

Marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg

Hur upplever tågbolagen konkurrensförutsättningarna?



© Transportstyrelsen
Väg- och järnvägsavdelningen
Marknad, kvalitet och strategi

Rapporten finns tillgänglig på Transportstyrelsens webbplats www.transportstyrelsen.se

Dnr/Beteckning TSJ 2014-1653
ISBN
Författare Nils Enberg
Månad År Maj 2014

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

Förord

Föreliggande rapport utgör en del av Transportstyrelsens marknadsövervakning på järnvägsområdet. Mottagare av rapporten är, förutom aktörer inom järnvägsområdet, regeringen. Iakttagelser och åtgärdsförslag i rapporten återförs även till Transportstyrelsens tillsyn, marknadsövervakning och regelgivning. Rapporten har arbetats fram med hjälp av Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och kontaktpersoner på Transportstyrelsen har varit Åsa Berglind och Nils Enberg.

Borlänge, maj 2014

Åsa Berglind
sektionschef omvärld

Innehåll

SAMMANFATTNING	7
1 INLEDNING	9
1.1 Bakgrund.....	9
1.2 Syfte.....	9
1.3 Metod.....	9
1.4 Rapportens disposition	10
2 KAPACITETSTILLDELNINGSPROCESSEN	11
2.1.1 Fri konkurrens för långväga persontrafik.....	11
2.1.2 Tågplanen fastställs efter ansökningar från operatörer.....	11
2.2 Administrativ tilldelning vs prismekanismer	12
2.3 Användande av ramavtal med längre tidsperioder	13
3 HUR FUNGERAR KAPACITETSTILLDELNINGSPROCESSEN IDAG?	15
3.1 Utmaningar i tilldelningsprocessen	15
3.1.1 Stort inslag av manuell hantering av tilldelningen	15
3.1.2 Flera områden är viktiga för en fungerande konkurrens	16
3.2 Ramavtal som alternativ	16
4 TÅGBOLAGENS SYN PÅ TILLDELNINGSPROCESSEN.....	18
4.1 Beskrivning av trafiken i tågplan 2014	18
4.2 Hur gick tilldelningsprocessen till – operatörernas beskrivning	18
4.3 Operatörernas bild av olika aspekter av kapacitetstilldelningen.....	19
4.3.1 Utmanande aktörer uppfattar inte processen som konkurrensneutral och icke-diskriminerande.....	19
4.3.2 Operatörer uppmanas att samordna sig	20
4.3.3 Processen upplevs inte som transparent	21
4.3.4 Processen är resurskrävande	22
4.3.5 Operatörernas syn på ramavtal.....	22
4.3.6 Auktioner ses inte som ett alternativ	23
4.3.7 Avbokningsavgifter kan ge effektivare tilldelning	24
4.4 Vad är viktigt för operatörerna vid sidan av kapacitetstilldelningen?.....	24
4.4.1 Biljettsystem lyfts fram som ett problem.....	24
4.4.2 Datorstödd kapacitetstilldelning bedöms ge effektivare resultat.....	25
4.4.3 Tillgång till depåer en stor utmaning	25
4.4.4 Olika strategier för rullande materiel	26
5 SLUTSATSER OCH FORTSATTA INSATSER	27
5.1 Operatörernas synpunkter på tilldelningsprocessen	27
5.1.1 Tilldelningsprocessen behöver förbättras	27

5.1.2	Ramavtal inte en nödvändig förutsättning	27
5.1.3	Depåer och biljettförsäljning viktiga faktorer	28
5.2	Tilldelningsprocessen ur ett konkurrens- och effektivitetsperspektiv	28
5.2.1	Är frivillig samordning mellan operatörer hållbart i längden? ...	28
5.2.2	Möjligheter att effektivisera tilldelningsprocessen bör prövas ..	29
5.2.3	Tillgång till gemensamma funktioner lyfts som en förutsättningsskapande faktor	29
5.3	Transportstyrelsens fortsatta insatser rörande kapacitetstilldelningen..	30
REFERENSER		31
BILAGA – FRÅGEFORMULÄR		32

Sammanfattning

Kapaciteten i det svenska järnvägsnätet är per definition begränsad och det finns bara möjlighet att rymma ett visst antal tåg i systemet. Trafikverket fördelar kapaciteten på spåren mellan operatörer som ansöker om tåglägen i en årlig administrativ tilldelningsprocess. Processen resulterar i en tågplan, en tidtabell, som gäller för ett år framåt. Fördelningen av kapaciteten ska ske på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt och ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägskapaciteten ska eftersträvas.

Från och med oktober 2010 gäller fri konkurrens vad gäller all trafik på järnväg. I och med detta är det fritt fram för andra operatörer än SJ att ansöka om tåglägen för långväga persontrafik. Den första tågplan där avregleringen kunde ha effekt var tågplanen för 2012 som fastställdes i oktober 2011 och började gälla i december 2011. Antalet nya operatörer har emellertid varit begränsat såväl för tågplanen 2012 som för 2013.

I kapacitetstilldelningsprocessen för tågplan 2014 lämnade fyra operatörer ansökningar om långväga snabbtågstrafik på sträckan Göteborg-Stockholm. Dessa var SJ, MTR, Citytåg samt Skandinaviska Jernbanor (Blå Tåget) där MTR och Citytåg var nya utmanande operatörer på sträckan. I och med att operatörerna i flera fall ansökte om samma tåglägen ställdes Trafikverkets tillämpning av samråd, samordning och prioriteringskriterier för första gången på sin spets.

Rapporten innehåller intervjuer med de tre största av ovan nämnda operatörer för att få en bild av hur de upplevde kapacitetsprocessen som ledde fram till tågplanen för 2014. Syftet är att även få operatörernas syn på eventuella etableringshinder som kan föreligga på järnvägsmarknaden.

De operatörer som utmanar SJ och som intervjuats inom ramen för denna rapport upplever inte att dagens kapacitetstilldelningsprocess lever upp till kravet på konkurrensneutralitet och icke-diskriminering. De ser behov av en mer transparent process med prioriteringskriterier som ger ett mer förutsägbart utfall och som i större utsträckning tar datoriserade verktyg till hjälp. På så sätt kan processen, enligt operatörerna, både genomföras effektivare och ge ett mer effektivt utfall. De menar att komplexiteten i arbetet med tidtabellläggning gör det svårt att, som nu, manuellt göra de anpassningar i tidtabellen som kan vara mest effektiva vid ansökningar om konkurrerande lägen. En mer pragmatisk lösning är då att göra justeringar i önskemålen från nytillkommande operatörer snarare än att flytta existerande avgångar, även om detta skulle kunna ge ett mer effektivt utfall totalt sett men som samtidigt skulle kräva ohanterligt många följdändringar. De

utmanade operatörerna efterlyser därför en översyn av hela processen för att bedöma i vilka delar den kan förbättras.

Operatörernas kommentarer av förfarandet visar också att kapacitetstilldelningsprocessen innehåller ett stort mått av så kallad frivillig samordning för att lösa konflikter kring tåglägen. Detta innebar att operatörerna under slutet av sommaren 2013 sinsemellan samordnade sina önskemål och kom på så sätt överens om vem som skulle tilldelas olika tåglägen. Förfarandet innebar inte att någon inom samma marknadssegment stängdes ute och att någon egentlig uppdelning av marknaden inte har skett. Utifrån hur företagens avgångstider ser ut, enligt tågplanen, bedöms risken för högre biljettpriser som följd effekt som låg. De som berörs av samrådet och samordningen av tåglägena är, genom kapacitetsansökningar för tågplanen, prekvalificerade. Däremot är företeelsen något. Transportstyrelsen måste fortsätta att bevaka eftersom det skulle kunna påverka nya aktörers förmåga att etablera sig på marknaden i förhållande till etablerade. Risken finns att det blir en tydligare uppdelning mellan t ex avgångsdagar, med mindre priskonkurrens som konsekvens.

