

De nationella myndigheternas hantering av
marknadsöppning inom kollektivtrafiken under 2012
– Trafikverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket och
Konsumentverket

Roger Pyddoke – VTI
Stefan Pettersson – Railrex

CTS Working Paper

Sammanfattning

Denna rapport analyserar Trafikverkets, Transportstyrelsens, Konkurrensverkets och Konsumentverkets aktiviteter med järnvägs- och kollektivtrafikmarknaderna under januari till augusti 2012. Vi finner inga indikationer på att företag av Trafikverket förfördelats i tilldelningen av järnvägskapacitet. Däremot kan vi konstatera att flera banor överbelastningsförklarats i tågplan 2013 än i tågplan 2012 och att det även med de banavgiftshöjningar som genomförts fortfarande råder underprissättning av kapacitet, vilket innebär risker för felaktig allokering av kapacitet. Transportstyrelsen har även under 2012 i liten utstäckning följt upp utvecklingen av banavgifter och kapacitetsfördelning. Konkurrensverket har fått in fyra anmälningar med bäring på marknadsöppning medan Konsumentverket saknar tydliga indikationer på konkurrensproblem förknippade med marknadsöppningen i sina klagomål.

Keywords: Regulation, railway, public transport, regulatory authorities

JEL Codes: L43, L51, L92

Förord

Detta är en andra 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 Railrex medverkat. Stefan har huvudsakligen bidragit med kapitel 3 och 5. Rapporten har granskats och godkänts av forskningschef Gunnar Lindberg.

Vi vill tacka kontaktpersonerna för myndigheterna och övriga intervjuade för hjälpen att få fram underlaget till denna rapport.

Stockholm den 14 december 2012

Roger Pyddoke

Innehåll

1	Sammanfattning	4
2	Uppdrag och metod.....	10
2.1	Uppdraget.....	10
2.2	Metod för uppdraget	10
3	Trafikverket.....	12
3.1	Trafikverkets uppdrag med avseende på marknadsöppning	12
3.2	Trafikverkets egen tolkning av uppdraget	15
3.3	Trafikverkets utvecklingsarbete.....	18
3.4	Trafikverkets prestationer och resursanvändning som kan påverka marknadsöppningen under 2012.....	22
3.5	Effekter av Trafikverkets prestationer.....	35
3.6	Sammanfattning och slutsatser.....	37
4	Transportstyrelsen.....	39
4.1	Transportstyrelsens uppdrag med avseende på marknadsöppning.....	39
4.2	Transportstyrelsens egen tolkning av uppdraget.....	41
4.3	Transportstyrelsens resursanvändning och prestationer som kan påverka marknadsöppning under 2012.....	43
4.4	Iakttagelser och slutsatser från Transportstyrelsens tillsyn, tvistlösning och rapporter.....	45
4.5	Effekter av Transportstyrelsens prestationer.....	46
4.6	Sammanfattning och slutsatser.....	47
5	Konkurrensverket	50
5.1	Konkurrens-, järnvägs- och kollektivtrafiklagen och samrådet mellan Konkurrensverket och Transportstyrelsen.....	50
5.2	Ärenden hos Konkurrensverket	51
5.3	Sammanfattning och slutsatser.....	53
6	Konsumentverket	55
	Referenser.....	58
	Kontakt och intervjupersoner.....	59

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 myndigheternas 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. VTI har genomfört analysen genom att göra en tolkning av vilka prestationer myndigheterna behöver göra för att utföra sina uppdrag och vi bedömer 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 2013 därför har också relativt små förändringar skett avseende antal nya aktörer och nya trafikupplägg. I arbetet med denna rapport har vi inte kunnat finna några indikationer på att inträdande järnvägsföretag i tågplan 2013, inte fått, eller fått sämre, tåglägen än etablerade järnvägsföretag. Vi kan inte heller redovisa några indikationer på att företag förfördelats på annat sätt.

Tidigare utredningar har konstaterat att bankapacitet, och delaspekter som förseningar, är underprissatta. Trafikverket har arbetat med regeringsuppdraget att utveckla och öka banavgiftsuttaget. Trafikverket har också infört kvalitetsavgifter under 2012 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.

Regelstyrd kapacitetsfördelning riskerar att skapa höga krav på infrastrukturförvaltare och operatörer för att genomföra processen och riskerar ändå att inte nå samhällsekonomisk effektivitet.

VTI kan inte bedöma om Trafikverkets tilldelningsprocess för tågplan 2013 beslutats på ett sätt som säkerställer ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande förhållningssätt till samtliga järnvägsföretag. Tidigare har statistiken över förseningar och inställda tåg uppvisat stora brister. Trafikverket uppger att man genomför åtgärder för att kvalitetssäkra och utveckla statistik över förseningar och inställda tåg.

VTI:s bedömning av Transportstyrelsens operationalisering av sitt uppdrag är att den är oklar och otillräcklig. Det saknas t.ex. en plan för tillsyns- och övervakningsaktiviteter för järnvägs- och kollektivtrafikmarknaden.

Transportstyrelsen har under 2012 ökat sin aktivitet med uppdraget att övervaka och bedriva tillsyn av järnvägsmarknaden jämfört med 2011. Trots detta har myndigheten inte redovisat aktiviteter med tillsyn av Trafikverkets banavgifter,

fakturerings, behov och insamling av statistik (t.ex. av försenade och inställda tåg) eller Trafikverkets planering av ny kapacitet.

VTI bedömer att det är tveksamt om den budgeterade resursmängden räcker för att utföra uppgifterna i enlighet med VTI:s tolkning av uppdraget.

Konkurrensverket har under perioden fått in fyra anmälningar med direkt bäring på marknadsöppning. Vi vill här nämna två. En är Flygbussarna i Stockholm som ifrågasätter det lagliga i utvidgningen av pendeltågstrafiken till Arlanda. Beslut i ärendet har inte fattats när denna rapport lämnas. Det andra rör nya aktörers möjlighet att få tillgång till mark för att bygga verkstäder för järnvägsfordon.

Konsumentverket har över tid mottagit en ökande mängd klagomål av konsumenträttslig natur på transportområdet. Indikationer på att konkurrensproblem föreligger på kollektivtrafikmarknaderna saknas dock i Konsumentverkets klagomål.

Trafikverket

De avtal som Trafikverket ingått under 2012 avseende den interregionala persontrafiken har utgått från den tillgänglighetsmodell som Trafikverket tillämpar. Under året har Trafikverket tillämpat en förbättrad modell som förhoppningsvis leder till avtal som har bäring på fler transportpolitiska delmål. Avtalen har dock mindre betydelse för marknadsöppningen i så motto att de geografiska områden som avtalen definierar inte har en stor betydelse för konkurrenssituationen för kollektivtrafikföretagen.

VTI har inte fångat upp några indikationer på problem med Trafikverkets olika arbetsuppgifter avseende den regionala kollektivtrafiken. Trafikverket har medverkat till att ta fram vägledningar inom ramen för fördubblingsarbetet i syfte att underlätta för branschens aktörer vad gäller den nya kollektivtrafiklagen. Eftersom det tagit tid för flera regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKTM) att bildas har Trafikverket till VTI uppgett att de valt att avvakta med mer direkta riktlinjer/råd.

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.

Grundprincipen för prissättning av järnvägsinfrastruktur ges i transportpolitiken och järnvägslagen. Detta innebär att prissättningen ska utgå från samhällsekonomiska marginalkostnader. Trafikverket har upprättat planer för att öka och differentiera banavgifterna. Tillsvidare ligger dock banavgifterna fortfarande under den samhällsekonomiska marginalkostnaden. Om järnvägsföretagen möter den korrekta marginalkostnaden innebär detta att efterfrågan av kapacitet skulle vara lägre än vad den är idag. VTI konstaterar därför att den kapacitetsbrist som råder på Trafikverkets

järnvägsnät till viss del kan förklaras med för låga avgifter. Detta gäller såväl linjer som för driftplatser.

Införandet av dubbelriktade kvalitetsavgifter har under 2012 inneburit att incitamenten för både Trafikverket och järnvägsföretagen har ökat avseende rättidighet. Avgifterna är dock relativt sett låga och det kan ännu inte sägas i vilken grad de påverkar aktörerna. VTI konstaterar att kvalitetsavgifter som ger aktörerna korrekta incitament är positivt men för att få avsedd effekt bör Trafikverket följa upp både nivåer på avgifterna och utfall.

Trafikverket har under 2012 beslutat om järnvägsnätsbeskrivning och tågplan. Trafikverket har en väl fungerande process för arbetet med järnvägsnätsbeskrivningen. För tågplanen 2013 som beslutades under hösten 2012 har det i rapporten konstaterats relativt små förändringar avseende antal nya aktörer och nya trafikupplägg. VTI kan inte bedöma om Trafikverkets tilldelningsprocess för tågplan 2013 beslutats på ett sätt som säkerställer ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande förhållningssätt till samtliga järnvägsföretag. Trafikverkets arbete med kapacitetstilldelningen fungerar väl i så motto att processen leder till få överklaganden och lite kritik.

VTI konstaterar dock att antalet överbelastningar har ökat under tågplanarbetet avseende 2013. Trafikverket bedömer att mängden tvister och därmed överbelastningar har en koppling till ökad efterfrågan på kapacitet, bl.a. utifrån att efterfrågan och "trängseln" ökat mer på vissa linjer/stråk än andra.

VTI pekar samtidigt på svårigheten som Trafikverket har att mäta efterfrågan på tåglägen. VTI anser att Trafikverket därigenom inte kan förklara hur banavgiftsökningar har effekt på efterfrågan på tåglägen.

Kapacitetstilldelningsprocessen är även under 2012 en administrativt tidskrävande process. En konsekvens av detta är att det är svårt för små järnvägsföretag att fullt ut delta.

Kapacitetstilldelningsprocessen riskerar också att inte generera en samhällsekonomisk effektiv lösning. Detta sammantaget med verkets låga banavgifter leder till en, från effektivitetssynpunkt, för stor efterfrågan på bankapacitet vilket innebär att Trafikverket bör ha hög prioritet på att fortsatt utveckla ekonomiska styrmedel i kapacitetstilldelningsprocessen. Ur det perspektivet kan det vara oroande att Trafikverkets arbete med utvecklingsprojektet successiv tilldelning så här långt 2012 (31 augusti) inte tycks fullföljas i enlighet med Trafikverkets planer.

Trafikverket har fortsatt arbetet med att förbättra kvaliteten i tågföringsdata, huvudsakligen genom en förbättrad orsaksrapportering avseende förseningar. Trafikverket säger sig också ha förbättrat statistiken över förseningar och inställda tåg i jämförelse med 2011. Den statistik som redovisas på Trafikverkets hemsida är aggregerad och kan därför inte användas för att skilja ut regularitet för person- respektive godståg i olika delar av landet. För ett järnvägsföretag är det dock möjligt att få ut information om förseningar (via ett IT-system som heter LUPP).

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen är medveten om att järnvägslagen och den nya kollektivtrafiklagen ställer större krav på uppföljning och utvärdering och har därför initierat ett utvecklingsarbete. Under 2012 offentliggjordes en operationalisering av uppdraget att övervaka och bedriva tillsyn på marknaderna på kollektivtrafikområdet.

VTI:s bedömning av Transportstyrelsens operationalisering av sitt uppdrag är att den är oklar och otillräcklig. Det saknas t.ex. ett perspektiv på vilket slags analyser Transportstyrelsen kan tänkas behöva göra och vilken slags kompetens detta kan kräva. I Riktlinjen för Transportstyrelsens marknadsövervakning och marknadstillsyn på järnvägsområdet behandlas t.ex. inte frågan hur man ska verka för att det transportpolitiska målet nås. Detta gäller också för motsvarande dokument för kollektivtrafiken. Allmänt sett saknas ett uttalat synsätt på vilken information som behövs för att kunna utföra marknadsövervakningsuppdraget. Det saknas också en plan för tillsyns- och övervakningsaktiviteter för såväl järnvägs- som för kollektivtrafikmarknaden.

VTI noterar att Transportstyrelsen anser att mer resurser och mer 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. Vidare behöver Transportstyrelsen redovisa hur myndigheten avser bedriva tillsyn av infrastrukturförvaltarnas (och i synnerhet Trafikverkets) planering av ny kapacitet.

Transportstyrelsen har i årsredovisningen för 2011 i viss utsträckning redovisat prestationer för marknadstillsynen och marknadsövervakningen på järnvägsområdet. Enligt uppgift har resursförbrukningen för marknadstillsyn och marknadsövervakning varit ungefär den budgeterade under perioden januari till och med augusti 2012. Därmed har Transportstyrelsen ökat sin resursanvändning jämfört med 2011. VTI bedömer dock att det fortsatt är tveksamt om den budgeterade resursmängden räcker för att utföra uppgifterna i enlighet med VTI:s tolkning av uppdraget.

Regeringen har gett Trafikanalys i uppdrag att följa upp och utvärdera marknadsöppningen för järnväg och kollektivtrafik, trots att Transportstyrelsen har ett uppdrag som i stor utsträckning överlappar uppdraget. 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. Transportstyrelsen har inte under den studerade perioden redovisat någon plan för statistikarbetet. Sammantaget bedömer VTI att den hittills skisserade och genomförda datainsamlingen delvis räcker 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 och uppgifter om kringtjänster.

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 perioden januari till och med augusti 2012 avslutat 19 dokumenterade marknadstillsyner mot i första hand små infrastrukturförvaltare (vilket är 5 tillsyner fler än under hela 2011). Tillsynerna riktas främst mot infrastrukturförvaltarens administrativa rutiner för att allokera bankapacitet, men också mot operatörens redovisning av offentligt finansierad trafik.

