

De nationella myndigheternas hantering av
marknadsöppning inom kollektivtrafiken
– Trafikverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket och
Konsumentverket

Roger Pyddoke – VTI
Stefan Pettersson – Railrex
Nils Enberg – Railrex

CTS Working Paper 2012:7

Sammanfattning

Denna rapport analyserar Trafikverkets, Transportstyrelsens, Konkurrensverkets och Konsumentverkets aktiviteter med järnvägs- och kollektivtrafikmarknaderna under 2011. Vi finner inga indikationer på att företag av Trafikverket förfördelats i tilldelningen av järnvägskapacitet. Däremot kan vi konstatera underprissättning av kapacitet och bristande dokumentation, vilket innebär risker för felaktig allokering av kapacitet. Transportstyrelsen har i liten utstäckning följt dessa processer under 2011. Vi finner inte heller några tydliga indikationer på konkurrensproblem förknippade med marknadsöppningen i klagomålen som lämnats till Konkurrensverket och Konsumentverket.

Keywords: Regulation, railway, public transport, regulatory authorities

JEL Codes: L43, L51, L92

Förord

Detta är en första delrapport i projektet *De nationella myndigheters agerande inför marknadsöppning inom kollektivtrafiken* som utförts på uppdrag av Trafikanalys.

Projektledare och ansvarig för denna rapport är Roger Pyddoke. I rapporten har också Stefan Pettersson och Nils Enberg Railrex medverkat. De har huvudsakligen bidragit med kapitel 3 och 5. Rapporten har granskats och godkänts av forskningschef Gunnar Lindberg. Efter synpunkter från Trafikanalys har mindre justeringar gjorts av den text som rapporterades den 29 februari 2012.

Vi vill tacka Jan-Eric Nilsson för hjälp med kapitel 3. Vi vill också tacka kontaktpersoner för myndigheterna och övriga intervjuade för hjälpen att få fram underlaget till denna rapport.

Stockholm den 18 april 2012

Roger Pyddoke

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Uppdrag och metod.....	10
2.1	Uppdraget.....	10
2.2	Metod för uppdraget.....	10
3	Trafikverket.....	13
3.1	Trafikverkets uppdrag med avseende på marknadsöppning	13
3.2	Trafikverkets egen tolkning av uppdraget.....	17
3.3	Trafikverkets utvecklingsarbete	20
3.4	Trafikverkets prestationer.....	22
3.5	Trafikverkets resursanvändning och prestationer som kan påverka marknadsöppningen 2011.....	29
3.6	Effekter av Trafikverkets prestationer	30
3.7	Slutsatser och sammanfattning.....	32
4	Transportstyrelsen.....	34
4.1	Transportstyrelsens uppdrag med avseende på marknadsöppning	34
4.2	Transportstyrelsens egen tolkning av uppdraget.....	35
4.3	Transportstyrelsens utvecklingsarbete med marknadsanalyser	37
4.4	Vilken information behöver Transportstyrelsen för att följa marknadens funktion?.....	39
4.5	Vilken information behöver Transportstyrelsen för att utöva tillsyn enligt Järnvägslagen?.....	41
4.6	Transportstyrelsens resursanvändning och prestationer som kan påverka marknadsöppning under 2011	42
4.7	Iakttagelser och slutsatser från Transportstyrelsens tillsyn och rapporter	44
4.8	Effekter av Transportstyrelsens prestationer	45
4.9	Trafikanalys utvärderingsuppdrag	46
4.10	Kompetensbehov.....	47
4.11	Sammanfattning och slutsatser.....	48

5	Konkurrensverket	50
5.1	Sammanfattning av ärenden	50
5.2	Vilken typ av ärenden (typ av problem) är vanligast hos Konkurrensverket?	51
5.3	Konkurrenslagen och Järnvägslagen/Kollektivtrafiklagen, en översiktlig jämförelse	53
5.4	Samverkan/kontakter mellan Konkurrensverket och Transportstyrelsen	53
6	Konsumentverket	55
	Referenser.....	58
	Kontakt och intervjupersoner	59
	Bilaga 1, Steg i planeringsprocessen inför tågplan 2012	60
	Bilaga 2 "Nya" tåglägesansökningar till tågplan 2012	63
	Bilaga 3 Förordning (2009:983) om behöriga myndigheter på järnvägstrafikområdet.....	64

1 Sammanfattning

Denna rapport utgör en delrapport i ett utredningsuppdrag från Trafikanalys till VTI att översiktligt beskriva Trafikverkets, Transportstyrelsens, Konkurrensverkets och Konsumentverkets aktiviteter med marknadsöppningen av järnvägs- och kollektivtrafikmarknaderna och de aspekter av myndighetens verksamhet som har stor betydelse för densamma. Det rör sig om två reformer, reformen av Järnvägslagen som trädde i kraft 1 oktober 2010 och den nya Kollektivtrafiklagen som trädde i kraft 1 januari 2012. Därför har myndigheterna endast haft ansvar för att förbereda arbetet med kollektivtrafiklagen under 2011. Tanken är att rapporten i första hand ska utgöra en analys av aktiviteter under 2011 men också att den ska kunna fungera som en mall för redovisning av dessa fyra myndigheter för de kommande åren. VTI har genomfört analysen genom att göra en tolkning av vilka prestationer myndigheterna behöver göra för att utföra sina uppdrag och vi värderar om myndigheterna utfört dessa prestationer och om de genomförda aktiviteterna leder mot det transportpolitiska målet.

Få nya ansökningar om tåglägen har kommit in för tågplanen för 2012 och ytterst litet genuint ny eller utvidgad trafik har etablerats. I arbetet med denna rapport har vi inte kunnat finna några indikationer på att inträdande järnvägsföretag i tågplan 2012, inte fått, eller fått sämre, tåglägen än etablerade järnvägsföretag. Vi kan inte heller redovisa några indikationer på att företag förfördelats på annat sätt.

Regelstyrd kapacitetsfördelning riskerar att skapa orimligt höga krav på att infrastrukturförvaltare genom dokumentation måste visa att de följt reglerna och att de uppnår samhällsekonomisk effektivitet. Detta är inbyggt i den regelmässiga styrningen. VTI:s utredning innehåller ett antal krav på dokumentation som följer av EU-direktiven och Järnvägslagen. Dessa krav måste dock läsas med den övergripande reservationen att de kan riskera att, men inte nödvändigtvis måste, leda till ökade administrationskostnader.

VTI har uppmärksammat bristande dokumentation hos Trafikverket beträffande konkurrensneutral tilldelning av bankapacitet, prissättning av banavgifter och avvikelser från tågplan.

Trafikverket har skyldighet att dokumentera att tilldelningen av bankapacitet är konkurrensneutral. VTI har endast erhållit en summarisk beskrivning av hur denna tilldelning dokumenteras.

Tidigare utredningar har konstaterat att bankapacitet, och delaspekter som förseningar, är underprissatta. Denna utredning kan konstatera att Trafikverket har arbetat med regeringsuppdraget att utveckla och öka banavgiftsuttaget. Trafikverket har också infört nya marginalkostnadsbaserade avgiftskomponenter vilka bidragit till ett ökat avgiftsuttag. Trafikverkets kapacitetsutredning (2012) indikerar dock att även med planerade avgiftsökningar kommer bankapaciteten att vara underprissatt. En underprissatt bankapacitet kommer att försvåra kapacitetstilldelningsprocessen och potentiellt stå i vägen för lönsam nyetablering.

Idag uppvisar befintlig statistik om förseningar stora brister. Denna utredning redovisar dock att Trafikverket genomför åtgärder för att kvalitetssäkra och utveckla statistik över förseningar och inställda tåg.

Transportstyrelsen har under 2011 bedrivit sitt uppdrag att övervaka och tillsyna marknaden på sparlåga. Det har bl.a. inneburit att myndigheten inte kunnat följa upp Trafikverkets arbete med att utveckla prissättning och dokumentation för tågplanläggning och förseningar. Transportstyrelsen och Trafikanalys har delvis överlappande uppdrag. Transportstyrelsen har inte heller haft något samråd med Konkurrensverket under året.

Varken Konkurrensverket eller Konsumentverket kan redovisa indikationer på att stora konkurrens- eller konsumenträttsliga problem föreligger på kollektivtrafikmarknaderna.

Trafikverket

De avtal som Trafikverket ingått under 2011 avseende den interregionala persontrafiken har utgått från den tillgänglighetsmodell som Trafikverket tillämpar. Under 2012 kommer Trafikverket att tillämpa en förbättrad modell som förhoppningsvis kommer att leda till avtal som har bäring på fler transportpolitiska delmål.

VTI har inte fångat upp några indikationer på problem med Trafikverkets olika arbetsuppgifter avseende kollektivtrafiken. Det finns dock skäl för Trafikverket att på ett tydligare sätt motivera sitt arbete inom ramen för kollektivtrafikens *fördubblingsmål* och hur detta förhåller sig till verkets myndighetsuppgifter inom området. Trafikverket saknar en tydlig strategi avseende arbetsuppgifterna med kollektivtrafik och i synnerhet på vilket sätt arbetet bidrar till de transportpolitiska målen.

Trafikverket har under 2011 beslutat om järnvägsnätbeskrivning och tågplan. Trafikverket har en väl fungerande process för arbetet med järnvägsnätbeskrivningen. Trafikverkets arbete med kapacitetstilldelningen fungerar väl i så motto att processen leder till få överklaganden och lite kritik.

I egenskap av den största infrastrukturförvaltaren på den svenska järnvägsmarknaden är Trafikverkets agerande i kapacitetstilldelningsprocessen en av de viktigaste faktorerna för hur marknadsöppningen på järnväg kommer att slå ut. Antalet nya järnvägsföretag och nya trafikupplägg i den första kapacitetstilldelningsprocessen (tågplanen för 2012) sedan järnvägsmarknaden öppnades är litet.

Trafikverket har i tilldelningsprocessen (samordningsprocessen) en skyldighet att dokumentera väsentliga justeringar som har gjorts i förhållande till ansökningarna om tåglägen och grunden för justeringar. Dokumentationens syfte är att garantera att kapacitet tilldelas på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Trafikverket har inte lämnat en tillräcklig redovisning av hur avvikelser från ansökningar för beviljade tåglägen dokumenteras för att VTI ska kunna bedöma om den kan svara upp mot kraven.

Hultén (2011) väcker också frågan om tidsåtgång för processen och att det innebär att små järnvägsföretag inte kan delta fullt ut i tilldelningsprocessen då denna är administrativt tung och tidskrävande.

Grundprincipen för prissättning av järnvägsinfrastruktur är att denna ska utgå från samhällsekonomiska marginalkostnader. Det har nyligen åter fastslagits (Nilsson och Wieweg, 2011) att det sammantagna banavgiftsuttaget är lägre än de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Detta innebär att avgiften för att nyttja järnvägsinfrastrukturen är underprissatt. Detta är även ett argument varför det inte direkt går att hävda att kapacitetsbrist råder helt eller delvis på det svenska järnvägsnätet. Om järnvägsföretagen möter den korrekta marginalkostnaden innebär detta att efterfrågan av kapacitet skulle vara lägre än vad den är idag. De utvecklingsprojekt som Trafikverket har redovisat till VTI innebär att banavgifterna fortsatt kommer att höjas.

I syfte att effektivare styra järnvägsföretagen i deras operativa användning av infrastrukturen tillsammans med krav i direktiv 2001/14/EG infördes under 2011 s.k. kvalitetsavgifter. Införandet innebär att behovet av en kvalitetssäkrad statistik över förseningar och inställda tåg har ökat. Samtidigt ska Trafikverket ha ett system för att registrera och rapportera avvikelser från tågplan (Järnvägslagen 6 kap. § 4a). VTI har fått en kortare redogörelse av Trafikverket om vilka aktiviteter Trafikverket har som syftar till att samla in och kvalitetssäkra tågföringsdata. VTI avser att till nästa rapporteringstillfälle utreda vidare hur Trafikverket säkerställer kvalitet och följer upp tågföringsdata. Dessutom kommer VTI att titta närmare på hur Trafikverket rapporterar större avvikelser beträffande tåglägesansökningar och tilldelad kapacitet.

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har mött marknadsöppningens utmaning med större krav på uppföljning och utvärdering genom att under 2009 initiera ett utvecklingsarbete. Under 2011 beslutades en operationalisering av uppdraget att övervaka och utöva tillsyn marknaderna för järnvägsområdet i form av en riktlinje. Under året initierades också ett projekt för att operationalisera kraven i den nya kollektivtrafiklagen.

Riktlinjen täcker flera av punkterna i VTI:s minimitolkning av Transportstyrelsens uppdrag. Den är dock otillräckligt preciserad med avseende på vilket slags kompetens och vilken statistik som behövs för att belysa den transportpolitiska måluppfyllelsen av reformerna av järnvägs- och kollektivtrafiklagstiftningen. Transportstyrelsen anser att mer resurser och data behövs för att genomföra övervakningsuppdraget. Vi delar den bedömningen. Utöver detta anser VTI att Transportstyrelsen behöver följa upp att Trafikverket sammanställer uppgifter om kostnader och andra data som behövs för att säkerställa att banavgifter sätts enligt Järnvägslagen 7 kap § 2. Transportstyrelsen bör också ha mått på hur väl kapacitetsfördelningen lever upp till att behandla olika operatörer konkurrensneutralt.

Transportstyrelsen har under 2011 enligt uppgift haft resursförbrukningen för marknadstillsyn och marknadsövervakning budgeterad till 5,5 mkr och en faktisk förbrukning på cirka 2 mkr. De största uppgifterna har varit framtagning av föreskrifter,

marknadstillsyner och nyckeltalsanalysen. Det har således uppstått ett rejält glapp mellan planerad och faktisk aktivitet under 2011. VTI bedömer dessutom att det är tveksamt om den budgeterade resursmängden hade räckt för att utföra uppgifter i enlighet med VTI:s tolkning av uppdraget.

Regeringen har gett Trafikanalys i uppdrag att följa upp och utvärdera marknadsöppningen, trots att Transportstyrelsen har ett uppdrag som i stor utsträckning överlappar uppdraget. Transportstyrelsen har under 2011 inte heller haft någon beslutad plan för insamling av statistik om persontransporter på järnväg eller någon dokumenterad aktivitet för skapa en sådan. Transportstyrelsen kan dock knappast utvärdera sin egen uppgift. Även om Trafikanalys inlett en förtjänstfull analys och insamling av tillgängliga data återstår viktiga delar av arbetet med att precisera den statistik som behövs för att belysa den transportpolitiska måluppfyllelsen av reformerna av järnvägs- och kollektivtrafiklagstiftningen. VTI bedömer att den hittills skisserade datainsamlingen kan behöva kompletteras i framför allt följande dimensioner: biljettpriser, turtäthet, kvalitet (punktlighet och genomförda turer) och uppgifter om kringtjänster.

De av Transportstyrelsens prestationer som mest direkt kan tänkas påverka marknadens funktion och därmed vad utfallet blir i termer av pris, kvantitet och kvalitet är tillsynerna. Transportstyrelsen har under 2011 rapporterat 14 dokumenterade marknadstillsyner mot i första hand små infrastrukturförvaltare. Tillsynerna riktas främst mot infrastrukturförvaltarens administrativa rutiner för att allokera bankapacitet, men också mot operatörers redovisning av offentligt finansierad trafik.

En del av tillsynen mot infrastrukturförvaltare är att säkerställa att de tilldelar infrastrukturkapacitet konkurrensneutralt. Transportstyrelsen har inte under 2011 haft någon dokumenterad aktivitet för att analysera om Trafikverket säkerställer en konkurrensneutral kapacitetstilldelning.

Banavgifter bör utformas på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomisk effektivitet. Under 2011 har Transportstyrelsen inte genomfört någon aktivitet för att följa upp banavgiftsprinciperna och uttaget. Utöver att banavgifterna ska vara rätt utformade behöver, i synnerhet Trafikverket, ha administrativa rutiner för att säkerställa att järnvägsföretagens betalningar är korrekta i förhållande till reglerna.

En ytterligare del av tillsynen är att säkerställa att, i synnerhet Trafikverket, utför uppgiften att registrera och rapportera avvikelser från tågplan, dvs. har en korrekt statistik över förseningar och inställda tåg. Transportstyrelsen har inte under 2011 haft någon tillsynsaktivitet som syftar till att följa upp Trafikverkets uppgift att registrera och rapportera avvikelser från tågplan dvs. statistik över förseningar och inställda tåg (Järnvägslagen 6 kap § 4a).

Genom att i tillsynen påpeka bristande administrativa rutiner kan risken att utnyttjande av bankapacitet debiteras fel och att bankapacitet allokeras fel minskas. I första hand kan påpekanden leda till att rutiner rättas till och i andra hand kan det tänkas förbättra allokering av kapaciteten. I den mån som allokeringen påverkas kan välfärdsvinster realiseras i termer av mer värdefullt utnyttjande av kapaciteten.

Konkurrensverket

Konkurrensverkets (KKV) huvuduppgift är att arbeta för effektiv konkurrens samt effektiv offentlig upphandling. VTI har begärt en sammanställning av de ärenden som rör kollektivtrafik. Vår sammanställning av viktigare ärenden från senare tid och som analyserats av KKV visar att dessa i flera fall rör klagomål som innebär att aktörer på kollektivtrafik- och järnvägsmarknaderna missbrukat dominerande ställning. De studerade fallen har lagts ned p.g.a. av bristande evidens snarare än för att klagomålet inte är riktigt. Analysen visar också att klagomålet i flera fall är av sådan natur att de skulle kunna hanterats i samarbete med Transportstyrelsen. Under 2011 har KKV endast haft två klagomål som verket undersökt. Ett av dessa utgörs av misstänkt statsstöd och underprissättning, och har lagts ned eftersom KKV inte är rätt instans.

Konsumentverket

Konsumentverket bevakar marknadsöppningen av kollektivtrafikmarknaderna från perspektivet konsumenträtt och tågresenärers rättigheter. Verket pekar på att det idag saknas stöd i lag för att ingripa mot fall där tågresenärers rättigheter inte respekteras. Sådana klagomål är än så länge rätt få. Under 2011 var de 7 stycken. Under samma år var de klagomål som hänför sig till konsumenträtt 52 stycken. Den senare typen av ärende har ökat snabbt på senare år. Orsakerna till detta är inte kända. Därför kommer det att bli svårt att dra slutsatser om marknadsöppningens effekt på klagomålen. VTI bedömer att en systematisk rapportering av klagomål och påföljder kan ge drivkrafter att leverera bättre tjänster.

2 Uppdrag och metod

2.1 Uppdraget

Regeringen gav den 3 mars 2011 Trafikanalys i uppdrag (dnr: N2010/7904/TE) att "utvärdera effekterna ... av öppningen av marknaden för persontrafik på järnväg och kollektivtrafik". Uppdraget innebär att "effekterna ska bedömas i förhållande till de transportpolitiska målen och dess preciseringar". I uppdraget ingår att värdera berörda myndigheters insatser och agerande.

Mot denna bakgrund gavs VTI den 19 oktober 2011 av Trafikanalys uppdraget (dnr: Sty 2011/157) att "översiktligt beskriva myndigheternas aktiviteter inför marknadsöppningen och de aspekter av myndighetens ärendehandläggning som har stor betydelse för marknadsöppningen". De utpekade myndigheterna är Trafikverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket och Konsumentverket.

Tanken med VTI:s studie är att delrapporten bör kunna fungera som en mall för redovisning av vardera av dessa fyra myndigheter för de kommande åren och en sammanfattning av iakttagelser av aktiviteter under 2011.

VTI:s tolkning av uppdraget i korthet är följande. För att kunna värdera en myndighets prestationer som leder mot det transportpolitiska målet behöver regeringen och myndigheten göra en tolkning av vilka prestationer den ska utföra och vilka effekter som ska uppnås i termer av det transportpolitiska målet. I den mån som en sådan mall inte föreligger behöver VTI formulera åtminstone en preliminär sådan bild att värdera prestationerna mot.

I denna delrapport börjar vi med att presentera, myndighetens uppdrag, dess egen tolkning och operationalisering av uppdraget i termer av strategier m.m., de prestationer som myndigheten redovisar och i någon mån effekter av myndighetens prestationer.

2.2 Metod för uppdraget

Utgångspunkten för VTI:s utvärdering är det uppdrag som Trafikverket respektive Transportstyrelsen haft genom instruktioner och järnvägslag under merparten av 2011. VTI har därför lyft fram viktiga krav i detta uppdrag och formulerat konkreta prestationer som Trafikverket respektive Transportstyrelsen behöver genomföra för att uppfylla sina uppdrag. VTI vill redan här markera att uppdragen kan uppfyllas på flera olika ambitionsnivåer och att vår formulering av den konkreta prestationen inte ska läsas som den enda möjliga ambitionsnivån.

I huvudsak handlar de delar av Trafikverkets uppdrag som har direkt betydelse för marknadsöppningen på järnväg om hur kapacitet tillhandahålls för marknadsoperatörer. Därutöver har Trafikverket också uppgifter förknippade med kollektivtrafik: att upphandla interregional kollektivtrafik och att verka för kollektivtrafikens utveckling, t.ex. genom att stödja regionala kollektivtrafikmyndigheter.