Vid sidan om kapacitetstilldelningsprocessens funktion kan det också finnas andra aspekter med koppling till marknadstillträdet som ger upphov till etableringshinder. En sådan begränsning utgörs enligt operatörerna av tillgången till depåer och uppställningsplatser. Antalet platser med sådana anläggningar är begränsad. Aktören Jernhusen har en monopolliknande ställning och då det är förknippat med stora kostnader att bygga i egen regi är det en försvårande omständighet för nya operatörer. En annan viktig faktor som lyfts fram är möjligheterna för nya operatörer att samarbeta med SJ om biljettförsäljning via SJ:s webbplats. Det är fullt möjligt för nya operatörer att bygga upp sina egna försäljningskanaler, men som konsumentbeteendet ser ut i dagsläget uppger de utmanande operatörerna att det är avgörande att även kunna sälja sina biljetter via SJ:s webbplats.

1 Inledning

Transportstyrelsen har i uppdrag att bedriva marknadsövervakning och marknadstillsyn inom järnvägsområdet. Marknadsövervakningen syftar till att ge en samlad bild av hur järnvägsmarknaden utvecklas i ett effektivitets- och konkurrensperspektiv, bland annat vad gäller villkoren för marknadstillträde. Marknadstillsynen omfattar att följa upp om verksamheten inom området följer uppställda krav i lagstiftningen.

1.1 Bakgrund

Marknaden för kommersiell järnvägstrafik öppnades för ett par år sedan för fri etablering under förutsättning att operatörer uppfyller vissa minimikrav. Antalet nya operatörer har emellertid varit begränsat, och det finns en omfattande diskussion kring tänkbara förklaringar till detta. En sådan förklaring är att det är svårt eller dyrbart att skaffa rullande materiel. En annan att möjligheterna att påbörja ny trafik på attraktiva delsträckor är begränsad till följd av att infrastrukturen redan i utgångsläget är hårt utnyttjad. Under arbetet med en tidtabell för 2014 har, förutom SJ AB, tre andra företag ansökt om och också fått tillstånd att få bedriva snabbtågstrafik mellan Stockholm och Göteborg.

1.2 Syfte

Denna studie syftar till att klarlägga förutsättningarna för att bedriva snabbtågstrafik på sträckan Stockholm-Göteborg och studera hur operatörerna i fråga upplevde kapacitetstilldelningsprocessen. Finns upplevda hinder eller begränsningar i möjligheten att som ny operatör påbörja järnvägstrafik? En annan fråga som belyses är hur operatörerna ser på ramavtal jämfört med dagens process om tilldelning av tåglägen för ett år i taget.

1.3 Metod

Arbetet har bedrivits genom en mindre litteraturstudie och intervjuer med representanter för de operatörer som ansökt om tåglägen på sträckan i fråga. Frågeformuläret återfinns i bilaga. Tre av fyra snabbtågsoperatörer har deltagit i intervjustudien¹. Några operatörer har lämnat skriftliga svar, och har då följt frågeformuläret mer strikt, medan en operatör har intervjuats och då har frågeformuläret fungerat som ett underlag för samtalet. Det bör poängteras att det som presenteras här är operatörernas bild av processen och de synpunkter de framfört. I rapporten omfattar inte att ställa denna bild mot exempelvis Trafikverkets bild av hur processen fortlöpt.

¹ Skandinaviska Jernbanor valde att inte delta.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten inleds med ett kapitel om kapacitetstilldelningsprocessen och en diskussion kring hur fördelning och prioritering av kapacitet kan ske med olika verktyg och för olika tidsperioder. Därefter följer ett kapitel som beskriver vad tidigare studier av kapacitetstilldelningsprocessen belyst. Kapitel 4 redogör för tågfaretagens syn på kapacitetstilldelningsprocessen och andra viktiga frågor kopplade till marknadstillträdet. Rapporten avslutas med slutsatser och åtgärder för fortsatt marknadsövervakning.

2 Kapacitetstilldelningsprocessen

Kapaciteten² i det svenska järnvägsnätet är per definition begränsad, det vill säga det finns bara möjlighet att rymma ett visst antal tåg i systemet. Kapaciteten varierar på olika sträckor och beror på typ av spår (om det är enkelspår eller dubbelspår, vilken hastighet som spåren klarar av, om det finns mötesspår och så vidare), hur signalsystemet fungerar samt hur själva tågen är konstruerade. Dessutom begränsas den tillgängliga kapaciteten av vilken typ av trafik som körs, exempelvis hur ofta och var tågen stannar och vilken hastighet de kör i. En del av tiden kan också spåren behöva reserveras för underhållsarbete.

2.1.1 Fri konkurrens för långväga persontrafik

Från och med oktober 2010 gäller fri konkurrens vad gäller långväga persontrafik på järnväg. I och med detta är det fritt fram för andra operatörer än SJ att ansöka om tåglägen och den första tågplan där avregleringen kunde ha effekt var tågplanen för 2012 som fastställdes i oktober 2011 och började gälla i december 2011.

I kapacitetstilldelningsprocessen för tågplan 2014 ställdes prioriteringsfrågorna för första gången på sin spets sedan marknadsöppningen. Detta då kapaciteten på sträckan Stockholm-Göteborg för första gången skulle fördelas bland fyra ansökande operatörer inom samma marknadssegment, interregional snabbtågstrafik.

2.1.2 Tågplanen fastställs efter ansökningar från operatörer

Tillgänglig kapacitet på spåren fördelas mellan operatörer av Trafikverket i en årlig administrativ tilldelningsprocess. Som underlag för processen tar Trafikverket i oktober månad fram en årlig järnvägsnätsbeskrivning (JNB) som bland annat beskriver infrastrukturen inklusive de avgifter som är förknippade med användning av infrastrukturen, regler för ansökan om kapacitet, krav på de sökande och principer och kriterier för tilldelning av kapacitet. (Trafikverket, 2013b)

Från första februari till mitten av april kan operatörerna lämna in ansökningar om tåglägen. Antalet ansökningarna till en tågplan uppgår till ca 7 500 ansökningar om tåg och cirka 1 500 ansökningar om banarbeten. Tillsammans omfattar ansökningarna cirka 1,3 miljoner tåg. (Trafikverket, 2013a)

Ansökningarna hanteras sedan av Trafikverket som till sommaren tar fram ett utkast till tågplan, det vill säga en preliminär plan där tillgängliga

² Kapacitet kan betyda minst två saker när järnvägen diskuteras. Det vanligaste är tidtabellläggning, det vill säga antalet tåg på en given sträcka. Det kan även betyda eltillförsel, dvs. om det finns nog med energi i kraftledningen för att orka dra tåget. I denna promemoria avses det förstnämnda.

tåglägen är utfördelade i förhållande till de ansökningar som inkommit. Fördelningen ska ske på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt och ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägskapaciteten ska eftersträvas. Därefter följer en period där det är möjligt att lämna in synpunkter som sedan följs av en process där Trafikverket försöker samordna de sökandes behov av kapacitet. Detta genom underhandskontakter och samordningsmöten. Om det återstår intressekonflikter efter denna samordning kan tvistlösning tillämpas. Om en konflikt inte blir löst i och med samordning och/eller tvistlösning förklarar Trafikverket den aktuella bandelen för överbelastad och avgör ensidigt konflikten genom att tillämpa i förväg redovisade prioriteringskriterier. Därefter fastställs tågplanen som är ettårig och gäller från december ett år till december året efter. (Trafikanalys, 2011)

2.2 Administrativ tilldelning vs prismekanismer

Den nuvarande kapacitetstilldelningsprocessen är administrativ till sin karaktär. Ett alternativ, som enligt teorin skulle ge en mer optimal fördelning av tåglägen, är att använda en metod som bygger på någon form av prismekanism. En sådan mekanism är att i större utsträckning låta banavgifterna få en styreffekt i den årliga kapacitetstilldelningsprocessen. För att detta ska ske är bedömningen från bland annat regeringen att dagens avgifter behöver höjas och Trafikverket har fått i uppdrag att föreslå hur en sådan höjning kan utformas. (Pyddoke, 2011)

I Trafikverkets förslag (Trafikverket, 2013a) till förändrade banavgifter höjs och differentieras den så kallade spåravgiften och tåglägesavgiften kopplas till kapacitetsutnyttjande i stället för anläggningskvalitet vilket är fallet idag. Förutom höjningar av existerande avgiftskomponenter är införandet av en avbokningsavgift något som föreslås. Trafikverket föreslår att en avbokningsavgift tas ut för outnyttjad kapacitet. Detta förväntas vara ett effektivt styrmedel för att undvika överbokningar. En sådan avbokningsavgift är också föreslagen i JNB 2015 (Trafikverket, 2013c).

