

Kapacitetstilldelning på järnvägen –

**samhällesekonomisk effektivitet och
Transportstyrelsens tillsyn**



© Transportstyrelsen

Väg- och järnvägsavdelningen
Enheten för marknadskommunikation och stöd

Rapporten finns tillgänglig på Transportstyrelsens webbplats www.transportstyrelsen.se

Dnr/Beteckning TSJ 2016-5279

Författare Transportstyrelsen
Månad År December 2016

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

Förord

Föreliggande rapport utgör en del av Transportstyrelsens arbete med marktillsyn och marktillsyn av kapacitetstilldelningen på järnvägsområdet. Rapporten utgår från Transportstyrelsens erfarenheter och ett FoU-uppdrag till Statens Väg- och Transportforskningsinstitut (VTI) om samhällsekonomiskt effektiv kapacitetstilldelning.

Förhoppningen är att rapporten skall bidra till kunskapsläget om kapacitetstilldelningen och ge strategiskt stöd till Transportstyrelsens fortsatta arbete med marktillsyn.

Gustav Sjöblom är huvudförfattare till rapporten. Helena Öhman Nikolaisen, Magnus Landström, Nils Enberg och Johan Brandström har också medverkat i framtagandet. Vi riktar ett stort tack till alla som har bidragit med kunskap, inspel och synpunkter.

Borlänge, 22 december 2016

Nils Enberg
Chef sektion marktillsyn

Innehåll

1	INLEDNING	7
1.1	Bakgrund.....	12
1.2	Syfte.....	13
1.3	Avgränsningar och definitioner	14
1.4	Disposition	15
2	KAPACITETSTILLDELNINGSPROCESSEN	16
2.1	Relevant lagstiftning	16
2.1.1	EU-rättslig reglering.....	16
2.1.2	Nationell reglering.....	17
2.2	Trafikverkets process för tilldelning av kapacitet	18
2.2.1	Kapacitetstilldelningens rötter: tidtabellläggning	18
2.2.2	Ramavtal, tågplan, ad-hoc: tidshorisonter i kapacitetstilldelningen	19
2.2.3	Trafikverkets processbild av kapacitetstilldelningen	21
2.2.4	Järnvägsnätsbeskrivningen.....	22
2.2.5	Processen för framtagandet av tågplanen	24
2.2.6	Begränsad kapacitet ger upphov till behov av samordning och tvistlösning	25
2.2.7	Ad-hoc processen – löpande ansökningar om tåglågen	29
2.3	Utfallet av kapacitetstilldelningen.....	29
2.4	Sammanfattande iakttagelser	32
3	ERFARENHETER FRÅN TRANSPORTSTYRELSENS TILLSYN OCH PRÖVNING AV TVIST.....	33
3.1	Transportstyrelsens mandat	33
3.1.1	Transportstyrelsens utformning av marknadstillsynen	34
3.1.2	Rutiner för prövning av tvist.....	35
3.2	Framväxten av en praxis för tillsyn och prövning av tvist som berör kapacitetstilldelningen.....	36
3.2.1	Etablerandet av tillsyn och tvistprövning efter 2004 års järnvägslag	37
3.2.2	Full marknadsöppning i persontrafiken	38
3.2.3	Viktiga erfarenheter och teman	42
3.3	Sammanfattande iakttagelser	44
4	FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN SAMHÄLLSEKONOMISKT EFFEKTIV TILLDELNING AV TÅGLÅGEN	46
4.1	Den svenska modellen för järnvägstrafik: vertikal separering och konkurrens på spåret	46
4.2	Optimeringsproblemet och värderingsproblemet.....	48
4.3	Vad avses med en samhällseffektiv användning av infrastrukturen?....	49

4.4	Efterfrågan på tåglägen	50
4.4.1	Järnvägsföretagens ekonomi	51
4.4.2	Vad kännetecknar efterfrågan på tåglägen?	51
4.4.3	Balansgången mellan trafikering och underhåll	52
4.4.4	Maximera vinst eller samhällsekonomisk nytta?	53
4.5	Sammanfattande iakttagelser	54
5	TÅGPLANEPROCESSENS UTVECKLING	56
5.1	Trafikverkets utvecklingsarbete: Bättre kapacitet	56
5.1.1	Marknadsanpassad planering av kapacitet (MPK) – arbetssätt och IT-verktyg för framtiden.....	57
5.1.2	Successiv planering och successiv tilldelning	58
5.1.3	Prioriteringskriterier för samhällsekonomiskt effektiv tågplanering	59
5.1.4	Utveckling av banarbetsplaneringen	60
5.1.5	Avgifter som styrmedel i kapacitetstilldelningen.....	62
5.2	Sammanfattande iakttagelser	63
6	PLAN FÖR TRANSPORTSTYRELSENS MARKNADSTILLSYN AV KAPACITETSTILLDELNINGEN	65
6.1	Transportstyrelsen föreslår att Trafikverket får avsluta det pågående utvecklingsarbetet innan mer genomgripande förändringar av kapacitetstilldelningsprocessen genomförs	65
6.2	Tidigare erfarenheter, förändringar i omvärlden och behovet av tillsyn	67
6.3	Tillsynsaktiviteter.....	69
6.3.1	Förutsättningar för kapacitetstilldelningen.....	69
6.3.2	Tågplaneprocessen	69
6.3.3	Under gällande tågplan	70
6.4	Transportstyrelsen ska bedriva ett internt arbete för att utveckla formerna för tillsynen av kapacitetstilldelningen	71
6.5	Transportstyrelsen ska fortsätta att bevaka utvecklingen av kapacitetstilldelningen i ett internationellt perspektiv.....	72

Sammanfattning

Bakgrund

I denna rapport ger Transportstyrelsen sin syn på tilldelningen av kapacitet för järnvägstrafik och på sin roll när det gäller tillsyn och prövning av tvist i anslutning till kapacitetstilldelningen. Rapporten fokuserar helt på Trafikverket, som förvaltar den största delen av det statliga järnvägsnätet i Sverige. Rapporten utgår dels från ett FoI-uppdrag som Statens Väg- och Transportforskningsinstitut (VTI) genomfört för Transportstyrelsens räkning, dels från en genomgång av Transportstyrelsens hittillsvarande arbete med tillsyn och prövning av tvist när det gäller kapacitetstilldelningen. Rapporten utmynnar i en strategi för myndighetens fortsatta tillsyn av kapacitetstilldelningen.

Huvudsakliga slutsatser

De viktigaste resultaten av rapporten är

- Trafikverket har en god förmåga att leverera fungerande tågplaner som tillfredsställer de flesta önskemålen från sökande. Trafikverket klarar dock inte av att leva upp till lagkraven i den mån som hade varit möjligt med bättre IT-stöd och arbetssätt och mer resurser.
- Flera brister som Transportstyrelsens föregångare pekade ut för mer än tio år sedan är ännu aktuella. Även om Trafikverket ofta har följt Transportstyrelsens beslut och genomfört mindre ändringar i sitt tillvägagångssätt finns det sammantaget en stor tröghet i Trafikverkets omställning till den marknadsöppning som ägt rum inom järnvägen.
- Underlagsrapporten från VTI pekar på att det är en mycket svår uppgift att använda samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen som huvudprincip för prioritering i konflikter om tåglägen. Det ställer mycket stora krav på optimeringsmetoder och god tillgång till information för att värdera olika ansökningar om tåglägen.
- Transportstyrelsen vill trots detta betona att de förhållanden som pekas ut i kapitel 2 och 3 av denna rapport innebär att det finns en återstående utvecklingspotential i Trafikverkets kapacitetstilldelning. Trafikverket bör därför få slutföra sitt omfattande utvecklingsarbete inom projektet Bättre Kapacitet innan det är dags att överväga en större reform av kapacitetstilldelningen.

- Transportstyrelsens tillsyn av kapacitetstilldelningen ska inriktas på att dels följa upp tidigare beslut, dels fånga upp förändringar i omvärlden. Det senare gäller framför allt att i tillsynen fånga upp implementeringen av Trafikverkets utvecklingsarbete, men även att följa upp ändringar i regelverket på EU-nivå och viktiga förändringar i marknaden.
- Transportstyrelsen listar i det avslutande kapitlet ett antal planerade och möjliga tillsynsaktiviteter och aktiviteter för att utveckla tillsynsarbetet.

Rapportens innehåll och resultat kapitel för kapitel

Kapitel 2 redovisar hur kapacitetstilldelningen går till. Kapitlets två första avsnitt beskriver den EU-rättsliga och nationella regleringen samt Trafikverkets process för kapacitetstilldelning. Avsnitten behandlar särskilt den roll som prioriteringskriterierna spelar för att avgöra konflikter om kapacitetstilldelningen med hänsyn till samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Kapitlets tredje avsnitt är ett referat av ett PM som VTI tagit fram för Transportstyrelsens räkning. Trots att det finns en utbredd uppfattning att det är brist på järnvägskapacitet i Sverige saknas empiriska undersökningar om utfallet av kapacitetstilldelningen som påvisar en sådan brist. Genom att jämföra sökta och beviljade tåglägen kom forskarna – trots undermåliga dataunderlag från Trafikverket – fram till att så mycket som mellan 95 och 98 procent av ansökningarna om tåglägen beviljades. Forskarna betonar dock att det kan finnas en dold efterfrågan genom att sökande bara söker de tåglägen de förväntar sig att få utifrån tidigare erfarenheter.

Transportstyrelsen konstaterar i slutet av kapitel 2 att Trafikverkets kapacitetstilldelning ännu präglas av det historiska arvet från det vertikalt integrerade järnvägsmonopolet. Tågplanearbetet är en i huvudsak manuell process som bygger på tidtabelläggarnas erfarenhet och tysta kunskaper i kombination med visst men begränsat stöd av visualiserings- och optimeringsverktyg med rötter i 1990-talets teknik. Även om tågplaneprocessen till synes ger ett tillfredsställande resultat i form av en fungerande tågplan som de flesta sökande är rimligt nöjda med finns en stor förbättringspotential.

Kapitel 3 går genom Transportstyrelsens erfarenheter från de tillsyner av kapacitetstilldelningen som myndigheten och dess föregångare initierat och de tvister som sökande har hänskjutit till myndigheten. Kapitlet börjar med en genomgång av Transportstyrelsens tillsynsmandat och tillsynsarbetets

organisation och metodik. Kapitlets andra avsnitt presenterar därefter hur en tillsynspraxis har vuxit fram sedan införandet av 2004 års järnvägslag, bildandet av Transportstyrelsens föregångare Järnvägsstyrelsen och den stegvisa marknadsöppningen på järnvägen. Transportstyrelsen konstaterar att myndighetens beslut i tillsyner och prövning av tvist sammantaget har gett ett väsentligt bidrag till tolkningen av regelverket och fått visst genomslag i Trafikverkets arbete, men att det finns en stor tröghet över tid. Flera av de brister som Järnvägsstyrelsen noterade redan 2006 är fortfarande aktuella, t.ex. att järnvägsnätsbeskrivningen inte är tillräckligt tydlig, konsekvent och ändras i alltför hög grad och utan tillräckligt samråd; att prioriteringskriterierna inte medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen; att Trafikverket inte hanterar banarbeten på samma sätt som tilldelningen av tåglägen; att processerna inte lever upp till lagens krav på transparens, analys och dokumentation; samt att styrande avgifter fortfarande inte är prövade. Kapitlet innehåller även viss självkritik, där Transportstyrelsen pekar på att de egna processerna har varit långsamma och bara i begränsad utsträckning förmått Trafikverket att förändras i den utpekade riktningen.

Kapitel 4 handlar om samhällsekonomisk effektiv tilldelning av tåglägen. Det första avsnittet presenterar den svenska vägen till marknadsöppning på järnvägen genom vertikal separering och konkurrens på spåret. Därefter följer ett referat av två av underlagsrapporterna från VTI. Forskarna visar att användningen av samhällsekonomisk effektivitet som huvudkriterium för prioriteringen i kapacitetstilldelningen ställer mycket höga krav på optimeringsmetoder, tillförlitliga indata samt kännedom om lönsamhet och vinster. Forskarna delar upp problemet i två komponenter, dels *optimeringsproblemet* att åstadkomma en tågplan som ger ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande, dels *värderingsproblemet* att få tillgång till tillräckligt bra information för att kunna bedöma värdet hos olika ansökningar om tåglägen. I avsaknaden av en formell modell för samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande ställer VTI-forskarna sedan upp ett antal generella kriterier för vad som kan betraktas som samhällsekonomiskt optimalt. Detta resonemang stärker Transportstyrelsens bild av att dagens process för kapacitetstilldelning inte lever upp till kraven. Inte minst för banunderhåll saknas både tillförlitliga data och en förståelse som möjliggör att bygga upp en modell för att värdera banarbeten på samma sätt som tåglägen.

Kapitel 5 beskriver Trafikverkets pågående arbete med att utveckla kapacitetstilldelningen. Inom ramen för paraplyet Bättre Kapacitet arbetar Trafikverket just nu intensivt med att ta fram nya IT-lösningar och arbetssätt för att möta kraven på en marknadsanpassad kapacitetstilldelningsprocess. Trafikverket håller på att införa en *kapacitetsportal* som ska fungera som

samlad plattform för all kommunikation om användningen av järnvägen mellan Trafikverket, sökande och underhållsentreprenörer. Trafikverket har också tecknat kontrakt om att utveckla ett nytt *marknadsanpassat kapacitetsplaneringsverktyg* med bättre möjligheter att optimera och värdera alternativ. Tidsplanen är att systemen ska driftsättas under hösten 2017, därefter tas i bruk för ad hoc-tilldelningen och från arbetet med Tågplan 2019 användas för alla planering och tilldelning. Systemen ska kopplas till arbetet med de nya systemen ANDA för anläggningsdata och NTL för trafikledning. Vad gäller arbetssätt sätter både Trafikverket och branschen stort hopp till en ny tilldelningsmodell kallad *successiv tilldelning* som skapar mer flexibilitet i tågplanen genom att separera leveransåtagande från produktionsplanering. Utvecklingsarbetet omfattar även *utvecklade prioriteringskriterier, bättre banarbetsplanering och utökad användning av styrande avgifter*. Transportstyrelsen ser positivt på utvecklingsarbetet men menar att det är för tidigt att avgöra om förväntningarna kommer att infrias, särskilt när det gäller Trafikverkets förmåga att i utlovad tid ta fram flexibla systemlösningar, arbetet med prioriteringskriterier, samt banarbetsplaneringen.

Kapitel 6 samlar slutsatserna från de tidigare kapitlen och formulerar en strategi för Transportstyrelsens fortsatta tillsyn av kapacitetstilldelningen. Både underlagsrapporterna från VTI och Transportstyrelsens egna erfarenheter pekar på svårigheterna med att använda samhällsekonomisk effektivitet som prioriteringsprincip. Transportstyrelsen anser dock, till skillnad från bland andra Utredningen om järnvägens organisation, att det är för tidigt att genomföra en större reform av kapacitetstilldelningen, till exempel genom tydligare politiska prioriteringar och/eller en franchiselösning för persontrafiken. Transportstyrelsen menar att den tröghet som har karaktäriserat Trafikverkets utvecklingsarbete gör att det fortfarande finns en ansenlig potential att förbättra kapacitetstilldelningen inom ramen för nuvarande regelverk. Bättre Kapacitet adresserar huvuddelen av de befintliga bristerna och Trafikverket bör få löpa linan ut och slutföra utvecklingsarbetet innan det är dags att överväga en annan modell för kapacitetstilldelningen. Med nya arbetssätt och IT-stöd bör det finnas möjlighet att genomföra kapacitetstilldelningen med större transparens, en högre grad av konkurrensneutralitet och tydligare incitament för marknadens aktörer. Transportstyrelsen vill också peka på att Trafikverkets arbete är framstående i ett internationellt perspektiv och att svenska förhållanden därför är av intresse för hela den europeiska utvecklingen.

Transportstyrelsens fortsatta tillsyn av kapacitetstilldelningen bör dels utgå från tidigare beslut och utpekade brister som fortfarande är aktuella, dels fånga upp viktiga förändringar i omvärlden. Kapitlet innehåller en

uppräknade av tidigare identifierade brister som fortfarande är aktuella för tillsyn. Transportstyrelsen bör samtidigt följa arbetet inom Bättre Kapacitet och genomföra tillsyner i takt med att delar av utvecklingsarbetet implementeras i praktiken, till exempel i närtid servicefönster och successiv tilldelning. Tillsynen bör också fånga upp förändringar i regelverket, inte minst de nya krav som följer av implementeringen av SERA-direktivet i svensk lag under 2015 och eventuella kommande rättsakter från EU. Kapitlet avslutas med en genomgång av planerade konkreta tillsynsaktiviteter och de åtgärder Transportstyrelsen avser att genomföra för att utveckla formerna för tillsynen av kapacitetstilldelningen. Här ingår bland annat uppföljning av tidigare beslut, utveckling av riskbaserad tillsyn och systemtillsyn, bättre samverkan med andra sektioner inom Transportstyrelsen, utveckling av formerna för prövning av tvist, att tydligt överväga skarpare sanktioner vid upprepade förseelser, samt att utveckla och samordna det internationella arbetet med erfarenhetsutbyte och regelgivning.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Transportstyrelsen ansvarar enligt sin instruktion för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn inom transportområdet. I uppdraget ingår rollen som tillsynsmyndighet enligt järnvägslagen (1 kap. 2 § järnvägsförordningen). Tillsynsansvaret berör flera olika aspekter av järnvägssystemet och kan delas in i säkerhetstillsyn och marknadstillsyn. Transportstyrelsen definierar marknadstillsyn som att kontrollera ”om organisation eller person utövar verksamhet enligt krav där kravens direkta syfte är att skapa en effektiv och konkurrensneutral marknad”.¹

En central uppgift för marknadstillsynen är att kontrollera hur infrastrukturförvaltare upplåter järnvägen till de som vill bedriva järnvägstrafik eller banunderhåll. Sverige hör till de länder som har gått längst i separationen av förvaltningen av järnvägsinfrastrukturen och trafikeringen av densamma. Spårkapaciteten är begränsad och räcker inte för att tillgodose alla önskemål om tåglägen. Den som förvaltar infrastrukturen och tilldelar kapacitet styr därmed över en begränsad resurs som är av avgörande betydelse för kapacitetsutnyttjandet och en väl fungerande marknad.

Kapacitetstilldelningen har fått ökad betydelse på senare år av en rad delvis sammanhängande skäl: marknadsöppningen, den ökade trafiken, nya synsätt på hur man hanterar knapphet i järnvägssystemet och ny teknik. Marknadsöppningen har fullbordats genom avregleringen av nationell persontrafik och inträdet av konkurrerande operatörer på samma spår. Den ökande trafiken har gett upphov till trängsel på vissa bandelar. Den trafik som ökat mest är den regionala, samhällsköpta pendlingstrafiken, vilket har gett upphov till nya frågor om avvägningar mellan kommersiell och samhällsköpt trafik. Behovet av ökat banarbete för att svara mot ökad trafikering och eftersatt underhåll av infrastrukturen konkurrerar mer och mer med ansökningarna om tillgång till spåren för att driva järnvägstrafik.

Kapacitetstilldelningen har också fått en ökad betydelse genom förändringar i omvärlden. Traditionellt har det dominerande sättet att svara mot knapphet och ökad efterfrågan eller prognostiserad ökad efterfrågan varit att tillföra ny kapacitet – framför allt i form av helt nya länkar i systemen. På senare tid har arbetet delvis styrts om i riktning mot att påverka efterfrågan och förbättra utnyttjandet av befintlig infrastruktur. Trafikverkets kapacitetsutredning, slutredovisad 2012, landade i rekommendationen att kapaciteten i den svenska infrastrukturen framöver ska ökas genom ökad

¹ Riktlinje för Transportstyrelsens marknadstillsyn och marknadsövervakning inom kollektivtrafik- och järnvägsområdet. TSG 2012-1258, s. 2.

användning att styrmedel för att påverka trafiken, prioritering av drift och underhåll av det befintliga systemet och fokus på trimningsåtgärder som kan göra stor nytta till relativt låg kostnad.² Slutligen ger den digitala teknikens utveckling möjligheter att förbättra kapacitetstilldelningen genom IT-stöd med helt andra möjligheter till optimering och flexibilitet än tidigare.³

Denna utveckling aktualiserar en rad frågor om kapacitetstilldelningen i Sverige och om Transportstyrelsens tillsyn. Det är Trafikverket som förvaltar merparten av det statliga järnvägsnätet i Sverige. Hur fungerar Trafikverkets kapacitetstilldelningsprocess? Lever den upp till lagkraven? Kan den göra prioriteringar som ger ett samhällsekonomiskt effektivt utfall, till exempel mellan olika kategorier av trafik som långväga snabbtåg, samhällsköpt regional persontrafik och godstrafik eller mellan konkurrerande operatörer inom samma marknadssegment? Klarar processen av att göra avvägningar mellan tåglägen för trafikering och Trafikverkets egna behov av tid för arbete med spåren? Är processen tillräckligt tydlig och förutsägbar för att alla inblandade parter ska kunna agera rationellt? Vad innebär egentligen ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande? Vilket utvecklingsarbete behövs för att infrastrukturförvaltare ska kunna möta dessa frågor? Vilken roll kan Transportstyrelsen spela som tillsynsmyndighet?

1.2 Syfte

Transportstyrelsens syfte med denna rapport är dels att bidra till kunskapsläget om kapacitetstilldelning, dels att skapa en tydligare strategi för Transportstyrelsens framtida marknadstillsyn. Rapporten har tillkommit på Transportstyrelsens eget initiativ, men svarar samtidigt mot behov som formulerats av externa parter. Regeringens utredning om järnvägens organisation⁴ har till exempel pekat på att många av de problem inom järnvägssystemet som kräver fortsatt analys och fortsatta åtgärder berör just kapacitetstilldelningen.⁵ I tilläggsdirektivet till utredningen betonade regeringen att det är viktigt att Transportstyrelsen utvecklar sin roll som tillsynsmyndighet i marknadshänseende och i synnerhet arbetet med tillsyn av kapacitetstilldelningsprocessen.⁶

Rapporten bidrar till kunskapsläget genom att belysa kapacitetstilldelningen med utgångspunkt dels i myndighetens erfarenheter från tillsyner och

² Trafikverket, Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050. Trafikverket Rapport 2012:100.