Transportstyrelsens uppdrag är att övervaka järnvägsmarknadens funktion ur ett konkurrensperspektiv. Eftersom Trafikverket är den helt dominerande infrastrukturförvaltaren är det självklart särskilt viktigt att Trafikverkets funktioner följs.

I arbetet med tilldelning av järnvägskapacitet har banavgifterna en stor betydelse. Därför har också regeringen i ett uppdrag (N2011/153/TE) och ett tilläggsuppdrag (N2011/6900/TE) gett Trafikverket i uppdrag att redovisa en plan för mer effektiv ekonomisk styrning av kapacitetanvändningen på järnvägen, liksom att redovisa kostnadsunderlaget för beräkningar liksom en analys av tänkbara marknadssegment. Vår rapport utgår vidare från två centrala utgångspunkter. Den första utgångspunkten är att det övergripande transportpolitiska målet om samhällsekonomisk effektivitet bör prägla prissättning, fördelning av kapacitet, analys av kollektivtrafikutbud och planering av ny kapacitet. För att utveckla prissättningen behöver analysen av prissättningsfrågorna vara sammankopplad med Trafikverkets uppdrag att utveckla metoder för samhällsekonomiska analyser. Det innebär exempelvis att Trafikverket löpande bör jämföra banavgifter med marginalkostnader på det sätt som SIKA tidigare gjort. På motsvarande sätt bör priser och utbud av kollektivtrafik analyseras med samhällsekonomiska metoder. Det innebär att Trafikverket bör verka för att kollektivtrafikplaneringen i större utsträckning och med större transparens bör belysa alternativa utformningar och prissättningar av kollektivtrafik med samhällsekonomiska analyser.

En samhällsekonomiskt effektiv fördelning av bankapacitet kräver t.ex. en samhällsekonomiskt korrekt prissättning. Sedan lång tid har flera rapporter från SIKA indikerat att bankapacitet är underprissatt (t.ex. SIKA rapport 2000:10 sid. 73 och SIKA 2004:4 sid. 47). En promemoria från VTI under 2011 (Nilsson och Wieweg, 2011) upprepar denna iakttagelse. Under de två senaste åren har banavgiftsuttaget ökat kraftigt (se Tabell 1). Trots detta är således bankapaciteten underprissatt. Vi avser att följa upp i vilken utsträckning, i första hand Trafikverket, arbetar med beslutsunderlag och åtgärder för att rätta till detta.

Tabell 2.1 Totalt inbetalade banavgifter mkr (i löpande priser)*

År	Mkr	Index
2008	552	102
2009	543	100
2010	599	110
2011	810	149

* Källa: Trafikverkets årsredovisning och Trafikverket

Den andra utgångspunkten är att försöka precisera den statistik som behövs för att på ett tillfredställande sätt kunna följa upp om marknadsöppningen leder till ett bättre utbud. Vår tanke var därför att följa upp i vilken utsträckning ansvariga myndigheter, i första hand Transportstyrelsen, arbetar med beslutsunderlag och åtgärder för insamling av nödvändig statistik.

VTI ska också enligt uppdraget från Trafikanalys följa upp Konkurrensverkets och Konsumentverkets verksamhet. Syftet med denna uppföljning har i första hand varit att undersöka i vilken utsträckning de klagomål som dessa myndigheter har ansvar för att

Samla in kan användas och har använts för att göra en analys av läget på marknaderna för persontrafik på järnväg och kollektivtrafik.

3 Trafikverket

Trafikverket har i egenskap av trafikmyndighet och den största infrastrukturförvaltaren i Sverige två uppdrag som kan knytas direkt till marknadsöppningen. Trafikverket har i detta sammanhang dels ett uppdrag att verka som sammanhållande myndighet med bland annat utvecklings- och samordningsuppgifter dels ett uppdrag att verka som infrastrukturförvaltare. Redovisningen av Trafikverkets agerande i samband med marknadsöppningen av kollektivtrafiken i allmänhet och persontrafik på järnväg i synnerhet delas därför upp i två avsnitt; Trafikverkets myndighetsroll och Trafikverkets infrastrukturförvaltarroll. Genomgången syftar till att belysa de uppdrag Trafikverket har och hur verket agerar kopplat till den nya marknadssituationen på järnväg och inom kollektivtrafiken.

3.1 Trafikverkets uppdrag med avseende på marknadsöppning

VTI delar upp Trafikverkets olika uppdrag med avseende på marknadsöppningen i delarna myndighetsrollen respektive infrastrukturförvaltarrollen. I instruktionen ges de övergripande uppdragen att verka för att de transportpolitiska målen uppnås (SFS 2010:185 § 1) och att samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen samt årligen till regeringen redovisa de åtgärder som vidtagits samt deras kostnader och effekter (SFS 2010:185 § 3).

3.1.1 Trafikverkets uppdrag förknippat med myndighetsrollen

I rollen som trafikmyndighet ges Trafikverket uppdrag via förordning (2010:185) om instruktion för Trafikverket.

Interregional kollektivtrafik

I 12 § i Trafikverkets instruktion anges att verket ansvarar att ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Detta gäller även för linjesjöfart till Gotland. I 1 § samma förordning anges att Trafikverket ska verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken. Uppdraget innebär att Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen nås med fokus på en grundläggande tillgänglighet i den interregionala persontrafiken. Dessa uppgifter fördes över till Trafikverket från Rikstrafiken den 1 januari 2011.

Verka för kollektivtrafikens utveckling

I 2 § pkt. 12 i Trafikverkets instruktion ges verket i uppdrag att verka för kollektivtrafikens utveckling, till exempel genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av de trafikförsörjningsprogram som avses i 2 kap. 8 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

I förarbetena (prop. 2009/10:200) till nya lagen om kollektivtrafik går vidare att utläsa att det för att nyttja samhällets resurser effektivt ofta krävs en samordning mellan regional trafik och statlig stödd interregional trafik. Trafikverket bör därför samverka

med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna vid framtagande av trafikförsörjningsprogrammen rörande trafiksvaga glesare bebyggda områden.

Andra infrastrukturförvaltare

I syfte att få en heltäckande bild av det svenska järnvägsnätet har Trafikverket enligt 2 § pkt. 2 i instruktionen i uppgift att inhämta och sammanställa uppgifter från samtliga infrastrukturförvaltare för att beskriva det samlade svenska järnvägsnätet.¹

Utvärderingsnorm avseende Trafikverkets myndighetsuppgifter

Utgångspunkten för VTI:s utvärdering är det uppdrag som Trafikverket haft genom instruktion och järnvägslag under merparten av 2011.

På grundval av dessa uppdrag har VTI identifierat följande centrala uppgifter för Trafikverket i egenskap av myndighetsuppgiften på området marknader för kollektivtrafik ska:

- Verka för att de transportpolitiska målen uppnås (Instruktion § 1).
- Samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen och ska årligen till regeringen redovisa de åtgärder som vidtagits samt deras kostnader och effekter (Instruktion § 3)
- Verka för kollektivtrafikens utveckling (Instruktion § 2 punkt 12).
- Ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik (Instruktion § 12a).

3.1.2 Trafikverkets uppdrag förknippat med infrastrukturförvaltarrollen

Trafikverkets roll som infrastrukturförvaltare styrs i första hand av järnvägslagen (2004:519). För marknadsöppningen av persontrafik på järnväg och kollektivtrafiken i allmänhet har kapitel 6 (kapacitet) och 7 (avgifter) i järnvägslagen i flera avseenden betydelse för hur marknadsöppningen kommer gestalta sig. Bestämmelserna berör tilldelning av kapacitet², avgifter och tjänster. Utgångspunkten i vår beskrivning av Trafikverkets agerande som infrastrukturförvaltare är därför hur Trafikverket agerar med anledning av de lagkrav som ställs på infrastrukturförvaltaren.

Trafikverket har till VTI redovisat styrande- och ledande dokument som har betydelse för verkets arbete enligt järnvägslagen och ett perspektiv underifrån som belyser enskilda företeelser och projekt som Trafikverket företar sig utifrån skyldigheter i järnvägslagen. Enligt 2 § pkt. 9 i Trafikverkets instruktion ska verket vara infrastrukturförvaltare för det järnvägsnät som tillhör staten, om inte något annat beslutats.

Trafikverket är en infrastrukturförvaltare enligt *Järnvägslagen* med ansvar att:

- förvalta järnvägsinfrastruktur (investeringar, drift- och underhåll)
- driva anläggningar som hör till infrastrukturen

¹ Det finns ca 450 infrastrukturförvaltare i Sverige.

² I bilaga 1 finns en beskrivning av de formella stegen i kapacitetstilldelningsprocessen. Varje steg innehåller kommentarer.

- tilldela kapacitet
- trafikledning
- ta ut banavgifter
- tillhandahålla tjänster
- upprätta järnvägsnätbeskrivning

Regeringsuppdrag förknippat med infrastrukturförvaltarrollen

I sin styrning av Trafikverket har regeringen under 2011 lämnat ett uppdrag och ett tilläggsuppdrag avseende utveckling av banavgiftssystemet. Uppdragen sammanfattas nedan.

Regeringsuppdrag till Trafikverket Uppdrag om användning av banavgifter som styrmedel vid fördelning av infrastrukturkapacitet på det statliga järnvägsnätet (2011-01-20, N2011/153/TE)

Regeringen uppdrog i januari 2011 åt Trafikverket att redovisa hur banavgifter kan utformas som ekonomiskt styrmedel för effektivare fördelning av infrastrukturkapacitet på det järnvägsnät som staten förvaltar samt att redovisa en plan för hur ett sådant avgiftssystem kan införas. Trafikverket skulle i april 2011 redovisa en preliminär plan för ett stegvist införande av den nya avgiftsstrukturen. Under åren 2012-2014 ska Trafikverket årligen i mitten av maj redovisa en uppdatering av planen för avgiftsstrukturen till regeringen.

Regeringen underströk i uppdraget till Trafikverket att verket skulle utreda;

- Hittillsvarande ordning vid planering av tågplanen och olika aktörers erfarenheter av denna.
- De rättsliga förutsättningarna för att använda knapphetsavgifter och produktdifferentierade avgifter i olika stadier i kapacitetstilldelningsprocessen, inklusive den operativa trafikledning som styr kapacitetstilldelningen under trafikutövningen.
- Hur erfarenheter från andra länder kan tillvaratas.
- Hur inslagen av ekonomiska styrmedel i tilldelningsprocessen påverkar transportmarknaden.
- Hur intäkterna från banavgifterna utvecklas i förhållande till den prognos som gjordes inför upprättande av nationell plan 2010-2021.

VTI konstaterar att regeringen vill ha utrett huruvida ekonomiska styrmedel i högre utsträckning kan användas i kapacitetstilldelningsprocessen. Syftet med detta är att mer effektivt styra efterfrågan och användningen av kapacitet.

Utvidgning av Regeringsuppdrag till Trafikverket Uppdrag om användning av banavgifter som styrmedel vid fördelning av infrastrukturkapacitet på det statliga järnvägsnätet (2012-01-01, N2011/6900/TE)

I december 2011 utvidgade regeringen Trafikverkets uppdrag avseende användning av banavgifter som styrmedel vid fördelning av kapacitet.

I tillägg till ursprungsuppdraget ber regeringen Trafikverket att;

- Beskriva kostnadsunderlaget för de avgifter som ska fastställas till "den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon". Regeringen betonar att Trafikverket ska redovisa hur stor del av de totala kostnaderna för drift- och underhåll som utgörs av avgiftsgrundande trafikberoende drift- och underhållskostnader.
- En bedömning av vilka marknadssegment som den svenska järnvägsmarknaden bör delas in i och vilken betalningsförmåga dessa segment har och om det finns utrymme för uttag av avgifter utöver marginalkostnaden.
- En analys av potentialen att fram till 2025 genom kvalitetsavgifter minska störningarna i järnvägssystemet.

VTI noterar att regeringens ambitioner inom banavgiftsområdet har utsträckts i den meningen att regeringen vill ha utrett om de avgifter som debiteras idag motsvarar både de av transportpolitiskt motiverade principerna men också om avgifterna verkligen uppgår till marginalkostnader i enlighet med järnvägslagen. Dessutom vill regeringen se över möjligheten till finansierande avgifter i takt med att behovet av bankapacitet ökar. VTI:s bedömning är att regeringen i och med uppdraget i hög grad preciserat styrningen av Trafikverket avseende på vilket sätt verket arbetar med utveckling av banavgifterna. Trafikverket presenterade i februari 2012 en remissversion av regeringsuppdraget. VTI kommer i nästa rapportering av uppdraget från Trafikanalys att behandla denna redovisning.

3.1.3 Utvärderingsnorm avseende Trafikverkets infrastrukturförvaltaruppgifter

Utgångspunkten för VTI:s utvärdering är det uppdrag som Trafikverket haft genom instruktion och järnvägslag under merparten av 2011. På grundval av dessa uppdrag har VTI identifierat följande centrala uppgifter för Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltaruppgiften på området marknader för kollektivtrafik:

- Ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås (Instruktion § 1).
- Ska samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen och ska årligen till regeringen redovisa de åtgärder som vidtagits samt deras kostnader och effekter (Instruktion § 3)
- Upprätta en järnvägsnätsbeskrivning (Järnvägslagen 6 kap § 5)
- Upprätta en tågplan (Järnvägslagen 6 kap § 9)
- Visa hur man på ett konkurrensneutralt sätt tilldelat infrastrukturkapacitet (Järnvägslagen 6 kap § 1 och JvSFS 2005:1 § 29)
- Sätta och debitera banavgifter som baseras på direkta kostnader för att framföra ett fordon (Järnvägslagen 7 kap § 2).
- Offentliggöra statistik över förseningar och inställda tåg genom ett system för att registrera och rapportera avvikelser från tågplan (Järnvägslagen 6 kap § 4a).

3.2 Trafikverkets egen tolkning av uppdraget

Trafikverket tolkar sitt uppdrag i två övergripande dokument: "Trafikverkets strategiska utmaningar 2012-2021" som pekar ut strategier för att nå Trafikverkets mål och "Trafikverkets Verksamhetsplan 2011-2013" som är ett annat övergripande dokument. Utifrån det övergripande Transportpolitiska målet om samhällsekonomisk effektivitet har Trafikverket via resultatmål, kritiska framgångsfaktorer och strategier i sin verksamhetsplan särskilt lyft fram dessa områden: punktlighet, information, energieffektivitet och störningsåtgärder. Därmed inte sagt att dessa arbetats fram enbart utifrån en ny marknadssituation för kollektivtrafiken i allmänhet och järnvägstrafik i synnerhet. De gäller sannolikt generellt för Trafikverkets verksamhet. Dessa dokument innehåller endast i begränsad utsträckning vägledning för tolkningen av uppdragen med avseende på marknadsöppningen.

3.2.1 Trafikverkets tolkning av myndighetsuppdraget

För tolkningen av Trafikverkets myndighetsuppdrag avseende den interregionala kollektivtrafiken har VTI i huvudsak använt Rikstrafikens årsredovisning för 2010, och avseende myndighetsuppgifterna för den regionala kollektivtrafiken har Trafikverket till VTI lämnat skriftliga svar.³

I syfte att leva upp till uppdraget om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik tillämpar Trafikverket en tillgänglighetsmodell som togs fram av Rikstrafiken. Modellen utgår från kommunnivå och kommunhuvudort men innehåller sju olika kriterier⁴. Det är vanligast att de kommuner som har få invånare och stor yta som har problem med tillgängligheten. Trafikverket tillämpar därför modellen utifrån vilka kommuner som har brister i tillgängligheten. När nytt trafikutbud ska upphandlas prioriterar därför Trafikverket kommuner med stora tillgänglighetsbrister.

Trafikverket uppger att uppgiften att verka för en grundläggande tillgänglighet i den regionala kollektiva persontrafiken har utförts genom att;

- Föra en dialog med företrädare för branschen i olika nätverk
- Forskning och innovation
- Samarbetsprojekt med kollektivtrafikbranschen, t.ex. Fördubblingsprojektet
- Utveckla Trafikverkets verksamhet och anläggningar för att stödja en bättre tillgänglighet

VTI konstaterar att Trafikverket egen tolkning av myndighetsuppdraget avseende den regionala kollektivtrafiken endast delvis svarar mot de transportpolitiska målen. Ur ett transportpolitiskt och effektivitetsperspektiv bör Trafikverket interna tolkning av myndighetsuppdrag konkretiseras i mer handfasta strategier och handlingsplaner.

³ Uppgifterna i detta avsnitt bygger således ej på officiella dokument.

⁴ Tillgänglighet till/från Stockholm, tillgänglighet för internationella resor, tillgänglighet till storstäder, tillgänglighet till regionsjukhus, tillgänglighet till Universitet och högskolor samt tillgänglighet till andra större städer.

VTI anser att deltagande i *Fördubblingsprojektet* inte självklart kan sägas vara motiverat utifrån Trafikverkets olika myndighetsuppdrag avseende den regionala kollektivtrafiken. I Trafikverkets uppgift ligger att värdera olika åtgärder utifrån de transportpolitiska målen och principerna. I och med bildande av Trafikverket inryms såväl kollektivtrafik som annan trafik vilket innebär att Trafikverket bör ha tydliga utgångspunkter för att motivera ett deltagande i branschgemensamma aktiviteter. Styrningen bör utgå från både Trafikverkets myndighetsroll och infrastrukturförvaltarroll och även sättas in i ett långsiktigt planeringsområde. I denna process är samhällsnytta och effektivitet centrala utgångspunkter. VTI har inte fått interna dokument som redovisar inriktning av arbetet eller vilka effekter som Trafikverket vill uppnå med stödet till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

3.2.2 Trafikverkets tolkning av infrastrukturförvaltaruppdraget

För infrastrukturförvaltarrollen tolkas uppdraget i "Trafikverkets tjänsteutbud, kapacitetstilldelning och prissättning inom järnvägsverksamheten". Dokumentet bygger på de uppgifter Trafikverket har enligt järnvägslagen och underliggande direktiv. Vidare innehåller dokumentet i princip de flesta av de områden med bäring mot kapacitetstilldelning, tjänster och avgifter som Trafikverket har i rollen som infrastrukturförvaltare. VTI väljer i detta avsnitt att koncentrera tolkningen på övergripande strategier, kapacitetstilldelning och prissättning.

Strategi för kapacitetstilldelning och prissättning

Trafikverkets strategi⁵ utgår från verkets strategiska plan och lyfter följande s.k. övergripande strategier:

- Utgå från kundernas behov, krav och förutsättningar
- Samråda med berörda
- Verka för att små som stora företag ska fungera på marknaden
- Stödja fungerande konkurrens på tjänstemarknaderna
- Inte erbjuda tjänster som kan tillhandahållas av andra marknadsaktörer
- Erbjud tjänsterna icke-diskriminerande och konkurrensneutralt (och tydlighet vad avser förväntad kvalitet)
- Bidra till ett effektivt utnyttjande av transportinfrastrukturen
- Leverera de tjänster som avtalats eller utlovats i enlighet med överenskommen kvalitet för att uppnå nöjda kunder

Strategin redovisar även Trafikverkets tjänster i form av kapacitetstjänster och andra tjänster.

Trafikverkets kapacitetstilldelning⁶

Trafikverket ska utveckla metoder och verktyg för kapacitetstilldelningen som bidrar till ett samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av järnvägs- och transportsystemet.

⁵ Uppgifterna är en sammanställning av Trafikverkets strategidokument *Strategi för Trafikverkets tjänsteutbud, kapacitetstilldelning och prissättning inom järnvägssektorn*, version 1.0, sid 2.

⁶ Uppgifterna är en sammanställning av Trafikverkets strategidokument *Strategi för Trafikverkets tjänsteutbud, kapacitetstilldelning och prissättning inom järnvägssektorn*, version 1.0, sid 7.

Utgångspunkterna ska vara:

- Vid överbelastat järnvägsnät under kapacitetstilldelningen ska prioriteringskriterier användas som grund för Trafikverkets beslut.
- Beslut om tågplan ska stämmas av med angränsande infrastrukturförvaltare och tjänstetillhandahållare. Tidig marknadsföring av ad-hoc lägen för att visa på ledig kapacitet för aktörerna.
- Vid trafikstörningar ska i princip tåg i rätt tid ges företräde. I särskilda fall kan annan prioritering göras.
- Ett effektivare användande av järnvägsnätet ska uppnås genom: succesiv tilldelning, utveckling av tillämpning av trångsektorplaner, prioriteringskriterier vidareutvecklas för kapacitetstilldelning av tåglägen, tåg bildning, uppställning och banarbeten samt för hantering av trafikstörningar i operativ situation.
- En metod för koordinering av gemensamt förplanerade internationella tåglägen för godstrafik för den av kommissionen beslutade korridoren Central North – South Corridor.
- Kunskap och förutsättningar för tillämpning av ekonomiska styrmedel i planeringsskedet och operativt (inklusive bokningsavgifter och trafikstörningar) samt prissättning av enskilda tåglägen ska utvecklas.
- Trafikverket ska möjliggöra användandet av ramavtal

Trafikverkets avgiftssättning⁷

Trafikverkets prissättning ska enligt Trafikverkets strategi utgå från följande:

- Prissättningen ska användas för att styra trafiken så att ett effektivt utnyttjande uppnås för transportsystemet i sin helhet.
- Marginalkostandsprissättning som huvudprincip. Prissättningen ska differentieras utifrån järnvägstrafikens marginalkostnader.
- Prissättningen ska differentieras utifrån olika servicenivåer (järnvägens standard), situation på kapacitetsefterfrågan samt kvalitet (kvalitetsavgifter). Prissättningen ska dessutom innehålla boknings- och avbokningsavgifter.
- Avgifterna ska baseras på Trafikverkets självkostnader för respektive tjänst.