En annan prismekanism är att auktionera ut tillgängliga tåglägen, antingen tidigt i processen eller som ett alternativ till tvistlösningsprocessen. Trafikverket uppger att de anser att en metod som auktioner, som tar hänsyn till de sökande operatörernas betalningsvilja, kan vara ett effektivt sätt att hantera intressekonflikter (Trafikverket, 2012a). Tanken är att det inte är Trafikverket själva som sitter på bäst information om operatörernas kostnader och nyttor för ett visst tågläge, utan det är tågoperatörerna själva som har den. Ett förfarande där Trafikverket via budgivning undersöker operatörernas betalningsvilja ökar förutsättningarna för en samhällsekonomisk effektiv tilldelning av tåglägen. Att kommersiell trafik tilldelas kapacitet med hjälp av någon typ av prismekanism är också något

som förordas av (Eliasson & Aronsson, 2014) där Trafikverkets prioriteringskriterier problematiseras.

Hittills har emellertid inte någon sådan modell tillämpats. Enligt en enkät gjord av (Hultén, 2011) så anser tågoperatörerna emellertid att dagens administrativa process är att föredra framför ett auktionsförfarande.

2.3 Användande av ramavtal med längre tidsperioder

En del av rapportens syfte är att belysa ramavtal som alternativ till de nuvarande ettåriga tågplanerna. En ettårig plan kan tyckas vara kortsiktig för en marknad som kännetecknas av långsiktiga investeringsbeslut. Trafikverket skulle därför, enligt EU-direktiven (EU, 2001/14/EG, 2001), (EU, 2007) och nationell lagstiftning (Järnvägslagen 2004:519, kapitel 6, 21§) kunna träffa avtal med järnvägsföretag om användande av infrastruktur för längre tidsperioder, så kallade ramavtal.

Trafikverket utredde detta under en längre tid med två remissomgångar. Ett förslag till ramavtalsmodell presenterades 2011 och innebar att det fanns möjlighet att ansöka om ramavtal i form av linjer, delsträckor och olika tider på dygnet. Modellen beskrev också de prioriterade marknadssegmenten, vilka motsvarade de som var prioriterade i JNB. Tanken var att alla ramavtal skulle ha samma avtalslängd, fasta 5-årsperioder, och att omkring 30-50 procent av den totala kapaciteten skulle kunna fördelas på dessa avtal. Vid eventuella intressekonflikter föreslogs ett auktionsförfarande.

Förslaget fick en hel del kritik i efterföljande remissbehandling. Trafikverket tog till sig synpunkterna och tog fram ett nytt förslag som presenterades 2012. Detta skiljde sig mot det första genom att:

- Modellen är mer efterfrågebaserad och prioriterar inte i förväg marknadssegment i tid och rum.
- Modellen är mer flexibel genom att ramavtal kan tecknas löpande.
- Inriktningen är 5 års avtalstid, men kan vara kortare om det finns särskilda skäl.
- Villkoren för prissättning har tydliggjorts och förslag till auktionsmodell har tagits bort.

Slutsatsen blev att ramavtal skulle kunna tecknas för 50 procent av tillgänglig kapacitet och i så fall tecknas med 5 års avtalstid som huvudprincip. Huvudspåret var att ramavtal ska kunna införas från tågplan 2016 och framåt, med en försöksverksamhet – ett pilotprojekt – på en begränsad sträcka redan från tågplan 2015. (Trafikverket, 2012b)

Men efter kritik från ytterligare remissinstanser fattades beslutet gemensamt med andra branschföreträdare att inte införa möjligheten att träffa avtal om

kapacitet för längre än en tågplan. Trafikverket fann att det inte var förenligt med gällande lagstiftning. (SOU, 2013:83)

Med tanke på Trafikverkets förändrade tolkning är det viktigt att tydliggöra Transportstyrelsens uppfattning att ramavtal tillåts enligt järnvägslag (2004:519). Hur en modell med ramavtal ska tillämpas för att fungera effektivt för den svenska marknadsöppningen har Transportstyrelsen med sig i sitt arbete med den Europeiska lagstiftningen som tas fram angående närmare tillämpning och förfaranden för ramavtalslösningar.

3 Hur fungerar kapacitetstilldelningsprocessen idag?

3.1 Utmaningar i tilldelningsprocessen

Trafikverket ansvarar för tilldelning av kapacitet på den statligt ägda infrastrukturen. Till grund för tilldelning finns Järnvägslagen 2004:519, kapitel 6. I föregående kapitel beskrevs processen, i detta kapitel fokuseras på utmaningarna i denna process.

3.1.1 Stort inslag av manuell hantering av tilldelningen

Det stora antalet ansökningar samt alla beroenden sinsemellan de sökta tåglägena gör tilldelningen komplex, detta speciellt då tekniska hjälpmedel används i begränsad omfattning. Här skriver (Riksrevisionen, 2013) att simulering, både i planeringsfasen och i den operativa trafikledningen, kan vara ett sätt öka kapaciteten. Trafikverket har utnyttjat simulering på utvalda delar, men inte på hela nätet eller i den operativa trafikledningen.

Ett optimeringssystem skulle även det vara önskvärt, vilket fastslogs redan av (Nilsson, 2003). Ett sådant system gör att man kan optimera alla tåglägen simultant för att uppnå största möjliga nytta för samhället. För det är just det sista, samhällsnyttan, som av så gott som alla aktörer pekats ut som en svag länk i processen. Detta då Trafikverkets prioriteringskriterier som ska spegla samhällsnyttan har sin grund i uppgifter som operatörerna själva lämnar och som bygger på självskattning; bland annat avseende på antal resande, typ av fordon och prioriteringsklass. Till ett fullskaligt optimeringssystem är det även lättare att koppla budgivning av operatörerna för hårt trängda spår.

Ovanstående skulle även eliminera fördelen som SJ, enligt (SOU, 2013:83), idag har då de (bland annat) haft monopol på fjärrtrafik, och alla regionala trafikhuvudmän strävat efter att anpassa sin regionaltrafik till SJ:s. Detta agerande kan indirekt innebära ett gynnande av SJ:s avgångar framför konkurrerande tågtrafik. Det finns här också en risk att ny trafik får större gångtidspåslag, detta då det är enklare att ge påslag på en ny operatörs avgång än att stuva om i all befintlig trafik. Också detta skulle försvåra konkurrensen.

Fram till 2004 tillämpades i Sverige fortfarande så kallade grandfather rights, vilket betyder att de som utnyttjat ett tågläge i en tidigare tågplan hade förtur på det läget i tågplanen efter. Detta är numer förbjudet inom EU-rätt, men en del utövare menar, att SJ fortfarande i praktiken åtnjuter ett visst företräde i och med de många associationer som finns i tidtabellerna till SJ:s trafik (SOU, 2013:83).

3.1.2 Flera områden är viktiga för en fungerande konkurrens

I propositionen Konkurrens på spåret (prop. 2008/09:176), där den stegvisa öppningen av marknaden för persontrafik på järnväg föreslogs, pekas fyra kritiska områden för en fungerande konkurrens ut. Dessa är tåglägen, rullande material, fastigheter och biljettsystem. En genomlysning av dessa områden görs i (Pyddoke, 2011).

