

Sökande

SJ AB, 556042-4391
Vasagatan 10
105 50 Stockholm

Motpart

Trafikverket
781 89 Borlänge

Saken

Prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) avseende Trafikverkets beslut om tilldelning av kapacitet på sträckan Alvesta-Hässleholm i tågplan 2020

Transportstyrelsens beslut

1. Trafikverkets beslut den 11 oktober 2019 om tilldelning av kapacitet på sträckan Alvesta-Hässleholm i tågplan 2020 står inte i överensstämmelse med järnvägslagen (2004:519) i följande avseenden.
 - Tilldelningen har inte skett i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.
 - Trafikverkets hantering för att lösa kapacitetskonflikten med hjälp av ytterligare information från parterna har saknat förutsättningar att ge ett utfall som motsvarar ett samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av infrastrukturen.

2. Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning (JNB 2020) är bristfällig, då den saknar förfarande för att hantera ett oavgjort utfall i prioriteringsmodellen.
3. Trafikverket ska senast i JNB 2022 presentera ett systematiskt förfarande för att hantera en situation där prioriteringskriterierna inte kan skilja mellan två lösningar på en konflikt. Detta förfarande ska vara grundat på rådande kunskapsläge gällande samhällsekonomisk effektivitet vid kapacitetstilldelning, stödjas av ett analysarbete och vara transparent för marknaden.
4. Trafikverket ska i arbetet med Tågplan 2021 konsekvent dokumentera de åtgärder som vidtas i samband med tilldelning av kapacitet med hjälp av prioriteringskriterier, på ett sätt som möjliggör för utomstående att granska processen utifrån rådande lagstiftning.
5. Transportstyrelsen avslår SJ AB:s yrkande att Transportstyrelsen ska förelägga Trafikverket att upphäva beslutet om tilldelning av kapacitet för tåg 505 och tåg 3943 i Tågplan 2020 daterat den 11 oktober 2019.

Bakgrund

Bakgrunden till tvisten är att både SJ AB och Transdev Sverige AB (Transdev) kör passagerartåg mellan Stockholm och Malmö och båda vill ges ett tågläge som innebär en kortare total restid på sträckan Alvesta-Hässleholm. Konflikten mellan tåglägen uppstår vid Alvesta station, där SJ AB:s tåg 505 hinner ikapp Transdevs tåg 3943 på sin väg från Stockholm och frågan uppstår vilket tåg som ska lämna Alvesta station först för vidare färd mot Malmö.

Trafikverkets tilldelningsbeslut

Den 11 oktober 2019 beslutade Trafikverket om tilldelning av infrastrukturkapacitet på sträckan Alvesta-Hässleholm i tågplan 2020, som innebär att Transdevs tåg 3943, under vissa angivna perioder på året, får köra först från Alvesta. Transdevs tåg ankommer då till Malmö 21:29, medan SJ AB:s tåg 505 ankommer till Malmö nio minuter senare, 21:38. Trafikverket har angett i huvudsak följande som skäl för sitt beslut.

Det har inte varit möjligt att med en beräkning enligt prioriteringskriterierna i JNB särskilja lösningsförslagen avseende tågen 505 och 3943 i syfte att få fram den mest samhällsekonomiskt effektiva lösningen. Därför har Trafikverket med stöd av 4 kap. bilaga 4B p. 6.5 begärt in ytterligare information från SJ AB och Transdev Sverige AB. Det som har efterfrågats har varit uppgift om antalet resenärer (persontågkm) för tågläget för perioderna 15/12 2019-25/3 2020 och 1/5 -21/11 2020 samt biljettintäktsbortfallet för det aktuella tåget för dessa perioder. En beräkning

på dessa inkomna uppgifter har resulterat i att den samhällsekonomiska kostnaden blir lägre vid tilldelning i enlighet med ansökanför tåg 3943.

Den 29 november 2019 inkom SJ AB med begäran om prövning av tvist till Transportstyrelsen, enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen. SJ begärde även skyndsam prövning, för att möjliggöra nytt beslut om tilldelning av kapacitet innan tågplan 2020 träder i kraft.

SJ AB:s yrkande

SJ AB har yrkat att Transportstyrelsen ska förelägga Trafikverket att upphäva beslutet om tilldelning av kapacitet för tåg 505 och tåg 3943 i tågplan 2020 daterat den 11 oktober 2019.