³ Se t.ex. Lars Hultkrantz, "Digital teknik är effektivare än stål och betong", DN Debatt 18 augusti 2016, <http://www.dn.se/debatt/replikor/digital-teknik-effektivare-an-stal-och-betong/>

⁴ Utredningen om järnvägens organisation, kommitténummer N 2013:02, tillsattes i maj 2013.

⁵ SOU 2013:83, s. 227.

⁶ Kommittédirektiv 2014:52. Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02)

prövning av tvist, dels i ett avslutat FoI-uppdrag. Forskare vid Statens Väg- och Transportforskningsinstitut (VTI) har på Transportstyrelsens uppdrag analyserat principiella frågor om allokering av järnvägskapacitet, balansgången mellan trafik och underhåll samt utfallet av Trafikverkets tågplanering i termer av sökta och beviljade tåglägen.⁷ Rapporten ska även i möjligaste mån fånga upp viktiga synpunkter från andra rapporter om och granskningar av kapacitetstilldelningen som forskare och myndigheter har genomfört under de senaste åren.⁸

Rapporten ska även fungera som en övergripande plan för Transportstyrelsen fortsatta tillsyn av kapacitetstilldelningen. Den systematiska genomgången av vunna erfarenheter och av principer för samhällsekonomisk effektivitet ger förutsättningar för en mer sammanhållen och förutsägbar tillsynsverksamhet. Rapporten kompletterar i det avseendet den rapport inklusive tillsynsplan för kvalitetsavgifter som Transportstyrelsen tog fram under 2014 inom ett regeringsuppdrag.⁹

1.3 Avgränsningar och definitioner

Transportstyrelsens marknadstillsyn inom järnvägsområdet omfattar förutom kapacitetstilldelning även avgifter, tjänster och redovisning. Dessa berörs inte i denna rapport (med visst undantag för de avgifter som har direkt koppling till kapacitetstilldelningen).

Kapacitet kan definieras till att omfatta annan användning av infrastrukturen än tåglägen, till exempel uppställningsplatser. Denna rapport behandlar endast tilldelningen av tåglägen.

Rapporten är begränsad till Trafikverkets kapacitetstilldelning. Trafikverket är den dominerande infrastrukturförvaltaren i Sverige. Dessutom utför Trafikverket kapacitetstilldelningen för Arlandabanan och medverkar i kapacitetstilldelningen för Öresundsbrokonsortiet.

Den av Transportstyrelsen beställda VTI-rapporten¹⁰ använder en begreppsapparat som delvis skiljer sig från lagstiftningens. Rapporten talar t.ex. om infrastrukturhållare istället för infrastrukturförvaltare, tidtabellläggning istället för kapacitetstilldelning och tågoperatörer istället för järnvägsföretag. Föreliggande rapport använder genomgående lagstiftningens begreppsapparat.

⁷ Jan-Eric Nilsson et al, Tidtabellläggning. Principer, tumregler och utfall. VTI Rapport 880. 2015.

⁸ Utöver regeringens järnvägsutredning (SOU 2013:83) syftar denna referens på rapporter från Trafikanalys och Statskontoret, ett antal forskningsrapporter från framför allt VTI men även KTH och SICS, samt rapporter från Trafikverket inklusive konsultuppdrag.

⁹ Uppdrag om avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet. Transportstyrelsens tillsyn av kvalitetsavgifter. TSG 2014-1156.

¹⁰ Jan-Eric Nilsson et al, Tidtabellläggning. Principer, tumregler och utfall. VTI Rapport 880. 2015.

Med *tågläge* avser järnvägslagen ”den infrastrukturkapacitet som, enligt vad som anges i en tågplan, får tas i anspråk för att framföra järnvägsfordon, utom arbetsfordon, från en plats till en annan under en viss tidsperiod” (1 kap 4 §). I tågplanarbetet används ett tåglägesbegrepp som definieras av ett tågnummer och en avgångstid men inte en specifik dag. VTI-rapporten väljer att skilja mellan *generella tåglägen* som beskrivs av klockslag för avgångar respektive ankomster till stationer (även mellanstationer) men inte av något datum och *individuella tåglägen* som är kopplat till en given kalenderdag. VTI-rapporten använder begreppet tågläge i första hand för att beskriva individuella tåglägen. Denna rapport använder i första hand begreppet tågläge för att beskriva generella tåglägen.

Sökande är den term som järnvägslagen sedan 2015 använder som samlingsnamn på alla som har rätt att ansöka om infrastrukturföretag. Begreppet sökande innefattar därmed dels järnvägsföretag som själva utför transporten, dels järnvägsföretag eller andra fysiska eller juridiska personer som ansöker om kapacitet för en transport men låter ett annat järnvägsföretag utföra den (lag 2015:360 om ändring i järnvägslagen).

1.4 Disposition

Rapporten har följande disposition:

Kapitel 2 beskriver Trafikverkets nuvarande förfarande för kapacitetstilldelning från järnvägsnätsbeskrivning till fastställd tågplan samt ad hoc-tilldelning av tåglägen inom gällande tågplan. Kapitlet redogör även för resultatet av en VTI-rapport om utfallet av kapacitetstilldelningen.

Kapitel 3 redogör för Transportstyrelsens tillsyn och prövning av tvist och sammanfattar de erfarenheter som myndigheten gjort.

Kapitel 4 sammanfattar resultaten från VTI-rapportens delrapporter om samhällsekonomisk effektivitet och avvägningar mellan trafikering och banarbeten. Rapporten ger en teoretisk och empirisk fördjupning i problemet med att ta fram en optimal tidtabell och värdera sökandens ansökningar och behovet av banarbete.

Kapitel 5 beskriver Trafikverkets pågående utvecklingsarbete för kapacitetstilldelningsprocessen

Kapitel 6 innehåller Transportstyrelsens slutsatser och rekommendationer inför det fortsatta arbetet med tillsyn av kapacitetstilldelningen.

2 Kapacitetstilldelningsprocessen

Detta kapitel beskriver Trafikverkets nuvarande process för tilldelning av tåglägen. Kapitlet fungerar som en bakgrundsbeskrivning till behandlingen av Transportstyrelsens erfarenheter i kapitel 3, den principiella diskussionen om samhällsekonomiskt effektiv tilldelning i kapitel 4 och beskrivningen av Trafikverkets utvecklingsarbete i kapitel 5.

2.1 Relevant lagstiftning

Kapacitetstilldelningen regleras av lagstiftning och andra regler på både EU-nivå och nationellt. Sedan början av 2000-talet är den svenska järnvägslagstiftningen bundet till att överensstämma med det europeiska regelverket. Transportstyrelsen är delaktig i den europeiska regelgivningen genom medverkan i kommissionens kommittéer och rådgivande grupper och genom samverkan med andra regleringsorgan.

2.1.1 EU-rättslig reglering

Den svenska järnvägsmarknaden regleras på EU-nivå huvudsakligen genom det så kallade SERA-direktivet, *direktiv 2012/34/EU om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde*. SERA står för Single European Railway Area och direktivet är en omarbetning av EU:s första järnvägspaket från 2001 som syftar till att förverkliga planen i EU:s vitbok från 2011 om en gemensam inre järnvägsmarknad där europeiska järnvägsföretag kan erbjuda järnvägstransporter utan onödiga, tekniska och administrativa hinder. SERA-direktivet innebär en sammanslagning och förenkling av regelverket i det första järnvägspaketet men förstärker också vissa bestämmelser om konkurrensfrågor, regleringsorganens funktioner och den finansiella strukturen inom järnvägen. Reglerna för kapacitetstilldelning bygger i stor utsträckning på ett tidigare direktiv, *direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg och direktiv*. SERA-direktivets artikel 10 och 11 reglerar villkor för tillträde till järnvägsinfrastruktur respektive begränsning av tillträdesrätten och av rätten att ta upp och lämna av passagerare. Artiklarna 38–54 berör tilldelning av järnvägskapacitet. Artikel 55–57 innehåller regler för regleringsorganet.

SERA-direktivets regelverk är emellertid inte heltäckande utan fördjupas fortlöpande genom EU-kommissionens beslut om delegerade akter och genomförandeakter (som utformas i kommittéförfarande):

- I och med *EU-förordning 913/2010 om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik* etablerades ett antal europeiska godskorridorer (Rail Freight Corridors, RFC). Sverige ingår i ScanMed-korridoren som går från Stockholm/Oslo via Malmö,

Hamburg och Innsbruck till Palermo i Italien. Varje godskorridor har en egen så kallad One-Stop Shop som hanterar tilldelning av de internationella tåglägen som nationella infrastrukturförvaltare enligt förordningen behöver reservera.

- *Genomförandeförordning (EU) 2016/545 om förfaranden och kriterier avseende ramavtal för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet* innebär en fördjupning av SERA-direktivets artikel 42 om ramavtal.
- EU-kommissionen arbetar för närvarande med en delegerad akt om ändring av SERA-direktivets bilaga VII med *regler för tidsplanen för tilldelningsförfarandet*. Utkastet till akt innehåller i skrivande stund ett förslag på att dela upp ansökningarna om kapacitet i två omgångar. Akten kan med andra ord komma att innebära avsevärda förändringar. Parallellt med kommissionens arbete bedriver sammanslutningen för infrastrukturförvaltare RNE ett eget utvecklingsarbete för tidtabeller.
- 2013 presenterade EU-kommissionen ett fjärde järnvägspaket för att fördjupa den inre järnvägsmarknaden. 2015 kom EU-ländernas transport- och infrastrukturministrar överens om ett paket med en teknisk del och en politisk del. Marknadsdelen i fjärde järnvägspaketet kommer att implementeras i svensk lagstiftning under 2017, men innebär inga genomgripande förändringar för kapacitetstilldelningen.

Den ökade regleringen av järnvägsmarknaden på EU-nivå innebär en tyngdpunktsförskjutning från nationell nivå till EU-nivå som ställer stora krav på Transportstyrelsens förmåga att verka internationellt och samverka med andra regleringsorgan.

2.1.2 Nationell reglering

I den nationella lagstiftningen regleras kapacitetstilldelningen ingående i 6 kap. järnvägslagen (2004:519), 5 kap. järnvägsförordningen (2004:526) och i Järnvägsstyrelsens föreskrifter om tillträde till järnvägsinfrastruktur (JvSFS 2005:1). SERA-direktivet införlivades i järnvägslagen i och med lag SFS (2015:360) om ändring i järnvägslagen (2004:519).

I Sverige finns ingen övergripande politisk styrning av vad järnvägsinfrastrukturen skall användas till, till exempel avvägningar mellan gods- och persontrafik eller mellan långväga och regional trafik. Trafikeringen av järnvägen byggs upp med utgångspunkt i de ansökningar om tåglägen som järnvägsföretag och andra sökande lämnar in till den årliga tågplanprocessen. Infrastrukturförvaltare är skyldiga att behandla en ansökan om infrastrukturkapacitet från järnvägsföretag eller annan sökande

och tilldela infrastrukturkapacitet på ett *konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt* (6 kap 1 § järnvägslagen). Infrastrukturförvaltaren ska i möjligaste mån tillgodose ansökningar om tåglägen (6 kap. 9 § järnvägslagen). Järnvägslagen ger vissa möjligheter för infrastrukturförvaltaren att reservera infrastruktur för en särskild typ av trafik, att dela upp tilldelningen i olika marknadssegment och att tilldela fleråriga optioner på kapacitet i form av ramavtal. Ingen av dessa begränsningar tillämpas dock idag i någon större utsträckning av Trafikverket.

Grundtanken med att bygga upp trafikeringen med utgångspunkt i ansökningar är att marknadens efterfrågan på tåglägen ger den bästa indikationen på vad som är ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Eftersom kapaciteten i praktiken understiger efterfrågan på tåglägen för vissa sträckor och tidsperioder behöver infrastrukturförvaltaren emellertid ha ett system för att prioritera mellan inkomna ansökningar. Att utvärdera om dessa prioriteringar är icke-diskriminerande, konkurrensneutrala och samhällsekonomiskt effektiva är en viktig uppgift för Transportstyrelsens marknadstillsyn.

2.2 Trafikverkets process för tilldelning av kapacitet

2.2.1 Kapacitetstilldelningens rötter: tidtabellläggning

Dagens process för kapacitetstilldelning har sina rötter i tidtabellläggningen i det gamla statliga vertikalt integrerade järnvägsmonopolet. I äldre tider planerades tidtabellerna för de så kallade huvudbanorna separat från de regionala och lokala linjerna. Järnvägsstyrelsen – som i den här bemärkelsen betyder Statens Järnvägars centrala förvaltning och inte Transportstyrelsens föregångare – tog fram tidtabeller för huvudbanorna inom ramen för de offentliga trafikförpliktelserna som SJ var ålagda. För de lokala linjerna var det däremot distriktsförvaltningarna som föreslog tidtabeller till järnvägsstyrelsen som i sin tur förde in dem i den offentliga tidtabellen. Från slutet av 1960-talet blev huvudbanorna allt mer normerande för den regionala trafiken, som reducerades till anslutningstrafik.¹¹

När Banverket skildes av från SJ 1988 låg kapacitetstilldelningen fortsatt kvar inom SJ. Först i november 1996 fördes den över till Tågtrafikledningen som var administrativt inordnad i Banverket men hade en självständig ställning i avvägningar mellan behovet av banarbete och trafik. Funktionen tidtabellsplanering låg dock kvar som en stabsfunktion hos SJ genom nästan hela millenniet. Det var under denna sista tid som SJ tog fram det IT-stöd för tågplanen som används än idag, TrainPlan. Under hösten 1999 flyttade

¹¹ Lena Andersson Skog,

tidtabellläggningen till Tågtrafikledningen i och med implementeringen av ett nytt regelverk baserat på direktivet 95/19/EG. Nu tillkom de skrivningar om att tilldelningen ”ska ske på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt” som senare överfördes till 2004 års järnvägslag (4 § lag (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet). 1997 års lag medgav grandfathering, d.v.s. att ge prioritet till järnvägsföretag som tilldelats ett tågläge under föregående tilldelningsperiod. Med 2004 års järnvägslag försvann möjligheterna till grandfathering och möjligheterna att ge företräde till upphandlad trafik över kommersiell trafik. Infrastrukturförvaltaren skulle nu istället lösa konkurrerande anspråk genom prioriteringskriterier eller avgifter som ger ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande.

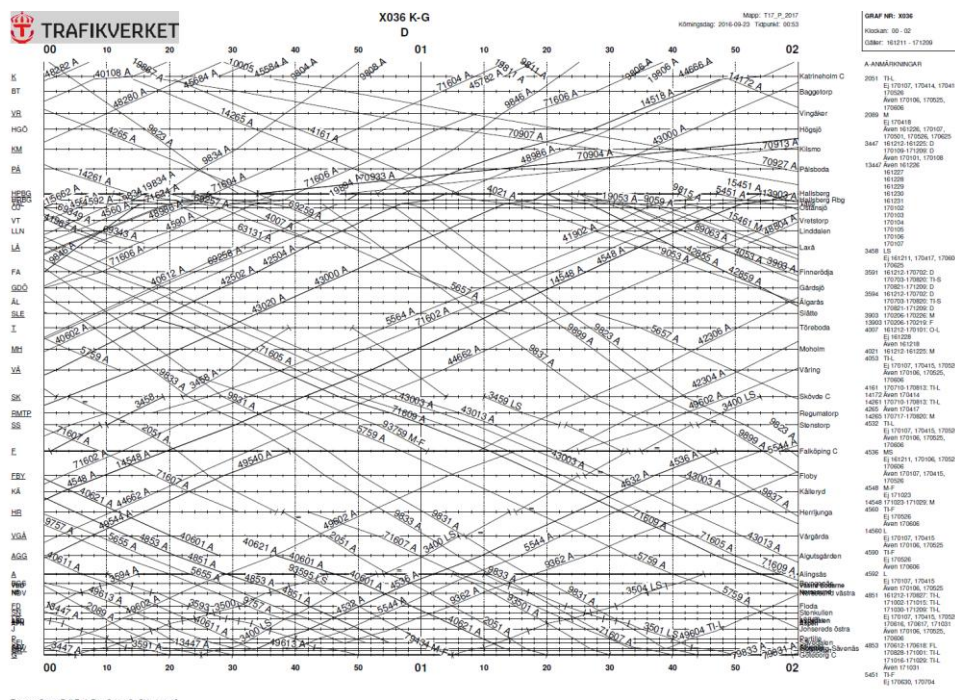
Banverket/Trafikverket har därefter utvecklat processen för kapacitetstilldelning och gradvis infört element som gör kapacitetstilldelningen mer transparent och marknadsmässig. Trafikverkets nuvarande ansträngningar att fokusera på kundorientering, åtagande och leverans bör ändå ses i ljuset av att det är mindre än två decennier sedan som en ledande operatör gjorde prioriteringar och genomförde den praktiska tidtabellläggningen.

2.2.2 Ramavtal, tågplan, ad hoc: tidshorisonter i kapacitetstilldelningen

Ett av kapacitetstilldelningens dilemman är avvägningen mellan behovet av långsiktig planering som möjliggör långsiktiga trafikupplägg och den flexibilitet som krävs för att framför allt godstrafiken ska kunna anpassa sig till marknadens villkor.

Den europeiska och svenska lagstiftningen bygger på att huvuddelen av kapaciteten tilldelas i en ettårig tågplan samt att resterande kapacitet är tillgänglig för löpande så kallade ad hoc-ansökningar. Den centrala processen i kapacitetstilldelningen är framtagandet och fastställandet av den *tågplan* som definierar hur infrastrukturen ska användas under ett år. Alla infrastrukturförvaltare ska upprätta en årlig tågplan som innehåller uppgifter om tilldelade tåglägen och reserverad kapacitet för andra ändamål (5 kap. 3 § järnvägsförordningen, 35 § JvSFS 2005:1). Tågplanen består av en uppsättning grafiska tidtabeller som åskådliggör tilldelade tåglägen.

Figur 1: Exempel på grafisk tidtabell ur Tågplan 2017



Möjligheten till längre planeringshorisont har länge varit ett stort diskussionsämne. Den europeiska och svenska lagstiftningen ger möjlighet för infrastrukturförvaltare att teckna *ramavtal* för kapacitet som sträcker sig över längre tidsperioder (artikel 42 SERA-direktivet, 6 kap. 21 § järnvägslagen). Många aktörer menar att den ettåriga planeringen är arbetskrävande och skapar problem i förhållande till avskrivningsperioden för investeringar i rullande materiel eller att vara tydligt mot resenärer genom styva tidtabeller. Trafikverket har utrett ramavtal vid flera tillfällen men inte hittat en modell som tillfredsställer branschens krav på att balansera behovet av att ge långsiktiga garantier till den som tecknar ramavtal med behovet av flexibilitet för sökande med kortare planeringshorisonter. Trafikverket har därför hittills inte använt sig av ramavtal.

Även om tågplanen är årlig sträcker sig framtagandet i praktiken över en längre period. Järnvägsnätbeskrivningen ska offentliggöras senast fyra månader innan sista ansökningsdatum för infrastrukturkapacitet, d.v.s. ungefär ett år innan tågplanen träder i kraft. (5 kap. 2 § järnvägsförordningen). Samtalen mellan infrastrukturförvaltare och sökande sträcker sig dock över längre perioder – under 2016 har Trafikverket fört in en femårig dialog i beskrivningen av tågplaneprocessen.

I vilken mån den ettåriga tågplanen verkligen är ettårig är en omdiskuterad fråga. Grandfather rights, det vill säga företräde i tilldelningen för den som

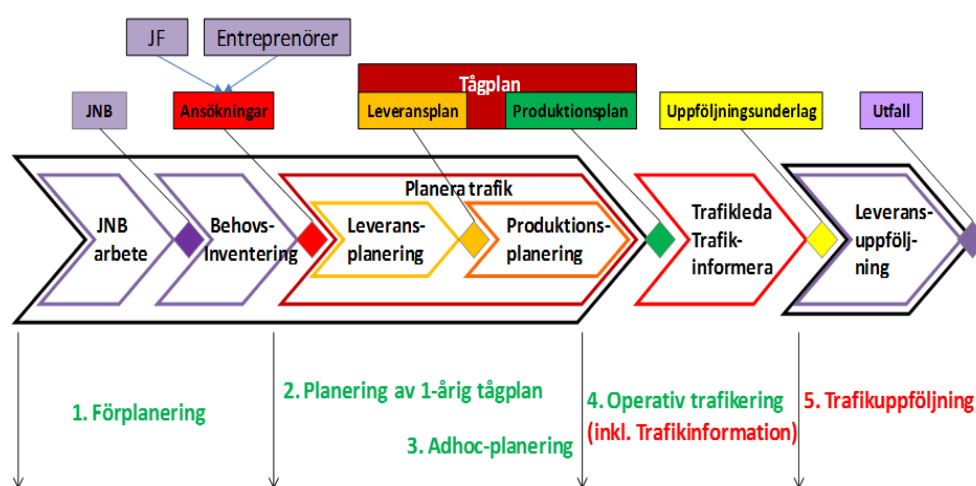
har haft ett tågläge i en tidigare tågplan, är förbjudet enligt järnvägslagen. Trafikverket hävdar bestämt att varje tågplan utgår från ett blankt papper och att det är de inkomna ansökningarna som är grunden till tågplanen. Samtidigt är det mycket som tyder på att planeringen av tågplanen i praktiken går till så att Trafikverket passar in den nytillkomna trafiken för att inte störa de samband som visat sig fungera i tidigare tågplaner.¹²

I en rapport beställd av Trafikverket menar konsultföretagen WSP och SWECO att ”det finns mekanismer i den årliga fördelningen av tåglägen som medför att en järnvägsaktörs tågläge ärvs från ett år till ett annat år”.¹³ Konsulterna menar att till dessa mekanismer hör att järnvägsföretagen kan använda årets tåglägesfördelning som en mall för ansökningarna till tåglägen i nästa tågplan, mekanismer kopplade till de samhällsekonomiska värderingarna som används i prioriteringskategorierna, den starka ställningen för styva tidtabeller i regionaltrafiken och medfinansieringsavtal som visserligen inte ger formellt företräde men i praktiken ger sökande starka anspråk.

