



Etablering av konkurrerande snabbtågstrafik på Västra stambanan

Översyn ur marknadens synvinkel

Joakim Ahlberg
Anna Johansson

Förord

VTI har på uppdrag av Transportstyrelsen genomfört en intervjustudie med de tågoperatörer som sökte tåglägen för att bedriva snabbtågstrafik mellan Stockholm och Göteborg i Trafikverkets kapacitetstilldelningsprocess för tågplanen 2014. Kopplat till intervjuerna har också en mindre litteraturgenomgång gjorts.

Uppdraget är ett led i Transportstyrelsens arbete med marknadsövervakning inom järnvägsområdet. Kontaktperson hos Transportstyrelsen har varit Åsa Berglind.

Stockholm i februari 2014

Anna Johansson
Projektledare

Kvalitetsgranskning

Intern peer review har genomförts 13 februari 2014 av Jan-Eric Nilsson. Anna Johansson har genomfört justeringar av slutligt rapportmanus. Projektledarens närmaste chef Roger Pyddoke har därefter granskat och godkänt publikationen för publicering 21 februari 2014. De slutsatser och rekommendationer som uttrycks är författarens/författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis myndigheten VTI:s uppfattning.

Quality review

Internal peer review was performed on 13 February 2014 by Jan-Eric Nilsson. Anna Johansson has made alterations to the final manuscript of the report. The research director Roger Pyddoke examined and approved the report for publication on 21 February 2014. The conclusions and recommendations expressed are the author's/authors' and do not necessarily reflect VTI's opinion as an authority.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Summary	7
1 Uppdraget	9
1.1 Transportstyrelsens verksamhet	9
1.2 VTI:s uppdrag	9
1.3 Metod	9
2 Kapacitetstilldelningsprocessen	10
2.1 Administrativ tilldelning vs prismekanismer	11
2.2 Användande av ramavtal för längre tidsperioder	11
3 Hur fungerar kapacitetstilldelning generellt idag?	13
3.1 Kapacitetstilldelningsprocessen	13
3.2 Synpunkter på ramavtal	13
3.3 Synpunkter på eventuella andra hinder för konkurrens	14
4 Vad tycker operatörerna på sträckan Göteborg – Stockholm	15
4.1 Beskrivning av trafiken i tågplan 2014	15
4.2 Hur gick tilldelningsprocessen till – operatörernas beskrivning	15
4.3 Operatörernas bild av olika aspekter av kapacitetstilldelningen	16
4.4 Vad är viktigt för operatörerna vid sidan av kapacitetstilldelningen	20
5 Implikationer för Transportstyrelsens marknadsövervakning	22
5.1 Tilldelningsprocessen ur ett konkurrensperspektiv	22
5.2 Tilldelningsprocessen ur ett effektivitetsperspektiv	22
5.3 Övriga aspekter att följa upp	22
6 Sammanfattande kommentarer	24
Referenser	25

Bilaga – Frågeformulär

Etablering av konkurrerande snabbtågstrafik på Västra stambanan – Översyn ur marknadens synvinkel

av Anna Johansson och Joakim Ahlberg
VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut
581 95 Linköping

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 järnvägskapaciteten 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 var det fritt fram för andra operatörer än SJ att ansöka om tåglägen också för långväga persontrafik och 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 den för 2013, och det finns en omfattande diskussion kring tänkbara förklaringar till detta.

I kapacitetstilldelningsprocessen för tågplan 2014 lämnade emellertid fyra operatörer in 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 sattes Trafikverkets tillämpning av samråd, samordning och prioriteringskriterier på prov för första gången sedan marknadsöppningen.

VTI har intervjuat de tre största av ovan nämnda operatörer för att se hur de upplevde kapacitetsprocessen som ledde fram till tågplanen för 2014 och för att få deras syn på eventuella etableringshinder som kan föreligga på järnvägsmarknaden. Studien har genomförts på uppdrag av Transportstyrelsen som ett underlag för deras marknadsbevakning inom området.