En del av tillsynen mot infrastrukturförvaltare är att säkerställa att de tilldelar infrastrukturkapacitet konkurrensneutralt. Transportstyrelsen har under perioden januari till och med augusti 2012, dock i form av ett metodprojekt, analyserat Trafikverkets prioriteringskriterier för kapacitetstilldelning och därmed delvis belyst frågan om en konkurrensneutral kapacitetstilldelning. Vidare har tvistlösningarna berört denna fråga. Transportstyrelsen har handlagt fyra tvister som inte har avslutats under januari till augusti 2012. Dessa har handlat om: lika behandling av godsoperatörer, krav på rapportering till Trafikverket, Trafikverkets hantering av banarbeten i tågplan och hur påstådda regelbrott går ut över en enskild operatör och för långa handläggningstider för ad-hoc tågägen.

Transportstyrelsen har under perioden januari till augusti 2012 inlett två tillsyner enligt kollektivtrafiklagen mot trafikförsörjningsprogram.

Banavgifter bör utformas på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomisk effektivitet. Detta har en utomordentligt stor vikt för möjligheten att genomföra en effektiv kapacitetsfördelning. Under perioden januari till och med augusti 2012 har Transportstyrelsen inte genomfört någon aktivitet för att följa upp banavgiftsprinciperna och för att säkerställa att banavgifter debiteras 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 Trafikverket, i synnerhet, utför uppgiften att registrera och rapportera avvikelser från tågplan, dvs. har en korrekt statistik över förseningar och inställda tåg (Järnvägslagen 6 kap § 4a). Transportstyrelsen har varken under 2011 eller perioden januari till och med augusti 2012 haft någon tillsynsaktivitet som syftar till att följa upp denna uppgift.

Genom att i tillsynen påpeka bristande administrativa rutiner kan risken att utnyttjande av bankapacitet debiteras och 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.

Konkurrensverket

Antalet ärenden som inkommit till Konkurrensverket fram till 31 augusti 2012 är i stort sett oförändrat jämfört med 2011. Ungefär hälften av alla klagomål som inkommit till Konkurrensverket har gällt ett allmänt missnöje med trafikhuvudmännens

upphandlingsmonopol. Dessa ärenden berör olika upphandlingar som inte direkt påverkar den kommersiella trafiken.

VTI har identifierat fyra ärenden hos Konkurrensverket med större relevans för marknadsöppningen. Vi vill nämna två här. Klagomålet från Flygbussarna avseende SL:s planerade spårbundna kollektivtrafik till Arlanda. Flygbussarna anser att skattefinansierad pendeltågstrafik till och från Arlanda snedvrider och hämmar förutsättningarna för effektiv konkurrens på marknaden för kollektivtrafik, och är ett tydligt exempel på hur en kommersiell aktör kan uppleva att det offentliga inkräktar på en fungerande kommersiell marknad. Detta visar på målkonflikten i lagstiftningen mellan å ena sidan önskan att åstadkomma tillträde till kollektivtrafikmarknaden för att åstadkomma konkurrens och å andra sidan det offentliga intresset åstadkomma ett fungerande trafikutbud för medborgarna. Detta gör Konkurrensverkets ställningstagande i ärendet både komplicerat och intressant.

Det andra ärendet som vi vill lyfta fram berör bristande möjligheter för nya aktörer på järnvägsmarknaden att få delta i upphandlingsförfaranden eller att få tillgång till lämplig mark för att bygga reparations- och underhållsverkstäder för järnvägsfordon. Tillgång till underhållsverkstäder på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor är av betydelse om järnvägsmarknaden ska kunna utvecklas. I det kortsiktiga perspektivet är tillträde till befintliga anläggningar avgörande medan det på längre sikt är viktigt att aktörerna på lika villkor bereds tillgång till mark för dessa ändamål.

I samband med marknadsöppningarna på både järnvägs- och kollektivtrafikområdet kan det antas att Konkurrensverkets hantering av ärenden inom kollektivtrafikområdet 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 och 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.

Konsumentverket

Konsumentverket bevakar marknadsöppningen av kollektivtrafikmarknaderna från perspektivet marknadsföring och avtalsvillkor samt tågresenärers rättigheter. Verket pekar på att det saknas stöd i lag för att ingripa mot fall där tågresenärers rättigheter inte respekteras. Klagomål på att tågresenärers rättigheter kränks är än så länge rätt få. Under januari till augusti 2012 kom inget klagomål in. Under samma period var även övriga klagomål som hänför sig till resor på järnväg respektive väg så få att de uppräknade till årsnivå skulle bli klart färre än under 2011. Den senare typen av ärenden har dock ökat snabbt åren fram till 2011. Orsakerna till detta är inte kända. Därför är det svårt att dra slutsatser om marknadsöppningens effekt på klagomålen. VTI bedömer att en systematisk rapportering av klagomål och påföljder på sikt 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 delrapporterna 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 och 2012.

VTI:s tolkning av uppdraget i korthet är följande. För att kunna värdera om en myndighets aktiviteter 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

Trafikanalys uppdrag innebär att verksamheter som har betydelse för marknadsöppningen av järnvägs och kollektivtrafik vid Trafikverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket och Konsumentverket ska utvärderas. Utgångspunkten för VTI:s utvärdering är det uppdrag som Trafikverket respektive Transportstyrelsen haft genom instruktioner, järnvägs- och kollektivtrafiklag. VTI har därför lyft fram viktiga krav i detta uppdrag och formulerat konkreta prestationer som, i första hand, 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.

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.

I huvudsak handlar de delar av Trafikverkets uppdrag som har direkt betydelse för marknadsöppningen på järnväg om hur kapacitet tillhandahålls för marknadens operatörer. 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 och kollektivtrafikmarknaderna 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. Vår rapport utgår därför från två centrala utgångspunkter. Den första utgångspunkten är att det övergripande transportpolitiska målet om samhällsekonomisk effektivitet bör präglas av 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 SIKÄ 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 SIKÄ indikerat att bankapacitet är underprissatt (t.ex. SIKÄ rapport 2000:10 sid. 73 och SIKÄ 2004:4 sid. 47). Trafikverkets publikation 2012:106 (t.ex. sid 7) upprepar denna iakttagelse. Under de två senaste åren har banavgiftsuttaget ökat kraftigt (se Tabell 1). Trots detta är således bankapaciteten underprissatt.

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

År	Banavgifter	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.

3 Trafikverket

VTI konstaterade i rapporten avseende 2011 att Trafikverket i egenskap av trafikmyndighet och den största infrastrukturförvaltaren i Sverige har två uppdrag som kan knytas direkt till marknadsöppningen.

Trafikverket har 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

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 att 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 fram till 31 augusti 2012.

På grundval av dessa uppdrag har VTI identifierat följande centrala uppgifter som Trafikverket minst bör göra i myndighetsuppgiften på området marknader för kollektivtrafik:

- 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 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.

- tilldela kapacitet
- stå för trafikledning
- besluta om och debitera banavgifter
- tillhandahålla tjänster
- upprätta järnvägsnätbeskrivning

Regeringsuppdrag förknippat med infrastrukturförvaltarrollen

I sin styrning av Trafikverket lämnade regeringen redan under 2011 ett tilläggsuppdrag avseende utveckling av banavgiftssystemet. Uppdragen sammanfattas nedan.

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.

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 2012. 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).
- Samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen och årligen till regeringen redovisa de åtgärder som vidtagits samt deras kostnader och effekter (Instruktion § 3)
- Upprätta en järnvägsnätbeskrivning (Järnvägslagen 6 kap § 5)
- Upprätta en tågplan (Järnvägslagen 6 kap § 9)
- Vid behov upprätta kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan (Järnvägsförordningen 5 kap §§ 8-9)

- 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 tre övergripande dokument: "Trafikverkets strategiska utmaningar 2012-2021" som pekar ut strategier för att nå Trafikverkets mål, "Trafikverkets Verksamhetsplan 2011-2013" som är ett annat övergripande dokument och "Strategi för Trafikverkets tjänsteutbud, kapacitetstilldelning och prissättning inom järnvägssektorn" som tagits fram i samband med att persontrafikmarknaden öppnades.

Utifrån det övergripande Transportpolitiska målet om samhällsekonomisk effektivitet har Trafikverket via resultatmål, kritiska framgångsfaktorer och strategier i sin verksamhetsplan särskilt lyft fram: punktlighet, information, energieffektivitet och störningsåtgärder. Därmed inte sagt att dessa arbetats fram enbart utifrån den nya marknadssituation för kollektivtrafiken och järnvägstrafiken. 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 myndighetsuppgifter 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 bristande tillgänglighet. 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 bedriva;

- En dialog med företrädare för branschen i olika nätverk
- Forskning och innovation
- Samarbetsprojekt med kollektivtrafikbranschen, t.ex. Fördubblingsprojektet

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.

- Utveckling av Trafikverkets verksamhet och anläggningar för att stödja en bättre tillgänglighet

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 förväntningar
- Samråd 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
- Erbjudna 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.

Utgångspunkterna ska vara:

- Vid överbelastat järnvägsnät under kapacitetstilldelningen ska prioriteringskriterier användas som grund för Trafikverkets beslut.

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.

- 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 ska vara huvudprincip. Prissättningen ska differentieras utifrån järnvägstrafikens marginalkostnader.
- Prissättningen ska därutöver differentieras utifrån olika servicenivåer (järnvägens standard), den kapacitetsefterfrågan som råder samt kvalitet (kvalitetsavgifter). I detta ingår 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 täcker de uppgifter Trafikverket har i enlighet med järnvägs lagstiftningen. 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.

På två punkter i utvärderingsnormen saknar dock strategin en uttalad tolkning. Ingeting nämns om uppgiften att visa hur man på ett konkurrensneutralt sätt tilldelat

⁷ Uppgifterna är en sammanställning av Trafikverkets strategidokument *Strategi för Trafikverkets tjänsteutbud, kapacitetstilldelning och prissättning inom järnvägssektorn*, version 1.0, sid 8. De tre första punkterna avser nyttjande av järnvägsinfrastruktur, medan den sista och fjärde punkten avser tjänsterna i övrigt.

infrastrukturkapacitet och ingenting sägs heller om hur man avser arbeta med att registrera och rapportera avvikelser från tågplan.

VTI noterar också att Trafikverket i liten utsträckning förklarar hur priser i ökad utsträckning skulle kunna användas för att lösa resursallokeringsproblemen för järnvägen. Därför prioriteras inte heller insamling av information som skulle kunna vägleda prissättningsbeslut. Detta gäller t.ex. information om efterfrågan.

3.3 Trafikverkets utvecklingsarbete

3.3.1 Utvecklingsarbete i rollen som myndighet

Trafikverkets utvecklingsarbete i rollen som myndighet har inte någon större bäring på effekterna för marknadsöppningen. Skälet är att upphandling av interregional trafik i första hand sker där förutsättningarna för kommersiell trafik saknas. 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 2012 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. Den upphandlade regionala trafiken står många gånger i vägen för möjligheter att bedriva trafik på kommersiella villkor.

3.3.2 Utvecklingsarbete i rollen som infrastrukturförvaltare

Trafikverket har till VTI redovisat att följande pågående projekt (1 september 2012) med bäring på Trafikverkets uppgifter som infrastrukturförvaltare.

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 har haft för avsikt att införa boknings- och avbokningsavgifter från och med tågplan 2014 men har valt att skjuta införandet på framtiden.

Förbättrad orsaksrapportering

Trafikverket har fortsatt arbetet med att förbättra kvaliteten i tågföringsdata (merförseningsminuter). Processen har förbättrats genom att i samband med införande av kvalitetsavgifter införa en uppstramad process för hantering av orsakskoder, att under kalenderdygn 1 – 3 vidta åtgärder för att kvalitetssäkra data, möjligheten att begära förnyad bedömning, dialog med branschen och analys av vissa koder. I samband med kvalitetssäkringen under dag 1 – 3, uppger exempelvis Trafikverket att så kallade "nonsensminuter" elimineras. Från 2013 bedömer Trafikverket att processen i sig kommer leda till ytterligare kvalitetssäkring av data i och med att järnvägsföretagen då ges möjlighet att begära förnyad bedömning på merförseningar på 10 minuter eller mer (en sänkning från dagens nivå på 20 minuter).

Utvecklingsprojekt Web-ansökan

Trafikverket har under 2012 fortsatt arbetet att utveckla ett webbaserat system för tåglägesansökningar. Syftet med systemet är att förenkla ansökningsproceduren för såväl Trafikverket som järnvägsföretagen.

Trafikledning

Inom Trafikverket pågår det en översyn av arbetssätt och organisation avseende Trafikledning inför framtiden. Syftet är att kunna leverera bättre trafikledning och aktuell och korrekt trafikinformation till resenärer och trafikanter i framtiden.

- ENA – Enhetliga nya arbetssätt. Under 2012 tas förändrade arbetssätt fram, som kommer leda till ny struktur för operativ organisation. Förändringarna sätts från hösten 2012.