Jämfört med VTI:s utvärderingsnorm kan VTI konstatera att Trafikverket egen tolkning av infrastrukturförvaltaruppdraget svarar relativt väl mot de uppgifter Trafikverket har i enlighet med järnvägslagstiftningen. Uppgifterna att besluta om järnvägsnätsbeskrivning, tilldela kapacitet m.m. står inte explicit utskrivna i strategin men dessa uppgifter är i sammanhanget självklara arbetsuppgifter vilket innebär att dessa inte nödvändigtvis behöver åskådliggöras i en strategi.

⁷ Uppgifterna är en sammanställning av Trafikverkets strategidokument *Strategi för Trafikverkets tjänsteutbud, kapacitetstilldelning och prissättning inom järnvägssektorn*, version 1.0, sid 8.

På två punkter i utvärderingsnormen saknar dock strategin en uttalad tolkning. Ingeting nämns om uppgiften att visa hur man på ett konkurrensneutralt sätt tilldelat infrastrukturkapacitet och ingenting sägs heller om hur man avser arbeta med att registrera och rapportera avvikelser från tågplan.

3.3 Trafikverkets utvecklingsarbete

3.3.1 Utvecklingsarbete i rollen som myndighet

Trafikverkets utvecklingsarbete i rollen som myndighet har inte direkt någon större bäring på effekterna för marknadsöppningen. Undantaget är Trafikverkets uppdrag att stödja regionala kollektivtrafikmyndigheter som redovisades i avsnitt 3.1. Detta uppdrag får anses som en viktig del i hur reformen kommer att falla ut. Därför koncentreras detta avsnitt på Trafikverkets roll som infrastrukturförvaltare och det utvecklingsarbete som verket under 2011 har arbetat med. Givetvis är flera av dessa projekt ett resultat av att regeringen vill styra Trafikverket i egenskap av myndighet men uppdragen utgår från Trafikverkets roll som infrastrukturförvaltare.

3.3.2 Utvecklingsarbete i rollen som infrastrukturförvaltare

Trafikverket har till VTI redovisat att följande projekt med bäring på Trafikverkets uppgifter som infrastrukturförvaltare pågår.

Kvalitetsavgifter och bokningsavgifter (avbokningsavgifter)

Trafikverket har infört en modell för verksamhetsstyrning genom kvalitetsavgifter. Dessa avgifter har börjat tillämpas från och med tågplan 2012. Modellen kommer successivt att utvecklas. Trafikverket räknar med att införa boknings- och avbokningsavgifter från och med tågplan 2014.

Förbättrad orsaksrapportering

I samband med att Trafikverket har infört verksamhetsstyrning genom kvalitetsavgifter har verket genomfört ett flertal utbildningar för driftspersonal för att få ett mer enhetligt agerande vid registrering av avvikelser. Trafikverket uppger att verket initierat flera insatser för att förbättra kvaliteten i mätning av avvikelser, kodning om vad och vem som orsakat avvikelsen, där vissa insatser slutförts redan under 2011 och där vissa insatser slutförs under 2012. Fortsättningsvis avser Trafikverket arbeta vidare med att successivt utveckla modeller, rutiner och system för att kvalitetsavgifter ska bli det incitament som lagstiftaren förutsätter.

Utvecklingsprojekt Web-ansökan

Trafikverket har under 2011 utvecklat ett webbaserat system för tåglägesansökningar. Syftet med systemet är att förenkla ansökningsproceduren för såväl Trafikverket som järnvägsföretagen.

Förbättrad fakturering och faktureringsrutiner

Trafikverket har under 2011 arbetat med att förbättra fakturering och faktureringsrutiner. Målsättningen med detta projekt är att det kommer att leda till effektivare och högre kvalitet i faktureringen.

Ramavtal för tåglägen

Projektet har varit ute på remiss till den 1 december 2011.⁸ Varierande synpunkter har inkommit till Trafikverket. Branschens uppfattning delas grovt i två läger. Företrädare för persontrafiksidan, främst lokaltrafik, är kraftigt positiva. Företrädare för godstrafiksidan är däremot skeptiska. I skrivande stund genomför Trafikverket en analys av remissvaren samt prövar i vilken utsträckning det är möjligt att utveckla modell och process för ramavtal för att möta branschens synpunkter.

Successiv tilldelning av tåglägen

Trafikverket arbetar med att utveckla metoder för kapacitetstilldelning. Successiv tilldelning syftar till att utnyttja infrastrukturen mer effektivt genom att inte låsa fast kapaciteten i alltför hög detaljeringsgrad redan vid tilldelningsbeslutet. Trafikverkets ambition är att inom kort påbörja införandet av detta, vilket också innebär utveckling av andra rutiner och system. Införandetakten och exakt i vilka steg är ännu inte beslutad.

Auktioner för tåglägen

Trafikverket har budgeterat för att arbeta med auktioner för tåglägen under 2012 (förstudie och utvecklingsprojekt).

Banavgifter och ekonomiska styrmedel

Trafikverket redovisade i maj 2011 regeringsuppdraget om att utveckla banavgifterna och ekonomiska styrmedel i tilldelningsprocessen.⁹ I uppdraget ingår även att ge förslag på hur banavgifterna ska utvecklas. Nedan följer en sammanfattning från redovisningen följt av VTI:s kommentarer.

- Boknings- och avbokningsavgifter bör införas för att effektivisera användningen av bankapaciteten.
- Rabatter bör införas i avgiftsstrukturen för att främja utvecklingen av ny järnvägstrafik och användningen av underutnyttjade banor.
- Ett förfarande med auktion för effektiv hantering av intressekonflikter bör övervägas inom ramen för kapacitetstilldelningen.
- Ekonomiska styrmedel bör övervägas för att åstadkomma en mer effektiv kapacitetsanvändning i storstadsområdena.
- Det bör övervägas om tjänsten tågläge kan utvecklas med nya egenskaper som marknaden efterfrågar och som medger rationella val, t.ex. kvalitetsegenskaper.

VTI vill påminna om att det bedrivits forskning och utredning om auktionsfrågan sedan 1990-talet och att det finns anledning att beakta de erfarenheter som redan finns i det fortsatta arbetet. Allmänt sett vill VTI också peka på att det finns kapacitetsproblem på

⁸ TRV 2011/41769 Remiss – Införande av ramavtal för infrastrukturkapacitet på järnväg.

⁹ Trafikverkets redovisning av regeringsuppdrag *Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta* (2011-05-16, TRV 2011/5297 A)

hela det svenska järnvägsnätet under vissa tider. Därför bör utvecklingsarbetet helst vara generellt utformat för att fånga upp alla knapphetsituationer.

Kapacitet i transportsystemet

Trafikverket har ett regeringsuppdrag avseende kapacitet i transportsystemet. Den första rapporten till regeringen redovisades 30 september 2011. Den andra rapporten publicerades i februari 2012 som underlag för remissbehandling. Den rapporten ska lämnas till regeringen i april 2012.

I redovisningen för kapacitetsuppdraget (sep 2011) framgår Trafikverkets tankar kring tillämpning av administrativa och ekonomiska styrmedel för att uppnå ett effektivt kapacitetsutnyttjande i järnvägsnätet. I redovisningen av banavgifter (feb 2012) har den tidigare planen (maj 2011) och det som redovisades i kapacitetsutredningen (sep 2011) uppdaterats vad gäller banavgifter.¹⁰

3.4 Trafikverkets prestationer

3.4.1 Myndighetsrollen

Interregional kollektivtrafik

Trafikverkets prestationer avseende interregional kollektivtrafik består i att kartlägga tillgänglighetsbrister, teckna trafikavtal för att förbättra tillgängligheten där den är bristfällig och att förvalta ingångna trafikavtal.

Under 2011 har Trafikverket handlat upp flyg på ett antal linjer i norra Sverige.¹¹ Trafikverket har också ingått s.k. samverkansavtal avseende busstrafik i de fyra nordligaste länen (17 linjer) och busstrafik Mora-Gällivare (linje 45).

Trafikverket har också under 2011 arbetat med att ta fram en ny tillgänglighetsmodell som ska fungera som verktyg att underlätta beslut om vilken interregional persontrafik som verket ska handla upp. Modellen är inte färdigutvecklad men beräknas bli klar under 2012. Denna modell tar sikte på att även omfatta besöksnäring som kriterium och en målsättning är att den ska vara mer lättanvänd och innehålla större justerings- och analysmöjligheter.

Råd och stöd avseende regional kollektivtrafik

Trafikverket uppger sig ha förberett sig för den nya uppgiften i instruktionen att ge "råd och stöd" för utformningen av trafikförsörjningsprogram bl.a. genom att medverka i branschsamarbetet inom ramen för Fördubblingsprojektet, där Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Kommuner och Landsting, Bussbranschens Riksförbund, Svenska Taxiförbundet, Branschföreningen Tågoperatörerna och Trafikverket ingår. Inom ramen för detta projekt har ett flertal vägledningar tagits fram, bl.a. avseende trafikförsörjningsprogram. För närvarande pågår ett arbete kring framtagande av

¹⁰ Uppgifter om utredningar har redovisats till VTI i mejl 2012-02-21.

¹¹ Vissa av upphandlingarna överklagades vilket har fått till följd att vissa linjer inte har avtalats förrän början på 2012.

principer för tillträde och prissättning av bytespunkter m.m.¹² Trafikverket kommer också att följa utvecklingen genom att delta som dialogpartner i den regionala planeringen för att se på vilket sätt stödet och samarbetet kan utvecklas med tiden.

När det gäller uppgiften att verka för kollektivtrafikens utveckling och att verka stödjande kan observeras att vägledningen i första hand ger en struktur till trafikförsörjningsprogrammet samt vilka områden som kan vara lämpliga att beröra i programmet. Eftersom erfarenheten av att analytiskt arbeta med tillgänglighetsanalyser baserade på samhällsekonomiska överväganden bland RKTm kan förväntas vara liten, skulle Trafikverket med sina metodkunskaper inom området aktivt kunna handla denna del av transportförsörjningsprogrammet med mer handfasta exempel.¹³

Järnvägsnätsbeskrivning – stödjande funktion

Trafikverket har till uppgift att inhämta och sammanställa uppgifter från samtliga infrastrukturförvaltare för att beskriva det samlade svenska järnvägsnätet. Detta gör Trafikverket genom att årligen (i samband med samrådet till järnvägsnätsbeskrivningen) skicka ut en påminnelse till alla infrastrukturförvaltare som finns registrerade hos Transportstyrelsen, att de kan uppdatera sin järnvägsnätsbeskrivning på Trafikverkets hemsida.

På Trafikverkets hemsida under rubriken Järnvägsnätsbeskrivning finns en länk till samtliga järnvägsnätsbeskrivningar som inkommit till Trafikverket för publicering. Länken leder till en sida som vägleder hur en järnvägsnätsbeskrivning ska se ut enligt Transportstyrelsens direktiv och vilka uppgifter som ska finnas med i det underlag som skickas in till Trafikverket. Samtliga järnvägsnätsbeskrivningar presenteras per ort för att med lätthet se vilka angränsande järnvägsanläggningar som finns på respektive ort och som beskriver hur järnvägsnätet kan trafikeras. Såvitt VTI kan bedöma fungerar dessa processer tillfredsställande.

Fallstudie av Stockholms läns regionala kollektivtrafikmyndighets arbete med trafikförsörjningsprogrammet

Med denna fallstudie har vi velat studera hur Trafikverket lagt upp arbetet gentemot de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Vi har inte haft ambitionen att genomföra en heltäckande analys av hur Trafikverket arbetat gentemot de regionala kollektivtrafikmyndigheterna under 2011 bl.a. eftersom alla dessa inte hade konstituerats under 2011.

Från och med 1 januari 2012 är Stockholms läns landsting den regionala kollektivtrafikmyndigheten i Stockholms län. AB Storstockholms lokaltrafik (SL) har under 2011 på uppdrag av landstingets trafiknämnd förberett ett trafikförsörjningsprogram. Detta kommer att offentliggöras i en remissversion under februari 2012.

¹² Exempel på vägledning är *Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling – En vägledning och ett verktyg*, Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk kollektivtrafik, oktober 2010.

¹³ En vägledning har tagits fram inom ramen för Fördubblingsprojektet, *Kollektivtrafikens samhällsnytta – En vägledning* (Jonas Eliasson).

Arbetet har bl.a. bestått i att samråda med potentiella kommersiella aktörer. SL har frågat dessa var för sig i vilken utsträckning de skulle kunna tänka sig att erbjuda kommersiella alternativ. I den diskussionen har kommersiella aktörer öppnat frågan om de skulle kunna få en subvention exempelvis per påstigande motsvarande den subvention som ges till den upphandlade trafiken. SL har då klargjort att man inte avser öppna för en sådan möjlighet. I diskussionerna om tänkbara, helt kommersiella linjer, har aktörerna i varierande grad varit öppna med vilken trafik de kan tänka sig att köra.

I trafikförsörjningsprogrammen kommer ett mål för trafiken att presenteras. I målformuleringarna för Stockholms läns regionala trafikförsörjningsprogram har olika regionala mål vägts samman med de nationella transportpolitiska målen. I dokumentet "Kortversion av Regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län – Remissversion" grupperas en lång rad målformuleringar under rubrikerna Attraktiva resor, Tillgänglig och sammanhållen region och Effektiva resor med låg miljö- och hälsopåverkan. SL:s aktuella mål presenteras i något som kallas strategisk karta (en referens till en officiell publikation saknas för närvarande).

Som en bakgrund till trafikförsörjningsprogrammet kommer kostnads- och intäktsberäkningar för de förändringar av trafikutbudet som föreslås för att nå målen. De beräkningar som man arbetar med är i första hand utifrån ett företagsekonomiskt perspektiv. Det innebär att landstingets utgifter och intäkter analyseras. Samhällsekonomiska analyser av förändringar av utbudet görs ej inom ramen för programmet, men alltid vid studier av ny trafik eller nya investeringar.

VTI har intervjuat Trafikverkets referensperson i arbetet med Stockholms läns arbete med trafikförsörjningsprogrammet. Trafikverket uppger att de inte formulerat en gemensam strategi för detta arbete. Istället har Trafikverket i Stockholm fokuserat på formuleringen av målen och i synnerhet att målen bör täcka in ungefär samma dimensioner som de nationella målen, t.ex. regional tillväxt. Vidare har Trafikverket i referensgruppen lyft fram vikten av ett trafikslagsövergripande perspektiv när ökad kapacitet planeras. Även samhällsekonomisk effektivitet diskuterades. Trafikverket ansåg att det skulle lyftas fram mer, och i någon version var det med tydligare än i den sista versionen. Trafikverket har dock inte fokuserat på samhällsekonomisk effektivitet eller vikten av att trafikutbud eller förändringar av trafikutbud görs till föremål för samhällsekonomiska analyser och kalkyler. Ett skäl till detta är att SL redan tillämpar samhällsekonomiska analyser vid utbudsförändringar, vilket Trafikverket känner till och därför såg som angeläget att betona ytterligare. Däremot finns det behov av att diskutera metoder vilket Trafikverket Region Stockholm och SL gör i andra sammanhang.

3.4.2 Infrastrukturförvaltarrollen

Järnvägsnätsbeskrivning och implikationer avseende marknadsöppningen

Syftet med järnvägsnätsbeskrivningen är att den ska underlätta för järnvägsföretag och auktoriserade sökanden som söker kapacitet att få tillgång till infrastruktur på ett konkurrensneutralt sätt och icke-diskriminerande villkor. Järnvägsnätsbeskrivningen kan i detta sammanhang ses som en transparent offert från Trafikverket med de generella villkor som gäller för att trafikera aktuell järnvägsinfrastruktur. Vidare syftar

en järnvägsnätbeskrivning till att säkerställa insyn, förutsägbarhet och icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen för de järnvägsföretag som har rätt att bedriva person eller godstrafik.

Järnvägsnätbeskrivningen innehåller därmed i stort sett samtliga områden som ett järnvägsföretag ska hantera för att kunna bedriva trafik. Områdena kapacitetstilldelning, tillhandahållande av tjänster, avgifter och trafikeringsavtal får i sammanhanget marknadsöppning anses som de viktigaste områdena. Detta gäller särskilt nya aktörer som vill utnyttja Trafikverkets järnvägsnät eller aktörer som i samband med marknadsöppningen ansöker om kapacitet på linjer där SJ AB tidigare hade monopol. Även om Trafikverket presenterar information tydligt och tillämpar sina metoder enligt uppgifterna i järnvägsnätbeskrivningen kan det finnas en liten risk för kraven på icke-diskriminering och konkurrensneutralitet inte uppfylls. Detta kan i så fall försvåra för nya järnvägsföretag och/eller nya trafikupplägg.

För att motverka detta bjuder Trafikverket in nya aktörer för att informera om de förutsättningar som gäller för trafikerings på statens järnvägsnät som förvaltas av Trafikverket. Syftet med detta är att nya aktörer ska få en så bra förståelse som möjligt avseende vilka förutsättningar som gäller, hur olika saker går till och var man finner väsentlig information och stöd för att hantera olika processer.

VTI vill i detta sammanhang peka på att dessa regler och all denna information också ställer stora krav på järnvägsföretag att försöka genomskåda och tillägna sig processen. Resursåtgången för detta, vilken vi inte försökt bedöma, kan dock riskera att bli betydande. Därför är i princip alla metoder som på ett konkurrensneutralt sätt kan reducera behovet av administrativ översyn vara önskvärda.

Kapacitetstilldelning

Trafikverket är enligt järnvägsnätstiftningen skyldigt att presentera ett antal faktauppgifter om tilldelningsprocessen i järnvägsnätbeskrivningen. VTI har inte inom ramen för projektet kontrollerat detta men vill framhålla att det för nya aktörer är önskvärt att informationen presenteras på ett så pedagogiskt sätt som möjligt. Annars riskerar nya och i synnerhet mindre järnvägsföretag att drabbas av stora kostnader för att förstå och delta i tilldelningsprocessen.

I perspektivet av den marknadsöppning som genomförts finns det anledning att betona betydelsen av att ha tillräcklig framförhållning vad avser banarbeten i sin järnvägsnätbeskrivning. Trafikverket presenterar i järnvägsnätbeskrivningen en plan över de banarbeten som kan komma att påverka järnvägsföretagens kapacitetsansökningar. Banarbetena presenteras på ett sätt som gör att de i princip kan likställas med tåglägesansökningar vilket innebär att Trafikverket har en viss flexibilitet avseende när arbetena ska genomföras. Detta skapar en transparent process och möjliggör i högre utsträckning att järnvägsföretagens önskemål om kapacitet kan tillgodoses.

För nya aktörer är det särskilt viktigt att Trafikverket tillämpar planering av banarbeten på ett konkurrensneutralt sätt. Det kan annars finnas en risk i att befintliga aktörer som har väl inarbetade kontakter med Trafikverket gynnas på en otillbörlig grund. I analogi med tåglägesansökningar, för vilka Trafikverket ska garantera att dessa behandlas icke-

diskriminerande (beskrivs nedan), kan det finnas en risk att nya järnvägsföretags ansökningar inte behandlas på samma sätt som för befintliga företag avseende banarbeten. Detta kan dock följas upp på samma sätt som man kontrollerar hur Trafikverket säkerställer icke-diskrimineringskravet för tåglägesansökningar.

I den utsträckning som tilldelning av tid för underhåll fördelas på detta sätt innebär det att Trafikverket inte helt plötsligt under en gällande tågplan kan hävda att man behöver genomföra planerade banarbeten. I samma utsträckning har i så fall också järnvägsföretagens underläge i förhållande till infrastrukturförvaltarna avsevärt förbättrats sedan järnvägslagens tillkomst. VTI har i detta arbete inte analyserat om Trafikverket fullt ut hanterar banarbeten enligt ovanstående.

Ett annat viktigt område för järnvägsföretagen i samband med marknadsöppningen är på vilket sätt Trafikverket arbetar med beredskap avseende driftåtgärder på Trafikverkets järnvägsnät. En rimlig avvägning mellan förutsägbarhet och resursförbrukning innebär att Trafikverket kan behöva ha möjlighet att rätt anpassa sitt tidsutrymme för t.ex. snöröjning beroende på vilken typ av järnvägssträckning som är aktuell. Det innebär att det vid stora snömängder dels kan bli nödvändigt prioritera bort viss trafik för att tillåta snöröjning dels att trafik kan behöva ställas in på andra linjer med litet trafik. Trafikverket kan således behöva ett visst utrymme för att anpassa sina driftåtgärder beroende på sträcka och graden av kapacitetsutnyttjande.