Trafikverkets inställning

Trafikverket anser sig ha följt järnvägslagen genom att tillämpa den tilldelningsmodell och de prioriteringskriterier som publicerats i järnvägsnätsbeskrivningen. Beräkningarna har gjorts utifrån inlämnade uppgifter och har påvisat vilket lösningsförslag som innebär det samhällsekonomiskt mest effektiva nyttjandet av infrastrukturen.

Parternas utveckling av talan

SJ AB har anfört i huvudsak följande

Efter beslutet om tilldelning den 11 oktober 2019 begärde SJ ut samtliga beräkningsunderlag från Trafikverket. Beräkningsunderlaget hade förutom uppgifterna från de sökande även tillförts uppgifter av Trafikverket i form av resans längd, antal sittplatser per avgång samt biljettpris. Uppgift om biljettpris var hämtad från respektive sökandes websidor. Uppgiften som avsåg resans längd var felaktig och uppgiften avseende biljettpris var godtyckligt vald. Det finns inte enbart ett pris för tåg 505 och det använda priset stämmer inte överens med det faktiska genomsnittliga priset för tåg 505. De ingående uppgifterna i beräkningsunderlaget användes av Trafikverket för att beräkna ”Uträknad antal Fullvägsresenärer” och ”Antaget förlorade resenärer ekonomiskt”. Det är två nyckeltal/begrepp som är helt okända för SJ.

Beräkningsunderlaget som presenterades SJ var maskerat med anledning av sekretess, vilket medförde att SJ den 22 oktober sökte myndighetsprövning av beslutet för att kunna förstå beräkningsunderlaget. Detta avslogs av Trafikverket.

SJ kontaktade Trafikverket för att erhålla ett underlag som visade hur beräkningen gått till och vad som hade haft betydelse för tilldelningsbeslutet. Trafikverket återkom med besked om att det var parametern antaget förlorade resenärer ekonomiskt som avgjort vilket lösningsförslag som ansetts ha lägst samhällsekonomisk kostnad.

SJ anser att Trafikverket i förevarande fall inte har levt upp till lagens krav om att lösa tvister utifrån ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Trafikverket har utifrån godtyckliga antaganden om biljettpriser och egna påhittade nyckeltal, som enligt SJs uppfattning saknar relevans för att bedöma samhällsekonomisk effektivitet, fattat ett enligt SJ felaktigt beslut om kapacitetstilldelning.

SJ anser det rätt uppenbart att den samhällsekonomiska kostnaden för längre restid är högre för SJ:s tåg 505 än för Transdevs tåg 3943, då den relativa eller proportionella restidseffekten är större på tåg 505 då restiden i grunden är mycket kortare för tåg 505, och tåg 505 har en betydligt större andel affärsresenärer.

Hela syftet med SJ:s tåg 505 är att erbjuda ett alternativ med kortare restid och är utformat för detta ändamål genom att ha betydligt färre uppehåll än övriga tåg. SJ vill i detta sammanhang påminna om att det i Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning (se Bilaga 4 B, punkt 6.5) står att beräkningsmodell som ligger till grund för prioriteringskriterierna är en kraftig förenkling av verkligheten och att avvikelser mellan modell och verklighet kan bli avsevärda. I fall då tågläge som på grund av stor kundkänslighet drabbas av påtagligt intäktsbortfall till följd av föreslagen tidtabell, bör modellens beräkning kompletteras med manuell information för att ge rätt prioritering.

Trafikverket har i förevarande fall med stöd av denna skrivning försökt komplettera med manuell information för att ge rätt prioritering. Problemet är att Trafikverket kompletterat med irrelevant och även felaktig information. Det har enligt SJs uppfattning lett till ett tilldelningsbeslut som står i direkt strid med principen om att prioritera det tåg som bidrar till störst samhällsekonomisk nytta.

