

Trafikverket

781 89 Borlänge

Beslut avslut av revision Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011 (2 bilagor)

Transportstyrelsens beslut

Transportstyrelsen avslutar ärende revision Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011.

Redogörelse för ärendet

Revisionens syfte

Transportstyrelsen har under 2010 kontrollerat hur Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011 överrensstämmer med kraven i järnvägslagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Trafikverket (dåvarande Banverket) förelades att justera sina prioriteringskriterier till järnvägsnätsbeskrivning 2011. Revisionen granskar även om föreläggandet kan anses uppfyllt. Transportstyrelsen ger sina principiella synpunkter via bifogad rapport.

Genomförande av revisionen

Transportstyrelsen har via möten och granskning av Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011 kontrollerat om Trafikverket kan sägas uppfylla järnvägsförfattningens krav på granskade områden i järnvägsnätsbeskrivningen. Vid granskning framkom att Trafikverket infört en ny administrativ modell (prioriteringskriterier) och ett auktionsförfarande som i kapacitetstilldelningsprocessens slutskede ska kunna fälla avgöranden om konflikter mellan tåglägen för olika järnvägsföretag som inte kunnat samordnas eller hanterats via tvistlösningsråd eller prioriteringskriterier. Trafikverket har via avvikelsemeddelande tagit bort processteget auktion den 25 februari 2010, utan samråd.

Granskade områden

Vid revisionen har Transportstyrelsen granskat följande områden/punkter:

De avsnitt i Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011 som påverkar efterfrågan på kapacitet och kapacitetstilldelningen (kapitel 4 och 6). Generell granskning över hela dokumentet järnvägsnätsbeskrivning 2011 (inklusive webbplats) har också utförts. Transportstyrelsen har inte granskat kapitel 3 angående information om infrastrukturen. Transportstyrelsen handlägger för närvarande en tvist som rör de trafikrestriktioner som anges i kapitel 3. Beslut i det ärendet hanteras separat.

Skäl för beslutet

Vid revision Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011 ger Transportstyrelsen synpunkter via bifogad rapport. Den del av granskningen som gällde justerad prioriteringsmodell utvecklar Transportstyrelsen sina synpunkter också via bifogad rapport. De brister och risker Transportstyrelsen lyfter fram i rapporten är av principiell karaktär och föranleder inte något föreläggande. Skälet till att lämna principiella synpunkter via en rapport är att Transportstyrelsen anser att större delen av järnvägsbranschen ska få ta del av tillsynsmyndighetens ställningstaganden i viktiga förutsättningar för trafik. I skälen för detta beslut vill Transportstyrelsen informera om följande synpunkter:

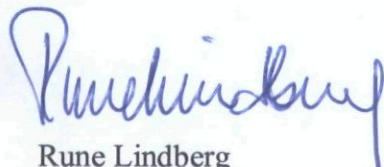
Resultatet av de insatser som Trafikverket genomfört hittills för att justera prioriteringskriterierna i enlighet med dåvarande Järnvägsstyrelsens föreläggande dnr 2006-1473/22 är av sådan art att föreläggandet kan anses uppfyllt. Även om Trafikverket kan anses ha uppfyllt dåvarande Järnvägsstyrelsens föreläggande dnr 2006-1473/22 har verket inte nått ända fram som framgår av bifogad rapport. Detta på grund av att Trafikverket inte i tillräcklig utsträckning beaktat möjligheten av ekonomiska styrmedel och modeller som avslöjar sökandes betalningsvilja eller preferenser. Av ovanstående anledningar stannar Transportstyrelsens synpunkter vid förbättringsförslag i rapportform.

Information

Transportstyrelsen startar en uppföljande aktivitet där Trafikverket ombeds senast den 31 december 2010 presentera för Transportstyrelsen om Trafikverket avser vidta några åtgärder (och i så fall vilka) efter Transportstyrelsens synpunkter på prioriteringsmodellen i rapporten om JNB 2011. Vid detta tillfälle ombeds Trafikverket även redovisa de erfarenheter Trafikverket ser efter brukandet av den nya prioriteringsmodell som använts i tågplanprocessen fram till fastställd tågplan 2011 (diarienummer TSJ 2010-1487).

Detta ärende har beslutats av järnvägsdirektör Rune Lindberg. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog chef infrastrukturenheten, Claes Elgemyr, jurist Åke Lewerentz och handläggare Nils Enberg, föredragande.

Transportstyrelsens beslut kan överklagas (se bilaga).



Rune Lindberg
Järnvägsdirektör

Bilaga

Underrättelse om hur man överklagar beslut

Om företaget/Ni vill överklaga detta beslut ska företaget/Ni skriva till Transportstyrelsen under adressen:

Transportstyrelsen
Järnvägsavdelningen
Box 14
781 21 BORLÄNGE

Tala om vilket beslut som överklagas, t.ex. genom att ange ärendets beteckning (dvs. diarienumret). Tala också om hur och varför företaget/Ni anser att beslutet ska ändras.

Överklagandet ska ha kommit in till Transportstyrelsen inom tre veckor från den dag företaget/Ni fick del av beslutet. Om klaganden är en part som företräder det allmänna ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Transportstyrelsen ska sända överklagandet och handlingarna i ärendet till Förvaltningsrätten i Falun för prövning, om Transportstyrelsen inte ändrar beslutet på det sätt som önskas.

