

Trafikverket  
trafikverket@trafikverket.se  
[anders.svensson@trafikverket.se](mailto:anders.svensson@trafikverket.se)

Er referens  
TRV 2012/48987

Diarienummer  
Utr. 2012/48  
Datum  
2012-09-17

## Remissvar angående införande av ramavtal för nyttjande av infrastrukturkapacitet på järnväg

### 1 Inledning

Härmed lämnar Trafikanalys vissa synpunkter på Trafikverkets nya förslag om ramavtal: "Införande av ramavtal för nyttjande av infrastrukturkapacitet på järnväg", TRV 2012/48987.

Innehållet är disponerat med följande rubriker:

- Prissättning av ramavtal
- Bedömning av samhällsnytta
- Att tilldela kapacitet inom ramen för ett intervall
- Trafikslagsövergripande perspektiv
- Slutkommentarer

### 2 Prissättning av ramavtal

Att införa avbokningsavgifter är bra. Däremot är det otydligt hur principerna för prissättningen av ramavtalen ser ut. Trafikverket anger i princip tre parametrar för att fastställa priserna:

1. "det finns ett grundläggande värde för den kapacitet som ingår i ett ramavtal".
2. "Det finns vidare en grundläggande kostnad för Trafikverket att hantera ramavtal och den kapacitet som följer av detta (administration, drift av IT-stöd, viten etc.)."
3. "Värdet av kapaciteten varierar beroende på var, när och hur lång sträcka som kapaciteten avser samt hur brett intervallet för kapaciteten är. För att inte göra prissättningen för komplicerad bör antalet påverkande faktorer begränsas, åtminstone initialt. Priset bör åtminstone beakta geografiska områden med låg respektive hög efterfrågan (område A och B) samt hur lång sträcka (tågkilometer) som kapaciteten avser, eftersom detta är faktorer som påverkar risken för att intressekonflikter kan uppstå. För att ta hänsyn till detta perspektiv bör priset därför innehålla en rörlig komponent som fångar detta."

Trafikanalys menar att priset för nyttjandet av infrastruktur bör motsvara marginalkostnaden för denna. Därför är inte värdet enbart för operatören relevant.

Däremot är den extra kostnaden för Trafikverkets hantering av ramavtal relevant. Det finns således ett argument för "Trafikverkets uppfattning att de järnvägsföretag och trafikorganisationsföretag som får teckna ramavtal med verket också får betala för detta." Men detta är relevant enbart under förutsättning att det är just den extra kostnaden för hantering av ramavtal som beaktas.

Beträffande områden med olika hög efterfrågan är prissättningsprincipen korrekt, även om principen kan förfinas, vilket Trafikverket också antyder. Ett problem härvidlag, som Trafikverket har påpekat i olika skrifter, är att man ännu inte har funnit metoder för att beräkna marginalkostnader med hänsyn till trängsel på spåren. Därför förefaller Trafikverkets förenklade beräkningsprincip vara rimlig i dagsläget, tills dess att metoderna har utvecklats.

Att förutspå priset för den avtalade kapaciteten är svårt. Frågan är här hur järnvägsföretagen och trafikorganisatörerna ska kunna ta hänsyn till att banavgifterna och priset för andra tjänster kommer att öka under ramavtalsperioden. Trafikverket säger ingenting om hur stora avgiftsökningarna kommer att bli varje år. Det blir därmed svårt för de sökande att bedöma sina totala kostnader under en femårsperiod. För dem som ansöker årsvis finns inte detta problem eftersom banavgiften för det närmaste året är specificerad.

### 3 Bedömning av samhällsnytta

Trafikanalys ställer sig frågan hur samhällsnyttan av olika trafikupplägg bedöms av Trafikverket. Trafikverket skriver ju citat: "Om flera aktörer bedriver likartad trafik med samma nytta, är det olämpligt att endast tilldela ramavtal till den ena av aktörerna för det fallet att båda parter ansökt om ramavtal." På något sätt synes Trafikverket mena att nytta kan bedömas och till och med jämföras mellan olika aktörer både på kort och även på den längre sikt som ett 5-årigt ramavtal skulle innefatta.

Frågan är om Trafikverket kan göra ens en översiktlig bedömning av samhällsekonomisk nytta för kommande 5 år. Den samhällsekonomiska bedömningen kan inte överlåtas till de enskilda järnvägsföretagen eller trafikorganisatörerna eftersom dessa bara tar hänsyn till kundernas intressen via dessas manifesterade eller förmodade efterfrågan, d v s effekter för intäkterna, vilka ska beaktas också i en samhällsekonomisk bedömning. Intäktseffekten av standard beaktar de, men inte kundernas värderingar av standard i sig, vilka är externa för dem. De externa effekter som bör beaktas är:

1. Varje tågoperatörs kunders värderingar av och därmed kostnader för väntetid.
2. Varje tågoperatörs kunders värderingar av och därmed kostnader för förseningstid.
3. Andra tågoperatörers ekonomi.

Då järnvägsnätet förklaras överbelastat och Trafikverket tillämpar samhällsekonomiska prioriteringskriterier beaktas de externa effekterna 1 och 2. Däremot, vid den årliga tilldelningsprocessen och vid tillämpning av ramavtal enligt förslaget beaktas ingen av de externa effekterna 1, 2, 3.

Under "Förslag till process för ramavtal", underrubriken "Nya processteg behövs för att hantera ramavtal" står, citat:

"Trafikverket analyserar inkomna ansökningar om ramavtal med hänsyn till bedömning av tillgänglig kapacitet i framtiden (utbud), framtida efterfrågan och risk för intressekonflikt med annan högre prioriterad trafik utifrån kraven på ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Trafikverket gör sedan en bedömning om det är sannolikt att den för ramavtal ansökta kapaciteten för ett visst trafikupplägg kommer att kunna bli tilldelad i de framtida och årliga tilldelningsprocesserna och gör en bedömning av Trafikverkets samlade affärsrisk av att ingå ett ramavtal."

Trafikanalys är inte helt säker på hur detta ska tolkas. En tolkning är att ramavtal bara kan tecknas om tillgänglig kapacitet i framtiden räcker till även för operatörer i de årliga

tilldelningsprocesserna, så att bristande spårkapacitet och intressekonflikter inte uppstår under avtalsperioden. I så fall är ramavtal utifrån just bristande spårkapacitet inget problem.

Under "Sammanfattning", underrubriken "Trafikverket är en pålitlig avtalspart inom ramen för järnvägslagens krav" står följande som kan ge en annan tolkning, citat:

"Om det finns intressekonflikter i den årliga kapacitetstilldelningen och samordnings- och tvistlösningsprocessen inte kan lösa dessa tvingas Trafikverket förklara järnvägsnätet för överbelastat. För det fall att prioriteringskriterier då används, så kommer den aktör som tecknat ramavtal i princip att ha samma förutsättningar som alla andra sökande."

Trafikanalys drar slutsatsen att Trafikverket i princip genomgående borde kunna behandla dem som ansöker om ramavtal och de årliga sökandena simultant och enligt samma principer, både för det fall då bristande kapacitet inte bedöms uppstå och för det fall då bristande kapacitet bedöms uppstå. Trafikanalys antar att begreppen samhällsnytta och prioriteringskriterier tillämpas på samma sätt för samtliga sökandena. Problemet med att Trafikverket bortser från vissa externa effekter kvarstår.

#### 4 Att tilldela kapacitet inom ramen för ett intervall

Beträffande godstrafik står, citat:

"Järnvägsföretaget eller trafikorganisationen måste inför den enskilda tågplaneperioden precisera detta genom att då ange ett intervall på 6 timmar."

Trafikanalys anser att ett 6 timmar långt intervall förefaller för långt för effektiva godstransporter.

Beträffande persontrafik vill Trafikanalys fokusera på regional tågtrafik där vi bedömer att problemen är störst. Citat:

"Trafikverket ska sedan, för att följa ramavtalet, tilldela kapacitet i det enskilda fallet inom ramen för ett intervall (y). För regional persontrafik är detta intervall som minst 15 minuter och som mest 40 minuter (dvs. y är som minst  $\pm 7,5$  minuter och som mest  $\pm 20$  minuter)."

Trafikanalys menar att sådana intervall kan var orimligt stora och skulle omöjliggöra styv tidtabell. Tilldelade "kapaciteter", dvs. tåglägen, med ramavtal kan också bli väsentligt lägre än det antal man har i dag. Ramavtal skulle därför kunna göra situationen sämre än den är i dag.

Trafikverket beaktar synbarligen inte värdet av styv tidtabell (avgångar med jämna intervall).

Styv tidtabell innebär också jämfört med oregelbunden tidtabell att väntetiderna blir kortare. Anta att vi har två alternativ, ett med avgångar var 15:e minut, ett annat där avgångarna kan vara slumpmässigt fördelade. Med jämnt fördelade avgångar blir den förväntade väntetiden 7,5 minuter. Med slumpmässigt fördelade avgångar blir den förväntade väntetiden 10 minuter. Resenärernas kostnad för denna längre väntetid går lätt att beräkna med tillämpning av ASEK: s rekommenderade värderingar av väntetid och uppgifter om antal resenärer under den period vi betraktar. Hur avgörande denna aspekt är går inte att avgöra utan beräkningar från fall till fall men den bör beaktas vid bedömningen av samhällsnyttan.

Styv tidtabell ser Trafikanalys som väsentligare för pendeltågstrafik än för långväga persontrafik och godstrafik. Kunder till långväga persontrafik och godstrafik planerar sin transport med hänsyn till olika transportalternativ med olika priser för olika avgångstider.

Resenärer som planerar att resa mellan exempelvis Stockholm och Göteborg undersöker via olika kanaler tidpunkter och priser för olika avgångar. För dem spelar det mindre roll om tåg skulle avgå styvt varje timme jämfört med om tidsluckorna varierar från 50 minuter till 1 timme och 10 minuter. Styvt tidtabell för pendeltåg kan också underlätta effektiv anslutningstrafik med buss och därmed medföra lägre kostnader.

Det är däremot inte säkert att styvt tidtabell för långväga trafik skulle innebära någon självklar vinst i form av att det skulle åtgå färre tåg. Detta beror på att olika tågavgångar har olika uppehållsmönster (fler eller fler stationer som angörs), vilket medför att de för operatören optimala tåglägena kan avvika radikalt från styvt tidtabell.

En väsentlig fråga är hur Trafikverket tänker sig att bedöma samhällsnytta för regional kollektivtrafik kontra långväga. Som vi har sett överlåter Trafikverket på de sökande att bedöma samhällsnytta eftersom dessa enligt Trafikverket "har bäst kunskap om vad som kan vara bra beslut utifrån deras verksamhet." Här inträder problemet att kommersiella företag som bedriver långväga tågtrafik har vinstmaximering som mål, medan den trafik som styrs av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i princip har välfärdsmaximering som mål, även om regional kollektivtrafik till någon del kan komma att bedrivas av kommersiella vinstmaximerande företag i enlighet med den nya kollektivtrafiklagen. För att kunna göra jämförande värderingar skulle Trafikverket behöva uppskatta värdet av kommersiell långväga trafik med hänsyn till de nämnda externa effekterna jämfört med värdet av regional tågtrafik. I princip använder ju Trafikverket en bedömningsmodell av samhällsekonomiskt slag när järnvägsnätet är förklarat överbelastat. Denna bedömningsmodell borde kunna tillämpas generellt för alla ansökningar om tåglägen, men då kompletteras med hänsyn till ännu inte beaktade externa effekter.

## 5 Trafikslagsövergripande perspektiv

En viktig fråga är hur Trafikverket ska ta hand om det trafikslagsövergripande perspektivet. Detta är kanske möjligt att göra med den metod som har skissats i vårt föregående yttrande i avsnitt 4.5 men Trafikverket beaktar ännu inte det trafikslagsövergripande perspektivet.

Med principen största samhällsekonomiska nytta kommer tågavgångar som har resenärer med hög betalningsvilja för små förseningar och korta väntetider att prioriteras högt (exempelvis resenärer med X2000 som har en stor andel tjänsteresenärer). Det kan finnas politiska fördelningshänsyn som bör beaktas, men det är en politisk fråga som vare sig Trafikverket eller Trafikanalys tar ställning till. Det är väsentligt att politiska instanser både lokalt och nationellt ges möjlighet att inkomma med synpunkter på Trafikverkets tilldelningsprocess.

I detta sammanhang vill Trafikanalys ta upp följande reflexioner av Vectura i samband med Trafikverkets föregående förslag:

Vectura (2011): "Systemperspektivet beaktas ej. Den grundläggande principen för Trafikverkets prioriteringskriterier i en tvistesituation att välja den lösning av konflikter mellan sökande som ger den största samhällsekonomiska nyttan. Prioriteringskriterierna pekar ut den lösning som ska förordas med hjälp av en beräkningsmodell där varje enskilt tågläge hanteras för sig. En kollektiv bedömning där ett helt trafiksystem värderas får alltså inte förekomma, än mindre ett trafikslagsövergripande hänsynstagande. Vad som

bedöms vara samhällsekonomiskt korrekt prioritering mellan enskilda tåglägen kan därmed stå i konflikt med de övergripande transportpolitiska målen...

...Systemperspektiv saknas vid den samhällsekonomiska prioriteringen... Vidare beaktas inte den samhällsnytta och de synergieffekter som uppstår genom att ett tåg ingår i ett större trafiksystem, framför allt om det ingår i ett trafikslagsövergripande trafiksystem där t.ex. resenären eller transportköparen är beroende av kopplingar mellan olika trafikslag... Ytterligare ett exempel på att systemperspektivet utelämnas är att ingen hänsyn tas till värdet av styv tidtabell."

Det är osannolikt, samhällsekonomiskt sett, att den optimala lösningen bara innehåller åtgärder inom järnvägen. En annan ingrediens i ett trafikslagsövergripande perspektiv är exempelvis att dra ned antal pendeltågsavgångar i kombination införande eller utökning av snabba busslinjer mer eller mindre parallellt med pendeltågslinjer. Trafikanalys har genomfört beräkningar som antyder att sådana lösningar kan vara samhällsekonomiskt effektiva. Vad kan detta bero på? Ett skäl är att busstrafikering med samma sittplatsutbud som tågtrafikering kan vara billigare. Ett annat skäl är att kompletterande busstrafikering ger vissa resenärer en valmöjlighet. Om avgångstiden för tåg inte passar viss dag kan man välja buss i stället och tvärtom. Ett tredje skäl är att för vissa resenärer innebär busstrafik att man kan slippa matarbuss till pendeltåget och därmed få färre byten. Sådan komplettering med busstrafik är emellertid något som de regionala myndigheterna själva måste utvärdera, under dialog med Trafikverket. Trafikanalys misstänker att sådana utvärderingar har gjorts i alltför liten utsträckning. Ett skäl kan vara en överdriven tro på tåg som den bästa lösningen.

En tänkbar möjlighet är därför att tilldela regional tågtrafik ramavtal med något färre avgångar än vad de regionala trafikmyndigheterna önskar, men i gengäld med garanterad styv tidtabell, en trafik som då kan kompletteras med busstrafik.

Sådana åtgärder och ett antal fler bör utvärderas i kombination med åtgärder inom järnvägen för att finna den trafikslagsövergripande bästa lösningen från samhällsekonomisk synpunkt.

Trafikanalys vill således betona att Trafikverket inte bara bör beakta effekter av olika tågtidtabeller för järnvägstrafiken utan också beakta nytto- och kostnadsaspekter för andra trafikslag och dessas kunder. Varje tilldelning av tåglägen påverkar kombinationer mellan tåglinjen och mellan tåglinjer och linjer med andra färdmedel på ett specifikt sätt. Därmed påverkas anslutningstider mellan olika linjer. Ett exempel är anslutningar mellan bussar och pendeltåg.

I princip bör varje järnvägsföretag och trafikorganisatör betala för den marginalkostnad som uppstår för andra operatörer och dessas kunder vid knapp kapacitet. Ett exempel är att de regionala kollektivtrafikhuvudmännen då ska betala för den kostnad för andra som uppstår av styv tidtabell. Men motsvarande kostnader uppstår av alla sökandes önskemål oavsett det gäller ramavtal eller årlig tilldelning. Vi ser således behovet av mer utvecklade metoder för att beräkna samhällsekonomiska marginalkostnader för att korrekt prissättning både vid ramavtal och vid årliga avtal samt att prissättningen görs simultant för båda typen av avtal.

## 6 Slutkommentarer

Trafikanalys uppskattar att Trafikverket nu har övergivit tanken på auktionsförfarande för tilldelning av tåglägen.

Trafikanalys menar att följande *möjligtvis* kan vara värt att överväga för ett första ramavtal som *ett experiment* inom Trafikverkets tidplan, båda förutsatt att marginal på omkring 50 procent finns för tillkommande årliga ansökningar kommande år:

- I första hand att teckna ramavtal enbart gällande viss pendeltågstrafik, men inte alla avgångar som de regionala trafikhuvudmännen önskar. Dessa bör då kunna bedöma värdet av att komplettera med busstrafik, i samarbete med Trafikverket. Därmed bibehålls större flexibilitet för kapacitetstilldelning för långväga person- och godstransporter i allmänhet och för nya operatörer i synnerhet,
- I andra hand att välja ett par segment som av Trafikverket bedöms ge den största samhällsnyttan, även om bedömningen som vi har påpekat innehåller brister.

Trafikanalys vill betona behovet av ett relativt omfattande utvecklingsarbete för att få med ytterligare samhällsekonomiska aspekter inkluderande *externa effekter och ett trafikslagsövergripande perspektiv*, helst också kopplade till utveckling av marginalkostnadsbaserade banavgifter. I en sådan framtida situation med större kunskap kan ramavtal övervägas på allvar och inte bara som experiment.

Detta svar har utarbetats av Kjell Jansson i samråd med Anders Ljungberg. Avdelningschef Gunnar Eriksson har varit beslutande.

Gunnar Eriksson  
avdelningschef