De operatörer som utmanar SJ och som vi intervjuat upplever inte att dagens kapacitetstilldelningsprocess lever upp till kravet på konkurrensneutralitet och icke-diskriminering. Båda 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 så att den på så sätt både kan genomföras effektivare och ge ett mer effektivt utfall. De menar att komplexiteten i arbetet med att lägga tidtabeller 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 samtidigt skulle kräva ohanterligt många följdändringar. De utmanande operatörerna efterlyser därför en översyn av processen för att bedöma i vilka delar den kan förbättras.

Alla operatörernas kommentarer av förfarandet visar också att processen med kapacitetstilldelning innehåller ett stort mått av så kallad frivillig samordning för att lösa konflikter kring tåglägen som flera operatörer söker. Detta innebär att operatörerna under slutet av sommaren 2013 sinsemellan samordnade sina önskemål och på så sätt kom överens om vem som fick vilka tåglägen. Tack vare att ingen aktör på den aktuella delmarknaden utestängdes, och beroende på att risken bedöms som liten för att priskonkurrensen på marknaden i detta fall skulle hämmas, finns inga uppenbara belägg för att förfarandet strider mot konkurrenslagstiftningen. Överenskommelsen innebär emellertid att lösningen på marknaden för snabbtåg skett på bekostnad av regionalstågs- och pendeltågsmarknaderna, och dessa operatörer deltog inte heller i samordningen. VTI har emellertid inte analyserat de juridiska aspekterna av frågan vilket därmed bör hanteras av Transportstyrelsen.

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 de nya 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 något som lyfts fram som en försvårande omständighet av 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.

Establishment of competing high-speed railway traffic on the Western Main Line – Review from a market perspective

by Joakim Ahlberg and Anna Johansson

The Swedish National Road and Transport Research Institute (VTI)

SE-581 95 Linköping Sweden

Summary

The Swedish railway network has, by definition, capacity restraints. The Swedish Transport Administration (Trafikverket) allocates capacity among those railway traffic operators that has applied for track capacity in the annual capacity allocation process. The process results in an annual timetable. Capacity allocation should be performed in a way that does not distort competition in any way and does not discriminate any applicant. Allocation of railway capacity should be done in a competitively neutral and non-discriminatory manner and a socio-economically efficient use of railway capacity should be pursued.

As of October 2010 the railway market is liberalised. As a result, other operators than SJ could apply for track capacity also for long-distance passenger services, and the timetable for 2012 was the first timetable that was affected by the liberalisation. However, the number of new operators was limited in the timetable for 2012 as well as in the timetable for 2013.

In the capacity allocation process for the 2014 timetable, four operators applied for capacity for long-distance high-speed train traffic between Gothenburg and Stockholm. These were SJ, MTR, Citytåg and Scandinavian Jernbanor. MTR and Citytåg were new challenging actors on the route. In several cases the operators applied for the same train paths, which put Trafikverket's applying of the process, the use of coordination and prioritization criteria, to the test for the first time since the liberalisation.

VTI has interviewed the three largest of the above operators to receive information about how they experienced the capacity allocation process leading to the timetable for 2014 and to get their views on the possible obstacles that may exist for establishing a new operator on the railway market. The study was commissioned by the Swedish Transport Agency as a basis for their market surveillance in the area.

The operators that are challenging SJ perceive that the capacity allocation process does not meet the requirement for competitive neutrality and non-discrimination. Both operators see the need for a more transparent process, with priority criteria that provide a more predictable outcome and which is carried out by the help of computerized tools so that the process can be implemented more efficiently and provide a more effective outcome. They argue that the construction of a timetable is so complex that it is difficult to, as now being done, manually make the most effective adjustments in the timetable necessary due to competing applications. The challenging operators therefore call for a review of the process to assess in which areas it can be improved.