Vad gäller tåglägen och kapacitetstilldelningsprocessen kan nämnas, förutom det som står ovan, att priset för nyttjandet av infrastruktur är alldeles för lågt. Banavgifterna idag motsvarar inte den samhällsekonomiska marginalkostnaden som järnvägslagen förutsätter. De är inte tillräckligt differentierade för att få en styrande effekt. Vad gäller rullande materiel så har vikten av att etablera fungerande marknader för det påpekats. (Pyddoke, 2011) bedömer att det finns flera olika metoder för att under en övergångsperiod underlätta anskaffning av materiel och att det skulle kunna påskynda en utveckling mot fler aktörer.

Diskussionen om fastigheter handlar om hur man ska gå vidare med Jernhusen AB, som skapades för förvaltning av SJ:s tidigare fastighetsresurser, och hur man utvecklar den kommersiella potentialen hos fastigheterna. När det slutligen gäller biljettförsäljning så konstateras det att dagens reglering av bokningssystemet kan komma att visa sig otillräcklig, speciellt med tanke på nya aktörer och kombinationer av interregionalt resande.

3.2 Ramavtal som alternativ

Trafikverket har utrett möjligheterna till ramavtal för nyttjande av infrastrukturen och tagit fram förslag till hur sådana skulle kunna utformas och tillämpas (Trafikverket, 2012b). Förslagen remissbehandlades och ett antal synpunkter framfördes från operatörerna. Mest tveksamma till ramavtal var godsoperatörer, medan Trafikhuvudmän var de som var mest positiva.

Bland de positiva synpunkterna är att ramavtal ger en större trygghet, både för operatörer och resenärer, ger större överblick över framtida utveckling och grund för framtida investeringar. Bland de negativa är att ramavtal i sig inte löser eventuella kapacitets- och/eller prioriteringsproblem, att det är oklart om det gynnar konkurrensen och att det finns en risk att persontrafik gynnas på bekostnad av godstrafiken.

Det kvarstår dock frågor att hantera. Såväl Tågoperatörerna som VTI för i sina remissvar på det nya förslaget fram att utformningen av ramavtal måste grunda sig på en klar bild av dagens marknadsförutsättningar och vilken efterfrågan på kapacitet som verkligen finns. Det är oklart om det finns

någon egentlig knapphet, det vill säga om tåglägena inte räcker till. Det är också oklart hur prioriteringen mellan olika ansökningar ska gå till.

4 Tågbolagens syn på tilldelningsprocessen

4.1 Beskrivning av trafiken i tågplan 2014

Fyra operatörer har ansökt och fått tåglägen för att bedriva snabbtågstrafik på sträckan Göteborg-Stockholm. Dessa är SJ, MTR, Citytåg samt Skandinaviska Jernbanor (Blå Tåget).

Enligt (Vectura, 2013) inkom totalt ett 70-tal ansökningar för snabbtågsavgångar under vardagar till tågplan 2014. SJ ansökte om flest lägen, cirka 40, MTR ansökte om 18 avgångar, Citytåg om åtta medan Blå Tåget ansökte om 2 lägen.

I den fastställda tågplanen för 2014 blev de tre stora operatörerna tilldelade något färre tåglägen än vad de ursprungligen ansökt om och sammanlagt har ca 60 snabbtågsavgångar rymts i tågplanen. Trafikuppläggen ser ut som följer:

- SJ:s trafik är planerad att komma igång då den nya tågplanen börjar gälla i december 2013. SJ kör med tåg som har högre medelhastighet än övriga operatörer. De kommer att göra uppehåll på ett antal orter längst med sträckan. Vilka dessa orter är varierar mellan avgångar.
- MTR har ansökt om att starta sin trafik i mitten/slutet av augusti 2014. Man har valt att köpa in helt nya tåg inför trafikstarten, vilka enligt uppgift kommer att ge en mycket god åkkomfort. Även MTR:s avgångar kommer att ha stopp på ett antal orter längst med sträckan.
- Citytåg har ansökt om trafikstart under sommaren 2014. Citytågs avgångar kommer att vara direkttåg, det vill säga utan stopp på vägen. De planerar att hyra tåg som kommer att kunna köras i ungefär samma hastighet som MTR Express men långsammare än SJ:s tåg. Till följd av att man inte har några stopp längst vägen blir restiden sammantaget endast någon minut längre totalt sett jämfört med SJ:s avgångar.
- Blå tåget kör en tur-och-returresa två vardagar i veckan. (Från och med februari kör de tre dagar i veckan.)

4.2 Hur gick tilldelningsprocessen till – operatörernas beskrivning³

I tilldelningsprocessens inledande ansökningsskedet konstateras att SJ i princip sökt om sina tåglägen från då gällande tågplan, det vill säga samma avgångar som de hade i tågplanen för 2013. Eftersom dessa är kända ansöker de två nya operatörerna, MTR och Citytåg, om tåglägen som inte

³ Hela detta avsnitt bygger på (Vectura, 2013).

konkurrerar med de som SJ redan har utan kan ses som kompletterande. SJ:s ansökan innehåller emellertid även den kompletterande tåglägen, varav flera sammanfaller med de som de nya operatörerna ansöker om. Det finns således ett antal konflikter att hantera i den följande processen.

Trafikverket kallar sedan, innan sommaren, till ett samrådsmöte för att diskutera det arbetsmaterial kring en ny tågplan som tagits fram utifrån inkomna ansökningar. Detta arbetsmaterial är emellertid inte konfliktfritt och all trafik är heller inte inlagd. Exempelvis saknas viss pendeltågstrafik (den så kallade Gnestapendeln mellan Södertälje centrum och Gnesta) samt godstrafiken. Trafikverket menar att anledningen till det ofullständiga underlaget är att redan befintliga konflikter måste lösas innan det är meningsfullt att lägga in alla övriga tåg. Under mötet presenterades också ett antal inskränkningar i kapaciteten jämfört med beskrivningarna i JNB2014.

Alla de intervjuade operatörerna uppfattade detta första samrådsmöte som rörigt och oförberett och ingen tydlig dagordning fanns. Under mötet löstes heller inte några större frågor utan de flesta konflikter kvarstod.

Trafikverket tog sedan fram ett utkast till tågplan för 2014 som publicerades i slutet av juni. Även detta utkast innehåller ett stort antal konflikter som saknade lösning. Efter att operatörerna lämnat synpunkter på utkastet, tog Trafikverket fram ett nytt utkast till tågplan och ett samordningsmöte hölls. Fortfarande kvarstod konflikter vad gäller snabbtågstrafiken och operatörerna bad Trafikverket om förhandsbesked om vilket företag som skulle prioriteras högst av verket i en eventuell tvist. Trafikverket meddelade att detta skulle vara MTR och denna information låg sedan till grund för de separata diskussioner som fördes mellan snabbtågsoperatörerna för att nå fram till ett nytt förslag på fördelning av tåglägen dem emellan.

Operatörerna inkom med ett konfliktfritt förslag sinsemellan som sedan inarbetades i ett ytterligare reviderat förslag till tågplan från Trafikverket. Några konflikter kvarstod, dock inte mellan snabbtågsoperatörer utan mellan snabbtågsoperatörer och annan trafik. Dessa konflikter löstes slutligen genom ensidig prioritering från Trafikverkets sida. Tågplanen för 2014 kunde fastställas i september och började gälla i december 2013.

4.3 Operatörernas bild av olika aspekter av kapacitetstilldelningen

4.3.1 Utmanande aktörer uppfattar inte processen som konkurrensneutral och icke-diskriminerande

De utmanande operatörerna beskriver det som att, trots goda intentioner från Trafikverket, den existerande operatören alltid har en stor fördel då de kan

anpassa sina önskemål till övrig trafik. Nya operatörer kommer alltid vara i underläge så länge som tilldelningsprocessen hanteras manuellt och där existerande trafik egentligen inte ändras utan det är tillkommande ansökningar som måste passas in. De på sträckan tillkommande operatörerna menar att de fått orimligt många tidspåslag på grund av att Trafikverket gör det lätt för sig och inte flyttar på korsande regionalståg, vilka har lägre prioritet, då det medför alltför komplexa kedjor av ändringar längs vägen.