Andra utvecklingsprojekt inom Trafikledning är:

- Införande av nytt gränssnitt i planering (24-timmarsgränssnitt): Korttidsplanering och banutnyttjandeplanering flyttas till Samhälle Kundnära tjänster (från Trafikledning) för att skapa en enhetlig och sammanhållen planering.
- Effektiviserad el- och bandriftledning
- Anläggningsövervakning väg och järnväg 2013: Nationell anläggningsövervakning etableras.
- Utveckling från lokal- till fjärrtågklarering: Effektivisering av tågtrafikledningen vid återstående banor med manuell trafikledning (lokaltågklareringen), inkl. vilka banor som bör prioriteras för ombyggnad till fjärrstyrning.
- Utveckling av manuell trafikledning (lokaltågklarering).
- Optimering av tågtrafikledning och trafikinformation: Framtagande av gemensamma arbetssätt, roller, IT-system med mera för trafikledning och trafikinformation inom järnväg och för operativ ledning och nationell operativ ledning för både järnväg och väg.
- Nationell teknisk plattform ansluts till anläggning (NTP-A): Anslutning av trafikledningscentralerna till det nationella trafikledningssystemet för väg (NTS).
- Nationell tågledning (NTL): Skapandet av ett nationellt tågledningssystem. Det innebär att all tågtrafik i landet kan ledas från vilken driftledningscentral som helst och med gemensamma arbetsätt över hela landet.
- Översyn operativa prioriteringskriterier.

Förbättrad fakturering och faktureringsrutiner

Tidigare baserades faktureringen i hög grad på självdeklaration. Nu har Trafikverket under 2012 implementerat en modell i syfte att förbättra fakturering och faktureringsrutiner. Målsättningen med detta projekt är att det ska leda till högre kvalitet i faktureringen.

Trafikverket bedömer att kvaliteten avseende fakturering har förbättrats. Järnvägsföretagen har möjlighet att reklamera om de anser att fakturan innehåller felaktiga uppgifter.

Ramavtal för tåglägen

Trafikverket har remissbehandlat ett förslag till införande av ramavtal under 2011. Efter att ha analyserat inkomna remissvar och fört dialog med representanter för branschen har Trafikverket under 2012 vidareutvecklat förslaget. Det nya förslaget är under remissbehandling och där remisstiden gick ut i september. Med det nya förslaget har Trafikverket försökt att göra modellen mer efterfrågebaserad och flexibel, där avtalstiden kan vara kortare än 5 år om det finns särskilda skäl och där förutsättningarna för prissättning tydliggjorts. Trafikverket håller för närvarande på att analysera remissynpunkter som inkommit och att utarbeta ett nytt förslag.

Successiv tilldelning av tåglägen

Trafikverket har under 2012 tagit ett omtag i arbetet med att införa en metod för successiv tilldelning av kapacitet för att säkerställa att det nya arbetssättet kan implementeras i organisationen på ett bra sätt.

Successiv tilldelning syftar till att utnyttja infrastrukturen mer effektivt genom att inte låsa fast kapaciteten i alltför hög detaljeringsgrad redan vid tilldelningsbeslutet. Projektets mål är att ha utvecklat och infört en ny planeringsprocess omfattande en indelning av tågläge i en leverans- och en produktionsnivå, ändringshantering av tåglägen samt en produktionsplanering där produktionsplanen successivt förbättras.

Trafikverket räknar med att förändrade arbetsmetoder stegvis kommer att kunna föras in från och med tågplan 2014 till 2016.

Auktioner för tåglägen

Trafikverket har lyft fram denna möjlighet i sin redovisning till regeringen. Trafikverket har dock inte startat något konkret utvecklingsarbete avseende denna punkt. För närvarande prioriterar Trafikverket istället analyser av möjligheten att differentiera spåravgifterna samt att ta hänsyn till kapacitet i avgifterna, men inte i form av auktion.

VTI:s bedömning är att ett datoriserat system för tidtabellsläggning kombinerat med en prismekanism t.ex. en auktionsalgoritm, i princip är det enda möjliga sättet att tilldela kapacitet effektivt och konkurrensneutralt.

Banavgifter och ekonomiska styrmedel

Trafikverket redovisade i april 2012 regeringsuppdraget om banavgifter.⁸ I uppdraget ingår även att ge förslag till hur banavgifterna ska utvecklas. Nedan följer en sammanfattning från redovisningen följt av VTI:s kommentarer.

Trafikverket hade regeringens uppdrag att redovisa hur banavgifter kan utformas som ekonomiskt styrmedel på det statliga järnvägsnätet. Verket har avgränsat uppdraget till att avse det så kallade minimipaketet av tillträdestjänster i EU-direktivets (2001/14/EG) mening. En viktig utgångspunkt i arbetet är att banavgifterna ackumulerat ska ge 15,6 miljarder kronor i intäkter för perioden 2010-2021, i 2009 års prisnivå. De höjningar som krävs ska hålla en jämn nivå. I delredovisningen presenteras bl.a. en utvecklingsplan;

⁸ Banavgifter för ökad kund – och samhällsnytta, Delredovisning 2012-04-27.

- Avgifter för att påverka kapacitetsutnyttjande, bl.a. bokningsavgifter
- Kvalitetsavgifter

Trafikverkets utvecklingsambitioner stämmer tämligen väl med de synpunkter som VTI angav i rapporten avseende 2011. Verket sammanfattar sina utvecklingsplaner enligt nedan.

- På sikt bör infrastrukturavgiften täcka de kortsiktiga marginalkostnaderna för drift, underhåll och reinvestering. Differentiering bör ske i en utsträckning som är både styrande och administrativt hanterbar.
- Ett förfarande med auktion för effektiv hantering av intressekonflikter bör övervägas inom ramen för kapacitetstilldelningen.
- En extra avgift bör kunna läggas till järnvägens infrastrukturavgift för att påvisa trängsel i förekommande fall. Möjligheterna till att använda en extra avgift bör inte vara begränsad till att lösa intressekonflikter i tilldelningsskedet. Järnvägslagen bör förtydligas eller ändras så att en extra avgift kan användas för att, redan i järnvägsnätsbeskrivningen, påvisa trängsel i järnvägssystemet.
- På sikt bör avgifter för externa effekter följa de principer som utvecklas i Europa. Det kan innebära att en avgift för buller tas ut och att nu tillämpliga olycks- och emissionsavgifter utgår eller förändras.
- En särskild kapacitetsavgift bör övervägas för att åstadkomma en mer effektiv kapacitetsanvändning i storstadsområdena.
- Rabatter på banavgifter bör införas i avgiftsstrukturen för att främja utvecklingen av ny järnvägstrafik och användningen av underutnyttjade banor.
- Kvalitetsavgifter har potential att styra mot effektivare järnvägstrafik. På kort sikt bör avgifterna successivt höjas för att få avsedd effekt. Kvalitetsavgifter kan kombineras med andra ekonomiska incitament för att uppnå kvalitetsförbättringar och minskade störningar. På medellång sikt (2025) kan betydelsen av kvalitetsavgifter komma att minska till följd av minskade störningar.
- En avgift för bokning eller avbokning bör införas för att effektivisera användningen av järnvägen.

Kapacitet i transportsystemet

Trafikverket har på regeringens uppdrag analyserat åtgärder för att öka kapacitet och effektivitet i transportsystemet. Trafikverket har rapporterat detta arbete i september 2011, i februari 2012 samt i april 2012. Utredningen blev ett underlag till infrastrukturpropositionen (prop. 2012/13:25) hösten 2012.

Kapacitetsutredningen har fokuserat på åtgärder och inriktningar som ger mer kapacitet, främjar övergångar mellan olika trafikslag och bidrar till användning av det befintliga transportsystemet. Trafikverket har tagit fram underlag för åren 2012-2025 och med en utblick till år 2050. Trafikverket föreslår att åtgärder inom drift och underhåll samt reinvesteringar och trimning har högsta prioritet inom

transportsystemet. Trafikverket föreslår också alternativa nivåer för investeringar där merparten av tillgängliga medel bör satsas på järnvägen.

I redovisningen ger Trafikverket dessutom sin syn på behovet av att använda olika styrmedel, både ekonomiska och administrativa. I redovisningen visas inriktningen för fortsatt utvecklingsarbete. Utredningarna har inte haft någon större verkan på kapacitetstilldelningsprocessen på kort sikt, däremot anges inriktningen för utvecklingsinsatser och som kan komma att påverka kapacitetstilldelningen på sikt t.ex. avseende utveckling av ekonomiska styrmedel och införande av successiv tilldelning etc.

3.4 Trafikverkets prestationer och resursanvändning som kan påverka marknadsöppningen under 2012

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.

Trafikverket ansvarar för upphandling av den interregionala nattågstrafiken till Norrland. Det nya avtalet startar i juni 2013 och ska gälla i fem och ett halvt år till december 2018, med option på ytterligare 2 år.

För den trafik som utförs idag hyr SJ AB vagnar från ASJ (Affärsverket Statens Järnvägar). I det avtal som gäller den upphandlade nattågstågstrafiken villkoras att järnvägsföretaget ska använda vagnar från ASJ, men järnvägsföretaget har haft möjlighet att säga nej till vissa vagnar och att använda eget vagnsmateriel. Trafikverket accepterar att fordonen används även för trafik på andra angränsande sträckor, under förutsättning att det inte påverkar den grundtidtabell som bestämts avseende Stockholm – Norrland samt att det ger en bra anslutning till den nattågstrafik som ska bedrivas. ASJ avtalar med SJ AB vilka serviceintervall m.m. som ska gälla för de fordon som hyrs.

VTI redovisade i rapporten avseende 2011 att Trafikverket har arbetat med att ta fram en ny tillgänglighetsmodell som ska fungera som verktyg för att underlätta beslut om vilken interregional persontrafik som verket ska handla upp. Modellen var inte färdigutvecklad 2011 och har under 2012 ännu inte färdigställts. Rikstrafiken har tidigare utarbetat tillgänglighetskriterier som underlag för bl.a. ställningstagande kring samhällets behov av att handla upp trafik. Trafikverket har valt att tillämpa dessa. För närvarande diskuteras om kriterierna ska kompletteras med ytterligare ett som har fokus på besöksnäringen.

De nuvarande slagen av interregionala resor som kan bli föremål för upphandling är resor till och från;

1. Stockholm
2. Utlandet
3. Storstäder
4. Regionsjukhus

5. Universitet och högskolor
6. Näralliggande målorter

Kriterierna och den tillgänglighetsmodell som används för dessa resor är:

- Att mäta tillgängligheten för interregionala resor och redovisa var tillgängligheten har brister (mätningen utgår i normalfallet från kommunhuvudort)
- Att avgöra var det kan vara motiverat att Trafikverket gör insatser för att förbättra tillgängligheten (hittills främst i form av trafikavtal)
- Att prioritera mellan olika insatser
- Att mäta effekten av Trafikverkets insatser

Råd och stöd avseende regional kollektivtrafik

Trafikverket uppger sig ha förberett sig för uppgiften i instruktionen som kom 2011 att ge "råd och stöd" för utformningen av trafikförsörjningsprogram bl.a. genom att medverka i branschsamarbetet inom ramen för *Partnerskap för en fördubblad kollektivtrafik*, 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. Trafikverket har inom ramen för "Partnerskap för en fördubblad kollektivtrafik" bistått i framtagandet av en vägledning för framtagande av trafikförsörjningsprogram.⁹

Eftersom det tagit tid för flera regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKTm) att bildas och att man valt olika organisatoriska lösningar, har Trafikverket till VTI uppgett att de valt att avvakta med mer direkta riktlinjer och råd. Nu finns myndigheterna på plats och Trafikverket har etablerat kontakt och dialog med berörda i frågor om t.ex. behov av stöd och kapacitet i transportsystemet. Trafikverket kommer internt att genomföra regionala workshops under hösten 2012 (utifrån bl.a. regionala erfarenheter och dialog hittills) för att ta fram förslag till hur Trafikverket bör agera vilka kommer att ligga till grund för en intern analys och plan för fortsatta aktiviteter.

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

⁹http://www.svenskkollektivtrafik.se/Global/fordubbling.se/dokument/slutversionReg_traf_prop3.1.pdf

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.

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 allmän offert från Trafikverket med de generella villkor som gäller för att trafikera aktuell järnvägsinfrastruktur. Vidare syftar en järnvägsnätsbeskrivning till att säkerställa insyn, förutsägbarhet och icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen för de järnvägsföretag som har rätt att bedriva person eller godstrafik.

Järnvägsnätsbeskrivningen innehåller därmed i stort sett samtliga aspekter av trafikering som ett järnvägsföretag ska hantera för att kunna bedriva trafik. Kapacitetstilldelning, tillhandahållande av tjänster, avgifter och trafikeringsavtal får i sammanhanget marknadsöppning anses som de viktigaste aspekterna. 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 och tillämpar sina metoder enligt uppgifterna i järnvägsnätsbeskrivningen kan det finnas en risk för kraven på icke-diskriminering och konkurrensneutralitet inte uppfylls. Detta kan i så fall försvåra för nya järnvägsföretag eller nya trafikupplägg.

För att motverka detta bjuder Trafikverket in nya aktörer för att informera om de förutsättningar som gäller för trafikering 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.¹⁰ Därför är i princip alla metoder som på ett konkurrensneutralt sätt kan reducera behovet av administrativ översyn vara önskvärda.

Kapacitetstilldelning

Trafikverket är enligt järnvägslagstiftningen skyldigt att presentera ett antal faktauppgifter om tilldelningsprocessen i järnvägsnätsbeskrivningen. 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

¹⁰ Hultén, S., 2011, Hur tåglägen fördelas på den avreglerade järnvägsmarknaden, Stockholm School of Economics Institute of Research.

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 järnvägsnätsbeskrivningen. Trafikverket presenterar i järnvägsnätsbeskrivningen 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 otillbörligt. 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.

Trafikverket har under 2012 arbetat med järnvägsnätsbeskrivningen för 2014, vilken publiceras i december 2012.

Ett annat område för marknadsöppningen är på vilket sätt Trafikverket arbetar med beredskap avseende drifttåtgärder 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 drifttåtgärder 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 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.

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.

Trafikverket arbetar därför med att ta fram en avgiftskalkylator, som ska underlätta för järnvägsföretagen att beräkna vad olika tåglägen och trafikupplägg kommer att kosta i banavgifter.