Trafikverket har anfört i huvudsak följande

Som redogörs för i järnvägsnätsbeskrivningen baserar sig beräkningsmodellen av de samhällsekonomiska kostnaderna, av nödvändighet, på en kraftig förenkling av verkligheten. I de fall där skillnaderna mellan modell och verklighet blir avsevärda kan Trafikverket göra manuella korrigeringar av modellens värden (Bilaga 4B, avsnitt 6.5). Vidare anges att vissa situationer där modellen inte kan anses vara tillräcklig är kända. I de fallen bör modellens beräkning kompletteras med manuell information för att ge rätt prioritering. Bland annat gäller det tågläge som på grund av stor kundkänslighet drabbas av påtagligt intäktsbortfall som beror på den föreslagna tidtabellen. I detta fall har beräkningar enligt prioriteringskriterierna inte lett till att den lägsta samhällsekonomiska lösningen kunnat urskiljas för de aktuella perioderna. Trafikverket har då kompletterat underlaget med uppgifter från berörda järnvägsföretag.

Uppgifter har efterfrågats från SJ och Transdev, det vill säga de två sökande där prioriteringskriterierna gav identiskt resultat. Trafikverket bad inledningsvis båda järnvägsföretagen att inkomma med uppgift om antal resenärer och beräknat biljettintäktsbortfall vid förlorad tvist för respektive sökande. Efter inkomna synpunkter på de efterfrågade uppgifterna kompletterades begäran och uppgift om antal personkilometer för respektive tåg begärdes in.

Trafikverket har baserat sin beräkning på de uppgifter som inlämnats. Inför beräkningen gjordes en rimlighetsbedömning av uppgifterna genom jämförelse med biljettpriser publicerade på internet. Dessa biljettpriser har inte ensamt legat till grund för beräkningen, utan har använts för att kontrollera rimligheten i lämnade uppgifter. Trafikverket har baserat sitt ställningstagande på ingivna uppgifter angående intäktsbortfallet (angiven förlust vid förlorad tvist). Dessa uppgifter visade att Transdev skulle förlora mer biljettintäkter än SJ av att inte tilldelas tågsläget. Trafikverket har funnit att lämnade uppgifter entydigt innebär att Transdev gör en större förlust än SJ. Förlorade biljettintäkter är en del av de samhällsekonomiska kostnader som en samhällsekonomisk analys tar hänsyn till.

SJ gör gällande att tåg 505 borde tillräknas den relativa gångtidsökningen då tåget inte stannar längs vägen. Den modell som redovisas i järnvägsnätsbeskrivningen tar emellertid inte hänsyn till hur lång proportionell gångtidsökning ett tåg får, utan värdet av en ökad gångtid är detsamma per minut oavsett hur lång gångtiden är totalt sett.

Utredning i ärendet

Frågan om skyndsam handläggning

Transportstyrelsen lämnade den 9 december besked till SJ AB att ärendet kommer att kräva sedvanlig kommunikering och utredning innan det kan avgöras, varför ett beslut inte kan väntas innan tågplan 2020 träder i kraft den 15 december 2019. SJ AB har svarat att yrkandet om skyndsam handläggning ändå kvarstår, med önskemål om att Transportstyrelsens beslut då får gälla för det som återstår av tågplan 2020.

Inhämtande av kompletterande uppgifter

Transportstyrelsen har vid två tillfällen under ärendets beredning begärt in kompletterande upplysningar och underlag från Trafikverket. Syftet har varit att möjliggöra en granskning av Trafikverkets samhällsekonomiska bedömning samhällsekonomiskt mest effektiva nyttjandet.

Transportstyrelsen har bland annat efterfrågat den analys som låg till grund för att Trafikverket begärde in just parametrarna ”antal resenärer” och ”biljettintäktsbortfall” samt frågat om motiveringen till att en av de

efterfrågade parametrarna ändrades från ”antal resenärer” till ”antal personkilometer”.

Trafikverkets kompletterande yttrande/svar

Trafikverket har till Transportstyrelsen givit in de underlag som har upprättats för tvistlösningen, samt inkommit med svar för att bemöta de specifika frågor som ställts. Av Trafikverkets kompletteringar framgår bl.a. följande.