Existerande operatör upplever processen som konkurrensneutral och, med något undantag, icke-diskriminerande. Processen upplevs dock inte som konkurrensneutral eller icke-diskriminerande av de utmanande operatörerna. Men operatörerna påpekar att det inte beror på enskilda handläggares agerande, utan de ser detta mer som ett systemfel – existerande operatörer har en tydlig fördel. Bland annat har åtminstone en av de nya operatörerna känts sig utpekade som störande av ordningen i debatten då deras avgång skulle innebära justeringar för pendeltågstrafiken. Operatörerna anser att justeringar i andra aktörers tidtabeller inte bör belastas dem, eftersom de inte är den dominerande aktören, och fördelningarna ska ske på lika villkor. Ett datoriserat stöd skulle motverka såväl konkurrenshämmande som diskriminerande åtgärder menar en operatör.

4.3.2 Operatörer uppmanas att samordna sig

Dialogen mellan operatörerna fungerade överraskande bra under processen tyckte en operatör. De flesta har en gång jobbat på SJ och delar på samma infrastruktur. Tanken verkar vara att det ges och tas lite vid tidtabellsläggningen.

Då Trafikverket misslyckats med att hitta lösningar uppmanades operatörerna att prata ihop sig, vilket också skedde. Tidigt i processen var positionerna låsta, men efter förhandsbesked från Trafikverket om utfall av prioriteringskriterierna på vissa avgångar, löstes dessa upp. Ett förslag togs fram som var konfliktfritt mellan de i överenskommelsen ingående operatörerna, men inte med övrig trafik.

I en sammanfattning av Trafikverkets process skriver Mälardalstrafik AB att: ”den grundläggande utgångspunkten i planeringsprocessen är att varje aktör ska kunna få sina önskemål tillgodosedda, det vill säga att det är trafikföretagen och inte Trafikverket som avgör hur trafiken ska bedrivas. I praktiken är detta inte möjligt på stora delar av järnvägsnätet, eftersom aktörernas önskemål kommer i konflikt med varandra. Som ett första steg eftersträvas då frivillig samordning mellan de sökande.”

Något som talar för denna typ av samordning är att operatörerna själva är de som har bäst information om vilka avgångar som är mest lönsamma och lättast kan göra en fördelning. Ur ett samhällsperspektiv är dock frågan om denna process, på gränsen till kartellbildning, är bra. Men det ska tilläggas att operatörerna inte gör något fel; de uppmanas av Trafikverket att samordna sig själva. Om det sen beror på gammal vana eller om Trafikverket inte anser sig klara av processen utan denna hjälp är svårt att säga.

Det finns emellertid frågetecken kring om fördelningen av resursen tåglägen sker på ett rättsäkert sätt. Förfarandet med prioriteringskriterier och att operatörer ska komma överens om en fördelning av något som inte räcker till alla har exempelvis i tidigare utredningar (SIKA, 2004) liknats med en skönhetstävling som riskerar att ge ett godtyckligt utfall respektive sätta rättssäkerheten ur spel.

Frågan är emellertid hur detta inslag av frivillig samordning operatörerna emellan, och det faktum att den inte sker via Trafikverket som mellanhand utan direkt emellan operatörerna, är förenligt med konkurrenslagstiftningen. De operatörer som ansökt om tåglägen för snabbtåg mellan Stockholm och Göteborg deltog i samordningsdiskussionerna, det vill säga ingen utestängdes. Utfallet av processen verkar också ha gett en fördelning av tåglägen mellan de olika operatörerna som är utspridd vad gäller vardag/helg respektive låg-/högtrafik, det vill säga ingen regelrätt uppdelning av marknaden har skett. Därmed kan det förväntas att risken för höjda biljettpriser till följd av konkurrenshämmande marknadsuppdelning är låg. Tilläggas bör dock att operatörer på andra delmarknader, vilka enligt (Vectura, 2013) fick försämringar till följd av den ökande konkurrensen om snabbtågslägen (interregional- och regionalstågsavgångar togs bort eller fick längre restider, pendeltåg fick mindre styva tidtabeller), inte deltog i denna samordning.

Detta samordningsförfarande är något Transportstyrelsen måste fortsätta att bevaka eftersom det skulle kunna påverka nya aktörers förmåga att etablera sig på marknaden i förhållande till etablerade och risken som finns om det blir en tydligare uppdelning mellan t ex avgångsdagar, med mindre priskonkurrens som konsekvens.

4.3.3 Processen upplevs inte som transparent

Den formella beskrivningen av processen, och också till viss del hur Trafikverket arbetar, är transparent men genomförandet i praktiken, och utfallet, upplevs inte som transparent av operatörerna. Processen beskrivs av alla de intervjuade operatörerna som transparent i så mening att operatörerna är införstådda med hur processen ska bedrivas och hur

handläggarna arbetar med tidtabellkonstruktionen samt hur prioriteringskriterierna är utformade. Men hur sen prioriteringskriterierna i praktiken tillämpas är inte transparent och det är omöjligt för operatörerna att förutse resultatet av processen⁴. Det påpekas också att en hel del förkunskaper behövs för att förstå tilldelningen.

4.3.4 Processen är resurskrävande

Från tåglägesansökans inlämnande till dess att tidtabellen är klar tar det drygt fem månader, en tidsperiod som upplevs som långt i förhållande till den tid som tågplanen sedan gäller; 12 månader. Processen är också resurskrävande för operatörerna, där resursåtgången ökar med antalet ansökta tåglägen. En del klagomål hörs också för att Trafikverket avbryter en stor del av arbetet för semester i det mest intensiva skedet. Alla de intervjuade operatörerna upplever också att samrådsmötena tar mer resurser i anspråk än vad de skulle behöva. Detta då mötena uppfattas som ostrukturerade, dåligt förberedda och till sitt upplägg inte speciellt effektiva. Det fanns till exempel ingen agenda till det första mötet den 12:e juni.

4.3.5 Operatörernas syn på ramavtal

Operatörerna fick också frågor om hur de såg på den ettåriga tågplanen relativt ramavtal⁵ om tåglägen för längre tidsperioder. I tidigare undersökningar bland operatörer (Pyddoke, 2011) är just förutsägbarheten och stabiliteten i förutsättningarna för att få tillgång till framtida tåglägen en viktig förutsättning för nya operatörer. Operatörerna som intervjuats ser däremot överlag inte ramavtal som en nödvändig förutsättning, speciellt inte för fordons- och kringinvesteringar. De ser ändå fördelar med någon typ av ramavtalsförfarande, men då av de anledningar som förts fram ovan, det vill säga att det tar tid med tidtabellsläggningen. Varför ramavtal inte är så viktigt är för att den här undersökningen bara gäller för snabbtågsoperatörer. Snabbtåg ligger högst i prioriteringskedjan, och operatörerna ser ingen fara med den 1-åriga tågplanen i just det avseendet. Även om de som operatörer inte får exakt de avgångar som de ansökt om och som bedöms som de mest optimala, så tilldelas alltid lägen, om än något färre och anpassade i förhållande till ursprungliga önskemål. Ramavtal är alltså viktigare längre ner i prioriteringskedjan.

Detta innebär, enligt en av de utmanande operatörerna på sträckan, att ett ramavtal inte påverkar strategier för anskaffning av fordon och underhållsplatser etcetera eftersom operatören kan vara relativt säker på att få plats på spåren. Om man som operatör dessutom har investerat i nya tåg

⁴ Det bör påpekas att ett eventuellt ökat inslag av simulering och optimering med datoriserade hjälpmedel inte kommer att ge ett på förhand förutsägbart utfall, snarare tvärtom.

⁵ Ingen referens gjordes till de förslag om ramavtal som Trafikverket lämnat, utan fokus i frågorna låg på tidsperioden.

med lång livslängd så gör också detta att fordonsstrategin och strategin för övriga kringtjänster inte förändras till följd av ett ramavtal.

