till följd av regelreformen. I den utsträckning det är den låga tillgängligheten som ger upphov till efterfrågan på svarttaxi torde regelförändringarna verkat i motsatt riktning. Konkurrensverket (2007, s. 150) påpekar även att svarttaxi förekom även före regelreformen.

Som flera (exempelvis Statskontoret 2004:28) påpekar är det på en marknad mycket viktigt med kontrollinstanser som bedriver tillsyn och ser till att konkurrensen inte snedvrids. Vägverket och Länsstyrelserna har haft delat myndighetsansvar för tillsynen och flertalet utvärderingar pekar på att en myndighet borde ha huvudansvaret för denna tillsyn (Regelutredningen, 2005, s. 504). Utredningen föreslog även ett genomförande av reformer för bättre ordning när det gäller redovisningen av inkomster på taximarknaden. Numera är Transportstyrelsen tillsynsmyndighet för taxitrafiken.

Regelutredningen (2005) anser att problemen med asymmetrisk information till viss del har avhjälpits genom regler om tydligare prisinformation och att arbetet med att stärka konsumenternas ställning på taximarknaden måste fortsätta.

3.4 Diskussion

Sammanfattningsvis finns en stor samsyn mellan ett antal utvärderingar om att priset på privata taxiresor har stigit mer än KPI efter regelreformen samtidigt som väntetiderna har minskat. I och med de minskade väntetiderna är tjänsten taxiresa före regelreformen inte jämförbar med tjänsten som tillhandahålls efter regelreformen och den faktiska relativprisförändringen går därmed inte att med säkerhet uttala sig om.

I prop. 1987/88:50, s. 268 konstaterades att *"en nyetablering inom näringen där en sådan utökning av taxiutbudet rimligvis bör leda till en prispress nedåt"*. Vid en tillämpning av mikroekonomisk teori är det emellertid inte en ökning av utbudet¹⁵ som skett utan snarare en rörelse utmed utbudskurvan. Detta kallas inom nationalekonomin för en ökad utbudens kvantitet, vilken beror på att taxan släpps fri och taxinäringen kan öka priserna för att eliminera det efterfrågeöverskott som tidigare fanns. Efterfrågeöverskottet på taximarknaden visade sig genom de långa väntetider som fanns innan taximarknaden regelreformerades. Teori ger stöd för uppfattningen att den samhällsekonomiska effektiviteten ökar av en sådan förändring, allt annat lika.

När samhällsbetalda taxitjänster upphandlas kan resultaten bli att upphandlingen inte vinnas av något lokalt bolag. I vissa mindre orter och i glesbygd finns då en risk för att det lokala taxibolaget förlorar huvuddelen av sina intäkter eftersom upp till 90 procent av alla taxiresor är samhällsbetalda i vissa mindre tätbefolkade regioner. Det kontrakterade företaget för de samhällsbetalda resorna är dock sällan intresse-

¹⁵ En ökning av utbudet medför ett skift av utbudskurvan.

rad av övrig trafik på den givna orten med möjligt resultat att det inte finns något taxibolag som på den lokala marknaden tillhandahåller tjänster till privatpersoner alternativt att de lokala taxibolagen tvingas till nedskärningar och nedläggning av taxitjänsten.¹⁶

Hur skulle taximarknaden kunnat se ut idag utan regelreformen? Som Konkurrensverket (1996) pekar på är det svårt att genomföra jämförelser eftersom ingen vet hur utfallet hade varit idag om ingen förändring i regelverket på taximarknaden skulle ha skett. Med prisreglering kopplat till KPI och behovsprövning av marknadsutbudet skulle priset på privatresor sannolikt vara lägre än idag men förmodligen skulle väntetiderna vara längre idag. Dock är det möjligt att priserna på offentligt upphandlade taxiresor inte är högre idag än vad de skulle ha varit.

¹⁶ Att ett icke-lokalt företag vinner taxiupphandlingar har enligt internetkällor hänt i exempelvis Vänersborg, Arboga, Boxholm, Härjedalen, Katrineholm samt på Österlen. Källor: <http://ttela.se/ekonomi/naringsliv/1.553869-forlorade-upphandlingar-slar-hart-mot-lokala-taxibolag>, http://vasteras.lokala-nyheter.se/127/Arboga_Taxi_tappar_sjukresor/, <http://www.corren.se/ostergotland/boxholm/boxholms-taxi-forlorar-fardtjanst-4246291-artikel.aspx>, http://www.lokala-nyheter.se/3/Härjedalen_utan_taxi/, <http://ekuriren.se/nyheter/2.3765/1.1388807-inte-lonsamt-for-taxibolagen-att-kora-privatresor-pa-vardagsnatter?m=print> och <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=101&artikel=300336>.

4 Regelreforming på den svenska järnvägen för persontrafik

Marknadsöppningen för kommersiell persontrafik inleddes i praktiken i december 2011. Avsnitt 4.1 ger en bakgrund till förändringarna medan avsnitt 4.2 beskriver de regelförändringar som genomförts. Avsnitt 4.3 beskriver därefter järnvägssektorns långsiktiga utveckling med avseende på utbud, pris etc, medan avsnitt 4.4 innehåller ett resonemang om vilka förväntningar som kan finnas avseende den framtida utvecklingen.

4.1 Bakgrund

Järnvägstrafik har traditionellt setts som en verksamhet med stordriftsfördelar. Därför finns det skäl att tro att en oreglerad marknad inte skulle tillhandahålla järnvägstjänster i en effektiv omfattning. Under årens lopp har två olika system utvecklats för att från samhällets sida minska risken för att järnvägsföretag utnyttjar sin starka position på kundernas bekostnad. Det ena systemet, med USA som det tydligaste exemplet, har inneburit att man låtit privata företag tillhandahålla järnvägens tjänster men med stora restriktioner från samhällets sida. Det har exempelvis inte varit fritt för järnvägsföretagen att ta ut de priser man ville och det har också funnits begränsningar på möjligheten att lägga ner olönsamma linjer, etc. Den modell som kom att dominera i Europa var i stället det statligt ägda monopoliet. I stället för att reglera privata operatörer var tanken att ett företag med offentligt ägande kunde ges instruktioner som innebär att man skulle se till samhällets, och inte enbart företagets intresse i sina beslut om priser och utbud.

I USA kom regleringarna att avskaffas under 1970-talet och sedan dess har marknaden kommit att radikalt förändras. Det europeiska arbetet med reformering av järnvägssektorn inleddes 1988 i och med att ansvaret för järnvägsinfrastrukturen i Sverige flyttades över från Statens Järnvägar (SJ) till det nybildade Banverket. Syftet var främst att skapa bestående förutsättningar för SJ att bedriva trafik utan statliga bidrag. Detta inträffade innan EU-kommissionen fattade beslut om en mera generell sådan vertikal separation av trafiken i början av 1990-talet.

Samtidigt med den vertikala separationen förde staten över ansvaret för kommersiellt olönsam järnvägstrafik på det som kom att kallas länsjärnvägar till regionala trafikhuvudmän. Detta gav huvudmännen möjlighet att upphandla trafik i konkurrens i stället för att, som tidigare, ha tvingats att förhandla fram en ersättning till den ende operatören, SJ. År 1990 upphandlades det första kontraktet där trafik inte bedrevs i SJs egen regi. Förutsättningarna för konkurrensutsättning av den kommersiellt olönsamma trafiken underlättades genom att trafikhuvudmännen även fick fordon och – under en övergångsperiod – pengar för att upphandla trafiken.

Avregleringen för godstrafik genomfördes åtta år senare, men för persontrafik har processen genomförts successivt under 1990- och 2000-talen. Det dröjde därför sexton år innan marknaden öppnades upp för andra aktörer att trafikera det nationella järnvägsnätet för långväga trafik med charter- och nattrafik. En stegvis öppning av järnvägsmarknaden för persontrafik beslöts under 2009 och från och med 1 december 2011 är marknaden för persontrafik helt öppen för konkurrens.

Denna promemoria syftar till att beskriva och analysera vad marknadsöppningen för persontrafik kan komma att innebära mot bakgrund av en inledande bakgrundsbeskrivning av beslutsprocessen kring avregleringen i avsnitt 4.2. Därefter följer kortare avsnitt med beskrivande statistik av hur utbud, efterfrågan och priser utvecklats under de senaste 10 – 15 åren. Texten avslutas med några kommentarer och en slutdiskussion kring de principiella hindren för att etablera konkurrens på denna marknad. Diskussionen skiljer sig från behandlingen av inrikesflyg och taxi genom att regelförändringarna nyligen genomförts.

4.2 Regelreformerna

Vägen till dagens lagstiftning har varit krokig och kantad av regeringsskiften, lagändringar och nya direktiv från EU. Startskottet gick 1988 i och med att Banverket bildades som en avknoppning av SJs banavdelning. Ett motiv till delningen var att tydliggöra ansvarsfördelningen där Banverket skulle förvalta infrastrukturen medan övriga delar av SJ skulle ha hand om trafikverksamheten. Syftet med 1988 års beslut (prop. 1987/88:50) var därför *inte* att utsätta SJ för konkurrens. Beslutet *skapade* däremot förutsättningar för konkurrens på den regionala marknaden i och med att ansvaret för den regionala trafiken flyttades över till trafikhuvudmännen. 1990 slöts ett avtal med en annan operatör i en region, vilket innebar ett första steg mot att bryta SJs monopol. (SOU 2008:92)

SJs incitament att vara kostnadseffektivt var före reformen begränsade, bland annat beroende på den form av stöd som staten gav till sträckor som inte var företagsekonomisk lönsamma. Kraven på SJ att utföra sådan trafik försvann i och med att regeringens förslag (prop. 1991/92:130) att olönsamma interregionala sträckor för persontransport skulle upphandlas i konkurrens. Trots att BK Tåg vann en första upphandling redan 1990 dröjde ytterligare nästan 10 år innan någon annan operatör lyckades lägga ett bättre anbud än SJ. (SOU 2008:92, s 25)

SJ AB har haft en unik ställning i branschen tack vare att man hade kvar sitt monopol på kommersiellt bärkraftiga sträckor. Så som trafikeringsrätten var formulerad gavs företaget i praktiken även möjlighet att ta tillbaka trafikeringsrätten på tidigare olönsamma sträckor när avtalstiden löpt ut för en annan aktör, om de bedömde att sträckan åter var lönsam. (Statskontoret, 2010; SOU 2005:4)

Denna ställning på marknaden upphörde i och med det transportpolitiska beslutet som togs 2009. Propositionen föreslog att marknaden skulle öppnas stegvis: ensam-

rätten för SJ AB att bedriva persontrafik på järnväg på kommersiell grund skulle upphävas; marknaden för veckosluts- och helgtrafik på det statliga järnvägsnätet öppnades i halvårsskiftet 2009; hela svenska järnvägsnätet öppnades för internationell persontrafiken den 1 oktober 2009. Slutligen föreslogs det att marknaden för persontrafik skulle öppnas helt från och med 1 oktober 2010. I praktiken innebar det sistnämnda att alla operatörer och auktoriserade organisationer gavs möjlighet att delta i den ordinarie kapacitetstilldelningsprocessen inför den tågplan som tog sin början i december 2011. (prop. 2008/09:176)

I propositionen finns en ambition att skapa en större dynamik på marknaden. Den presenterar även ett antal beskrivna konsekvenser om vad en ökad konkurrens sannolikt kommer att medföra. För resenärerna nämns att utbudet torde komma att öka och bli mer diversifierat vilket ger en ökad valfrihet. Konkurrensen mellan operatörerna kommer även att leda till prispress, vilket leder till sänkta priser på resor, som i sin tur pressar konsumentprisindex nedåt. Dessutom menar propositionen att konkurrensen kommer att skapa press mot ökad kvalitet och kundvärde. Det förväntade resultatet av dessa förändringar, i kombination med prispressen, är att tågresandet kommer att öka.