Behövs mer information om hur företaget/Ni ska gå tillväga, skriv eller ring till Transportstyrelsen.

Postadress: se ovan
E-post: jarnvag@transportstyrelsen.se
Telefon: 0771-503 503

Revision av Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011

Sammanfattning

Transportstyrelsen har under 2010 granskat Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011. Syftet med denna rapport är att beskriva för Trafikverket och järnvägsbranschens andra aktörer Transportstyrelsens synpunkter på järnvägsnätsbeskrivning 2011 och kapacitetstilldelningsprocessen. Samtidigt redogör Transportstyrelsen för de åtgärder som Transportstyrelsen anser bör övervägas i den fortsatta utvecklingen av järnvägsnätsbeskrivningen som ett verktyg för en effektiv järnvägsmarknad.

Utifrån den granskning Transportstyrelsen utfört och bedömning av de risker som identifierats har Transportstyrelsen anledning att framföra följande synpunkter på Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning och kapacitetstilldelningsprocess:

- Järnvägsnätsbeskrivning 2011 är ett tydligare och mer sammanhållande verktyg för sökande än tidigare upplagor.
- Trafikverket bör använda banavgifterna mer utvecklat som styrverktyg. Verket bör särskilt beakta möjligheten att använda bokningsavgifter.
- Det var inte korrekt att genom ett avvikelsemeddelande (utan samråd) ändra förutsättningarna för järnvägsföretag och auktoriserad sökande på så vis som gjordes.
- Den justerade prioriteringsmodellen i JNB 2011 bör kunna lösa de flest förekommande konflikterna. Däremot leder inte lösningsförslagen fullt ut till en samhällsekonomiskt effektiv tågplan.
- Trafikverket bör se över formuleringen och hanteringen av planerade större arbeten (som publiceras i järnvägsnätsbeskrivningen). Här avses att de tidsjusteringar av Planerade Större Banarbeten (PSB) som görs inte är av den arten att de påverkar annan sökandes tågläge på ett sätt att förutsättningarna ruckas efter ansökningstillfället.
- Trafikverket behöver renodla beskrivningen av trångsektorplanerna som ska beskriva kapacitetstaket, utan att ange vilken typ av trafik som under en viss tidsperiod får plats.

1 Inledning

Transportstyrelsen bedriver tillsyn över infrastrukturförvaltarnas kapacitetstilldelning, tillhandahållande av tjänster och avgifter i enlighet med järnvägslag (2004:519). Tidigare år har Transportstyrelsen (dåvarande Järnvägsstyrelsen) granskat dåvarande Banverkets järnvägsnätsbeskrivning. När Transportstyrelsen bedömt att ett missförhållande är av den art att den får stor betydelse för marknadens funktion har styrelsen använt föreläggande som åtgärd för att brister ska justeras.

Trafikverket äger tågplanprocessen i den meningen att verket ger förutsättningarna för järnvägsföretagen på den svenska järnvägsmarknaden i beskrivningen av järnvägsnätet och beslutar om tåglägen i en årlig tågplan. Transportstyrelsen bedriver tillsyn över hur Trafikverket beskriver förutsättningarna för att söka tågläge och tjänster samt hur Trafikverket tilldelar kapacitet och tjänster och tar ut avgifter från järnvägsföretagen. Det övergripande syftet med järnvägslagstiftningen är att ge förutsättningar för en öppnare järnvägsmarknad med likvärdiga villkor och en sund konkurrens. Transportstyrelsen och tidigare Järnvägsstyrelsen har sedan 2005 bedrivit konkurrens- och marknadstillsyn över järnvägsmarknaden.

För att öka järnvägsmarknadens konkurrenskraft och ge rätt förutsättningar vid konkurrensutsättningen av persontrafik på järnväg väljer Transportstyrelsen att lämna synpunkter med åtgärdsförslag via en publicerad rapport. Syftet är att tidigt lämna Transportstyrelsens ståndpunkter för Trafikverket och järnvägsbranschens andra aktörer. Transportstyrelsens generella ståndpunkt är att kapacitetstilldelningsprocessen måste kännetecknas av förutsägbarhet och transparens.

1.1 Bakgrund och syfte

Under våren 2010 har Transportstyrelsen granskat Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011. Transportstyrelsen sammanfattar i denna rapport de synpunkter på befintlig process fram till fastställd tågplan som bör övervägas av Trafikverket.

Synpunkterna och förslagen på åtgärder är kopplade till den järnvägsnätsbeskrivning som Trafikverket publicerade i december 2009 och som lägger fast förutsättningar för den tågplan som börjar gälla i december 2010 (tågplan 2011).

Syftet med rapporten är att för hela järnvägsbranschen beskriva Transportstyrelsens syn på Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011 och hur Trafikverkets

Järnvägsavdelningen

Datum
2010-10-01Handläggare
Nils Enberg
Anders Mattsson
Stefan Pettersson

kapacitetstilldelningsprocess kan utvecklas. Detta ger en möjlighet för branschen att se hur tillsynsmyndigheten ser på vissa centrala frågor, vid sidan om rena myndighetsbeslut, som exempelvis förelägganden.