2.2.3 Trafikverkets processbild av kapacitetstilldelningen

Figur 2 nedan redovisar Trafikverkets processbild av kapacitetstilldelningen. Trafikledningen och trafikuppföljningen i steg 4 och 5 är operativa skeden och har hittills inte varit föremål för Transportstyrelsens marknadstillsyn).

Figur 2. Trafikverkets processbild av trafikplanering inklusive kapacitetstilldelning



¹² Se t.ex. Trafikanalys PM 2016:10, Tåglägen, gods och trängsel på spåren, s. 14.

¹³ Kapacitetstilldelning och prioriteringar i tågplaneprocessen. Problem, möjligheter och förslag till förbättringar. Trafikverket, 2015, s. 31.

Källa: Trafikverket

Trafikverket kallar det första steget för *förplanering*. Där definierar Trafikverket de förutsättningar och riktlinjer som ska gälla vid ansökan om och tilldelning av tåglägen och utförande av trafik. Det viktigaste momentet i förplaneringen är framtagandet av en järnvägsnätsbeskrivning (JNB).

2.2.4 Järnvägsnätsbeskrivningen

Enligt 6 kap. 5 § järnvägslagen ska infrastrukturförvaltaren upprätta en *järnvägsnätsbeskrivning* med uppgifter om tillgänglig infrastruktur, information om villkoren för tillträde och utnyttjande av infrastrukturen och kriterier för fördelningen av kapacitet. För att underlätta för trafikutövare som bedriver gränsöverskridande trafik är strukturen för järnvägsnätsbeskrivningarna harmoniserade på Europeanivå genom direktiv 2001/14/EG. Järnvägsnätsbeskrivningen ska klargöra alla premisser som behövs för att kunna söka kapacitet och regleras i detalj i järnvägsförordningen (2004:529) och Järnvägsstyrelsens föreskrift JvSFS 2005:1.

Järnvägsnätsbeskrivningen uppdateras och publiceras i december varje år, ett år innan tågplanen träder i kraft. I JNB presenterar Trafikverket information om infrastrukturen, planerade större banarbeten och samtliga andra kända förhållanden som påverkar förutsättningarna för trafikeringen. JNB innehåller även instruktioner för ansökan och de prioriteringskriterier som används för att lösa konflikter mellan tåglägen. Avsikten med järnvägsnätsbeskrivningen är att ge ett så transparent och tydligt underlag som möjligt för den som ansöker om kapacitet.

En viktig uppgift för järnvägsnätsbeskrivningen är att redovisa planerade banarbeten på infrastrukturen som medför kapacitetsinskränkningar (5 § c JvSFS 2005:1). Trafikverket delar in banarbetsplaneringen i dels *planerade större banarbeten (PSB)*, dels övriga banarbeten. Planerade större banarbeten motsvaras av stora arbetsinsatser med stor påverkan på trafiken och lång planeringshorisont och innebär i regel att banan är helt avstängd under ett dygn eller mer. PSB planeras i samråd med järnvägsföretagen och publiceras som en bilaga till järnvägsnätsbeskrivningen för att sökande ska undvika att söka tåglägen i konflikt med PSB.

Övriga banarbeten hanteras inom ramen för kapacitetstilldelningen där de vägs emot sökandes önskemål om tåglägen för trafikering. Banarbetsplaneringen i dess helhet presenteras i en *banarbetsplan (BAP)* som infrastrukturförvaltaren tar fram och fastställer parallellt med tågplanen

och med samma tidsfrister. Omfattningen av banarbetena uppgår för 2016 till cirka 20 PSB, 2000 banarbeten som planeras i BAP och ca 18 000 banarbeten som planeras med kort varsel.

Från och med 2016 innehåller Trafikverkets JNB *servicefönster*, eller förplanerade tider för generellt banunderhåll. Servicefönstrena anger arbetspassens längd, frekvens och ungefärliga placering på dygnet (dag- eller nattetid). Syftet med servicefönstren är att göra alla sökande uppmärksamma på det behov av underhållstider inom respektive geografiskt område som Trafikverket ser och som förväntas behöva beredas plats i den fastställda tågplanen – utan att insatserna specificeras i detalj.¹⁴

För att hantera känd kapacitetsbrist i vissa områden har Trafikverket utformat så kallade *trångsektorsplaner* för vissa sträckor och tider i Stockholms-, Göteborgs- och Skåne-regionen. Trångsektorsplanerna infördes i JNB 2009 som en av flera åtgärder för att hantera överbelastningar och få en effektiv användning av infrastrukturen.¹⁵ Trångsektorsplaner tas fram i samverkan med järnvägsföretagen och anger strukturen för trafik, minsta avstånd mellan tåg för olika avsnitt, samt antalet tillgängliga tåglägeskanaler.

Tilldelningen av kapacitet inom Sverige påverkas också av behovet av *tåglägen för internationell tågtrafik*. SERA-direktivet innehåller krav på internationell samordning av kapacitetstilldelningen (art. 40). Dessa krav är även införda i järnvägslagen sedan 2015 (6 kap. 4 §). För godskorridorerna finns både ett detaljerat regelverk i form av förordning (EU) nr 913/2010 om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik (godskorridorförordningen) och en separat organisation. Sverige är del i den internationella godskorridoren ScanMed RFC som togs i drift 2015 och löper från Stockholm/Oslo via Malmö genom Danmark, Tyskland och Österrike till Palermo i Italien. Infrastrukturförvaltarna längs korridoren är förbundna att i den nationella tågplanen reservera förplanerade tåglägen (Prearranged Paths, PaPs) för internationell godstrafik. Dessa tåglägen tas fram av infrastrukturförvaltarna i samråd med godskorridorernas organisation på grundval av en bedömning av marknadens efterfrågan. Dessa tåglägen ansöks och tilldelas direkt hos godskorridorernas kapacitetstilldelningsfunktion som omfattar samtliga länder.

Internationell persontrafik och internationell godstrafik utanför korridorerna koordineras mellan länder som har gränsöverskridande trafik. För Sverige innebär det Malmbanan/Ofotenbanan, gränsbanorna till södra Norge, Haparandabanan samt Öresundstrafiken.

¹⁴ Trafikverket, Järnvägsnätsbeskrivning 2017, Bilaga 4 D Kapacitetsförutsättningar, s. 2

¹⁵ Med T11 tillkom trångsektorsplan för Göteborgsområdet och med T13 för Skåne.

Järnvägsnätsbeskrivningen ska innehålla uppgifter om hur infrastrukturförvaltaren hanterar ansökningar om tåglägen som står i konflikt med varandra. Eftersom denna aspekt av kapacitetstilldelningen är central behandlas den ingående nedan i avsnitt 2.1.5

2.2.5 Processen för framtagandet av tågplanen

När järnvägsnätsbeskrivningen är fastställd kan arbetet med den kommande tågplanen börja.¹⁶ I januari och februari bjuder Trafikverket in järnvägsföretag och andra sökande till så kallad tidig dialog för att presentera förutsättningarna inför tågplanen och ta emot synpunkter. I samband med den tidiga dialogen gör verket en preliminär bedömning av hur många tåg som kommer att rymmas på de sträckor där man förväntar sig att kapaciteten inte kommer att vara tillräcklig för att tillgodose alla trafikeringsönskemål. Efter den tidiga dialogen har järnvägsföretag och andra sökande (inklusive Trafikverket för sin egen planering) fram till mitten av april på sig att ställa samman ansökningar om tåglägen och tider för banarbeten.

För Tågplan 2017 har Trafikverket tagit emot ca 7700 ansökningar om generella tåglägen och 1 800 ansökningar om banarbeten, vilket motsvarar omkring 1,5 miljoner individuella tåg och 20 000 banarbetstillfällen. Antalet sökande har varierat mellan 43 och 48 de sista fem åren, varav cirka två tredjedelar bedriver kommersiell person- eller godstrafik.

När ansökningarna har kommit in påbörjar Trafikverket arbetet med att sammanställa alla önskemål till en fungerande tågplan. Tågplanen framställs manuellt med hjälp av tidtabellssystemet Trainplan och stöd av simuleringsprogrammet RailSys (även om detta snart kommer att ändras, se nedan kapitel 5). TrainPlan utvecklades av SJ i mitten av 1990-talet och har stora begränsningar. Det är en sorts ritprogram där tågläge för tågläge hanteras manuellt och passar varken in i Trafikverkets arkitektur eller för en avreglerad marknad. Det ger få möjligheter att testa och konsekvensbedöma alternativa lösningar och en helhetsbild som framträder först när arbetet med tågplanen har kommit så långt att större ändringar är svåra att genomföra.

För många bandelar och tidpunkter är ansökningarna om tåglägen fler än vad infrastrukturen medger. Trafikverket försöker då jämka önskemålen genom att anpassa avgångstider och uppehållstider eller exkludera tåg ur tågplanen. Innan samråden i juni publicerar Trafikverket ett första utkast till tågplan. I början av juli publicerar Trafikverket sedan ett förslag till tågplan. Därefter har marknadens aktörer fram till början av augusti på sig att lämna sina synpunkter innan ytterligare samrådsmöten tar vid. Innan tågplanen

¹⁶ Denna beskrivning skiljer sig lite grann från Trafikverkets figur ovan, där allt arbete som föregår ansökningarna om tåglägen räknas till förplaneringen.

fastställs i slutet av september pågår ett intensivt arbete med tvistlösning och prioritering för att hantera kvarstående konflikter. Denna process beskrivs närmare nedan.

Det är med andra ord en lång och arbetskrävande process som kräver att sökande anger sin efterfrågan om tåglägen långt innan tidtabellen träder i kraft, men får besked mindre än tre månader innan trafikstart.

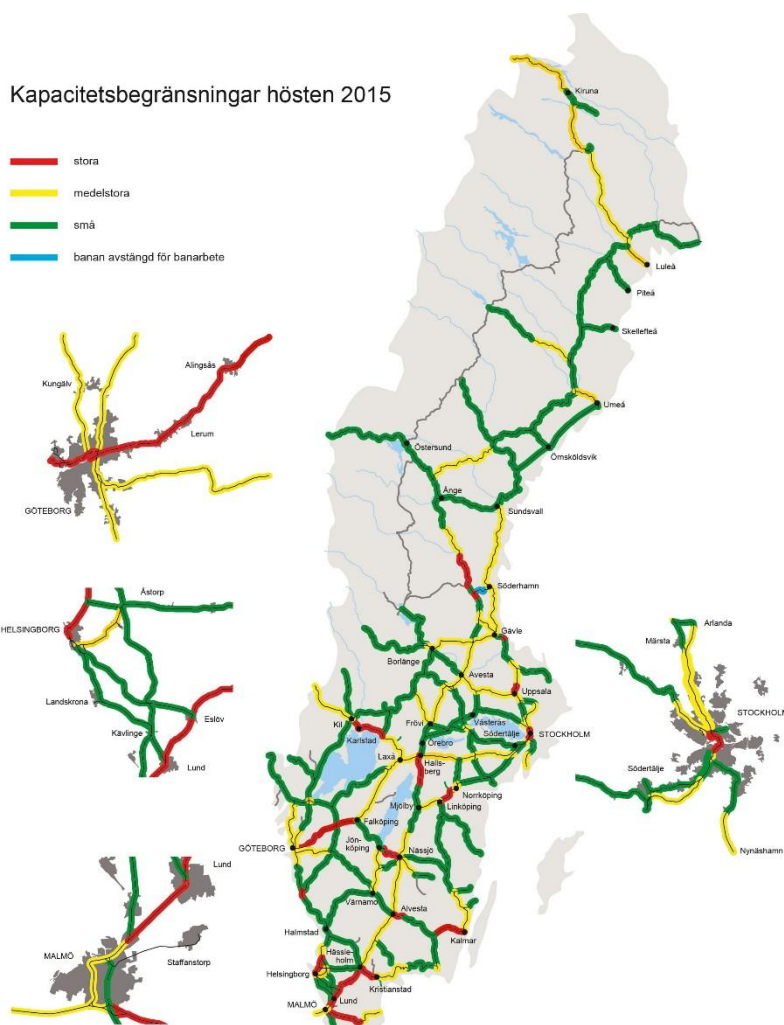
2.2.6 Begränsad kapacitet ger upphov till behov av samordning och tvistlösning

Varje sträcka i ett järnvägsnät har per definition en begränsad kapacitet, d.v.s. ett övre tak för antalet tågrörelser under ett bestämt tidsintervall. Kapaciteten begränsas av hur många tåg som kan framföras på ett avsnitt utan att orsaka olyckor eller förseningar. Kapaciteten för varje sträcka beror på infrastrukturens egenskaper, till exempel om sträckan består av enkel-, dubbel- eller fyrspar, för vilken hastighet sträckan är dimensionerad, signalsystemet med mera. Kapaciteten påverkas också av egenskaperna hos de fordon som trafikerar infrastrukturen, till exempel hastighet, acceleration, bromsförmåga och tåglängd. Dessutom minskar den faktiska kapaciteten om tåg av olika typer blandas på samma bana, t.ex. persontåg och godståg men också om snabba fjärrtåg blandas med regionaltåg med tätare stopp och lägre hastighet. Om tåg med högre hastighet behöver passera långsammare tåg beror kapaciteten på tillgången till mötesplatser och förbigångsspår.¹⁷

De senaste årens trafikökning och ett ökat behov av banarbeten har lett till en situation där delar av det svenska järnvägsnätet har kapacitetsbegränsningar. Figur 3 nedan redovisar hur kapacitetssituationen och kapacitetsutnyttjandet på järnvägen ser ut. Allvarliga kapacitetsbegränsningar finns i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Motsvarande gäller för delar av Södra stambanan, Västra stambanan, Norra stambanan, Värmlandsbanan, Ostkustbanan, Kust till kustbanan, Ystadsbanan samt Godsstråket genom Bergslagen söder om Hallsberg. Samtidigt hade så mycket som 151 av 248 linjedelar lågt kapacitetsutnyttjande under 2015. Kapacitetsutnyttjande varierar med andra ord mycket mellan olika bandelar.

Figur 3

¹⁷ SOU 2013:83, s. 181. TSJ 2014-1653 Marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg



Källa: Trafikverket

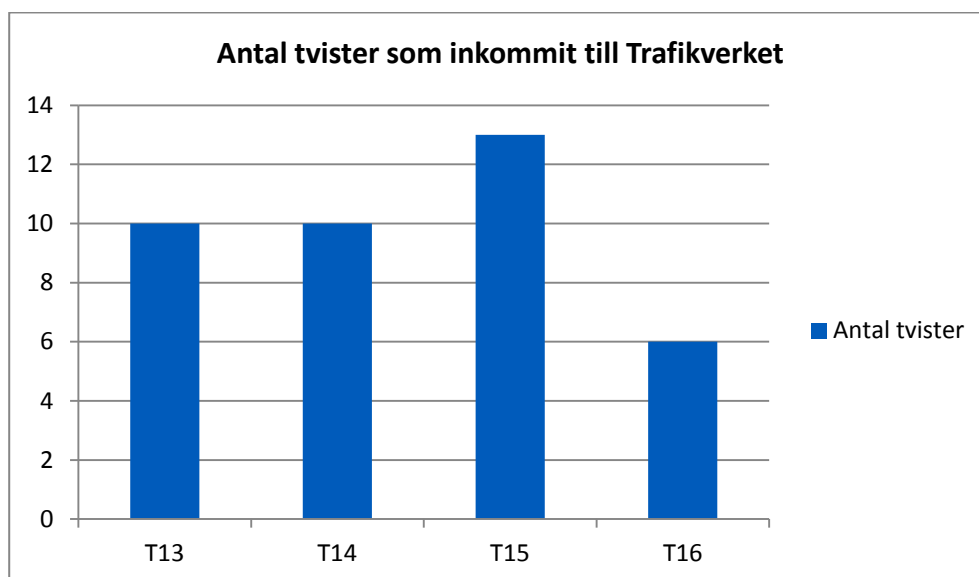
En konsekvens av kapacitetsbristen är att Trafikverket inte har möjligt att tillgodose alla sökandes önskemål om tåglägen. Trafikverket måste därmed prioritera mellan ansökningarna – både mellan ansökningar som gäller banarbeten och trafik, mellan olika marknadssegment av järnvägstrafiken och mellan företag inom samma marknadssegment.

Järnvägslagen föreskriver att infrastrukturförvaltaren i ett första skede ska använda *samordning* av ansökningarna för att lösa eventuella intressekonflikter (6 kap. 3 § 10 §). Det innebär både att ansvaret för samordningen delegeras till berörda parter och att Trafikverket jämkar önskemål genom att ändra på avgångstider, gångtider och uppehållstider eller stryker tåg helt och hållet.

Sökande som inte är nöjda med resultatet av samordningen kan begära *tvistlösning* hos Trafikverket enligt 6 kap. 12 § järnvägslagen. Den sökande ska då inkomma med en beskrivning av intressekonflikten, en konsekvensbeskrivning för den egna produktionen och en motivering till varför de lösningar som föreslagits i samordningen inte accepterats. Sökande har även möjlighet att föreslå alternativa lösningar. Efter begärd tvistlösning kallar Trafikverket till tvistlösningsråd där verket redovisar sitt beslut om tilldelning, vilka alternativ som valts bort, samt grunderna till beslutet.¹⁸

Figur 4 nedan redovisar antalet inkomna tvister till Trafikverket under de senaste åren.

Figur 4



Källa: Trafikverket

Om inte heller tvistlösningen kan lösa intressekonflikten ska infrastrukturförvaltaren förklara den aktuella delen av infrastrukturen för *överbelastad* och ange för vilka tider överbelastningen gäller (6 kap. 13 § järnvägslagen). I ett sådant läge måste infrastrukturförvaltaren ensidigt avgöra tilldelningen. Infrastrukturförvaltaren ska då även göra en *kapacitetsanalys* och en *kapacitetsförstärkningsplan* (6 kap. 6 § järnvägslagen). Dessa dokument ska tas fram efter samråd med berörda sökande, offentliggöras och inlämnas till Transportstyrelsen senast sex månader efter att infrastrukturen förklarats överbelastad (5 kap. 8 § järnvägsförordningen, §§ 39–41 JvSFS 2005:1).

¹⁸ Trafikverket, Järnvägsnätsbeskrivning 2017, s. 56.

Lagstiftningen anger två möjligheter för infrastrukturförvaltare att hantera situationer där inte intressekonflikter kan lösas genom samråd. Den första är att ta ut *avgifter*. Trafikverket har övervägt att genomföra auktioner för att lösa tvister, men strök denna möjlighet i ett sent skede i arbetet med Tågplan 2015. Den andra möjligheten är att tilldela kapacitet i enlighet med de *prioriteringskriterier* som anges i järnvägsnätsbeskrivningen (6 kap. 14–15 §§). Huvudkriteriet för prioritering ska vara *samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen* (6 kap. 3 § järnvägslagen). Dessutom skall betydelsen av snabba godstransporter särskilt beaktas (5 kap. 1 § järnvägsförordningen). Av järnvägsnätsbeskrivningen ska framgå hur prioriteringskriterierna rangordnas (17 § JvSFS 2005:1).

Trafikverkets prioriteringskriterier och beräkningsmodell framgår av bilaga till JNB kapitel 4. Utgångspunkten är att varje avsteg från önskemålen innebär en samhällsekonomisk kostnad. Den sökande förväntas vara den som känner marknaden bäst och därför ger den bästa representationen av efterfrågan på tåglägen. Grundprincipen för prioriteringen är att välja den lösning på en konflikt som ger den största samhällsekonomiska nyttan. Prioriteringskriterierna bygger på en rad förenklingar och schabloner och utgår från operatörernas egen klassning av tågen i olika prioriteringskategorier enligt en uppsättning identifieringsvillkor. Trafikverket genomför sedan en beräkning av den samhällsekonomiska kostnaden med hjälp av kostnadsparametrar för tåglägen, associationer (tidsmässiga samband mellan tåglägen) och banarbeten. Ingångsvärdena till beräkningarna hämtas från de värden som används i investeringsplaneringen och tas fram av den så kallade ASEK-gruppen. Trafikverket summerar de olika kostnadsposterna (t.ex. kostnader för förskjuten avgång eller ankomst, brutna associationer eller exkluderade tåglägen) och tilldelar tågläget enligt den lösning som ger den minsta totala samhällsekonomiska kostnaden och resulterar i giltiga tåglägen. På grund av begränsningarna i IT-verktygen har arbetet ett stort manuellt inslag och ger bara möjlighet att jämföra två alternativa tåglägen, däremot inte att jämföra effektiviteten hos en hel tågplan eller en del av en tågplan.

Prioriteringsproblemet gäller emellertid inte bara konflikter mellan konkurrerande tåglägen utan också konflikter mellan ansökningar om tåglägen och Trafikverkets önskemål om tillträde till banan för banarbeten. Även dessa konflikter måste hanteras med prioriteringskriterier. Dessa konflikter har på senare år ökat i betydelse. Hanteringen försvåras av att Trafikverket medverkar både i egenskap av den som tilldelar kapaciteten och i egenskap av den som gör anspråk på tid för banarbeten. Detta ställer extra höga krav på förmågan att göra välgrundade avvägningar. Denna problematik beskrivs närmare nedan i kapitel 4.

Efter att prioriteringsprocessen är avslutad i september publicerar Trafikverket den slutgiltiga tågplanen för det kommande tågplaneåret som inleds i mitten av december. Tågplanen kan inte överklagas eller ändras efter fastställandet. Däremot kan sökande hänskjuta tvister till Transportstyrelsen (se nedan avsnitt 3.3).