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. Det finns annars en risk i att befintliga aktörer som i flera år har tecknat avtal 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, kapacitetstilldelning och trafikeringsavtal tillsammans utgör ett ramverk för relationen mellan järnvägsföretaget och Trafikverket.

Tågplan 2013

Trafikverket har till VTI uppgett att antalet tåglägesansökningar gällande 2013 inlämnade i april 2012 ligger i stort på samma nivå som tidigare. Inga nya järnvägsföretag har tillkommit. Det har dock skett vissa förändringar bland järnvägsföretagen, t.ex. utifrån DSB:s beslut om att lämna den svenska marknaden.

På vissa sträckor och under vissa tider har Trafikverket konstaterat ökade svårigheter att tillmötesgå alla önskemål. I början av sommaren 2012 överbelastningsförklarade Trafikverket därför fyra sträckor, för att på så sätt få mer tid för att finna så bra lösningar som möjligt. De sträckor som överbelastningsförklarades var;

- Göteborgs central
Överbelastas måndag–fredag kl. 05:00–09:00 och 15:00–19:00.
Uppställningsbangården överbelastas från fredagar kl. 22:00 till måndagar kl. 05:00.
- Karlberg–Stockholm
Överbelastas måndag--fredag kl. 06:30–09:30 och 15:30–18:30.

- Uppsala-Sala
Överbelastas måndag-fredag kl. 06:00–09:00 och 16:00–19:30.
- Borlänge-Falun
Överbelastas måndag-fredag kl. 06:00–12:00.

Under det fortsatta arbetet med tågplanen för 2013 har fler kapacitetsproblem identifierats och Trafikverket har under september månad även överbelastningsförklarat; Harrträsk-Nuortikon, Näsberg-Gullträsk, driftplats Nässjö, driftplats Jönköpings central, Norrköping-Mjölby och driftplats Boxholm.

Av de överbelastningsförklaringar som redovisas ovan kan det särskilt noteras att kapacitetsbrist råder både på linjer men även på driftplatser (stationer, uppställningsbangård). Därför vill VTI understryka att prissättningen av järnvägsinfrastrukturen är viktig på såväl linjer som på driftplatser.

Enligt den redovisning som Trafikverket lämnat till VTI har antalet överbelastningsförklaringar ökat under tågplanearbetet gällande tågplan 2013. VTI har därför frågat Trafikverket huruvida verket har analyserat anledningarna till denna ökning? Beror ökningen på att efterfrågan på bankapacitet har ökat generellt eller mer precist på vissa delar av infrastrukturen? Beror ökningen på att järnvägsföretagen har preciserat sina önskemål i högre grad i ansökan och att benägenheten under samordningsprocessen minskat vad gäller att justera sina önskemål?

För att konkretisera ovanstående frågeställningar har VTI frågat Trafikverket om efterfrågan på tåglägen nu passerar kapacitetstaket på flera ställen?

Trafikverket har som svar till VTI angett att verket gjort övergripande analyser avseende efterfrågan och utbud av kapacitet, bl.a. i samband med "Kapacitetsutredningen". Där framgår de mer övergripande och generella bedömningarna avseende detta. Trafikverket bedömer att mängden tvister och därmed överbelastningar har en koppling till ökad efterfrågan på kapacitet, bl.a. utifrån att efterfrågan och "trängseln" ökat mer på vissa stråk än andra. Samtidigt kan överbelastningen avse en intressekonflikt som råder i en viss begränsad tid och rum, där kanske utbudet på kapacitet är tillräckligt över en längre tidsrymd under dygnet. Trafikverket bedömer att aktörernas intresse att komma till en lösning under samordningsfasen är oförändrad (dvs. är lika bra som tidigare). Trafikverket bedömer vidare att det finns flera flaskhalsar i järnvägsnätet och att trafiken i flera fall ligger nära kapacitetstaket.

Hur mäter Trafikverket efterfrågan?

VTI vill i detta sammanhang peka på ett problem med det sätt Trafikverket mäter förändringar i efterfrågan på infrastrukturkapacitet. Enligt Trafikverket definieras efterfrågan på kapacitet i antal tåglägen totalt per tågplan. Vad VTI erfar tar Trafikverket dock inte hänsyn i sina summeringar till hur många gånger ett enskilt tåg de facto kommer att köras. En ansökan som avser ett tåg måndag till fredag hela året definieras enligt Trafikverket som en tåglägesansökan. Mer korrekt vore att definiera samma ansökan som 260 tåglägesansökningar (5 tåglägen * 52 veckor).

Om motsvarande ansökan har gällt endast måndagar ett helt år definierar Trafikverket det fortfarande som en tåglägesansökan. Den mer korrekta beräkningen bör enligt VTI vara 52 tåglägesansökningar (1 tågläge * 52 veckor).

För att kunna uppskatta de direkta förändringarna i efterfrågan på kapacitet under ordinarie tilldelningsprocess bör Trafikverket använda en beräkningsmetod som räknar varje enskild tåglägesansökning.

När nya aktörer (järnvägsföretag) ges möjlighet att ansöka om kapacitet på järnvägsnätet som förut använts av 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 tågplanarbetet tidigare inte innehållit särskilt många *nya* ansökningar. Mot bakgrund av detta har VTI åter avseende 2012 ställt frågor till Trafikverket angående ansökningar avseende nya järnvägsföretag 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).

Trafikverket har idag inget ändamålsenligt sätt att mäta hur efterfrågan på kapacitet utvecklas över tiden. Detta är ett viktigt mått för att bland annat kunna analysera hur höjningen av banavgifterna påverkar järnvägsföretagens efterfråga på bankapacitet. Det saknas också en redovisning av hur många tåg som körts (dvs. tåglägen som använts) under 2011 respektive 2012. Statistiken över tågföring skulle i princip kunna svara mot detta önskemål.

VTI har därför till Trafikverket ställt frågan om de hittills genomförda banavgiftsökningarna har haft en liten effekt på efterfrågan på tåglägen.

Trafikverket anser att formuleringen i frågan inte är riktigt rättvisande. Trafikverket håller dock med om att de hittills genomförda banavgiftsökningarna har haft en liten effekt på efterfrågan på tåglägen. De hittillsvarande banavgiftsökningarna bedöms endast ha haft en marginell påverkan på efterfrågan av tåglägen. De främsta faktorerna till förändrad efterfrågan de senaste åren kan närmast kopplas till konjunktur och problem i världsekonomin.

VTI anser att Trafikverket genom ovanstående inte har besvarat frågan på hur verket mäter om avgiftsökningarna har effekt på efterfrågan på tåglägen.

Faktisk och potentiell efterfrågan på kapacitet

VTI bedömer att det sätt på vilket Trafikverket beräknar antalet ansökta tåglägen inte ger en korrekt bedömning av hur efterfrågan på faktisk kapacitet ser ut.

VTI har därför frågat om Trafikverket har någon metod för att på ett systematiskt sätt samla in och beräkna den potentiella efterfrågan genom att exempelvis fråga operatörer om de skulle vilja köra fler tåg om det fanns ledig kapacitet? Vad VTI erfar är den potentiella efterfrågan större än den som visar sig genom sökta tåglägen.

Trafikverket konstaterar att det från branschens sida förs fram resonemang kring dold efterfrågan. Trafikverket anser att det är svårt att värdera detta, eftersom efterfrågan är beroende av många aspekter (prisnivå inom järnvägssystemet i förhållande till andra trafikslag, trafikeringsmöjligheter i infrastrukturen etc.).

Trafikverket har mött den efterfrågan som man fått till sig via formella ansökningar, ibland först efter vissa kompromisser i exempelvis samordningsfasen. Med hänsyn till kraven på konkurrensneutralitet och icke-diskriminering är det samtidigt viktigt att Trafikverkets kapacitetstilldelning baseras på de ansökningar som kommer in.

VTI anser, trots Trafikverkets svar, att det på vissa ställen på järnvägsnätet är uppenbart att den potentiella efterfrågan med dagens banavgifter är större än utbudet. T.ex. i och kring storstadsregionerna (getingmidjan i Stockholm, Göteborg-Alingsås m.m.).

Banavgifter

Nedan redovisas utfallet av Trafikverkets avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastrukturen 1 januari 2012 t o m 31 augusti 2012.

Tabell 3.1 Trafikverkets banavgiftsuttag 2012 (mkr)

Marginalkostnadsbaserade avgifter	1 jan tom. 31 aug	Totalt	Beräknat helår*	Totalt
Spåravgift	170,9		256,3	
Olycksavgift	77,6		116,4	
Emissionsavgift	7,8	256,3	11,7	384,4
Särskilda avgifter				
Tåglägesavgift	108,3		162,5	
Passageavgift Sthlm, Gbg och M	23,3		35	
Passageavgift godstrafik Öresundsbron	16,8		25,2	
Övrig särskild avgift persontrafik	151,6		227,4	
Särskild avgift (ej rapporterat)	8,4	308,4	12,6	462,6
Övriga avgifter				
Uppställning	8,8		13,2	
Kapacitet rangerbangård	0,9		1,4	
Uppvärmning	3,5	13,2	5,3	19,8
Summa:		577,9	868,9	

* En uppräknings med 1,5 har gjorts för att uppskatta 2012 års banavgiftsuttag.

Källa: Trafikverkets ekonomisystem

Med vissa kompletteringar och justeringar uppgår de samlade banavgifterna fram till och med 31 augusti 2012 till 577,9 Mkr.

VTI konstaterar att det i tabellen ovan framgår att särskilda avgifter utgör ungefär hälften av det totala banavgiftsuttaget medan marginalkostnadsbaserade avgifter utgör ungefär 45 % av totalt uttag. VTI ställer sig därför frågande till varför inte Trafikverket

tar ut den beräknade marginalkostnaden istället för (eller minskar) de särskilda avgifterna?

Banavgifternas nivå

VTI redogjorde i rapport avseende 2011 att banavgifterna som Trafikverket debiterar inte uppgår till den samhällsekonomiska marginalkostnaden. Enligt Trafikverkets underlagsrapport till kapacitetsutredningen om ekonomiska styrmedel 2012 ligger banavgifterna fortsatt långt under samhällsekonomisk marginalkostnad. Banavgifterna har emellertid höjts och kommer enligt Trafikverket att höjas ytterligare framgent. VTI har därför till Trafikverket ställt frågorna;

- När beräknas banavgifterna nå samhällsekonomisk marginalkostnad?
- Höjs banavgifterna i enlighet med vad regeringen har beslutat?

Trafikverket har på dessa frågor svarat att Regering/Riksdag har gett Trafikverket två förutsättningar avseende banavgifter; dels att banavgifterna skulle fördubblas under perioden 2009-2013 (och år 2013 uppgå till 1 000 Mkr) och att banavgifterna under planperioden 2010-21 skulle uppgå totalt sett till 15,6 miljarder kr i 2009-års prinsnivå.¹¹ Trafikverkets plan innebär att banavgifterna höjs i enlighet med detta. Trafikverket har i sin redovisning till regeringen redogjort för nuvarande banavgifter och bedömning av trafikens externa effekter (marginalkostnad) och konstaterar i redovisningen att banavgifterna för närvarande understiger marginalkostnaden. Den plan som följer givna förutsättningar från regering/riksdag innebär att avgifterna kommer att närma sig 2 miljarder i slutet av planperioden, vilket innebär att trafiken kommer att ta en betydande del av beräknad marginalkostnad.

Frågan när banavgifterna beräknas nå samhällsekonomisk marginalkostnad besvaras ej.

¹¹ 15,6 miljarder i 2009-års prinsnivå avser hela tidsperioden 2010-2021. Avseende fördubbling år 2009-2013 angav regeringen detta i budgetpropositionen för 2009 (september 2008). Ökningen av avgifterna skulle enligt regeringen användas till investeringar i järnvägsinfrastruktur.

Avseende nivån mellan åren 2010 och 2021 angav regeringen detta i Nationell plan i mars 2010. Regeringen angav ingen specifik ökningsprofil under tidsperioden. Ökningen av avgifterna skulle enligt regeringen användas till drift-, underhåll- och reinvesteringar i järnvägsinfrastrukturen. Trafikverket har till regeringen anfört att verket anser att ökningen av banavgifterna bör ske med försiktighet i syfte att branschen ska ha möjlighet att anpassa sig.

Förändring av Banavgifter mellan 2010 och 2013

Banavgifterna har utvecklats de senaste åren, såväl avseende avgiftsstruktur som avgiftsnivåer. Nedan beskrivs förändringarna avseende avgiftskomponenter och dess nivåer.

Tabell 3.2 Trafikverkets banavgifter 2010-2013

			2010	2011	2012	2013
Spåraavgift		Bruttoton-km	0,0033	0,0036	0,0036	0,0040
Olycksavgift		Tåg-km	0,70	0,81	0,81	0,88
Driftsavgift		Tåg-km				0,10
Emissionsavgift *	Lok, Bas	Liter	0,58	0,87	0,92	1,10
	Lok, 3a	Liter			0,64	0,77
	Lok, 3b	Liter			0,56	0,65
	Motorvagn, Bas	Liter	0,33	0,50	0,88	1,08
	Motorvagn, 3a	Liter			0,56	0,67
	Motorvagn, 3b	Liter			0,49	0,58
Tåglägesavgift	Basnivå	Tåg-km	0,27	0,27	0,20	0,20
	Mediumnivå	Tåg-km			0,40	0,60
	Högnivå	Tåg-km		1,67	1,70	3,00
Passageavgift Sthlm, Gbg och Malmö		Passage		150	175	250
Passageavgift Öresundsbron för godstrafik		Passage	2511	2800	2800	2860
Övrig särskild avgift för persontrafik		Bruttoton-km	0,0084	0,0084	0,0090	0,0090

Källa: Trafikverket

Trafikverket redovisade i regeringsuppdraget¹² uppgifter om relationen mellan faktiskt uttag av banavgifter och de avgifter som ska tas ut enligt järnvägslagen (samhällsekonomisk marginalkostnad). Uppgifterna bygger på 2011 års transportarbete och anger att de beräknade banavgiftsintäkterna år 2013 kommer att understiga marginalkostnaderna med cirka 1 500 miljoner kronor.