I den senaste granskningen av Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning förelades verket att justera prioriteringskriterierna för tilldelning av kapacitet så att de leder till ett samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av infrastrukturkapacitet. Prioriteringskriterierna kunde heller inte fälla avgörande vid konflikt mellan två tåglägen om samma kapacitet (JvS 2006-1473/22, daterat 2007-09-21 samt JvS rapport 2006:2).

Tyngdpunkter i granskningen har varit kapacitetstilldelningsprocess och prioriteringskriterier eftersom de är centrala förutsättningar för persontrafik i konkurrens. Detta på grund av att det har visat sig svårt att bygga kapacitetshöjande åtgärder i samma takt som trafikarbetet ökat.

1.2 Disposition

Rapporten inleds med generella synpunkter på Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning (avsnitt 2), avsnitt 3 berör Transportstyrelsens inställning till användandet av banavgifter. Därefter följer tre avsnitt om Trafikverkets tilldelningsmodell, prioriteringskriterier och dessas förhållande till andra förutsättningar som anges i järnvägsnätsbeskrivningen (trångsektorplaner och planerande banarbeten, avsnitt 4, 5 och 6). Rapporten avslutas med slutsatser (avsnitt 7).

2 Generella synpunkter på Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011

Tidigare Järnvägsstyrelsen har under 2006 och 2007 granskat dåvarande Banverkets järnvägsnätsbeskrivningar. Flera av Järnvägsstyrelsens krav på åtgärder för en tydligare och mer transparent beskrivning av tilldelningsprocessen fram till fastställd tågplan och övriga förutsättningar för trafik har åtgärdats av dåvarande Banverket.

Järnvägsnätsbeskrivning 2011 är en tydligare produkt som, med hjälp av hemsida med webb-applikationer skapar en bra grundförutsättning för järnvägsföretag att söka kapacitet och tjänster hos Trafikverket. Järnvägsnätsbeskrivningen ger också goda förutsättningar för att förutse vad järnvägsföretagen i slutändan får betala för de tjänster och den kapacitet de köper av Trafikverket. Hänvisningar mellan avsnitt och kapitel i järnvägsnätsbeskrivning 2011 och den "röda tråden" som tidigare saknas eller varit bristfällig är idag riktigt bra.

3 Trafikverkets banavgifter (kapitel 6 i JNB)

Trafikverkets avgiftssättning är enligt järnvägsnätsbeskrivningen under utveckling, både vad avser tågläge och tjänster. Transportstyrelsen har observerat att Trafikverket höjer avgifterna för kommande år. Transportstyrelsen har synpunkter på hur Trafikverket ska prissätta nyttjande av infrastrukturkapacitet.

Transportstyrelsen har i denna granskning inte gjort någon djupgående analys av nivån på de avgifter för kapacitet Trafikverket använder. Men Transportstyrelsen vill i denna rapport ändå lyfta fram att en av de orsaker som leder till kapacitetsbrist och trängsel på spåren är den underprissättning av kapacitetsutnyttjande som Trafikverket tillämpar.

3.1 Svårigheter med bedömningen av avgifterna

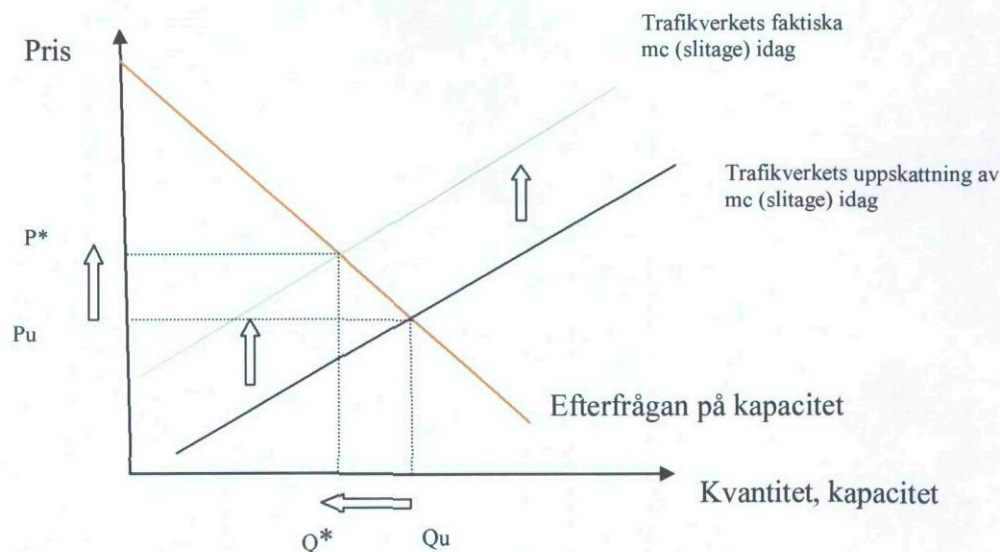
Trafikverkets ekonomiska medel att underhålla, drifva och reinvestera i sin anläggning har olika finansiella källor och detta försvårar Transportstyrelsens möjlighet att bedöma Trafikverkets nivå på banavgifter samtidigt som Trafikverket får svårt att vid tidpunkten för publicering av JNB överblicka vilka medel man förfogar över och när (i tid) man förfogar över dessa. Detta innebär att Trafikverket får svårare att planera underhåll och investeringar än om övervägande del av de medel verket avsätter för dessa ändamål kommer direkt från brukarna. Vid sidan av de marginalkostnadsbaserade banavgifterna (för slitage, miljö och

olyckor) debiteras järnvägsföretagen en delvis finansierande avgift för att nyttja spåren (mark-ups, kallas även särskild avgift). Merparten utgörs dock av det anslag Trafikverket erhåller från det allmänna.