All operators express that the process of capacity allocation contains a large amount of so-called voluntary coordination to resolve conflicts between competing applications from operators. This implied that the operators during late summer 2013 mutually coordinated their requests and thus agreed on who got which train paths. Because no actor on the current sub-market was excluded, and due to the fact that the risk for that

price competition in the market in this case would be inhibited is judged to be small, there is no obvious evidence that the procedure violates the competition law. The agreement implied, however, that the solution on the market for high-speed train could be obtained at the expense of regional rail and commuter rail markets, and operators on these markets did not participate in the coordination. VTI has not analyzed the legal aspects of the issue which should be dealt with by the Swedish Transport Agency.

In addition to the functionality of the capacity allocation process, there may also be other aspects related to market access which gives rise to barriers for establishing new operators. Such a restriction is, according to the new operators, access to depots and facilities for storage. The number of sites with such facilities is limited, the operator Jernhusen has a monopoly position and it is associated with significant costs to build in-house. Another important factor highlighted is the possibilities for new operators to cooperate with the SJ for ticket sales via SJ's website. It is possible for new operators to build their own sales channels, but because of what consumer behavior looks like at present, the challenging operators state that it is crucial to be able to sell their tickets via SJ's website.

1 Uppdraget

1.1 Transportstyrelsens verksamhet

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.

1.2 VTI:s uppdrag

Marknaden för kommersiell järnvägstrafik öppnades för ett par år sedan för fri etablering under bivillkor att operatörer uppfyller vissa minimikrav. Antalet nya operatörer har emellertid varit begränsat, och det finns en omfattande diskussion kring tänkbara förklaringar till detta.

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. Denna studie syftar till, att på uppdrag av Transportstyrelsen, söka klarlägga förutsättningarna för att bedriva snabbtågstrafik på denna sträcka och studera hur operatörerna i fråga uppfattar kapacitetstilldelningsprocessen. Finns upplevda hinder eller begränsningar i möjligheten att som ny operatör påbörja järnvägstrafik? Syftet är att få operatörernas perspektiv på frågan om kapacitetstilldelning. En annan fråga som Transportstyrelsen ville ha belyst är hur operatörerna ser på behovet av ramavtal för tåglägen för längre perioder än ett år. Studien ska även ge underlag för Transportstyrelsen att vidareutveckla sin bevakning av marknaden.

Det bör poängteras att det som presenteras här är operatörernas bild av processen och de synpunkter de framfört. I uppdraget har inte ingått att ställa denna bild mot exempelvis Trafikverkets bild av hur processen fortlöpt.

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 bilagan. 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.

2 Kapacitetstilldelningsprocessen

Kapaciteten¹ 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 signal-systemet 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.

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 ansökningar 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 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)

Från och med oktober 2010 gäller fri konkurrens vad gäller långväga persontrafik på järnväg. I och med detta var 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.

¹ Kapacitet kan betyda minst två saker när man diskuterar järnvägen. Det vanligaste är tidtabellläggning, det vill säga antalet tåg på en given sträcka, men också eltillförseln går under samma namn, dvs. om det finns nog med energi i kraftledningen för att orka dra tåget. I denna promemoria menar vi alltid det förstnämnda.

2.1 Administrativ tilldelning versus 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. En avbokningsavgift föreslås tas ut för outnyttjad kapacitet och 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 nuvarande prioriteringskriterier problematiseras.

Hittills har emellertid inte någon sådan modell tillämpats. Enligt en enkät gjord av (Hultén, 2011) så anser tågoperatörerna att dagens administrativa process är att föredra framför ett auktionsförfarande. (Enkätssvaren gav, på en skala 1–5 där 5 står för mycket positiv, resultatet 3,4 för dagens system, medan ett system där auktioner skulle börja användas för att fördela tåglägen gav resultatet 1,9.)

2.2 Användande av ramavtal för längre tidsperioder

En del i vårt uppdrag var att titta på ramavtal som alternativ till de nuvarande ettåriga tågplanerna. En ettårig plan kan tyckas vara kortsiktigt 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, som Trafikverket själva skriver:

- ”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 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). Att ramavtal används i andra Europeiska länder är däremot säkert, men denna promemoria omfattar inte en lagtolkning för andra länders räkning.

3 Hur fungerar kapacitetstilldelning generellt idag?

3.1 Kapacitetstilldelningsprocessen

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.