Förseningsstatistik och uppföljning av beslutad tågplan

Trafikverket har under 2012 infört modell för kvalitetsavgifter. Inledningsvis (dec 2011 – mar 2012) var modellen ensidig, då endast Trafikverket betalade kvalitetsavgifter. Från april tillämpas kvalitetsavgifter även för järnvägsföretag. Modellen kan förenklat sammanfattas på följande sätt:

- Dubbelriktad modell. Avvikelse på fem merförseningsminuter eller mer och med orsakskod infrastruktur, driftledning, järnvägsföretag och ej rapporterade. Järnvägsföretag betalar kvalitetsavgifter för koden järnvägsföretag, medan Trafikverket ansvarar för resterande. Avgiften uppgår till 10 kr per

¹² Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, delredovisning 2012-04-27, sid 5.

merförseningsminut, med undantag för *Sent från depå* och *Ingen uppgift från järnvägsforetag* som inledningsvis fått en lägre kvalitetsavgift.

- Kompletterande modell för större störningar. Trafikverket betalar dessutom en kvalitetsavgift vid större störningar, från 60 minuters merförsening eller mer för persontrafik och från 180 minuters merförsening eller mer för godstrafik. Kvalitetsavgiften uppgår till 6 000 kr per tillfälle för persontrafiken och 5 000 kr per tillfälle för godstrafiken. Denna avgift har sin utgångspunkt i förändrade villkor för förmögenhetsskador baserade på COTIF mm.

Modellen beskrivs mer i detalj i Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning i kapitel 6 samt i bilaga med orsakskoder¹³. Modellens utfall och de avvikelser som inträffat redovisas även de på Trafikverkets hemsida. Där kan man följa utfallet månad för månad, från det att modellen gick i skarp drift, dvs. från 1 april 2012.¹⁴

Utfallet för juli 2012 ser ut enligt följande:

Tabell 3.3 Utfall kvalitetsavgifter – juli 2012

Utfall kvalitetsavgifter – Juli 2012

Artikel	Godståg		Resande tåg	
	Minuter	Minuter	Totala minuter	Kronor
Avtalspart är vållande och betalningsskyldig (10 kr)	55 209	21 460	76 669	766 690
Trafikverket är vållande och betalningsskyldig (10 kr)	89 529	69 745	159 274	1 592 740
Avtalspart är vållande och betalningsskyldig Sent från depå (2 kr)	35 559	1 264	36 823	73 646
Trafikverket är vållande och betalningsskyldig Sent från depå (2 kr)	73	17	90	180
Avtalspart är vållande och betalningsskyldig Ingen uppgift från JF (4 kr)	11 725	2 477	14 202	56 808
Trafikverket är vållande och betalningsskyldig Antal ensidiga avgifter RST (6000 kr)		128 st	128 st	768 000
Trafikverket är vållande och betalningsskyldig Antal ensidiga avgifter GT (5000 kr)	86 st		86 st	430 000
Total omsättning				3 688 064
Totalt Avtalspart vållande				897 144
Totalt Trafikverket vållande				2 790 920
Trafikverket Netto				- 1 893 776

Källa: Trafikverkets ekonomisystem

¹³ Vidare beskrivs modellen kortfattat på Trafikverkets hemsida;
<http://www.trafikverket.se/Foretag/Trafikera-och-transportera/Trafikera-jarnvag/Fakturering/Kvalitetsavgifter/>.

¹⁴ Se <http://www.trafikverket.se/Foretag/Trafikera-och-transportera/Trafikera-jarnvag/Fakturering/Kvalitetsavgifter/Utfall-for-kvalitetsavgifterna-2012/>.

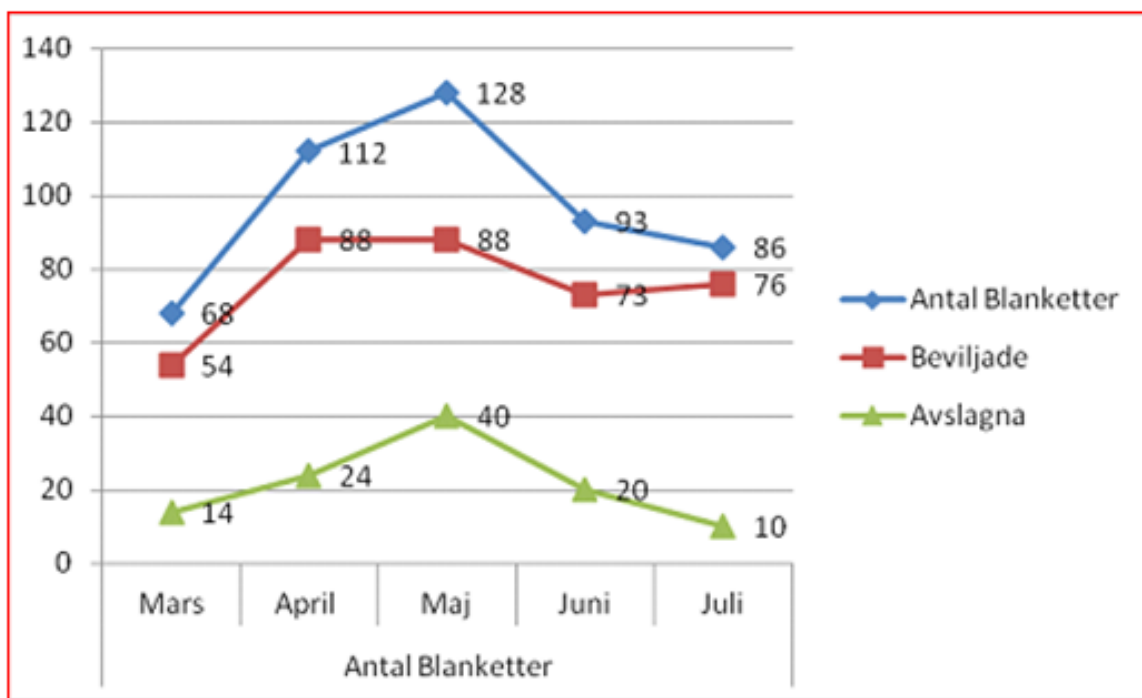
Det kan noteras att förseningsminuter i Tåstatistik för persontåg i juli 2012 uppgick till 543 000 minuter (Källa, mejl från Maria Melkersson, Trafikanalys). Antalet förseningsminuter som omfattas av utbetalda belopp enligt tabell 3.3 ovan utgör endast ca 1/6 av totala antalet förseningsminuter för persontrafik samma period.

Trafikverket uppger att man valde att starta modellen och processen försiktigt med tanke på det snabba införandet av ny lagstiftning. Det innebar bl.a. att järnvägsföretagen gavs möjlighet under 2012 att begära förnyad bedömning för merförseningar på 20 minuter eller mer. För 2013 har denna nivå sänkts till 10 minuter.¹⁵

Under året har järnvägsföretag begärt förnyad bedömning. Av de begäran som lämnats till Trafikverket har en stor del beviljats. Detta menar Trafikverket är en indikation på att processen fungerar och att järnvägsföretagen ges en bra möjlighet att ifrågasätta verkets ställningstagande. I nedanstående figur visas utfallet för perioden mars – juli 2012.

Tabell 3.4 Begäran om förnyad bedömning för perioden mars – juli 2012

Begäran om förnyad bedömning



Källa: Trafikverket

¹⁵ Se följande länk avseende blankett för järnvägsföretagens begäran om prövning:
http://www.trafikverket.se/PageFiles/11736/begaran_om_ny_orsakskod_formular_1112.pdf

Förseningsstatistik

Trafikverket redovisar ankomstpunktlighet till slutstation.¹⁶ På hemsidan beskrivs exempelvis de större händelser under den senaste månaden som inträffat och som påverkat punktligheten. Vidare lämnas statistik på total nivå och för olika segment mm.

Trafikverket har enligt uppgift förbättrat statistiken över försenade och inställda tåg. VTI har därför frågat Trafikverket;

- I vilken utsträckning är statistiken tillgänglig idag?
- I vilken utsträckning är tidigare kvalitetsproblem åtgärdade?
- Är den förbättrade statistiken offentligt tillgänglig?

Trafikverket har till VTI uppgett att den förbättrade statistiken är tillgänglig för järnvägsföretagen, givet att de har tillgång till LUPP (en databas med tågföringsdata). Trafikverket publicerar dock inte all detaljerad information på hemsidan.

VTI konstaterar att frågan om kvaliteten fortsatt är obesvarad.

Fakturering

För att faktureringen ska vila på en tillförlitlig grund behövs någorlunda säker registrering av de aspekter av trafiken som avgifterna baseras på. Trafikverket har under 2012 arbetat med att utveckla och kvalitetssäkra hela faktureringsprocessen, från det att järnvägsföretag lämnar ansökan om kapacitet till det att järnvägsföretagen faktureras. Trafikverket bedömer att kvaliteten avseende fakturering har förbättrats. Ett viktigt medel för att det ska bli bättre kvalitet i uppgifterna från början är införandet av web-ansökan.

Vidare utvecklar Trafikverket en avgiftskalkylator, som på sikt ska stödja olika aktörer så att de kan fatta så affärsmässigt korrekta beslut som möjligt (få en tydlig bild av vad viss kapacitetsansökan kommer att kosta). Avgiftskalkylatorn beräknas vara i drift från februari 2013. Vidare finns möjlighet för järnvägsföretagen att ifrågasätta fakturorna. Trafikverket uppger till VTI att bestridande av antalet fakturor (reklamationer) har minskat, vilket är ett tecken på bättre kvalitet i faktureringen. När web-ansökan börjar tillämpas även i ad-hoc-skedet, bedömer Trafikverket att kvaliteten ytterligare att säkerställas.

Trafikverkets resursanvändning och prestationer som kan påverka marknadsöppningen 2012 (1 januari tom 31 augusti)

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.

¹⁶ Se <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/Manatlig-trafikrapport/Transport-pa-jarnvag-i-ratt-tid/>

Tabell 3.5 Kostnadsutfall, uppgifter som infrastrukturförvaltare (mkr)

	Budget 2012	Utfall till 31/8 2012
Kapacitetstilldelning ¹⁷	93,9	57
Järnvägsnätsbeskrivning	2,2	1,5
Avgifter och fakturering (som inte ingår i utvecklingsprojekt nedan)	5,4	1,8

Källa: Trafikverkets ekonomisystem

Tabell 3.6 Kostnadsutfall och budget utvecklingsprojekt (mkr)

	Budget 2012	Utfall till 31/8 2012
Kvalitetsavgifter och boknings/avbokningsavgifter	3,4	2,0
Modell och process för ramavtal om infrastrukturkapacitet	0,3	0,2
Successiv tilldelning	22,9	5,0
Auktioner för tåglägen		
Fakturering och faktureringsrutiner	1,1	1,5
Avgifter, utveckling av principer och modeller	1,6	0,8
Web-ansökan	8,1	4,6
Avgiftskalkylator	0,5	0,8
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.		

Källa: Trafikverkets ekonomisystem

VTI har inte gjort någon fördjupad analys beträffande aktiviteterna ovan. Noterbart är dock att utvecklingsprojektet *successiv tilldelning* endast har förbrukat ca en femtedel av det budgeterade beloppet fram till och med den 31 augusti. Trafikverket har till VTI uppgett att verket under 2012 tagit ett omtag i arbetet med att införa en metod för successiv tilldelning av kapacitet. Detta gör Trafikverket för att säkerställa att det nya arbetssättet kan implementeras i organisationen på ett bra sätt. Den låga resursförbrukningen så långt 2012 indikerar att Trafikverket inte lyckas uppnå den budgeterade ambitionsnivån.

3.5 Effekter av Trafikverkets prestationer

De avtal om regionalpolitiskt motiverad interregional trafik som Trafikverket har ingått under 2012 får bedömas innebära en bättre tillgänglighet för i första hand invånarna i dessa regioner. Däremot bedömer VTI att de har mindre betydelse för

¹⁷ 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.

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

Trafikverkets prestationer för regional kollektivtrafik är ofullständigt redovisade i det underlag som Trafikverket redovisat för denna rapport och effekter av Trafikverkets prestationer inom regional kollektivtrafik är därför svåra att identifiera. Avsaknaden av en dokumenterad strategi för arbetet med det 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 2012 och som tydligast kan tänkas påverka marknadens funktion är kapacitetstilldelningsprocessen och banavgifter. För tågplanen för 2013 som beslutades under hösten 2012 och som träder i kraft i december 2012, har det i rapporten konstaterats relativt små förändringar avseende antal nya aktörer och nya trafikupplägg. VTI kan inte bedöma om Trafikverkets tilldelningsprocess för tågplan 2013 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 2012 har förbättrats i jämförelse med 2011. Trafikverket arbetar med förbättrad orsaksrapportering avseende förseningar vilket förhoppningsvis kommer att leda fram till ett bättre och mer fullständigt underlag för att analysera förseningar. Trafikverket har till VTI uppgett att den förbättrade statistiken är tillgänglig för järnvägsföretagen, givet att de har tillgång till LUPP (en databas med tågföringsdata).