Samtidigt är Transportstyrelsen medveten om att de nivåer på den marginalkostnadsbaserade banavgiften som Trafikverket använder (enligt den vetenskapliga litteraturen¹) ligger under den faktiska. Något förslag på åtgärder för att justera dessa ingår dock inte i denna granskning. Som tidigare nämnts leder en underprissättning av infrastrukturkapacitet till efterfrågeöverskott (kapacitetsbrist) och i slutändan (när avgörande prioriteringskriterier eller auktionsförfaranden saknas) ett överutnyttjande av befintlig infrastruktur på ett sätt som inte är samhällsekonomiskt effektivt.

3.2 Förklaring av sambanden mellan pris och efterfrågan på kapacitet och behovet av korrekt avgiftssättning

Figur nedan beskriver prissättningsstrategi på en monopolmarknad, liknande den Trafikverket agerar på. Priset på kapacitet ges i skärningspunkten mellan Trafikverkets marginalkostnadskurva och järnvägsföretagens efterfrågekurva för nyttjande av infrastruktur.



¹ Andersson, Mats, Empirical Essays on Railway Infrastructure Costs in Sweden, Doctoral Thesis in Infrastructure, KTH, Stockholm, 2007.

Trafikverkets banavgift är idag P_u och ger ett kapacitetsutnyttjande på Q_u och baseras på den uppskattning av marginalkostnaden (mc) för slitage som Trafikverket har idag. Uppskattningen av denna mc och det pris detta korresponderar mot gör att efterfrågan på kapacitet är högre än vid en mer rättvis bedömning av den faktiska marginalkostnaden som ger ett skift i mc -kurvan uppåt (se figur). Detta motsvarar P^* och Q^* i figuren. Samhället (Trafikverket) levererar med andra ord mycket mer kapacitet än vad som är samhällsekonomiskt effektivt. Det höga kapacitetsutnyttjandet leder sedan till att ytterligare resurser krävs för att införa kapacitetshöjande åtgärder på längre sikt och onödiga störningar i trafiken på kort sikt. Det blir samtidigt svårare för Trafikverket att planera in banarbeten när kapacitetsutnyttjandet är för högt.

3.3 Behov av bokningsavgifter

Vid sidan av behovet av rätt avgiftsnivå gör Transportstyrelsen bedömningen att Trafikverket är i behov av att införa bokningsavgifter i enlighet med 7 kap. 7 § järnvägslagen. Denna bokningsavgift som kan tas ut som en del av tåglägesavgiften vid ansökningstillfället blir ett effektivt styrmedel och begränsar konkurrenter att överboka kapacitet, som sedan inte används. Vad Transportstyrelsen erfar är detta ett förfaringsätt som idag är gratis.

3.4 Transportstyrelsens slutbedömning

Transportstyrelsen anser att Trafikverket bör fortsätta att öka nivån på de marginalkostnadsbaserade banavgifterna för en mer optimal användning av kapaciteten. Trafikverket bör vidare använda bokningsavgifter, då möjlighet ges enligt 7 kap. 7 § järnvägslagen.

4 Trafikverkets tilldelningsmodell och prioriteringskriterier (kapitel 4 och bilaga 4.2 i JNB)

4.1 Bakgrund och tidigare inställning från Transportstyrelsen (tidigare Järnvägsstyrelsen)

Enligt dåvarande Järnvägsstyrelsens föreläggande (dnr 2006-1473/22) ska dåvarande Banverket ha infört prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av infrastrukturen i den järnvägsnätsbeskrivning som gäller för tågplan 2011. En av Järnvägsstyrelsens invändningar

var att dåvarande Banverkets administrativa modell inte kunde hantera konflikter mellan två eller flera liknande tåglägesansökningar. Det var även oklart hur järnvägsföretagens ansökningar skulle stå sig i en prioriteringssituation. Att denna hantering inte var förutsägbar innebar att järnvägsföretag omöjligt kan avgöra på förhand hur deras ansökan ska behandlas mot andra. Lika svårt är det för Trafikverket inom denna metod att inhämta nödvändig information om järnvägsföretagens preferenser. Denna skeva fördelning av väsentlig information gör att järnvägsföretag eller sökande inte kan agera helt rationellt. Därmed var processen inte tillräckligt transparent och skapade heller inte en samhällsekonomiskt effektiv användning av infrastrukturen på det vis järnvägslagen stipulerar. Järnvägsstyrelsen har både i rapport 2006:2 och i föreläggandet (dnr 2006-1473/22) påpekat att dåvarande Banverket är beroende av järnvägsföretagens preferenser för att optimalt tilldela kapacitet. Ett sätt att inhämta information om företagens preferenser är att söka deras betalningsvilja för ett visst tågläge genom auktion.