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 att 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 pekas 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 fjärtrafik, 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 tågstrafik. Det finns här också en risk att ny trafik får större påslag på gångtiden, 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 nästkommande år. Detta är numer förbjudet inom EU-rätt, men en del utövare menar, enligt (SOU, 2013:83), att SJ fortfarande i praktiken åtnjuter ett visst företräde i och med de många associationer som finns i tidtabellerna till SJ:s trafik.

I propositionen Konkurrens på spåret (Prop. 2008/09:176), där den stegvisa öppningen av marknaden för persontrafik på järnväg föreslogs, pekas tåglägena ut som ett av fyra kritiska områden för en fungerande konkurrens ut. I (Pyddoke, 2011), som gör en genomlysning av dessa områden, nämns vad gäller tåglägen och kapacitetstilldelningsprocessen, utöver 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.

3.2 Synpunkter på ramavtal

Trafikverket har som nämnts vid ett par tillfällen (Trafikverket, 2012b) utrett möjligheterna till ramavtal för nyttjande av infrastrukturen och tagit fram förslag till hur sådana skulle kunna utformas och tillämpas. 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.

3.3 Synpunkter på eventuella andra hinder för konkurrens

De övriga tre områden, förutom tåglägen, som pekas ut som kritiska för en fungerande konkurrens i (Prop. 2008/09:176) är rullande material, fastigheter och biljettsystem. Vad gäller det rullande materialet så påpekar (Pyddoke, 2011) vikten av att etablera fungerande marknader och 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 boknings-systemet kan komma att visa sig otillräcklig, speciellt med tanke på nya aktörer och kombinationer av interregionalt resande.

4 Vad tycker operatörerna på sträckan Göteborg–Stockholm

VTI har intervjuat tre av de fyra² snabbtågsoperatörer som ansökt om plats på Västra stambanan, för att få deras bild av processen, men också för att höra hur de mer generellt ser på möjligheter och hinder för konkurrens på spåren. En sammanställning av operatörernas synpunkter redovisas under avsnitt 4.3 nedan. Kapitlet inleds med en beskrivning av ansökningar och tilldelade tåglägen på sträckan samt en övergripande beskrivning av hur operatörerna uppfattade den formella processen.

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, ca 40 st, 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 längs 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 ansökningsskede 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 konkurrerar med de som SJ redan har utan kan ses som kompletterande. SJ:s ansökan innehåller emellertid även den kompletterande tåglägen,

² Skandinaviska Jernbanor valde att inte delta.

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

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 innehöll 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 Konkurrensneutralitet och icke-diskriminering

Trots goda intentioner från Trafikverket, så upplever de nytillkomna operatörerna att den existerande operatören alltid har en stor fördel då den kan anpassa sina önskemål till övrig trafik. Nya operatörer kommer alltid att 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 flyttar inte 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 och 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 känt sig utpekad som störande av ordningen i debatten då deras avgång skulle innebära justeringar för pendeltågstrafiken. Man 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 av de utmanande operatörerna. De flesta har ju en gång jobbat på SJ och man delar på samma infrastruktur. Tanken verkar vara att man ger och tar lite vid tidtabells-läggningen.

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 överens-kommelsen 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 sedan 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 också hur detta inslag av 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 snabbtåglägen inte deltog i denna samordning.

Bedömningen blir dock att samordningen i detta fall antagligen inte var olaglig.⁴ Trots det är samordningsförfarandet något som är viktigt för Transportstyrelsen att bevaka framgent.

⁴ VTI har dock inte gjort en juridisk analys av förfarandet.

4.3.3 Transparens

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 sedan prioriteringskriterierna i praktiken tillämpas är inte transparent och det är omöjligt att förutse resultatet av processen⁵, framför allt för de tillkommande operatörerna. Det påpekas också att en hel del förkunskaper behövs för att förstå tilldelningen.