VTI vill också påpeka att en rad viktiga pågående utvecklingsprojekt på sikt kan leda till ökad måluppfyllelse beträffande kapacitetsanvändningen. Resursanvändningen så långt inom ramen för utvecklingsprojektet *successiv tilldelning* indikerar dock att Trafikverket inte arbetar med projektet i enlighet med budget.

Den kanske mest intressanta nyheten inom avgiftsområdet under 2012 är att Trafikverket infört dubbelriktade 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. Detta gäller såväl linje- som driftplatskapacitet.

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

3.6 Sammanfattning och slutsatser

De avtal som Trafikverket ingått under 2012 avseende den interregionala persontrafiken har utgått från den tillgänglighetsmodell som Trafikverket tillämpar. Under året har Trafikverket tillämpat en förbättrad modell som förhoppningsvis leder till avtal som har bäring på fler transportpolitiska delmål. Avtalen har dock mindre betydelse för marknadsöppningen i så motto att de geografiska områden som avtalen definierar har inte en stor betydelse för konkurrenssituationen för kollektivtrafikföretagen.

VTI har inte fångat upp några indikationer på problem med Trafikverkets olika arbetsuppgifter avseende den regionala kollektivtrafiken. Trafikverket har medverkat till att ta fram vägledning inom ramen för fördubblingsarbetet i syfte att underlätta för branschens aktörer vad gäller den nya kollektivtrafiklagen. Eftersom det tagit tid för flera RKTm att bildas har Trafikverket till VTI uppgett att de valt att avvakta med mer direkta riktlinjer och råd.

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.

Grundprincipen för prissättning av järnvägsinfrastruktur ges i transportpolitiken och järnvägslagen. Detta innebär att prissättningen ska utgå från samhällsekonomiska marginalkostnader. Trafikverket har upprättat planer för öka och differentiera banavgifterna. Tillsvidare ligger dock banavgifterna fortfarande under den samhällsekonomiska marginalkostnaden. Om järnvägsföretagen möter den korrekta marginalkostnaden innebär detta att efterfrågan av kapacitet skulle vara lägre än vad den är idag. VTI konstaterar därför att den kapacitetsbrist som råder på Trafikverkets järnvägsnät till viss del kan förklaras med för låga avgifter. Detta gäller såväl linjer som för driftplatser.

Införandet av dubbelriktade kvalitetsavgifter har under 2012 inneburit att incitamenten för både Trafikverket och järnvägsföretagen har ökat avseende rättidighet. Avgifterna är dock relativt sett låga och det kan ännu inte sägas i vilken grad de påverkar aktörerna. VTI konstaterar att kvalitetsavgifter som ger aktörerna korrekta incitament är positivt men för att få avsedd effekt bör Trafikverket följa upp både nivåer på avgifterna och utfall.

Trafikverket har under 2012 beslutat om järnvägsnätsbeskrivning och tågplan. Trafikverket har en väl fungerande process för arbetet med järnvägsnätsbeskrivningen. För tågplanen 2013 som beslutades under hösten 2012 har det i rapporten konstaterats relativt små förändringar avseende antal nya aktörer och nya trafikupplägg. VTI kan inte bedöma om Trafikverkets tilldelningsprocess för tågplan 2013 beslutats på ett sätt som säkerställer ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande förhållningssätt till samtliga järnvägsföretag. Trafikverkets arbete med kapacitetstilldelningen fungerar väl i så motto att processen leder till få överklaganden och lite kritik.

VTI konstaterar dock att antalet överbelastningar har ökat under tågplanearbetet avseende 2013. Trafikverket bedömer att mängden tvister och därmed överbelastningar har en koppling till ökad efterfrågan på kapacitet, bl.a. utifrån att efterfrågan och "trängseln" ökat mer på vissa stråk än andra.

VTI pekar samtidigt på svårigheten som Trafikverket har att mäta efterfrågan på tåglägen. VTI anser att Trafikverket därigenom inte kan motivera hur verket mäter om banavgiftsökningarna har effekt på efterfrågan på tåglägen.

Kapacitetstilldelningsprocessen är även under 2012 en administrativt tidskrävande process. En konsekvens av detta är att det för små järnvägsföretag är svårt att fullt ut delta.

Kapacitetstilldelningsprocessen riskerar också att inte generera en samhällsekonomisk effektiv lösning. Detta sammantaget med att verkets låga banavgifter leder till en, från effektivitetssynpunkt, för stor efterfrågan på bankapacitet vilket innebär att Trafikverket bör ha hög prioritet på att fortsatt utveckla ekonomiska styrmedel i kapacitetstilldelningsprocessen. Ur det perspektivet kan det vara oroande att Trafikverkets arbete med utvecklingsprojektet successiv tilldelning så här långt 2012 (31 augusti) inte tycks fullföljas i enlighet med Trafikverkets planer.

Trafikverket har fortsatt arbetet med att förbättra kvaliteten i tågföringsdata, huvudsakligen genom en förbättrad orsaksrapportering avseende förseningar. Trafikverket säger sig också ha förbättrat statistiken över förseningar och inställda tåg i jämförelse med 2011. Den statistik som redovisas på Trafikverkets hemsida är aggregerad och kan därför inte användas för att skilja ut regularitet för person- respektive godståg i olika delar av landet. För ett järnvägsföretag är det dock möjligt att få ut information om förseningar (via ett IT-system som heter LUPP).

4 Transportstyrelsen

För denna rapport har VTI begärt uppgifter om avslutade uppgifter, pågående verksamhet och planer under perioden januari till och med augusti 2012.

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 ett 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 bekräftar. 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 ny uppgift för Transportstyrelsen under 2012 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. 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 under 2012 minst bör leverera följande resultat.

1. Dokumenterade marknadstillsyner
2. Dokumenterade tvistlösningsbeslut
3. En dokumentation av aktiviteter som syftar till att säkerställa att Trafikverket tilldelar infrastrukturkapacitet konkurrensneutralt
4. En dokumentation av övervakningen av Trafikverkets debitering av banavgifter
5. En dokumentation av hur Transportstyrelsen genomfört sin statistikinsamlingsuppgift
6. 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.
7. En dokumentation av samråden med Konkurrensverket
8. En plan för de tillsynsaktiviteter och dokumentation av dessa som svarar mot kollektivtrafiklagens olika krav.
9. En plan för insamling av uppgifter enligt kollektivtrafiklagen.
10. En dokumentation av hur Transportstyrelsen bedrivit eller avser bedriva tillsyn av infrastrukturförvaltarens (och i synnerhet Trafikverkets) planering av ny kapacitet.

4.2 Transportstyrelsens egen tolkning av uppdraget

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, särskilt ska fokusera på en väl fungerande marknadsövervakning och tillsyn för att därigenom bidra till en effektiv konkurrens på marknaderna inom myndighetens ansvarsområde.

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 att 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. Mindre viktiga men ändå betydelsefulla är A-Train, Öresundsbrokonsortiet och de infrastrukturförvaltare som tillhandahåller nödvändiga tjänster för att bedriva järnvägstrafik.

Ett dokument som liknar Riktlinjen för järnvägstrafik upprättades av Transportstyrelsen för kollektivtrafik i maj 2012. Syftet med dokumentet är att beskriva hur Transportstyrelsen utövar tillsyn enligt kollektivtrafiklagen. Tillsynens huvudsakliga innehåll uppges vara kontroll av trafiktillstånd, analys av om trafikförsörjningsprogrammen uppfyller lagens krav, kontroll av om kollektivtrafikföretagen uppfyller sin skyldighet att anmäla förändringar i utbudet, kontroll av att kollektivtrafikföretagen lämnar uppgifter om utbudet till Samtrafiken och av att uppgifter lämnas till Transportstyrelsen.

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 järnvägs- och kollektivtrafiklagen. 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 vidare att Transportstyrelsen regelbundet bör redovisa på vilket sätt myndigheten har prioriterat och avser prioritera sina planlagda aktiviteter för att ge störst effekt för att åstadkomma väl fungerande marknader.

I Riktlinjen utpekas marknadsövervakningsrapporter som resultatet av marknadsövervakningen. Enligt uppgift avser Transportstyrelsen förnya formen för denna rapportering. Rapporterna ska bl.a. 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

I dessa Riktlinjer behandlas inte frågan hur Transportstyrelsen ska verka för att det transportpolitiska målet nås. Därmed behandlas inte heller frågan om vilken roll priser kan spela för att allokera kapacitet på järnvägen. Därför prioriteras inte heller insamling och analys av information som skulle kunna vägleda prissättningsbeslut. Detta gäller t.ex. information om efterfrågan. Allmänt sett saknas i Riktlinjerna en medvetenhet om vilken information som behövs för att kunna utföra ett marknadsövervakningsuppdrag.

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 fortsatt 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. En dokumentation av hur Transportstyrelsen bedrivit eller avser bedriva tillsyn av infrastrukturförvaltarnas (och i synnerhet Trafikverkets) planering av ny kapacitet.

4.3 Transportstyrelsens resursanvändning och prestationer som kan påverka marknadsöppning under 2012

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

Resursanvändning 2012

För de första två tertialerna d.v.s. januari till och med augusti 2012 budgeterades, enligt Transportstyrelsen, ca 3,6 mkr för marknadstillsyn och marknadsövervakning för järnväg. Utfallet för denna verksamhet anges till ca 3,8 mkr. Transportstyrelsen uppger att om man från utfallet drar 1 mkr för tvistlösning så fås en siffra, 2,8 mkr som kan jämföras med utfallet för helåret 2011, nämligen 1,6 mkr. Transportstyrelsen har således fått igång rekrytering och ökat sin aktivitet på området.

De mest omfattande arbetsuppgifterna på enheten har varit följande:

- Regelgivning (framtagande av föreskrifter)
- Arbetet med att planera statistikinsamling.
- Marknadstillsyner mot infrastrukturförvaltare
- Hantering av fem tvister
- Arbete med den nya marknadsrapporten
- Internt arbete, GD-uppdrag m.m.
- Ekonomiska tillsyner
- Ekonomiska särredovisningar
- Arbetet internationellt med deltagande i Regulatory Body, RMMS och IRG.

Transportstyrelsen har under januari till och med augusti 2012 arbetat med föreskrifter om anmälningsplikt och skyldighet att lämna uppgifter om persontrafik på järnväg och övrig kollektivtrafik. Föreskriften om uppgiftslämning har varit föremål för kritik och har inte införts under perioden.

I de nya marknadsrapporterna för järnväg respektive kollektivtrafik som avses rapporteras efter årsskiftet 2012/13 uppger Transportstyrelsen att man ska rapportera om bl.a. tåglägesansökningar, tilldelade tåglägen och använda tåglägen, samt om punktlighet och driftsstörning. Vidare kommer en analys av banavgifter och hur Transportstyrelsen ser på dessa.

Under perioden har Transportstyrelsen haft två samråd med Konkurrensverket i enskilda ärenden. Transportstyrelsen har däremot inte samarbetat med Konkurrensverket under tidsperioden avseende generellt utbyte mellan myndigheterna.

Statistik

Transportstyrelsen har under januari till och med augusti 2012 arbetat med en plan för statistikinsamling för marknadstillsynen av persontrafik på järnväg och övrig kollektivtrafik. Den har dock inte färdigställts under perioden. Under perioden har man också förberett en föreskrift om skyldigheten att lämna uppgifter för statistiken om den nämnda trafiken.

Under perioden januari till och med augusti 2012 har Transportstyrelsen även utbytt information med Trafikanalys och Samtrafiken om förseningsstatistik, statistik över tåglägesansökningar, tilldelade tåglägen och utförda tåglägen samt statistik om in- och utträde på kollektivtrafikmarknaden och förändringar av utbud (nya och nedlagda linjer).

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.

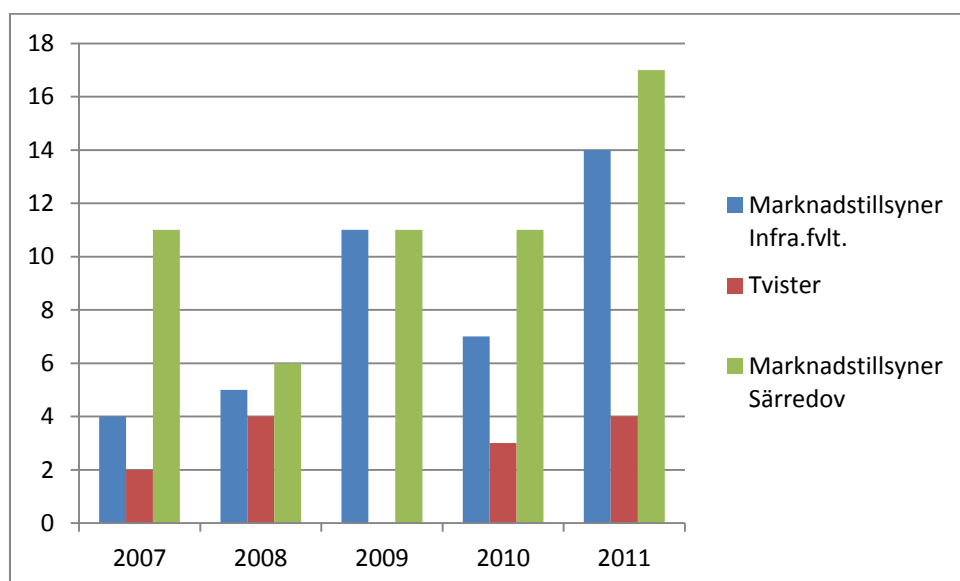


Diagram 4.1 Antal marknadstillsyner och tvister som hanterats av Transportstyrelsen under åren 2007 till 2011 Källa: Transportstyrelsen

Under januari till och med augusti 2012 har 17 marknadstillsyner av infrastrukturförvaltare påbörjats och 14 avslutats, 9 marknadstillsyner av ekonomisk särredovisning påbörjats och 5 avslutats.