Trafikverket anser sig haft grund i JNB för att begära in uppgifter om antal resenärer och biljettintäktsbortfall. Korrigeringen av parametrarna till antal personkilometer och uppskattat biljettintäktsbortfall skedde på initiativ av SJ AB och efter hörande av Transdev. Det är givet att ett alternativ som medför större biljettintäktsförluster motsvarar ett lägre samhällsekonomiskt värde. Trafikverket gjorde en rimlighetsbedömning av biljettintäktsbortfallet genom att kontrollera om den genomsnittliga beläggningen företagen angett medgav det bortfall av resenärer som biljettintäktsbortfallet förutsatte. För såväl SJ som Transdev visade denna kontroll att lämnade uppgifter var förenliga med varandra. Trafikverket fann inte skäl att sätta mer tilltro till något av företagen varför de lämnade uppgifterna lades till grund för jämförelsen. Manuella korrigeringar för begränsningar i modellen har varit nödvändiga i detta fall, eftersom det ligger i prioriteringsmodellens natur att det är avvikelser mellan modell och verklighet.

SJ AB:s yttrande med anledning av Trafikverkets kompletteringar

SJ AB har getts tillfälle att yttra sig över uppgifterna från Trafikverket och därvid anfört bl.a. följande. Uppgift om förlorade resenärer är inte samma sak som intäktsbortfall. En avgörande skillnad är att ’Angiven förlust vid förlorad tvist’ är en uppgift som inhämtats från berörda trafikföretag, medan uppgiften om antaget förlorade resenärer är framräknad av Trafikverket utifrån skönsmässigt inhämtade uppgifter om biljettpriser på respektive företags websida.

Trafikverket skriver i sitt svar på fråga från Transportstyrelsen om hur Trafikverket definierar parametern ”biljettintäktsbortfall” att verket gjorde en rimlighetsbedömning av de biljettintäktsbortfall (angiven förlust) som företagen angett. Från SJs perspektiv handlar det snarare om att Trafikverket gjort en bedömning av vad som kunde vara teoretiskt möjligt, inte rimligt. Det kan härvid noteras att SJ hade kunnat tiodubbla sin uppgift om bedömt intäktsbortfall utan att det blivit ett orimligt antagande om antal förlorade resenärer enligt Trafikverkets bedömningsmodell.

Om det avgörande för Trafikverkets ställningstagande i fråga om samhällsekonomisk kostnad är den uppgift om intäktsbortfall som berörda företag lämnar, måste Trafikverket rimligtvis begära in underlag som visar hur respektive företag beräknat sitt intäktsbortfall. Risken är ju annars

uppenbar att företagen anlägger olika synsätt på hur intäktsbortfall ska beräknas och därmed blir uppgifterna inte jämförbara.

Trafikverkets hantering av ärendet har vare sig varit transparent eller förutsägbart och lett till en felaktig bedömning av samhällsekonomisk kostnad.

Skäl för beslutet

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 6 kap. 3 § första stycket järnvägslagen (2004:519) ska en infrastrukturförvaltare bedöma behovet av och organisera tåglägen för olika typer av transporter, inklusive behovet av reservkapacitet. Om ansökningarna om infrastrukturkapacitet inte kan samordnas, ska förvaltaren tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Av Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:99) om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur framgår bl.a. att prioriteringskriterier ska vara utformade så att de medger ett effektivt nyttjande av infrastrukturen. Där anges även att de åtgärder infrastrukturförvaltare vidtar enligt 6 kap. 14 och 15 §§ järnvägslagen (2004:519) ska dokumenteras (3 kap. 2 § respektive 4 kap. 9 §).

Transportstyrelsens bedömning

Grunden i SJ AB:s yrkande är att förfarandet för att tilldela kapacitet i situationen med de två konkurrerande tågen 505 och 3943 inte har medfört ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Frågan om samhällsekonomisk effektivitet föranleder i detta fall en prövning av såväl utformningen av prioriteringskriteriemodellen, som den metod som Trafikverket sedan har använt sig av för att avgöra kapacitetskonflikten.

Är Trafikverkets prioriteringskriterier enligt JNB 2020 tillräckliga för att leva upp till lagkraven?

6 kap. 3 § järnvägslagen förutsätter för sin tillämpning att infrastrukturförvaltaren har prioriteringskriterier på plats som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Detta framgår tydligt av 3 kap. 2 § Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2017:99), som anger att prioriteringskriterier i järnvägsnätsbeskrivningen ska vara utformade så att de medger ett effektivt nyttjande av infrastrukturen.

Trafikverket har utformat prioriteringskriterierna i bilaga 4B till JNB så att dessa ska identifiera det minsta möjliga nyttobortfallet i förhållande till de sökandes ursprungliga önskemål. Detta är i enlighet med vad som framgår av förarbetena till järnvägslagen. Prioriteringskriterierna består därför av en

uppsättning parametrar som syftar till att fånga den samhällsekonomiska kostnaden av olika ändringar av ansökningar.