4.3.4 Tid och genomförande

Från det att en ansökan om tågläge lämnats in till dess att tidtabellen är klar tar det drygt fem månader, en tidsperiod som upplevs som lång 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 Ramavtal

Operatörerna fick också frågor om hur de såg på den ettåriga tågplanen relativt ramavtal⁶ 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 nu ser överlag inte ramavtal som en nödvändig förutsättning, speciellt inte för fordons- och kringinvesteringar; men ser ändå fördelar med någon typ av ramavtalsförfarande, men då av de anledningar som förts fram i stycket 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 man som operatör inte får exakt de avgångar man ansökt om och som bedöms som de mest optimala, så får man 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 med lång livslängd så gör också detta att fordonsstrategin och strategin för övriga kringtjänster inte förändras till följd av ett ramavtal.

⁵ Det bör påpekas att ett eventuellt ökat inslag av simulering/optimering osv. med datoriserade hjälpmedel inte heller kommer att ge ett på förhand förutsägbart utfall, snarare tvärtom.

⁶ Ingen referens gjordes till de förslag om ramavtal som Trafikverket lämnat, utan fokus i frågorna låg på tidsperioden.

Däremot kan alltså operatörerna se besparingar i det arbete som läggs ner på kapacitetstilldelningsprocessen om de årliga ansökningsomgångarna 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

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 gratis, som kapacitet, 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 man skulle behöva utreda om man kan konstruera auktioner där man bjuder på olika kombinationer av tåglägen på överbelastade sträckor. Det vill säga man går ner på delsträcksnivå av till exempel Västra stambanan. Idén är att man inte bara kan bjuda på sträckan Stockholm–Göteborg i sin helhet, utan man kan även 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

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 konkurrens-hämmande 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

Ett tydligt utpekad problem av de utmanande operatörerna 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 de utmanande 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 man 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 man 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 man måste göra en systemintegration med Linkon, SJ:s dotterbolag, som ansvarar för den tekniska plattformen, vilkas kostnader inte speglar en konkurrensmarknad.

4.4.2 Datoriserad kapacitetstilldelning

Operatörerna menar att hela tilldelningsprocessen skulle bli mycket bättre om Trafikverket hade ett datoriserat verktyg för tidtabellkonstruktionen. De menar att Trafikverket och dess medarbetare 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 Depåer

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. Man 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 uppger de utmanande operatörerna att de anser att Jernhusen utnyttjar sin monopolliknande ställning till att ta alldeles för höga priser.

4.4.4 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 Implikationer för Transportstyrelsens marknadsövervakning

5.1 Tilldelningsprocessen ur ett konkurrensperspektiv

Som beskrivits i föregående kapitel uppmanades operatörerna av Trafikverket att sinsemellan diskutera sig fram till ett gemensamt ansökningsförslag där de tåglägen som ingick 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 vara förbjudet. 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.

Dels var, som nämnts i föregående kapitel, ingen operatör utestängd 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. Utvecklingen behöver dock följas av Transportstyrelsen. Huruvida tillvägagångssättet i kapacitetstilldelningsprocessen är att betrakta som konkurrensbegränsande eller ej är en fråga som behöver utredas. Detta då förfarandet kan gå mot en tydligare marknadsuppdelning i kommande ansökningsgångar och nya operatörers möjligheter att ta sig in på marknaden kan påverkas.

5.2 Tilldelningsprocessen ur ett effektivitetsperspektiv

Såväl utifrån operatörernas synpunkter som utifrån andra genomlysningar av tilldelningsprocessen blir det uppenbart att processen behöver ses över och utvecklas. Detta för att säkerställa att tilldelningen faktiskt lever upp till de villkor om neutralitet och icke-diskriminering, transparens samt om ett samhällsekonomiskt effektivt utfall som är uppställda.

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. Sedan bör möjligheterna att införa prismekanismer, exempelvis auktioner, i processen utredas vidare. Även för en sådan utveckling lär ett datoriserat processtöd vara nödvändigt.