Tillhandahållande av tjänster

För att bedriva järnvägstrafik krävs ett antal kompletterande tjänster. Detta kan vara uppställning, verkstadsunderhåll, hjulsvarvning m.m. För de flesta befintliga järnvägsföretag är det känt var dessa tjänster tillhandahålls. För nya järnvägsföretag kan tydlig och korrekt information om vilka tjänster som finns och var dessa tillhandahålls underlätta verksamheten. Trafikverket har även krav på sig att i sin järnvägsnätsbeskrivning så långt det är möjligt en skyldighet att upplysa om tjänster som tillhandahålls av annan infrastrukturförvaltare. Om så inte sker kommer nya järnvägsföretag att få svårt att erhålla nödvändiga tjänster för att bedriva järnvägstrafik.

Avgifter

Banavgiftssystemet har i Sverige haft en tämligen enkel struktur. På senare år har antalet komponenter och beräkningsgrunder för avgifter utvidgats. I takt med att avgiftssystemet utvidgas ställs högre krav på vilket sätt avgiftssystemet presenteras i järnvägsnätsbeskrivningen. För nya aktörer kan det annars vara svårt att beräkna kostnader för nya trafikupplägg.

Trafikeringsavtal

I samband med tilldelning av tågläge ska järnvägsföretaget eller den som har auktorisation och Trafikverket ingå de avtal av administrativ, teknisk och ekonomisk natur som behövs för utnyttjande av tågläget (trafikeringsavtal). Järnvägstrafik får inte utföras utan att trafikeringsavtal har träffats.

Avtalsvillkoren ska vara konkurrensneutrala och icke-diskriminerande. I samband med marknadsöppningen är det särskilt viktigt att avtalsvillkoren och den process som leder fram till att trafikeringsavtal tecknas är konkurrensneutral och icke-diskriminerande.

Det finns en risk i att befintliga aktörer som i flera år har tecknat avtal annars kan ha en fördel gentemot nya aktörer.

Det bör uppmärksammas att det är i trafikeringsavtalet som järnvägsföretaget och Trafikverket blir civilrättsligt bundna vid det som omfattas. Här bör särskilt noteras att praxis är att knyta varje enskilt tågläge till trafikeringsavtalet. Det finns med andra ord en fungerande modell där de tre delmomenten järnvägsnätsbeskrivning, kapacitetstildelning och trafikeringsavtal tillsammans utgör ett ramverk för relationen mellan järnvägsföretaget och Trafikverket.

Tågplan 2012 - Kapacitetsfördelning och prissättning

I avsnitt 3.1.2 listades de uppgifter som Trafikverket har i rollen som infrastrukturförvaltare. Efter det att marknadsöppningen genomförts får Trafikverkets uppgifter inom kapacitetstilldelning, avgifter och arbetet med järnvägsnätsbeskrivning en viktigare roll för järnvägsmarknaden. Anledningen är att nya aktörer och befintliga aktörer som söker nya tåglägen kommer att göra det svårare att ge alla tåglägen om kapacitetsutnyttjandet ökar. Marknadsöppningen avseende persontrafiken trädde ikraft 2010 men den fick i praktiken fullt genomslag för den tågplan som började gälla i december 2011. Ett skäl till denna fördröjning är de krav på framförhållning som Trafikverket enligt järnvägslagen måste tillämpa i tilldelningsprocessen. Tilldelningsprocessen beskrivs i bilaga 2 med kommentarer.

När nya aktörer (järnvägsföretag) ges möjlighet att ansöka om kapacitet på järnvägsnätet som förut varit dedicerat till SJ AB eller trafikhuvudmän finns anledningen att tro att de nya ansökningarna kommer att ställa större krav på Trafikverkets tilldelningsprocess. Detta beror på att det årliga tågplanearbetet tidigare inte innehållit särskilt många *nya* ansökningar. Mot bakgrund av detta har VTI ställt frågor till Trafikverket angående ansökningar avseende nya järnvägsföretag och/eller nya trafikupplägg. I synnerhet är frågan om det finns en samlad redovisning av de nytillkomna ansökningarna rörande tåglägen för persontrafik för järnväg, för tågplan 2012 (ansökningar, tilldelade tåglägen och beskrivning av händelseförlopp ifall avvikelser mellan dessa finns).¹⁴

Som svar på denna fråga har Trafikverket endast lämnat uppgift om vilka nya operatörer och vilka tåglägen som dessa sökt samt vilka ytterligare tåglägen som sökts av befintliga operatörer jämfört med året innan. VTI har inte erhållit en redogörelse för hur önskemål om tåglägen justeras mellan ansökan och färdig tågplan.¹⁵ I takt med marknaden öppnas och nya aktörer träder in bör Trafikverkets kunna dokumentera och analysera sådana

¹⁴ Information om nya ansökningar finns i Bilaga 2.

¹⁵ Trafikverket uppger att det finns system/rutiner för detta. Från det att ansökan inkommer till Trafikverket (april) och fram till ett första förslag som presenteras den första veckan i juli så dokumenteras kommunikation mm genom e-post och vid behov minnesanteckningar, vilka sparas ned i en "digital postlåda". Från det att förslaget presenterats och fram till tilldelningsbeslutet används ett nytt system (Web-ansökan), i vilket all kommunikation/förändringar dokumenteras avseende de tåglägen som ingår i förslaget.

De förändringar som i övrigt genomförs avseende exempelvis nya tåg och hantering av annan kapacitet (t.ex. rängering), dokumenteras genom den digitala postlådan. Det som sparas ned avser förändringar av väsentlig art, t.ex. större förändringar eller där förändringar kan påverka andra tåglägen. Mindre justeringar som endast berör ett enskilt tågläge dokumenteras nödvändigtvis inte. I postlådan finns kommunikation sparad för de senaste tågplanperioderna.

justeringar. På så sätt blir det möjligt att bedöma om tågplanen kräver stora eller små anpassningar för enskilda operatörer, och för att kunna ta ställning till konkurrensneutraliteten i hanteringen.

Trafikverket har i sin infrastrukturförvaltarroll i uppgift att debitera avgifter för de järnvägsföretag som nyttjar statens järnvägsnät. VTI har därför frågat hur Trafikverket säkerställer att järnvägsföretagens självdeklaration av utförda tågakilometer och annat utnyttjande av infrastrukturen överensstämmer med faktiskt/tilldelat/utfört antal tågakilometer och utnyttjande. Trafikverket har till VTI svarat att självdeklaration endast gäller för el- och emissionsavgift för diesel.

För tåglägestjänsten (minimipaket av tillträdestjänster) uppger Trafikverket att faktureringen baseras på uppgifter från tilldelningsbeslut inklusive ansökan om tåglägen, uppgifter som lämnas från järnvägsföretagen strax innan avgång samt avbokningar av tåglägen. Dessa uppgifter ligger samlade till grund för Trafikverkets fakturering. Trafikverket trafikleder tågtrafiken utifrån de enskilda körplanerna för respektive tåg, vilka följer av det tilldelningsbeslut som fattats och som baseras på de uppgifter som järnvägsföretaget bifogat vid ansökan, av vilket bl.a. framgår den sträcka som tåget ska köra och därmed hur många tågakilometer som blir aktuellt. Till detta kommer de uppgifter som rapporteras in i Opera strax innan avgång, där framgår bl.a. uppgifter om bruttoton mm.

För de komponenter som debiteras per automatik tar Trafikverket ut såväl s.k. marginalkostnadsbaserade avgifter som s.k. särskilda avgifter för nyttjande av infrastruktur. För minimipaketet uppgår de marginalkostnadsbaserade avgifterna till 380,5 Mkr och de särskilda avgifterna till 410,0 Mkr för 2011. Under de senaste åren har Trafikverket introducerat särskilda avgifter i form av en tåglägesavgift, som successivt höjts och differentierats, och en passageavgift för delar av järnvägsnätet som är särskilt attraktiva i tid och rum. För 2011 uppgår tåglägesavgiften till 140 Mkr och passageavgifterna i delar av järnvägsnätet i Stockholm, Göteborg och Malmö uppgår till 31,9 Mkr. Därtill finns en passageavgift för den godstrafik som använder Öresundsbroförbindelsen, i enlighet med avtal mellan Sverige och Danmark.

Av tabellen nedan framgår Trafikverkets totala banavgiftsuttag för 2011.

Marginalkostnadsbaserade avgifter	
(minimipaket)	Mkr
Spåravgift	248,0
Olycksavgifter	118,0
Emissionsavgift	14,5
S:a	<u>380,5</u>
Särskilda avgifter (minimipaket)	
Tåglägesavgift	140,3
Passageavgift	31,9
Övrig särskild avgift	207,0
Passageavgift för godstrafik Öresundsbron	30,8
S:a	<u>410,0</u>

Särskilda avgifter (bantillträde) och andra tjänster

Kapacitet på rangerbangård	2,3
Uppställning	11,5
Uppvärmning mm	<u>1,6</u>
S:a	13,8

Källa: Trafikverket

Med vissa kompletteringar och justeringar uppgår de samlade banavgifterna till 810 Mkr för 2011.

Efter det att en överenskommelse träffats mellan Trafikanalys och Trafikverket är det Trafikverket som har ansvar för att följa utvecklingen av persontrafikens punktlighet. Införandet av kvalitetsavgifter har inneburit att behovet av en kvalitetssäkrad sådan statistik över förseningar och inställda tåg har ökat. I ett Trafikverksfinansierat forskningsprojekt som VTI nyligen avbröt (dnr TRV 2010/29753) konstaterades att de tågföringsdata som Trafikverket har uppvisar stora kvalitetsproblem. Kvaliteten i data och orsaksklassificering är givetvis helt grundläggande för att ett system med kvalitetsavgifter ska fungera. VTI:s bedömning är att kunskaperna om följd effekter av primärförseningar i järnvägssystemet i dagsläget är bristfälliga. De utvecklingsinsatser som Trafikverket redovisat är positiva men det återstår enligt VTI:s bedömning en del arbete avseende kvalitet, kodning, rutiner m.m. innan en tillförlitlig statistik kan redovisas.

Centralt i järnvägslagstiftningen är målet att järnvägsinfrastrukturen ska utnyttjas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Både i kapacitetsavsnittet och i avgiftsavsnittet i Trafikverkets strategidokument finns risk för sammanblandning av begreppen samhällsekonomisk effektivitet och effektivitet. Dessa begrepp är inte per automatik varandras synonyma. Att effektivt använda infrastrukturen med så många tåg det bara går är inte samma sak som att samhällsekonomiskt effektivt använda infrastrukturen.

För Trafikverket blir det en balansgång mellan inskränkningar i möjligheter för järnvägsföretag att uttrycka sina behov och avgiftssatta tåglägen. Trafikverkets olika projekt inom områdena kapacitet och avgifter syftar till att lösa i princip samma problem, knapphet på spårkapacitet.

Det är därför tveksamt om resultaten från projekt med syfte att åstadkomma ett förplanerat användande av infrastrukturen fullt ut kan samexistera med resultaten från projekt med syfte att betalningsviljebaserad prioritering.

3.5 Trafikverkets resursanvändning och prestationer som kan påverka marknadsöppningen 2011

VTI har till Trafikverket efterfrågat budget och kostnadsuppfall avseende de uppgifter som Trafikverket har som infrastrukturförvaltare (kapacitetstilldelning,

järnvägsnätsbeskrivning och avgifter). Dessutom har VTI efterfrågat budget och kostnadsutfall för utvecklingsprojekt. I tabellerna nedan följer sammanställning av uppgifter från Trafikverket.

Tabell 4.1 Kostnadsutfall, uppgifter som infrastrukturförvaltare

	Budget 2011	Utfall 2011
Kapacitetstilldelning ¹⁶		93,2 Mkr
Järnvägsnätsbeskrivning		2,3 Mkr
Avgifter och fakturering (som inte ingår i utvecklingsprojekt nedan)		2,3 Mkr

VTI har inte erhållit uppgifter om budget för 2011 avseende ovanstående aktiviteter. VTI har inte heller gjort någon fördjupad analys beträffande aktiviteterna ovan. Vi bedömer dock tillsvidare att ovanstående resursanvändning har en rimlig storleksordning.

Tabell 4.2 Kostnadsutfall och budget utvecklingsprojekt

	Budget 2011	Utfall 2011
Kvalitetsavgifter och boknings/avbokningsavgifter	1,9 Mkr	1,9 Mkr
Modell och process för ramavtal om infrastrukturkapacitet	0,5 Mkr	0,4 Mkr
Successiv tilldelning	7,2 Mkr	5,7 Mkr
Auktioner för tåglägen	not (1)	
Fakturering och faktureringsrutiner	2,2 Mkr	1,7 Mkr
Avgifter, utveckling av principer och modeller	7,7 Mkr	2,5 Mkr
Web-ansökan	6,2 Mkr	4,7 Mkr
Förbättrad orsaksrapportering	not (2)	
not (1): Detta projekt ingår i posten "Avgifter utveckling av principer och modeller"		
not (2): Detta projekt är inte utpekad som ett utvecklingsprojekt. Resurserna tas inom ramen för ordinarie verksamhet.		

VTI har inte gjort någon fördjupad analys beträffande aktiviteterna ovan. Noterbart är dock att Trafikverket endast har förbrukat en tredjedel av budget avseende *Avgifter, utveckling av principer och modeller*.

3.6 Effekter av Trafikverkets prestationer

De avtal som Trafikverket har ingått under 2011 avseende interregional persontrafik får bedömas innebära en bättre tillgänglighet för i första hand invånarna i dessa regioner. Däremot bedömer VTI att de har mindre betydelse för marknadsöppningen. De

¹⁶ Trafikverkets redovisningssystem har inte ett separat konto för kapacitetstilldelning. Istället ingår leveransplanering (ta fram plan för tider i järnvägsspåret (trafik/arbeten), planering tilläggstjänster och hantering av specialtransportvillkor i denna post. Detta svarar väl mot delar i kapacitetstilldelningen.

geografiska områden som avtalen definierar har inte en stor betydelse för konkurrenssituationen för kollektivtrafikföretagen.

Trafikverkets prestationer för regional kollektivtrafik är ofullständigt redovisade i denna rapport och effekter av Trafikverkets prestationer inom regional kollektivtrafiken är därför svårare att identifiera. Avsaknaden av en dokumenterad strategi för arbetet med den regionala kollektivtrafik och avsaknaden av en bedömning av hur effekterna av arbetsinsatserna förhåller sig till de transportpolitiska målen innebär att VTI har svårt att säga något om prestationernas effekt.

De prestationer Trafikverket genomfört under 2011 och som tydligast kan tänkas påverka marknadens funktion är kapacitetstilldelningsprocessen och banavgifter. För tågplanen för 2012 som beslutades under hösten 2011 och som trädde i kraft i december 2011, har det i rapporten konstaterats relativt små förändringar avseende antal nya aktörer och nya trafikupplägg. VTI kan inte bedöma om Trafikverkets tilldelningsprocess för tågplan 2012 beslutats på ett sätt som säkerställer ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande förhållningssätt till samtliga järnvägsföretag. VTI konstaterar också att tilldelningsprocessen troligtvis inte säkerställer ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen eftersom järnvägsinfrastrukturen är underprissatt och järnvägsföretagen därigenom efterfrågar mer kapacitet än om korrekt prissättning tillämpats. Detta innebär dessutom att Trafikverkets kapacitetstilldelningsprocess är administrativt tyngre beroende på att verket har fler ansökningar att hantera än om priset för tåglägen skulle vara korrekt prissatt.

VTI kan också konstatera att statistik över förseningar och inställda tåg under 2011 varit bristfällig. Trafikverket har dock vidtagit åtgärder för att förbättra denna. Resultaten har dock inte uppstått ännu utan behöver följas upp i nästa utvärdering.

VTI vill också lyfta fram några slutsatser i Hulténs rapport till Trafikanalys (2011). En central slutsats i Hultén (2011) är att Trafikverket endast i tvistlösningsfasen tillämpar samhällsekonomiska kriterier. VTI konstaterar att en tolkning av att Trafikverket enligt 6 kap. järnvägslagen ska tilldela kapacitet är att den beslutade tågplanen ska vara den bästa samhällsekonomiska effektiva lösningen. Hulténs slutsats innebär således att Trafikverket inte tillämpar samhällsekonomiska kriterier i den process där samtliga tåglägesansökningar ska samordnas.

Vidare konstaterar Hultén att Trafikverket under samordningsprocessen eftersträvar att så få tvister som möjligt kvarstår när tågplanen ska fastställas i september. VTI anser att detta kan innebära en fara för hela tilldelningsprocessen om Trafikverkets mål är att alla järnvägsföretags ansökningar ska få plats i tågplanen och inte att prioritera tåg som har höga värden för att komma med i plan, att komma fram snabbt och att komma fram i tid. Hultén väcker även frågan om tidsåtgång för tilldelningsprocessen och att det innebär att små järnvägsföretag inte kan delta fullt ut i tilldelningsprocessen då denna är administrativt tung och tidskrävande.

Hultén lyfter även fram järnvägsföretagens inställning till administrativa rutiner respektive ekonomiska styrmedel som auktioner som metoder i tilldelningsprocessen. Hulténs arbete visar att det bland befintliga järnvägsföretag finns ett stöd för den

administrativa modellen. Här vill VTI, i ett marknadsöppningshänseende, understryka att de aktörer som ännu inte är verksamma på marknaden sannolikt anser ekonomiska styrmedel som auktioner mer attraktiva. Skälet för denna hypotes är att för de aktörer som ännu inte kommit in på marknaden kan brist på kapacitet vara ett inträdeshinder.

VTI vill också påpeka att en rad viktiga pågående utvecklingsprojekt på sikt kan leda till ökad måluppfyllelse beträffande kapacitetsanvändningen. Trafikverket arbetar med förbättrad orsaksrapportering avseende förseningar vilket förhoppningsvis kommer att leda fram till ett bättre och mer fullständigt underlag för att analysera förseningar.

Beträffande banavgiftsuttaget under 2011 har vi redan (i avsnitt 2.2) konstaterat att banavgiftsuttaget på ett påtagligt sätt närmat sig den samhällsekonomiska marginalkostnadsnivån genom att uttaget ökat. Den kanske mest intressanta nyheten inom avgiftsområdet under 2011 är att Trafikverket infört kvalitetsavgifter. Uttaget av banavgifter ligger dock under 2012 fortsatt långt under de samhällsekonomiska marginalkostnaderna, vilket rimligen bidrar till den av Trafikverket uppfattade bristsituationen på kapacitet.

Avseende banavgifterna pågår fler utvecklingsprojekt som har en tydlig koppling till kapacitetsutnyttjandet och tilldelningsprocessen.

3.7 Slutsatser och sammanfattning

De avtal som Trafikverket ingått under 2011 avseende den interregionala persontrafiken har utgått från den tillgänglighetsmodell som Trafikverket tillämpar. Under 2012 kommer Trafikverket att tillämpa en förbättrad modell som förhoppningsvis kommer att leda till avtal som har bäring på fler transportpolitiska delmål.

VTI har inte fångat upp några indikationer på problem med Trafikverkets olika arbetsuppgifter avseende den regionala kollektivtrafiken. Det finns dock skäl att Trafikverket på ett tydligare sätt motiverar sitt arbete inom ramen för kollektivtrafikens *fördubblingsmål* och hur detta förhåller sig till verkets myndighetsuppgifter inom området. Trafikverket saknar en tydlig strategi avseende arbetsuppgifterna med kollektivtrafik och i synnerhet på vilket sätt arbetet bidrar till de transportpolitiska målen.

Trafikverket har under 2011 beslutat om järnvägsnätsbeskrivning och tågplan. Trafikverket har en väl fungerande process för arbetet med järnvägsnätsbeskrivningen. Trafikverkets arbete med kapacitetstilldelningen fungerar väl i så motto att processen leder till få överklaganden och lite kritik.

I egenskap av den största infrastrukturförvaltaren på den svenska järnvägsmarknaden är Trafikverkets agerande i kapacitetstilldelningsprocessen en av de viktigaste faktorerna för hur marknadsöppningen på järnväg kommer att slå ut. Antalet nya järnvägsföretag och nya trafikupplägg i den första kapacitetstilldelningsprocessen (tågplanen för 2012) sedan järnvägsmarknaden öppnades är litet.

Trafikverket har i tilldelningsprocessen (samordningsprocessen) en skyldighet att dokumentera väsentliga justeringar som har gjorts i förhållande till ansökningarna om tåglägen och grunden för justeringar. Dokumentations syfte är ett sätt att garantera att kapacitet tilldelas på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Trafikverket har inte lämnat en redovisning av hur avvikelser från ansökningar för beviljade tåglägen dokumenteras.

Hultén (2011) väcker också frågan om tidsåtgång för processen och att det innebär att små järnvägsföretag inte kan delta fullt ut i tilldelningsprocessen då denna är administrativt tung och tidskrävande.