2.2.7 Ad-hoc processen – löpande ansökningar om tåglägen

Utöver den årliga tågplaneprocessen finns möjlighet för sökande att löpande ansöka om tåglägen inom en redan fastställd tågplan, så kallad ad hoc-ansökning (6 kap 16 § järnvägslagen). Sökande kan ansöka om ad hoc-lägen från och med att ansökningarna till den ordinarie tågplanen är avslutade i april, men i praktiken börjar ad hoc-tilldelningen efter fastställandet av tågplanen i september. Ad hoc-tilldelningen använder sig inte av prioriteringskriterier utan av principen först-till-kvarn. Tilldelningen använder den restkapacitet som finns i systemet. Restkapaciteten består av den reservkapacitet som infrastrukturförvaltare ska planera enligt 6 kap. 3 och 9 §§ järnvägslagen, av den kapacitet som ingen ansökt om, samt av återlämnade tåglägen eller banarbetstider. Infrastrukturförvaltare är skyldiga att lämna svar på ansökningar om ad hoc-tåglägen ”snarast och inom fem arbetsdagar” (6 kap. 16 § järnvägslagen). Ad hoc-tåglägena är betydligt färre än de ordinarie tåglägena i tågplanen, framför allt individuella tåglägen eftersom ad hoc-ansökningar oftast gäller för begränsade tidsperioder. Samtidigt har ansökningarna om ad hoc-tåglägen enligt Trafikverket ökat kraftigt, från cirka 500 ansökningar per månad 2007 till cirka 5000 ansökningar per månad under 2014. Även de underhållsentreprenörer som utför banarbeten använder ad hoc-processen, för förflyttning av arbetsfordon.

Regelverket medger att en infrastrukturförvaltare tilldelar kapacitet åt banarbeten av akut karaktär, även om denna kapacitet tidigare tilldelats någon annan sökande i fastställd tågplan eller ad hoc.

2.3 Utfallet av kapacitetstilldelningen

Trots att många uppfattar det som en självklarhet att det finns brist på järnvägskapacitet i Sverige är den samlade kunskapen om utfallet av kapacitetstilldelningen dåligt känd.¹⁹ Transportstyrelsen gav därför i början av 2014 i uppdrag till Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) att bedöma om det finns en *dold efterfrågan* som inte kommer till uttryck i

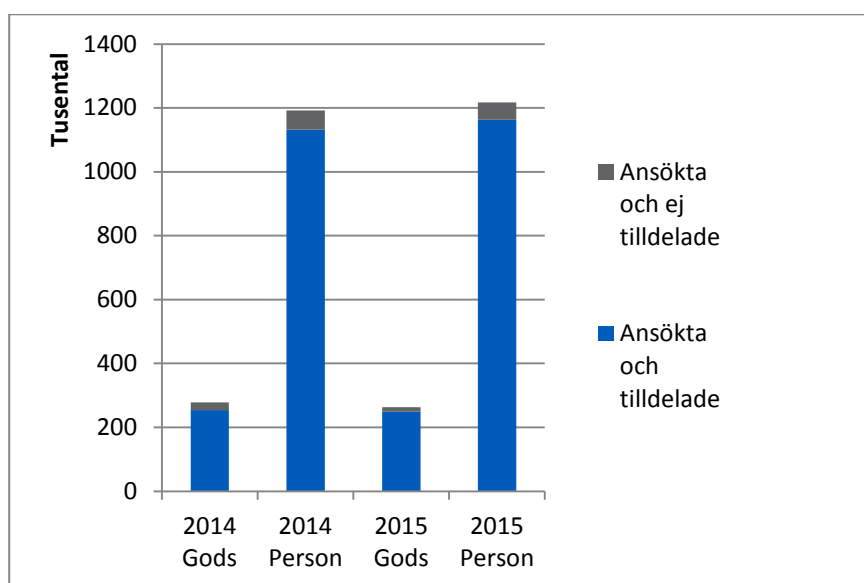
¹⁹ VTI Notat 3–2016, s. 12. VTI-forskarna påpekar också att knapphet på järnväg generellt är mindre studerad än på väg. VTI Rapport 832, s. 14.

kapacitetstilldelningen.²⁰ För VTI är detta uppdrag en del i ett större arbete för att få en bättre förståelse av trängsel, kapacitet, förseningar och marginalkostnader genom att analysera de data om tågrörelser som genereras i Trafikverkets system.²¹

Den av Transportstyrelsen beställda rapporten undersöker dold efterfrågan genom att analysera skillnaden mellan sökta och beviljade tåglägen i tågplanerna för 2014 och 2015. Skillnaden mellan sökta och beviljade tåglägen är en indikator på i vilken grad kapacitetstilldelningen lyckas leverera tåglägen i förhållande till önskemål både på aggregerad nivå och på operatörsnivå.

De ansökta och beviljade ordinarie tåglägena i Tågplan 2014 och 2015 redovisas nedan i Figur 5.

Figur 5.



Källa: VTI

Totalt omfattade ansökningarna 14,8 miljoner ansökningar om individuella tåglägen. Av dessa gällde ca 82 procent persontrafik och ca 18 procent godstrafik. VTI konstaterar att omkring 95 procent av de sökta tåglägena också beviljades, med en något lägre siffra för godstrafiken. Dessutom fann VTI i sitt material motsvarande 3 procentenheter tåglägen som inte direkt motsvarades av ett sökt tågläge. Beroende på i vilken grad dessa matchar

²⁰ Roger Pyddoke & Rune Karlsson, ”Sökta och beviljade tåglägen i Trafikverkets tågplanering”, s. 57–84 i VTI rapport 880.

²¹ VTI Rapport 832, s. 14.

sökta men inte beviljade tåglägen är den totala andelen beviljade tåglägen alltså mellan 95 % och 98 % av alla sökta tåglägen.²² I en uppföljande rapport beställd av Trafikanalys konstaterar VTI för tågplanerna 2014–2016 att ”både gods- och persontågsföretag i antal får ungefär så många tåglägen som de ansökt om” men att vissa godsföretag nekats en hög andel av sina ursprungliga ansökningar och istället fått tåglägen i samordningen eller i ad hoc-tilldelningen.²³ VTI-forskarna sammanfattar läget som att ”de flesta järnvägsföretagen verkar få nästan all den kapacitet de önskar och att de verkar vara rimligt nöjda med det”.²⁴ De konstaterar dock också att tågplanprocessen präglas av att operatörerna inte ansöker om alla tåglägen de önskar. Sökta tåglägen ska därmed inte tolkas som total efterfrågan utan som ”ett jämkat önskemål om vilka tåglägen man är mest angelägen om att få, givet en bild av vad man kan få”. VTI-forskarna menar att ansökningarna formas både av tidigare års tågplaner och av de förväntningar om vad som är realistiskt som skapas i den tidiga dialogen som föregår formell ansökan.²⁵ Dessutom förekommer det enligt forskarna sannolikt strategiska överväganden som att operatörer söker tåglägen för att motverka konkurrerande operatörer.

Den av Transportstyrelsen beställda rapporten finner inga stora variationer mellan sökande i hur stor andel av tåglägen de fått beviljade, men konstaterar att några operatörer som sökt få tåglägen har fått en högre procentuell tilldelning. Undersökningen visar också att så mycket som 5 procent av alla tåglägen för persontåg och 32 procent för godståg inte utnyttjades. De ansökta ad hoc-lägena uppgick till 1,3 % av de totala ansökta tåglägena för persontrafik och 8 % för godstrafik. Eftersom dessa siffror understiger de inte utnyttjade eller återlämnade reguljära tåglägen indikerar detta att det finns en outnyttjad kapacitet. VTI-forskarna konstaterar dock att data är för dåliga för att detta ska betraktas som säkert.

Rapporten analyserar även förskjutningar (ruckningar) av avgångstid, körtid och ankomsttid jämfört med ansökan. Resultatet är en anmärkningsvärd spridning i ruckningstider mellan operatörerna, med betydligt högre ruckningstider för godstågsoperatörer än persontågsoperatörer. Den genomsnittliga ruckningen i avgångstid är 4,2 minuter för persontåglägen och 32,8 minuter för godståglägen. För ankomsttider är den genomsnittliga ruckningen 14 minuter för persontåglägen och 4 timmar och 8 minuter för godståglägen. Rapporten innehåller dock ingen analys av hur resultaten förhåller sig till järnvägsföretagens verksamhet och affärsmodeller.

²² VTI Rapport 880.

²³ VTI Notat 3 2016, s. 7.

²⁴ VTI Notat 3 2016, s. 8.

²⁵ VTI Rapport 832, s. 60.

VTI-rapporten konstaterar slutligen att Trafikverkets dataunderlag är så dåligt att det inte går att dra slutsatser om huruvida godstågsföretagen behandlas korrekt enligt järnvägslagen eller om processen innebär att tillgänglig kapacitet utnyttjas till fullo. Trafikverket har ingen samlad dokumentation av sökta och beviljade tåglägen och lyckades inte till forskarna lämna ut data om återlämnade tåglägen enligt tågplan, beviljade ad hoc-lägen eller information om underhållsarbeten i ett format som VTI kunde bearbeta.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

Trafikverkets process för tilldelning av tåglägen har formats både av det historiska arvet från tidtabellläggningen i det vertikalt integrerade Statens Järnvägar och av kraven i järnvägslagstiftningen. Ännu i arbetet med Tågplan 2017 är det en process som bygger mycket på tidtabellläggarnas tysta kunskap och erfarenheter från tidigare tågplaner, med visst men begränsat beslutsstöd från visualiserings- och optimeringsverktyg med rötter i 1990-talets teknik.

Tågplaneprocessen ger vid första anblick ett tillfredsställande resultat. Den levererar en fungerande tågplan. Samråd och tvistlösning förmår hantera de flesta av intressekonflikterna som uppstår. VTI-rapporten antyder att mer än 95 procent av sökta tåglägen också beviljas. I ett internationellt perspektiv har Trafikverket kommit långt i arbetet med att stödja marknadsöppningen på järnvägen. Samtidigt framstår det som uppenbart att processen behöver utvecklas. Både marketens aktörer, forskare och Transportstyrelsen har återkommande gånger påpekat att processen inte lever upp till lagstiftningens krav, inte är tillräckligt förutsägbar och transparent och inte fullt ut utnyttjar tillgängliga metoder och beslutsstöd. I nästa kapitel ska vi gå genom Transportstyrelsens erfarenheter av tillsyn och prövning av tvist med avseende på kapacitetstilldelningen.

3 Erfarenheter från Transportstyrelsens tillsyn och prövning av tvist

3.1 Transportstyrelsens mandat

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet för efterlevnad av järnvägslagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagens 8 kap. 1 § (1 kap. 2 § järnvägsförordningen). I tillsynsmyndighetens uppdrag ingår också att vid behov åstadkomma rättelse, med stöd av föreläggande eller föreläggande förenat med vite (8 kap. 4 § järnvägslagen). Transportstyrelsen har även enligt sin instruktion i uppdrag att verka för att de transportpolitiska målen uppnås (1 §) och i synnerhet att verka för ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem.

Transportstyrelsens uppdrag när det gäller tillsyn och prövning av tvister rörande kapacitetstilldelningen grundar sig på artikel 56 i SERA-direktivet som handlar om regleringsorganets uppgifter. Regleringsorganet ska bland annat kontrollera JNB, de kriterier som fastställs där, tilldelningsförfarande och åtgärder för tillträde. Regleringsorganet ska ha befogenhet att begära relevant information, som ska lämnas inom en rimlig tidsperiod. Direktivet innehåller också regler för hur ärenden kan överklagas till regleringsorganet och om regleringsorganets befogenhet att på ett eget initiativ utföra revisioner (tillsyner).

Järnvägslagens åttonde kapitel innehåller det svenska regelverket för tillsynen. Lagen ger tillsynsmyndigheten ett allmänt tillsynsmandat, rätt till inhämtande av uppgifter, rätt att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagkraven ska efterlevas (och rätten att förena förelägganden med vite) samt regler för prövning av tvister. Transportstyrelsens rätt att meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen regleras i 6 kap. 2 a § järnvägsförordningen.

Den samlade tillsynen omfattar både säkerhets- och marknadstillsyn. Transportstyrelsen definierar däremot *marknadsövervakning* som en aktivitet som är separat från men besläktad med marknadstillsynen.

Marknadstillsynen består av två huvudsakliga aktiviteter:

- *Tillsyner* initieras av Transportstyrelsen i enlighet med det allmänna tillsynsmandatet i 8 kap. 1 § järnvägslagen på grundval av en intern behovsbedömning. Tillsynerna ska enligt Transportstyrelsens riktlinjer vara förutsägbara, riskbaserade, planlagda och präglade av öppenhet.

- *Prövning av tvist* är aktuellt när järnvägsföretag eller andra sökande hänskjuter en tvist till tillsynsmyndigheten enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen.

Tillsyner finansieras av avgifter medan prövning av tvist och marknadsövervakning finansieras med skattemedel. Tillsynerna och tvisterna kan indelas i fem temaområden som svarar mot olika delar av lagstiftningen: kapacitetstilldelning, avgifter, tjänster, järnvägsnätbeskrivningar och ekonomisk särredovisning.

En viktig begränsning i mandatet är att Transportstyrelsen inte kan fatta egna beslut om till exempel kapacitetstilldelning eller någon annan uppgift som enligt regelverket tillkommer en infrastrukturförvaltare eller annan aktör i järnvägssystemet. Däremot kan Transportstyrelsen begära att en infrastrukturförvaltare ska ändra sitt beslut i enlighet med riktlinjer som Transportstyrelsen ger. Ett sådant beslut får dock inte medföra negativa konsekvenser för tredje part. Det gör att Transportstyrelsens tillsyn har vissa begränsningar när det gäller att till exempel få en infrastrukturförvaltare att ändra en fastställd tågplan.

Transportstyrelsens tillsyner utmynnar antingen i en bekräftelse av att en infrastrukturförvaltares beslut inte behöver ändras eller i ett eller flera förelägganden. Förelägganden får förenas med vite (8 kap. 4 § järnvägslagen). Transportstyrelsens beslut i en tvist kan utformas som en anvisning till kommande tågplaner. Besluten kan även utgöra grund för en skadeståndstalan i allmän domstol, även om detta ännu inte har blivit fallet.²⁶

3.1.1 Transportstyrelsens utformning av marknadstillsynen

Lagstiftningen innehåller inte någon detaljerad reglering av tillsynen. Lagstiftarens intention är att tillsynsmyndigheten ska utforma en lämplig tillsyn med utgångspunkt i de verktyg och befogenheter som lagen föreskriver.²⁷ Transportstyrelsens tillsyn bygger på den tillsyn som tidigare bedrevs av Järnvägsstyrelsen kompletterad med skrivningarna i Transportstyrelsens instruktion och de årliga regleringsbreven.

Transportstyrelsens praktiska arbete med marknadstillsyn genomförs sedan 2014 av sektion marknadstillsyn under enheten för verksamhetsutveckling och stöd inom Väg- och järnvägsavdelningen. Sektionen är placerad i Borlänge. Sektionen arbetar tillsammans med järnvägsjuristerna på enheten för juridik, som sedan 2012 även har det formella ansvaret för prövning av tvist. Sektion omvärld inom samma enhet ansvarar för marknadsövervakningen.

²⁶ Proposition 2003/04:123

²⁷ Prop. 2003/04:123, s. 144.

Transportstyrelsen har till viss del formaliserat marktillsynen. Vid myndighetens tillkomst fanns en tillsynsrutin med tre typer av revisioner:

- revision 1 som avser skrivbordstillsyner av ett delområde av en infrastrukturförvaltares verksamhet;
- revision 2 som innebär granskning av ett eller flera delområden och även inbegrep möte med verksamhetsutövaren; samt
- revision 3 som innefattar granskning av samtliga delområden.

Revision 3 skulle genomföras med fokus på JNB för större infrastrukturförvaltare vart fjärde år medan revisionerna 1 och 2 genomfördes utifrån ett risk- och händelseperspektiv.²⁸ Under 2012 tog Transportstyrelsen fram styrande riktlinjer för tillsynen. Tillsynen ska vara *riskbaserad*, det vill säga prioritera resurser för insatser mot missförhållanden som bedöms få en märkbar betydelse för marknadens funktionssätt. Det innebär att Transportstyrelsen i sin tillsyn prioriterar infrastrukturförvaltare med stora järnvägsnät och tillsynsobjekt som används av många järnvägsföretag.²⁹

Transportstyrelsens riktlinjer anger inte någon metodik för tillsynen och tvistprövningen (men däremot för marknadsövervakningen). I den svenska förvaltningstraditionen har tillsynsobjektet ett ansvar att visa att det efterlever lagkraven. Transportstyrelsen har utformat en icke formaliserad metod för tillsynen som bygger på en blandning av dels granskning av dokumentation (järnvägsnätbeskrivning, tågplan, tvistbeslut, minnesanteckningar från tvistmöten, underlag för prioriteringsbeslut, väsentliga justeringar av tåglägesansökningar), dels observationer vid branschmöten liksom separata möten med Trafikverket. Det viktigaste inslaget är utväxling av frågor och svar per brev med berörda parter. Tillsynen skiljer sig beroende på om lagkraven är kopplade till att vissa dokument eller styr- och ledningssystem ska vara på plats eller om de är mer fritt skrivna.

3.1.2 Rutiner för prövning av tvist

Den andra rollen för Transportstyrelsens marktillsyn är att pröva de tvister som sökande kan hänskjuta till tillsynsmyndigheten enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen. Prövningen av tvist handlar enligt Transportstyrelsens instruktion om enskilda ärenden och inte om generella frågeställningar. Samtidigt ska utfallet av prövningar av tvist vara vägledande för praxis till exempel i den fortsatta kapacitetstilldelningen.

²⁸ Transportstyrelsen. Interna rutiner 020. Utförande av revisioner inom bantillträde. 2009-09-24.

²⁹ Riktlinje för Transportstyrelsens marktillsyn och marknadsövervakning inom kollektivtrafik- och järnvägsområdet, TSG 2012-1258. Väg- och järnvägsavdelningen bedriver under 2016 ett arbete för att utvärdera tillämpningen av riskbaserad tillsyn och att föreslå nästa steg för att komma vidare i implementeringen.

Prövning av tvist initieras när ett järnvägsföretag hänskjuter en tvist till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen tillsätter då en arbetsgrupp och hämtar in yttranden från respektive part tills Transportstyrelsen anser att all relevant information finns på plats. Därefter ska beslut fattas inom sex veckor. Handläggningstiden från inkommen handling till beslut har varierat från ca 6 månader till drygt ett år. Handläggningstiderna är med andra ord långa för ett järnvägsföretag som vill pröva en infrastrukturförvaltares beslut.

Bestämmelserna om möjligheten för järnvägsföretag och andra sökande att till tillsynsmyndigheten överklaga en infrastrukturförvaltares beslut har två syften. Dels ska de tillgodose behovet av att säkerställa nya och gamla järnvägsföretags rättigheter enligt lagstiftningen. Dels ska de jämna ut balansen i styrkeförhållandet mellan infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretaget.

Antalet tvister som hänskjuts till Transportstyrelsen har varit ungefär två per år under de senaste fyra åren. Tvisterna har bland annat handlat om beslut om tågplan, enskilda tåglägen, förutsättningar i järnvägsnätsbeskrivningen inklusive prioriteringskriterier, järnvägsnära tjänster, trångsektorsplan, ad hoc-tilldelning, samt huruvida tvistlösning kan omfatta Trafikverkets process och inte bara dess beslut.

Transportstyrelsen har utvecklat och formaliserat arbetet med proceduren för att hantera tvister dels genom ett uppdrag från Transportstyrelsens generaldirektör under 2010, dels genom en översyn i samband med det sista steget i marknadsöppningen för persontrafik under 2012. Eftersom tvisterna tenderar att kräva mycket resurser och vara utdragna i tiden har Transportstyrelsen under 2016 initierat ett arbete för att korta ned ledtiderna i tvistprövningen.

3.2 Framväxten av en praxis för tillsyn och prövning av tvist som berör kapacitetstilldelningen

Sedan marknadsöppningen på järnvägen inleddes för snart 30 år sedan har tillsynen av kapacitetstilldelningen vuxit i betydelse. När det första järnvägspaketet införlivades i svensk lagstiftning 2004 bildade regeringen en ny myndighet med ansvar för både säkerhets- och marknadstillsyn, Järnvägsstyrelsen. Vid Transportstyrelsens tillkomst 2009 uppgick Järnvägsstyrelsen i den nybildade myndigheten. Järnvägsstyrelsen och sedermera Transportstyrelsen har genomfört återkommande tillsyner för att kontrollera om infrastrukturförvaltarens kapacitetstilldelning lever upp till lagstiftningens krav. Både tillsynen och prövningen av tvist har bidragit till

att etablera praxis för tolkningen av regelverket och till att förändra infrastrukturförvaltarnas tillvägagångssätt.

3.2.1 Etablerandet av tillsyn och tvistprövning efter 2004 års järnvägslag

När järnvägslagen trädde i kraft utarbetade den nya tillsynsmyndigheten Järnvägsstyrelsen föreskrifter om tillträde och ordnade informationsmöten med alla infrastrukturförvaltare för att presentera kraven i regelverket och i synnerhet kravet på att ta fram en järnvägsnätsbeskrivning. Under 2006 genomförde Järnvägsstyrelsen även en tillsyn av Banverkets och Öresundsbrokonsortiets järnvägsnätsbeskrivningar för 2007. Järnvägsstyrelsen fann att "Banverket och Öresundsbrokonsortiet inte på ett tillfredställande sätt redovisat alla förutsättningar som krävs för att nya järnvägsföretag eller sökande skall kunna etablera sig på den svenska järnvägsmarknaden."³⁰ I Banverkets järnvägsnätsbeskrivning uppmärksammade Järnvägsstyrelsen bland annat bristande koppling mellan olika delar av JNB, brister i rutiner för uppdatering av avvikelsemeddelande, brister i samrådsproceduren och bristande samarbete med mindre infrastrukturförvaltare. I revisionen ingick även en granskning av Banverkets kapacitetstilldelningsprocess. Järnvägsstyrelsen menade

- att beskrivningen av själva processen var bristfällig
- att det rådde stor otydlighet om vilka datum som gällde,
- att det fanns brister inom ad hoc tilldelningen,
- att Banverket inte behandlade banarbeten i kapacitetstilldelningsprocessen på ett tillfredställande sätt
- att prioriteringskriterierna inte uppfyllde järnvägslagens krav på att ta hänsyn till samhällsekonomisk effektivitet, samt
- att det inte var transparent och tydligt vilka metoder som skulle tillämpas för att lösa kapacitetskonflikter.

Järnvägsstyrelsen följde upp tillsynen under 2007 och gav Banverket fyra förelägganden, som bland annat handlade om att Banverkets önskemål om kapacitet för banarbeten skulle följa samtliga processteg i tilldelningen och att Banverket senast till JNB 2011 skulle införa prioriteringskriterier som syftar till ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.³¹

³⁰ Järnvägsstyrelsen, Revision av Banverkets och Öresundsbrokonsortiets järnvägsnätsbeskrivningar, Tillsynsrapport 2006:2.

³¹ Föreläggande rörande Banverkets järnvägsnätsbeskrivning, Järnvägsstyrelsen 2006-1473/22. De övriga två föreläggandena rörde användningen av gångtidsmallar samt att kapaciteten ska tilldelas för hela år och ge rätt till minutexakt tågläge. Banverket överklagade det senare.

Under 2006 fick Järnvägsstyrelsen även de första tvisterna för prövning enligt järnvägslagen. Det gällde tre tvister om missnöje med tilldelad kapacitet och hur processen fungerat fram till fastställelse av tågplanen.³² Sedan dess har antalet tvister i regel varit två eller tre per år.

Transportstyrelsen har i senare tillsyner konstaterat att järnvägsnätsbeskrivningarna och kapacitetstilldelningen har gjort stora framsteg och att Banverket/Trafikverket åtgärdat många av de brister som tillsynen uppdagade. Samtidigt är det notabelt att många av de frågor som fortfarande står i centrum för tillsynen lyftes redan i denna första tillsyn enligt järnvägslagen.

3.2.2 Full marknadsöppning i persontrafiken

Behovet av tillsyn av kapacitetstilldelningsprocessen har ökat i takt med genomförandet av de sista stegen i marknadsöppning för persontrafiken från 2010 och de därmed ökande kraven på att kunna prioritera mellan ansökningar om tåglägen från olika operatörer. Transportstyrelsen genomförde under 2010 en större tillsyn av Trafikverkets Järnvägsnätsbeskrivning 2011, med fokus på kapacitetstilldelning, konflikthantering och förutsättningar för en avreglerad persontrafikmarknad på järnväg. Transportstyrelsen ansåg att JNB 2011 var ett tydligare och mer sammanhållande verktyg för sökande än tidigare upplagor av JNB hade varit. Tillsynen ledde inte till några förelägganden men däremot till en utförlig rapport med kritiska synpunkter på Trafikverkets kapacitetstilldelning:

- Transportstyrelsen inskräppte att förutsättningarna i JNB måste vara tydliga och pålitliga och inte ändras av infrastrukturförvaltaren i ett senare skede. Transportstyrelsen pekade särskilt på att auktionsförfarandet för prioritering ströks genom ett avvikelsemeddeltande utan samråd.
- Transportstyrelsen fann att det var rimligt av Trafikverket att använda trångsektorsplaner, men däremot tveksamt att ange ett maxantal tåglägen per tågslag och att trångsektorsplanerna inte kan användas som prioriteringsverktyg.
- Transportstyrelsen ansåg att Trafikverkets prioriteringskriterier, som nu hade fått en kostnadsberäkningsmodell påkopplad, visserligen gjorde det möjligt att lösa de flesta konflikter men däremot inte ledde till en samhällsekonomiskt effektiv tågplan. Transportstyrelsen menade att prioriteringskriterierna innehöll osäkerheter förknippade med omloppsassociationer, tåglägesgränser, nya typer av upplägg

³² Järnvägsstyrelsen, Svenska Infrastrukturförvaltare 2006. Rapport 2007:3.

och tåglägen som inte kan placeras i förutbestämd kategori eller klass. Transportstyrelsen var kritisk till att Trafikverkets process bara klarade av att jämföra enskilda tåglägen och inte hela tågplaner. Transportstyrelsen pekade också på att Trafikverket behöver förbättra incitamenten för järnvägsföretag att inte klassa de egna tågen i för höga prioriteringskategorier.

- Transportstyrelsen hade även kritiska synpunkter på Trafikverkets hantering av banarbeten. Transportstyrelsen menade att planeringen av Planerade Större Banarbeten borde förbättras så att tidsjusteringarna inte påverkar sökandenas tågläge på ett sådant sätt att förutsättningarna kan anses ha förändrats efter ansökningstillfället. Transportstyrelsen menade också att planeringen av banarbeten borde göras så att det går att göra en bättre avvägning mellan behovet av banarbeten och tåglägen.
- Transportstyrelsen ansåg slutligen att Trafikverket mer aktivt borde använda avgifter i styrande syfte. Transportstyrelsen var särskilt kritisk mot Trafikverkets beslut att efter att JNB var beslutad och under pågående arbete med tågplan och utan tillbörligt samråd ta bort auktionsförfarandet, det enda ekonomiska styrmedlet.³³

Under de följande åren genomförde Transportstyrelsen några mindre tillsyner med bäring på kapacitetstilldelningen. I två fall handlade det om att Trafikverket efter fastställande av järnvägsnätbeskrivningen hade ändrat förutsättningarna för trafikeringen utan tillräckligt samrådsförfarande.³⁴ I ett fall konstaterade Transportstyrelsen att Trafikverket fastställt Tågplan 2013 innan tilldelningen av kapacitet vid vissa driftsplatser var fullt hanterad.³⁵

Under 2014 ansökte inte mindre än fyra operatörer om tåglägen för långväga snabbtågstrafik på Västra stambanan, som dessutom är en bana med stor efterfrågan på tåglägen för upphandlad trafik och stort behov av banarbeten. Denna konsekvens av marknadsöppningen ställde Trafikverkets tillämpning av samråd, samordning och prioriteringskriterier på sin spets. Inte minst behövde Trafikverket nu klara av att prioritera mellan konkurrerande företag med liknande trafikupplägg och prioritet.

Transportstyrelsen tog under 2014 fram en marknadsövervakningsrapport för att fånga upp operatörernas perspektiv på kapacitetstilldelningen. Resultatet var att de ny tillkomna operatörerna ansåg att kapacitetstilldelningen inte lever upp till lagstiftningens krav på konkurrensneutralitet och icke-diskriminering. De menade att existerande

³³ Revision av Trafikverkets järnvägsnätbeskrivning 2011, TSJ 2010-392

³⁴ Föreläggande Trafikverket, TSJ 2012-1031, Revision 1 Inplanering av banarbeten under gällande tågplan, TSJ 2012-1854.

³⁵ Revision 1 Angående fastställelse av tågplan 2013 TSJ 2012-1611

operatörer gynnas av att det i praktiken är den nytillkomna trafiken som måste passas in i den befintliga eftersom hanteringen till stora delar är manuell. Operatörerna efterfrågade en mer transparent process med prioriteringskriterier som ger ett mer förutsägbart utfall, gärna med mer datoriserat beslutsstöd för att göra processen effektivare.³⁶

Rapporten uppmärksammade också att Trafikverket uppmanar operatörerna till så kallad frivillig samordning av önskemålen för att underlätta fördelningen av tåglägen. På kort sikt är detta inget som stänger ute någon sökande eller leder till en uppdelning av marknaden, men Transportstyrelsen ansåg ändå att myndigheten bör fortsätta bevaka att inte tendensen till uppdelning av marknaden leder till minskad priskonkurrens.³⁷

Under 2014 initierade Transportstyrelsen också en större tillsyn av Tågplan 2015. Transportstyrelsen förelade Trafikverket att

- i arbetet med Tågplan 2016 fullt ut genomföra konflikthanteringen innan fastställandet;
- tydligare dokumentera och kommunicera väsentliga justeringar av tåglägesansökningarna;
- skapa tydlighet i avgränsningarna mellan beslut avseende tvistlösning, överbelastning och användande av prioriteringskriterier; samt
- leva upp till dokumentationskraven rörande användandet av prioriteringskriterierna.³⁸

Transportstyrelsens tillsynsrapport ger en mer detaljerad beskrivning av processen, som enligt Transportstyrelsens minnesanteckningar från samrådsmöten kännetecknas av

- samarbetsvilja från både TRV och operatörer, åtminstone initialt.
- delad frustration över svårigheten att samordna banarbeten och trafikering i takt med att banans skick har försämrats och underhållet konkurrensutsatts.
- att etablerade aktörer och särskilt SJ agerar med stor pondus och hård förhandlingstaktik

³⁶ Marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg. Hur upplever tågbolagen konkurrensförutsättningarna? TSJ 2014-1653.

³⁷ Marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg. Hur upplever tågbolagen konkurrensförutsättningarna? TSJ 2014-1653.

³⁸ Föreläggande Trafikverket avseende Tågplan 2015, TSJ 2014-793.

- svårigheter att hinna med att ge uppmärksamhet åt godstrafiken i prioriteringsskedet
- banentreprenörerna inte deltar i processen trots att de har en viktig position
- processen är resurskrävande med många möten och många aktörer.³⁹

Under 2015 prioriterade Transportstyrelsens att genomföra tillsyn över Trafikverkets modell för kvalitetsavgifter och banavgifter. Dessa tillsyner har viss koppling till kapacitetstilldelningen men beskrivs närmare i avsnitt 5.2 snarare än här.

På senare tid finns det en tydlig tendens till att konflikterna mellan banarbete och trafikering ökar i betydelse. I december 2015 hänsköt Västtrafik till Transportstyrelsen en tvist om Trafikverkets tillämpning av prioriteringskriterierna i samband med Tågplan 2016. Västtrafik ansökte om kapacitet på sträckan Skövde–Falköping under vecka 2–32. Trafikverket har för samma period ansökt om kapacitet för banarbete på samma sträcka. Även andra sökande ansökte om tåglägen på samma sträcka under samma period. När de berörda aktörerna inte kunde finna någon lösning förklarade Trafikverket sträckan för överbelastad under hela dygnet på vardagar och beslutade att tilldela kapacitet till Trafikverket för banarbete.

Västtrafik yrkade att Transportstyrelsen skulle pröva huruvida Trafikverkets beslut grundade sig på en korrekt tillämpning av prioriteringskriterierna och beräkning av den samhällsekonomiska nyttan. Transportstyrelsen kom fram till att Trafikverkets förfarande inte överensstämmer med kraven i 6 kap. 12 och 15 §§ järnvägslagen och 31 § c) i JvSFS 2005:1. Trafikverkets tvistlösning borde ha inkluderat samtliga ansökningar om kapacitet för den berörda sträckan och tiden och tilldelningen var inte förenlig med lagstiftningens krav eftersom den byggde på en jämförelse mellan merkostnader istället för en beräkning av samhällsekonomisk nytta. Trafikverket förelades att till Tågplan 2016 redovisa hur tillämpningen av prioriteringskriterier mellan ansökan om tåglägen och banarbete kan genomföras på ett sätt som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Trafikverket överklagade i juni 2016 beslutet till Förvaltningsrätten i Falun. Däremot fann Transportstyrelsen att Trafikverket inte bröt mot lagen när de tillämpade prioriteringskriterierna i ett tidigt skede för att ge en indikation på vilka ansökningar som skulle tilldelas tåglägen.

³⁹ Hur fungerar tågplaneprocessen: Tågplan 2015. Tillsyn och övervakning. Utkast mars 2015. TSJ 2014-793

3.2.3 Viktiga erfarenheter och teman

Transportstyrelsens beslut i tillsyn och prövning av tvist har sammantaget gjort ett relativt stort bidrag till tolkningen av regelverket. Trafikverket har ofta svarat med att åtgärda problem så att Transportstyrelsen har kunnat avsluta ärendet inom relativt kort tid. Samtidigt framstår det som tydligt att det finns en stor tröghet och att vissa problem har återkommit under stora delar av den period som Transportstyrelsen och dess företrädare bedrivit marknadstillsyn. Flera av de problem som noterades i JNB 2006 är fortfarande aktuella:

- att JNB måste vara tydlig, konsekvent och inte ändras i alltför hög grad och utan tillräckligt samråd
- utmaningen med att ta fram och tillämpa prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen;
- att Trafikverket hanterar banarbeten på samma sätt som tilldelningen av tåglägen
- behovet av transparens och dokumentation i de olika processerna som lagen föreskriver.
- att möjligheterna att använda styrande avgifter, t.ex. bokningsavgifter och auktioner för prioritering fortfarande inte är prövade

Att det finns återkommande problem pekar på behovet för Transportstyrelsen att följa upp de områden där myndigheten tidigare kommit med förelägganden. Det pekar också på behovet för Transportstyrelsen att dels fördjupa sig i de principiella svårigheter som Trafikverket står inför när det gäller vissa aspekter av kapacitetstilldelningen, dels följa Trafikverkets utvecklingsarbete inom de områden där förändringsarbetet går långsamt. Kapitel 4 och 5 i denna rapport fortsätter denna diskussion.

Prövningen av tvist tagit mycket av Transportstyrelsens resurser i anspråk och även gett ett stort bidrag till praxis för tolkningen av regelverket. Transportstyrelsen har tidigare dragit slutsatsen att järnvägsföretagen aktivt begagnar sig av möjligheten att begära prövning av tvist för olika ändamål.⁴⁰ Regeringens järnvägsutredare konstaterade dock att ”En relativt vanlig uppfattning hos trafikföretagen är att det inte är meningsfullt, eftersom chansen att på detta sätt få till en faktisk förändring är liten och i vilket fall tar för lång tid.”⁴¹ I en extern genomgång av avgjorda tvister

⁴⁰ GD-uppdrag 5.8, s. 14.

⁴¹ SOU 2013:83, s. 195.

kommer forskaren Staffan Hultén fram till att Transportstyrelsen sällan förkastar alla kraven eller beslutar i enlighet med alla kraven från den sökande. Oftast är beslutet en blandning av stöd till och avvisande av olika krav. Det är också vanligt förekommande att Transportstyrelsen ger företagen rätt i sak men avslår krav som myndigheten inte har rätt att besluta om, t.ex. att ändra i gällande tågplaner eller inleda tillsyner mot Trafikverket. Hultén menar att förfarandet för prövning av tvist sammantaget har varit begränsat framgångsrikt. Å ena sidan har tvistprövningen lett till många principiella klargöranden (t.ex. att Transportstyrelsen inte får ändra i tågplaner, att tilldelningen måste göras med prioriteringskriterier, att om tåg inte ryms i tågplanen ska linjen förklaras överbelastad, att Trafikverket har rätt att använda trångsektorplaner och att Trafikverket ska använda samordning vid banarbeten). Å andra sidan fortsätter Trafikverket att inte följa järnvägslagen och järnvägsföretagen fortsätter att inkomma med krav som inte kan hanteras i en tvistprövning.⁴²

En bilaga till regeringens utredning om järnvägarnas organisation kommer fram till att Transportstyrelsens processer inte har lett till höga transaktionskostnader i form av felaktiga beslut eller civilrättsliga processer. Däremot är Transportstyrelsens processer långsamma. Ofta tar principbesluten ett halvår vilket gör att de inte hinner inkluderas ens i nästa års Järnvägsnätsbeskrivning. Även om ett järnvägsföretag får rätt i sak är möjligheterna till kompensation små. I Storbritannien och Tyskland finns möjlighet till direkt prövning.⁴³

Transportstyrelsens instämmer i att de långa handläggningstiderna är ett stort problem. En av orsakerna är att Transportstyrelsen inte på egen hand kan besluta om ändringar utan är beroende av att infrastrukturförvaltaren följer Transportstyrelsens begäran om ändring enligt Transportstyrelsens riktlinjer. Dessutom gör kravet på att inte påverka tredje part att det är svårt att genomföra ändringar i redan beslutade tågplaner.

Transportstyrelsens sammantagna bild är att påtryckningsmöjligheterna gentemot Trafikverket är begränsade. Transportstyrelsens beslut har visserligen bidragit till förändrad praxis i så måtto att Trafikverket oftast har följt Transportstyrelsens beslut. Men helhetsbilden är fortfarande att Transportstyrelsen bara i viss mån har förmått Trafikverket att följa regelverket och intentionerna bakom. Trafikverket har inte, enligt vad Transportstyrelsen erfar, genomfört några större organisationsförändringar

⁴² Staffan Hultén, ”Transportstyrelsens roll och agerande på den avreglerade järnvägsmarknaden och marknaden för kollektivtrafik”, <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/forskning/projekt/2012-310-transportstyrelsens-roll-och-agerande-pa-den-avreglerade-jarnvagsmarknaden-och-marknaden-for-kollektivtrafik.pdf>, s. 59f. Besökt 4 augusti 2016.

⁴³ SOU 2015:110, bilaga 11. Staffan Hultén, Transaktionskostnader, rätlinjighetskostnader och transitionskostnader under den svenska järnvägens avreglering och omreglering 2000–2015, s. 190.

eller tillfört väsentligt större resurser till kapacitetstilldelningen för att komma till rätta med problemen. Marknadstillsynen har ännu inte använt sig av vite. Inte heller har tillsynen lett till att järnvägsföretags möjligheter till skadestånd prövats. Det är möjligt att användningen av dessa skarpare sanktioner skulle kunna stärka tillsynens och tvistprövningens ställning när det gäller att förbättra Trafikverkets kapacitetstilldelning.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

Transportstyrelsen och dess föregångare Järnvägsstyrelsen har utövat tillsyn över kapacitetstilldelningsprocessen sedan tillkomsten av Järnvägslagen 2004. Tillsynen har inkluderat fördjupade tillsyner av järnvägsnätsbeskrivningarna 2006 och 2011 samt Tågplan 2015. Därutöver har Transportstyrelsen genomfört mindre tillsyner som behandlar specifika aspekter av tilldelningsprocessen. Under 2015–2016 genomförde Transportstyrelsen tillsyner av Trafikverkets kvalitetsavgifter och banavgifter. Parallellt med tillsynerna har marknadstillsynen prövat i genomsnitt två tvister per år under senare tid.

Transportstyrelsens sammantagna bild är att Trafikverkets kapacitetstilldelning fortfarande inte lever upp till lagens krav i flera avseenden. Trots att Trafikverket har utvecklat sina processer – bland annat som ett resultat av förelägganden från Transportstyrelsens marknadstillsyn – antyder Transportstyrelsens erfarenheter från tvister och tillsyner att det fortfarande finns problem och utvecklingspotential framför allt på följande områden:

- Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivningar innehåller fortfarande inte tillräcklig information för att processen ska kännetecknas av förutsägbarhet och transparens.
- Trafikverket genomför ibland ändringar av järnvägsnätsbeskrivning eller tågplan i strid med lagkraven och utan tillräckligt samråd eller tillräcklig framförhållning.
- Trafikverket saknar en fungerande modell för att basera prioriteringar på ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.
- Tillämpningen av prioriteringskriterierna är inte tillräckligt transparenta och dokumenterade.
- Trafikverket kan inte hantera banarbeten på ett sätt som leder till korrekta avvägningar mellan trafikering och underhåll

- Det finns indikationer på att den manuella och erfarenhetsbaserade kapacitetstilldelningen i praktiken leder till en sorts grandfather rights som gynnar etablerade järnvägsföretag.⁴⁴
- Trafikverket har inte i tillräckligt hög grad undersökt möjligheterna att använda styrande avgifter för att skapa incitament för effektivt utnyttjande av infrastrukturen.
- Trafikverket har brister när det gäller att dokumentera analyser, processer och att skapa dataunderlag.⁴⁵
- Trafikverket klarar inte alltid av att leva upp till kraven på ad hoc-tilldelningen, till exempel när det gäller kravet att ge svar inom fem arbetsdagar.

Genomgången i detta kapitel antyder också att det finns både förtjänster och brister i Transportstyrelsens utövning av marknadstillsynen.

Transportstyrelsens tillsyn eller prövning av tvist leder i regel till att en fråga får en lösning eller ett svar som sedan accepteras av Trafikverket och av järnvägsföretagen. Samtidigt har Transportstyrelsens tillsyn inte förändrat den grundläggande situationen att Trafikverket inte förmår leva upp till lagkraven, samtidigt som järnvägsföretagen fortsatt inkommer med krav i sin talan som det redan har klarlagts att Transportstyrelsen inte kan godkänna. Kapitel 6 i denna rapport tar sin utgångspunkt i dessa erfarenheter för att skapa en plan för den fortsatta tillsynen av kapacitetstilldelningen.

⁴⁴ Utveckling av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik Trafikanalys Rapport 2014:14, s. 27, SOU 2013:83, s. 194.

⁴⁵ Trafikanalys Rapport 2014:14 fann att TRV inte systematiskt tog fram grundläggande uppgifter om tågplaneprocessen. Det gynnar operatörer som varit med länge och försvårar granskning.

4 Förutsättningar för en samhällsekonomiskt effektiv tilldelning av tåglägen

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en *samhällsekonomiskt effektiv* och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Samhällsekonomisk effektivitet är inte bara ett övergripande mål, utan också järnvägslagens måttstock när infrastrukturförvaltaren ska prioritera mellan ansökningar om kapacitet eller ta ut särskilda avgifter (6 kap. 3 § och 7 kap. 3 och 4 §§ järnvägslagen).

Genomgången i kapitel 3 visade att Trafikverket har haft svårt att i praktiken leva upp till kravet på att kapacitetstilldelningen ska medföra ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande. Samhällsekonomisk effektivitet är dessutom en teoretiskt komplicerad ansats som ställer mycket höga krav på tillförlitliga indata och optimeringsverktyg. Transportstyrelsen har därför gett VTI i uppdrag att undersöka fördjupa kunskapen om frågor som avser ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. I uppdraget ingick också att ge Transportstyrelsen underlag för tillsynen av tågplaneprocessen. Detta kapitel är i huvudsak en sammanställning av två av promemoriorna från VTI, vilka behandlar principer för samhällsekonomiskt effektiv tidtabellläggning respektive avvägningar mellan trafikering och banarbeten.⁴⁶

4.1 Den svenska modellen för järnvägstrafik: vertikal separering och konkurrens på spåret

Järnvägen är en så kallad nätverksindustri. För att kunna leverera en transporttjänst till sina kunder använder järnvägsföretagen en stor och kapitalintensiv infrastruktur som består dels av själva banan med tillhörande infrastruktur för strömförsörjning, signalering, kommunikation och tågledning, dels av tjänster som levereras i nätverkets noder av ett stort antal inbördes olika tjänsteleverantörer. Beroendet av nätverket gör att formerna för konkurrens och prisbildning på järnvägsmarknaden skiljer sig från många andra marknader. Å ena sidan karaktäriseras nätverksindustrier av stordriftsfördelar – historiskt har de därför i Sverige ofta varit organiserade som vertikalt integrerade företag eller ännu oftare som myndigheter eller affärsdrivande verk. Å andra sidan finns stora behov av incitament för att stimulera till effektivitet. Sedan 1980-talet har det funnits en stark tendens i västvärlden att införa konkurrens i nätverksindustrier. Forskningen har inte

⁴⁶ Genom Trafikverkets FoI-program har flera forskningsprojekt om kapacitetstilldelning genomförts de senaste åren. En annan relevant rapport är Jonas Eliasson & Martin Aronsson, "Samhällsekonomiskt effektiv tilldelning av järnvägskapacitet: några synpunkter på Trafikverkets nuvarande process", CTS Working Paper 2014:4.

lyckats framföra entydiga bevis på att konkurrens generellt har lett till kostnadssänkningar och mer välfungerande järnvägssystem.⁴⁷ Regeringens järnvägsutredare menar ändå att flertalet forskare idag är av åsikten att konkurrens från järnvägsföretag är en viktig förutsättning för att skapa tillräcklig stimulans.⁴⁸

Konkurrens inom järnvägen och andra nätverksindustrier kan åstadkommas på tre olika sätt. Det första är att låta vertikalt integrerade företag (som alltså driver både infrastruktur och trafikering) konkurrera med varandra, så som är fallet med godstrafiken på järnväg i USA. En andra möjlighet är att skapa öppet tillträde till infrastrukturen så att järnvägsföretag kan konkurrera om gods och passagerare i direkt konkurrens. I den modell som EU-kommissionen förespråkar och som Sverige har gått i bräschen för är separationen mellan infrastrukturförvaltning och trafikering närmast total. I andra EU-länder är vertikal integration fortsatt tillåtet medan den vertikalt integrerade infrastrukturförvaltaren genom reglering tvingas att upplåta kapacitet på spåren till konkurrenter. Den tredje möjligheten är att budgivare konkurrerar om exklusiva kontrakt i en upphandling.⁴⁹

Sverige är och har varit en föregångare i att öppna spåren för konkurrens mellan järnvägsföretag.⁵⁰ Den svenska marknadsöppningen är resultatet av en serie mer eller mindre oavsedda reformer snarare än av ett medvetet politiskt reformarbete, åtminstone fram till 2000-talets början. Marknadsöppningen inleddes på allvar 1988 när Banverket bildades och infrastrukturförvaltningen lyftes ut ur det vertikalt integrerade SJ. Bakgrunden var att staten under många år behövt täcka SJ:s stigande förluster med skattemedel och ville ha bättre kontroll över investeringar och utgifter i järnvägssystemet. SJ hade fortsatt monopol på all godstrafik och all persontrafik på stombanorna.

Att infrastrukturen skildes från trafikeringen öppnade samtidigt för möjligheten att upphandla trafik i konkurrens. Reformen bidrog därför, utan att det var huvudsyftet, till att öppna marknaden för privata operatörer, framför allt genom att de regionala trafikhuvudmännen upphandlade persontrafik. Från och med den 1 juli 1996 öppnades marknaden för godstrafik, även om den etablerade operatören SJ till en början hade starka rättigheter till trafikeringen. År 2001 bolagiserades affärsverket SJ samtidigt som all verksamhet som inte handlade om persontrafik bröts ut till separata,

⁴⁷ Se t.ex. Matthias Finger & Pierre Messulam, "Rail economics and regulation", kapitel 1 i Matthias Finger & Pierre Messulam (red.) *Rail Economics, Policy and Regulation in Europe* (Edward Elgar, 2015), s. 1–21 eller CA Nash et al., "Structural reforms in the railways: incentive misalignments and cost implications", *Research in Transportation Economics*, vol. 48, s. 16–23.

⁴⁸ SOU 2013:83 s. 37–38.

⁴⁹ Matthias Finger, 'Governance of competition and performance in European railways: an analysis of five cases', *Utilities Policy* vol. 31, 2014, pp. 278–88.

⁵⁰ Se t.ex. Matthias Finger & Pierre Messulam, "Rail economics and regulation", här s. 2.

statligt ägda bolag. Green Cargo fick hand om godstrafiken, Jernhusen om järnvägsfastigheterna, Euromaint om fordonsunderhållet och så vidare. Därefter öppnades även marknaden för persontrafik gradvis fram till 2009–2011 då de kvarvarande delarna av SJ:s monopol avvecklades. I en parallell utveckling blev Banverket Produktion en egen resultatenhet 1998 och ett statligt bolag under namnet Infranord 2010.⁵¹

Det finns alltså olika sätt att ordna konkurrensen och hur det ser ut skiljer sig mellan EU-länderna. Regeringens järnvägsutredare menar att en fullständigt genomförd vertikal separation förmodligen är en förutsättning för väl fungerande konkurrens på spåren. Annars är risken stor att det järnvägsföretag som också är infrastrukturförvaltare diskriminerar andra järnvägsföretag i kapacitetstilldelningen (även om det är tänkbart att strikt reglering och aktiv tillsyn också skulle kunna lösa problemet).⁵² EU:s fjärde järnvägspaket kommer att skärpa kraven på separering av infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag.

Ett system med konkurrens på spåren är emellertid inte utan nackdelar. Det blir ett system med många gränssytor mellan olika aktörer, vilket ger risk för att transaktionskostnader uppstår. Olika aktörer har olika incitament, vilket ger ett behov av koordinerande verksamhet och tillsyn. Det finns också en risk att viktiga ansvarsområden eller utvecklingsområden faller mellan stolarna när ingen enskild part kan styra över marknadens långsiktiga utveckling.

4.2 Optimeringsproblemet och värderingsproblemet

Enligt regelverket behöver infrastrukturförvaltare hålla infrastrukturen tillgänglig och dessutom prioritera mellan olika anspråk på kapacitet. Den VTI-rapport som Transportstyrelsen har beställt utgår från att infrastrukturförvaltare därmed står inför två principiella utmaningar om slutresultatet ska bli en samhällsekonomiskt effektiv kapacitetstilldelning. Det ena är *optimeringsproblemet*: att hitta en metod för att jämka samman alla önskemål på ett sätt som maximerar samhällsnyttan. Det andra problemet är *värderingsproblemet*: att få tillgång till information om den verkliga nyttan för varje tågläge. Nyttan av varje tågläge kan bäst bedömas av den operatör som ansöker om tågläge eller den som ansöker om tid för banarbete. Dessa aktörer har inte nödvändigtvis intresse av att dela med sig av den informationen till infrastrukturförvaltaren, som därmed behöver fatta beslut utan att ha tillgång till nödvändiga uppgifter.

⁵¹ Denna historieskrivning bygger på Gunnar Alexandersson, *The Accidental Deregulation: Essays on Reforms in the Swedish Bus and Railway Industries 1979-2009*. Stockholm: Handelshögskolan, 2010.

⁵² SOU 2013:83

Optimeringsproblemet och värderingsproblemet är åtminstone i dagsläget i praktiken omöjliga att lösa för en infrastrukturförvaltare.

Optimeringsproblemet växer snart till ett matematiskt mycket komplicerat problem där det i dag saknas hjälpmedel som kan ge en lösning som maximerar samhällsnyttan. De prioriteringskriterier och verktyg som Trafikverket använder är alldeles för begränsade för att vara en acceptabel approximation på optimeringsproblemet. VTI-forskarna sätter emellertid hopp till ett pågående arbete för att ta fram ett optimeringsverktyg som väsentligt skulle förbättra förutsättningarna för att ta fram en samhällsekonomiskt effektiv tågplan. Detta utvecklingsarbete beskrivs nedan i avsnitt 5.1.3.

Värderingsproblemet är olösligt därför att infrastrukturförvaltaren inte har tillgång till redskap för att tillgodogöra sig den nödvändiga informationen. Infrastrukturförvaltare kan alltså inte lösa optimerings- eller värderingsproblemet och ta fram en ideal tidtabell. I praktiken bygger kapacitetstilldelningen på erfarenhet från tidigare tågplaner, tumregler och omdömesbaserade avvägningar mellan olika aspekter samt visst begränsat systemstöd och formella metoder för att värdera och prioritera.

Det bör noteras att optimeringsproblemet inte är unikt för den svenska, vertikalt separerade marknaden utan delas även av andra järnvägsmarknader, t.ex. vertikalt och horisontellt integrerade järnvägsföretag. Värderingsproblemet är däremot svårare att hantera i den svenska uppdelade marknaden än i en sammanhållen organisation där ledningen har bättre förutsättningar att väga olika underlag mot varandra.

4.3 Vad avses med en samhällsekonomiskt effektiv användning av infrastrukturen?

Optimerings- och värderingsproblemen gör det svårt att formulera kraven på en samhällsekonomiskt effektiv fördelning av kapacitet på ett enkelt och entydigt sätt. VTI-forskarna hanterar situationen genom att ställa upp ett antal krav som bör vara uppfyllda för att prioriteringen av vem som ska få använda den tillgängliga infrastrukturen ska sägas vara effektiv:⁵³

- 1) De sökande som bedriver den för samhället mest värdefulla trafiken ges hög prioritet, oberoende av om operatören är etablerad eller nyttillkommen.
- 2) Kapacitetstilldelningen tar hänsyn till flexibiliteten i sökandenas önskemål (t.ex. kan det vara angeläget att tidigare- eller senarelägga ett önskemål från en sökande med hög samhällsnytta men hög flexibilitet

⁵³ VTI Rapport 880, s. 20–21.

till förmån för en sökande med lägre samhällsnytta men större behov av att köra vid en viss tidpunkt).

- 3) Tidtabelläggnigen gör det möjligt att koordinera olika önskemål för att säkerställa funktionen hos systemet i dess helhet (t.ex. övergångar från ett persontåg till ett annat eller möjlighet till rangering av vagnslasttrafik).
- 4) Kapacitetstilldelningen gör det möjligt att identifiera trångsektorer som möjliggör en bedömning av nyttan av att tillföra ny kapacitet.
- 5) Processen för kapacitetstilldelning minskar risken för konkurrensskadligt beteende (t.ex. direkt kommunikation mellan sökande om önskemål och hantering av intressekonflikter).
- 6) Processen är enkel att hantera både för infrastrukturförvaltaren och för sökande, t.ex. genom att möjliggöra att pröva flera omgångar av önskemål.
- 7) Processen hanterar fördelningseffekter, primärt avvägningen mellan sökande som bedriver kommersiell trafik och sökande som bedriver samhällsbetald trafik.

Kapitel 2 och 3 i denna rapport pekar på att flera av de krav som VTI-forskarna ställer upp är svåra eller omöjliga att tillgodose i dagens tilldelning. Mycket tyder på att befintliga operatörer har ett försprång, om inte genom den formella prioriteringen så åtminstone genom de informella inslagen i framtagandet av en tågplan (krav 1). Prioriteringskriterierna kan inte fånga upp olika värderingar av flexibilitet och har otillräckliga verktyg för att väga in systemet i dess helhet (krav 2 och 3). Processen har inslag av samverkan mellan konkurrenter som på sikt kan leda till konkurrensbegränsande förhållanden (krav 5). Processen är komplicerad och prövar få alternativa lösningar (krav 6). Processen har svårt att värdera olika typer av trafik med olika relationer till det offentliga (krav 7).

4.4 Efterfrågan på tåglägen

VTI-forskarna menar att en fruktsam ansats för att förstå nyttan av tåglägen är att närmare analysera hur järnvägsföretagens efterfrågan på tåglägen formas. Utgångspunkten är att det är järnvägsföretagen som befinner sig närmast marknaden, bäst kan approximera den verkliga efterfrågan på tåglägen och skapa ekonomiska förutsättningar genom att hitta effektiva sätt att kombinera rullande materiel, tåglägen och tjänster för att tillgodose kundernas behov.

4.4.1 Järnvägsföretagens ekonomi

Ett företag som vill etablera sig på järnvägsmarknaden behöver, förutom tillgång till tåglägen, införskaffa rullande materiel genom inköp eller leasingavtal. Även för den som använder sig av begagnat materiel innebär anskaffningen ett mycket stort kapitalbehov. Det ställer krav på noggranna bedömningar av den förväntade lönsamheten för järnvägstrafiken. Kostnader för rullande materiel är den enskilt största komponenten i ett järnvägsföretags kostnader. Därutöver tillkommer löpande kostnader för personal, städning, renhållning, underhåll och påslag för störningar. Dessa kostnader är någorlunda proportionella mot trafikens omfattning.

Kostnaderna och intäkterna är beroende av tåglägena på två sätt. En förhandskalkyl för ett järnvägsföretag är beroende av möjligheten att kunna planera omlopp som ger ett högt utnyttjande av materielen. Med en hög användning kan företagen fördela de fasta kostnaderna på fler kilometer. För att intäkterna ska maximeras vill företaget samtidigt att tågen ska rulla då flest vill åka eller få gods transporterat. Dessutom spelar det roll hur de egna tåglägena förhåller sig till konkurrenters tåglägen.

Såväl för befintliga som för nya operatörer gäller att affärslogiken är beroende av att intäkterna är tillräckligt stora för att täcka de fasta kostnaderna, löpande kostnaderna och kostnader för lån samt ge en rimlig avkastning på eget kapital.

4.4.2 Vad kännetecknar efterfrågan på tåglägen?

När järnvägsföretagen mot den bakgrunden ansöker om tåglägen pekar VTI-forskarna på ett antal viktiga förhållanden:

1. Normalt finns det flera alternativ till önskemål om en specifik avgångstid. För mycket av godstrafiken är samtliga avgångar inom ett tidsintervall lika värdefulla. För pendeltågstrafik kan det däremot vara viktigt att få tillgång till specifika avgångar i styva tidtabeller. För all trafik gäller att omloppen måste fungera.
2. Om flera järnvägsföretag konkurrerar om tåglägen är deras tåg varandras substitut. Det kan finnas konkurrensaspekter av detta som är svåra att hantera i kapacitetstilldelningen, till exempel att det är attraktivt att avgå strax före konkurrenten.
3. Anpassningen av avgångs- och ankomsttider påverkar möjligheten att byta tåg för resenärer. (VTI-forskarna kallar detta för komplementariteter mellan tåg).

VTI-forskarna konstaterar också att olika järnvägsföretag har olika behov av flexibilitet. Pendeltågsresenärer och vissa långväga resenärer värdesätter stabilitet i de tidtabeller som används. Det gäller även för vissa godståg som

är del av en produktionskedja, t.ex. stålpendeln mellan Luleå och Borlänge. Många godstransporter beställs däremot med mycket kort varsel. För godstrafiken är det därför av vikt att kapacitet kan göras tillgänglig med kort framförhållning. För samtliga järnvägsföretag gäller att tillgången till tåglägen är tillräckligt stabil för att motivera nyinvesteringar i rullande materiel som kräver lång planeringshorisont.

I de delar av järnvägsnätet där det råder kapacitetsbrist finns en osäkerheten om i vilken mån sökande verkligen kommer att få tillgång till spåren. Knappheten hanteras på tre sätt:

- 1) Sökande överbokar tåglägen för att vara på den säkra sidan. Upp emot en tredjedel av alla godståg ställs in för att det visar sig att det saknas efterfrågan. (Trafikverket har från och med Tågplan 2016 infört en bokningsavgift, men det är ännu för tidigt att säga om den kommer att minska andelen inställda tåg).
- 2) Järnvägsföretag kan hantera osäkerheten genom att avstå från att ansöka om tåglägen och istället förlita sig på ad hoc-processen.
- 3) Infrastrukturförvaltaren skapar luckor i tidtabellen för att reservera kapacitet för behov som uppstår med kortare framförhållning.

VTI-rapporten diskuterar även ramavtal och spotmarknad som möjliga framtida lösningar för att hantera osäkerheten och öka den samhällsekonomiska effektiviteten i kapacitetstilldelningen att. Dessa förslag berörs inte närmare i denna kapacitetstilldelningsrapport.

4.4.3 Balansgången mellan trafikering och underhåll

Resonemanget i detta kapitel har hittills varit begränsat till konkurrens om tåglägen mellan sökande, men kapacitetstilldelningen måste också hantera konkurrensen om tid i spåret mellan tåglägen och banarbeten. Tågplanen ska innehålla information om infrastrukturförvaltarens reserverade kapacitet för planerade banarbeten samt behovet av reservkapacitet för banarbeten som inte kan bokas i planeringsprocessen och för arbetsfordon (27 § JvSFS 2005:1). Avvägningar mellan banarbeten och tåglägen har på senare år skapat minst lika många konflikter som konkurrerande tåglägen. I Transportstyrelsens uppdrag till VTI ingick därför en särskild belysning av avvägningarna mellan underhåll och trafikering i kapacitetstilldelningen.⁵⁴

VTI konstaterar att det i dagsläget saknas kunskaper som möjliggör att beskriva kostnaderna för järnvägsunderhåll på motsvarande sätt som gjordes för järnvägsföretagen ovan i avsnitt 4.4.1. Därmed är det omöjligt att göra en samhällsekonomisk avvägning mellan underhåll och trafik när det gäller

⁵⁴ Jan-Eric Nilsson, "Balansgången mellan trafik och underhåll", VTI Rapport 880, s. 35–56.

enskilda tåglägen. Det är också svårt att genomföra den övergripande planeringen på ett sätt som medger ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande. Är det till exempel samhällsekonomiskt effektivt att förlägga banarbeten nattetid för att minimera störningarna för tågtrafiken och frigöra längre sammanhängande tidsperioder, trots att timkostnaderna för underhållet ökar? Det finns även kostnadssamband som beror på ställtider att sätta igång arbetet om banarbetet förläggs till flera kortare fönster och möjligheterna att använda stora maskiner. Trafikverkets modell är idag begränsad till alternativa produktionskostnader för banarbeten kopplat till tider för tillgång till spåret. Det finns inte tillräckligt underlag för att bryta ned kostnaderna på ett sätt som gör att de går att ställa emot tåglägen i en samhällsekonomisk prioritering.

4.4.4 Maximera vinst eller samhällsekonomisk nytta?

Kapacitetstilldelningen utgår från att järnvägsföretagen har bättre kunskaper än någon annan aktör om kundernas önskemål och prioriteringar och därmed har bäst kännedom om efterfrågan. Järnvägsföretagen har incitament att tillhandahålla tjänster med hög kvalitet för att inte förlora kunder. VTI-rapporten utgår från att järnvägsföretagens avvägningar i deras strävan efter vinst ger en acceptabel approximation av samhällsnyttan.

Det finns ett antal problem med den ansatsen. Ett vanligt inslag i nätverksindustrier är marknadsmisslyckanden i form av monopol på delmarknader som ger möjlighet för en dominerande aktör att ta ut högre priser än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. VTI-rapporten menar att detta sannolikt är ett begränsat problem i Sverige där det råder konkurrens på de flesta segment av transportmarknaden.

Ett annat problem är externa effekter av järnvägstrafiken som inte fångas upp i järnvägsföretagens företagsekonomiska övervägningar. Detta är förvisso en aktuell fråga, inte minst med tanke på konkurrensen mellan trafikslag särskilt inom godstrafiken och med tanke på politiska mål om att öka järnvägstrafikens marknadsandel. VTI-forskarna menar dock att marknaden bör korrigeras där marknadsmisslyckandet uppstår. Att järnvägsföretagen missgynnas gentemot vägtrafikoperatörer av höjda avgifter på järnvägen är alltså inget bra argument för att ta ut lägre avgifter än den samhällsekonomiska marginalkostnaden.

Ytterligare ett problem är hur man ska värdera trafik som är subventionerad av regionala kollektivtrafikmyndigheter eller av Trafikverket. Även om vinsten här behöver balanseras upp med subventionen menar VTI-forskarna att man även här kan utgå från att vinsten/betalningsviljan utgår från den bästa tänkbara informationen om pendlarnas värdering av trafiken.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

VTI-rapporten visar att det är en mycket stor utmaning att använda samhällsekonomisk effektivitet som huvudkriterium för prioriteringen i kapacitetstilldelningen. Detta krav innebär mycket högt ställda krav på optimeringsmetoder, tillförlitliga indata samt kännedom om lönsamhet och vinster.

VTI-forskarna föreslår att problemet med prioriteringen kan delas upp i två komponenter, dels *optimeringsproblemet* att åstadkomma den tågplan som ger det mest samhällsekonomiskt effektiva utnyttjandet, dels *värderingsproblemet* att få tillgång till tillräckligt bra information för att kunna bedöma värdet hos olika ansökningar om tåglägen. Denna distinktion är till hjälp när det gäller att förstå den utmaning som Trafikverket står inför.

I avsaknaden av en formell modell för samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande ställer VTI-forskarna upp ett antal generella kriterier för vad som kan betraktas som samhällsekonomiskt optimalt. Sammanställningen stärker bilden av att dagens process för kapacitetstilldelning inte lever upp till kraven. För banunderhåll saknas både tillförlitliga data och en förståelse som möjliggör att bygga upp en modell för att värdera banarbeten på samma sätt som tåglägen.

Det är inte säkert att det är möjligt att åstadkomma en praktiskt fungerande modell för prioritering på grundval av samhällsekonomisk effektivitet. På sistone har flera röster höjts för att ändra järnvägslagen och överge samhällsekonomisk effektivitet som måttstock för tilldelningen. Det förutsätter en annan form av styrning. Regeringens järnvägsutredares föreslår en tydlig politisk prioritering av vilka marknadssegment som ska ges företräde på spåren.⁵⁵ Forskare vid KTH har föreslagit en annan modell där Trafikverket i ett första skede upprättar ett skelett till Tågplan och i tur och ordning allokerar kapacitet till pendeltåg och sedan skapar kanaler för kommersiell persontrafik och kända långsiktiga godstågsrelationer som auktioneras. I processen sparas en mängd definierad trafik för godstrafik som säljs på en spotmarknad med dynamisk prissättning.⁵⁶ Även VTI-forskarna skissar på en modell som kombinerar ramavtal med handel i tåglägen på en spotmarknad. Dessa modeller skiljer sig dock så mycket från dagens system och bär på stora osäkerheter att Transportstyrelsen bedömer att ett eventuellt införande ligger långt i framtiden.

Transportstyrelsen utesluter inte möjligheten att ett systemskifte av den typ som järnvägsutredningen skissar på är nödvändigt. Däremot menar Transportstyrelsen att ett sådant beslut bör bygga på en utvärdering av

⁵⁵ SOU 2015:110

⁵⁶ Detta är förslaget i CTS Working Paper 2014:4.

Trafikverkets omfattande utvecklingsarbete. Nästa kapitel ger en nulägesbeskrivning av detta arbete.

5 Trafikverkets utvecklingsarbete för kapacitetstilldelningen

Tidigare kapitel har behandlat hur den nuvarande processen för kapacitetstilldelning fungerar, Transportstyrelsens erfarenheter från tillsyn och tvistprövning, samt principiella resonemang om samhällsekonomisk effektivitet från VTI-rapporten. Detta kapitel syftar till att närmare belysa vilka åtgärder Trafikverket har vidtagit för att komma till rätta med de brister som noterats i rapporten.

5.1 Trafikverkets utvecklingsarbete: Bättre kapacitet

Sedan Tågtrafikledningen tog över för tidtabellläggningen från SJ 1999 har de yttre kraven på processen ökat successivt, inte minst genom 2004 års järnvägslag. Samtidigt är det praktiska tågplanearbetet beroende av praktiker, tekniker och synsätt som etablerats redan under SJ-tiden och som visat sig ha en god förmåga att leverera en fungerande tågplan. Det är därför en stor utmaning att utveckla kapacitetstilldelningen så att den lever upp till lagens krav och marknadens förväntningar samtidigt som den praktiska förmågan att ta fram en fungerande tågplan bibehålls. Transportstyrelsen har tidigare i denna rapport presenterat uppfattning att Banverkets/Trafikverkets förändringsarbete har gått relativt långsamt. Det betyder emellertid inte att Banverket/Trafikverket har försummat utvecklingsarbetet. Redan i början av 2000-talet började Banverket i samarbete med branschens aktörer och forskarvärlden att fundera över viktiga framtidsfrågor som hur tågplaneringen kan bli mer dynamisk och flexibel.

Trafikverket bedriver numera ett omfattande utvecklingsarbete för kapacitetstilldelningen som både omfattar forskningsuppdrag, nya arbetssätt och nya IT-verktyg. Sedan 2016 har detta utvecklingsarbetet det övergripande namnet Bättre Kapacitet. Arbetet inbegriper flera parallella förändringsprojekt som kommer att medföra en genomgripande förändring av tågplaneprocessen:

- marknadsanpassad planering av kapacitet, inklusive successiv tilldelning
- optimerad banarbetshantering
- utveckling av prioriteringskriterierna för samhällsekonomiskt effektiv tågplanering
- användning av avgifter som styrmedel.

Om Transportstyrelsens tillsyn ska vara relevant och bidra till en konstruktiv utveckling av järnvägsmarknaden blir det en viktig uppgift framgent att ta hänsyn till Trafikverkets utvecklingsarbete.

FoI-delen av utvecklingsarbetet är sedan 2013 samlad i ett långsiktigt branschprogram för forskning och utveckling på kapacitetsområdet, *KAJT (Kapacitet i järnvägstrafiken)*. KAJT löper mellan 2013 och 2022 och finansieras i huvudsak med Trafikverkets FoI-anslag. Budgeten för 2015 var 14,5 miljoner varav Trafikverket stod för 12,1 och övriga parter för 2,4 miljoner. Fokus är att öka järnvägens kapacitet på både strategisk, taktisk och operativ nivå. Programmet är indelat i flera kärnområden varav ett, Taktisk trafikplanering, handlar till stor del om tågplaneprocessen och inte minst om utveckling av optimeringsmetoder.⁵⁷

5.1.1 Marknadsanpassad planering av kapacitet (MPK) – arbetssätt och IT-verktyg för framtiden

Som en del av förändringsarbetet för ökad kapacitet startade Trafikverket under 2014 projektet Marknadsanpassad planering av kapacitet (MPK). MPK omfattar både nya arbetssätt och nya IT-lösningar och både hos Trafikverket och hos andra aktörer i branschen finns det stora förväntningar på att utfallet av projektet i kommer att avsevärt förbättra processen för ansökan om och tilldelning av tåglägen.

Med projektet vill Trafikverket lämna de gamla delvis manuella verktygen *Ansökan om kapacitet* och *Trainplan* med långa handläggningstider och begränsade möjligheter till beslutsstöd. Istället inför Trafikverket en digital plattform för självservice där kunderna ska få tillgång till delar av Trafikverkets informationssystem. Navet är en *kapacitetsportal* som Trafikverket hoppas ska bli en samlad plattform för kommunikation mellan Trafikverket, järnvägsföretag och entreprenörer när det gäller frågor om användning av järnvägen. Från och med arbetet med Tågplan 2019 ska Kapacitetsportalen helt ersätta de tidigare systemen Trans för entreprenörer och Ansökning om kapacitet (AoK) för järnvägsföretag. För själva tågplanearbetet tecknade Trafikverket under 2015 ett till att börja med tioårigt avtal med det tyska företaget HaCon Ingenieurgesellschaft GmbH för utveckling av ett nytt marknadsanpassat kapacitetsplaneringsverktyg baserat på HaCons produkt TPS, Train Planning System, som används i många andra europeiska länder. Trafikverket planerar att testköra första utgåvan av nya Kapacitetsportalen och TPS i ad hoc-tilldelningen för Tågplan 2017 för att driftsätta systemen under hösten 2017 och använda dem skarpt i arbetet med korttidsplaneringen för både tåglägen och banarbeten i Tågplan 2018. För Tågplan 2019 ska all planering och tilldelning genomföras med Kapacitetsportalen och TPS samtidigt som JNB-förutsättningarna införlivas i Kapacitetsportalen.⁵⁸

⁵⁷ KAJT projektkatalog, version 2016-03-31, http://kajt.org/onewebmedia/KAJT-katalog_WEBB_160331.pdf.

⁵⁸ Detta stycke bygger till stor del på presentationen under JNB-dagen 2016.

Om planerna går i lås kommer kapacitetsportalen att synliggöra vilken kapacitet som finns tillgänglig vid varje givet tillfälle och plats. På så sätt ska järnvägsföretag och entreprenörer på egen hand kunna planera, söka lediga tider, jämföra alternativa upplägg och tjänster, få prispförslag samt beställa kapacitet, till att börja med i ad hoc-tilldelningen och senare förhoppningsvis även i arbetet med den årliga planen. Trafikverket hoppas att det nya arbetssättet ska frigöra tidigare dold kapacitet och i högre grad ska utgå från kundens villkor och behov och möjliggöra en mer transparent, konkurrensneutral, flexibel och robust tågplan. Kapacitetsportalen skall även kopplas till de nya systemen för anläggningsdata (ANDA) och Nationell Tågtrafikledning (NTL) så att kapacitetstilldelning, banarbetsplanering och operativ trafikledning kan samordnas för högre precision, bättre gångtidsberäkningar och identifikation av konflikter.⁵⁹ Trafikverket betonade dock under JNB-dagen 2016 att mer avancerat beslutsstöd för framtagandet av den årliga tågplanen baserat på digitaliserad information om prioriteringskriterier och andra premisser ligger långt i framtiden. Om MPK-projektet blir lyckat kommer det att underlätta för Trafikverket att hantera en del av de problem som Transportstyrelsen pekat på i sin tillsyn. Det gäller till exempel att tydligare kommunicera hur förutsättningarna i JNB omsätts i konsekvenser och restriktioner och möjligheter i kapacitetsplaneringen.⁶⁰

Transportstyrelsen vill dock betona att det än så länge är oklart i vilken grad detta utvecklingsarbete kommer att infria förväntningarna och göra verklig skillnad för branschens aktörer och för efterlevnaden av regelverket.

5.1.2 Successiv planering och successiv tilldelning

Det mest framträdande nya arbetssättet i Bättre kapacitet är så kallad *successiv tilldelning*, en mer flexibel form av kapacitetstilldelning som införs för ad hoc-tilldelningen i Tågplan 2018.

Införandet av successiv tilldelning är ett resultat av ett samarbete mellan Banverket, det statliga forskningsinstitutet SICS och branschen som inleddes redan i början av 2000-talet. Arbetet är ett svar på de krav som den nya järnvägsdragstiftningen ställde på Banverket och på övergången 2007 från att tågplanen fastställdes två gånger per år till en årlig tågplan.⁶¹ Arbetet

⁵⁹ <http://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/Kapacitet/battre-kapacitet---for-att-frigora-och-optimera-jarnvagens-totala-kapacitet/marknadsanpassad-planering-av-kapacitet-mpk---arbetsatt-och-verktyg-for-framtiden/> Läst 3 augusti 2016.

⁶⁰ Trafikverket, Så fungerar MPK, URL.

⁶¹ Se t.ex. Per Kreuger, Martin Aronsson, Jan Ekman & Thomas Franzén, "Rail traffic requirements engineering," SICS Technical Report T2005:12.

är inspirerat av Toyotamodellen för industriell produktion. Grundtanken är att separera det *leveransåtagande* som görs långt i förväg i samband med beställning av tjänsten och den *produktionsplanering* som bör göras så sent som möjligt för att öka flexibiliteten och kapacitetsutnyttjandet.

I praktiken innebär detta till att börja med att Trafikverket tillsammans med järnvägsföretagen kan skjuta upp detaljplaneringen till dess tillförlitliga fakta om trafikeringen finns. Istället för att upprätta en detaljerad tågplan innehåller den fastlagda tågplanen endast platser där tåget har trafikutbyten. Övriga driftplatser planeras istället i en produktionsplan och kan planeras om under hela tågplaneperioden fram till 24 timmar innan tåget går. Syftet är att utnyttja de möjligheter till ökad flexibilitet som en bättre precision i detaljplaneringen skapar och att synliggöra den lediga kapaciteten i systemet efter fastställd tågplan. Tre piloter genomfördes i Norrland under 2012–2014 med gott resultat. Trafikverket planerar att införa successiv tilldelning för ad hoc-processen i och med det nya gränssnittet Kapacitetsportalen från och med arbetet med Tågplan 2018.⁶² Arbetet med successiv tilldelning stöds även av flera av projekten i KAJT.⁶³

Det är glädjande att arbetet med successiv tilldelning efter mycket långt förberedelsearbete kan tas i operativ drift inom en snar framtid. Även här återstår det att se om utfallet kan motsvara de högt ställda förväntningarna på ökad flexibilitet och frigjord kapacitet för godsoperatörer.

5.1.3 Prioriteringskriterier för samhällsekonomiskt effektiv tågplanering

Trafikverkets utvecklingsarbete innebär även att utveckla metoderna för att säkerställa att kapacitetstilldelningen ger ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Arbetet består av både löpande förbättringar av premisserna i JNB och av forskningsuppdrag för bättre optimerings- och prioriteringsmetoder.

Inför arbetet med Tågplan 2016 har Trafikverket utvecklat prioriteringskriterierna med utgångspunkt både i tidigare tågplaner och i FoI-uppdrag. Avsikten är att mer pedagogiskt kunna beskriva vad som hänt i processen – ansökan, konfliktbeskrivning, utkast till plan, samordning, tvistlösning samt att banan förklaras som överbelastad – och dessutom kunna förklara prioriteringskriteriernas resultat – analyserade tåg, lösningsförslag, lösning och samhällsekonomiskt resultat. Inför Tågplan 2016 lät Trafikverket också genomlysas modellen av en extern part och genomförde diverse justeringar som validerats på tidigare fall.

⁶² Det bör dock betonas att successiv tilldelning inte har satt någon större prägel på JNB 2018 utöver en mindre anpassning av beskrivningen av ad hoc-tilldelningen i avsnitt 4.3.2.

⁶³ Framtidens LeveransTågplaneProcess – FLTP

Förändringarna inkluderar uppdaterade beräkningar med samhällsekonomiska värderingar, en ny metod för exkludering av tåg och en ny tågtyp: regiopendel. Även i arbetet med JNB 2018 har Trafikverket gjort ett flertal revideringar, uppdatering och förtydliganden av prioriteringskriterierna.

Det långsiktiga arbetet handlar i ett första steg om att utveckla den samhällsekonomiska modellen för prioriteringskriterier och i ett andra steg att fortsatt överväga avgifter som ett alternativ eller komplement. På lång sikt funderar Trafikverket även på att utvärdera anpassningar som möjligtvis ligger utanför nuvarande regelverk, t.ex. dela in kapacitetstilldelningen i olika segment med prioritering inom segmenten och för kapacitet utöver den miniminivå som reserverats för segmentet. Flera av FoI-projekten inom KAJT relaterar till detta utvecklingsområde. I projektet *Optimering och tidtabellläggning* har VTI i uppdrag att med hjälp av dagens datorkraft utveckla en metod från 1998 för att via formell optimering ta fram tidtabeller baserat på de önskemål operatörerna har om att få bedriva trafik (och därmed lösa det så kallade optimeringsproblemet). I projektet *Samhällsekonomiskt effektiv fördelning av järnvägskapacitet (SamEff)* utforskar CTS vid KTH möjligheten att ersätta dagens prioriteringskriterier med en kombination av ramavtal, auktioner och spotmarknader för att mer korrekt spegla aktörernas värdering av ett tågläge i tidtabellen och därmed ger en bättre samhällsekonomisk effektivitet.

Transportstyrelsen konstaterar att det är ett ganska stort gap mellan å ena sidan de gradvisa förändringar som Trafikverket genomför inom ramen för nuvarande prioriteringsmodell och som kan leda till förbättringar men inte löser den grundläggande utmaning som identifierades i kapitel 4 och å andra sidan de mer omfattande förändringarna som i dagsläget framstår som forskningsprojekt med lång tid till praktisk implementering.

5.1.4 Utveckling av banarbetsplaneringen

Trafikverket arbetar förstås även kontinuerligt med utveckling av banarbetsplaneringen. Transportstyrelsen identifierar framför allt tre aspekter av utvecklingsarbetet som är av relevans för tillsynen: servicefönster, anläggningsregister samt prioritering och optimering.

Ett viktigt resultat av de senaste årens utvecklingsarbete är *servicefönster*, eller förplanerade tågfria luckor för banunderhåll i tidtabellen. Trafikverket sätter stort hopp till att servicefönster kommer att ge bättre framförhållning för både järnvägsföretag och entreprenörer och längre sammanhängande tid i spåren för entreprenörer. Samtidigt menar järnvägsutredningen att det är

oklart vilka avvägningar Trafikverket har gjort mellan trafikens behov och behovet av tid för underhåll.⁶⁴

Ett av Trafikverkets stora utvecklingsprojekt är att utveckla ett nytt system för *anläggningsdata*, ANDA, som ska ersätta ett flertal äldre system. Regeringens järnvägsutredning satte anläggningsregistret i centrum för sin kritik av Trafikverkets underhållsplanering. Enligt utredningen saknar Trafikverket ”ett ändamålsenligt system för att skapa sig en övergripande bild över järnvägsanläggningens tillstånd, användning och behov.”⁶⁵ Utredningen menar också att Trafikverket visserligen genomför betydande insatser på området, men det kommer att dröja åtminstone till 2018 innan ANDA är på plats och underhållssystemets funktionalitet kommer att vara beroende av hur övriga systemstöd, arbetssätt och rutiner anpassas.

Att Banverkets/Trafikverkets systemstöd för underhåll är undermåligt har varit känt sedan 1990-talet. Redan 1998 fick Banverket i uppdrag ta fram en rapport till regeringen om förutsättningarna att skapa en nationell digital transportdatabas med järnvägsbeskrivande data.” Banverket beskrev redan då att det ännu använda systemet BIS inte uppfyllde kravet enligt den nationella standarden. Bland annat saknar BIS tidsstämpling och ekonomisk information. Regeringen har senare blivit uppmärksam på bristerna i underhållssystemet av Banverket, Riksrevisionen och Trafikverkets internrevision.⁶⁶ VTI har i ett remissvar ifrågasatt ”om det är trovärdigt att Trafikverket, mot bakgrund av den refererade historiken, har förmågan att mobilisera den kompetens och de resurser som behövs för att utveckla ett informations- och ledningssystem för drift- [sic!] och underhåll av järnväg. Vår bedömning är att det kan krävas extraordinära insatser för att få igång ett ändamålsenligt arbete med ett styrsystem.”⁶⁷ VTI menar att det kan behövas ett särskilt projekt för att utveckla ett underhållssystem, bemannat med oberoende experter. För Transportstyrelsens tillsyn är anläggningsregistret av extra stor vikt eftersom SERA-direktivet ställer krav på kopplingar mellan den ekonomiska informationen och strukturen på anläggningsregistret.

Genomgången av VTI-rapporten i kapitel 4 pekade på att Trafikverket saknar en modell för att beskriva hur kostnaderna för banarbete byggs upp. Därmed blir det omöjligt att göra avvägningar mellan underhåll och trafikering på samhällsekonomisk grund. Banarbeten omfattas av några av projekten inom KAJT. Sammantaget har Transportstyrelsen dock bilden av att det är tveksamt om Trafikverkets utvecklingsarbete inom en rimlig

⁶⁴ Koll på anläggningen. Delbetänkande av utredningen om järnvägens organisation, SOU 2015:42, s. 121–123.

⁶⁵ SOU 2015:42, s. 14.

⁶⁶ SOU 2015:42, s. 76–77.

⁶⁷ VTI, Remiss av delbetänkande – Koll på anläggningen (SOU 2015:42), diarienummer N2015/3479/TIF. Dnr 2015/0342-1:3, s. 2–3.

framtid kommer att göra det möjligt att hantera banarbeten i prioriteringen på ett godtagbart sätt.

5.1.5 Avgifter som styrmedel i kapacitetstilldelningen

Lagstiftningen medger en större användning av avgifter i styrande syfte än vad Trafikverket hittills har tillämpat. Styrande avgifter har en stor potential att bidra till samhällsekonomisk effektivitet eftersom de skapar ekonomiska incitament för marknadens aktörer att förbruka mindre av begränsade resurser. Styrande avgifter ställer dock ofta höga krav på tillgång till IT-stöd och på anpassning till befintliga processer.

Transportstyrelsens tillsyn av kvalitetsavgifter finns utförligt beskrivna i en annan rapport.⁶⁸ Tillsynen av banavgifterna kommer inom kort att presenteras. Därför behandlas de endast i korthet här. Men eftersom Transportstyrelsens tillsyn av kapacitetstilldelningen vid flera tillfällen har landat i uppmaningar till Trafikverket att öka användningen av styrande avgifter finns det anledning att i korthet här diskutera den del av Banverkets och Trafikverkets utvecklingsarbete som omfattar utökad och förändrad användning av avgifter i form av bokningsavgift och differentiering av banavgifterna. Kvalitetsavgifterna berör främst det operativa skedet, men kan ha återverkningar på Trafikverkets benägenhet att tillgängliggöra tåglägen.

Transportstyrelsen har tidigare efterlyst en avgift för tilldelade men inte utnyttjade tåglägen.⁶⁹ I JNB 2016 finns för första gången en bokningsavgift för tåg som ställs in mindre än 60 dagar före planerad avgångstid på grund av orsaker som järnvägsföretaget är direkt ansvarigt för. Bokningsavgiften utgår med en procentsats av tåglägesavgiften som är dubbelt så hög för persontrafiken som för godstrafiken och dubbelt så hög om avbokningen sker mindre än 14 dagar för planerad avgångstid. Dessutom finns inom ramen för kvalitetsavgifterna en högre avgift för tåg som ställs in med mindre än 24 timmars varsel. Det är ännu för tidigt att utvärdera effekterna av bokningsavgiften.

Banavgifterna har flera kopplingar till kapacitetstilldelningen. Om banavgifterna är lägre än marginalkostnaden för att använda banan blir resultatet en större efterfrågan på tåglägen än vad som är samhällsekonomiskt optimalt, vilket ökar trängseln och försvårar prioriteringen. Transportstyrelsen har tidigare varit av uppfattningen att banavgifterna är för låga och bör höjas för att motsvara en full internalisering av det slitage som tågen orsakar. Transportstyrelsen har dock

⁶⁸ Uppdrag om avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet. Transportstyrelsens tillsyn av kvalitetsavgifter. TSG 2014-1156.

⁶⁹ Revision av Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011, TSJ 2010-392.

inte tagit ställning till nivåerna efter den gradvisa höjningen som Trafikverket inledde 2011 och som kommer att pågå fram till 2021.⁷⁰

Om banavgifterna är otillräckligt differentierade innebär det en missad möjlighet att skicka signaler till de som använder infrastrukturen. De externa bedömningarna om vilken potential som finns för att använda differentierade banavgifter i styrande syfte varierar stort. Transportstyrelsen har länge varit av åsikten att mer differentierade banavgifter sannolikt skulle ge ett samhällsekonomiskt bättre utfall. Trafikverket inledde 2011 en process för att differentiera banavgiften beroende på tid, rum och servicenivå. Banavgifterna har idag flera differentierade komponenter. Tåglägesavgiften, som baseras på tågkilometer, tas ut i tre olika nivåer beroende på kapacitetsutnyttjandet på sträckan. För passage i de tre storstäderna under rusningstid tar Trafikverket ut en särskild passageavgift. Tågavgiften, som baseras på bruttotonkilometer, tas ut med olika belopp beroende på största axellast för att motsvara skillnader i slitage mellan olika tåg. Emissionsavgiften tas ut beroende på motorns miljöklass och på mängden förbrukat drivmedel. Transportstyrelsen har inte utrett i vilken grad differentieringen och höjningen av banavgifterna har positiva återverkningar på kapacitetstilldelningen.

5.2 Sammanfattande iakttagelser

De tidigare kapitlen i denna rapport har pekat på att utmaningarna för Trafikverket när det gäller att leva upp till lagkraven för kapacitetstilldelningen i vissa stycken är så stora att det knappast kommer att vara möjligt att uppfylla dessa ens med uppdaterade arbetssätt och systemstöd. Det gäller särskilt de av järnvägsutredningen, KTH och VTI utpekade problemen med att kunna utvärdera om en lösning leder till lett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Transportstyrelsen bedömer ändå att det vore olyckligt att genomföra en större förändring av kapacitetstilldelningen inom de kommande fem åren. Trafikverket bedriver för närvarande ett omfattande utvecklingsarbete när det gäller kapacitetstilldelningen. Arbetet omfattar både FoI-uppdrag, nya arbetssätt och nya IT-system. Utvecklingsarbetet adresserar många av de problem som Transportstyrelsen behandlat i tidigare tillsyner. Samtidigt framstår det som oklart i vilken mån det pågående utvecklingsarbetet kommer att åtgärda de av Transportstyrelsen påpekade bristerna. Utvecklingsarbetet är svårt att överblicka. Trafikverket fokuserar i presentationerna mycket på det förändrade gränssnittet i Kapacitetsportalen. Det är ännu för tidigt att avgöra vilka förbättringar som kommer järnvägsföretag och transportköpare till del och i vilken grad Trafikverket

⁷⁰ Se t. ex. Revision av Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011, TSJ 2010-392.

kan frigöra sig från sitt dåliga track record när det gäller systemutveckling och åstadkomma system som är tillräckligt flexibla. Det är också tveksamt om problemen med avvägningarna mellan banunderhåll och trafikering ges tillräcklig dignitet i utvecklingsarbetet. Det är sammantaget en viktig uppgift för Transportstyrelsens marknadstillsyn att följa upp de nya inslagen i kapacitetstilldelningen när resultaten från MPK/Bättre kapacitet implementeras i kapacitetstilldelningen under 2016–2019.

Trots dessa tveksamheter om utvecklingsarbetets potential vill Transportstyrelsen betona att Trafikverket i ett internationellt perspektiv har kommit längre än de flesta infrastrukturförvaltare i anpassningen till ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. Trafikverket spelar en viktig roll för att driva på det europeiska arbetet och har viktiga erfarenheter att dela med sig av till andra infrastrukturförvaltare. Det pågående arbetet är därför av intresse inte bara i ett svenskt perspektiv utan för hela Europa.

6 Plan för Transportstyrelsens marknadstillsyn av kapacitetstilldelningen

Kapacitetstilldelningen är en central funktion för järnvägsmarknaden. Tillsammans med tjänster, avgifter och redovisning av järnvägsverksamhet är kapacitetstilldelningen det huvudsakliga föremålet för Transportstyrelsens marknadstillsyn. Ett av syftena med denna rapport är att ge en bättre grund för den fortsatta tillsynen av kapacitetstilldelningen. Sektion marknadstillsyn har inte skrivit denna rapport på direkt uppdrag från regeringen eller från Transportstyrelsens generaldirektör. Däremot svarar rapporten mot att regeringen i samband med järnvägsutredningen betonade att det är viktigt att Transportstyrelsen utvecklar sin roll som tillsynsmyndighet i marknadshänseende och i synnerhet arbetet med tillsyn av kapacitetstilldelningsprocessen.⁷¹

De tidigare kapitlen i denna rapport har pekat på flera möjligheter att utveckla Transportstyrelsens marknadstillsyn. Syftet med detta avslutande kapitel är att skapa en strategi för den fortsatta tillsynen av kapacitetstilldelningen. Detta kapitel utgör därmed en del av Transportstyrelsens samlade plan för marknadstillsynen, tillsammans med rutinbeskrivningar, kapitel 6 i Transportstyrelsens rapport om kvalitetsutgifter samt eventuella tillkommande planer för andra tillsynsområden.

Detta kapitel diskuterar först Transportstyrelsens generella syn på kapacitetstilldelningens utveckling på kort till medellång sikt mot bakgrund av de förslag på genomgripande förändringar av kapacitetstilldelningen som bland andra järnvägsutredningen har presenterat. Därefter diskuterar kapitlet inriktning på tillsynen under de kommande åren med utgångspunkt i tidigare tillsyner och erfarenheter, förändringar i omvärlden samt Trafikverkets utvecklingsarbete inom Bättre kapacitet. Kapitlet diskuterar slutligen hur Transportstyrelsen kan utveckla det interna arbetet med marknadstillsyn och samspelet mellan nationellt och internationellt arbete.

6.1 Transportstyrelsen föreslår att Trafikverket får avsluta det pågående utvecklingsarbetet innan mer genomgripande förändringar av kapacitetstilldelningsprocessen genomförs

Regeringens järnvägsutredare har föreslagit en mer genomgripande förändring av den svenska marknadsmodellen. Utredaren föreslår att kravet

⁷¹ Kommittédirektiv 2014:52. Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02). Se också SOU 2013:83, s. 227.

på samhällsekonomisk effektivitet i kapacitetstilldelningen tas bort för att möjliggöra beslut om att ge prioritet för viss trafik på vissa banor och vissa tider. Utredaren föreslår också en modell där marknadstillträdet för all långväga persontrafik regleras genom upphandling i konkurrens.⁷²

Transportstyrelsen delar synen att det finns olösta problem med den befintliga modellen för marknadstillträde och att modellen kommer att utsättas för ytterligare belastningar om trafiken fortsätter att öka. Transportstyrelsen delar oron över konkurrensen mellan kommersiell och samhällsköpt trafik och över utmaningen att hantera höghastighetståg inom den befintliga modellen för kapacitetstilldelning. Transportstyrelsen anser dock att det är för tidigt att avbryta det mångåriga och internationellt framstående utvecklingsarbetet för att få till stånd en väl fungerande modell för konkurrens på spåren.

Denna rapport har pekat på att Trafikverket står inför en svår uppgift när det gäller att genomföra en kapacitetstilldelning som svarar mot lagkraven, inte minst när det gäller kravet på ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Rapporten pekar också på att Trafikverket, även givet den svåra uppgiften, kunde och borde ha gjort mer för att uppfylla lagkraven och skapa förutsättningar för konkurrensneutralitet, icke-diskriminering och ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Trafikverkets brister är särskilt uppenbara när det gäller införandet av förbättrade analysverktyg, bättre dataunderlag, analyser till grund för beslut, förmågan att nå uppsatta utvecklingsmål, styrmedel som skapar incitament för marknadens aktörer och tydligare dokumentation av processer.

Transportstyrelsen bedömer att Trafikverket har varit långsammare i omställningen av kapacitetstilldelningen till öppet marknadstillträde än vad som hade varit både önskvärt och möjligt.

Det innebär emellertid i Transportstyrelsens ögon att det finns en potential för fortsatt utveckling. Trafikverket bör därför få slutföra det pågående utvecklingsarbetet inom ramen för Bättre kapacitet och införa ett modernt, digitaliserat IT-stöd och fullt ut anpassa rutinerna till öppet marknadstillträde. Då bör det finnas goda förutsättningar för att genomföra kapacitetstilldelningen på grundval av bästa möjliga underlag och kunskapsbas och med en större transparens och tydligare incitament för marknadens aktörer. Transportstyrelsen bedömer att denna utveckling har så stor potential att ett eventuellt systemskifte inom kapacitetstilldelningen bör genomföras tidigast efter en period om minst fem år av förbättringar av den befintliga modellen. Först när Bättre kapacitet har implementerats fullt ut – enligt planen med Tågplan 2019 – och har prövats i praktiken är det

⁷² En annan tågordning – bortom järnvägsknuten. Slutbetänkande av utredningen om järnvägens organisation. SOU 2015:110.

lämpligt att överväga att avskaffa samhällsekonomisk effektivitet som prioriteringskriterium eller genomföra en mer genomgripande reform av kapacitetstilldelningen i riktning mot politisk styrning. Transportstyrelsen menar att Trafikverkets arbete är viktigt inte bara i ett nationellt perspektiv. De erfarenheter om marknadsöppning genom konkurrens på spåret som Trafikverket gör i det pågående utvecklingsarbetet är av principiellt intresse för hela Europa.

Transportstyrelsen betonar dock att det kan finnas anledning att ompröva denna hållning om förutsättningarna förändras, till exempel genom ett slutgiltigt beslut om nya höghastighetsbanor, genom större förändringar i regelverket på EU-nivå, om järnvägsmarknaden utvecklas i en mycket ogynnsam riktning, eller om Transportstyrelsen ser att Trafikverkets utvecklingsarbete inte ger resultat i utsatt tid.

6.2 Tillsynen ska bygga på tidigare erfarenheter och förändringar i omvärlden

Transportstyrelsens fortsatta tillsyn av kapacitetstilldelningen bör förmå dels att ta tillvara erfarenheterna från tidigare tillsyner och tvister, dels att fånga upp viktiga förändringar på järnvägsmarknaden och dess omvärld.

Transportstyrelsens tillsyner och prövningar av tvister har pekat på flera återkommande brister i Trafikverkets hantering av kapacitetstilldelningen. Denna rapport pekar på att det finns en potential att förbättra hur Transportstyrelsen följer upp sina förelägganden, beslut och rekommendationer till Trafikverket. Brister som förekommet i tillsynen av Trafikverkets kapacitetstilldelning och som kan komma i fråga för tillsyn under de närmaste åren är bland annat:

- Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivningar innehåller fortfarande inte tillräcklig information för att processen ska kännetecknas av förutsägbarhet och transparens.
- Trafikverket genomför ibland ändringar av järnvägsnätsbeskrivning eller tågplan i strid med lagkraven och utan tillräckligt samråd eller tillräcklig framförhållning.
- Trafikverket saknar en fungerande modell för att basera prioriteringar på ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.
- Tillämpningen av prioriteringskriterierna är inte tillräckligt transparenta och dokumenterade.

- Trafikverket kan inte hantera banarbeten på ett sätt som leder till korrekta avvägningar mellan trafikering och underhåll
- Det finns indikationer på att den manuella och erfarenhetsbaserade kapacitetstilldelningen i praktiken leder till en sorts grandfather rights som gynnar etablerade järnvägsföretag.⁷³
- Trafikverket har inte i tillräckligt hög grad undersökt möjligheterna att använda styrande avgifter för att skapa incitament för effektivt utnyttjande av infrastrukturen.
- Trafikverket har brister när det gäller att dokumentera analyser, processer och att skapa dataunderlag.
- Trafikverket klarar inte alltid av att leva upp till kraven på ad hoc-tilldelningen, till exempel när det gäller kravet att ge svar inom fem arbetsdagar.

Transportstyrelsens tillsyn av kapacitetstilldelningen bör också fånga upp viktiga förändringar i omvärlden, till exempel förändringar i en viktig aktörs arbetssätt, nya regler på internationell och nationell nivå, eller händelser och förhållanden som kommer till Transportstyrelsens kännedom genom myndighetens marknadsövervakning eller genom kontakter med branschföreträdare.

En viktig uppgift för tillsynen de kommande åren är att följa Trafikverkets utvecklingsarbete inom ramen för Bättre kapacitet. I takt med att delar av utvecklingsarbetet implementeras i kapacitetstilldelningen bör Transportstyrelsen genomföra tillsyner för att se hur de nya inslagen och gränssnitten påverkar Trafikverkets efterlevnad av lagkraven. Det gäller till exempel servicefönster för banarbeten, successiv tilldelning, kapacitetsportalen, systemstöden TPS och ANDA liksom utvecklingen av prioriteringskriterierna.

Tillsynen bör också följa upp de nya krav som införts i och med att SERA-direktivet införts i svensk rätt genom ändringen av järnvägslagen 2015. Här finns flera områden som ännu inte är prövade och där tillsyn skulle bidra till att minska otydligheten och etablera en praxis. Det gäller till exempel olika aspekter av begreppet annan sökande i artikel 41 och kravet på anläggningsregister i artikel 30. Transportstyrelsen bör även bevaka den kommande delegerade akten om ändring av SERA-direktivets bilaga VII. Transportstyrelsens tillsyn bör även hämta inspiration från utbytet med andra tillsynsmyndigheter och från det aktiva arbetet inom EU för att främja gränsöverskridande trafik i godskorridorer. Samarbetet mellan

⁷³ Utveckling av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik Trafikanalys Rapport 2014:14, s. 27, SOU 2013:83, s. 194.

regleringsorgan när det gäller tillsynen över ScanMed-korridoren är ännu i sin linda men bör vara en prioriterad uppgift för Transportstyrelsen under den närmaste framtiden.

6.3 Tillsynsaktiviteter

Transportstyrelsen bedömer att en sammanvägning av uppföljningen av tidigare tillsynsarbete med bedömningen av viktiga processer i omvärlden ger att följande områden är prioriterade för tillsyn under de kommande åren. Listan bör ses som en lista över möjliga tillsynsområden och innebär inte en utfästelse att Transportstyrelsen kommer att genomföra en tillsyn över samtliga områden i listan. Listan över tillsynsaktiviteter följer tågplanprocessens faser och är indelad i förutsättningar, tågplanprocessen samt den operativa fasen efter fastställd tågplan.

6.3.1 Förutsättningar för kapacitetstilldelningen

- *Järnvägsnätsbeskrivningen:* Transportstyrelsen bör även fortsättningsvis aktivt granska JNB och vara uppmärksam på signaler från branschen på att informationen är ofullständig och/eller ändras på felaktiga grunder eller efter otillräckligt samrådsförfarande.
- *Reservering av kapacitet för planerade större banarbeten (PSB):* Transportstyrelsen bör överväga att genomföra tillsyn över hur Trafikverket reserverar kapacitet för större planerade banarbeten och vilka överväganden som ligger till grund för avvägningar mot behovet av kapacitet för trafikering.
- *Anläggningsregister:* Transportstyrelsen bör genomföra tillsyn över Trafikverkets arbete med anläggningsregister. En sådan tillsyn är motiverad både med tanke på Trafikverkets utvecklingsarbete och på kravet i SERA-direktivets artikel 30.7.

6.3.2 Tågplanprocessen

- *Hanteringen av banarbeten i prioriteringen:* Både tidigare tillsyner och VTI-rapporten pekar på att Transportstyrelsen bör genomföra en tillsyn av hur Trafikverket gör avvägningar mellan banarbeten och tåglägen i den årliga tågplanprocessen. En lämplig utgångspunkt är prioriteringskriterierna och hur dessa förhåller sig till kravet på ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.
- *Självdeklaration av prioriteringskriterier:* Transportstyrelsen bör överväga att inleda en tillsyn över huruvida Trafikverket i tillräcklig

grad tillser att den information som sökande lämnar om tågens prioriteringskategorier är korrekt.

- *Bokningsavgifter:* Transportstyrelsen bör överväga att genomföra en tillsyn av Trafikverkets införande av bokningsavgifter och dess styrande effekter på kapacitetstilldelningen.
- *Ekonomiska styrmedel i prioriteringen:* Transportstyrelsen bör överväga att följa upp tidigare rekommendationer till Trafikverket att överväga att pröva ekonomiska styrmedel i kapacitetstilldelningen.
- *Servicefönster:* Transportstyrelsen bör genomföra tillsyn av i vilken utsträckning det avsatta kapacitetsutrymmet för servicefönster används eller avbokas, hur det görs tillgänglig och i vilken utsträckning det kan tas till vara.
- *Kvalitetsavgifternas effekter på tågplanen:* Transportstyrelsen bör överväga att genomföra en tillsyn av om kvalitetsavgifterna har fått effekter på kapacitetstilldelningen (till exempel genom att Trafikverket minskar antalet tåg i tågplanen för att undvika störningar).
- *Reservkapacitet:* Transportstyrelsen bör överväga att genomföra en tillsyn av vilka överväganden som Trafikverket gör i samband med att kapacitet i tågplan sätts undan för tilldelning inom gällande tågplan.

6.3.3 Under gällande tågplan

- *Svarstider i ad hoc-tilldelningen:* Transportstyrelsen bör genomföra en tillsyn av hur Trafikverket klarar kravet att svara snarast på ansökningar om ad hoc-kapacitet.
- *Dokumentation av ad hoc-tilldelningen:* Transportstyrelsen bör överväga att följa upp VTI-rapportens konstaterande att Trafikverkets dataunderlag är så dåligt att det inte går att dra slutsatser om huruvida godstågsföretagen behandlas korrekt enligt järnvägslagen eller om processen innebär att tillgänglig kapacitet utnyttjas till fullo.
- *Successiv tilldelning i ad hoc-tilldelningen:* Om successiv tilldelning införs som aviserat i Tågplan 2018 bör Transportstyrelsen genomföra tillsyn av hur det nya arbetssättet påverkar kapacitetstilldelningens funktionssätt.

- *Revisionsplaneringen:* Transportstyrelsen bör överväga att utöva tillsyn över i vilken grad sent planerade banarbeten tränger undan tåglägen där sökande har tecknat Trafikeringsavtal samt om denna planering uppfyller kravet på icke-diskriminering.
- *Prioriteringar i operativt skede:* Transportstyrelsen har tidigare inte genomfört tillsyn av de prioriteringar som genomförs av trafikledningen. Transportstyrelsen har dock föreslagit en sådan tillsyn i åtgärdsplanen för tillsynen av kvalitetsavgifter.

6.4 Transportstyrelsen ska bedriva ett internt arbete för att utveckla formerna för tillsynen av kapacitetstilldelningen

Transportstyrelsen arbetar kontinuerligt med att utveckla och förbättra marknadstillsynen. Marknadstillsynen har under de senaste åren blivit genomlyst av bland andra järnvägsutredningen, Riksrevisionen och Statskontoret. Bilden är varierad men innehåller en hel del kritik. Riksrevisionen pekar på att Transportstyrelsens marknadstillsyn har präglats av resursbrist och underbemanning.⁷⁴ Regeringens järnvägsutredare menade att myndigheten inte har hittat sin roll när det gäller att genomföra ett proaktivt marknadstillsyns- och marknadsövervakningsarbete.

Transportstyrelsen instämmer i delar av kritiken. Marknadstillsynen har hittills knappast motsvarat de egna kraven på att marknadsövervakning och tillsyn ska vara planlagd och förutsägbar. Transportstyrelsen har ibland saknat tillräcklig tyngd för att driva fram förändring inom Trafikverket. I vissa delar menar vi dock att genomförda tillsynsåtgärder inte har uppmärksamats av omvärlden. Denna rapport är en del i att tydligare kommunicera myndighetens övervägningar och åtgärder till omvärlden. Transportstyrelsens marknadstillsyn har fått resursförstärkningar i budgeten för 2017 och har en mer tillfredsställande bemanningssituation än tidigare. Vi bedömer att det bör ge bättre förutsättningar för ett konsekvent tillsynsarbete.

För att stärka tillsynen av kapacitetstilldelningen kommer Transportstyrelsen att genomföra ett antal åtgärder.

- Sektion marknadstillsyn ska mer systematiskt *följa upp tidigare tillsyner.*
- Transportstyrelsen ska konkretisera vad *riskbaserad marknadstillsyn* innebär. Transportstyrelsen har tagit fram en central riktlinje för

⁷⁴ Riksrevisionen Rapport 2013:18.

riskhantering och riskbaserad tillsyn.⁷⁵ Från 2016 arbetar sektion marknadstillsyn med att ta fram en modell för riskbaserad marknadstillsyn som har potential att ge en mer systematisk grund för tillsynsarbetet.

- Marknadstillsynen bör gå i riktning mot *systemtillsyn* i enlighet med den riktlinje som Transportstyrelsen har tagit fram och som tillämpas inom myndighetens säkerhetsarbete. Det innebär att i tillsynen fokusera på tillsynsobjektens mål och utvecklingsplaner och inte främst på sakförhållanden.⁷⁶
- Sektion marknadstillsyn ska utveckla *samverkan med andra sektioner inom Transportstyrelsen*. Det nybildade analysforumet för spårtrafik inom väg- och järnvägsavdelningen ger förutsättningar för ett bättre utbyte med andra sektioner inom järnvägsområdet. Sektion marknadstillsyn ska också genomföra gemensamma möten och verka för en bättre samordning med marknadsövervakningen inom järnvägsområdet.
- Transportstyrelsen har inlett ett arbete för att *utveckla formerna för arbetet med prövning av tvist* för att korta ned ledtiderna och effektivisera processen.
- Transportstyrelsen har enligt 8 kap. 4 § järnvägslagen rätt att *förena förelägganden med vite*. Transportstyrelsen har ännu inte utnyttjat denna möjlighet. För att öka tyngden i Transportstyrelsens beslut bör myndigheten i framtiden aktivt överväga att använda vite när det gäller upprepade förseelser som inte hanteras på ett tillfredsställande sätt.

6.5 Transportstyrelsen ska fortsätta att bevaka utvecklingen av kapacitetstilldelningen i ett internationellt perspektiv

Inom järnvägsområdet pågår en förskjutning av tyngdpunkten från nationell reglering till reglering på EU-nivå. SERA-direktivet och det kommande fjärde järnvägspaketet ger ett mer harmoniserat övergripande regelverk för kapacitetstilldelningen. Regelverket kommer dessutom att kompletteras genom detaljerad lagstiftning i form av den redan beslutade genomförandeförordningen om ramavtal och den kommande delegerade akten om förändringar i bilaga VII till SERA-direktivet.

⁷⁵ Riktlinje för riskhantering och riskbaserad tillsyn. TSG 2014-1394.

⁷⁶ Riktlinje för systemtillsyn. TSG 2015-1678

Transportstyrelsen samverkar med andra europeiska tillsynsmyndigheter i två internationella grupperingar. IRG-Rail (Independent Regulators Group – Rail) är ett fristående oberoende samarbetsorgan för oberoende järnvägsregulatorer. Kapacitetstilldelningsfrågor hanteras inom ramen för arbetsgruppen IRG Access, som under 2017 bland annat kommer att arbeta med godskorridorernas funktion och reservering av kapacitet för banarbeten. ENRRB (European Network of Rail Regulatory Bodies) är EU-kommissionens nätverk för järnvägsregulatorer. Dessa forum är viktiga för att inhämta och utbyta uppgifter om best practice och för att påverka den internationella regelgivningen.

Transportstyrelsen ska i framtiden verka för en bättre koordinering av insatserna i internationella grupper och har tillsatt ett nytt forum för internationell samordning av myndighetens representation i arbetsgrupper och möten med anknytning till marknadsfrågor. Transportstyrelsen kommer sannolikt att flytta fram positionerna i det internationella arbetet genom att ta en mer ledande roll i IRG-Rail från och med 2018. Transportstyrelsen planerar även att utöka samarbetet kring tillsyn av godskorridorerna genom IRG-Rail och genom särskilda samarbeten.