Prioriteringskriterierna i JNB 2020 innehåller inte något utpekat förfarande för hur Trafikverket ska hantera en situation där beräkningarna ger lika stor kostnad för två av de undersökta alternativen. Det är den situation som har uppstått för första gången i Tågplan 2020 och som är källan till denna tvist.

Att prioriteringsmodellen riskerar att i vissa situationer inte kunna skilja mellan två alternativ är ett välkänt problem. Transportstyrelsen konstaterade redan 2010 att ”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.”¹ På uppdrag av Banverket/Trafikverket har problemet även utretts av Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), som har kommit med liknande rekommendationer.² Det kan därmed med fog anses att Trafikverket borde ha utvecklat prioriteringskriterierna i ett tidigare skede alternativt utvecklat alternativa metoder baserat på tilldelning med hjälp av avgifter.

Trafikverket har hänvisat till punkt 6.5 i bilaga 4B i JNB för att motivera att man har begärt in kompletterande uppgifter när prioriteringskriterierna inte förmådde skilja lösningsalternativen från varandra. Transportstyrelsen anser att det är en felaktig tillämpning av punkt 6.5. Avsnittet behandlar situationer där en sökande lägger fram information som påvisar att prioriteringskriteriernas schablonisering orsakar stora avvikelser från verkligheten. Trafikverket kan då efter särskild prövning korrigera beräkningarna med manuella korrigeringar av de värden som modellen genererar. Punkt 6.5 ger inte Trafikverket mandat att begära in uppgifter från sökande när modellen inte förmår prioritera mellan tåg. Trafikverket har därför inte haft stöd i JNB för sitt agerande i denna del.

Transportstyrelsen finner att Trafikverkets tillkortakommande i utformningen av prioriteringskriterierna är i strid med järnvägslagens krav att prioriteringskriterierna ska medföra ett samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av infrastrukturen.

Har Trafikverket använt en godtagbar metod för att avgöra kapacitetskonflikten?

Trots bristerna i prioriteringskriterierna, har Trafikverket naturligtvis varit tvungna att lösa den uppkomna kapacitetskonflikten och fatta ett beslut om tilldelning. Det finns inte någon vägledning att hämta i lagen eller

¹ TSJ 2010-392 Revision av Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011, s. 11.

² Se exempelvis *Knapphet på järnväg – sammanställning av två promemorior*

förarbetena om hur detta ska gå till men Transportstyrelsen anser att ett tillvägagångssätt även i ett sådant läge måste eftersträva att uppfylla järnvägslagens krav på samhällsekonomisk effektivitet.

Trafikverkets metod för att lösa den oavgjorda jämförelsen i prioriteringsmodellen var att begära in ytterligare information från de sökande för att genom ytterligare beräkningar kunna skilja de två lösningsalternativen åt. Transportstyrelsen har granskat huruvida Trafikverkets tillvägagångssätt kan anses sträva mot en tilldelning av kapacitet som medför ett samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av infrastrukturen, när prioriteringskriterierna visade sig otillräckliga för att lösa konflikten. Granskningen omfattar Trafikverkets förfarande för urval av parametrar, tillämpningen av den beräkningsmodell Trafikverket har utformat, samt hur Trafikverket har hanterat och värderat de uppgifter som de sökande har lämnat in.

Hur har Trafikverket gjort urvalet av parametrar att begära in?

För att kunna skilja tågen åt har Trafikverket begärt in uppgifter om dels biljettintäktsbortfall, dels antal resenärer uppdelat på affärs- och privatresenärer. Trafikverket har inte kunnat uppvisa någon analys eller annan dokumentation som visar varför just dessa parametrar ansågs ha störst bäring på den samhällsekonomiska effektiviteten.

Parametern biljettintäktsbortfall kan ses som en ansats att fånga förändringen i intäkt för operatörerna till följd av en förskjutning av tågläget i förhållande till ansökan. Förändringen i intäkt är en delaspekt av förändring av vinst, där vinsten kan antas spegla den samhällsekonomiska nyttan. I ett sådant resonemang gäller således att ju större negativ förändring av intäkt desto större negativ inverkan på vinsten, om kostnaden hålls konstant. Trafikverket har dock inte satt respektive operatörs skattning av sin förändring i biljettintäkt i relation till operatörens kostnader. Möjligen har Trafikverket gjort antagandet att det är rimligt att hålla kostnaderna konstanta i beräkningsmodellen. Trafikverket har dock inte presenterat någon analys som stödjer ett sådant resonemang.