4.2 Inspel från utredningen om Konkurrens på spåret

I regeringens proposition 2008/09:176 Konkurrens på spåret, anser regeringen att dåvarande Banverket särskilt ska beakta möjligheterna att utnyttja ekonomiska styrmedel i kapacitetstilldelningsprocessen. Vidare lyfts det särskilt fram att det inte är möjligt att genom satsningar på utbyggd infrastruktur eliminera ens en del av konflikterna om brist på kapacitet. På en konkurrensutsatt marknad är det av största vikt att järnvägsföretag och sökande vet vilka regler som gäller och att de tillämpas korrekt. Banverket måste hantera ett ökande antal ansökningar från järnvägsföretag och sökande och behöver snabbt utarbeta regler som kan hantera ansökningar som konkurrerar om samma infrastruktur. I likhet med lagstiftarens intentioner har Transportstyrelsen (tidigare Järnvägsstyrelsen) indikerat till regeringen i brev till Järnvägsutredning II (dnr. 2008-330) att dåvarande Banverket bör tillsätta resurser för att ta fram kapacitetstilldelningsinstrument med inslag av ekonomiska styrmedel.

4.3 Trafikverkets prioriteringsmodell enligt JNB 2011

I Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011, som publicerades i december 2009 framgick att i de fall prioriteringskriterierna inte kan lösa en konflikt med överbelastad bana kommer ett auktionsförfarande fälla avgörandet. Anledningen till att ett auktionsförfarande skulle vara ett komplement till den tidigare administrativa modellen var att den senare inte kan hantera konflikter mellan två identiska tåglägesansökningar från två olika järnvägsföretag.

Den 25 februari 2010 beslutar Trafikverket om ett avvikelsemeddelande där det framgår att auktionsförfarandet utgår som en förutsättning. Trafikverket gör bedömningen att de justerade prioriteringskriterierna kan lösa konflikter vid överbelastad bana. Samma förklaring om tillbakadragandet av auktionsmodellen gavs vid möte mellan Transportstyrelsen och Trafikverket den 17 maj 2010. Vid samma möte meddelar Trafikverket att bedömningen är att vid användandet av prioriteringsmodellen kommer konfliktscenarier lösas, tillämpningen av kriterierna kommer lösa konflikterna och auktionsförfarandet kommer inte behövas. Transportstyrelsen har inte registrerat att något samrådsförfarande ägt rum angående detta avvikelsemeddelande. Kravet på samråd innan

upprättande och innan uppdatering av järnvägsnätsbeskrivningen i enlighet med 6 kap. 5 § JL och tidigare tillämpning har inte uppfyllts i det här fallet. Trafikverket meddelar vid möte med Transportstyrelsen den 18 augusti att något samråd inte ägt rum men att Trafikverket hade ordnat ett kapacitetstilldelningsråd med branschen, där inställningen var att auktionsförfarandet inte behövs.

Syftet med järnvägsnätsbeskrivningen är att ge transparenta och rättvisa förutsättningar för järnvägsföretag och sökande att fatta rationella beslut. En av grundpelarna för detta är kapacitetstilldelningsmodellen. Att en och en halv månad innan sista ansökningsdag ändra förutsättningarna om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet anser Transportstyrelsen inte överenssstämmer med kraven i järnvägsförfattningen. Transportstyrelsen har även tagit del av de samrådssynpunkter inför publiceringen av JNB 2011 som finns på Trafikverkets hemsida. Där anger bl.a. Veolia att de välkomnar den tänkta auktionsmodellen.

Med beaktande av regeringens förslag i Konkurrens på spåret och att vi står inför en marknadsöppning då nya aktörer kommer att testa nya trafikupplägg är det olämpligt att ta bort det enda ekonomiska styrmedel som fanns.

4. 3. 1 Skillnader mot dåvarande Banverkets tidigare prioriteringskriterier

De förändringar som skett sedan Järnvägsstyrelsen förelagt dåvarande Banverket att justera sina prioriteringskriterier är följande. Trafikverket har med i princip samma kategorisering av olika typer av transporttyper (med fler undergrupper och associationer) kopplat på en kostnadsberäkningsmodell, med monetära värden (samhällsekonomiska värden) för olika transporttider, förskjutningstider m.m. Till detta ska läggas att kostnadsberäkningsmodellen även ska hantera Trafikverkets produktionskostnader för olika banarbeten som ska ställas mot önskemål om tåglägen från järnvägsföretag och annan sökande. Kopplat till ett utvecklat ansökningsförfarande, med nya ansökningsformulär med krav på att kategorisera den önskade trafiken ska sedan Trafikverket kunna beräkna att det tågläge/banarbete som motsvarar det största kostnadsbortfallet får tågläget. Samtidigt som det tågläge som motsvarar det minsta kostnadsbortfallet får stå tillbaka. En bedömning mellan två unika tåglägen är inte möjlig, däremot jämförs olika lösningsförslag mot varandra där fler omlopp ingår.