4.3 Järnvägssektorns långsiktiga utveckling

Till följd av att förändringarna nyligen inträffat är det inte möjligt att annat än översiktligt redogöra för effekterna av regelförändringarna; detta görs i avsnitt 4.3.4 nedan. Dessförinnan innehåller detta avsnitt en beskrivning av utvecklingen i sektorn under ett antal år fram till det att reformen genomfördes. Avsnitt 4.3.1 beskriver hur utbudet av tågtrafik utvecklats;

4.3.1 Utbud

Till följd av att den kommersiellt olönsamma trafiken upphandlats i konkurrens har antalet aktörer på persontrafikmarknaden gradvis ökat under 2000-talet. Under räkenskapsåret 2009, då den sista regelreformen ännu inte hade slagit igenom, hade SJ AB 68 procent av marknaden. Inkluderas andra företag som ingick i koncernen ökade marknadsandelen till över 81 procent. (Transportstyrelsen 2010). Transportstyrelsen uppger vidare att de två näst största aktörerna på persontrafikmarknaden hade drygt fyra procent vardera av marknadsandelarna, men påpekar även att den ene av dessa, A-Train AB har ensamrätt på sträckan Arlanda - Stockholm Central.¹⁷

¹⁷ A-Train AB projekterade och byggde den nya Arlandabanan. Hösten 1999 var banan klar, varpå anläggningen överlämnades till staten. A-train AB leasar tillbaka banan och har rätten att bedriva tågtrafik fram till och med 2040. (<http://www.arlandaexpress.se/om.aspx>)

Sedan 2005 har det funnits runt 20 aktörer på persontransportsmarknaden, varav sju¹⁸ funnits med under hela perioden.¹⁹ Tabell 2 nedan presenterar antalet aktörer för varje år, samt rörligheten till och från marknaden.

Transportstyrelsens bedömning är att företagsrörligheten in och ut från marknaden har varit låg. En förklaring sägs vara höga inträdesbarriärer för att ta sig in på marknaden, såväl för person- som för godstrafik. Dessutom bedömer Transportstyrelsen att bristen på konkurrens riskerar att hämma marknads utveckling på gods- såväl som på persontransporttrafiken. Det vore därför värdefullt om marknaden kunde få fler aktörer som dessutom hade möjlighet att växa och därmed bli jämbördiga. (Transportstyrelsen, 2012) Något förslag på åtgärder för en utveckling i denna riktning lämnas inte. Man menar vidare att konkurrensen fungerat väl vid upphandlingstillfällena. (Transportstyrelsen, 2010) Rapporten syftar på åren 2005-2009.

Tabell 2 **Antal företag som varit verksamma eller har tillstånd att utföra persontransporter, 1 jan 2005 – 2 juli 2012. Källa: Transportstyrelsen**

	Antal aktörer	Antal nya aktörer (jmf året innan)	Antal aktörer som försvunnit från året innan
2005	10	.	.
2006	10		1
2007	9		1
2008	10		1
2009	10		1
2010	13*		3
2011	14		1
2012**	14		1

Not: * En av dessa hade tillstånd att bedriva trafik, men nyttjade inte den rätten under 2010.

** Gäller fram till och med 1 juli 2012.

*** Under 2011 flyttade DSB First Sverige AB över persontransportverksamheten till en DSB Sverige AB. Detta har därmed inte räknats som en försvunnen aktör.

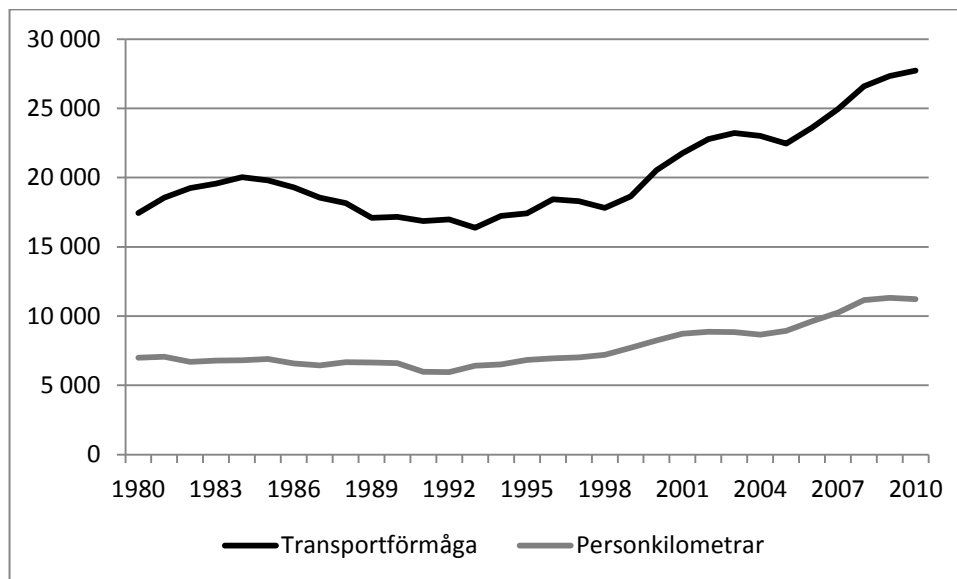
Transportförmågan eller -utbudet hos aktörerna mäts genom antalet platskilometrar, och presenteras i figur 4. Av figuren framgår att trenden varit uppåtgående

¹⁸ Ett par aktörer har flyttat över verksamheten till andra företag, eller namnändrat. Överflyttningar/namnbyten räknas ej som nya aktörer utan betraktas som en kontinuitet.

¹⁹ Gäller fram till och med 2 juli 2012.

sedan tidigt 1990-tal med ett par mindre nedgångar och ett par större uppgångar. 1993 var totala antalet platskilometrar drygt 16000 för att öka till nästan 28000 till 2010. Figuren redovisar även antalet personkilometer som också ökar under perioden. Nyttjandet av de totala platskilometrarna beräknas genom kvoten mellan personkilometrar och transportförmågan. Denna har varit relativt stabilt genom åren, runt 40 procent, med några nedgångar under till exempel ekonomiska kriser.

Figur 4 Utbudets utveckling: sittplatser samt personkilometrar (antalet i miljoner), 1980-2010



Källa: Trafikanalys.

4.3.2 Kvalitetsaspekter

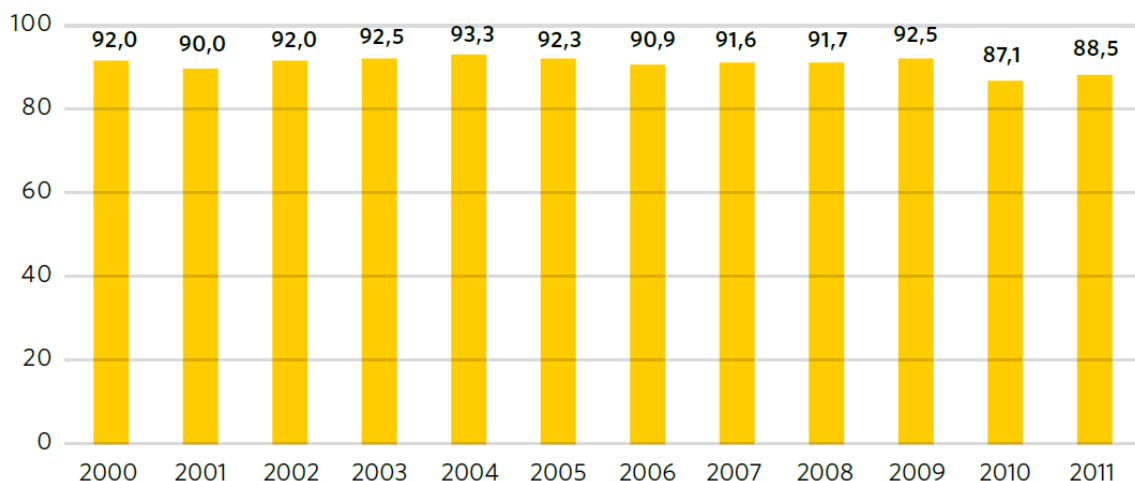
Den konkurrensutsatta marknaden för persontrafik avser allt som sker ovanpå spåren. Spåren förvaltas av staten, idag genom Trafikverket, tidigare Banverket.

Järnvägsnätets standard har kritiserats från flera håll, bland annat av Trafikanalys, som årligen följer upp de transportpolitiska målen och gör en bedömning hur väl dessa är uppfyllda. Man menar att vissa transportpolitiska mål inte uppfylls och att detta påverkar förutsättningarna för att genomföra såväl person- som godstrafik. Trafikanalys (2012) gör bland annat bedömningen att funktionsmålet Tillgänglighet där en precisering är "Medborgarnas resor förbättras genom ökat tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet" för 2011 (och 2010) inte uppfylls. Orsaken sägs vara att de system som sammantaget levererar infrastruktur tjänster är åldersstigna och därmed känsliga för störningar. (Trafikanalys, 2012) Det är emellertid inte uppenbart vilken måttstock som används för att dra dessa slutsatser, dvs. hur man definierar vad som ska avses med en optimal resursinsats.

Framkomligheten på järnvägen beror bland annat på om tågen går enligt tidtabell. Trafikverket mäter detta genom ankomstpunktlighet till slutstation. Mellan 2006

och 2009 ökade punktligheten, den minskade under 2010 men ökade året därpå. Under 2011 var ca 85 procent av alla tåg²⁰ i rätt tid till sin slutdestination. Som måttstock använder Trafikverket ett genomsnittsvärde för tågens ankomst och avgång i rätt tid. Punktligheten för persontransporter var under 2011 något högre än för godstrafiken. Figur 55 nedan visar en tidsserie för persontågens punktlighet för persontåg mellan åren 2000 och 2011. (Trafikverket, 2012)

Figur 5 Punktlighet för persontåg som anlänt senast fem minuter efter tid enligt tidtabell, procent



Källa: Trafikverket (2012), diagram 8, s 17.

Figuren visar att punktligheten har historiskt sett legat strax över 90 procent, med en nedgång 2010. Trots att punktligheten för persontågen under 2011 ökade något jämfört med året innan, var resultatet något under Trafikverkets interna mål på 90 procents punktlighet. Orsaker som anges är att vintrarna varit långa och svåra. Andra orsaker som påverkar punktligheten är större banarbeten, kontaktledningsproblem, och kopparstölder²¹. (Trafikverket, 2012)

Begreppet punktlighet ger dock en ofullständig bild av regulariteten i systemet då inställda tåg inte ingår i punktlighetsstatistiken. Punktligheten tar dessutom enbart hänsyn till tågens slutdestination, inte till resenärernas faktiska slutdestination. Den sistnämnda kan avspegla punktligheten för resenärer som ska vidare med annat färdmedel, eller att de faktiskt har sin slutdestination på en mellanliggande station. Punktligheten är därmed viktig för resenärernas planering och vidare logistik. Risken finns att resenärer som har möjlighet att välja mellan olika färdmedel kan välja bort kollektiva resor om dessa inte bedöms vara tillförlitliga.

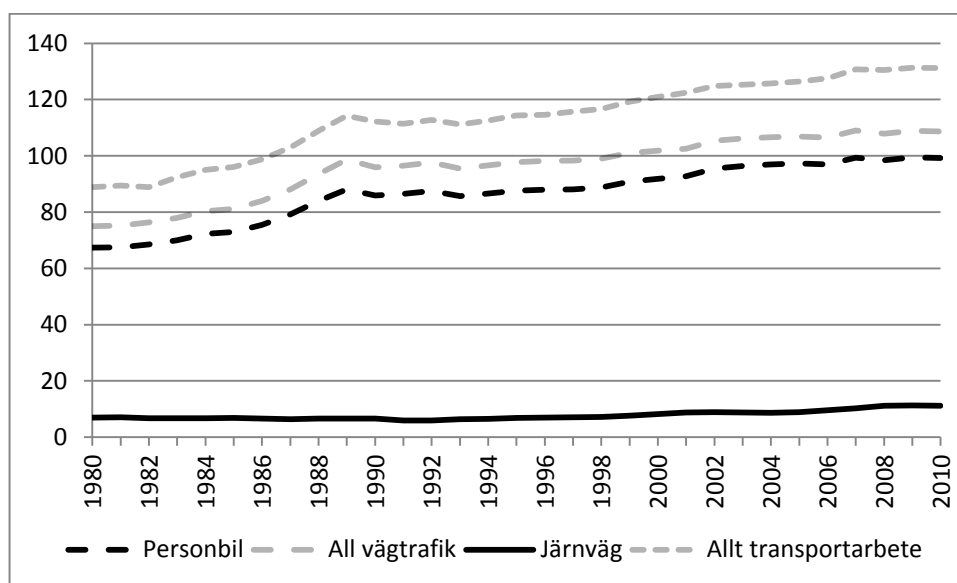
²⁰ Inkluderar person- såväl som godstrafik.

²¹ Kopparstölder påverkar signalsystemen.

4.3.3 Resande

Mellan 1980 och 2010 har det totala persontransportarbetet i Sverige ökat från knappt 89 till drygt 131 miljarder personkilometrar (p-km). Den största ökningen har till synes varit inom vägsektorn, där personbilar dominerar stort (se Figur 6). Antalet personkilometrar har även ökat inom järnvägen. Från 1980 till 2010 ökade resandet med järnväg från 7 till 11,2 miljarder p-km. Sett till marknadsandelar var järnvägens andel på nästan 8 procent i början på 1980-talet, men sjönk och nådde sin bottennivå 1992 (5,3 procent), men har sedan ökat stadigt och hade under 2010 ungefär 8,5 procent.

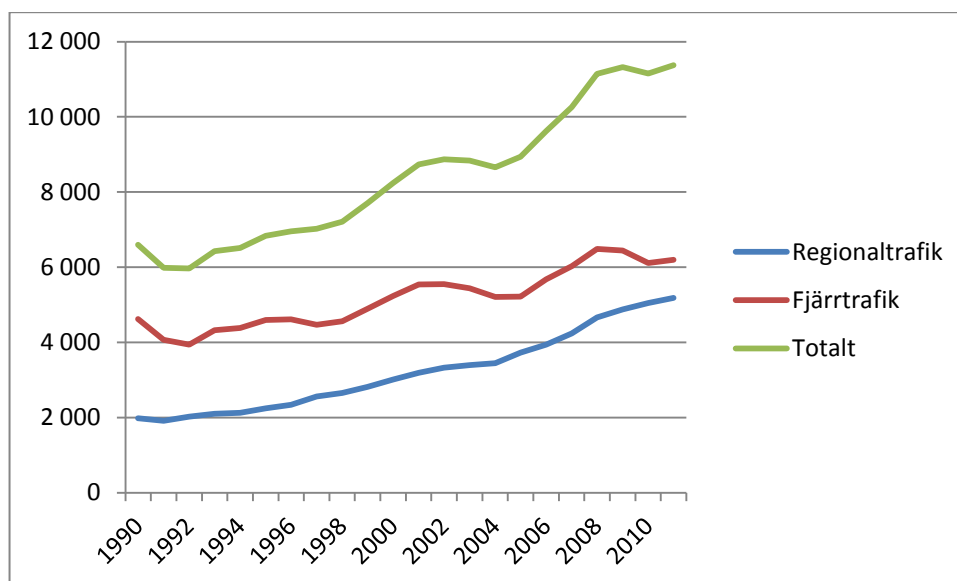
Figur 6 Persontransportarbete för järnväg och personbil (jmf med all vägtrafik och allt transportarbete). 1980-2010, miljarder personkilometrar



Källa: Trafikanalys

Järnvägens persontransportarbete fördelat mellan regionala och interregionala resor redovisas i Figur 7. Från mitten på 1980-talet till och med 2007 mer än fördubblades antal personkilometrar inom det regionala resandet, från 1,95 till 4,2 miljarder p-km. Det interregionala resandet ökade med drygt 20 procent, sett till antalet personkilometrar. Det regionala resandet har således ökat sin andel av de totala personkilometrarna inom järnväg. 1990 utgjordes de regionala personkilometrarna ca 30 procent av det totala resandet, medan andelen ökat till över 45 procent år 2011.

Figur 7 Persontrafik, miljarder personkilometrar 1990-2011



Källa: Trafikanalys

4.3.4 Pris

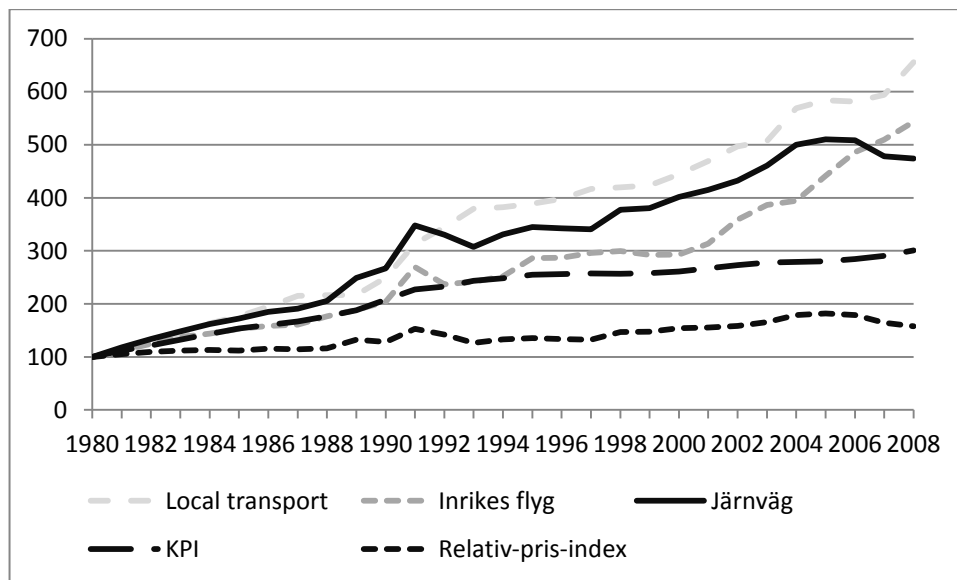
Konsumentprisindex (KPI) visar hur konsumentpriser i genomsnitt utvecklas för hela den privata konsumtionen. Biljettpriser för olika trafikslag utgör delmängder i beräkningen av KPI och kan användas för att jämföra prisutvecklingen mellan de olika trafikslagen och KPI. Figur 8 visar utvecklingen mellan 1980 och 2008 av KPI, prisindex för järnväg, inrikesflyg och lokala transporter. Indexet för den sistnämnda avser kostnaden för lokal och regional kollektivtrafik, dvs. både buss och tåg. Figuren visar även relativprisindex mellan prisindex för järnväg och KPI.²²

Gemensamt för alla tre trafikslagen är att respektive index har ökat i snabbare takt än KPI. Priserna för lokala transporter har ökat mer än för både flyg och kommersiell järnvägstrafik. Relativt den allmänna prisökningen så var prisindex för järnväg 57 procent högre än KPI och lokala transporter var 128 procent högre än KPI under 2008.²³

²² SCB offentliggör inte dessa delserier för KPI utan de måste köpas in i särskild ordning. Av kostnadsskäl har uppgifterna inte uppdaterats för att avse samma tidsperiod som övriga tidsserier.

²³ 1980 = 100

Figur 8 Prisindex för järnväg, KPI, samt relativprisindex 1980-2008 (1980=100)



Källa: SCB.

4.4 Den framtida utvecklingen

Utbudet av tågtrafik i det svenska järnvägsnätet har uppenbarligen ökat under en följd av år. Trots en betydande real prisökning har också resandet ökat, i synnerhet vad avser pendeltrafiken i anslutning till storstäder. Frågan är vilka konsekvenser den genomförda marknadsöppningen kan ha för den fortsatta utvecklingen.

Konkurrensen på den svenska järnvägsmarknaden med avseende på persontrafik har varit låg och ibland obefintlig, och det är uppenbart att den främsta anledningen varit den rådande lagstiftningen. Grunden för regelförändringarna lades för 24 år sedan och det sista steget i processen togs strax innan årsskiftet 2011/2012. Öppningen av marknaden har genomförts med förhoppning om att innovationer kommer att öka, att priser pressas och att marknads resurser används mer kostnadseffektivt. Det finns även förhoppningar om att efterfrågan på tågresande kan komma att öka som en följd av att konkurrensen ger incitament till att tillhandahålla attraktiva resor.

Erfarenheterna från det första året med möjlighet till fri etablering är att inte så mycket nytt har hänt. Utöver SJ AB har fyra operatörer etablerat trafik, varav en – Veolia – sedan något år bedrivit veckoslutstrafik mellan Stockholm och Malmö. Övrig nyetablering är av mycket begränsad art. Processen inför den tidtabell som börjar gälla i december 2012 pekar på en likartad situation.

Det är uppenbart att det inom järnvägen finns flera hinder mot att etablera ny trafik. Den vertikala separationen, där en underliggande tanke hela tiden varit att de mest betydelsefulla stordriftsfördelarna finns i infrastrukturen, innebär ändå inte att nya företag har funnit det intressant att etablera trafik. I denna del håller

således inte en ytlig jämförelse med vägtrafiken där möjligheterna för nya företag att etablera trafik är bättre.

Nilsson et al (2012) pekar ut fyra kritiska frågor för att få konkurrensen inom järnvägstrafiken att fungera på avsett sätt. En delförklaring kan vara osäkerheten kring att kapacitet allokeras för ett år i taget via den årliga processen för tidtabellläggning. Detta skapar i sig en osäkerhet om de framtida förutsättningarna för trafiken. Kostnaderna för att köpa in ny rullande materiel är – för det andra – hög samtidigt som andrahandsmarknaden för lok och vagnar är svag. I nuläget finns heller inte möjlighet att teckna leasingkontrakt för att begränsa de risker en nyetablering innebär. En investering i rullande materiel i kombination med bristen på garantier för att man i framtiden får möjlighet att bedriva trafik kan verka avhållande på etableringsviljan.

En tredje fråga har att göra med biljettförsäljningen. Ett sammanhållet biljettsystem förenklar resenärernas resor. I dagsläget köper andra operatörer in sig på det informations- och biljettsystem som SJ AB utvecklat. Detta underlättar för nyetableringar men innebär samtidigt att SJ behåller en stark position i förhållande till sina konkurrenter, vilket i sig kan vara avskräckande.

Ett fjärde förhållande som kan verka avskräckande handlar om de begränsade möjligheterna att köpa tjänster för drift och underhåll av rullande materiel. Också detta är en marknad med relativt svag konkurrens. Situationen försvåras av att underhållsbehovet ofta kan vara lokalt till sin karaktär medan konkurrenter kan finnas på andra orter än där start- eller målpunkt för trafiken ligger. I kombination med att tillgången till mark för verkstäder ligger hos den statliga monopolisten Jernhusen finns också på denna delmarknad en betydande osäkerhet. I samtliga dessa frågor har regeringen i sitt beslut om marknadsöppning deklarerat att man är medveten om problemen men att man i utgångsläget inte har för avsikt att göra några ytterligare ingrepp.

Slutligen finns det skäl att notera att regeringen har för avsikt att väsentligt öka banavgifterna fram till och med 2020 (Trafikverket, 2011). Banavgifter är en del av den totala kostnadsbilden för järnvägsoperatörerna. Trots att avgiftsökningen sker från en mycket låg nivå – banavgifterna täcker mindre än 10 procent av kostnaderna för järnvägens drift och underhåll – kan också detta påverka lönsamheten hos den trafik som bedrivs liksom benägenheten att påbörja ny trafik.

5 Välfärdseffekter av fordonsbesiktningens reformen

Den 1 juli 2010 reformerades den svenska marknaden för fordonsbesiktning genom att Aktiebolaget Svensk Bilprovningens monopol slopades. Uttalat i propositionen (2009/10:32) var att Transportstyrelsen tillsammans med Konkurrensverket ska följa marknadsutvecklingen. I detta kapitel behandlas reformens grundläggande motiv i avsnitt 5.1. Avsnitt 5.2 syftar till att renodla de teoretiska välfärdseffekterna av reformen. Dessa resonemang ska ses mot bakgrund av att de förändrade institutionella förutsättningarna för att genomföra sådana besiktningar i mindre omfattning än i övriga sektorer har diskuterats från ett. Avsnitt 5.3 diskuterar några principfrågor i en utvärdering av effekterna medan avsnitt 5.4 redovisar utvecklingen ett par år efter det att reformen genomfördes. Avsnitt 5.5 innehåller några slutsatser av genomgången.

Efter det att reformen genomfördes har också en försäljning av det statliga aktiebolaget Svensk Bilprovning påbörjats. Tillvägagångssätten för försäljningen KU-anmälades i mitten av juni 2012.²⁴ Promemorian kommer inte beröra frågan om försäljningen.

5.1 Bakgrund och motiv

Hur det offentliga åtagandet i marknaden för fordonsbesiktning ska se ut är ingen ny fråga. Det har varit uppe för diskussion sedan, åtminstone, tidigt 90-tal. Den tidigare diskussionen mynnade ut i att Riksdagen våren 1994 under borgligt styre tog ett beslut om att ackrediterade företag skulle få utföra fordonsbesiktningar från 1 jan 1995. Efter maktskiftet 1994 anhöll Aktiebolaget Svensk Bilprovning hos Regeringen Persson om att datumet skulle flyttas fram till 1 jan 1996. Detta följdes av att Kommunikationsdepartementet våren 1995 tillsatte en utredning *"Bilbesiktning i konkurrens - effekter på trafiksäkerheten, miljön, servicen och kostnaderna"*. Som ett resultat biföll Regeringen i december samma år uppskjutningen till 1 jan 1996 och gav Vägverket uppdraget att utreda frågan vidare. Baserat på utredningen beslutade Regeringen i september 1996 att ordningen med ensamrätt för fordonsbesiktning skulle bestå.

År 2007 togs frågan upp på nytt när Riksrevisionen granskade marknaden (Riksrevisionen, 2007). Efter maktskiftet samma år gavs McKinsey ett uppdrag av Näringsdepartementet att skissa på en reform. McKinsey förespråkade en reformering av marknaden genom att slopa monopolen för AB Svensk Bilprovning (McKinsey, 2007). Det mynnade ut i en departementskrivelse (DS 2009:3) som gick på samma linje och resulterade också i en proposition (prop.2009/10:32). Reformen

²⁴ KU-anmälan 050-2783-2011/12.

kan ses som del av den svenska huvudregeln om att oberoende organ i konkurrens och öppna system ska utföra prövning och kontroll.²⁵

Den 1 juni 2010 reformerades marknaden för fordonsbesiktningen genom att privata företag tillåts erbjuda dessa tjänster. AB Svensk Bilprovning ska succesivt säljas.

I departementskrivelsen 2009:3, s.49 anges följande mål med reformen:

- Att främja ett rationellt och kostnadseffektivt besiktningsförfarande.
- Att bidra till utveckling av ny kontrollmetodik.
- Att leda till rimliga priser för besiktningstjänster.
- Att också fortsättningsvis ge god tillgängligheten till besiktningsmöjligheter i hela landet.
- Att ge valfrihet och möjlighet för kunderna att påverka serviceutbudet.

I propositionstexten (prop.2009/10:32) anges även att fler arbetstillfällen på besiktningmarknaden skulle skapas.

5.2 Fordonsbesiktningens existensberättigande, dess utformning och uppföljning av reformen

Det vore naturligt att i en uppföljning av reformen utvärdera om de uttalade målen uppfyllts. Många gånger är det dock lättare sagt än gjort. Ett skäl kan vara att politiska kan vara otydliga vilket gör det svårt att definiera vad som ska mätas. Tolkningen av målen kan medföra att rena motsättningar hittas. Gällande målen i den föreliggande reformen finns exempelvis risk för en sådan motsättning mellan de uttalade förhoppningarna om ett ökat antal arbetstillfällen (som torde öka kostnaderna) och önskemål om ett mer kostnadseffektivt besiktningsförfarande. En förbättring av kostnadseffektivitet, dvs. antalet besiktningar per timme, har uppenbarligen inte en positiv inverkan på sysselsättningsgraden i branschen.

En lösning kan vara att istället att belysa reformens välfärdseffekter, både negativa och positiva. Detta är ett sätt att undvika motverkande mål och fokusera på det okontroversiella målet med samhällsekonomisk effektivitet. En sådan analys kan sedan kompletteras med de mål som uttalats men som inte inryms i den samhälls-ekonomiska analysen.

För en heltäckande analys av en sådan fråga krävs att man går till botten med reformens syfte. I Ds 1994:53 skisseras ett tillvägagångssätt för att utröna huruvida offentliga åtaganden är motiverade. Det handlar om att (1) definiera marknadsmisslyckandet, (2) att klargöra om dessa är av den omfattningen att det offentliga bör ingripa och (3) hur sådana ingripanden i så fall bör utformas.

²⁵ Detta bygger på vår anslutning till EES och kan läsa mer om i SOU 2006:113.

Denna typ av analys lyser med sin frånvaro i förarbetena till fordonsbesiktningsreformen. Förarbeten förbiser därmed den mest grundläggande frågan, dvs. vad som är fordonsbesiktnings existensberättigande. Problemet blir då att man negligerar vad syftet med lagen är. När det är klargjort kan man gå vidare och analysera det reformen avser, vem som ska utföra tjänsten.

5.2.1 Vilket marknadsmisslyckande?

En offentlig reglering, ingripande eller justering av den fria marknaden kan ge upphov till välfärdsvinster när det finns risk för ett marknadsmisslyckande. Det innebär att marknaden inte är kapabel att på egen hand frambringa den samhälls-ekonomisk optimala lösningen.

Exempel på sådana situationer uppstår när monopol framkommer naturligt och monopolisten kan sätta för höga priser (naturliga monopol), när efterfrågan inte överstiger den effektiva produktionsnivån, dvs. köpare och säljare möts inte (stor-driftsfördelar), när produkten är av sådan karaktär att en persons konsumtion inte påverkar andras konsumtion eller kan exkludera andra från konsumtion (kollektiv vara) eller när någons beteende påverkar andras nytta utan att man betalar för det (externa effekter). I dessa fall kan det vara motiverat för det offentliga att ingripa i syfte att nå den optimala resursfördelningen. Ingripanden kan utformas på olika sätt såsom skatter, rena förbud, kvotsystem, omdefinierade äganderätter.

Marknaden för fordonsbesiktning i Sverige baseras på de föreskrifter som ges i Fordonsförordningen (2009:211 kap 6). Motivet till lagen ligger främst i att trafik-säkerhetsaspekten, där person 1's beteende går ut över andra utan att person 1 behöver bära alla kostnader. Har jag t.ex. en stor bil och nedprioriterar att regelbundet underhålla bromsarna så utgör jag en fara för andra personer i mindre bilar, dvs. en negativ externalitet. Utan ett lagstiftat krav på fordonsbesiktning är bedömningen att fordonsägare i allt för stor grad skulle strunta i att underhålla sina bilar i den omfattning som är samhällsekonomiskt motiverat. På så sätt uppstår ett marknadsmisslyckande, vilket motiverar en lag om att man måste besikta sina fordon.

Detta resonemang bygger på antagandet att en större del av fordonsägarna uppfattar fordonsbesiktningen som en kostnad och att bilarna skulle vara mindre säkra än i frånvaro av tvingade lagstiftning. Ett alternativt antagande är att åtminstone en del av bilägarna vill försäkra sig om sin egen trygghet och därmed ser en nytta med fordonsbesiktningen. Ju större den andel är som tänker på detta sätt, desto mindre blir problemet med marknadsmisslyckandet.

Det finns även en miljö- och klimataspekt som motiverar fordonsbesiktningen. Den handlar vissa maxnivåer på koldioxidutsläpp, buller och partikelutsläpp, vilket föranleder körförbud vid överträdelser. Det är dock oklart om denna aspekt står i paritet med kostnaderna för fordonsbesiktningen.

Även om fordonsbesiktningen är lagstadgad och av tradition känns naturlig, så kan det finnas skäl att diskutera om externaliteten (trafiksäkerhet) kan lösas med andra medel. Sverige har sedan 1929 en obligatorisk trafikförsäkring som gäller alla fordon.²⁶ Den syftar till att garantera ersättning för uppkomna skador i trafiken för tredje part, både person- och fordonsrelaterade.²⁷

Frågan blir då om dessa två lagar inte syftar till samma sak, dvs. att uppnå trafiksäkerhet. Låt oss leka med tanken att kravet på fordonsbesiktning slopades helt. Vad skulle då hända? Ett möjligt scenario är att försäkringsbolagen skulle kräva av försäkringstagaren att dennes bil är besiktad. Det är osannolikt att försäkringsbolagen skulle vara villiga att försäkra bilar som de inte har någon information om. Således kan samma situation som idag uppstå men att den drivs genom trafikförsäkringen och inte fordonsförordningen.

Man kan även konstatera att trafikförsäkringen till skillnad från fordonsbesiktningen även har bäring på förarbeteendet och inte bara fordonets tekniska egenskaper. Försäkringens effekt på förarbeteende är dock tudelat. Dels skyddar den tredje man från skador uppkomna av undermåligt körbeteende. Samtidigt ger den upphov till det klassiska försäkringsproblemet med *moral hazard*, där försäkringstagaren inte till fullo bär kostnaderna för sitt beteende och därmed kan ta högre risker i sitt körbeteende. Trafikförsäkringen kan konstateras ha en bredare ansats än kravet på fordonsbesiktningen, då den förstnämnde har bäring på både tekniska aspekter såväl som körbeteende.

Avsikten är inte att här förespråka ett avskaffande av den obligatoriska fordonsbesiktningen. Resonemangen pekar emellertid på de grundläggande överväganden som styr samhällets förhållningssätt till olycksrisker i trafiken. Resterande del av skriften bygger således på att fordonsbesiktningförordningen är motiverad.

5.2.2 Frågan reformen berör: Vem ska utföra tjänsten?

Under antagandet att obligatorisk fordonsbesiktning är motiverad, blir nästa fråga vem som ska utföra denna tjänst. Det är den fråga som reformen egentligen berör. Grunden för en sådan frågeställning formulerades av Williamson (1975) som *the make or buy decision*, dvs. ska ett företag köpa in produkter eller ska de framställa dem internt. Svaret ges lite förenklat av den lösning som minimerar verksamhetens transaktionskostnader.

Baserat på denna transaktionskostnadsteori, utvecklade Shleifer (1998) frågeställningen avseende vad det offentliga bör och inte bör göra. Frågan bygger på att det finns ett marknadsmisslyckande i botten, något som motiverar en offentlig intervention. Nästa fråga är om det är mest lämpligt att överlåta uppgiften till privat

²⁶ Trafikskadelag (1975:1410)

²⁷ I trafikförsäkringsutredningen (SOU 2009:96) fanns en ambition att lägga över mer ansvar för trafikskadade från den allmänna sjukförsäkringens till trafikförsäkringen men det har inte gått igenom fullt ut.

eller offentlig sektor. Generellt menar Shleifer att det privata överträffar det offentliga i detta arbete. Det beror främst på det privatans överlägsna förmåga att ta fram innovationer och åstadkomma kostnadseffektivitet. Shleifer listar dock ett antal situationer där offentlig produktion kan vara att föredra:

- När innovationspotentialen är relativt liten.
- När konkurrensen är dålig och konsumenternas möjligheter att byta leverantör är små.
- När möjligheten till kostnadsreduktioner går ut över icke kontrakterbar kvalitet.
- När det är svårt att sprida information om kvalitén i ett företags genomförande av verksamheten.

Dessa kriterier kan användas i bedömningen huruvida en marknad är lämplig för att avregleras, dvs. övergå från en situation med offentligt monopol till att introducera konkurrens. Kriterierna ovan kan uppfattas som otydliga men utgör en grund för diskussion om lämpligheten för avreglering.

Den första aspekten gällande innovationer handlar i sin enklaste form om nytänkande. I förarbetet till reformen gällande fordonsbesiktning poängteras också att en avreglerad marknad ska bidra till att ny kontrollmetodik utvecklas samt att ge valfrihet och anpassning till efterfrågan. Det senare kan primärt tolkas som förbättrad tillgänglighet i form av mer flexibla öppettider och mindre köer. Huruvida detta ska ses som att innovationspotentialen är hög är svårbedömt men potentialen för denna typ av bättre tillgänglighet var ett viktigt argument inför reformen.

Hinder för konkurrens kommer från inträdesbarriärer i form av ackreditering av verksamhet och personal samt olika krav på tillgänglighet i glesbygd och tekniska krav. Det handlar om att balansera krav för att säkerställa kvalitet mot möjligheten för fler företag att ta sig in på marknaden. I Finland bedöms utbildnings-, tillgänglighets- och tekniska krav som höga, vilket medför höga inträdesbarriärer. Danska och norska krav är lägre och fler nya aktörer har kunnat etablera sig. Angående den svenska reformen sägs i förarbetena att man vill underlätta för konkurrens genom att bl.a. inte inkludera geografiska krav på anläggningar (Ds 2009:3).

Kostnadsbesparingar som går ut över icke kontrakterbar kvalitet är den invändning mot reformen som uppfattas väga tyngst. Det grundar sig i att den som utför besiktningen har ett informationsövertag gentemot fordonsägaren. Eventuella brister i besiktningen är svåra att upptäcka för konsumenten, vilket kan utnyttjas för att inte leverera en fullgod tjänst. Tanken är att ackreditering av fordonsbesiktningen ska motverka detta. Det bör dock tilläggas att situationen innan reformen med enbart offentliga besiktare inte heller är någon garant för att informationsövertag inte utnyttjas.

Problem med att information inte sprids om företag som levererar en undermålig kvalitet kan inte bedömas föreligga i stor omfattning på denna marknad. Det finns inget som tyder på att företag som levererar undermåliga produkter inte konkurreras ut på sikt. Dock bör uppmärksammas att denna mekanism även verkar i omvänd riktning: Givet ett intresse bland konsumenterna av att få sitt fordon godkänt kan man tänka sig att företag sätter i system att låta fordon passera utan anmärkning och därmed locka till sig kunder. Det är emellertid en riskfylld strategi om det skulle visa sig att olyckor kan hänföras till en slarvig besiktning.

Shlieferers kriterier syftar till att ge en grund för att bedöma om reformer av denna typ ska genomföras. Analysapparaten är således framåtblickande. Utifrån de nu redovisade kriterierna är det inte mycket som talar emot en avreglering. Efter reformen av fordonsbesiktningen handlar det om att empiriskt utreda hur det faktiskt blev. För att göra detta avser nästa avsnitt att renodla positiva och negativa välfärdseffekter av reformen, som i förlängningen kan vägas mot varandra.

5.3 Principfrågor i uppföljningen av reformens konsekvenser

En potentiell nytta med av reformeringen av fordonsbesiktningen är ökad tillgänglighet. Den kan uppstå i tre former som är nära kopplade till varandra men ändå separerbara. Tillgängligheten kan förbättras genom mera flexibla öppningstider, med kortare väntetider tack vare ökad kapacitet och fler anläggningar och genom att öka den geografiska spridningen av anläggningar. De två sistnämnda diskuteras senare medan den första aspekten formaliseras. Formaliseringen underlättar att renodla de nyttor och förluster som uppstår av reformen, som sedan kan jämföras mot varandra.

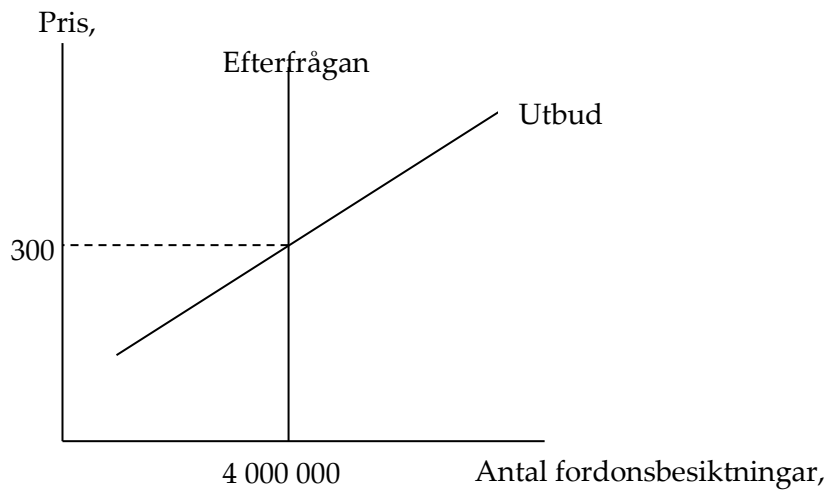
I ursprungsläget, innan reformen, reglerades både antalet besiktningar (q) och priset (p) enligt fordonsbesiktningsförordningen. I samråd med Ekonomistyrningsverket fastställde Transportstyrelsen priset för fordonsbesiktningar. Kvantiteten definierades av det lagstadgade kravet på när fordon skulle besiktas.²⁸ Figur 9 ger en förenklad beskrivning av marknaden innan reformen, där vi antar (det fiktiva) priset 300 kr och att det genomfördes 4 miljoner besiktningar årligen. Efterfrågan beskrivs här som oelastiskt eftersom alla fordon måste besiktas oavsett pris. Svensk Bilprovning antas i förliggande exempel vara ett vinstmaximerande företag.²⁹

I figur 9 beskrivs en situation där utbudet och efterfrågan möter varandra. Därmed görs ett antagande om att ansvarig myndighet, Transportstyrelsen, fastställer ett pris som sammanfaller med marginalkostnaden för att besikta ett fordon. Det medför att marknaden befinner sig i en effektiv lösning. Ett sådant antagande är inte nödvändigtvis realistiskt men låt oss tillsvidare anta det för att renodla analysen.

²⁸ Äldre fordon måste besiktas varje år men för nyare krävs vartannat år eller vart tredje år. Således sammanfaller inte antalet besiktningar med antal fordon.

²⁹ Det är inte helt orealistiskt då det har skett utdelningar till aktieägarna även om avkastningskravet varit otydligt, se fotnot 9.

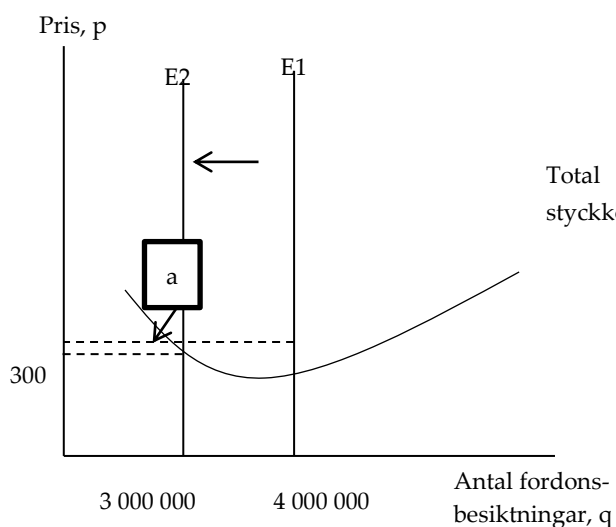
Figur 9 Fordonsbesiktningen innan reformen



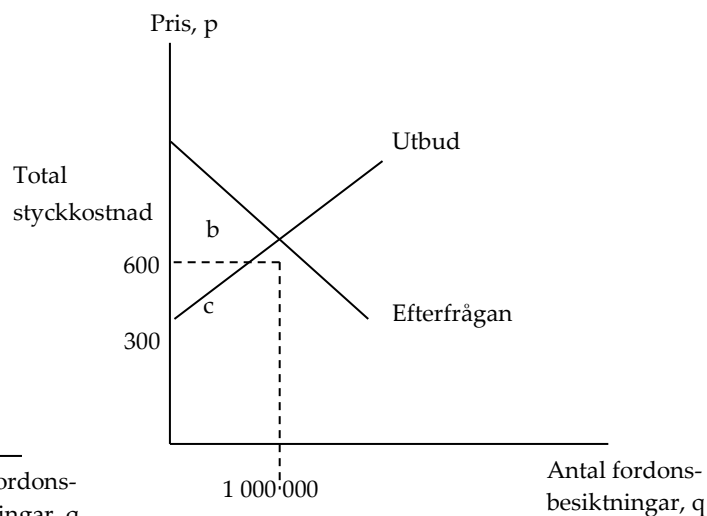
Vad händer då principiellt i detta scenario om reformen genomförs samtidigt som vi konstanthåller för alla andra förutsättningar? Antalet besiktningar förändras inte eftersom lagen inte förändrats i detta avseende. Däremot öppnas det upp för fler leverantörer som är fria att sätta vilket pris de vill. Hade Transportstyrelsen innan reformen uppfattat efterfrågan och utbudet korrekt och satt priset till 300 kronor, skulle ingenting hända utom ett ökande antal företag som erbjuder samma antal besiktningar.

Om man i stället tillåter fri prissättning och tror att det finns en tidigare undertryckt efterfrågan på mer flexibla fordonsbesiktningar skulle en "ny marknad" ta form. Det skulle då uppkomma en marknad för mer flexibla besiktningstider, där de med hög betalningsvilja skulle kunna besikta sina fordon på drop-in tider, helger, tidiga morgnar och sena kvällar. Kostnaden för sådana besiktningar på obekväma arbetstider kan antas vara högre pga. lönetillägg för personal och för att företagen måste få betalt för ställtiden. Den högre kostnaden skulle dock vägas upp mot den högre betalningsviljan för dessa tjänster (se figur 10b nedan). Samtidigt skulle efterfrågan på dagtidsbesiktning tillfredställas på samma sätt som tidigare om än med en mindre efterfrågan.

Figur 10a Dagtidbesiktningar



Figur 10b Flexibla besiktningar



Med detta resonemang resulterar reformen i en välfärdsvinst, där dagsbesiktningarna kompletteras med en marknad för flexibla besiktningstider som tillfredsställer kunder med hög betalningsvilja för detta. Således skulle ingen få det sämre samtidigt som några får det bättre, vilket indikerar att reformen är Pareto-sanktionerad.

Men finns det inga välfärdsförluster med reformen? En situation där detta kan uppstå är att produktionen karakteriseras av fallande styckkostnader (eller stor-driftfördelar). För att illustrera en sådan situation kan man anta att priset innan reformen, 300, var satt i enlighet med den lägsta totalstyckkostnaden för fordonsbesiktningen som också sammanfaller med 4 000 000 besiktningar, enligt figur 10a. Det som då händer när (exempelvis) 1 000 000 besiktningar "byter marknad" och efterfrågar dyrare men mer flexibla besiktningar (enligt figur 10b) är att efterfrågan på dagsbesiktningar minskar, vilket i en marknad med fallande styckkostnader i produktionen medför att priset på dessa tjänster kommer att öka.

Givet antagandet om fallande styckkostnader i produktionen måste välfärdsvinsterna i b och c från den nya marknaden (10b) jämföras med välfärdsförlusten a för konsumenterna som föredrar att besikta sin bil enligt de gamla premisserna men till ett högre pris.

Man kan också notera att välfärdsförlusten i figur 10a enbart uppkommer vid fallande styckkostnader i produktionen. Om priset höjs efter reformen pga att priset innan var för lågt så är även det en effektivitetsförbättring. Marknaden kommer då justera underskottet på besiktninganläggningar (dvs köer) genom att öka utbudet genom ett högre pris. En prishöjning av denna typ är således att betrakta som effektivitetsförbättring.

Ovanstående resonemang med fiktiva siffror ska ses som ett sätt att renodla välfärdsanalysen av reformen. Resultaten kan sammanfattas på följande sätt:

Välfärdsvinster kan uppstå i form av bättre tillgänglighet för (b) kunder med högre betalningsvilja och (c) företag som erbjuder dessa tjänster. De ska dock vägas mot (a) en tänkbar välfärdsförlust till följd av fallande styckkostnader i produktionen som medför ett högre pris för de tjänster (besiktningar på dagtid) som erbjuds också innan reformen.

Utöver tillgängligheten gällande tider kan man även tänka sig tillgänglighet gällande antalet anläggningar för att minska köer och geografiskt avstånd till besiktningens anläggningen. Vid prisregleringar, liksom den som fanns innan reformen, är det inte ovanligt att köer uppstår. Det beror på att priset satts för lågt och att efterfrågan överstiger vad som är lönt att producera till det reglerade priset.³⁰ Principiellt kan man även tänka sig att priset kan sättas för högt, vilket skulle medföra en överkapacitet.

Omfattningen på problemet med över- eller underkapacitet innan reformen är dåligt kartlagda i förarbetena. Det talas om problem med köer men ordentligt empiriskt underlag saknas. Oavsett detta, är reformen och introduktionen av konkurrens av godo, eftersom båda dessa problem på sikt skulle försvinna på en fri marknad. Därmed är frågan om tillgänglighet i form av antal anläggningar varken kontroversiell eller komplicerad.

En ytterligare aspekt av samma art är den geografiska tillgängligheten. Det beskrevs primärt som ett glesbygdproblem. Innan reformen fanns inga regler som stipulerade hur många stationer som skulle finnas eller vad de skulle ha för geografisk spridning. För detta förlitade sig Transportstyrelsen på att Svenskt Bilprovning vid det reglerade priset (320 sek) och ett avkastningskrav³¹ skulle tillfredsställa allmänhetens krav på geografisk spridning. År 2007, innan reformen, hade 97 procent av Sveriges fordonsägare mindre än 3 mil till närmsta fordonsbesiktning (McKinsey, 2007).

Hur den siffran förändras efter reformen har emellertid inte någon bäring för välfärdsanalysen. Det är att betrakta som en fördelningspolitisk fråga. Var priset satt för högt innan reformen och det fanns en underretablering kommer det finnas ett ekonomiskt intresse av att bygga fler anläggningar, vilket innebär 3 mils radie kommer minska. Det omvända gäller om priset innan reformen var för lågt och det fanns en överretablering, vilket medför att besiktningens anläggningarna spridning kommer minska. Det senare scenariot kan även framkomma om det är så att avkastningskravet på marknaden är högre än för Svensk Bilprovning under monopol. Kontentan är dock att denna utveckling inte är att se som en välfärdsförlust även om det kan finnas fördelningspolitiska aspekter i frågan.

³⁰ Ett klassiskt svenskt exempel är hyresrättsmarknaden i Stockholm med väldigt långa köer.

³¹ Avkastningskravet var tidigare väldigt oklart, där det dels gjorde gällande att företaget inte skulle gå med vinst över tid samtidigt som man år efter år gav utdelning till aktieägarna (se mer Riksrevisionen, 2007). Nuvarande avkastningskrav ligger på 15 procent av sysselsatt kapital (Bilprovningen, 2011).

En aspekt som däremot har bäring på välfärdseffekterna av reformen utöver tillgängligheten, och som bör lyftas i utvärderingen, är huruvida det förändrade regelverket fått konsekvenser för kvaliteten på fordonsbesiktningen. Till analysen ovan bör således kvalitetsaspekten tilläggas.

Ytterligare ett perspektiv att studera i framtiden är utvecklingen av kriterierna för ett trafiksäkert fordon. Givet att fordonstekniken ständigt utvecklas är det av vikt att följa vilka typ av fel som förorsakar olyckor. Denna typ av effektsamband är inte nödvändigtvis konstanta och bör följas kontinuerligt i fastställandet av kriterier för fordonsbesiktning.

5.4 Uppföljning av reformens välfärdseffekter

Den principiella beskrivningen av hur den aktuella marknaden fungerar ger en grund för att följa reformens välfärdseffekter. En heltäckande utvärdering av reformen kan dock kräva kompletterade deskriptiva mått för att följa upp eventuella fördelningspolitiska eller andra mål. Nedan följer först en genomgång hur man kan närma sig en utvärdering av välfärdseffekterna.

Uppgifterna om de tidiga effekterna av reformen baserar sig på Transportstyrelsen (2012). Rapporten är tydlig med att detta är en tidig uppföljning och undviker att dra allt för långtgående slutsatser.

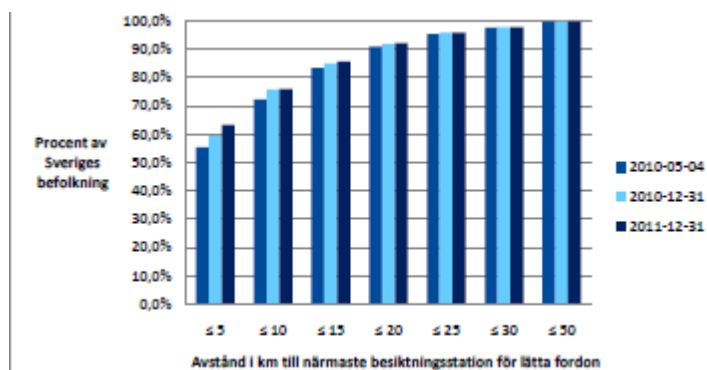
Ett centralt syfte med reformeringen av besiktningen var att öka tillgängligheten. Tillgänglighet i form av mer flexibla besiktningstider, dvs. före 07.00 och efter 18.00 på vardagar samt drop-in tider, har också ökat något i tätort. Däremot har man inte sett någon stor förändring av tillgänglighet under helger. Generellt bedöms de privata alternativen vara mer frekventa med drop-in tider medan Svensk Bilprovning har fler helgtider att erbjuda.

Antalet besiktningstationer har ökat från ca 190 till 255³² och det har tillkommit 5 nya aktörer på marknaden.³³ Den geografiska tillgängligheten för lätta fordon har inledningsvis efter reformen förbättrats något, speciellt i tätort, se figur 11. Transportstyrelsen menar emellertid att tillgången på utbildad och certifierad personal är en begränsande faktor för nyetablering.

³² Den senare siffran är tagen från Swedac per 2012-08-28

³³ De nya privata fordonsbesiktarna är Dekra, Carspect, Applus, Fordonsprovorna i Väst, YBB Ystad Bilbesiktning

Figur 11 Geografisk tillgänglighet fordonsbesiktning



Källa: Transportstyrelsen (2012).

Beträffande priser ser Transportstyrelsen (2012) ingen större förändring. Från det senaste priset innan reformen på 320 kronor för lätt personbil ligger priserna idag i ett intervall mellan 295-420 kronor. Baserat på uppgifter från hemsidor kan ses att de företag som erbjuder drop-in priser i vissa fall prissätter dessa tider lite högre. Någon generell bild att priserna skulle vara högre för tidiga, senare eller helg tider framkommer inte. Viss skillnad finns i priser geografiskt, dock har inget samband kunnat utredas.

En eventuell välfärdsvinst av förbättrad tillgänglighet genom flexibla besiktningstider kan inte bedömmas vara stor, då dessa tjänster inte tycks tagit fart i någon större omfattning. Det medför även att välfärdsförlusten från mindre dagbesiktningar till ett högre pris också utgår.

Däremot uppkommer positiva välfärdseffekter i form av den enda markanta förbättringen på marknaden, dvs. tillkomsten av fler besiktninganläggningar. Det återstår dock att se om det högre antalet besiktninganläggningar är bestående.

Frågan om kontrollen av kvaliteten på besiktningarna har Transportstyrelsen närmast sig genom att utföra tillsyner av besiktningstationerna. Under 2011 gjordes 55 tillsynsbesiktningar och man drog slutsatsen att de nya företag som utför besiktningar av lätta fordon upprätthåller samma kvalitet som AB Svensk Bilprovning. Därmed ger de tidiga observationerna en indikator på att det välfärdseffekterna av reformen sannolikt inte förändrats.

Utöver välfärdseffekterna kan det finnas ytterligare mål med en reform. Många av de mål som uttrycktes för reformeringen av fordonsbesiktningen införlivas i välfärdsanalysen. Målen om kostnadseffektivitet, priser, tillgänglighet och valfrihet är en del av detta.

Det fördelningspolitiska målet med bibehållen geografisk spridning tycks ha uppfyllts initialt. Av figur 11 ovan kan konstateras att några större negativa fördelningseffekter för glesbygden av sämre geografisk spridning inte kan utrönas.

Sysselsättningsmålet som inte är lika tydligt uttalat, och till viss del motsägelsefullt, är inte införlivat i Transportstyrelsens uppföljning.

5.5 Slutsatser

Om de tidiga konsekvenserna på marknaden för fordonsbesiktningar efter reformen är bestående, kan reformen betraktas som lyckad. Även om inte mycket hänt vare sig pris, tillgänglighet eller kvalitet på besiktning ökar den avreglerade marknaden sannolikheten för effektiv allokering av resurser (dvs. inga dödviktsförluster) samt en större option för innovationer. Marknaden kan emellertid ännu inte sägas ha stabiliserats och därför är det inte möjligt att dra säkra slutsatser om huruvida reformen varit lyckad.

För att i framtiden komma fram till ett svar på detta är den samhällsekonomiska välfärdsanalysen ett viktigt verktyg. Två viktiga aspekter att följa består av huruvida en eventuell prishöjning på "dagsbesiktningar" – dvs. de tjänster som erbjuds innan reformen – är drivna av förlorade stordriftfördelar samt om kvaliteten på besiktningsverksamheten har försämrats och dess inverkan den svenska fordonsparken. Dessa två aspekter kan utgöra välfärdsförluster och bör således följas. Därutöver kan det vara av intresse, ur ett fördelningspolitiskt perspektiv, att följa utvecklingen av den geografiska spridningen gällande besiktningsanläggningar.

En större frågeställning att gå vidare med berör möjligheterna att internalisera marknadsmisslyckandet beträffande trafiksäkerhet med trafikförsäkringen.

6 Sammanfattande observationer

Avsikten är att i denna sammanfattning presentera några övergripande observationer från genomgången av regelförändringar på fyra delmarknader, dvs. inrikesflyg, taxi, kommersiell persontrafik på järnväg och fordonsbesiktning.

6.1 Inrikesflyg³⁴

Marknaden för inrikesflyg regelreformerades i juli 1992 med avsikt att öka konkurrensen och sänka biljettpiserna. Ett annat motiv som angavs i regeringens proposition (1991/92:100) var att förbereda den svenska flygbranschen på den konkurrens som EU:s regelreformer skulle innebära. Förändringarna innebar att SAS och Linjeflygs företrädesrätt på marknaden försvann. Samtidigt togs den prisreglering bort som hade knutit prisutvecklingen till den generella utvecklingen av konsumentpriser. Regelverket innehöll också krav på SAS och Linjeflyg att bedriva trafik på vissa linjer med ett förhållandevis svagt resandeunderlag. 1997 blev det också möjligt för utländska aktörer att bedriva inrikestrafik i Sverige.

I de olika studier som genomförts av inrikesflygets utveckling har utbudet främst följts upp i form av antal avgångar per vecka. I vissa fall har även antalet flyglinjer studerats. Sammantaget går det att se en utbudsökning mellan 1992 och 2002 medan antalet avgångar har minskat under perioden 2002-2012.

Ett motiv bakom regelreformereringen var att öka konkurrensen mellan flygbolag. Konkurrensen var otillräcklig under de första åren efter marknadsöppningen och SAS kunde då utnyttja sin starka ställning. Under 2000-talet har emellertid betydande förändringar skett och antalet flygbolag som bedriver reguljärt inrikesflyg har ökat. Lågprisflyget har ökat sina marknadsandelar och nya flygbolagskonstruktioner såsom flygorganisatörer har gjort entré på den svenska inrikesflygmarknaden. Det har även blivit vanligare med flygbolag som hyr ut flygplan och besättning åt andra flygbolag, så kallad *wet lease*, vars syfte ofta är att lösa tillfälliga kapacitetsbehov.

Fram till 1990 hade resandet med inrikesflyg ökat kontinuerligt under en följd av år och nådde en toppnotering på 8,7 miljoner passagerare. Den ekonomiska krisen bidrog till att efterfrågan på flygresor sjönk under början på 1990-talet, men även en momsökning på persontransporter och införandet av X2000 bidrog till en negativ resandeutveckling för flyget. Den nedåtgående trenden fortsatte fram till 1996 då antalet passagerare ökade under ett antal år för att sedan minska till följd av terrorattackerna den 11 september 2001. Efter en viss återhämtning kom nästa stora nedgång hösten 2008 som hänger samman med konjunkturedgången som drabbade

³⁴ Missvisande uppgifter för prisutveckling inrikesflyg, se tillrättsläggande sidan 4.

världsekonomin. 1990 års toppnotering har inte återuppnåtts utan i stället är antalet resenärer 2011 ca 7 miljoner per år.

SCBs prisindex visar att från 1980 fram till och med 1990 låg biljettpriserna för privatresenärer relativt konstant i förhållande till konsumentprisindex, vilket också var syftet med den tidigare regleringen. De närmaste åren efter regelreformeringsen uppvisade biljettpriserna en större variation men har sedan mitten på 1990-talet haft en stadig uppgång. Även motsvarande statistik för affärsresenärer, som endast är tillgänglig för åren 1996 till 2003, uppvisar en ökning av priser i reala termer. Parallellt med prisökningarna har floran av rabatter ökat.

Regelförändringarna har således inneburit en viss ökning av konkurrensen men utan att åtföljas av sänkta biljettpriser. En delförklaring till prisökningarna kan vara att den tidigare prisregleringen orsakade ett efterfrågeöverskott som efter reformeringen drev upp biljettpriset mot en jämvikt.

Marknadsöppningen innebar också att de möjligheterna att korssubventionera olönsamma förbindelser försvann. Genom att konkurrenter fick möjligheter att etablera trafik på de förbindelser som tidigare hade genererat ett överskott finns inte längre möjlighet att på detta sätt hålla olönsam trafik under armarna.³⁵

Det ligger nära till hands att se öppningen av marknaden för inrikesflyg som ett misslyckande, framför allt till följd av de betydande prisökningar som inträffat. Det är emellertid inte uppenbart hur utvecklingen skulle ha sett ut om det ursprungliga regelverket funnits kvar. Ett antal yttre förändringar har således inträffat som hade inneburit att marknaden oavsett regelverk hade fått ekonomiska problem. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 6.3 nedan.

6.2 Taxi

Den 1 juli 1990 avreglerades taximarknaden, något som bland annat innebar fri etableringsrätt under förutsättning av att vissa grundläggande krav på taxiförarlegitimation etc. uppfylldes. Också prissättningen av taxitjänster släpptes fri. I proposition 1987/88:50 och 1987/88:78 formulerades följande mål för regelreformeringsen:

- Öka taxis förutsättningar till en bättre service och tillgänglighet både geografiskt och över dygnet.
- Öka konkurrensen med rimliga priser.
- Effektivisera uppdrags- och beställarverksamheten.
- Pressa priserna för den offentliga upphandlingen av taxiresor, dvs. färdtjänst, skolskjutsar och dylikt.

³⁵ Intäkter från trafik på en förbindelse som inte bär sina egna kostnader men som bidrar till intäkterna på anslutande förbindelser kan innebära att viss trafik med dåligt underlag också fortsättningsvis behåller en förbindelse. Det är emellertid då inte längre frågan om korssubventionering i begreppets egentliga bemärkelse.

De utvärderingar som genomförts visar att priset på privata taxiresor har stigit mer än KPI efter regelreformen. Den genomsnittliga årliga prisökningen 1990-2007 ligger på nästan 4 procent, att jämföra med en årlig KPI-ökning på 2 procent för samma period. Antalet taxibilar har under samma period, justerat för befolkningsökningen, ökat med 22 procent.

Produkten taxiresa har emellertid förändrats, främst genom minskade väntetider, vilket har ett värde för konsumenterna. Samtidigt har produktiviteten på taximarknaden minskat, vilket i stor omfattning är ett direkt resultat av fler bilar i trafik. Inga bedömningar har genomförts av de samlade effekterna av minskad produktivitet, ökade priser och bättre tillgänglighet. Med tanke på att den kategori resenärer som använder taxi torde ha stor onyttan av att tvingas vänta lång tid talar ändå mycket för att netto nyttan är positiv.

För samhällsbetalda resor har priset stigit mindre än för privatresor, vilket kan vara ett tecken på att konsumentmakten kan utnyttjas bättre vid upphandlingar än vid köp av enstaka resor. Möjligen har kvaliteten på färdtjänstresor, i form av ökade krav på samåkning och förbeställning, minskat. Nya tjänstekoncept och innovationer som är till gagn för konsumenterna har uppkommit. Dock anser flera utvärderare att det nytänkande som förutsågs i förarbetena inför regelreformen i huvudsak har uteblivit.

Indikationer finns på ökad brottslighet inom taxinäringen efter regelreformen, vilket bland annat yttrar sig i oredovisade intäkter. Kontrollinstanser som bedriver tillsyn och ser till att konkurrensen inte snedvrids är viktiga och flertalet utvärderingar pekar på att en myndighet borde ha huvudansvaret för denna tillsyn. Numera är Transportstyrelsen tillsynsmyndighet för taxitrafiken.

6.3 En öppnad marknad för järnvägstrafik

Förändringarna i den svenska järnvägssektorn inleddes 1988 i och med att SJs banavdelning ombildades till Banverket. Syftet var att få bättre kontroll över SJs återkommande problem med ekonomiska underskott. Detta kunde åstadkommas genom att ge Banverket ansvar för att förvalta infrastrukturen med huvudsaklig finansiering från statsbudgeten medan SJ skulle bedriva trafik på kommersiella villkor. Trafikhuvudmännen tilldelades 1990 ansvaret för den regionala trafik som var samhällsekonomiskt men inte företagsekonomiskt motiverad. Efter upphandling i konkurrens slöts samma år ett första avtal i Småland med en privat operatör. Godstrafiken avreglerades 1996.

I proposition 2008/09:176 föreslog regeringen att marknaden för personresande på järnväg skulle öppnas helt, vilket innebar att även de sträckor där SJ AB bedriver trafik på kommersiella villkor skulle öppnas för nyetablering. I praktiken kunde trafiken påbörjas i december 2011. Propositionens ambition var att skapa en större

dynamik på marknaden; att konkurrensen skulle medföra ett ökat och mer diversifierat utbud; samt prispress och därmed ett ökat resande.

Propositionen kan ses mot bakgrund av att priset för att åka tåg reallt ökat under en följd av år, både i den samhällsköpta och den kommersiella trafiken. Trots detta har antalet resenärer ökat, framför allt med pendeltåg. Utvecklingen i järnvägssektorn innebär därmed att den andel av persontrafiken som bedrivs på kommersiella villkor minskar. I stället omfattar den samhällsköpta trafiken snart hälften av all persontrafik i landet.

Den korta tid som gått sedan marknadsöppningen har inte inneburit mer än en marginell ökning av antalet avgångar och av nya företag. Det är också för tidigt att uttala sig om konsekvenserna för antalet resenärer och för prisnivån.

Det är också uppenbart att det finns ett antal kvarstående hinder för att etablera en fungerande konkurrens. Det finns således i nuläget inga möjligheter för en operatör att få garantier för att kunna säkerställa en möjlighet att bedriva trafik under ett antal år i framtiden. Detta, i kombination med att det är dyrt att köpa ny rullande materiel och att det saknas en fungerande andrahandsmarknad för lok och vagnar, kan verka avskräckande för den som överväger nyetablering. Av dessa och av ytterligare skäl är förutsättningarna för att etablera en fungerande konkurrens under de närmaste åren begränsad.

6.4 Fordonsbesiktning

Den 1 juni 2010 reformerades marknaden för fordonsbesiktning genom att privata företag tilläts erbjuda sådana tjänster. I reformens förarbeten sägs målen vara att främja ett rationellt och kostnadseffektivt besiktningsförfarande, att bidra till utveckling av ny kontrollmetodik, att bidra till rimliga priser för besiktningstjänster, att tillgängligheten till besiktningsmöjligheter även fortsättningsvis ska vara god i hela landet samt att ge kunderna valfrihet och möjlighet att påverka serviceutbudet.

Marknaden har ännu inte genomgått några stora förändringar. Tillgängligheten har förbättrats något genom att fler besiktningsanläggningar öppnats men varken pris, geografisk spridning, flexibilitet vad avser besiktningstider eller kvaliteten på besiktningsarna har förändrats.

I genomgången förs också en diskussion kring alternativa former för organisation av marknaden för fordonsbesiktning under förutsättning av att en obligatorisk fordonsbesiktning är motiverad. De potentiella välfärdsförlusterna av reformen är att priserna skulle kunna höjas till följd av förlorade stordriftfördelar i produktionen. Det finns också en principdiskussion om konsekvenserna för kvalitén på besiktningsverksamheten med tanke på att det kan finnas ett egenintresse för företaget att "vara snäll" mot sina kunder för att öka sannolikheten för att de kommer åter

till samma station. Eventuella försämringar av den geografiska spridningen av stationer är att betrakta som en fördelningspolitisk effekt.

7 Framtiden

Det har inte funnits utrymme att inom ramen för detta uppdrag genomföra egna, nya studier av konsekvenserna av de fem regelförändringar som studerats. Det mesta av de studier på området som genomförts avser uppföljningar av det som går att följa upp, vilket normalt är prisutvecklingen. Den underliggande frågan är emellertid vilka samlade konsekvenser en specifik regelförändring fått och också – som inledningsvis noterades – om avregleringens samlade konsekvenser har bidragit till en mer effektiv användning av landets resurser. Det finns emellertid skäl att problematisera möjligheterna att förhålla sig till den senare frågan. I synnerhet när man studerar utbuds- och prisutveckling under längre tidsperioder är det uppenbart att en mängd förhållanden förändrats utöver den regelförändring som står i fokus för intresset.

Genomgången har visat att inrikesflygets utveckling i flera avseenden gått i felaktig riktning, inte minst till följd av prisökningarna. Den idag mest relevanta frågan torde vara om det går att se exempel på marknadsmisslyckanden som skulle kunna förklara denna utveckling. I frånvaro av sådana problem talar mycket för att utvecklingen inte i första hand kan kopplas till regelförändringarna.

Det finns också skäl att diskutera vad som kan känneteckna en lyckad respektive en misslyckad regleringsreform. En politisk reform måste självklart bedömas mot de uttalade politiska målen. Men en sådan utvärdering, i synnerhet av transportreformer i Sverige, bör också bedömas från en samhällsekonomisk utgångspunkt eftersom detta ligger till grund för den politik som förs i sektorn. Med denna norm är en reform lyckad om den leder till ökad välfärd och avsedda fördelningseffekter och tvärtom misslyckad om den inte gör det.

En uppföljning av utvecklingen på taximarknaden illustrerar de problem en utvärderare ställs inför. Statistiken visar att priserna för privata kunder ökat, något som rimligen innebär en minskad konsumentnytta. Men samtidigt har väntetiderna, i synnerhet i högbelastningsperioder, minskat väsentligt. Detta kan innebära betydande fördelar för dessa resenärer. Trots att dessa vinster, åtminstone approximativt, skulle kunna ha uppskattats, har inga sådana analyser publicerats. Därmed blir det också svårt att kvantifiera reformens nettoeffekter.

På två delmarknader är det ännu för tidigt att tala om några egentliga konsekvenser av det nya regelverket. Detta är särskilt uppenbart vad gäller marknaden för besiktningstjänster där regeringen är i full färd med att också sälja delar av den tidigare monopolisten, Svensk Bilprovning.

Marknaden för inrikes tågtrafik har varit öppen för trafik under något längre tid utan att några betydande förändringar inträffat. Regelreformerna har emellertid gjort det uppenbart att möjligheten att påbörja konkurrerande trafik fortfarande kan bromsas av branschens huvudproblem, dvs. att järnvägstrafik till följd av kon-

kurens med andra trafikslag har stora lönsamhetsproblem. Till detta kommer inträdesbarriärer som också är väl kända och som också behandlats i de utredningar som föregick regelförändringarna. Det politiska beslutet om att öppna marknaden innehöll emellertid inga åtgärder för att begränsa dessa problem och marknadsöppningen har ännu inte visat sig tillräcklig för att i praktiken etablera konkurrens. Det är emellertid inte uppenbart om detta beror på kvarstående inträdeshinder eller på en bransch med svag intjäningsförmåga.

Järnvägsexemplet illustrerar också att regelförändringarna skapat ett växande behov av offentlig tillsyn. Skälet är, som redan noterats, att de aktuella marknaderna fortfarande saknar de kännetecken som krävs för att etablera konkurrens. Tillsynsbegreppet har traditionellt i Sverige inneburit att en myndighet har "bokat av" paragrafer i en lag eller förordning. Det företag som klarat av sådana krav har också rätt att bedriva den aktuella typen av verksamhet.

För att utöva tillsyn över en marknad krävs emellertid att myndigheten förfogar över kompletterande kunskaper. Detta avser behovet av att förstå hur företag och marknader fungerar. Vad krävs för att ett företag ska vilja investera och etablera ny verksamhet? Under vilka förutsättningar är en marknadsdominants agerande acceptabelt respektive uttryck för ett sätt att vilja begränsa konkurrensen? Hur får man tillgång till information för att registrera hur efterfrågan, priser och inte minst kvalitén på verksamheten utvecklas? Sådana generella kunskaper måste kompletteras med en förståelse av de förutsättningar som tidigare inneburit att marknaden i fråga reglerats. Den återkommande uppgiften består i att kunna identifiera dessa egenskaper och att kunna följa vilka (eventuella) problem dessa ger upphov till på den marknad som är öppen för etablering.

En avreglerad marknad som inte utvecklas på det sätt som de ursprungliga regelförändringarna avsåg kan kräva att reglerna förändras ytterligare. Detta ligger normalt inte inom ramen för det mandat som en tillsynsmyndighet förfogar över. Däremot kan en sådan myndighet, genom att följa utvecklingen vid behov göra regeringen uppmärksam på en utveckling som kan uppfattas som problematisk.

De myndigheter i varje land som har till uppgift att följa utvecklingen på konkurrensområdet har i flertalet fall övervakat marknader med ett större eller mindre antal privata företag. Flera av de marknader som här är aktuella kännetecknas emellertid av en dominerande aktör som ägs av staten eller som till och med utgör en statlig myndighet. Transportstyrelsen utövar således tillsyn bland annat över Trafikverket och Swedavia, PTS granskar en marknad där offentligt ägda Telia-Sonera är dominerande aktör och på en angränsande marknad har Energimarknadsinspektionen bland annat till uppgift att utöva tillsyn över Svenska Kraftnät. Det är därför oklart om tillsynsfunktionen i Sverige kommer att kunna arbeta med samma självständighet som den tradition som sedan länge funnits i anglo-saxiska länder.

Referenser

Bergman, M (2002). *Lärobok för regelnissar – En ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar*. Departementsserien (Ds) 2002:21.

Bergman, M. (1996). *Avregleringen av inrikesflyget*. Konkurrensverkets rapportserie 1996:1.

Bilprovningen (2011) *Årsredovisning 2011*.

DS 1994:53 *Motiv för offentliga åtaganden*

DS 2009:3 *Fordonsbesiktning*.

Hanspers, K och Hensvik, L (2011) *Konkurrens och sysselsättning – en empirisk studie av fem marknader*, IFAU Rapport 2011:12.

Järnvägslagen (SFS 2004:519)

Konkurrensverket (1996). *Konkurrens på avreglerade marknader*, Konkurrensverket 1996:4.

Konkurrensverket (2003). *Smakar det så kostar det – En utredning med fokus på flygbonusprogram*, Konkurrensverkets rapportserie 2003:1.

Konkurrensverket (2004). *Monopolmarknader i förändring*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:3.

Konkurrensverket (2007) *Konkurrensen i Sverige 2007*, Konkurrensverket 2007:4.

Lind, H. och Sonnegård, J. (1992) *Effekter av konkurrens på taximarknaden: En empirisk studie*, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Lind, H. och Wigren, A. (1993a) *Varför blev "avregleringen" av taxi bara en halv framgång?*, Ekonomisk Debatt, årg. 21, nr 6.

Lind, H. och Wigren, A. (1993b) *Ordning på taximarknaden – var god dröj!*, SNS Förlag, Stockholm.

Luftfartstyrelsen (2006). *Flygbolagssamarbete i Sverige. En översikt av några samarbetsformers användning och framtid*. Luftfartsstyrelsens rapport 2005:8. Januari 2006

Luftfartstyrelsen (2007). *Nya Företagsformer. Nya aktörer och strategier på flygmarknaden*. Rapport 2007:10

Luftfartsverket (1994). *Inrikesflygets avreglering – tvåårigt perspektiv*. P-rapport 2/94. Luftfartspolitiska avdelningen.

Luftfartsverket (2001). *Inrikesflygets marknadsförutsättningar – åtgärder för att förbättra konkurrensen*. Rapport 2001:6, Norrköping.

Luftfartsverket (2002a). *Destinationsutbud – Första och andra kvartalet 2002*. Luftfart och samhälle 2002:2

Luftfartsverket (2002b). *"Flygbolag" som inte flyger. Flygreseorganisatörer – en ny företeelse på flygmarknaden*. Luftfartsverket, Luftfart och samhälle. Rapport 2002:10

McKinsey (2007) *Översyn av fordonsbesiktningensmarknaden i Sverige*. Redovisning av uppdrag N2007/8048/TR

New York: Free Press.

Nilsson, J-E., R- Pyddoke, S. Hultén, G- Alexandersson (2013). The Liberalization of Railway Passenger Transport in Sweden. Forthcoming in Journal of Transport Economics and Policy

Nutek (1996) *Avregleringen av taximarknaden – en analys av regionala effekter*, NUTEK R 1996:67.

Nutek (1997). *Inrikesflyget efter avregleringen. En analys av regionala effekter*. R 1997:24.

Nutek (2007) *Effekter av avreglering och konkurrensutsättning. Med fokus på vård- och omsorgssektorn*, NUTEK R 2007:23.

Proposition 1987/88:50 *Om trafikpolitiken inför 1990-talet*.

Proposition 1987/88:50, *Trafikpolitiken inför 1990-talet*

Proposition 1987/88:78 *Om avreglering av yrkestrafiken*.

Proposition 1991/92:130, *Ökad konkurrens inom den kollektiva trafiken*.

Proposition 1994/95:72, *Omprövning av beslutet om avreglering av järnvägstrafiken*.

Proposition 1995/96:92, *Nya förutsättningar för järnvägstrafiken*

Proposition 2009/10:32 *Fordonsbesiktning*.

Pydokke R, (2012), Inträdeshinder och flaskhalsar för en öppen marknad för persontransporter på järnväg, Centre for Transport Studies, CTS Working Paper 2012:6

Regelutredningen (2005) *Regelreformer, regler och marknader*, SOU 2005:4.

Regeringens proposition 1987/88:50. Om trafikpolitiken inför 1990-talet.

Regeringens proposition 1990/91:87. Om näringspolitik för tillväxt.

Regeringens proposition 1991/92:100. Med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93.

Regeringens proposition 1997/98:56. Transportpolitik för en hållbar utveckling.

Regeringens proposition 2005/06:160. Moderna transporter.

Riksrevisionen (2007) *Bilprovningen och tillgängligheten - Granskning av ett samhällsuppdrag*. RiR 2007:18

SCB (2008) *Taxinäringen i tiden*, I Fokus på näringsliv och arbetsmarknad våren 2008, SCB.

SCB (2012). Konsumentprisindex, Nettoprisindex, Harmoniserat index för konsumentpriser 2012. PR0101. Beskrivning av statistiken 2012-02-16.

Shleifer, A (1998) *State versus Private Ownership* Journal of Economic Perspectives 12, no. 4133-150.

SOU 1990:58 (1990). Konkurrens i inrikesflyget. Delbetänkande av konkurrenskommittén, Stockholm 1990.

SOU 2005:4 (2005). Liberalisering, regler och marknader. Betänkande av Regelutredningen, Stockholm 2005.

SOU 2005:4, Liberalisering, regler och marknader

SOU 2006:113 *Öppna system för provning och kontroll - en utvärdering*

SOU 2008:92, Konkurrens på spåret

SOU 2009:96 *En utvidgad trafikförsäkring*

SOU 2012:27 (2012). Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. Betänkande av Flygtrafiktjänstutredningen. Stockholm 2012.

Statskontoret (2004) *Avregleringen av sex marknader. Mål, medel och resultat*, I bilagor till SOU 2005:4, Statskontoret 2004:28.

Statskontoret (2004). *Avreglering av sex marknader. Del II, Kartläggningar*. 2004:28A.

Statskontoret (2010), *Avreglering av järnvägsmarknaden*

Statskontoret (2012) *Utvärderingar av om- och avregleringar – En kartläggning*, Statskontoret 2012:10.

Statskontoret (2012). *Utvärderingar av om- och avregleringar – En kartläggning*.

Trafikanalys (2011), *RVU Sverige - den nationella resvaneundersökningen 2011*

Trafikanalys (2012). *Luffart 2010. Statistik 2011:6*.

Trafikanalys (2012). *Luffart 2011. Tabellverk*.

Trafikverket (2011), *Höjda banavgifter och deras effekter i ett trafikslagsövergripande perspektiv*, Publikation 2011:080

Trafikverket (2011). *Trafikverkets årsredovisning 2011*.

Trafikverket (2012), *Trafikverkets årsredovisning 2011*.

Transportstyrelsen (2009). *Inrikesflygets förändringar – trender och behov*.

Transportstyrelsen (2010), *Branschanalys av järnvägsföretag 2008-2009*

Transportstyrelsen (2010a). *Flygtendenser. Tema Svenskt flyg100 år. Statistik, analys och information från transportstyrelsen. 02/2010*.

Transportstyrelsen (2010b). *Planerat utbud i linjefart på svenska flygplatser. Vecka 3 2010*

Transportstyrelsen (2012) *Fordonsbesiktningsverksamheten 2011*.

Transportstyrelsen (2012), *Nyckeltalsanalys för järnvägsföretag 2010*,

Transportstyrelsen (2012). *Planerat utbud i linjefart på svenska flygplatser. Januari +2012*.

Williamson, O.E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*.



Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se