Däremot kan alltså operatörerna se besparingar i det arbete som läggs ner på kapacitetstilldelningsprocessen om de årliga ansökningsomgångarna – med allt vad de innebär i tid för ansökningar, beredning av dessa, förhandlingar och möten – kunde ersättas med avtal för längre tidsperioder. Ett alternativ som framförs av en av operatörerna är något som liknar ”grandfathers rights”, det vill säga att en operatör blir tilldelad samma tåglägen som den använt föregående år om den så önskar, något som skulle kunna liknas vid ett optionsavtal.

4.3.6 Auktioner ses inte som ett alternativ

Inställningen till auktioner från alla de intervjuade operatörernas sida är negativ. En förklaring till detta kan vara, som en av operatörerna uttrycker det, att ur en operatörs synvinkel är det naturligtvis alltid bättre att få tillgång till en begränsad resurs (som kapacitet) gratis, även om det innebär att den inte är optimal (det vill säga de tåglägen som operatören allra helst hade önskat) än att betala pengar (till staten).

De problem som nämns vid införande av auktioner är risk för överprissatta bud som når ohållbara nivåer och därmed riskerar långsiktiga åtaganden och investeringar i trafiksystemet och att biljettpriserna för resenärerna kommer att bli högre.

Dessutom påpekas att det enligt järnvägslagen idag är möjligt att använda auktioner som lösning vid prioriteringsproblem men att det är svårt att konstruera auktioner på specifika tåglägen. Det är exempelvis bara SJ som idag har tåg som kan utnyttja ett tågläge anpassat för lutade tåg, vilket gör att de inte skulle få något konkurrerande bud vid en auktion.

En operatör menar att det skulle behövas utredas om det kan konstrueras auktioner där det går att bjuda på olika kombinationer av tåglägen på överbelastade sträckor. Det vill säga man går ner på delsträcksnivå av till exempel Västra stambanan. Idén är att det inte bara går att bjuda på sträckan Stockholm – Göteborg i sin helhet, utan det går även att bjuda på underliggande delsträckor. Någon operatör kan ha väldigt stor nytta av att trafikera en del av sträckan en viss tid som kanske inkräktar på ett fjärrtåg express som går på hela sträckan och som nu har prioritet. Alla operatörer på berörda sträckor lämnar då in bud på olika kombinationer av sträckor och högst bud sammanlagt vinner. Med sammanlagt menas här sammanlagt i hela systemet. Denna metod ställer höga krav på mjukvara som kan hantera detta förfarande men används idag för till exempel frekvensförsäljning i USA.

4.3.7 Avbokningsavgifter kan ge effektivare tilldelning

I det utkast till Järnvägsnätsbeskrivning för 2015 som tagits fram för samråd har Trafikverket infört en avbokningsavgift. Operatörerna är ense om att nuvarande system uppmuntrar till överansökningar av tåglägen, dvs. att operatörerna ansöker om fler tåglägen än de räknar med att ta i bruk. Operatörerna tror att en avbokningsavgift kommer att ha en dämpande effekt på ansökningarna och därmed ge upphov till mer kapacitet.

Å andra sidan framför en operatör bilden att Trafikverket försöker tillgodose operatörernas önskemål i så hög utsträckning att de lägger till för många avgångar i systemet och varken tar tillräcklig hänsyn till att systemet ska vara robust eller till ad hoc-processen. Att vissa tåg sedan inte körs bidrar således till att ge trafiksystemet en ökad robusthet.

Det framförs också varningar om att avbokningsavgifterna kan vara ett konkurrenshämmande instrument, speciellt vad gäller nya operatörers möjligheter att ta sig in på marknaden. De kan bli mycket kostsamma för en ny operatör som på grund av ändrade förutsättningar i förhållande till ansökningstillfället – då alla kontrakt kring exempelvis biljettförsäljning, tillgång till fordon och uppställningsplatser antagligen inte är tecknade – inte kan komma igång med sin planerade trafik i tid. Detta är en risk som också diskuteras i (Nilsson & Andersson, 2011)

4.4 Vad är viktigt för operatörerna vid sidan av kapacitetstilldelningen?

4.4.1 Biljettsystem lyfts fram som ett problem

Ett tydligt, kritiserat problem är biljettförsäljningen. Bakgrunden till detta är att SJ:s webbsida (sj.se) har fått en särställning som Sveriges tågbokningssajt med flertalet operatörer anslutna till den. En operatör som numer är ansluten till den har vittnat om att deras kundtillströmning var nästan obefintlig innan deras biljetter började säljas på sj.se. Beroendet av SJ:s system är något som också tagits upp i tidigare intervjuer av operatörer (Pyddoke, 2011).

Enligt en av operatörerna så har SJ sagt att de eventuellt kommer att införa en kryssruta på sajten som resenären måste markera för att se andra tåg än SJ:s. Detta menar operatören vore förödande för biljettförsäljningen då kundbeteendet pekar på att denna ruta glöms bort. Operatören hävdade att Swebus förlorade nästan all sin försäljning när kryssrutan ”visa expressbussar” infördes. Detta var dock inte förödande för bussbolaget, som har stor egenförsäljning, men vore katastrofalt för tågkonkurrenterna. Samma operatör har på grund av detta ej tagit slutgiltigt beslut om de kommer att köra den trafik som man fått sig tilldelat i tågplanen för 2014.

De hävdar att om SJ inför nämnda kryssruta så är det stor risk att de inte får de kunder som de räknat med, vilket kommer att medföra att de inte kan räkna hem investeringen, och då går det inte heller att driva tågtrafik.

En annan operatör säger att de först hamnar helt i händerna på SJ vad gäller utformning av bokningsdialog med kunden och betalningslösning, och för det andra att provisionsnivån för försäljning genom sj.se är orimligt hög. Sist menar operatören även att de måste göra en systemintegration med Linkon, SJ:s dotterbolag, som ansvarar för den tekniska plattformen, vilkas kostnader inte speglar en konkurrensmarknad.

4.4.2 Datorstöd kapacitetstilldelning bedöms ge effektivare resultat

Operatörerna menar att hela tilldelningsprocessen skulle bli mycket bättre om Trafikverket hade ett datoriserat verktyg för tidtabellkonstruktionen. De menar att Trafikverket är beroende av att operatörerna hjälper dem då de inte har möjlighet att lösa hela processen själva. Grunden är att kapaciteten är begränsad och att den borde tilldelas på marknadsmässiga grunder, vilket inte Trafikverket klarar av att göra manuellt.

Samma operatör upplever att Trafikverket verkligen vill hjälpa operatörerna, kanske för mycket ibland genom att pressa in för mycket, men att systemet är fel och datorstöd måste till för att kunna göra om från grunden. Operatören föreslår att man bör titta på hur flyget sköter trafikupplägget med en ungefärlig avgångs- respektive ankomsttid. Detta skulle enligt operatören få hela systemet att bli mer flexibelt och därmed lättarbetat om något oförutsett händer på vägen.

4.4.3 Tillgång till depåer en stor utmaning

De nya operatörerna anser att det är en stor utmaning med depåer, bland annat med den monopolställning som Jernhusen har. De kontrollerar alla relevanta uppställningsplatser längs sträckan och det är alldeles för dyrt att bygga egna.

En av operatörerna ville helst förlägga underhållet i Göteborg, men fick nej av Jernhusen som i princip kontrollerar alla relevanta depåer där med hänvisning till att det inte fanns ledig kapacitet. De upplever att SJ har en tydlig strukturell fördel eftersom de bundit upp sig med långa hyresavtal. Den andra operatören säger liknande, det vill säga att i Göteborg eller på vägen dit, finns ingen ledig plats.

Båda operatörerna planerar nu att ha underhållet i Hagalund, där Jernhusen äger hela området. De säger att det är den enda platsen kvar man kan ha sina tåg, och även om den inte är optimal, så förhandlar de båda just nu med

antingen Jernhusen direkt eller med andra som hyr av Jernhusen. Dessutom anser de att Jernhusen utnyttjar sin monopolliknande ställning till att ta alldeles för höga priser.