Eftersom en sökande kan få ett visst beräknat kostnadsbortfall på sitt tågläge samt associationer kan ansökningar om tåglägen i samma kategori få olika värden och konfliktlösningen är ett faktum. Trafikverket hävdar att den nya prioriteringsmodellen kommer lösa de konflikter som kan komma att uppstå. Viss styrande effekt skulle den presenterade modellen kunna få och Transportstyrelsen instämmer i att konflikter sannolikt kommer kunna lösas med den presenterade modellen. Transportstyrelsen anser att Trafikverket inte kan vara säkra på att prioriteringsmodellens lösningsförslag leder till en samhällsekonomiskt fullt ut effektiv tågplan, då Trafikverket utgår från att de är bäst skickade att bedöma kostnader och nytta med respektive tågläge. Transportstyrelsen anser att det i första hand är järnvägsföretagen som har denna information.

4.3.2 Sammanfattning av Transportstyrelsens synpunkter på prioriteringsmodellen i JNB 2011

Transportstyrelsen har följande synpunkter på den kapacitetstilldelningsmodell som presenteras i JNB 2011 och beskriver varför nuvarande modell inte fullt ut svarar upp på kravet på samhällsekonomisk effektivitet:

- Den administrativa prioriteringsmodellen, där de sökande i tåglägesansökan ska ange vilken prioriteringsklass de tillhör, ger incitament för sökande att ange ett "högre" värde/klass än det verkliga och det är svårt för Trafikverket att kontrollera detta. Detta är inte effektivt.
- Sannolikt kommer modellen att lösa de flesta förekommande konflikter vid behov.
- Marknader som inte fungerar effektivt kännetecknas av att marknadens spelare inte har samma information om en produkt eller tjänst. Det klassiska exemplet är fallet med *begagnade bilar och säljarens unika information i förhållande till köparen*. På motsvarande sätt sitter järnvägsföretag inne på unik information om värdet på det sökta tågläget. Det handlar om den vinst som är beroende på om man får köra vid en viss tidpunkt, men också information om hur och i vilken omfattning och till vilket pris man kan tänkas justera gångtid/avgångstid/ankomsttid. I avsaknad av en modell där de inblandade järnvägsföretagen i konfliktlösningstillfället tvingas avslöja sina preferenser, kommer aldrig kapacitetstilldelningsprocessens aktörer att agera rationellt. En av grundbultarna för effektivitet i en ekonomi är att förekomst av asymmetrisk information minimeras. För fallet med att lösa problemet med en samhällsekonomiskt effektiv tågplan och samtidigt kunna hantera konflikter mellan två eller flera tåglägen innebär detta att Trafikverket måste söka betalningsviljan från sökande vid exempelvis ett auktionsförfarande.
- Den beskrivna administrativa modellen är förknippad med för stora osäkerhetsmoment om hur utfallet kommer att bli. Transportstyrelsen avser här betydelsen av omloppsassociationer, tåglägesgränser och problemen med nya typer av upplägg och tåglägen som inte så lätt låter sig inplaceras i någon förutbestämd klass eller kategori. Endast järnvägsföretaget vet tidsgränserna då ett visst tågläge blir olönsamt. Vidare bedömer Transportstyrelsen att en ny aktör som kanske startar försiktigt med färre omlopp och system och med andra fordon än X2 kommer få svårt att manifestera sina önskemål rättvist och kommer sannolikt få stå tillbaka vid konflikt. Detta skulle kunna undvikas om auktionsförfarandet återinfördes.

4.4 Transportstyrelsens slutbedömning

Transportstyrelsen anser att:

- Trafikverket felaktigt beslutat om avvikelsemeddelande utan samråd.
- Trafikverket har med för kort tidsmarginal ändrat grundförutsättningar som rör tilldelningsförfarandet.
- Trafikverket har inte i tillräcklig utsträckning använt ekonomiska styrmedel, provat betalningsviljan för att komma tillrätta med de problem med asymmetrisk information som idag omöjliggör ett fullt ut samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av infrastrukturen.

Trafikverket inte har justerat prioriteringskriterierna på det vis som både Transportstyrelsen och regeringen tidigare efterlyst.

- Den justerade prioriteringsmodellen ger sannolikt lösningsförslag för de flesta konfliktsituationer, men Transportstyrelsen anser att det är osäkert om de lösningar som ges av modellen svarar upp mot kravet på samhällsekonomisk effektivitet.
- Trafikverket bör utföra stickprov när det gäller sökandes val av vilken prioriteringskategori man tillhör, för att motverka att sökande "placerar" sig i en prioriteringskategori som är högre än den sanna.

Sammanfattningsvis gör Transportstyrelsen bedömningen att den prioriteringsmodell som Trafikverket beslutat i JNB 2011 inte kan hantera den typ av konflikter som kommer att uppkomma mer frekvent vid avregleringen av persontrafiken på ett sätt som fullt ut leder till ett samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av infrastrukturen. Risken med den presenterade modellen, vid sidan av den som nämnts ovan, är att antalet tvister och oklarheter om missförhållanden som Transportstyrelsen får hantera ökar då tilldelningsreglerna inte är utformade på ett sätt som kräver att sökande tvingas avslöja sina preferenser.

5 Förhållandet mellan prioriteringskriterierna och trångsektorplaner (kapitel 4 i JNB)

5.1 Trångsektorplanerna i JNB 2011

Trafikverket presenterar i kapitel 4 i järnvägsnätsbeskrivning 2011 att verket har beslutat om trångsektorplaner för områden där kapacitetsbrist är ofta förekommande (storstadsregionerna, Mälardalen –Stockholm och Göteborgsområdet).

Dessa planer ska användas som anvisningar inför ansökan om tåglägen för järnvägsföretagen. Situationen för trafiken där är särskilt komplicerad eftersom olika typer av trafik blandas (pendeltåg, fjärrtåg, regionaltåg, godståg) och efterfrågan är ofta högre än utbudet av kapacitet. Trafikverket anser att dessa planer ska ses som anvisningar vid ansökan om tåglägen och tilldelning av kapacitet. Planerna är utformade med tidsintervall mellan olika tåg/tågtyper och principer vid trafikering för att leverera maximalt möjlig trafik. Vidare bygger de på tidigare trafikering och kända önskemål om trafikering.

För Mälardalen-Stockholm används tidsintervall mellan tåglägen. För Göteborgsområdet (Västra stambanan och Väst kustbanan) används principer vid trafikering för att leverera maximalt möjlig trafik.

Dessa trångsektorplaner kan sägas beskriva kapacitetstaket i någon form för en begränsad del av nätet.

5.2 Transportstyrelsens syn på trångsektorplanerna

Att schematiskt visa hur många tåglägen av en viss typ av trafik som är tekniskt möjlig att planera in kan, om sökande verkligen får se alla alternativ, fungera som ett stöd. Risken är dock att det får en styrande effekt på ansökningarna av tåglägen där målet om samhällsekonomisk effektivitet går förlorad, detta för de fall då Trafikverket anger principer för trafikering uppdelat mellan olika typer av trafik. Anledningen till att maximalt utnyttjad kapacitet på en del av nätet inte alltid sammanfaller med vad som är samhällsekonomiskt optimalt är att Trafikverket inte känner till järnvägsföretagens unika värdering av respektive tågläge. Detta innebär att ett exempel med 14 tåglägen med persontrafik och 4 tåglägen med godstrafik per timme och riktning inte behöver representera det högsta samhällsekonomiska värdet. Det är dessutom så att denna värdering förändras över tid och kan inte vara giltig till kommande år.

Att styra efterfrågan på kapacitet med annat än ekonomiska styrmedel eller principer om samhällsekonomiska prioriteringsregler ska undvikas i största möjligaste mån. Trafikverket visar även principitidtabeller från föregående år med olika typer av trafik inritade. Ska detta göras bör alla tänkbara kombinationer av trafik finnas med i olika exempel. Ett annat förfarande riskerar att låsa fast kapacitet på ett sätt som inte är tillåtet enligt järnvägslagen, och pekar på ett bevarande av "grandfathers rights-tåglägen".

När Sverige frångår principen med en monopolist för persontrafik² är en av anledningarna att regeringen anser att konkurrens leder till ett mer varierat trafikutbud och priser än vad monopolisten tidigare kunnat leverera. De tåglägen monopolisten har haft tidigare har inte varit utsatta för någon prövning eftersom alternativ saknas. Transportstyrelsen anser att det finns en risk med att presentera principitidtabeller som anvisningar för tåglägesansökningar som man gör i JNB 2011 och som bygger på tidigare monopolistiskt beteende av det enda persontrafikföretaget.

Därutöver leder detta till ytterligare oklarheter hur järnvägsföretags tåglägesansökningar kommer att behandlas i förhållande till varandra av Trafikverket. Å ena sidan ska prioriteringskriterierna vara vägledande i tilldelningsprocessen å andra sidan påverkar trångsektorplanerna också tilldelningen av kapacitet. Detta ger utrymme för feltolkningar och oklarheter av den arten att de måste klaras ut. Är trångsektorplanen styrande eller är det prioriteringskriterierna.

5.3 Transportstyrelsens slutbedömning

Utifrån det resonemang som ovan förts anser Transportstyrelsen att Trafikverket bör vidta följande åtgärder till den tilldelningsprocess som avser tågplan 2012, publicering av JNB 2012.

- Transportstyrelsen anser att trångsektorplaner där tidsintervall mellan tåglägen är rimligt att presentera i järnvägsnätsbeskrivningen och den sökande får kännedom om

² Övrig kollektivtrafik från januari 2012 enligt nya Kollektivtrafiklagen.

kapacitetstaket. Att ange maxantal tåglägen per tågslag är mer tveksamt utifrån syftet med järnvägslagstiftningen, att öppna tidigare slutna marknader, ett förbud mot "grandfathers rights" och tydliga och likvärdiga villkor och förutsättningar för alla sökande.

- Trafikverket bör tydligare i järnvägsnätsbeskrivningen förklara att den typ av trafik som anges i trångsektorplan inte är styrande vid en kapacitetskonflikt och den typ av trafik som enligt prioriteringskriterierna ska ges företräde.
- Trafikverket bör i största möjligaste mån undvika att redovisa principtidtabeller där typ av trafik framgår. Ska Trafikverket fortsätta med detta bör verket ta med alla möjliga alternativ som kan ritas in i en principtidtabell. Med detta menas alla tänkbara olika kombinationer av godstrafik, fjärrtrafik, regionaltrafik och lokaltrafik m.m.

6 Trafikverkets andra planeringsförutsättningar (kapitel 4 JNB)

6.1 Syftet med att ange kapacitetsförutsättningar i JNB

Syftet med att infrastrukturförvaltaren ska ange tillgänglig infrastruktur, villkor och förutsättningar i en järnvägsnätsbeskrivning är att nya och gamla järnvägsföretag ska få den information som 1) endast den tidigare trafikala monopolisten innehaft och 2) på bästa sätt kunna planera sina önskade tåglägen utifrån korrekta och transparenta förutsättningar satta av monopolisten - infrastrukturförvaltaren.

De tekniska egenskaperna och de kända inskränkningar i dessa som järnvägsnätet innehåller bör alltså framgå, likaså de kapacitetsegenskaper som lutningar, hastigheter, i vissa fall spårlängder, enkel/dubbelspårssträckor och mötesstationer.

6.2 Trafikverkets planerade större banarbeten enligt JNB 2011

Trafikverket anger i sin järnvägsnätsbeskrivning planerade större banarbeten (PSB) för den kommande tågplaneperioden. I denna redogörelse beskrivs hur delar av Trafikverkets järnvägsnät, i olika omfattning, kommer att ha kapacitetsinskränkningar (i termer av hastigheter och framkomlighet) på grund av PSB. Järnvägslagen ger utrymme för infrastrukturförvaltaren att beskriva dessa arbeten som kapacitetsförutsättningar i sin järnvägsnätsbeskrivning. Gör Trafikverket detta är det rimligt att de krav på transparenta förutsättningar för att planera trafik uppfylls. Transportstyrelsen har tagit del av de

samrådssynpunkter som Trafikverket publicerat och berör beslut om JNB 2011 och erfar att det är svårt att anpassa tåglägesansökningarna till de angivna förutsättningarna med PSB. Det framgår även i JNB 2011 att Trafikverket kan justera de tider och kapacitetsinskränkningar som anges för PSB i syfte att minska trafikpåverkan. Trafikverket har vid möte med Transportstyrelsen meddelat att justeringar av tider för PSB inte är av den art att de påverkar annan sökandes tåglägen.

6.3 Transportstyrelsens slutbedömning

Enligt Transportstyrelsen är ett rimligt krav att de förutsättningar som anges är tydliga och att det finns begränsad möjlighet för infrastrukturförvaltaren att justera dessa efter ansökan om tågläge. Ett annat förfarande skulle innebära att hela tilldelningsprocessen måste göras om. Det kan inte sägas vara i linje med järnvägslagen att t ex flytta ett PSB för att få in ett tågläge som anpassats till detta utan att ge "alla" berörda en chans att uttrycka sina behov.

Transportstyrelsen anser mot bakgrund av det som framkommit ovan att det är skillnad mellan de kapacitetsansökningar om banarbete som Trafikverket inger i samband med ansökan om tågläge och de förutsättningar som anges i JNB:n. Kapacitetsansökan för banarbete inarbetas i den ordinarie kapacitetstilldelningsprocessen, medan PSB utgör grundförutsättningar för sökandes tåglägesansökningar.

- Trafikverket bör vara tydligare i JNB att justeringar av tider för PSB efter ansökningstillfället inte är av den arten att de påverkar annan sökandes tågläge.

7 Slutsatser

Utifrån den granskning Transportstyrelsen utfört och bedömning av de risker som identifierats har Transportstyrelsen anledning att framföra följande synpunkter på Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning och kapacitetstilldelningsprocess:

- Järnvägsnätsbeskrivning 2011 är ett tydligare och mer sammanhållande verktyg för sökande än tidigare upplagor.
- Trafikverket bör använda banavgifterna mer utvecklat som styrverktyg. Verket bör särskilt beakta möjligheten att använda bokningsavgifter.
- Det var inte korrekt att genom ett avvikelsemeddelande (utan samråd) ändra förutsättningarna för järnvägsföretag och auktoriserad sökande på så vis som gjordes.

- Den justerade prioriteringsmodellen i JNB 2011 bör kunna lösa de flest förekommande konflikterna. Däremot leder inte lösningsförslagen till en fullt ut samhällsekonomiskt effektiv tågplan.
- Trafikverket bör se över formuleringen och hanteringen av planerade större arbeten (som publiceras i järnvägsnätsbeskrivningen). Här avses att de tidsjusteringar av PSB som görs inte är av den arten att de påverkar annan sökandes tågläge på ett sätt att förutsättningarna ruckas efter ansökningstillfället.
- Trafikverket behöver renodla beskrivningen av trångsektorplanerna som ska beskriva kapacitetstaket, utan att ange vilken typ av trafik som under en viss tidsperiod får plats.