Grundprincipen för prissättning av järnvägsinfrastruktur är att denna ska utgå från samhällsekonomiska marginalkostnader. Det har nyligen åter fastslagits (Nilsson och Wieweg, 2011) att det sammantagna banavgiftsuttaget är lägre än de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Detta innebär att avgiften för att nyttja järnvägsinfrastrukturen är underprissatt. Detta är även ett argument varför det inte direkt går att hävda att kapacitetsbrist råder helt eller delvis på det svenska järnvägsnätet. Om järnvägsföretagen möter den korrekta marginalkostnaden innebär detta att efterfrågan av kapacitet skulle vara lägre än vad den är idag. De utvecklingsprojekt som Trafikverket har redovisat till VTI innebär att banavgifterna fortsatt kommer att höjas.

I syfte att effektivare styra järnvägsföretagen i deras operativa användning av infrastrukturen tillsammans med krav i direktiv 2001/14/EG infördes under 2011 s.k. kvalitetsavgifter. Införandet innebär att behovet av en kvalitetssäkrad statistik över förseningar och inställda tåg har ökat. Samtidigt ska Trafikverket ha ett system för att registrera och rapportera avvikelser från tågplan (Järnvägslagen 6 kap. § 4a). VTI har fått en kortare redogörelse av Trafikverket om vilka aktiviteter Trafikverket har som syftar till att samla in och kvalitetssäkra tågföringsdata. VTI avser att till nästa rapporteringstillfälle utreda vidare hur Trafikverket säkerställer kvalitet och följer upp tågföringsdata. Dessutom kommer VTI att titta närmare på hur Trafikverket rapporterar större avvikelser beträffande tåglägesansökningar och tilldelad kapacitet.

4 Transportstyrelsen

I VTI:s inledande kontakt med Transportstyrelsen beskrevs syftet som att insamla dokumentation av planer, verksamhetsberättelse och statistikinsamling för arbetet med kollektivtrafikmarknadernas utveckling. VTI önskade också att en kontaktperson skulle utses. En sådan meddelades av Transportstyrelsen den 25 oktober 2011.

4.1 Transportstyrelsens uppdrag med avseende på marknadsöppning

De av Transportstyrelsens uppgifter som har bäring på järnvägs- och kollektivtrafikmarknaderna framgår av den transportpolitiska propositionen (prop. 2008/09:93), instruktion (SFS 2008:1300), Järnvägslagen (2004:519) och Kollektivtrafiklagen (2010:1065) och är att verka för att de transportpolitiska målen nås och att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn, samt att övervaka att marknaderna för kollektivtrafiktjänster fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv. Konkurrensperspektivet härrör i första hand från de EU-direktiv som ligger till grund för järnvägslagen medan kraven på samhällsekonomisk effektivitet, hållbarhet och tillgänglighet över hela landet kommer från det transportpolitiska målet.

I den transportpolitiska propositionen (prop. 2008/09:93 sid. 14) anges det övergripande målet som att "transportpolitikens mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet" vidare förklaras målstrukturen. Den består i första hand av funktionsmålet om tillgänglighet och hänsynsmålen om säkerhet, miljö och hälsa. En viktig del av transportpolitiken (prop. 2008/09:93, sid. 65) är att ekonomiska styrmedel och regler utformas i enlighet med den grundläggande principen att trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas. Denna princip får till konsekvens att Transportstyrelsen bör säkerställa att Trafikverket har underlag för att utforma banavgifter och andra avgifter i enlighet med principen. Samtidigt framhåller regeringen att "det samlade beslutsunderlaget inför beslut om införande av ekonomiska styrmedel och regler måste dock beakta samtliga dimensioner av det transportpolitiska målet". Transportpolitiken har också implikationer för vilka utbyggnader som bör göras genom att de investeringar som bidrar till högst måluppfyllelse bör genomföras (sid. 60).

Enligt 8 kap. 1 § Järnvägslagen ska tillsynsmyndigheten (Transportstyrelsen) "utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen". De substantiella delarna rör i första hand infrastrukturförvaltarnas tillhandahållande av bankapacitet men också tillsynen avseende säkerhet. Viktiga uppgifter för Trafikverket som också är viktiga för Transportstyrelsen att övervaka är att:

- upprätta en järnvägsnätsbeskrivning (Järnvägslagen 6 kap § 5)
- upprätta en tågplan (Järnvägslagen 6 kap § 9) och att
- visa hur det skett på ett konkurrensneutralt sätt (Järnvägslagen 6 kap § 1 och JvSFS 2005:1 § 29)
- sätta och debitera banavgifter som baseras på direkta kostnader för att framföra ett fordon (Järnvägslagen 7 kap § 2)

- tillhandahålla ett system för att registrera och rapportera avvikelser från tågplan (Järnvägslagen 6 kap § 4a)

Transportstyrelsen har också uppgiften att hantera tvister avseende beslut av infrastrukturförvaltare som annan infrastrukturförvaltare eller järnvägsföretag vill få prövat av tillsynsmyndigheten. Transportstyrelsen har också enligt 8 kap. 3 § rätt att av den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen på begäran få sådana upplysningar som behövs för tillsynen, bedömning av ansökningar om tillstånd och för klart definierade statistiska ändamål. Denna paragraf tycks implicera att Transportstyrelsen ska samla in statistik vilket också formuleringarna i Ds 2011:19 gör. Något som övriga uppdragsformuleringar tiger om. Slutligen ska Transportstyrelsen enligt 6 § bedriva tillsyn över infrastrukturförvaltarens planering av ny kapacitet. Transportstyrelsen ska också enligt instruktionens 12 § samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor och anmäla missförhållanden till verket.

Det är regeringen och inte tillsynsmyndigheten (Transportstyrelsen) som ska svara för att Trafikverket och övriga infrastrukturförvaltare bedriver sin verksamhet kostnadseffektivt.

En kommande uppgift för Transportstyrelsen som vi inte följer upp för 2011 är en komplettering av kollektivtrafiklagen innebärande att Transportstyrelsen blir tillsynsmyndighet för all kollektivtrafik och för att samla in de uppgifter som behövs för att följa och utvärdera utvecklingen av dessa marknader och som föreslagits i en departementspromemoria från juli 2011 (Ds 2011:19). Transportstyrelsen pekas dock inte ut som ansvarig för uppföljning och utvärdering utan regeringen slår fast att även andra myndigheter ska kunna använda uppgifterna.

På basis av dessa uppdrag har VTI gjort tolkningen att Transportstyrelsen minst bör leverera följande resultat.

1. Dokumenterade marknadstillsyner
2. En dokumentation av aktiviteter som syftar till att säkerställa att Trafikverket tilldelar infrastrukturkapacitet konkurrensneutralt
3. En dokumentation av övervakningen av Trafikverkets debitering av banavgifter
4. En dokumentation av hur Transportstyrelsen genomfört sin statistikinsamlingsuppgift
5. En dokumentation av hur Transportstyrelsen följt Trafikverkets uppgift att registrera och rapportera avvikelser från tågplan (Järnvägslagen 6 kap § 4a) dvs. statistik över förseningar och inställda tåg.
6. En dokumentation av samråden med Konkurrensverket
7. En plan för det kommande arbetet med uppgiftsinsamling för all kollektivtrafik

4.2 Transportstyrelsens egen tolkning av uppdraget

Fram till i november 2011 har Transportstyrelsen saknat en dokumenterad egen tolkning av sitt uppdrag. I november 2011 upprättade Transportstyrelsen riktlinje för

marknadstillsyn och marknadsövervakning av järnvägsmarknaden (Transportstyrelsen 2011 b). Syftet är att tydliggöra Transportstyrelsens roll och arbetsmetoder för branschens aktörer. I inledningen konstateras att Transportstyrelsen ska verka för att de transportpolitiska målen ska nås. Riktlinjen påminner också om att Transportstyrelsen, enligt regleringsbrevet för 2011, särskilt ska fokusera på en väl fungerande marknadstillsyn för att därigenom bidra till en effektiv konkurrens på marknaderna inom tillsynsområdet.

Riktlinjen identifierar två arbetsprocesser: marknadstillsyn och marknadsövervakning. Marknadstillsyn beskrivs av Transportstyrelsen som riskbaserad och att den riktar sig mot kapacitetstilldelning, avgifter och tjänster.

Marknadsövervakning innebär, enligt Transportstyrelsen (Riktlinje sid 4), övervakning ur ett konkurrensperspektiv. Det konstateras att det särskilt gäller för villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor, samt villkoren för köpare av transporttjänster (passagerare och gods). Fokus ska vara på uppnå effektivare konkurrens på den svenska järnvägsmarknaden.

Riktlinjen påpekar att innebörden av att marknadstillsynen ska vara riskbaserad är att Transportstyrelsen ska prioritera resurser för insatser mot missförhållanden som bedöms få en märkbar betydelse för marknadens funktionssätt. I marknadsöppningen för persontrafiken är Trafikverket den viktigaste infrastrukturförvaltaren vars aktiviteter inom kapacitetstilldelning och avgiftssättning är helt avgörande för på vilket sätt reformen kommer att falla ut. Långt mindre viktiga men ändå betydelsefulla är A-Train, Öresundsbrokonsortiet och de infrastrukturförvaltare som tillhandahåller nödvändiga tjänster för att bedriva järnvägstrafik.

VTI bedömer därför att Transportstyrelsen behöver ha en metod att givet de resurser myndigheten har till förfogande för dessa arbetsuppgifter planera, prioritera och genomföra tillsynsuppgifter i enlighet med järnvägslagen. Förutom att genomföra tillsyner ska även Transportstyrelsen besluta i tvister som järnvägsföretag eller infrastrukturförvaltare har hänskjutit till myndigheten. Transportstyrelsen kan inte direkt styra detta flöde vilket innebär att myndigheten i planeringen bör ta hänsyn till att sådana ärenden kan inkomma under verksamhetsåret. VTI menar att Transportstyrelsen bör ha metoder och rutiner som klarlägger på vilket sätt myndigheten bör prioritera sina planlagda aktiviteter. En utgångspunkt för detta arbete, inom ramen för marknadsöppningen, bör vara åtgärder som har störst effekt för att åstadkomma en väl fungerande marknad.

I texten utpekas marknadsövervakningsrapporter som resultatet av marknadsövervakningen. Dessa ska syfta till att ge en bild av järnvägsföretagens förutsättningar, konkurrensmiljö och ekonomiska förhållanden. Det görs genom att dokumentera ägarförhållanden, marknadskoncentration, företagsrörlighet och ekonomiska nyckeltal. Transportstyrelsen anser att man på detta sätt erhåller en bild som kan leda till förslag till åtgärder för att uppnå effektivare konkurrens.

Transportstyrelsen noterar också kravet att samråda med Konkurrensverket. De konkreta prestationer med avseende på marknadstillsyn och marknadsövervakning som av Transportstyrelsen härleds ur uppdragen i Riktlinjen är:

- marknadstillsyner
- marknadsövervakningsrapporterna
- träffar med Konkurrensverket
- bistå Trafikanalys med underlag och annat stöd
- att följa marknaden för järnvägsutbildningar ur ett tillgänglighetsperspektiv

Ingenstans i riktlinjen återkommer Transportstyrelsen till konsekvenserna av att man ska verka för att det transportpolitiska målet nås.

Om vi antar att Transportstyrelsen har för avsikt att dokumentera marknadstillsynerna, och därmed delvis aktiviteter som syftar till att säkerställa att Trafikverket tilldelar infrastrukturkapacitet konkurrensneutralt samt samråden med Konkurrensverket, så saknas ändå följande punkter jämfört med VTI:s tolkning av Transportstyrelsens uppdrag i avsnittet ovan:

1. En dokumentation av övervakningen av Trafikverkets debitering av banavgifter
2. En dokumentation av hur Transportstyrelsen genomfört sin statistikinsamlingsuppgift
3. En dokumentation av hur Transportstyrelsen följt Trafikverkets uppgift att registrera och rapportera avvikelser från tågplan (Järnvägslagen 6 kap § 4a) dvs. statistik över förseningar och inställda tåg.

4.3 Transportstyrelsens utvecklingsarbete med marknadsanalyser

Transportstyrelsens ledning initierade under hösten 2009 ett arbete med att analysera sitt eget arbete med analyser av marknader genom att lägga ett uppdrag på VTI att utarbeta en förstudie av strategiska frågor för Transportstyrelsens arbete med tillsynen av järnvägsmarknaderna (publicerat 2010 i VTI rapport 679). VTI drog slutsatserna att den nya regleringen skulle kunna komma att kräva utvidgade befogenheter för en intensifierad marknadstillsyn och på sikt mer långtgående ingrepp i verksamheter utöver infrastrukturförvaltning och järnvägsföretag. Därutöver konstaterar rapporten att mer ändamålsenlig tidtabellsläggning och prissättning kommer att kräva att såväl Trafikverket som Transportstyrelsen utvecklar metodik och datafångst. Transportstyrelsen inledde under december 2010 ett arbete med att förbereda och utveckla marknadstillsynen och övervakningen av järnvägsmarknaden. Ett förslag till policy och plan för marknadstillsyn och marknadsövervakning skrevs i februari 2011. Detta arbete verkar därefter ha avstannat för att åter ta fart under hösten 2011.

Under hösten presenterade Transportstyrelsens den ovan nämnda riktlinjen för marknadstillsyn och marknadsövervakning (*Riktlinje för Transportstyrelsens marknadstillsyn och marknadsövervakning inom järnvägsområdet*) med syftet är att tydliggöra Transportstyrelsens roll och arbetsmetoder för branschens aktörer. Senare presenterades också promemorian *Utveckling av en fungerande marknadsövervakning på väg och järnvägsområdet* (Transportstyrelsen 2011c). Promemorian konstaterar att marknadsövervakning handlar om att bedöma om dessa marknader fungerar väl utifrån kriterier som följer av det transportpolitiska målet om samhällsekonomisk effektivitet

och hållbarhet. Det konstateras att Transportstyrelsens arbete är i en utvecklingsfas bl.a. till följd av den nya kollektivtrafiklagen. Transportstyrelsen slår fast att "analyskompetens och tillgång till data är två nödvändiga villkor för att kunna utföra marknadsövervakningen" (sid 3 Transportstyrelsen 2011c). Myndigheten anser att den behöver förstärka både bemanning och kompetens.

Att analysera marknadernas funktion och att identifiera regleringsbehov är en del av den nationalekonomiska vetenskapen. Det är därför uppenbart att Transportstyrelsen behöver stärka sin nationalekonomiska kompetens för att skaffa sig en grund för marknadsövervakningsområdet inom samtliga trafikslag. Idag är den nationalekonomiska kompetensen undermålig inom samtliga kärnavdelningar. (sid 7 Transportstyrelsen 2011c)

VTI vill lägga till att även juridisk kompetens är viktig för att tillämpa lag.

Beträffande data konstaterar myndigheten att marknadstillsynen och marknadsövervakningen kräver data om och analys av:

- Järnvägsnätsbeskrivningar
- Kapacitetstilldelning
- Banavgiftsuttag
- Stödtjänster
- Priser för resor och godstransporter
- Kvantiteter (resor, passagerarkm, försändelser, tonkm)
- Kundnöjdhet
- Kvalitet (punktlighet, turtäthet)
- Långsiktiga trafikförsörjningsprogram
- Resinformation och bokningssystem

VTI konstaterar därför att Transportstyrelsen anser att mer resurser och data behövs för att genomföra övervakningsuppdraget. Utöver detta anser VTI att Transportstyrelsen behöver följa upp att Trafikverket sammanställer uppgifter om kostnader och andra data som behövs för att säkerställa att banavgifter sätts enligt Järnvägslagen 7 kap § 2. För övrigt kan VTI konstatera att Transportstyrelsens bedömning av behovet av data ligger väl i linje med bedömning som vi gör nedan av vilka data som krävs för att kunna följa upp om effekterna av marknadsöppningen "ska bedömas i förhållande till de transportpolitiska målen och dess preciseringar" (Regeringens uppdrag till Trafikanalys dnr: N2010/7904/TE).

Transportstyrelsen har också under 2011 initierat en rad aktiviteter och utvecklingsprojekt för att hantera kommande krav.

- Kärnavdelningarna ska utveckla och driftsätta en fungerande marknadstillsyn med därtill hörande marknadsbevakning.
- GD-staben och kärnavdelningarna ska bygga upp en ytterligare kompetens för marknadsfrågor.

- Behov av järnvägsstatistik ska preciseras för marknadstillsyn och föreslag till hur tillgång till sådan statistik ska kunna säkras. Ansvarig: Väg- och järnvägsavdelningen.
- Ett förslag till procedur för kapacitetstilldelning på järnväg som underlag för hantering av tvister kring kapacitetsfördelning. Ansvarig: Väg- och järnvägsavdelningen till juni 2012
- Ett arbetssätt för att klara kraven i den nya kollektivtrafiklagen. I november 2011 beslutade Transportstyrelsen att inleda ett projekt med syfte att identifiera åtgärder som behöver genomföras för att de uppgifter som myndigheten tilldelats genom den nya kollektivtrafiklagen utförs och att arbetet utförs effektivt.

4.4 Vilken information behöver Transportstyrelsen för att följa marknadens funktion?

Marknadsövervakningens kärna har av Transportstyrelsen tolkats som att övervaka marknaderna "för järnvägstransporter och järnvägstjänster ur ett konkurrensperspektiv" (Transportstyrelsen 2011 Riktlinje sid 4). Som nämnts ovan har Transportstyrelsen (2011c) därefter pekat på en rad områden för vilka det kommer att krävas statistik. En ytterligare viktig utgångspunkt för utvärdering är en aspekt som tillfogats nyligen nämligen att politiken förutsätter att långväga persontransporter ska tillhandahållas på kommersiella villkor (Ny kollektivtrafiklag prop. 2009/10:200 sid. 57) samtidigt som transportpolitiken innebär en vision om tillgänglighet i hela landet. För att kunna följa det senare behöver staten och medborgarna veta hur resande och priser utvecklas. Detta kräver således statistik om resande och priser i olika förbindelser. De myndigheter som idag samlar in statistik om resande och priser är i första hand Trafikanalys och Statistiska centralbyrån.

För att resenärerna ska kunna använda utbudet behöver de information om utbudet och smidiga system för att köpa biljetter. Detta behöver inte självklart vara ett offentligt åtagande. Men om det visar sig att järnvägsoperatörer, kollektivtrafikoperatörer eller regionala kollektivtrafikmyndigheter inte finner vägar att informera effektivt kan både åtgärder och mer av uppföljning vara påkallat. Därför finns det anledning för Transportstyrelsen att inledningsvis stickprovsmässigt samla in indikationer på om samarbetet fungerar. Exempel på sådana indikationer torde vara möjliga att få genom exempelvis anslutningen till SJ AB:s bokningssystem, andelen operatörer som i tid lämnar korrekt information om tidtabeller och slutligen hur olika samarbetsprojekt beträffande biljettsamarbete fortskrider. Beträffande biljettsamarbetet vill vi peka både på projekt som syftar till att utveckla operatörsneutrala och länsgränsöverskridande system för biljettbetalning och rabatter för kombinationer av inter-regionala tågbiljetter (Se Pyddoke 2011b).

Förutom detta behövs statistik om kvaliteten i tjänsterna. För detta behövs statistik om turtäthet, punktlighet och genomförd trafik. Information om turtäthet kan lätt fås ur tidtabeller men kräver en metod för att sammanfattas på ett jämförbart sätt mellan olika förbindelser. En lämplig källa för tidtabellsinformation kan vara Samtrafiken och i

framtiden de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Punktlighetsstatistik kräver än mer utvecklad metod. Källan kan dessutom vara olika för järnväg och buss. För järnvägstrafik torde Trafikverkets statistik för tågrörelser vara den lämpliga källan medan det för busstrafik torde vara de enskilda operatörerna. Detsamma gäller genomförd trafik.

Kvalitet i tjänsterna kan också mätas genom kundnöjdhet. Indikationer på kundnöjdhet kan i flera fall inhämtas från marknaderna och myndigheter. För kollektivtrafiken finns exempelvis Kollektivtrafikbarometern (som ges ut av Svensk Kollektivtrafik) och klagomål t.ex. till Konsumentverket. För den interregionala järnvägstrafiken finns dock för närvarande ingen motsvarande offentlig operatörsövergripande mätning av kundnöjdhet.

Förutom att bevaka priser och utbud ur ett användarperspektiv behövs även analyser av marknadsaktörerna. I Transportstyrelsens nyckeltalsanalys beskrivs syftet som "att beskriva järnvägsföretagens konkurrensmiljö och ekonomiska förhållanden" (Transportstyrelsen 2011 a sid 5) medan marknadstillsynen ska kontrollera om krav enligt lagar och föreskrifter uppfylls (Transportstyrelsen 2011 b Riktlinje sid 4). De viktigaste källorna för Transportstyrelsens bransch- och nyckeltalsanalys har hittills varit företagens årsredovisningar och intervjuer med företagen.

I analyser av lönsamheten på järnvägsmarknaden (Transportstyrelsen 2011 och Pyddoke 2011) konstateras att lönsamheten är ojämn och mestadels låg. Transportstyrelsen (2011) drar också slutsatsen att "lönsamheten generellt sett är låg för 2009" och "konkurrenstrycket är relativt lågt och att styrkeförhållandena mellan aktörerna är ojämnt" (sid 5). Denna bedömning grundas på hög marknadskoncentration, liten företagsrörlighet och att det finns ett dominerande företag både på gods- och persontransportmarknaderna.

Transportstyrelsen behöver också skaffa sig en bild av hur de delmarknader som tillhandahåller kringtjänster fungerar: stationer, terminaler, depåer, verkstäder, rullande materiel, bussfordon och biljettbokning. På flera av dessa delmarknader saknas möjlighet att öppet observera priser och genomförda transaktioner. Därför kan en analys av dessa marknader kräva mer indirekta observationer för att bedöma om marknaderna fungerar väl. Sådana observationer kan t.ex. handla om lättheten med vilken en resurs kan tas i anspråk. Ett sätt att göra sådana observationer är att fråga berörda aktörer. I en parallell rapport till Trafikanalys (Pyddoke 2011) presenteras resultaten av sådana intervjuer. De viktigaste slutsatserna i den rapporten är att utmanarna till SJ AB anser att framför allt är tillgången till rullande materiel och verkstäder som är en begränsande faktor för expansion och inträde.

I ett samråd med Konkurrensverket kan Transportstyrelsen göras uppmärksam på missförhållanden som anmälare riktar till Konkurrensverket. Ibland kan dessa ärenden hanteras bättre med Transportstyrelsens instrument än med Konkurrensverkets. Ett sådant exempel skulle kunna vara om en operatör uppfattar att en konkurrerande operatör otillbörligen ges bättre tåglägen. Detta skulle kunna vara ett exempel på när en infrastrukturförvaltare inte tilldelar tåglägen på ett opartiskt och konkurrensneutralt sätt.

Till att börja med är det viktigt att konstatera att politiken för järnvägsmarknaden präglas av ambivalensen mellan önskan att åtminstone transportföretagen ska bedriva sin verksamhet på kommersiella villkor i "effektiv konkurrens" och samhällets önskan att i ökande utsträckning subventionera fram ett ökat järnvägsresande. Detta skapar en grundläggande tvetydighet om innebörden av begreppen konkurrens och effektivitet.

VTI anser därför att regeringen bör klarlägga vilka dess mål är. Det kan t.ex. ske genom att än tydligare kommunicera avsikten beträffande ökning av banavgifter.

Transportstyrelsen har ingen tillsynsuppgift inom gentemot Trafikverkets roller att upphandla interregional kollektivtrafik och att ge råd och stöd till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna om utformningen av de trafikförsörjningsprogram (Trafikverkets instruktion). Detta beror på att Trafikverkets upphandlingsuppgift ligger utanför järnvägslagen. Eftersom det är VTI:s bedömning att det kan vara motiverat att öka inslaget av samhällsekonomiska analyser av trafikutbudet, så kan det motivera en uppföljning av i vilken utsträckning Trafikverket främjar ett sådant förhållningssätt.

4.5 Vilken information behöver Transportstyrelsen för att utöva tillsyn enligt Järnvägslagen?

Transportstyrelsens marknadstillsyn har huvudsakligen inriktats mot enskilda infrastrukturförvaltare och granskning av järnvägsnätsbeskrivningar, förekomst av trafikeringsavtal, avgiftssättning av tjänster, samt mot särredovisning av offentligfinansierad trafik och kommersiell trafik.

VTI anser att såväl Järnvägslagen 7 kap § 2, som ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv motiverar att Transportstyrelsen analyserar i vilken utsträckning Trafikverket prissätter bantjänsterna i enlighet samhällsekonomiska marginalkostnader, och i vilken utsträckning som Trafikverket bedriver en relevant utveckling av prissättningen. Som nämndes inledningsvis har underprissättning av järnvägskapaciteten länge varit ett faktum (2.2).

En sådan uppföljning underlättas av de redovisningar som sedan ett tiotal år regelbundet har gjorts av SIKa av marginalkostnader och internaliseringsgrader. Ansvar för att redovisa marginalkostnader och avgifter ligger på Trafikverket och ansvar för att följa att så sker ligger på Transportstyrelsen. Utöver att löpande jämföra banavgifter med värden på marginalkostnader från aktuella studier bör en löpande uppföljning också göras av att den verkliga utdebiteringen av banavgifter blir den som planeras.

Transportstyrelsen bör också ha mått på hur väl kapacitetsfördelningen lever upp till att behandla olika operatörer konkurrensneutralt. Det kan innebära att löpande analysera hur många ansökningar om tåglägen som lämnas in, hur många som beviljas och hur mycket beviljade tåglägen har påverkats i tidtabellsläggningen. En viktig dimension är hur arbetskrävande ansöknings- och planeringsproceduren är för att bedöma om det är rimligt för små företag att delta på ett sätt som förutsätts av Trafikverket. För att få uppslag till hur processerna kan förbättras kan både Trafikverket och Transportstyrelsen intervjua operatörer.

4.6 Transportstyrelsens resursanvändning och prestationer som kan påverka marknadsöppning under 2011

Som underlag för detta avsnitt har VTI använt underlag som tillhandahållits av Transportstyrelsen. Transportstyrelsens verksamhet redovisas i årsredovisningen. När detta skrivs har årsredovisningen för 2011 inte offentliggjorts. I årsredovisningen för 2010 ges inte någon särskild verksamhetsberättelse eller ekonomisk redovisning av marknadstillsyn och marknadsövervakning för järnvägssektorn.

Resursanvändning 2011

För 2011 budgeterades, enligt Transportstyrelsen, 5,5 mkr för marknadstillsyn och marknadsövervakning för järnväg. Utfallet för denna verksamhet anges till 1,6 mkr.

Under 2011 har bemanningen på enheten för marknadstillsyn och marknadsövervakning på väg- och järnvägsavdelningen varierat mellan en och fyra personer. Totalt sett har enheten förbrukat cirka 23 manmånader dvs. cirka 2 heltider. Då är inte personal på juridiska enheten inräknad. Den har avsatt cirka 12 manmånader. Totalt sett 35 manmånader eller cirka 3 heltider. I kronor uppger Transportstyrelsen att man förbrukat cirka 1,6 miljoner kronor. Detta utgör dock en viss underskattning. Av de 1,6 utgör cirka 1 miljon kronor arbete med marknadstillsyner och tvister.

De mest omfattande arbetsuppgifterna på enheten har varit följande:

- Regelgivning (framtagande av föreskrifter)
- Ekonomiska tillsyner (bland annat mot DSB First Sverige AB som var stor massmedialt och tog mycket tid)
- Nyckeltalsanalys för år 2009
- Framtagande av riktlinje och plan
- Ekonomiska särredovisningar
- Hantering av inkomna tvister (5 st)
- Arbete med Ny kollektivtrafiklag (remittering på DS, uppstart av projekt Ny kollektivtrafiklag)
- Arbetet internationellt med deltagande i Regulatory Body, RMMS och IRG.
- Internt arbete, omstrukturering av hemsidan, processarbeten, GD-uppdragen m.m.

Transportstyrelsen har inte under 2011 haft något samråd med Konkurrensverket.

Statistik

Transportstyrelsen har inte under 2011 haft någon beslutad plan för statistikinsamling för marknadstillsynen av persontrafik på järnväg och övrig kollektivtrafik.

Marknadstillsyner

I Diagram 4.1 redovisas aktiviteten med marknadstillsyn under åren 2007 till 2011. Särredovisningar handlar om att få in redovisningar från organisationer som tar emot

offentligt stöd och bedriver affärsverksamhet för att säkerställa att stöd används på avsett sätt. Där kan man notera att aktiviteterna med tillsyn mot infrastrukturförvaltarna och särredovisningar ökar över tid.

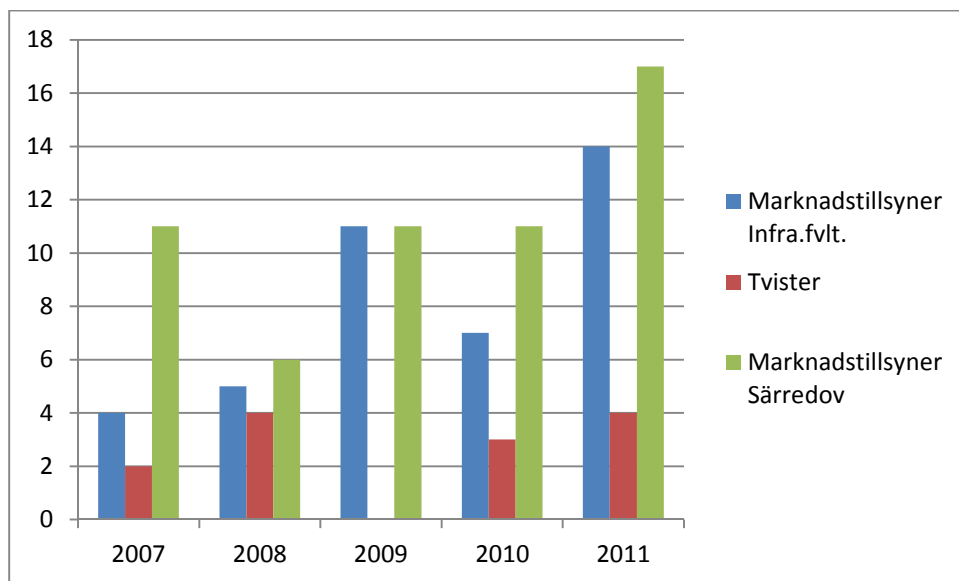


Diagram 4.1 Antal marknadstillsyner och tvister som hanterats av Transportstyrelsen under åren 2007 till 2011 Källa: Transportstyrelsen

Marknadstillsynerna under 2011 inriktades huvudsakligen mot mindre infrastrukturförvaltare. Under 2011 har en marknadstillsyn gjorts av Trafikverket, med avseende på elavgifterna. Under 2010 gjordes en marknadstillsyn av Trafikverket (TSJ 2010-392) med avseende på prioriteringskriterierna för kapacitetstilldelning och tillämpning av banavgifter.

Rapporter

Fram till årsskiftet 2011/2012 har Transportstyrelsen rapporterat sin verksamhet med marknadstillsyn och marknadsövervakning i Branschanalyser, Nyckeltalsanalyser av järnvägsföretag samt Analyser av infrastrukturförvaltare. Under 2011 rapporterades *Svenska infrastrukturförvaltare 2010*, och *Nyckeltalsanalys av järnvägsföretag 2009*.

Sammanfattande bedömning

Transportstyrelsen (2011c) har inte i den nämnda promemorian gjort någon uppskattning av kostnaderna för att utföra det utvecklade uppdraget. Det förefaller dock som en rimlig uppskattning att utvidgade uppgifter med statistikinsamling kan komma att kräva utökade resurser för Transportstyrelsens framtida arbete med tillsyn och övervakning av kollektivtrafikmarknaderna (även jämfört med en budget på 5,5 miljoner kronor).

4.7 Iakttagelser och slutsatser från Transportstyrelsens tillsyn och rapporter

Marknadstillsyner

Under 2011 har en marknadstillsyn gjorts av Trafikverket, med avseende på elavgifterna. Rapporten ger inga substantiella iakttagelser av prissättningen.

Under 2010 gjordes en marknadstillsyn av Trafikverket (TSJ 2010-392) med avseende på prioriteringskriterierna för kapacitetstilldelning och tillämpning av banavgifter. VTI vill uppmärksamma tre särskilt viktiga iakttagelser i rapporten. Den första iakttagelsen är att underprissättning är en av orsakerna till kapacitetsbrist på spåren (sid 5). Därför framhåller Transportstyrelsen att Trafikverket "bör använda banavgifterna mer utvecklat" (sid 2). Transportstyrelsen hänvisar dock inte till några av de uppföljningar av marginalkostnadsprissättning som gjorts av SIKÄ respektive Trafikanalys. Transportstyrelsen anser därför att Trafikverket bör "öka nivån på de marginalkostnadsbaserade banavgifterna" (sid 7).

Den andra iakttagelsen är att den justering som Trafikverket gjort av prioriteringskriterier vid kapacitetstilldelning sannolikt kommer att kunna lösa del kapacitetskonflikter (sid 9). Däremot bedömer Transportstyrelsen att modellen inte säkert leder till ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande (sid 9).

Den tredje iakttagelsen är att det sätt som Trafikverket använder sig av begreppet trångsektorplaner riskerar att komma i konflikt med samhällsekonomisk effektivitet (sid 12). Skälet är att tidtabeller som utformas för att maximera antalet tåg inte säkert maximerar det totala nettovärdet av tågen. Om ett tåg fullt av resenärer med hög betalningsvilja för restid tvingas köra långsammare för att några ytterligare tåg med passagerare med låg betalningsvilja ska kunna komma in så kan nettot bli negativt.

Transportstyrelsen har under 2011 inte haft någon tillsynsaktivitet som syftar till att säkerställa att Trafikverket tilldelar infrastrukturkapacitet konkurrensneutralt. Transportstyrelsen pekar dock på att det ligger inom ramen för ett av utvecklingsuppdragen att se över metoden för tillsyn av kapacitetstilldelning som man kommer att arbeta med under 2012.

Transportstyrelsen har inte heller under 2011 haft någon tillsynsaktivitet som syftar till att följa upp Trafikverkets uppgift att registrera och rapportera avvikelser från tågplan (Järnvägslagen 6 kap § 4a) dvs. statistik över förseningar och inställda tåg.

En viktig slutsats av VTI:s analys är att tillsynerna av Trafikverkets funktioner som är centrala för marknadsöppningen som t.ex. prissättning, kapacitetstilldelning och kvalitet i leveransen av kapaciteten ger värdefulla iakttagelser även för Transportstyrelsens marknadsövervakningsrapporter. Rapporten Svenska Infrastrukturförvaltare 2010 använder dock endast i ytterst begränsad utsträckning iakttagelser från tillsynsrapporterna från 2010.

Rapporter

Branschanalyserna omfattar både person- och godstransporter. I branschanalysen av persontransporter ges en översikt av företagsstrukturen, inträdeshinder, underleverantörernas marknadsmakt/förhandlingsstyrka och kundernas

marknadsmakt. I den senaste branschanalysen Transportstyrelsen (2010) dras slutsatsen att det inte råder effektiv konkurrens på persontransportmarknaden (s. 25). Ett medel för att stimulera konkurrensen som Transportstyrelsen pekar på är att få in fler företag på marknaden.

Järnvägsföretagen upplever att det var svårt att föra en dialog med Trafikverket avseende kapacitetstilldelning eftersom många operatörer vill ha tåglägen. Även för underhållsverkstäder upplever företagen att konkurrenssituationen är svag. På fordonsmarknaden för personvagnar görs bedömningen att förhandlingsmöjligheterna för operatörerna är litet. Enligt Pyddoke (2011) upplever dock samtliga operatörer tillgång till rullande materiel som ett problem.

Tillgången på alternativa resätt tolkar Transportstyrelsen som ett mått på konsumenternas förhandlingsstyrka. Transportstyrelsen drar slutsatsen att järnvägsresandet är hårt konkurrensutsatt och att resenärerna har stark förhandlingsstyrka.

Det är i princip enkelt att simulera exempelvis hur en prisökning på 20 procent skulle påverka efterfrågan på olika färdsätt. I SIK 2002:19 anges en efterfrågeelasticitet med avseende på pris för biljettpriser på -0,4. Om den uppskattningen är riktig/realistisk skulle det innebära att en prisökning på 20 procent skulle minska resandet med järnväg med 8 procent. Det innebär att 92 procent av järnvägsresenärerna inte uppfattar att de har tillgång till ett likvärdigt alternativ.

Promemorian *Svenska infrastrukturförvaltare 2010* (2011 d) rapporterar om Transportstyrelsens verksamhet med marknadstillsyn gentemot infrastrukturförvaltare under 2010. Huvudsyftet med promemorian uppges vara "att ge en övergripande beskrivning av tillståndet bland svenska infrastrukturförvaltare, hur införandet av ny järnvägsförfattning fortlöper samt förväntningar om utvecklingen framgent". Tillsynen mot Trafikverket uppges ha riktats mot kapacitetstilldelning, konflikthantering och förutsättningar för en avreglerad persontrafikmarknad på järnväg. För analysen hänvisas till en särskild rapport. Kontrollen sägs inte ha lett till några åtgärder. Promemorian kommenterar inte konkurrensneutral kapacitetstilldelning, banavgifter eller punktlighetsstatistik.

4.8 Effekter av Transportstyrelsens prestationer

De prestationer som mest direkt kan tänkas påverka marknadens funktion och därmed vad utfallet blir i termer av pris, kvantitet och kvalitet är tillsynerna. Tillsynerna riktas främst mot den största infrastrukturförvaltarens administrativa rutiner för att allokera bankapacitet, men också mot operatörers redovisning av offentligt finansierad trafik.

Genom att påpeka bristande administrativa rutiner kan risken att bankapacitet allokeras fel minskas. I första hand kan påpekanden leda till att rutinerna rättas till och i andra hand kan det tänkas påverka allokering av kapaciteten. I den mån som allokeringen påverkas kan välfärdsvinster realiseras i termer av lägre eller högre priser och mer värdefullt utnyttjande av kapaciteten. Påpekanden om felaktig redovisning av offentligt stöd kan leda till att vissa tjänster belastas med lägre respektive högre kostnader och att

därmed kan en mer rättvisande prissättning uppnås. Därmed kan även i detta fall felaktig allokering av kapacitet undvikas.

Flera av de prestationer som Transportstyrelsen producerat under 2011 är närmast att betrakta som investeringar för att möjliggöra mer ändamålsenliga insatser på marknaderna i framtiden. Det gäller t.ex. arbetet med nya föreskrifter men också arbetet med att bygga kompetens, analys av statistikbehov och analys av kraven i den nya kollektivtrafiklagen.

4.9 Trafikanalys utvärderingsuppdrag

Under 2011 gavs Trafikanalys regeringsuppdraget att utvärdera (regeringens dnr: N2010/7904/TE) marknadsöppningen av persontransporter på järnväg och kollektivtrafik. Detta bekräftade regeringens önskan att även andra myndigheter än Transportstyrelsen skulle kunna utföra utvärderingen (Näringsdepartementet 2011 sid. 76).

Inom ramen för detta uppdrag har Trafikanalys initierat en betydande inventering av data och ett antal separata studier.

Antalet operatörer: För dessa uppgifter pekar Trafikanalys (2011 a) på Transportstyrelsens tillståndsregister. Det verkar som om Transportstyrelsens kunskaper är bättre om de betydligt färre järnvägsföretagen än om bussföretagen.

Trafikutbudets omfattning: Ur ett transportpolitiskt perspektiv är utvecklingen av transportutbudets geografiska utbredning och omfattning i olika relationer självklart avgörande. Järnvägsgruppen vid KTH studerar på uppdrag av Trafikanalys utbud för 80 relationer i persontrafik på järnväg över tid. Trafikanalys (2011) studerar också kollektivtrafikutbudets utveckling från 2010 med stöd i den gällande EU-förordningen om uppgiftslämnande från kollektivtrafik på järnväg och väg (1370/2007) trädde i kraft 3 december 2009. De data som efterfrågas är volymer, utbud och kostnader på avtalsnivå.

Pris: Priser i samma 80 järnvägsrelationer för vilket utbudet studeras. På samma sätt som utvecklingen av transportutbudets geografiska utbredning är viktig ur ett transportpolitiskt perspektiv är självklart utvecklingen av priser och dess geografiska variationer i kollektivtrafiken också avgörande. För fortsatta analyser är det av vikt att metoder och källor är transparenta och kan kontrolleras.

För kollektivtrafik hänvisar Trafikanalys till publikationen *Lokal och regional kollektivtrafik* (Trafikanalys 2011 b). Denna publikation redovisar aggregerade biljettintäkter. Inget försök görs för närvarande av att redovisa taxeskilnader mellan trafikhuvudmän, eller skillnader i prisökningstakt. Inte heller finns någon beredskap för att fånga upp om nytillträdande operatörers priser avviker.

Kostnader: Trafikanalys redovisar självfinansieringsgrad för olika trafikhuvudmän. Det finns anledning att utveckla analysen av kostnader och intäkternas kostnadstäckning för enskilda kollektivtrafikavtal och använda det lagstadgade kravet på statisk om

ersättningar (se ovan) för att beräkna kostnadstäckning i, om möjligt, olika avtal, transportslag och geografiska områden.

Trafikutbudets kvalitet: Trafikanalys avser redovisa utvecklingen av restider och turtäthet. Vidare arbetar man med en ny metod för att samla in data om punktlighet (förseningar) vid samtliga stationer. Därutöver behövs redovisning av genomförd trafik (inställda turer). På sikt bör Trafikverket kunna leverera kvalitetssäkrad statistik enligt Järnvägslagen 6 kap. § 4a.

Resande: För allt kollektivtrafikresande vore det värdefullt med resande på linjenivå. För att förstå i vilken utsträckning förbättringar behöver göras av information och bytesmöjligheter är data om färdmedelsbyte värdefullt. Detta gäller i synnerhet för operatörer och regionala kollektivtrafikmyndigheter.

Biljettintäkter och resenärsnytta: Biljettintäkter utgör en nedre gräns för vilken nytta resenärerna värderar förbindelsen. För offentligt finansierad kollektivtrafik är det synnerligen viktig information för planeringen av utbudet. För att kunna göra uppskattningar av resenärernas nytta kan modellberäkningar vara ett värdefullt redskap.

För kommersiella aktörer är stora delar av denna information konkurrenskänslig. Därför kommer det att krävas en noggrann avvägning av vilka uppgifter som bör krävas in. Det blir då viktigt att för den andra vågskålen verkligen formulera det transportpolitiska värdet av att ha tillgång till informationen.

Sammantaget bedömer VTI att den av Trafikanalys hittills skisserade datainsamlingen räcker långt som en bas för Transportstyrelsens fortsatta arbete med att följa marknadens utveckling. Samtidigt är den otillräcklig för att kunna utvärdera framför allt följande dimensioner av marknadsöppningen.

- Priser
- Turtäthet
- Kvalitet (punktlighet och genomförda turer)
- Uppgifter om kringtjänster

4.10 Kompetensbehov

VTI konstaterar att Transportstyrelsen självt gett uttryck (se ovan avsnitt 4.3) för behovet av nationalekonomisk kompetens för analysen av marknadsutvecklingen. VTI vill instämma i den bedömningen. VTI:s bedömning är att det även behövs andra kompetenser för uppföljning av konkurrensreglering. Det behövs i synnerhet juridisk kompetens.

Den kompetens som har att göra med uppfyllelsen av transportpolitiska mål handlar i betydande utsträckning om att finna och välja lämpliga statistiska indikatorer på måluppfyllelse. Att följa upp samhällsekonomisk effektivitet kräver nationalekonomisk kompetens men för övriga dimensioner är det inte uppenbart att kompetensen hör hemma i någon särskild disciplin.

4.11 Sammanfattning och slutsatser

Transportstyrelsen har varit medveten om att den nya järnvägslagen kommer att ställa väsentligt större krav på uppföljning och utvärdering och har därför under 2009 initierat ett utvecklingsarbete. Under 2011 offentliggjordes en operationalisering av uppdraget att övervaka och tillsyna marknaderna för järnvägsområdet i form av en riktlinje. Tidigare har Transportstyrelsens tolkning inte dokumenterats. Vidare har ett projekt initierats för att formulera en operationalisering av kraven i den nya kollektivtrafiklagen.

VTI:s bedömning av Transportstyrelsens riktlinje är att den är otillräckligt preciserad med avseende på vilket slags kompetens och vilken statistik som behövs för att belysa den transportpolitiska måluppfyllelsen av reformerna av järnvägs- och kollektivtrafiklagstiftningen. VTI noterar att Transportstyrelsen anser att mer resurser och data behövs för att genomföra övervakningsuppdraget. Utöver detta anser VTI att Transportstyrelsen behöver följa upp att Trafikverket sammanställer uppgifter om kostnader och andra data som behövs för att säkerställa att banavgifter sätts enligt Järnvägslagen 7 kap § 2. Transportstyrelsen bör också ha mått på hur väl kapacitetsfördelningen lever upp till att behandla olika operatörer konkurrensneutralt.

Transportstyrelsen har inte i årsredovisningen för 2010 särskilt redovisat prestationer och kostnader för marknadstillsynen och marknadsövervakningen på järnvägsområdet. Enligt uppgift har resursförbrukningen för marknadstillsyn och marknadsövervakning varit budgeterad till 5,5 mkr och den faktiska förbrukningen varit cirka 2 mkr. De största uppgifterna har varit framtagning av föreskrifter, marknadstillsyner och nyckeltalsanalysen. Det har således uppstått ett rejält glapp mellan planerad och faktisk aktivitet under 2011. VTI bedömer dessutom att det är tveksamt om den budgeterade resursmängden hade räckt för att utföra uppgifter i enlighet med VTI:s tolkning av uppdraget.

Regeringen har gett Trafikanalys i uppdrag att följa upp och utvärdera marknadsöppningen, trots att Transportstyrelsen har ett uppdrag som i stor utsträckning överlappar uppdraget. Transportstyrelsen kan dock knappast utvärdera sitt eget arbete och effekterna av detta.

Genom Trafikanalys arbete, genomförs en stor del av det uppdrag, som i princip redan ligger på Transportstyrelsen, av Trafikanalys. Även om Trafikanalys inlett en förtjänstfull analys och insamling av tillgängliga data återstår viktiga delar av arbetet med att precisera den statistik som behövs för att fullt ut belysa den transportpolitiska måluppfyllelsen av reformerna av järnvägs- och kollektivtrafiklagstiftningen. Sammantaget bedömer VTI att den hittills skisserade datainsamlingen räcker långt som en bas för Transportstyrelsens fortsatta arbete med att följa marknadens utveckling. Den är dock troligen inte tillräcklig för att kunna utvärdera framför allt följande dimensioner av marknadsöppningen: biljettpriser, turtäthet, kvalitet (punktlighet och genomförda turer) och uppgifter om kringtjänster.

Transportstyrelsen har samlat in och analyserat järnvägsföretagens årsredovisningar i sina nyckeltalsanalyser, senast i *Nyckeltalsanalys av järnvägsföretag 2009* offentliggjord under 2011. För närvarande finns dock ingen samlad och dokumenterad plan för statistikinsamling för marknadsövervakning enligt järnvägs- och kollektivtrafiklagarna. Transportstyrelsen har under 2011 inte heller haft någon beslutad plan för insamling av statistik om persontransporter på järnväg eller någon dokumenterad aktivitet för skapa en sådan. Av detta skäl har VTI valt att analysera Trafikanalys sammanställning av data.

De prestationer som mest direkt kan tänkas påverka marknadens funktion och därmed vad utfallet blir i termer av pris, kvantitet och kvalitet är tillsynerna. Transportstyrelsen har under 2011 rapporterat 14 dokumenterade marknadstillsyner mot i första hand små infrastrukturförvaltare. Tillsynerna riktas främst mot infrastrukturförvaltarens administrativa rutiner för att allokera bankapacitet, men också mot operatörers redovisning av offentligt finansierad trafik.

En del av tillsynen mot infrastrukturförvaltare är att säkerställa att de tilldelar infrastrukturkapacitet konkurrensneutralt. Transportstyrelsen har inte under 2011 haft någon dokumenterad aktivitet för att analysera Trafikverket säkerställer en konkurrensneutral kapacitetstilldelning.

Banavgifter bör utformas på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomisk effektivitet. Under 2011 har Transportstyrelsen inte genomfört någon aktivitet för att följa upp banavgiftsprinciperna och säkerställa att man debiterar banavgifter i enlighet med reglerna. Utöver att banavgifterna ska vara rätt utformade behöver, i synnerhet Trafikverket, ha administrativa rutiner för att säkerställa att järnvägsföretagens betalningar är korrekta i förhållande till reglerna.

En ytterligare del av tillsynen är att säkerställa att, i synnerhet Trafikverket, utför uppgiften att registrera och rapportera avvikelser från tågplan, dvs. har en korrekt statistik över förseningar och inställda tåg. Transportstyrelsen har inte heller under 2011 haft någon tillsynsaktivitet som syftar till att följa upp Trafikverkets uppgift att registrera och rapportera avvikelser från tågplan dvs. statistik över förseningar och inställda tåg (Järnvägslagen 6 kap § 4a).

Genom att i tillsynen påpeka bristande administrativa rutiner kan risken att utnyttjande av bankapacitet debiteras fel och att bankapacitet allokeras fel minskas. I första hand kan påpekanden leda till att rutiner rättas till och i andra hand kan det tänkas förbättra allokering av kapacitet. I den mån som allokeringen påverkas kan välfärdsvinster realiseras i termer av mer värdefullt utnyttjande av kapaciteten.

5 Konkurrensverket

Konkurrensverket är en central förvaltningsmyndighet under regeringen och ansvarig myndighet för konkurrens och upphandling. Konkurrensverkets huvuduppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt att arbeta för en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Vid sidan om den direkt lagtillämpande rollen ska Konkurrensverket även uppmärksamma hinder för effektiv konkurrens och lämna förslag till regeländringar och andra åtgärder inom konkurrens- och upphandlingsområdet.

De tips och klagomål om misstänkta överträdelse av konkurrens- och upphandlingslagstiftningen som kommer in till Konkurrensverket har verket ingen skyldighet att utreda. Verket måste vara selektivt i valet av ärenden som ska prioriteras och drivas vidare. Vid prioriteringen väger Konkurrensverket in hur allvarligt problemet eller företeelsen är (bl.a. ekonomisk omfattning), hur viktigt det är att få ett vägledande avgörande och om någon annan myndighet, eller om t.ex. Transportstyrelsen i egenskap av sektorsmyndighet är bättre lämpad att ta om hand frågan med ett annat regelverk.

5.1 Sammanfattning av ärenden

I syfte att följa upp de ärenden som inkommit till Konkurrensverket fram till och med 2011 rörande kollektivtrafik har VTI efterfrågat en sammanställning av dessa ärenden. Uppgifterna är tänkta att utgöra underlag för en analys av utvecklingen av ärendefrekvensen inom området vid Konkurrensverket under de närmaste åren efter marknadsöppningen. Dessutom indikerar ärendena vilken typ av problem som kollektivtrafikmarknadens aktörer har lyft fram till Konkurrensverket.

Efterfrågat material från Konkurrensverket rör ärenden gällande järnvägstrafik och regional kollektivtrafik som myndigheten har handlagt under perioden 2007 till 2011.

Den sammanställning som Konkurrensverket redovisat avser verkets ärenden för respektive år. En uppdelning görs i antal diarieförda ärenden (tips och klagomål som prioriterats eller utretts i någon utsträckning) samt ärenden som inkommit och även förenklat avslutats med e-post eller telefonsamtal. De ärenden som inkommit till Konkurrensverket har gällt:

- misstänkta överträdelse av förbuden i konkurrenslagen, missbruk av dominerande ställning
- konkurrensbegränsande samarbete
- konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, KOS
- frågor som rör lagen om offentlig upphandling (LOU) (2007:1091)
- Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller andra konkurrenspåverkande förhållanden (t.ex. statsstöd).

I den redovisning som Konkurrensverket lämnat påpekar verket att olika system för ärendeuppföljning successivt har utvecklats men de har inte varit anpassade för att särskilt kunna ge svar på nu efterfrågade uppgifter. (Särskilt gäller detta de ärenden som

inte prioriterats och avslutats med ett förenklat förfarande via e-post och telefon.) Redovisade uppgifter bedöms dock väl spegla omfattning och utveckling av verkets ärenden inom efterfrågat område.

Tabell 5.1 Sammanfattning, antal ärenden gällande persontrafik på järnväg och annan regional kollektivtrafik, åren 2007 - 2011

År	Diarieförda	E-post	Telefon	Totalt
2007	0	4	1	5
2008	1	3	0	4
2009	2	8	1	11
2010	2	9	0	11
2011	2	6	1	9

Källa: Konkurrensverket

5.2 Vilken typ av ärenden (typ av problem) är vanligast hos Konkurrensverket?

Ungefär hälften av alla klagomål som inkommit till Konkurrensverket via e-post och telefon har gällt ett allmänt missnöje med trafikhuvudmännens upphandlingsmonopol – främst vad avser biljettpriser och frågor kring specifika upphandlingar.

Av de diarieförda ärenden som angetts i Tabell 5.1 berör följande fyra ärenden som Konkurrensverket handlagt under perioden marknadsöppningen inom kollektivtrafikområdet.¹⁷

1. Påstått missbruk av dominerande ställning samt yrkande om interimistisk åtgärd (2009-09-29, Dnr 491/2009)

Cargo Net AB framförde klagomål gentemot Jernhusen AB och menade att Jernhusen missbrukat sin dominerande ställning genom att bland annat, dels utan avtal och ersättning ta över Cargo Net AB:s terminalrörelser och fortsätta driva dem i egen regi, och dels offerera oskäliga villkor.

Beslut: Konkurrensverket avskrev ärendet, inklusive yrkandet om interimistisk åtgärd, från vidare handläggning.

Skäl: Konkurrensverket gjorde bedömningen att av den dokumentation som inkommit i ärendet gick det inte att finna tillräckliga skäl för att med stöd av konkurrensreglerna närmare granska de förhållanden som Cargo Net AB tagit upp.

Kommentar: Även om inte detta ärende berör persontrafik på järnväg direkt är det ett bra exempel på ett problem som en aktör tar upp med fastighetsägaren till s.k. nödvändiga funktioner för att bedriva järnvägstrafik.

Cargo Net AB hänsköt detta ärendet till Transportstyrelsen som i egenskap av tillsynsmyndighet öppnade ett ärende och handlade detta med stöd av järnvägslagen.

¹⁷ I rapporten sammanfattas ärenden av intresse för perioden fram till och med den sista december 2011.

2. Påstått konkurrensproblem på marknaden för persontrafik med tåg (2010-11-09, Dnr 355/2010)

NetRail AB uppgav att samarbetet mellan SJ AB och DB Regio Sverige AB inom ramen för Botniatåg AB begränsar konkurrensen. NetRail menade att företagen genom ett konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning kunnat lägga ett, i förhållande till övriga anbud, mycket lågt anbud i Norrtåg AB:s upphandling.

Beslut: Konkurrensverket beslutade att inte utreda saken ytterligare.

Skäl: Med hänvisning till förutsättningarna att utreda och bevisa en eventuell överträdelse fann Konkurrensverket inte skäl att utreda saken ytterligare.

Kommentar: Ärendet är ett mycket bra exempel på ärendetyper som kan komma att öka i samband med att marknaderna för interregional järnvägstrafik och övrig kollektivtrafik öppnas.

3. Ifrågasatt statsstöd och underprissättning av järnvägstrafik (2011-04-11, Dnr 280/2011)

SJ AB uppmärksammade Konkurrensverket på att det finns misstankar om statsstöd, korssubventionering och underprissättning från DSBFIRST sida i trafikavtal med Skånetrafiken.

Konkurrensverket anger till SJ AB att verket inte är behörigt att pröva om annan medlemsstat bryter mot gemenskapens statsstödsregler. Vidare anger Konkurrensverket att i den mån det finns anledning att misstänka att det förekommer olagligt statsstöd som kan påverka samhandeln mellan medlemsstater är detta i första hand en fråga för EU-kommissionen.

Kommentar: DSBFIRST bedriver inte längre den trafik som ärendet gällde. Däremot finns det en uppenbar risk med tanke på ägarstruktur och stordriftsfördelar inom persontrafiken på järnväg att denna typ av ärenden kommer att öka i framtiden. Det bör även betonas att det även sannolikt kommer att gälla för interregional persontrafik på järnväg.

4. Ansökan om stämning (2011-05-31, Dnr 391/2011)

Konkurrensverket har i stämning till Stockholms tingsrätt yrkat att kommunägda Skelleftebuss AB ska förbjudas att bedriva konkurrensbegränsande säljverksamhet i form av beställningstrafik där annan än Skellefteå kommun är beställare. Skellefteå kommun ska ha upphört med denna säljverksamhet senast sex månader efter att dom vunnit laga kraft. Konkurrensverket har dessutom yrkat att förbudet ska förenas med vite om en miljon kr.

5.3 Konkurrenslagen och Järnvägslagen/Kollektivtrafiklagen, en översiktlig jämförelse

Inom järnvägsområdet anges i förarbetena till järnvägslagen att det i tillsynsmyndighetens instruktion bör framgå att myndigheten har ansvar att i enlighet med dir 2001/12/EG följa marknaderna för järnvägstransporter och järnvägstjänster. Lagstiftaren menar samtidigt att detta inte nödvändigtvis innebär att tillsynsmyndighetens och Konkurrensverkets ansvarsområden kommer att sammanfalla. Lagstiftaren menar tvärtom att lagen ska ses som ett samexisterande komplement till konkurrenslagstiftningen. Ett ingripande enligt järnvägslagen utesluter inte ingripande enligt konkurrenslagen. Det är därför helt nödvändigt att Konkurrensverket och tillsynsmyndigheten samverkar i dessa frågor. I avsnitt 4.1 konstaterades det att detta också finns med i instruktionen för Transportstyrelsen.

Ovanstående kommer att bli extra viktigt i samband med att den interregionala järnvägsmarknaden och övriga kollektivtrafikmarknaderna har öppnats. Inom järnvägsområdet kommer de konkurrensrättsliga elementen att tas om hand i antingen järnvägslagen eller konkurrenslagstiftningen samtidigt som Transportstyrelsen och Konkurrensverket ska samverka i dessa frågor. Det är med andra ord upp till myndigheterna att kunna uppvisa en effektiv hantering av konkurrensfrågor inom järnvägssektorn.

Det kan i sammanhanget uppmärksammas att Konkurrensverkets respektive Transportstyrelsens uppdrag formellt sett skiljer sig lite åt. Konkurrensverket arbetar för fungerande marknader till nytta för konsumenterna. Transportstyrelsen har ett särskilt uppdrag att utifrån gällande sektorregleringar se till att järnvägs- och kollektivtrafikmarknaderna fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv. Konsumentintresset är med andra ord tydligare för Konkurrensverket.

5.4 Samverkan/kontakter mellan Konkurrensverket och Transportstyrelsen

Som konstaterades i avsnitt 4.1 anges i Transportstyrelsens instruktion att myndigheten ska samråda med Konkurrensverket avseende de frågor som handlar om konkurrensförhållanden på järnvägs/kollektivtrafikmarknaderna. Dåvarande Järnvägsstyrelsen och Konkurrensverket träffades tidigare med viss regelbundenhet inom ramen för Järnvägsstyrelsens samrådsskyldighet med Konkurrensverket. Sedan Transportstyrelsen bildades har dock inte Konkurrensverket och Transportstyrelsen haft kontinuerliga avstämningar inom detta område. Återkommande kontakter sker emellertid i samband med att Transportstyrelsen regelmässigt remitterar sina föreskrifter, allmänna råd m.m. till verket. Vidare har myndigheterna, på bådars initiativ, haft avstämningar i ett antal enskilda ärenden, såväl inom järnvägsområdet som i frågor som berört andra transportslag.

I samband med marknadsöppningen på både järnvägs- och övriga kollektivtrafikmarknader kan det antas att Konkurrensverkets hantering av ärenden kommer att öka. För järnvägens del, som redan har en väl utvecklad sektorslagstiftning (järnvägslagen), kommer det därför att ställas extra höga krav på att Konkurrensverket och Transportstyrelsen samråder/samverkar i dessa frågor.

För annan kollektivtrafik kommer sannolikt ärendefrekvensen att öka än mer för Konkurrensverket. Skälet till detta är att det inte finns utvecklad sektorslagstiftning som i fallet för järnvägen.

Varför är samverkan viktigt?

Enligt den genomgång och sammanfattning av ärenden som Konkurrensverket har handlagt inom järnvägs- och kollektivtrafikområdet är det tydligt att flera av ärendena spänner över både Konkurrensverkets och Transportstyrelsens verksamhetsområde. Det kan därför finnas skäl att ytterligare formalisera eller tydliggöra kravet på dessa myndigheter. Detta kan handla om att mer regelmässigt än vad som sker för närvarande ge upplysningar till de som berörs av olika beslut att, där så kan bedömas lämpligt, diskutera konkurrensproblem med den andra myndigheten, att automatiskt informera den andra myndigheten m.m.

6 Konsumentverket

Konsumentverkets uppdrag beträffande marknaderna för kollektivtrafik berör bevakning och tillsyn över konsumenträtt på marknaderna för regional kollektivtrafik och järnvägsresor samt Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (EG 1371/2007) enligt SFS 2009:983 (se Bilaga 3). En motsvarande reglering av regionala kollektivtrafikresor bereds när detta skrivs i regeringskansliet.

Konsumentverket har inte under 2011 haft några dokumenterade planer eller strategier för att bedriva tillsynsarbetet enligt (EG 1371/2007). Verket pekar på att det idag saknas stöd i svensk lag för att ingripa med sanktioner mot företag och organisationer som bryter mot förordningen för såväl de delar som avser Konsumentverkets tillsynsansvar som Trafikverkets. Konsumentverket uppger att man vid flera tillfällen, muntligt, uppmärksammat Justitiedepartementet på denna omständighet.

En viktig källa för att identifiera problem med konsumenträttigheter är de klagomål som lämnas in från allmänheten. Idag redovisas inte statistik över klagomål, öppnade ärenden, dvs. att företag tillskrivs med förelägganden och viten.

Konsumentverket pekar på att det än så länge kommit in få klagomål enligt rättighetsförordningen (EG 1371/2007), som trädde ikraft 23 oktober 2007 och är bindande för alla medlemsstater. Vi har funnit 13 ärenden som av Konsumentverket hänförs till denna rättighetsförordning inom järnvägsområdet. De klagomål som lämnas till Konsumentverket kan huvudsakligen hänföras till den generella konsumenträtten.

Tillämpat på Konsumentverket tolkar vi VTI:s uppdrag att "översiktligt beskriva myndigheternas aktiviteter inför marknadsöppningen och de aspekter av myndighetens ärendehandläggning som har stor betydelse för marknadsöppningen" som att bevakningen av konsumenträtten på kollektivtrafikområdet kan spela en väsentlig roll för att ge operatörerna drivkrafter för att se till att information, avtalsvillkor och försäljning av biljetter når upp till de krav som ställs i lagstiftningen.

Mot denna bakgrund har VTI därför valt att kartlägga samtliga klagomål berörande järnväg och regional kollektivtrafik de senaste fem åren för att kunna bedöma hur ärendefrekvensen utvecklas de närmaste åren. Klagomålen klassificeras enligt Förenta nationernas klassificeringskod för individuell konsumtion efter syfte (Classification of Individual Consumption by Purpose COICOP)

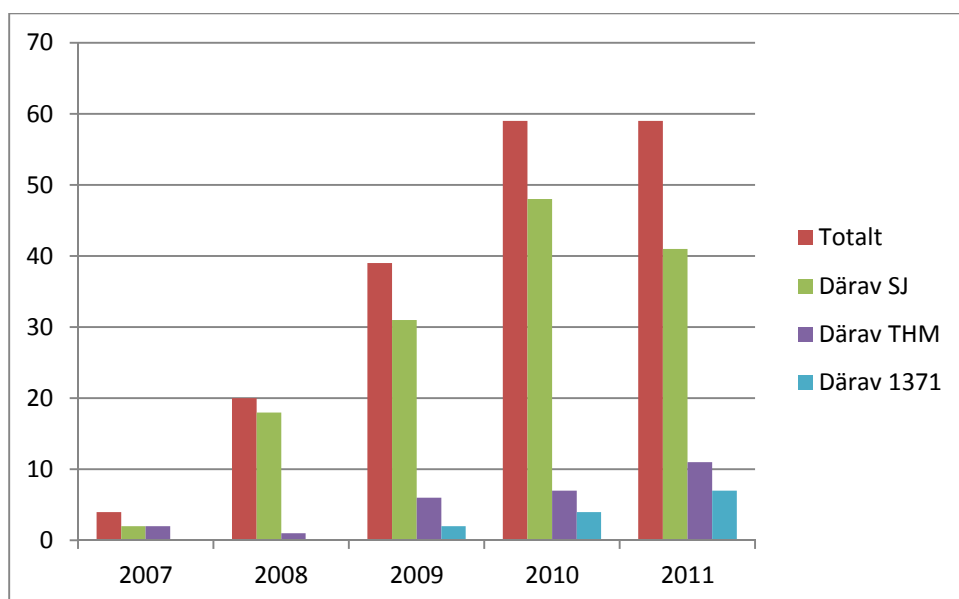


Diagram 6.1 Antal klagomål som berör Järnvägsbranschen COICOP-kod 731 (räknat ur diarieutdrag från Konsumentverket)

I Diagram 6.1 redovisas klagomålen rörande järnväg. Här finner vi en dramatisk ökning av antalet ärenden vilken huvudsakligen SJ står för. Av övriga ärenden står trafikhuvudmännen för huvuddelen. Även trafikhuvudmännen har haft en ökning. Som nämnts ovan hänför sig 13 ärenden till rättighetsförordningen EG 1371/2007. Dessa ärenden dyker upp första gången 2009 och har därefter sakta ökat.

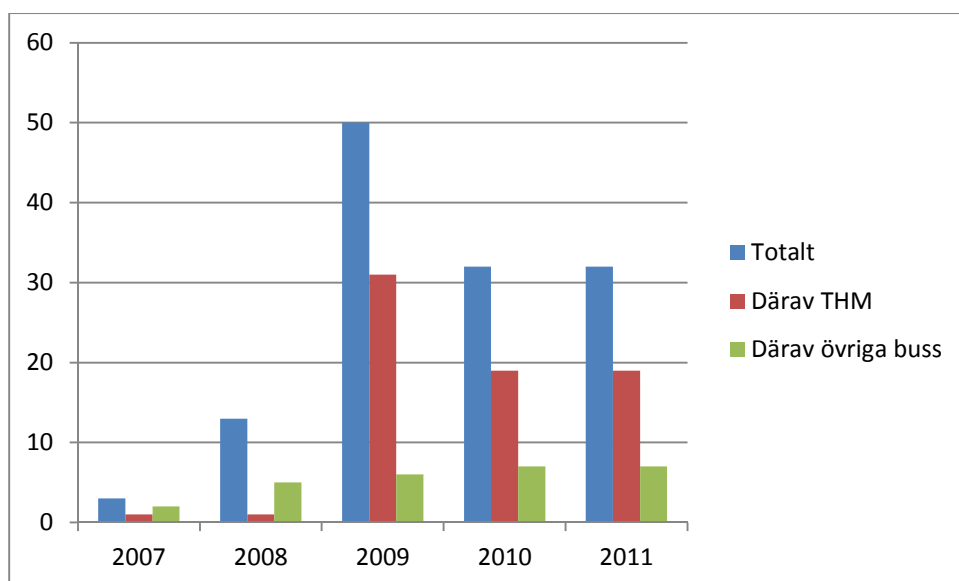


Diagram 6.2 Antal klagomål som berör persontransport på väg COICOP-kod 732 (räknat ur diarieutdrag från Konsumentverket)

I Diagram 6.2 redovisas klagomålen rörande kollektivtrafik på väg. Även här har det skett en dramatisk utveckling. I detta fall är det trafikhuvudmän som står för merparten av klagomålen. Utöver klagomål riktade mot bussföretag förekommer även klagomål riktade mot taxi och färdtjänstföretag.

Den slutsats vi drar är att den dramatiska förändringen av antalet klagomål saknar förklaring. Det är inte ens uppenbart av de korta ärendebeskrivningarna i vilken utsträckning de "misslyckanden" som utlöste klagomålen har varit utlösta av snökaosen under vintrarna 2009/10 och 2010/11. Därmed blir det inte heller självklart vilken referensnivå av klagomål som de kommande årens mängd av klagomål ska jämföras med. Med andra ord blir det svårt att säga hur många klagomål som "beror på" marknadsöppningen. Det man möjligen kommer att kunna se är om ärenden enligt EG-förordningen fortsätter att öka eller om de klagomål som nya operatörerna drar på sig ökar markant annorlunda antal klagomål.

Klagomålen publiceras inte av Konsumentverket. De är däremot offentliga handling när det har kommit in till Konsumentverket, och kan därmed begäras ut av allmänheten. Det innebär att media skulle kunna använda klagomålen för att uppmärksamma besvärliga företag. Klagomålen analyseras successivt av Konsumentverkets jurister för att bedöma om de bör föranleda ytterligare åtgärder som t.ex. att göra ett föreläggande som är förenat med vite eller stämma inför Marknadsdomstolen. I dessa fall öppnar Konsumentverket ett ärende. När så sker uppmärksammas det ofta i media, vilket också kan påverka en näringsidkare till att vilja rätta sig efter Konsumentverkets rekommendationer.

Sammanfattningsvis bedömer VTI att en mer systematisk återrapportering av klagomål och påföljder skulle kunna bidra till att ge drivkraft för företagen att försöka undvika beteenden som leder till missnöjda kunder. Ett utvecklat sanktionssystem torde ytterligare bidra till dessa drivkrafter.

Referenser

Hultén, S., 2011, Hur tåglägen fördelas på den avreglerade järnvägsmarknaden, Stockholm School of Economics Institute of Research.

Näringsdepartementet, 2011, Komplettering av kollektivtrafiklagen, Ds 2011:19

Nilsson, J.-E., Pettersson, S. och Pyddoke, R., 2010, Strategi för Transportstyrelsens marktillsyn över järnvägssektorn, VTI rapport 679.

Nilsson, J.-E. och Wieweg L., 2011, Ekonomiska och administrativa styrmedel i kapacitetsuppdraget, arbetsmaterial VTI.

Trafikanalys, 2011 a, Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken, rapport 2011:9.

Trafikanalys, 2011 b, Lokal och regional kollektivtrafik, Statistik 2011:19.

Trafikverket, 2010, Strategi för Trafikverkets tjänsteutbud, kapacitetstilldelning och prissättning inom järnvägssektorn, version 1.0, TDOK 2010:372

Trafikverket, 2011, Trafikverkets verksamhetsplan 2011-2013, TDOK 2010:277, TRV 2010/81256A

Trafikverket, 2011, Trafikverkets årsredovisning 2010

Trafikverket, 2011, Trafikverkets strategiska utmaningar 2012-2021, TDOK 2011:478

Trafikverket, 2012, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, TRV 2011/5297 A

Transportstyrelsen, 2011 a, Nyckeltalsanalys av järnvägsföretag 2009

Transportstyrelsen, 2011 b, Riktlinje för Transportstyrelsens marktillsyn och marktillsyn inom järnvägsområdet

Transportstyrelsen, 2011 c, Utveckling av en fungerande marktillsyn på väg och järnvägsområdet, intern promemoria

Transportstyrelsen, 2011 d, Svenska infrastrukturförvaltare 2010

Pyddoke R., 2011a, The role of ticket retailing in railway regulation, uppsats presenterad vid Thredbo 12 i Durban Sydafrika.

Pyddoke R., 2011b, Inträdeshinder och flaskhalsar för en öppen marktillsyn för persontransporter på järnväg, CTS-rapport utarbetad på uppdrag av Trafikanalys.

SIKA, 2000, Översyn av förutsättningarna för marginalkostnadsbaserade avgifter i transportsystemet, SIKA rapport 2000:10.

SIKA, 2004, Trafikens externa effekter – Uppföljning och utveckling 2003, SIKA rapport 2004:4.

Sveriges Kommuner och Landsting och Svensk kollektivtrafik, 2010, Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling – En vägledning och ett verktyg, , oktober 2010.

Svensk kollektivtrafik, 2011, Kollektivtrafikens samhällsnytta – En vägledning, har tagits fram av Jonas Eliasson inom ramen för Fördubblingsprojektet.

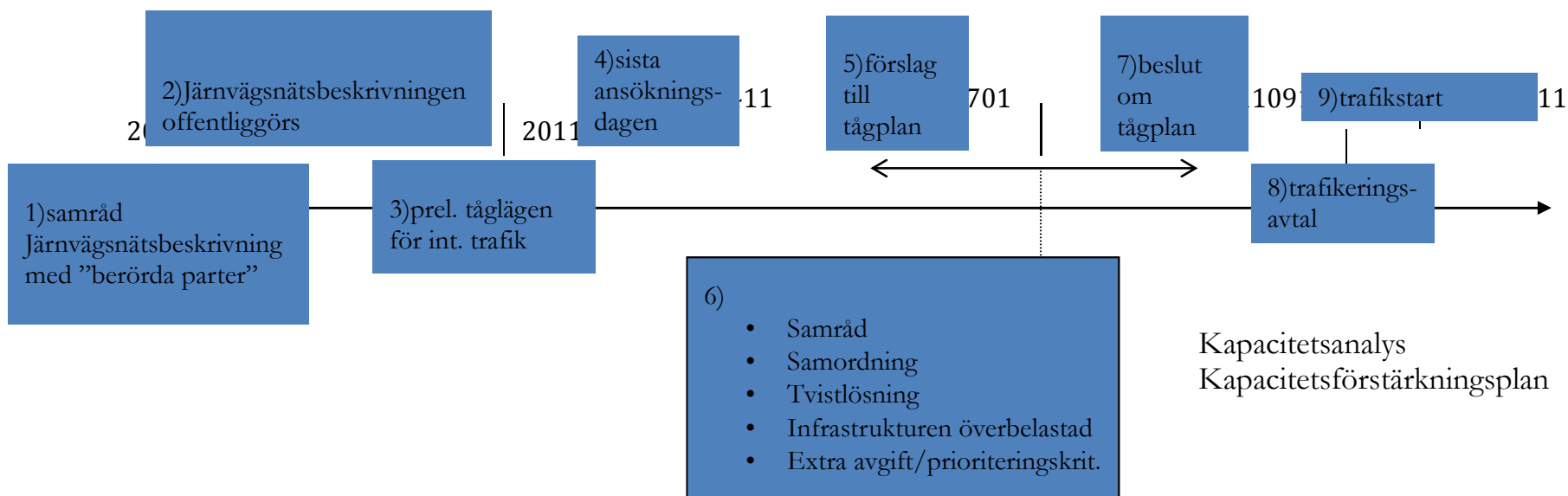
Wieweg, L., 2011, Trafikens externa marginalkostnader - Väg och järnväg, arbetsmaterial VTI.

Kontakt och intervjupersoner

Trafikverket	Anders Svensson, kontaktperson Bosse Andersson Helene Bratt
Transportstyrelsen	Anders Ullvén, kontaktperson Helen Jarefors, kontaktperson
Konkurrensverket	Stig-Arne Ankner, kontaktperson
Konsumentverket	Ida Mazzenga, kontaktperson
Storstockholms Lokaltrafik	Anna Pontusson Gunilla Glantz Pernilla Helander

Bilaga 1, Steg i planeringsprocessen inför tågplan 2012

- från järnvägsnätsbeskrivning till trafikstart



Kommentarer till stegen i planeringsprocessen

1. Samråd med berörda innebär att järnvägsnätsbeskrivningen skickas ut på remiss till järnvägsföretag och auktoriserade sökande som avser organisera trafik.
2. Offentliggörandet av järnvägsnätsbeskrivningen ska göras senast 4 månader innan sista ansökningsdag för tågläge. Järnvägsnätsbeskrivningen kan överklagas hos Transportstyrelsen.
3. Samordning av internationella tåglägen är central ur planeringshänseende, prioriterad utifrån europeisk lagstiftning och ligger steget för de nationella, senast 11 månader innan trafikstart.
4. Sista ansökningsdag för tåglägen. Kapacitet för tåglägen för att bedriva trafik och kapacitet för banarbeten ska skickas in till TRV i enlighet med järnvägsnätsbeskrivningen och ej tidigare än 12 månader innan trafikstart.
5. Trafikverket ska utifrån sökandes behov (tåglägesansökningarna) konstruera ett förslag till tågplan (senast 4 månader efter sista ansökningsdag).
6. Tåglägesansökningarna och ansökan om kapacitet för banarbeten samråds och samordnas och TRV presenterar ett förslag till tågplan (i samrådet ska framgå vilka justeringar av ansökningarna som gjorts och grunden för justeringarna). Aktörer som inte är nöjda med tilldelningen begär tvistlösning hos TRV. Observera att konflikt kan vara fallet om två eller flera exakt samma tåglägen söks av olika aktörer eller om del av tågläget är i konflikt med annat tågläge utefter linjen eller station (ej synkande möten, förbigångar osv.).
 - a. Om konflikt kvarstår förklarar TRV infrastrukturen överbelastad. TRV tilldelar kapaciteten/tåglägena med extra avgift/prioriteringskriterier. Då ska även TRV starta arbetet med kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan. När samråd, samordning, tvistlösning och tilldelning med prioriteringskriterier är klar fastställer TRV tågplanen.
 - b. Därefter kan järnvägsföretag överklaga: processen/processteget, beslutet om tågplan osv till Transportstyrelsen. Efter att Tågplanen fastställs ska trafikeringsavtal träffas innan trafikstart. Trafikeringsavtalet binder civilrättsligt TRV:s och järnvägsföretagens rättigheter till tåglägen/banarbeten och skyldigheter angående upplåtelse av infrastrukturkapacitet.
7. Trafikverket beslutar om tågplan. Beslutad tågplan ska genast skickas till berörda sökanden och även offentliggöras. Offentliggörandet sker på det sätt som infrastrukturförvaltaren bestämmer.
8. Kopia av beslut om tågplan, inklusive tågplanen, och en sammanfattning av planeringsprocessens genomförande skall genast ges in till Transportstyrelsen.
9. Trafikeringsavtal ska träffas mellan Trafikverket och järnvägsföretaget eller den som har auktorisation. Där ska framgå tilldelade tåglägen och rent administrativa, ekonomiska och tekniska delar som behövs för

nyttjande av tåglaget. Detta gäller för en tågplanepериод (ett år).
Järnvägstrafik får inte utföras utan att trafikeringsavtal träffats. Ett avtal om kapacitet för längre tid än en tågplan kan träffas (ramavtal). Denna möjlighet har inte nyttjats i någon omfattning i Sverige ännu.

Trafikverket utreder för närvarande en modell för införande av ramavtal.

10. Trafikstart, tågplanen startar och sträcker sig ett år framåt.

Referenser och material från Trafikverket:

Trafikverkets verksamhetsplan

Trafikverkets årsredovisning 2010

Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling. En vägledning och ett verktyg

Trafikverkets strategiska utmaningar 2012-2021

Strategi för Trafikverkets tjänsteutbud, kapacitetstilldelning och prissättning inom järnvägsverksamheten

Bilaga 2 "Nya" tåglägesansökningar till tågplan 2012

Befintliga aktörer – ny trafik

Veolia 1 tågpar Uppsala-Göteborg, dagligen.

Veolia utökar trafiken med 3 tågpar på sträckan Linköping-Stockholm-Linköping, två av tågparen är genomgående från Kisa.

Veolia 1 tågpar dagligen Uppsala-Malmö-Uppsala.

Ny trafik för JLT Nässjö-Alvesta-Växjö med uppehåll på flera mellanstationer Nässjö-Alvesta.

Arlanda Express går upp till 6 avgångar per timme, tågplan 2011 var det 5 avgångar per timme.

Stockholmståg ökar med 3 insatståg i tidig peak, eftermiddagsrusning.

Upplands lokaltrafik 2 nya tågpar natt mot L o S på Ostkustbanan mot Stockholm, ett från Gävle samt ett från Tierp.

Tågkompaniet utökar på Bergslagsbanan med totalt 9 nya tåglägen, 3 nya samt förlängning av 6 tåglägen söder om Ludvika.

Nya aktörer – ny trafik

Skandinaviska Jernbanor AB ansökte om 2 tågpar Uppsala-Göteborg dagligen. Tilldelades 1 tågpar på Västra Stambanan samt ett via Västerås pga kapacitetsbrist på Västra Stambanan. Har dock ställt in tågparet via Västerås t.o.m. 31 mars 2012.

Botnietåg AB tar från 11 juni över trafiken från Veolia på Mittbanan, samt utökar sina pendeltågsupplägg i Norrland överlag från tidtabellsskiftet. Denna ansökan har effektuerats med vissa justeringar i samråd mellan sökande och Trafikverket.

SWT Swedtrac Trafik AB har ett upplägg med persontåg med anledning av etableringen av en vindkraftspark i Sjisjka (även godståg). Har tilldelats alla ansökta tåglägen med vissa justeringar i samråd mellan sökande och Trafikverket pga oklarheter i ansökan.

Sundsvallsflyg AB ansökte om ny trafik Sundsvall-Stockholm. Sundsvallsflyg återkallade sin ansökan i slutet av processen och har därmed inte tilldelats kapacitet i T12 pga fordonsbrist.

Bilaga 3 Förordning (2009:983) om behöriga myndigheter på järnvägstrafikområdet

SFS nr: 2009:983

Departement/myndighet: Justitiedepartementet L3

Utfärdad: 2009-10-22

Ändrad: t.o.m. SFS 2009:983

Andra format: [text](#), [pdf \(innehåller inte eventuella ändringar\)](#)

Ändringsregister: [SFSR \(Lagrummet\)](#)

Källa: Regeringskansliet / Lagrummet

1 § Konsumentverket ska utöva tillsyn över att järnvägsföretag, biljettutfärdare, researrangörer och stationsförvaltare fullgör de skyldigheter som följer av artiklarna 4–9, 11, 13–20, 22–25 och 27–29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

2 § Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över att järnvägsföretag, biljettutfärdare, stationsförvaltare och infrastrukturförvaltare fullgör de skyldigheter som följer av artiklarna 10.1, 10.2, 10.4, 12.1, 21 och 26 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007. I fråga om sådan tillsyn som gäller artikel 21 ska Transportstyrelsen vid behov samråda med berörd kommun.

Centrum för transportstudier är ett forskningscentrum vid KTH – ett samarbete mellan KTH, VTI, WSP Analys & Strategi, Internationella Handelshögskolan i Jönköping, Trafikanalys, Trafikverket, Vectura och VINNOVA. Forskningsfältet omfattar bland annat samhällsekonomisk analys, hållbara transportsystem, prognosmodeller, trafiksimulering, transportsystemets finansiering och organisation, samspelet mellan transportsystem och regional ekonomi samt trafikanters beteenden och värderingar. Centret är en tioårig satsning med en total finansiering från parterna på uppåt 250 miljoner kr, oräknat tillkommande externa uppdrag. Verksamheten sysselsätter motsvarande minst 20 heltidstjänster, oräknat de många forskare vid de olika parterna som har sin finansiering på annat sätt, och har en gemensam lokalisering på KTH:s campus.

The Centre for Transport Studies is a new research centre at KTH – a cooperation between KTH, VTI, WSP Analysis & Strategy, Jönköping International Business School, Transport Analysis, Transport Administration, Vectura and VINNOVA. The research area includes cost-benefit analysis, sustainable transport systems, transport modelling, simulation, financing and organisation, interactions between the transport system and the regional economy, and travellers' behaviour and valuations. The Centre is a ten-year project comprising almost 250 million SEK, not counting additional research grants. The centre employs around 20 full-time equivalents, in addition to the researchers at the partners funded in other ways, and has a joint location at KTH campus.

Centre for Transport Studies
SE-100 44 Stockholm
Sweden
www.cts.kth.se