Den andra parametern, antalet resande, är en viktig parameter i Trafikverkets prioriteringskriterier. Tillsammans med andel tidskänsliga resande, andel regionala resande och trafikkoncept snabb framfart utgör antalet resande identifieringsvillkoren för vilken prioriteringskategori ett tåg ska tillhöra. Om dessa villkor uppfylls för minst 40 procent av tågets sträcka och antal gångdagar får den sökande använda den aktuella prioriteringskategorin.

Eftersom prioriteringskriterierna är framtagna i samråd med branschen anser Transportstyrelsen att det är en rimlig utgångspunkt att ta avstamp i dessa för att ytterligare precisera beräkningarna när prioriteringskategoriernas

villkor var otillräckliga. De sökande inkom dock inte med värden för affärs- och privatresenärer som var tillämpbara och i de slutliga beräkningarna använde Trafikverket inte uppgifter som särskiljer resenärstyper i sin beräkning.

Trafikverket har inte uppvisat analys eller dokumentation som illustrerar hur man har avsett att tillämpa parametern ”antal resenärer” i modellen och inte heller uppgett varför man inledningsvis ansett en uppdelning mellan privat- och affärsresande vara relevant, för att sedan utesluta denna information i sina beräkningar, till synes utan förestående information till berörda parter.

Efter förfrågan från SJ ändrade Trafikverket den efterfrågade parametern ”antal resenärer” till ”personkilometer”. Trafikverket menar att personkilometer endast är ett förtydligande av antal resande, men Transportstyrelsen anser att så inte är fallet. De två parametrarna har olika beräkningsgrund och är således inte enbart förtydligande, även om parametrarna har vissa ingående mätvärden gemensamt.

Trafikverket har inte kunnat uppvisa analys eller dokumentation som visar vad som föranleder att detta byte av parameter är nödvändigt eller hur detta påverkar tillämpningen av de beräkningar som avses utföras som ska ha bäring på den samhällsekonomiska effektiviteten. Det går inte heller att härleda hur detta påverkar de efterfrågade uppgifterna om resenärstyper och hur detta ska hanteras vid beräkningarna.

Hur har Trafikverket tillämpat den beräkningsmodell som utformats?

Transportstyrelsen har utifrån det material som getts in i tvisten sammanställt den beräkningsmodell som Trafikverket till synes har använt i tabell 1 nedan:

Tabell 1. Trafikverkets beräkningsmodell för lösning av konflikten

| | Parameter | Beräkning/värde | Källa |
|----------|------------------------------|--|---|
| 1 | Antal tvist dagar | 200 dagar | Fakta TRV |
| 2 | Resans längd | 513 km | Fakta TRV |
| 3 | Personkilometer per tåg | * | SJ respektive Transdev |
| 4 | Antal sittplatser per avgång | * | TRV skattade SJ:s värde och använde Transdevs inkomna värde |
| 5 | Antal fullvägsresenärer | Tillämpning av parametrar: $[3/(2 \times 4)] \times 4$ | TRV:s beräkning |

| | | | |
|---|--|--------------------------------|--|
| 6 | Biljettintäktsbortfall | * | SJ respektive Transdev |
| 7 | Förlust per avgång | Tillämpning av parametrar: 6/1 | TRV:s beräkning |
| 8 | Biljettpris från hemsidor | 785 kr respektive 399 kr | TRV hämtat från operatörernas hemsidor |
| 9 | Antaget förlorade resenärer ekonomiskt | Tillämpning av parametrar: 7/8 | TRV:s beräkning |

Transportstyrelsen konstaterar att det är mycket otydligt hur Trafikverket har tillämpat sin egen beräkningsmodell. Enligt kommunikation från Trafikverket till SJ AB var parametern ”antaget förlorade resenärer ekonomiskt” utslagsgivande (nummer 9 i tabell 1). Den parametern baseras endast på nummer 6, 7 och 8 i tabell 1. De övriga parametrarna i modellen är inte relevanta. Därmed blir inte den efterfrågade parametern ”personkilometer” relevant i sammanhanget.