4.4.4 Olika strategier för rullande materiel

I tidigare undersökningar (Pyddoke, 2011) har tillgången på rullande materiel, eller då snarare frånvaron av möjligheter att i tillräcklig omfattning hyra eller köpa begagnat rullande materiel, lyfts fram som ett område som hindrar nya operatörer att ta sig in på marknaden. De två utmanande operatörerna har nu två olika strategier. Den ena operatören har beställt nya tågsätt som kommer att sättas in i trafiken. Detta för att man bedömt att detta är mest kostnadseffektivt. Den andra operatören planerar att hyra begagnade tågsätt från Tyskland. Man uppger att detta är möjligt tack vare att Deutsche Bahn ändrat inställning och inte skrotar sina gamla tåg längre.

5 Slutsatser och fortsatta insatser

Kapaciteten i det svenska järnvägsnätet är per definition begränsad och det finns bara möjlighet att rymma ett visst antal tåg i systemet. Trafikverket fördelar kapaciteten på spåren mellan operatörer som ansöker om tåglägen i en årlig administrativ tilldelningsprocess. Processen resulterar i en tågplan, en tidtabell, som gäller för ett år framåt. Fördelningen av järnvägskapaciteten ska ske på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt och ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägskapaciteten ska eftersträvas.

I kapacitetstilldelningsprocessen för tågplan 2014 deltog för första gången fyra operatörer. SJ, MTR, Citytåg samt Skandinaviska Jernbanor (Blå Tåget) ansökte och fick tåglägen för att bedriva snabbtågstrafik på sträckan Göteborg-Stockholm. I och med att operatörerna i flera fall ansökte om samma tåglägen ställdes Trafikverkets tillämpning av samråd, samordning och prioriteringskriterier för första gången sedan marknadsöppningen på sin spets.

Transportstyrelsen har mot denna bakgrund studerat hur operatörerna i fråga upplevde kapacitetstilldelningsprocessen. Särskilt har upplevda hinder eller begränsningar i möjligheten att som ny operatör påbörja järnvägstrafik belysts. Vidare har även vissa alternativ till dagens process diskuterats.

5.1 Operatörernas synpunkter på tilldelningsprocessen

5.1.1 Tilldelningsprocessen behöver förbättras

De operatörer som är nya på sträckan uppfattar inte kapacitetstilldelningsprocessen som helt konkurrensneutral och icke-diskriminerande. Anledningarna är att som processen fungerar i praktiken så har existerande operatörer en stor fördel. Operatörerna uppfattar det inte som att Trafikverket gör något formellt fel, utan ser det hela som ett systemfel vilket behöver lösas med bättre verktyg och tydligare prioriteringskriterier. I nuläget löses istället konflikter bland annat genom att operatörerna sinsemellan samordnar sina ansökningar och på så sätt kommer överens om hur de ska dela upp marknaden.

5.1.2 Ramavtal inte en nödvändig förutsättning

Som prioriteringskriterierna fungerar idag är snabbtåg den typ av tåg som är högst prioriterade, något som får som konsekvens att snabbtågsoperatörerna kan känna sig relativt säkra på att få sig tåglägen tilldelade. Detta gör att de tillfrågade operatörerna inte ser att avtal om tåglägen för en längre period än den ettåriga tågplanen skulle vara en nödvändig förutsättning för dem att bedriva trafik. Däremot ser operatörerna poänger med en viss långsiktighet i

avtalen, men kanske framför allt ur resurssynpunkt. Den kapacitetstilldelningsprocess som sker är tidskrävande, för såväl Trafikverket som operatörerna, och därmed finns det fördelar med att inte behöva genomföra den varje år.

5.1.3 Depåer och biljettförsäljning viktiga faktorer

Strategierna för rullande materiel skiljer sig åt mellan operatörerna, men ingen av dem rapporterar att tillgången till rullande materiel skulle vara ett stort inträdeshinder. Uppställningsplatser ses däremot som ett större problem, eftersom tillgången till sådana är mycket begränsande. Jernhusen har en monopolliknande ställning, och det är kostsamt att investera i egna depåer. En annan mycket viktig faktor som lyfts fram av nya operatörer som vill in på marknaden är biljettförsäljningen och den särställning som försäljningskanal som innehas av SJ:s webbplats. Operatörerna är beroende av hur SJ hanterar deras biljetter och vilka villkor som omgärdar försäljningen.

5.2 Tilldelningsprocessen ur ett konkurrens- och effektivitetsperspektiv

5.2.1 Är frivillig samordning mellan operatörer hållbart i längden?

Som beskrivits i denna rapport uppmanades operatörerna av Trafikverket att sinsemellan diskutera sig fram till ett gemensamt ansökningsförslag där de tåglägen som ingick sinsemellan var konfliktfria. Som också konstaterats var detta kanske en effektiv lösning på ett komplicerat prioriteringsproblem hos Trafikverket.

Frågan är dock om förfarandet är att betrakta som otillåten kartellbildning. Enligt gällande konkurrenslagstiftning gäller förbud mot samarbete som begränsar konkurrensen. Detta innebär att det är förbjudet för två eller flera företag att komma överens om priser, rabatter och leveransvillkor och det är vidare förbjudet att dela upp marknaden mellan sig. Konkurrensbegränsande samarbete utgörs exempelvis av så kallat samordnat förfarande där företagen utan att ha ett direkt avtal i samförstånd använder ett visst tillvägagångssätt för att samarbeta och har någon typ av kontakt.

Det finns emellertid ett antal andra aspekter som ska vara uppfyllda för att samarbetet ska kunna betraktas som oförenligt med konkurrenslagstiftningen. En sådan är att konkurrensen måste påverkas på ett märkbart sätt. I en bedömning ska också tas hänsyn till om de positiva effekterna av ett samarbete företag emellan uppväger de negativa.

Transportstyrelsen kan konstatera att ingen operatör utestängdes från de samtal som fördes. Ingen regelrätt marknadsuppdelning verkar heller ha skett i och med att operatörerna inte förefaller ha delat upp dagar och hög-

/lågtrafik sig emellan. I och med det så minskar risken för att priskonkurrensen ska utebli.

Företeelsen är dock något som Transportstyrelsen måste fortsätta att bevaka eftersom det skulle kunna påverka nya aktörers förmåga att etablera sig på marknaden i förhållande till etablerade och risken som finns om det blir en tydligare uppdelning mellan t ex avgångsdagar, med mindre priskonkurrens som konsekvens.

5.2.2 Möjligheter att effektivisera tilldelningsprocessen bör prövas
Såväl utifrån de intervjuade operatörernas synpunkter som utifrån andra genomlysningar av tilldelningsprocessen finns det indikationer på att processen behöver ses över och utvecklas. Detta för att säkerställa att tilldelningen faktiskt lever upp till villkor om neutralitet och icke-diskriminering, transparens samt om ett samhällsekonomiskt effektivt utfall.

Bland annat bör införandet av datorstöd för kapacitetstilldelningen utredas. Att manuellt kunna konstruera olika tidtabeller och iterera fram den mest optimala är en omöjlig uppgift. Vidare bör möjligheterna att införa prismekanismer, exempelvis auktioner, i processen utredas vidare. Vad gäller ramavtal finns det som konstaterats ovan olika för- och nackdelar med denna avtalsform. Hur en modell med ramavtal ska tillämpas för att fungera effektivt för den svenska marknadsöppningen har dock Transportstyrelsen med sig i arbetet med den europeiska lagstiftningen som tas fram angående närmare tillämpning och förfaranden för ramavtalslösningar.