5.3 Övriga aspekter att följa upp

En viktig faktor för en fungerande konkurrens är hur informations- och biljettsystem fungerar. SJ:s webbplats sj.se 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 finns krav på ett sådant samordnat system,

som inte är kopplat till en enskild operatör, vilket var 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 de utmanande operatörerna så är SJ heller inte beredda att släppa in nya operatörer på sj.se, alternativt begränsa 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 i en nyligen publicerad artikel (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.

6 Sammanfattande kommentarer

De operatörer som är nya på sträckan uppfattar inte kapacitetstilldelningsprocessen som 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.

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

Strategierna för rullande materiel skiljer mellan operatörerna, men ingen av dem uppger att tillgången till rullande materiel skulle vara ett stort inträdeshinder. Uppställningsplatser ses då som ett större problem, där tillgången till sådana är mycket begränsade, Jernhusen har en monopolliknande ställning, och det är kostsamt att investera i egna depåer. En annan 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, sj.se, vilken enligt operatörerna gör dem beroende av hur SJ hanterar deras biljetter och vilka villkor som omgärdar försäljningen.

Utifrån vad som framkommit i intervjuerna med operatörerna finns ett antal frågor för Transportstyrelsen att förslagsvis bevaka vidare. Dessa är:

- Följa hur kapacitetstilldelningsprocessen tillämpas ur ett konkurrensperspektiv. Är dagens tillämpning med samråd operatörerna emellan att betrakta som konkurrensbegränsande eller ej?
- Följa kapacitetstilldelningsprocessen ur ett effektivitetsperspektiv. Vad och hur kan förbättras och kan verktyg utvecklas som bättre stödjer processen?
- Följa utvecklingen av informations- och biljettförsäljningssystem och titta extra på hur SJ agerar inom området.
- Följa depå- och uppställningsproblematiken.

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. (2012a). *Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, Delredovisning II-remissversion, Februari 2012*.
- Trafikverket. (2012b). *Införande av ramavtal för nyttjande av infrastrukturkapacitet på järnväg*.
- Trafikverket. (2013a). *Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, delredovisning 2013-05-24*.
- Trafikverket. (2013b). *Järnvägsnätsbeskrivning 2014, Reviderad 2013-04-11*.
- Trafikverket. (2013c). *Järnvägsnätsbeskrivning 2015, Utgåva 2013-12-13*.
- Vectura. (2013). *Tilldelning av kapacitet på Västra stambanan*.

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?

Bilaga
Sida 1 (2)

- 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?

VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut, är ett oberoende och internationellt framstående forskningsinstitut inom transportsektorn. Huvuduppgiften är att bedriva forskning och utveckling kring infrastruktur, trafik och transporter. Kvalitetssystemet och miljöledningssystemet är ISO-certifierat enligt ISO 9001 respektive 14001. Vissa provningsmetoder är dessutom ackrediterade av Swedac. VTI har omkring 200 medarbetare och finns i Linköping (huvudkontor), Stockholm, Göteborg, Borlänge och Lund.

The Swedish National Road and Transport Research Institute (VTI), is an independent and internationally prominent research institute in the transport sector. Its principal task is to conduct research and development related to infrastructure, traffic and transport. The institute holds the quality management systems certificate ISO 9001 and the environmental management systems certificate ISO 14001. Some of its test methods are also certified by Swedac. VTI has about 200 employees and is located in Linköping (head office), Stockholm, Gothenburg, Borlänge and Lund.



HUVUDKONTOR/HEAD OFFICE
LINKÖPING
POST/MAIL SE-581 95 LINKÖPING
TEL +46(0)13 20 40 00
www.vti.se

BORLÄNGE
POST/MAIL BOX 92
SE-721 29 BORLÄNGE
TEL +46(0)243 446 860
www.vti.se

STOCKHOLM
POST/MAIL BOX 55685
SE-102 15 STOCKHOLM
TEL +46(0)8 555 770 20
www.vti.se

GÖTEBORG
POST/MAIL BOX 8072
SE-402 78 GÖTEBORG
TEL +46(0)31 750 26 00
www.vti.se

LUND
POST/MAIL Medicon Village
SE-223 81 LUND
TEL +46(0)46 540 75 00
www.vti.se