Även den matematiska operation som tillämpas för att få fram ”antaget förlorade resenärer ekonomiskt” går att starkt ifrågasätta, då förlusten per avgång divideras med Trafikverkets skattning av biljettpris. Förlusten per avgång baseras på aktörernas skattning av biljettintäktsbortfall och antal tvist dagar, där det är högst troligt att aktörerna har olika grund för sina inlämnade värden. Även robustheten i skattningen av biljettpris kan ifrågasättas. Den stora osäkerheten i de ingående mätvärdena medför en stor osäkerhet i det antagna antalet förlorade resenärer ekonomiskt och utfallets tillförlitlighet bör således ha kompletterats med känslighetsanalys.

Transportstyrelsen anser att det bör kunna förväntas att Trafikverket vet vilken modell som är tänkt att tillämpas och hur den ska tillämpas innan information efterfrågas hos operatörerna. Det finns dock anledning att anta att så inte varit fallet. Bland annat ändrade Trafikverket en parameter under arbetet och den efterfrågade uppdelningen av resande i resenärstyper användes inte i de slutliga beräkningarna.

Hur har Trafikverket hanterat och värderat de uppgifter som begärts in?

Transportstyrelsen kan konstatera att den tillgängliga kunskapen om samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen entydigt pekar på att det är ett mycket stort problem att infrastrukturförvaltaren måste få tillgång till information om de sökandes verkliga värdering av ett tågläge

samtidigt som de sökande har incitament att hemlighålla eller manipulera den informationen, det så kallade värderingsproblemet.

Transportstyrelsen uppfattar att Trafikverket trots detta inte har gjort några särskilda ansatser för att hantera värderingsproblemet. När svaren inkom från de två sökande gällande biljettintäktsbortfallet borde det, med hänsyn till anmärkningsvärt stora skillnader i värden, ha varit uppenbart för Trafikverket att respektive operatör baserat sin skattning på helt separata grunder. Det borde således ha föranlett ett behov av förtydligande från Trafikverkets sida gällande parameterns beståndsdelar, för att kunna gå vidare med beräkningar.

Det borde även ha varit föremål för förtydligande från Trafikverkets sida vilket antal gångdagar som var relevant. SJ AB reducerade sina mätvärden med de dagar då de inte ansökt om kapacitet, medan motsvarande justering inte syns i Transdevs svar, som istället anger att uppgifterna avser ”för perioden som Trafikverket efterfrågar”. Denna diskrepans är till synes inte beaktad vid Trafikverkets beräkningar.

Genomgående har operatörerna tillåtits lämna skattningar av efterfrågade parametrar på sina egna premisser. Samtidigt har Trafikverket för parametern ”antal sittplatser per avgång” använt inkomna uppgifter för en part, men skattat själv för den andra parten. Trafikverket menar att man har säkerställt rimligheten i siffrorna gällande intäktsbortfall genom att hämta biljettpriser från nätet och använda i beräkningsmodellen.

Transportstyrelsen menar att denna inkonsekvens och otydlighet i begäran av uppgifter, den påföljande bristande hanteringen av de ingående mätvärdena, samt osäkerheten som omger de hämtade biljettpriserna, utgör otillräckliga grunder för att dra slutsatser av beräkningsmodellens resultat. Det är Transportstyrelsens mening att Trafikverket i denna valda process för att tilldela kapacitet inte har beaktat värderingsproblemet och dess implikationer för möjligheten att uppnå en samhällsekonomiskt effektivt tilldelning av kapacitet.

Sammantagen bedömning av Trafikverkets metod

Trafikverket har inte kunnat uppvisa analys eller dokumentation som visar hur man definierar de efterfrågade parametrarna eller anledningen till att just dessa parametrar efterfrågats. Trafikverket har inte heller haft en tydlig och motiverad modell för hur parametrarna ska användas för att jämföra de två alternativen. Det har inte heller ställts sådana krav på de ingående värdena att det kan säkerställas att informationen gått att jämföra på ett meningsfullt sätt.