5.2.3 Tillgång till gemensamma funktioner lyfts som en förutsättningsskapande faktor

En viktig faktor för en fungerande konkurrens är hur informations- och biljettsystem fungerar. SJ:s webbplats har idag en särställning som biljettförsäljningskanal. Det är dock SJ som råder över denna och villkoren för att övriga operatörer ska kunna erbjuda sina biljetter till försäljning via sj.se. Det är naturligtvis fritt fram för operatörer att bygga upp egna försäljningskanaler, men från ett resenärsperspektiv är en samordnad biljettförsäljning att föredra. I Storbritannien fanns krav på ett sådant samordnat system, som inte var kopplat till en enskild operatör, ett krav vid avregleringen (SOU, 2013:83). Vid sidan om sj.se finns Samtrafiken, vilken ägs av trafikbolagen tillsammans och som idag erbjuder samlade tidtabeller men inte möjlighet att köpa biljetter. Samtrafiken skulle kunna fungera som ett sådant efterfrågat system, men enligt uppgift från de konkurrerande operatörerna så har SJ motarbetat att Samtrafiken etablerar sin Reserobot.se (där tidtabellsinformationen finns) som ett försäljningsverktyg.

Enligt uppgift från operatörerna så är SJ heller inte beredda att släppa in nya operatörer på sj.se, alternativt begränsas deras möjligheter till

biljettförsäljning genom att de inte kommer med i en sökning av avgångar om inte den potentiella resenären aktivt väljer detta som ett alternativ. Detta är något som också bekräftas av SJ (Affärsvärlden, 2014) och det kan tilläggas att SJ inte heller har någon skyldighet att släppa in andra aktörer i sitt system idag. Sammantaget, biljettförsäljningen är en viktig fråga, både för nya operatörer och för resenärer. Det finns därför skäl att följa hur SJ agerar gentemot konkurrerande operatörer när det gäller biljettförsäljningen på sj.se men också hur SJ agerar gentemot försök att bygga upp parallella, operatörsneutrala, försäljningskanaler.

5.3 Transportstyrelsens fortsatta insatser rörande kapacitetstilldelningen

Transportstyrelsen har i denna rapport redovisat ett antal slutsatser om hur de ett antal operatörer uppfattat kapacitetstilldelningsprocessen. Redovisningen har också omfattat en belysning av olika alternativ till dagens process. Mot bakgrund av detta redovisas nedan ett antal insatser som Transportstyrelsen bedömer vara lämpliga för det fortsatta arbetet på området:

- Transportstyrelsen avser att fortsatt följa hur kapacitetstilldelningsprocessen tillämpas ur ett konkurrens- och effektivitetsperspektiv. Bland annat med anledning av de iakttagelser som gjorts ovan rörande samrådsförfarandena och möjliga effektiviseringar av processen.
- Transportstyrelsen kommer att genomföra en analys av effekter för operatörer och resenärer när antalet avgångar med persontåg förändras på en utvald sträcka. Även effekter för företag som bedriver godstrafik på järnväg och godskunder kommer att ingå i analysen.
- Transportstyrelsen har beslutat om FOI-medel för åren 2014-2015 när det gäller frågan om samhällsekonomiskt effektiv tilldelning av kapacitet.
- Transportstyrelsen avser att genomföra tillsyn av kapacitetstilldelningen utifrån gällande lagkrav. Fokus kommer att vara på de olika processtegens förmåga att leverera en körbar, samhällsekonomiskt effektiv tågplan.

Referenser

- Affärsvärlden. (den 11 Februari 2014). *Hotet från Hongkong* .
- Eliasson, J., & Aronsson, M. (2014). *Samhällsekonomiskt effektiv tilldelning av järnvägskapacitet: Några synpunkter på Trafikverkets nuvarande process*. CTS Working Paper, Draft.
- EU. (2001). 2001/14/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv.
- EU. (2007). 2007/58/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv.
- Hultén. (2011). *Hur tåglägen fördelas på den avreglerade järnvägsmarknaden*.
- Nilsson, J.-E. (2003). *En reformerad tidtabellläggning*.
- Nilsson, J.-E., & Andersson, M. (2011). *Knapphet på järnväg: Sammanställning av två promemorior*.
- Pyddoke. (2011). *Inträdeshinder och flaskhalsar för en öppen marknad för persontransporter på järnväg*. CTS rapport 2012:6.
- Riksrevisionen. (2013). *Tågförseningar - orsaker, ansvar och åtgärder*.
- SFS 2004:519. (2004). *Järnvägslagen*.
- SIKA. (2004). *Analys av järnvägsutredningens förslag*. SIKA PM 2004:8.
- SOU. (2013:83). *En enkel till framtiden? Delbetänkande av utredningen om järnvägens organisation, 2013:83*.
- Trafikanalys. (2011). *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken*. Trafikanalys 2011:9.
- Trafikverket. (2013a). *Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, delredovisning 2013-05-24*.
- Trafikverket. (2012a). *Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, Delredovisning II-remissversion, Februari 2012*.
- Trafikverket. (2012b). *Införande av ramavtal för nyttjande av infrastrukturkapacitet på järnväg*.
- Trafikverket. (2013b). *Järnvägsnätsbeskrivning 2014, Reviderad 2013-04-11*.
- Trafikverket. (2013c). *Järnvägsnätsbeskrivning 2015, Utgåva 2013-12-13*.
- Vectura. (2013). *Tilldelning av kapacitet på Västra stambanan*.

Bilaga – Frågeformulär

Uppdrag för Transportstyrelsens marknadsövervakning – etablering av järnvägstrafik på västra stambanan för snabbtågsoperatörer

Potentiella frågor till operatörerna:

1. Hur ser er trafik ut på denna sträcka? Vilka är era närmaste konkurrenter?
2. Givet etableringen som finns på sträckan och den ettåriga tågplanen, hur införskaffar ni ert rullande material? Leasar/hyr eller köper ni? Annat sätt? Nya eller begagnade fordon?
3. Hur har ni säkrat uppställning, underhåll och andra kringtjänster för fordonen? T ex depåer, verkstäder och terminaler.
 - a. Hur har det tilldelningsförfarandet fungerat? Finns det tillräckligt med tjänster? Brister?
4. Hur ser ni på förutsättningarna som ges i form av en ettårig tågplan i förhållande till ramavtal?
5. Givet fråga 2 ovan, skulle ett ramavtal ändra fordonsstrategierna? Hur?
 - a. Hur lång tidshorisont vore önskvärt för er då?
 - b. Eller skulle ni hellre föredra ett optionsavtal på x antal år? (Dvs, att ni inför varje år har rätten att säga ja eller nej till samma tågläge i x år.) Vad är då optimalt x?
6. Givet fråga 3 ovan, skulle ett ramavtal förändra strategierna för övriga kringtjänster? Hur?
 - a. Hur lång tidshorisont vore önskvärt för er då?
 - b. Eller skulle ni hellre föredra ett optionsavtal på x antal år? (Dvs, att ni inför varje år har rätten att säga ja eller nej till samma tågläge i x år.) Vad är då optimalt x?
7. Grundläggande för tilldelningen är att den ska ske på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt.
 - a. Upplever ni att den var Konkurrensneutral?
 - b. Upplever ni att den var Icke-diskriminerande?
8. Hur upplevs kapacitetstilldelningsprocessen mera generellt:
 - a. Upplevs den transparent?
 - b. Hur lång tid tar den?

- c. Hur mycket resurser behövs lägga på den?
 - d. Hur fungerar samrådsprocessen?
 - i. Samråds-/samordningsmötena?
 - ii. Underhandskontakterna?
 - e. Övriga funderingar?
9. Fick ni de tåglägen ni efterfrågade?
- a. Om inte, vilka förändringar skedde (uteblivna, flyttade)?
Påverkade förändringarna er övriga trafik/verksamhet?
10. Vore det bättre eller sämre om auktioner användes för att fördela tåglägen vid tvister? (Istället för att Trafikverket enhälligt tillämpar prioriteringskriterier.)
11. Är avbokningsavgifterna som Trafikverket infört relevanta? Kan de ge upphov till mer kapacitet?
12. Hur tänker ni sälja era biljetter? Genom SJs kanaler? Egna? Annat?