Marknadstillsynerna inriktades antalsmässigt huvudsakligen mot mindre infrastrukturförvaltare. Under perioden januari till och med augusti 2012 har en marknadstillsyn inletts mot Trafikverket och en mot Jernhusen. Den mot Trafikverket avser prioriteringskriterier vid kapacitetsfördelning.

Transportstyrelsen har under perioden januari till augusti 2012 inlett två tillsyner mot trafikförsörjningsprogram enligt kollektivtrafik lagen.

Under perioden har 1 ny tvist inkommit men inte avslutats. Transportstyrelsen arbetar också med 4 tvister som inkommit 2011 men som inte avslutades under 2011. Ingen av dessa avslutades januari till och med augusti 2012. Tvisterna som Transportstyrelsen har under januari till augusti 2012 handlagt fyra ärenden som har handlat om: lika behandling av godsoperatörer, krav på rapportering till Trafikverket, Trafikverkets hantering av banarbeten i tågplan och hur påstådda regelbrott går ut över en enskild operatör och för långa handläggningstider för ad-hoc tåglägen. En tvist som avslutats i september berör Jernhusens prissättning av järnvägsinfrastruktur i terminaler och spår till verkstäder.

Rapporter

Under perioden januari till och med augusti 2012 har Transportstyrelsen publicerat rapporten *Svenska infrastrukturförvaltare 2011* samt uppdaterat rapporten *Nyckeltalsanalys av järnvägsföretag 2010*.

Sammanfattande bedömning

Transportstyrelsen har under de första två tertialerna 2012 ökat sina aktiviteter med marknadsövervakning och tillsyn på järnvägs och kollektivtrafikmarknaderna jämfört med 2011. Flera aktiviteter har dock ännu inte lett till färdiga resultat. Därför är det svårt att bedöma om aktivitet och resurser är tillräckliga för att på tillfredställande sätt svara mot kraven från riksdag och regering.

4.4 Iakttagelser och slutsatser från Transportstyrelsens tillsyn, tvistlösning och rapporter

Marknadstillsyner

Rapporten *Svenska infrastrukturförvaltare* sammanfattar iakttagelser som gjorts i samband med marknadstillsyner och tvistlösning under 2011. Transportstyrelsen finner i tre avslutade tvistlösningsärenden att Trafikverket hanterat tvisterna korrekt. Den tvist som avslutats i september handlar om Jernhusens prissättning av järnvägsinfrastruktur i terminaler och spår till verkstäder.

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 SIKa respektive Trafikanalys. Transportstyrelsen anser dock 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.

Under perioden januari till och med augusti 2012 har Transportstyrelsen åter analyserat Trafikverkets prioriteringskriterier för kapacitetstilldelning, i form av ett metodprojekt. Rapporten fokuserar på frågan om Trafikverkets samlade procedur och enskilda kriterier kan tänkas utmynna i en samhällsekonomiskt effektiv tilldelning av kapacitet. En slutsats är att man "inte kan vara säker på" om största möjliga samhällsekonomiska nytta av kapaciteten nås.

VTI noterar att budskapet i VTI:s förra rapport (2012) om banavgifternas centrala roll för möjligheten att allokera kapaciteten effektivt och vikten av att banavgifterna höjs till de samhällsekonomiska marginalkostnaderna förbigås med tystnad. En slutsats som numera verkar delas av Trafikverket självt (se t.ex. sid 7 i Trafikverket 2012:106). Detta öppnar för tvivel om Transportstyrelsen inser vikten av banavgifternas roll för en effektiv allokering av kapaciteten.

Förutom den nämnda rapporten verkar Transportstyrelsen inte under perioden januari till och med augusti 2012 ha haft någon tillsynsaktivitet som uttryckligen syftar till att säkerställa att Trafikverket tilldelar infrastrukturkapacitet konkurrensneutralt. Transportstyrelsen har under perioden genomfört tillsyner mot mindre infrastrukturförvaltare som har betydelse för att åstadkomma lika förutsättningar att få tillgång till kringtjänster. Vidare har tvistlösningen berört dessa frågor.

Transportstyrelsen har inte heller under perioden januari till och med augusti 2012 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.

4.5 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 offentliggöra sina iakttagelser och beslut ger Transportstyrelsen marknaden signaler av vad myndigheten betraktar som otillåtet eller olämpligt agerande. På motsvarande sätt innebär en tigande Transportstyrelse eller icke avslutat arbete att otillåtet beteende tillsvidare inte uppmärksammas eller beivras och därmed utblivna signaler.

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.

En stor del av Transportstyrelsens aktivitet under perioden januari till och med augusti 2012 är fortsatt 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.

4.6 Sammanfattning och slutsatser

Transportstyrelsen är medveten om att järnvägslagen och den nya kollektivtrafiklagen ställer större krav på uppföljning och utvärdering och har därför initierat ett utvecklingsarbete. Under 2012 offentliggjordes en operationalisering av uppdraget att övervaka och bedriva tillsyn på marknaderna på kollektivtrafikområdet.

VTI:s bedömning av Transportstyrelsens operationalisering av sitt uppdrag är att den är oklar och otillräcklig. Det saknas t.ex. ett perspektiv på vilket slags analyser Transportstyrelsen kan tänkas behöva göra och vilken slags kompetens detta kan kräva. I Riktlinjen för Transportstyrelsens marknadsövervakning och marknadstillsyn på järnvägsområdet behandlas t.ex. inte frågan hur man ska verka för att det transportpolitiska målet nås. Detta gäller också för motsvarande dokument för kollektivtrafiken. Allmänt sett saknas ett uttalat synsätt på vilken information som behövs för att kunna utföra marknadsövervakningsuppdraget. Det saknas också en plan för tillsyns- och övervakningsaktiviteter för såväl järnvägs- som för kollektivtrafikmarknaden.

VTI noterar att Transportstyrelsen anser att mer resurser och mer 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. Vidare behöver Transportstyrelsen

redovisa hur myndigheten avser bedriva tillsyn av infrastrukturförvaltarnas (och i synnerhet Trafikverkets) planering av ny kapacitet.

Transportstyrelsen har i årsredovisningen för 2011 i viss utsträckning redovisat prestationer för marknadstillsynen och marknadsövervakningen på järnvägsområdet. Enligt uppgift har resursförbrukningen för marknadstillsyn och marknadsövervakning varit ungefär den budgeterade under perioden januari till och med augusti 2012. Därmed har Transportstyrelsen ökat sin resursanvändning jämfört med 2011. VTI bedömer dock att det fortsatt är tveksamt om den budgeterade resursmängden räcker för att utföra uppgifterna i enlighet med VTI:s tolkning av uppdraget.

Regeringen har gett Trafikanalys i uppdrag att följa upp och utvärdera marknadsöppningen för järnväg och kollektivtrafik, trots att Transportstyrelsen har ett uppdrag som i stor utsträckning överlappar uppdraget. 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. Transportstyrelsen har inte under den studerade perioden redovisat någon plan för statistikarbetet. Sammantaget bedömer VTI att den hittills skisserade och genomförda datainsamlingen delvis räcker 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 och uppgifter om kringtjänster.

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 perioden januari till och med augusti 2012 avslutat 19 dokumenterade marknadstillsyner mot i första hand små infrastrukturförvaltare (vilket är 5 tillsyner fler än under hela 2011). 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 under perioden januari till och med augusti 2012, dock i form av ett metodprojekt, analyserat Trafikverkets prioriteringskriterier för kapacitetstilldelning och därmed delvis belyst frågan om en konkurrensneutral kapacitetstilldelning. Vidare har tvistlösningarna berört denna fråga. Transportstyrelsen har handlagt fyra tvister som inte har avslutats under januari till augusti 2012. Dessa har handlat om: lika behandling av godsoperatörer, krav på rapportering till Trafikverket, Trafikverkets hantering av banarbeten i tågplan och hur påstådda regelbrott går ut över en enskild operatör och för långa handläggningstider för ad-hoc tåglägen.

Transportstyrelsen har under perioden januari till augusti 2012 inlett två tillsyner enligt kollektivtrafiklagen mot trafikförsörjningsprogram.

Banavgifter bör utformas på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomisk effektivitet. Detta har en utomordentligt stor vikt för möjligheten att genomföra en

effektiv kapacitetsfördelning. Under perioden januari till och med augusti 2012 har Transportstyrelsen inte genomfört någon aktivitet för att följa upp banavgiftsprinciperna och för att säkerställa att banavgifter debiteras 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 Trafikverket, i synnerhet, utför uppgiften att registrera och rapportera avvikelser från tågplan, dvs. har en korrekt statistik över förseningar och inställda tåg (Järnvägslagen 6 kap § 4a). Transportstyrelsen har varken under 2011 eller perioden januari till och med augusti 2012 haft någon tillsynsaktivitet som syftar till att följa upp denna uppgift.

Genom att i tillsynen påpeka bristande administrativa rutiner kan risken att utnyttjande av bankapacitet debiteras och 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 överträdelser 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 eller om någon annan myndighet, t.ex. Transportstyrelsen i egenskap av sektorsmyndighet, är bättre lämpad att ta om hand frågan med ett annat regelverk.

5.1 Konkurrens-, järnvägs- och kollektivtrafiklagen och samrådet mellan Konkurrensverket och Transportstyrelsen

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 är extra viktigt efter att den interregionala järnvägsmarknaden och övriga kollektivtrafikmarknader har öppnats för konkurrens. Inom järnvägsområdet kommer de konkurrensrättsliga frågorna att tas om hand med stöd av 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.

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- och kollektivtrafikmarknaderna. Dåvarande Järnvägsstyrelsen och Konkurrensverket träffades tidigare med viss regelbundenhet inom ramen för Järnvägsstyrelsens samrådsskyldighet med Konkurrensverket. Under 2012 har Transportstyrelsen och Konkurrensverket haft ett avstämningsmöte 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 bådass initiativ, haft avstämningar i ett antal enskilda ärenden, såväl inom järnvägsområdet som i frågor som berört andra transportslag.

5.2 Ärenden hos Konkurrensverket

I syfte att följa upp de ärenden som inkommit till Konkurrensverket från januari 2012 till och med 12 oktober 2012 rörande kollektivtrafik har VTI efterfrågat en sammanställning av dessa ärenden. Denna redovisning tillsammans med tidigare lämnade uppgifter för perioden 2007–2011 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.

Konkurrensverkets ärenden för perioden 2007–2012 summeras i tabell 5.1 och i avsnitt 5.3 redogörs kortfattat för de ärenden som kommit in under 2012. 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 främst gällt:

- misstänkta överträdelser av förbuden i konkurrenslagen (2008:579), missbruk av dominerande ställning
- konkurrensbegränsande samarbete
- konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, KOS
- frågor som rör lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)
- Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) 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 - 2012

År	Totalt	Diarieförda	E-post	Telefon
2007	5	0	4	1
2008	4	1	3	0
2009	11	2	8	1
2010	11	2	9	0
2011	11	2	8	1
2012	9	5	2	2

Källa: 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.

Ärende med relevans för marknadsöppningen

Ärende 1-4 nedan är särskilt intressanta ur marknadsöppningsperspektivet eftersom de kan innebära begränsningar för aktörer inom den kommersiella trafiken.

1. Påstått konkurrensproblem – Spårbunden kollektivtrafik till Arlanda (KOS och ev. LUF, dnr 567/2012, inkom 2012-10-08). Klagomål från FAC Flygbussarna Airport Coaches AB (Flygbussarna) avseende SL:s planerade spårbundna kollektivtrafik till Arlanda. Flygbussarna anser att skattefinansierad pendeltågstrafik till och från Arlanda flygplats utgör en säljverksamhet som snedvrider och hämmar, eller i vart fall är ägnat att snedvrida eller hämma, förutsättningarna för effektiv konkurrens på marknaden för kollektivtrafik till och från Arlanda i strid med 3 kap. 28 § konkurrenslagen. Konkurrensverket analyserar för närvarande möjligheterna att driva detta ärende.
2. Under 2012, liksom under 2011, har Konkurrensverket kontaktats angående bristande möjligheter för nya aktörer på marknaden att få delta i upphandlingsförfaranden eller att få tillgång till lämplig mark för att bygga reparations- och underhållsverkstäder för järnvägsfordon. Främst Jernhusen, men även kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter kritiserar för att bidra till dessa svårigheter. Ett problem är att kommuner och RKTMDirekttilldelar uppdrag att bygga nya verkstäder till Jernhusen i stället för att upphandla byggandet så att nya aktörer får chansen att ta sig in på marknaden (LUF). Konkurrensverket har bl.a. uppmärksammat dessa problem i ett remissvar till Trafikverket gällande förslag till regelförändringar kring upplåtelser av järnvägsanläggningar, TRV 2010/92128 (se Konkurrensverkets yttrande dnr 360/2012).
3. Klagomål och kritik har vidare riktats mot att Jernhusen inte släpper in flera konkurrerande service- och underhållsföretag på terminaler, depåer etc. (missbruk). Jernhusen anses agera annorlunda jämfört med Trafikverket, som i motsvarande situationer ger plats åt flera konkurrerande aktörer. VTI har inte fått någon uppgift från Konkurrensverket att något ytterligare har i skett i

ärendet än att Konkurrensverket har tagit emot ärendet under perioden 1 januari till och med 31 augusti 2012.