Transportstyrelsen anser att dessa grundläggande brister är betydande och att det inte är möjligt att på denna metod basera några slutsatser som kan

anses grundade i ett konsekvent tillvägagångssätt för att approximera samhällsekonomiskt nyttofall. Transportstyrelsen bedömer därför att Trafikverkets beslut inte är grundat på en metod för jämförelse av alternativ, som närmar sig samhällsekonomisk effektivitet. Beslutet strider därmed mot järnvägslagens krav att kapacitetstilldelningen ska medföra samhällsekonomisk effektivitet.

Trafikverket ska därför åläggas att senast i JNB 2022 presentera ett systematiskt förfarande för att hantera en situation där prioriteringskriterierna inte kan skilja mellan två lösningar på en konflikt. Detta förfarande ska vara grundat på rådande kunskapsläge gällande samhällsekonomisk effektivitet vid kapacitetstilldelning, stödjas av ett analysarbete och vara transparent för marknaden.

Ska beslutet upphävas?

Vid tilldelning av kapacitet i enlighet med prioriteringskriterier är järnvägslagens utgångspunkt att en korrekt tillämpning ska utmynna i att företräde ges till det mest samhällsekonomiskt effektiva nyttjandet. Lagen innehåller inget annat förfarande för att lösa en kapacitetskonflikt (efter överbelastningsförklaringen) än tilldelning antingen med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier, vilka metoder ska vara beskrivna i järnvägsnätbeskrivningen. Då tillämpning av prioriteringskriterierna som de är beskrivna i Trafikverkets JNB i detta fall inte räcker för att skilja alternativen åt, och lagen inte ger utrymme för något annan process, är det inte möjligt att på laglig grund ålägga Trafikverket att göra om tilldelningsbeslutet. Transportstyrelsen finner därmed att SJ AB:s yrkande om upphävande ska avslås.

Har Trafikverket tillräckligt dokumenterat sina åtgärder?

Utöver sin prövning av själva tilldelningsbeslutet och prioriteringskriteriemodellen i detta fall finner Transportstyrelsen skäl att belysa problemet med Trafikverkets bristfälliga dokumentation.

Vid prövning av huruvida en kapacitetstilldelning har levt upp till järnvägslagens krav, måste det finnas möjlighet att granska processen för tilldelningen. Kravet på infrastrukturförvaltare att dokumentera de åtgärder som vidtas vid kapacitetstilldelning med hjälp av avgifter eller prioriteringskriterier framgår av 4 kap. 9 § Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2017:99). Transportstyrelsen anser att det är ansatsen och tillvägagångssättet, snarare än en presentation av ett mätvärde utan systematisk grund, som är avgörande för ett samhällsekonomiskt effektivt resultat. Således utgör Trafikverkets dokumentation i fråga om analyser och avvägningar, mailväxling och telefonsamtal mellan berörda parter, liksom motiveringar till ställningstaganden i kapacitetstilldelningen grundläggande bedömningsunderlag vid en granskning.

I detta fall har det bedömningsunderlag som Trafikverket lämnat på Transportstyrelsens begäran haft karaktären av urklipp av beräkningar i interna system utan vidare sammanhang och ett avgränsat urval av dokumenterad kommunikation med berörda. Detta har försvårat Transportstyrelsens möjlighet att granska hanteringen. Transportstyrelsen har i tidigare tvistbeslut (TSJ 2018-4851) lyft fram just brister i underlagens kvalitet som ett problem och förbättringsområde.

Trafikverket bör därför åläggas att konsekvent dokumentera de åtgärder som vidtas i samband med tilldelning av kapacitet med hjälp av prioriteringskriterier, på ett sätt som möjliggör för utomstående att granska processen utifrån rådande lagstiftning.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas. Överklagandet ska vara skriftligt och ni ska ange vilket beslut som överklagas och vilken ändring ni vill ha.

Överklagandet ska ställas till Förvaltningsrätten i Falun men skickas till Transportstyrelsen, Box 267, 781 23 Borlänge. Överklagandet ska ha kommit till Transportstyrelsen inom tre veckor från det att ni tog del av detta beslut, eller, om ni företräder det allmänna och beslutet överklagas till en förvaltningsrätt eller kammarrätt, inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog överdirektör [REDACTED] enhetschef [REDACTED] tf. enhetschef [REDACTED] sektionschef [REDACTED] [REDACTED] stf. sektionschef [REDACTED] utredarna [REDACTED] och [REDACTED] samt juristen [REDACTED] den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör