

# NY ENGELSK TRANSPORTPOLITIK



År 1970 var ett märkesår i engelsk transportpolitik. För lastbilstransporternas del genomfördes då radikala förändringar i det regleringssystem som gällt alltsedan 1930-talet.

Bland nyheterna kan nämnas att all behovsprövning och all kvantitativ etableringskontroll slopades.

Vidare försvann den traditionella gränslinjen mellan firmabilar och yrkesmässig trafik.

Samtidigt som de konkurrensbegränsande bestämmelserna avskaffades, skärptes trafiksäkerhetskraven och de kontroller som det nya systemet innehåller har som enda mål: att höja trafiksäkerheten.

Det nya licenssystemet för lastbilstransporter är ur svensk synvinkel det kanske intressantaste inslaget i den nya engelska transportpolitiken, säger till ic Lars Krütz, Industriens Utredningsinstitut, och den följande framställningen behandlar därför i huvudsak detta. Först kommer emellertid de delar av 1968 års Transport Act som gäller de nationaliserade åkeriföretagen samt British Railways att beröras. Däremot tas andra viktiga avsnitt inte upp, som den kollektiva trafiken i storstadsområdena och förares arbets- och vilotider i landsvägstrafiken.

## DE NATIONALISERADE ÅKERIFÖRETAGEN

Den nationaliseringsväg inom näringslivet som följde efter Labours stora valseger år 1947 berörde även åkerinäringen, och år 1951 hade inte mindre än cirka 41 000 lastbilar överförts i statlig ägo. Dessa var huvudsakligen sysselsatta i fjärrtrafik.

Efter det att de konservativa kommit till makten sistnämnda år genomfördes en denationalisering, dock inte fullständig. År 1956 fanns cirka 16 000 bilar kvar inom det statliga åkeriföretaget British Road Services.

Genom 1962 års Transport Act skedde en viktig omorganisation av de statliga transportföretagen och British Road Services gick in under det nybildade Transport Holding Company. Beslutsfattandet decentraliserades, på verksamheten ställdes kravet att den skulle gå ihop och det betonades att de statliga företagen skulle arbeta fritt på transportmarknaderna i konkurrens med andra företag.

Under en kommersiellt skicklig ledning skaffade sig också British Road Services med åren en god ställning inom engelskt transportväsende. Rörelsen har inte bara gått ihop utan även lämnat viss avkastning på investerat kapital; under tioårsperioden 1959—68 uppgick denna till i genomsnitt 7 à 8 procent per år.

De nationaliserade företagens funktion och ställning på transportmarknaderna var under 1950- och 1960-talen ofta föremål för livlig diskussion.

Förställdandet hade inte lett till den "samordning" av olika transportmedel som föresvävat många, särskilt inom Labour. British Road Services konkurrerade i stället på många marknader med British Railways.

Järnvägarnas växande underskott utgjorde det centrala problemet och för många syntes det föga rationellt att British Railways hade att möta konkurrens inte bara från privata åkerier utan även från "de egna" inom den statliga företagssektorn.

Redan innan Labortpartiet kom till makten 1964 hade det bundit sig till att genomföra radikala förändringar av de konservativa transportpolitiken. I två värböcker, "Transport Policy" (1966) och "The Transport of Freight" (1967) skisserades huvuddragen i den nya transportpolitiken, som bland annat skulle gå ut på att begränsa konkurrensen mellan de statliga transportföretagen och integrera verksamheten inom British Railways med den inom British Road Services.

## National Freight Corporation

I 1967 års Transport Bill lade regeringen fram förslag om hur denna samordning rent konkret skulle utformas. Genom parlamentsbeslutet 1968 bildades ett nytt statligt transportföretag, National Freight Corporation (NFC) som började sin verksamhet den 1 januari 1969.

NFC är organiserat som ett holdingbolag i spetsen för ett femtiotal transportföretag, som tidigare ingick i det gamla Transport Holding Company eller i British Railways. För hämtning och distribution av styckegods hade British Railways en omfattande rörelse och en stor egen lastbilspark. Denna överfördes nu till NFC under namnet National Carriers Ltd (NCL). Från British Railways överlogs vidare det kommersiella ansvaret för containertrafiken, för vilken ett nytt bolag, Freightliners Ltd, bildades. British Railways fick dock ett betydande ägarintresse (49 procent) i detta företag.

## Landsvägstransporterna dominerar

Containertrafiken utgör smalleddet en ringa del av NFC:s rörelse. Av en total omsättning på ca 180 miljoner pund år 1969 svarade Freightliners Ltd för bara ca 13 miljoner. NFC är till helt dominerande del ett landsvägstransportföretag, där kärnan utgörs av de företag som ingår i British Road Services. År 1969 hade NFC 29 000 lastbilar, varav ca 13 000 var sysselsatta i allmän åkerirörelse, ca 14 000 med styckegodsfordring (NCL) och ca 2 000 med specialtransporter. Totala antalet anställda uppgick samma år till ca 66 000.

## Statligt bidrag

NFC:s första bokslut redovisade ett underskott på knappt 2 miljoner pund. De rörelsegrenar som övertogs från Transport Holding Company drevs dock med vinst. Förlusterna härrörde helt från de få järnvägsägda delarna, främst NCL, som 1969 hade ett underskott på ca 15 miljoner pund. Att styckegodsfordringen skulle ge förluster försvågs i 1968 års Act, som

fastställdes att NCL under en femårig övergångstid skulle få ett direkt bidrag från staten på totalt 60 miljoner pund; för första verksamhetsåret fixerades bidraget till 17 miljoner pund.

#### Överkapacitet för stycke gods

Den viktigaste uppgiften för det nybildade NFC är att rationalisera hanteringen av smågodset och försöka få NCL att gå ihop, senast 1974, då de statliga subventionerna upphör.

På stycke godsmarknaden finns det en betydande överkapacitet, och redan inom NFC är det en överlappning mellan NCL och BRS Parcels Ltd. Därtill kommer att British Railways fortfarande har expresspaketservice med persontåg. Inom NFC kommer rationaliseringarna troligen att inriktas på en drastisk reduktion av antalet godscentraler och fordon och därmed antalet sysselsatta.

Det är vidare tänkbart att man låter NCL inrikta sig på "inter-city service", där järnväg utnyttjas från terminal till terminal, medan BRS Parcels Ltd får ta hand om det finmaskiga nätet av smågodstransporter.

## BRITISH RAILWAYS

Det väckte visst uppseende när det meddelades att British Railways för år 1969 redovisade en vinst på 15 miljoner pund efter att ha gått med förlust varje år sedan 1953; de senaste åren hade förlusterna varit av storleksordningen 140 miljoner pund årligen. Den snabba förändringen — "from the red to the black" berodde inte främst på en plötslig framgång på transportmarknaderna utan var till största delen resultatet av organisatoriska och finansiella förändringar till följd av 1968 års Transport Act. De viktigaste av dessa var följande

■ För det första övertog NFC den förlustbringande stycke godstrafiken och containertrafiken.

■ För det andra skedde en uppdelning av persontrafiken på dels en kommersiell

del, dels en olönsam del. De bandelar i den senare gruppen, som ansågs nödvändiga att behålla av sociala skäl, erhölet ett statligt driftbidrag på 61 miljoner pund, varav 16 miljoner gällde trafik i Storlondonområdet. Detta inslag i 1968 års Transport Act har sin direkta motsvarighet i 1963 års svenska transportpolitik med den statliga "kollektivbiljetten" för olönsamma bandelar.

■ För det tredje skrevs tillgångarna ned nära nog till hälften av sitt tidigare bokförda värde, vilket sänkte räntan och avskrivningarna med totalt över 50 miljoner pund.

#### Beskränkning av verksamheten

För järnvägarnas del innebar således den nya transportpolitiken dels en finansiell rekonstruktion, dels en beskränkning av verksamheten. Det sistnämnda är inte minst viktigt.

Inom godstrafiken skall British Railways koncentrera sig på transporter i hela tåg (som ofta sker i form av s k "company trains") och på vagnslastgodstrafik mellan kunder med spåranslutningar. Gods som behöver lastbil i terminalledet skall i princip tas om hand av NCL eller privata åkare. Genom samlastning kan givetvis NCL och andra lastbilsföretag anlita järnvägarna för fjärrtransporter via terminaler, i de fall British Railways kan erbjuda ett fördelaktigt pris.

Som redan Beeching-rapporten (1963) framhöll, bör järnvägarnas komparativa fördelar — även på godssidan — ligga i transporter i hela tåg, som utan kostnadskrävande rängering går från kund (terminal) till kund (terminal). All annan trafik synes bäst och billigast ske per landsväg.

#### Ytterligare specialisering?

På godssidan torde det mest närliggande problemet för British Railways vara den "traditionella" rangeringskrävande vagnslastgodstrafiken. Den har under senare år varit förlustbringande och torde så förbli, om inte en drastisk förändring sker av denna verksamhet.

Den avgörande frågan är om British Railways i framtiden skall vara "a specialised carrier or a generalised carrier". Det är mycket som talar för att man måste ta ytterligare steg på specialiseringsvägen för att undvika att om några år på nytt be skattebetalarna att finansiera underskotten.

## LASTBILSTRANSPORTER

År 1965 publicerades en kommittérapport med titeln "Carriers' Licensing" (vanligtvis kallad Geddes Report efter kommitténs ordförande), som mycket starkt kritiserade det från 1930-talet emanerande regleringssystemet för lastbilstrafiken.

Regleringarna ansågs inte främja effektiviteten inom lastbilstrafiken, inte heller trafiksäkerheten; de medförde inte ett ökat utnyttjande av järnvägarna och bidrog heller inte till att minska trängseln på vägarna. Kommittén rekommenderade därför att alla kapacitetsbegränsande regleringar skulle avskaffas och att inga restriktioner skulle läggas på bilarnas utnyttjande.

I stället föreslog man att en helt ny typ av licenser skulle införas, vars innehåll och villkor skulle bestämmas uteslutande av trafiksäkerheten.

#### Labour's inställning

Detta var radikala tongångar i den transportpolitiska debatten och som väntat kom negativa reaktioner från främst åkarna och järnvägssäckföreningarna — grupper för vilka det gamla regleringssystemet framstod som en garanti för lugna och stabila förhållanden. Kommittén hade tillsatts av en konservativ transportminister men rapporten hamnade på en labourministers bord, och regeringens första reaktion var att inta en rätt försktig hållning.

I vitboken "Transport Policy" (1966) berördes Geddes Report ytterst kortfattat; man deklarerade att "the present carriers' licensing system is wasteful, ineffective and unduly complicated", men man var främmande för tanken att helt avskaffa

licenssystemet. Det gällde i stället "to devise a licensing system which is an effective instrument of a modern national freight policy".

I en följande vitbok, "The Transport of Freight" (1967), beskrev regeringen mer i detalj hur man hade tänkt sig att en kommande lagstiftning skulle utformas, och det visade sig då att man nu nästan helt anslöt sig till tankegångarna i Geddes Report.

Dock hyste man fortfarande den uppfattningen att en viss reglering av lastbilstrafiken var nödvändig för att stimulera till en ökad användning av järnvägstransporter. Huvudsyftet med de aviserade förändringarna av regleringssystemet var emellertid att främja trafiksäkerheten.

Mrs Barbara Castle's Transport Bill 1967 blev historisk i flera avseenden. Den inte bara radikalt förändrade en lagstiftning som praktiskt taget oförändrad levte kvar sedan 1930-talet. Parlamentsbehandlingen av hela det komplicerade lagförslaget tog nära tolv månader — längre tid än för något annat lagförslag hitills i parlamentets historia.

#### 1968 års Transport Act

Huvuddragen i det nya licenssystemet enligt 1968 års Transport Act var följande

(a) *Alla mindre fordon — med totalvikt upp till 3,5 ton — undantas helt från licenssystemet. Bestämningen trädde i kraft den 1 oktober 1969.*

(b) *S k "operator's license" (O-licens) infördes för alla fordon med en totalvikt över 3,5 ton, alltså även för firmabilar. Dessa licenser är inte behovsprövade utan baseras på att vissa trafiksäkerhetskrav uppfylls. O-licenserna introducerades successivt under 1970.*

(c) *För tunga fordon — med totalvikt över 16 ton — sysselsatta med transporter på avstånd över 100 miles eller med transporter av vissa specificerade varuslag i stora sändningar, skulle inte bara O-licens krävas utan även speciella "kvantitetslicenser". Dessa skulle erhållas iämligen*

automatiskt, såvida inte British Railways eller Freightliners Ltd anförde besvär och kunde visa att järnvägstransport gav ett bättre och billigare transportalternativ. Någon tidpunkt, då kvantitetslicenserna skulle införas, fastställdes ej i lagen och tills vidare gällde de gamla licenserna — kompletterade under 1970 med O-licenser.

De konservativa hade kraftigt opponerat sig mot särbehandlingen av de tunga fordonen och den därmed sammankopplade favoriseringen av järnvägarna. Efter regeringskiftet i juni 1970 väntade man sig därför allmänt att Heath-regeringen skulle företa vissa ändringar i det redan beslutade licenssystemet.

Så skedde också och betydligt tidigare än förutsett. Redan den 1 december 1970 avskaffades de gamla A-, B- och C-licenserna även för fordon med totalvikt över 16 ton och därmed var alla planer på att införa speciella "kvantitetslicenser" ur världen.

#### O-licenser

I det nya systemet med O-licenser är det enbart trafiksäkerheten som är av vikt. Hur fungerar systemet i praktiken och på vilka villkor utfärdas de nya licenserna?

Storbritannien är indelat i elva trafikområden, där det finns en "Licensing Authority", till vilken ansökan om licens ställs. Om ett företag eller åkeri har bilar stationerade i flera trafikområden, måste man ha en licens för varje trafikområde.

Man behöver inte en licens per bil utan licensen täcker samtliga bilar ett företag äger. Den kan faktiskt avse fler fordon än man i realiteten innehar, eftersom licensen utfärdas för ett "auktoriserat" antal fordon. Detta innebär att man inte alltid behöver ansöka om en ny licens så snart bilparken ökar. Först när man passerar det "auktoriserade" antalet måste man ansöka om en förändring av den tidigare licensen. Licensen gäller som regel fem år, därefter måste det förnyas.

#### Myndigheterna kräver...

Licensmyndigheterna bifaller en ansökan om licens när följande kriterier uppfylls:

■ Lastbilsägaren måste vara "lämplig" att inneha licens, vilket för tidigare licensinnehavare innebär att de inte får vara belastade med förseelser rörande t ex överlast, körtidsregler eller fordonens trafikduglighet.

■ Tillfredsställande anordningar och arrangemang måste finnas för att hålla fordonen i gott skick. Detta kan dokumenteras t ex genom långtidskontrakt med en verkstad för regelbunden tillsyn och kontroll av fordonen.

■ Lastbilsägaren måste kunna kontrollera och garantera att gällande bestämmelser om arbets- och vilotider och lastvikter följs.

■ Licensmyndigheterna har befogenhet att inforära upplysningar om den sökandes finansiella resurser i de fall dessa kan tänkas inverka menligt på möjligheterna att hålla fordonen i trafikdugligt skick. En kontroll av den sökandes ekonomiska förhållanden skall dock förekomma endast undantagsvis.

#### Höjda underhållskostnader

Det nya licenssystemet har varit i bruk så pass kort tid att det är för tidigt att nu kunna redovisa erfarenheter av hur det fungerar i praktiken och vilka effekter det har haft. De skärpta trafiksäkerhetskraven förefaller dock ha framtvingat omedelbara åtgärder från lastbilsägarnas sida.

Så t ex redovisade British Road Services för 1969 kraftigt höjda underhållskostnader till följd av 1968 års Transport Act.

Vidare finns det redan många fall (bl a refererade i tidskriften Road Way) där licensmyndigheterna avslagit ansökningar om O-licenser från även etablerade åkerier, därför att man inte på ett tillfredsställande sätt kunnat dokumentera sina möjligheter att hålla fordonen i trafikdugligt skick.

## Radikala förändringar

Lastbilstrafikens villkor i England har således på kort tid radikalt förändrats.

All behovsprövning har slopats.

Den enskilde åkaren har inte längre det skydd mot konkurrens från andra åkare som det tidigare licenssystemet i många fall innebar.

Inte heller järnvägarna garanteras något skydd mot konkurrens från landsvägs-transporter.

Den traditionella gränslinjen mellan yrkesmässig trafik och firmabilar har suddats ut och vem som helst kan nu mot betalning utföra transporter för annans räkning.

Någon statlig kontroll av taxor och befodringsavgifter förekommer ej.

Det nya regleringssystemet har som enda mål att främja trafiksäkerheten.

## Svensk kontra engelsk transportpolitik

Den nya engelska transportpolitiken har många drag gemensamma med grundtankarna i 1963 års svenska transportpolitik.

Så t ex är både British Railways och SJ numera uppdelade i ett affärsbanenät och ett trafiksvagt nät, varvid det sistnämnda av sociala skäl subventioneras skattevägen.

Vad gäller regleringarna av lastbilstrafiken kan man säga att 1963 års svenska transportpolitik ytterst syftade till att få

till stånd ett system liknande det som genomfördes i England under 1970. Av olika skäl kom den s k tredje etappen i vårt reformprogram inte att genomföras den 1 juli 1968, såsom ursprungligen var planerat. I vårt land gäller fortfarande 1940 års förordning angående yrkesmässig trafik, om än något modifierad.

De erfarenheter, som man nu successivt får av det nya regleringssystemet i England, borde relativt snart kunna utgöra ett betydelsefullt underlag för en bedömning av om och när den tredje etappen i 1963 års reformprogram bör genomföras. ■

## Litteratur

- British Railways Board, Annual Report and Accounts 1969  
Freight Transport Association, Yearbook 1970  
Kritz, L, Godstransportutvecklingen i Storbritanien, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm, 1966  
Ministry of Transport, Carriers' Licensing: Report of the Committee, HMSO, 1965  
Railway Policy' HMSO, 1967  
The Transport of Freight, HMSO, 1967  
Transport Policy, HMSO, 1966  
Munby, D, Mrs Castle's Transport Policy, Journal of Transport Economics and Policy, Vol II, No 2 (May 1968)  
National Freight Corporation, Annual Report and Accounts 1969  
National Board for Prices and Incomes. Report No. 162, Costs, Charges and Productivity of the National Freight Corporation, HMSO, 1971  
Transport Act 1968, HMSO