4. Klagomål mot SJ:s säljkanaler på internet och via telefon. I klagomålet hävdades att trots att det finns ett samarbete mellan SJ och Tågåkeriet i Bergslagen AB (Tågab) gällande trafik på sträckan Göteborg-Skövde-Karlstad så upplyser inte SJ om Tågabs trafik utan enbart sin egen trafik (missbruk). I många fall föreslås därmed längre och dyrare resealternativ för kunden. VTI har inte fått någon uppgift från Konkurrensverket att något ytterligare har i skett i ärendet än att Konkurrensverket har tagit emot ärendet under perioden 1 januari till och med 31 augusti 2012.

Ärenden inom kollektivtrafikområdet med mindre relevans för marknadsöppningen

Ärendena 5-9 nedan har en mer indirekt betydelse när man studerar effekterna av reformerna inom kollektivtrafikområdet. Anledningen till detta är att ärendena berör delasppekter av olika upphandlingar som inte direkt påverkar den kommersiella trafiken.

5. Inköp av biljetthanteringssystem i Västerbotten utan konkurrensutsatt upphandling (LUF, dnr 251/2012)
6. Inköp av biljetthanteringssystem i Västernorrland utan konkurrensutsatt upphandling (LUF, dnr 252/2012)
7. Länstrafiken i Örebro konkurrensutsatte inte upphandlingen av en beställningscentral för samhällsbetalda resor (LUF, dnr 394/2012)
8. Klagomål gällande misstänkt otillåten direktupphandling av serviceavtal av Skånetrafiken för IT-system för anropsstyrda resor (LOU/LUF, dnr 271/2012)
9. Klagomål mot Öresundstågen för begränsade möjligheter att köpa biljett på tågen och att det kostar 15 gånger mer än i automat på perrongen (missbruk av dominerande ställning)

Uppdatering av pågående ärende, tidigare redovisat för 2011

Konkurrensverket driver för närvarande, efter inkommit klagomål, ett ärende mot kommunägda Skelleftebuss AB som, förutom en omfattande linjebussstrafik, bedriver säljverksamhet på marknaden för beställningstrafik med buss på ett sätt som verket anser hämmar effektiv konkurrens på denna marknad (KOS-reglerna), dnr 391/2011, stämningsansökan inlämnad till Stockholms tingsrätt den 31 maj 2011. Förhandlingar i tingsrätten är planerade till januari 2013.

5.3 Sammanfattning och slutsatser

Antalet ärenden som inkommit till Konkurrensverket fram till 31 augusti 2012 är i stort sett oförändrat jämfört med 2011. Ungefär hälften av alla klagomål som inkommit till Konkurrensverket har gällt ett allmänt missnöje med trafikhuvudmännens

upphandlingsmonopol. Dessa ärenden berör olika upphandlingar som inte direkt påverkar den kommersiella trafiken.

VTI har identifierat fyra ärenden hos Konkurrensverket med större relevans för marknadsöppningen. Två är särskilt viktiga. Det första är klagomålet från Flygbussarna avseende SL:s planerade spårbundna kollektivtrafik till Arlanda. Flygbussarna anser att skattefinansierad pendeltågstrafik till och från Arlanda snedvrider och hämmar förutsättningarna för effektiv konkurrens på marknaden för kollektivtrafik, och är ett tydligt exempel på hur en kommersiell aktör kan uppleva att det offentliga inkräktar på en fungerande kommersiell marknad. Detta visar på målkonflikten i lagstiftningen mellan å ena sidan önskan att åstadkomma tillträde till kollektivtrafikmarknaden för att åstadkomma konkurrens och å andra sidan det offentliga intresset åstadkomma ett fungerande trafikutbud för medborgarna. Detta gör Konkurrensverkets ställningstagande i ärendet både komplicerat och intressant.

Det andra ärendet som vi vill lyfta fram berör bristande möjligheter för nya aktörer på järnvägsmarknaden att få delta i upphandlingsförfaranden eller att få tillgång till lämplig mark för att bygga reparations- och underhållsverkstäder för järnvägsfordon. Tillgång till underhållsverkstäder på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor är av betydelse om järnvägsmarknaden ska kunna utvecklas. I det kortsiktiga perspektivet är tillträde till befintliga anläggningar avgörande medan det på längre sikt är viktigt att aktörerna på lika villkor bereds tillgång till mark för dessa ändamål.

I samband med marknadsöppningarna på både järnvägs- och kollektivtrafikområdet kan det antas att Konkurrensverkets hantering av ärenden inom kollektivtrafikområdet 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 och 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.

6 Konsumentverket

Konsumentverkets uppdrag beträffande marknaderna för kollektivtrafik berör bevakning och tillsyn över marknadsföring och avtalsvillkor 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. En motsvarande reglering av regionala kollektivtrafikresor bereds i regeringskansliet.

Konsumentverket har inte under 2012 dokumenterat särskilda planer eller strategier för att bedriva tillsynsarbetet på marknaderna för järnvägsresor eller regional kollektivtrafik eller enligt förordningen EG 1371/2007. Under 2012 har dock verket etablerat en löpande tillsyn av förordningen samt tagit fram ett informationsmaterial om personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet och deras rättigheter enligt förordningen. 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 Transportstyrelsens. Konsumentverket uppger att man vid flera tillfällen, muntligt, uppmärksammat Justitiedepartementet på denna omständighet.

Konsumentverket har konstaterat att man får in ytterst få anmälningar från funktionshindrade eller personer med nedsatt rörlighet när det gäller rätten till assistans på järnvägsstationer, rätten till assistans ombord på tågen samt rätten att få information om sina rättigheter enligt förordningen 1371/2007. Konsumentverket har fått indikationer om att det finns stora brister i dessa avseenden. Konsumentverket har därför under året inlett ett arbete med att förbereda en informationskampanj riktad till funktionshindrade för att informera om rättigheterna och att det går att göra en anmälan till Konsumentverket om rättigheterna kränks. En av rättigheterna innebär att funktionshindrade ska kunna boka biljetter utan extra kostnader.

Konsumentverket har också under året informerat företag som tillhandahåller järnvägstransporter om skyldigheten att enligt artikel 28 i förordningen 1371/2007 införa system för kvalitetsstyrning och offentliggöra en rapport om kvaliteten på sina tjänster.

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

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. VTI har funnit 13 anmälningar som av Konsumentverket hänförts 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. Frekventa rubriker i diariet är ifrågasatta avtalsvillkor gällande biljettförsäljning och försening, oskäligen avtalsvillkor vid köp av biljett, kontrollavgift, försening och inställda tåg. Vidare förekommer ifrågasatt marknadsföring.

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 anmälningssfrekvensen utvecklas de närmaste åren. Klagomålen (anmälningarna) klassificeras enligt Förenta nationernas klassificeringskod för individuell konsumtion efter syfte (Classification of Individual Consumption by Purpose COICOP).

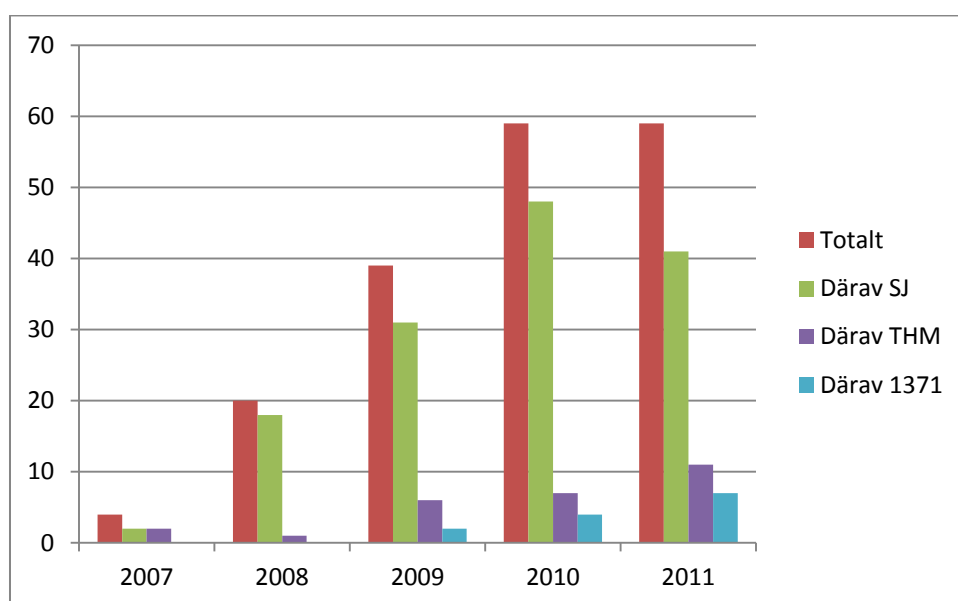


Diagram 6.1 Antal klagomål som berör Järnvägsbranschen COICOP-kod 731 (räknat ur diarietutdrag från Konsumentverket)

I Diagram 6.1 redovisas klagomålen rörande järnväg. Här finner vi en dramatisk ökning av antalet anmälningar vilka huvudsakligen avser SJ. Av övriga anmälningar avser huvuddelen trafikhuvudmännen. Även trafikhuvudmännen har haft en ökning. Som nämnts ovan hänför sig 13 anmälningar till rättighetsförordningen EG 1371/2007. Dessa anmälningar dyker upp första gången 2009 och har därefter sakta ökat. Under perioden januari till om med augusti 2012 har totalt 28 anmälningar som berör järnvägsbranschen lämnats till Konsumentverket. Av dessa utgör 17 anmälningar på SJ och 9 anmälningar på trafikhuvudmannatrafik. Uppräknat till årssnivå med faktorn 1,5 innebär det totalt 42 anmälningar vilket skulle vara klart färre än 2011 då det totala antalet var 59.

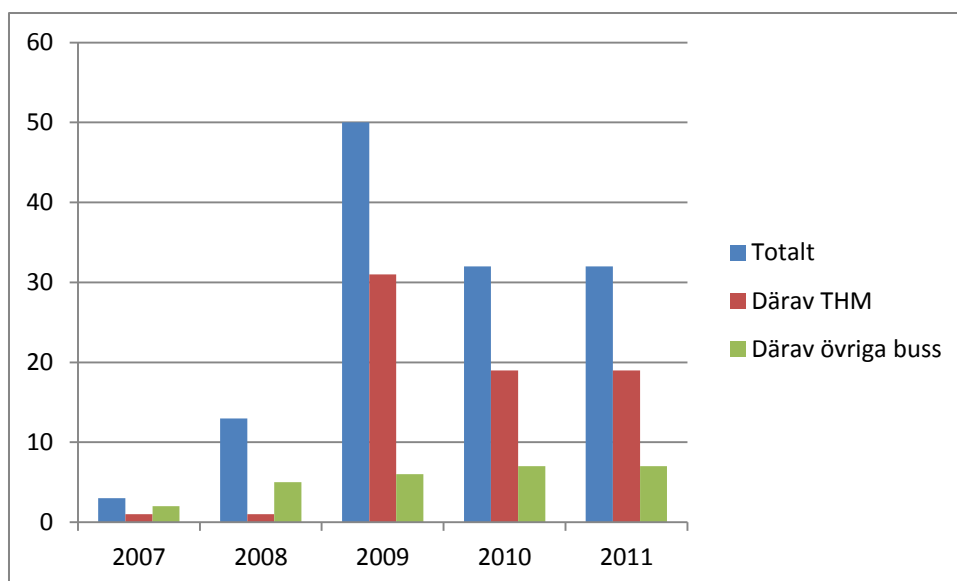


Diagram 6.2 Antal klagomål som berör persontransport på väg COICOP-kod 732 (räknat ur diarieutdrag från Konsumentverket)

I Diagram 6.2 redovisas klagomålen rörande kollektivtrafik på väg. Även här har det skett en dramatisk utveckling. I detta fall är det trafikhuvudmän mot vilka merparten av klagomålen riktas. Utöver klagomål riktade mot bussföretag förekommer även klagomål riktade mot taxi och färdtjänstföretag. Under perioden januari till om med augusti 2012 har totalt 17 anmälningar som berör vägtrafik lämnats till Konsumentverket. Av dessa utgör 11 anmälningar mot trafikhuvudmannatrafik och 6 övriga. Uppräknat till årsnivå med faktorn 1,5 innebär det totalt 26 anmälningar vilket skulle vara färre än 2011 då det totala antalet också var 32.

I frånvaro av annan information utgör förändringen mellan 2011 och 2012 för få observationer för att tolka. Om det minskande antalet anmälningar är en yttring av att transportkonsumenterna är nöjdare är det bra. Å andra sidan är den mer långsiktiga tendensen att antalet anmälningar ökar vilket saknar förklaring. Under 2012 saknas under perioden anmälningar enligt EG-förordningen.

Klagomålen publiceras inte av Konsumentverket. De är däremot offentlig handling när de 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 marknadstillsyn över järnvägssektorn, VTI rapport 679.

Nilsson, J.-E. och Wieweg L., 2011, Ekonomiska och administrativa styrmedel i kapacitetssuppletningen, 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

Trafikverket, 2012, Fastställd Tågplan 2013, TRV 2011/66694

Trafikverket, 2012, Styrmedel för ett effektivare transportsystem, publikation 2012:106

Transportstyrelsen, 2011 a, Nyckeltalsanalys av järnvägsföretag 2009

Transportstyrelsen, 2011 b, Riktlinje för Transportstyrelsens marknadstillsyn och marknadsövervakning inom järnvägsområdet

Transportstyrelsen, 2011 c, Utveckling av en fungerande marknadsövervakning 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 marknad 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	Nils Enberg, kontaktperson Helen Jarefors, kontaktperson
Konkurrensverket	Stig-Arne Ankner, kontaktperson
Konsumentverket	Christine Holst, kontaktperson

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 trafikanternas 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