

Staffan Hultén, oktober 2014

4. Transportstyrelsens roll och agerande på den avreglerade järnvägsmarknaden och marknaden för kollektivtrafik

Transportstyrelsen är en trafikslagsövergripande statlig myndighet som lyder under Näringsdepartementet. Myndigheten har en generaldirektör utsedd av regeringen och en styrelse med syfte att löpande ge stöd och råd åt generaldirektören i dennes arbete (Nilsson et al, 2010). Myndigheten bildades den 1 januari 2009 genom en sammanslagning av Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen, Trafikregistret och Vägtrafikinspektionen. I Transportstyrelsen samlades regelgivning, tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning för de olika trafikslagen i en myndighet. Därutöver administrerar myndigheten fordonsskatten och trängselskatten i Göteborg och Stockholm. När den nya kollektivtrafiklagen (SFS, 2010:1065) trädde i kraft den 1 januari 2011 utsågs Transportstyrelsen att vara tillsynsmyndighet att lagen följdes.

Myndighetens verksamhet finansieras dels av avgifter, dels av ett statsanslag. Sedan 2011 täcks kostnaderna för tillsyn, tillstånd och registerhållning med avgifter och kostnaderna för regelgivning och marknadsövervakning med skatt. I och med den här förändringen infördes successivt avgifter för järnvägsföretag och de företag som äger järnvägsinfrastruktur. År 2013 sattes avgifterna inom järnvägsområdet med målet att uppnå full kostnadstäckning.

För 2014 erhöll Transportstyrelsen ett ramanslag om nästan 2015 miljoner kronor och speciella ramanslag om 300 miljoner kronor för system och administrationsutgifter för att hantera trängselskatterna i Göteborg och Stockholm. Av ramanslaget för 2014 avsåg 1481 miljoner kronor avgiftsbelagd verksamhet och 534 miljoner kronor skattefinansierad verksamhet. Enligt resultaträkningen för 2013 hade Transportstyrelsen totala intäkter om 2425 miljoner kronor. De högre inkomsterna under det året förklaras av att myndigheten fick 528 miljoner kronor i ersättning för hantering av trängselskatterna. (Regeringen, Näringsdepartementet, 2013a och 2013b). Transportstyrelsen har cirka 1750 anställda med tillsvidareanställning, därutöver har myndigheten drygt 100 visstidsanställda. 300 personer arbetar på väg- och järnvägsavdelningen.

Registerhållningen kräver mest resurser av myndighetens årliga utgifter med 47,6 procent av utgifterna. De övriga tre verksamhetsområden är relativt jämstora. Av Transportstyrelsens årliga utgifter tar tillståndsprövningen 19,6 procent, tillsynen 17,6 procent och regelgivningen 15,2 procent. Procenttalen avser resultaträkningen för år 2013 (Transportstyrelsen, 2014a).

Transportstyrelsens övergripande mål för verksamheten är säkrandet av en transportförsörjning som är både långsiktigt hållbar och samhällsekonomiskt effektiv, och som bidrar till konkurrenskraft i näringslivet. Utöver detta övergripande mål strävar myndigheten efter att uppnå funktionsmål som handlar om tillgänglighet för alla och hänsynsmål som rör säkerhet, miljö och hälsa. Verksamheten ska särskilt inriktas mot att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem. På det trafikslagsövergripande området försöker myndigheten se till att trafikslagen ges likartade förutsättningar inom ramen för myndighetsutövningen (Transportstyrelsen, 2013a). Enligt Transportstyrelsen bidrar myndigheten till att uppfylla de transportpolitiska målen framför allt genom regelgivning, tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning inom transportområdet (Transportstyrelsen, 2013c). I konkurrensfrågor ska Transportstyrelsen samråda med och anmäla missförhållanden till Konkurrensverket.

Regeringen har under senare år förstärkt kraven på Transportstyrelsen att utveckla insatser för att främja en effektiv konkurrens på transportmarknaderna. I Transportstyrelsens första regleringsbrev (Regeringen, Näringsdepartementet, 2009) nämndes ingenting om att Transportstyrelsen skulle främja effektiv konkurrens. I regleringsbrevet för Transportstyrelsens tredje verksamhetsår skrev regeringen (Regeringen, Näringsdepartementet, 2010) att myndigheten ”ska särskilt fokusera på att utveckla en väl fungerande marknadstillsyn för att därigenom bidra till en effektiv konkurrens på marknaderna inom sitt tillsynsområde.” I de senaste årens regleringsbrev har regeringen förtydligat instruktionen hur myndigheten ska stärka konkurrensen (Regeringen, Näringsdepartementet, 2013a och 2013b). Den senaste skrivningen säger att: ”Transportstyrelsen ska särskilt fokusera på att utveckla sina insatser gällande marknadsövervakning, i relation till myndighetens verksamhet vad gäller regelgivning, tillsyn och tillståndsgivning, i syfte att främja en effektiv konkurrens på marknaderna inom transportområdet.”

Regeringen har också tagit initiativ för att utreda samarbetet mellan Trafikverket och Transportstyrelsen. I april 2014 gav Regeringen Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera vilka resultat Trafikverket och Transportstyrelsen når samt vilka interna och externa faktorer som kan förklara dessa resultat, myndigheternas rollfördelning inom transportområdet och om regeringens styrning av myndigheterna inom transportområdet är ändamålsenlig. (Statskontoret, 2014)

I det här kapitlet behandlas Transportstyrelsens roll och agerande på den avreglerade järnvägsmarknaden och marknaderna för landbaserad kollektivtrafik. Dessa marknader överlappar varandra i stor utsträckning. Persontrafik på järnväg ingår i den landbaserade kollektivtrafiken och godstrafik på järnväg delar resurser med persontrafik på järnväg.

Transportstyrelsens ansvar för hur persontrafik på järnväg fungerar är mer omfattande än myndighetens ansvar för godstrafik på järnväg eller kollektivtrafik i största allmänhet. På kollektivtrafikmarknaden har myndigheten ansvar att meddela föreskrifter, utöva tillsyn att kollektivtrafiklagen följs av branschens aktörer, hålla register och utföra marknadsövervakning. På järnvägens persontrafikmarknad tillkommer att myndigheten prövar trafikillstånd, prövar tvister och fastställer villkor. På järnvägens godstrafikmarknad utförs tillsyn, marknadsövervakning och prövning av tvist och villkor. En speciell marknadsövervakningsuppgift inom järnvägsområdet är att följa marknaden för järnvägsutbildningar ur ett tillgänglighetsperspektiv. För järnvägen gäller också att Transportstyrelsen utfärdar tillstånd för spårinnehavare och trafikutövare, säkerhetstillstånd för infrastrukturförvaltare, godkännanden av fordon och signalsystem, och licenser och säkerhetsintyg till järnvägsföretag. Därtill kan också myndigheten begära in s.k. särredovisning för järnvägsföretag som samtidigt är infrastrukturförvaltare eller av järnvägsföretag som bedriver både bedriver rent kommersiell trafik och trafik som får offentliga subventioner (Transportstyrelsen, 2012b).

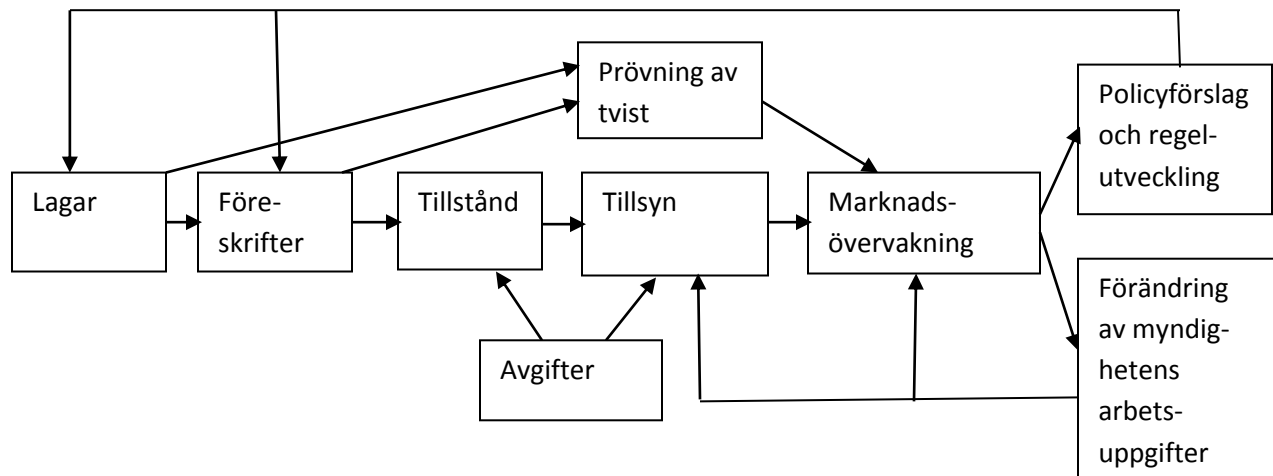
Begreppsparet marknadstillsyn och marknadsövervakning har på järnvägsmarknaden en viss överlappning men täcker in olika aspekter av en marknads funktionssätt. Med marknadstillsyn avses om ett tillsynsobjekt (organisation eller person) uppfyller krav och föreskrifter. Marknadsövervakning handlar om att marknaderna fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv

inklusive villkor för marknadstillträde och ha hand om frågor om villkor för resenärer och köpare av godstransporttjänster.

Den transportpolitiska propositionen (prop.2008/09:93), myndighetens instruktion (SFS 2008:1300), Järnvägslagen (2004:519) och Kollektivtrafiklagen (2010:1065) är de viktigaste lagar och förordningar som styr Transportstyrelsens arbete på järnvägs- och kollektivtrafikmarknaderna (Pyddoke et al, 2012).

Kapitlet utgår från en kedja av aktiviteter som påverkar företagen på transportmarknaderna. Figur 4.1 på nästa sida visar hur dessa är hur dessa aktiviteter är länkade. I ett första skede tar Transportstyrelsen fram nya regler som är förankrade i den lagstiftning som styr myndighetens arbete. Regelverken påverkar allt som Transportstyrelsen arbetar med: tillstånd, avgifter, register, marknadstillsyn, marknadsövervakning och tvistlösning och fastställande av villkor. När ett företag vill träda in på en marknad måste de skaffa ett antal tillstånd som utfärdas av Transportstyrelsen. För att få ett tillstånd krävs att ett företag betalar en avgift. För att behålla många tillstånd t.ex. att bedriva järnvägsverksamhet måste företaget acceptera att Transportstyrelsen utför tillsyn av verksamheten. Även för denna tillsyn betalar företagen en avgift. Infrastrukturförvaltarna betalar en avgift för tillsynen av fördelningen av tåglägen. Brister som observeras i tvister, vid tillsyn eller på annat sätt utgör grunden för planering av Transportstyrelsens marknadstillsyn. Insikter och information från marknadstillsynen ger i sin tur input till marknadsövervakningen som strävar efter att ge en helhetsbild av marknaden. Kunskaper och slutsatser från marknadstillsynen och marknadsövervakningen kan därefter leda fram till förslag till ny policy för vad myndigheten ska göra, omarbetning av regelverk eller andra typer av förslag till regeringen.

Figur 4.1 Transportstyrelsens arbetsuppgifter inom järnvägs- och kollektivtrafiken



Resten av kapitlet är organiserat utifrån denna kedja av aktiviteter. Avsnitt 4.1 behandlar regelverk, tillståndsgivning och avgifter. Rapporten innehåller ingen diskussion varken av Transportstyrelsens registerhållning eller av dess hantering av fordonsskatter och trängselskatter. I avsnitt 4.2 beskrivs Transportstyrelsens marknads- och säkerhetstillsyn inom järnvägsområdet och tillsyn enligt den nya kollektivtrafiklagen. Därefter följer avsnitt 4.3 som behandlar Transportstyrelsens marknadsövervakning av järnvägsmarknaden och kollektivtrafikmarknaderna. I avsnitt 4.4 beskrivs prövning av tvist och fastställelse av villkor. Därefter följer i avsnitt 4.5 en genomgång i formen av fallbeskrivningar av Transportstyrelsens tvistprövning inom järnvägsområdet. I avsnitt 4.6 görs en sammanfattande analys.

Sedan myndigheten bildades 2009 har Transportstyrelsens arbetsuppgifter genomgått stora förändringar. I huvudsak har nya arbetsuppgifter tillkommit och få arbetsuppgifter bortfallit. Verksamhetens inriktning och omfattning förändras av flera olika anledningar. I regleringsbrevet ger Regeringen myndigheten varje år ett antal uppdrag som förväntas bli utförda under året eller senare. I regleringsbrevet kan också ges nya instruktioner till myndigheten hur den förväntas agera i framtiden. Riksdag och regering fattar politiska beslut som påverkar Transportstyrelsens arbetsuppgifter. Sveriges deltagande i internationellt samarbete leder ofta till att myndigheten får i uppdrag att representera Sverige i arbetsgrupper och liknande eller till att den får nya arbetsuppgifter vad gäller regelgivning, tillståndsprövning eller tillsyn. Myndigheten har en

nyckelroll i arbetet med att ta fram harmoniserade tekniska regler (för ökad driftskompatibilitet) via den Europeiska järnvägsbyrån (Alexandersson et al, 2013).

En del förändringar i Transportstyrelsens arbete uppkommer som en konsekvens av att myndigheten genomför omorganiseringar för att öka effektiviteten eller på annat sätt förbättra verksamheten. Några exempel på sådana förändringar är: 1) Beslutet att bilda ett trafikslagsövergripande kompetenscentrum för tillståndsprövning. 2) Sammanslagningen av väg- och järnvägsavdelningarna till en avdelning. 3) Beslutet att göra trafikslagsövergripande analyser i marknadsövervakningen. I tabell 4.1 på nästa sida har vi utifrån regleringsbrev från 2009 till 2014 listat de viktigaste nytillkommande arbetsuppgifterna och uppdragen vilka har en direkt bäring på kollektivtrafiken eller järnvägstrafiken.

Tabell 4.1 Nyttillkommande arbetsuppgifter och uppdrag inom järnvägstrafik och kollektivtrafik för Transportstyrelsen enligt regleringsbrev 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nyttillkommande arbetsuppgifter och uppdrag	Senast till 2010 göra kollektivtrafiken tillgänglig för personer med funktionshinder Bistå vid bildandet av Trafikverket Uppföljning av kostnader och tidsåtgång för tillstånds- och tillsynsverksamheten	Avgiftsbeläggning av register, tillsyn och tillstånd för alla transportslag	Göra en översyn av dispensförfarande till pumplagen I samarbete med Trafikverket skaffa utrustning till trängselskatt i Göteborg	Översyn av lagen om handikappanpassad kollektivtrafik	Redovisa hur tillsynen kan bli mer effektiv av infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags underhållsverksamhet	-

4.1 Regler och rutiner, tillståndsgivning och avgifter

I detta avsnitt beskrivs Transportstyrelsens arbete med att förändra regler, utfärda tillstånd och ta ut avgifter.

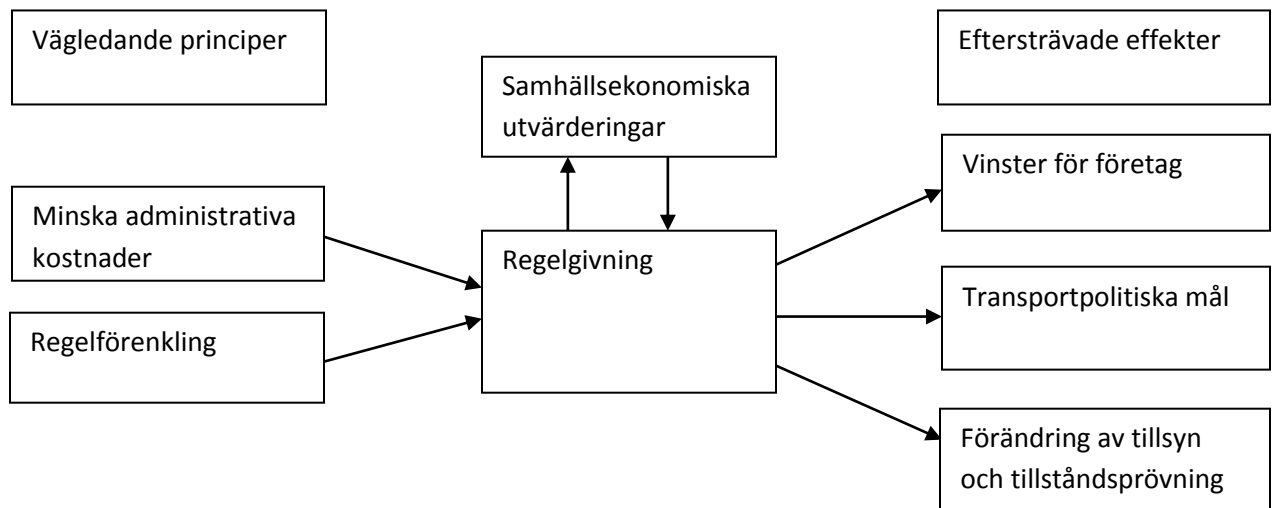
4.1.1 Regler och rutiner

Transportstyrelsens regelverk för alla trafikslag uppdateras kontinuerligt. Reglerna förändras antingen beroende på internationella överenskommelser eller bestämmelser som enbart gäller Sverige. Regelutvecklingen följer en kedja av aktiviteter – riksdagen skriver lagar, regeringen skriver förordningar, och Transportstyrelsen skriver föreskrifter eller regler. Innan myndigheten formulerar föreskrifterna görs konsekvensutredningar som ser till att reglerna är i linje med de transportpolitiska målen och EU:s regelverk. Under de senaste åren har Transportstyrelsen utvecklat arbetet med konsekvensutredningar på två sätt. För det första gav myndigheten VTI ett uppdrag att ta fram en beräkningshandledning med principiella resonemang om samhällsekonomiska analyser och en utbildningsplan för Transportstyrelsens konsekvensutredningar (Lindberg och Nerhagen, 2013). Handledningen ska tydliggöra hur konsekvensutredningar kan utföras för att beakta det övergripande målet om samhällsekonomisk effektivitet (Transportstyrelsen årsredovisning 2011). För det andra har Transportstyrelsen bestämt att avvägningar mellan de olika transportpolitiska målen ska framgå tydligare i konsekvensutredningarna (Transportstyrelsen, 2014a).

Transportstyrelsen har som mål att myndighetens regelverk och rutiner är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. Transportstyrelsen strävar efter att alltid klargöra om det finns ett reellt problem när nya föreskrifter planeras eller gamla föreskrifter ses över. Enligt myndigheten (Årsredovisning 2011) måste den alltid klargöra de kostnader och negativa effekter som en reglering medför och ställa dessa mot nyttan med regleringen. Huvudprincipen är att om nyttan överväger kostnaderna ska myndigheten införa eller förändra en reglering.

Myndigheten fäster stort avseende vid regelförenkling, som är en åtgärd som syftar till att minska administrativa kostnader och förenkla de regler som sköts av myndigheten. Vad är då en administrativ kostnad? Det är en kostnad som uppkommer för företag och myndigheter när myndigheten upprättar, lagrar eller överför information eller uppgifter som beror på krav i lagar, förordningar, Transportstyrelsens föreskrifter och internationella bestämmelser. Regelförenkling kan vara att modernisera regler, ta bort regler, göra regler enklare, ge bättre information om regler eller att det blir enklare att ta reda på vad som gäller (Transportstyrelsen, 2014a). De krav som formuleras utifrån reglerna ligger till grund för myndighetens tillståndsprövning och tillsynsutövning. Figur 4.1 sammanfattar principerna och målen för Transportstyrelsens regelgivning.

Figur 4.1 Transportstyrelsens regelgivning



Årligen utfärdar Transportstyrelsen 100-150 nya regler till en kostnad av cirka 350 miljoner kronor. Genomsnittskostnaden per regelförändring har varierat mellan 2,2 och drygt 3 miljoner under perioden 2011-2013. Hur många kungörelser som görs under ett år beror på en rad olika

faktorer. T.ex. om internationella regler behöver införlivas, om det uppstår behov av regelförenklingar eller förbättringar av regler, det behövs förändrade eller nya föreskrifter till följd av ändringar i lagar och förordningar, eller det existerar problem som bara kan lösas med regleringar. Det regelverk som Transportstyrelsen förvaltar är både de grundförfattningar som beslutades av de myndigheter som gick upp i Transportstyrelsen och de nyttillkommande författningar som har införts efter myndighetens bildande 2009. De senaste åren har Transportstyrelsen gått igenom dessa grundförfattningar. Under 2013 när myndigheten hade gått igenom 187 av 362 grundförfattningar noterades att i 94 procent av fallen förelåg det ett behov av ändring. (Transportstyrelsen, 2014a).

Inom vägtrafikområdet beslutade Transportstyrelsen under 2013 om 11 nya grundförfattningar och 28 ändringsförfattningar. Det kostade 130,2 miljoner kronor att göra dessa regelförändringar. Samma år fattade Transportstyrelsen beslut om två nya grundförfattningar och nio ändringsförfattningar för järnvägstrafiken. Kostnaden för dessa regelförändringar var 33,4 miljoner kronor. Järnvägens trafikföreskrifter ses över så att de kommer att utgå från funktionsbaserade krav som förväntas minska kostnaderna och ge en ökad flexibilitet för verksamhetsutövarna. Några exempel på tekniska specifikationer som har skrivits om till funktionsbaserade krav är nya EU-gemensamma tekniska specifikationer för godsvagnar, buller och säkerhet i järnvägstunnlar och tillgänglighet för funktionshindrade. Transportstyrelsen avser att kunna besluta om förändringarna under 2015 men EU:s fjärde järnvägspaket kan komma att påverka vad myndigheten kan reglera på nationell nivå (Transportstyrelsen, 2014a).

Inom järnvägsområdet är Transportstyrelsen för närvarande involverat i arbetet med flera stora regelförändringar initierade på europeisk nivå. Vad gäller EU:s fjärde järnvägspaket har Transportstyrelsen under de senaste åren bistått Regeringskansliet med analyser och underlag till förhandlingar om kommissionens förslag som presenterades i januari 2013. Det fjärde järnvägspaketet behandlar de två områdena säkerhet och driftskompatibilitet och marknad. Transportstyrelsen deltar också i arbetet med det s.k. SERA-direktivet som innehåller regler för det gemensamma europeiska järnvägsområdet, vilket är en del av marknadsöppningen av EU:s nationella järnvägsnät. Dessa regelförändringar drivna av internationellt samarbete är ännu inte genomförda och har därför ännu inte direkt påverkat järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna.

En större teknisk förändring som sedan några år tillbaka gradvis introduceras i Sverige är det nya europeiska signalsystemet ERMTS (European Rail Traffic Management System). ERMTS består av två huvudsakliga system. GSM-R som sitter utmed järnvägen och ETCS (European Train Control System) som finns i tågen eller loken. De två delarna kommunicerar via baliser som sitter i banan. Botniabanen med den närliggande banan Ådalsbanan och Västerdalsbanan i Dalarna var de första järnvägslinjerna i Sverige anpassade för detta nya signalsystem. Under 2013 sköttes i stort sett all tågföring utmed dessa banor med ERMTS. Det nya signalsystemet kommer gradvis införas på övriga järnvägslinjer i Sverige, systemet planeras t.ex. bli infört på södra stambanan perioden 2017-2021. Transportstyrelsen är involverad i godkännandeprocessen för hela systemet i Sverige. Enligt myndigheten följer Sverige den s.k. fordonsstrategin för införandet av systemet. ”Strategin bygger på att ombordutrustningen installeras innan det nya signalsystemet driftsätts. Det medför att samtliga fordon som trafikerar en sträcka behöver vara utrustade med ERTMS-ombordutrustning senast vid det första tillfället när systemet driftsätts på sträckan.” (Transportstyrelsen, 2014a)

Under 2013 genomförde Transportstyrelsen även förändringar som enbart gällde den svenska järnvägsmarknaden. Man införde funktionsbaserade krav för underhåll och besiktning av järnvägsinfrastruktur och spåranläggningar och gjorde att skillnaderna mellan järnväg, tunnelbana och spårväg blev mindre. Ett av målen med förändringarna var att underlätta för företagen att förstå och följa regelverken.

Inom kollektivtrafiken utfärdade Transportstyrelsen, som tillsynsmyndighet för kollektivtrafiklagen (SFS, 2010:1065), föreskrifter om anmälningsskyldighet och trafikantinformation som började gälla den 1 februari 2012.

4.1.2 Tillstånd och avgifter

Både privatpersoner och företag och organisationer ansöker om tillstånd hos Transportstyrelsen. De flesta tillståndsärenden avser utfärdande av nya och förnyade körkort. Under 2013 beslutade Transportstyrelsen i 880 000 tillståndsärenden avseende körkort. Som jämförelse kan nämnas att det året utfärdades 3528 lokförarbevis.

Transportstyrelsen (2014a) framhåller att myndighetens tillståndsprovning ska vara rättrådig och omutlig. Myndigheten ska tillämpa enhetliga definitioner, angreppssätt och principer för tillståndsprovning.

Järnvägsföretag och företag som bedriver kollektivtrafik behöver olika typer av tillstånd för att kunna agera på marknaden. För att få ett tillstånd att utföra järnvägstrafik måste järnvägsföretaget visa att de kan uppfylla de krav som framgår av järnvägslagen. Transportstyrelsen utfärdar de tillstånd som krävs av Järnvägslagen. Först och främst krävs det för att bedriva järnvägstrafik antingen ett tillstånd i form av en licens och ett säkerhetsintyg eller ett särskilt tillstånd. Transportstyrelsen utfärdar en A- och en B-del till säkerhetsintyget. A-delen avser ett säkerhetsintyg för hela EU och EES-området och B-delen avser den järnvägstrafik som företaget utför i Sverige. Säkerhetsintyget för den nationella trafiken måste avse samma typ av transporttjänster som för hela EU och EES-området (SFS, 2004:519).

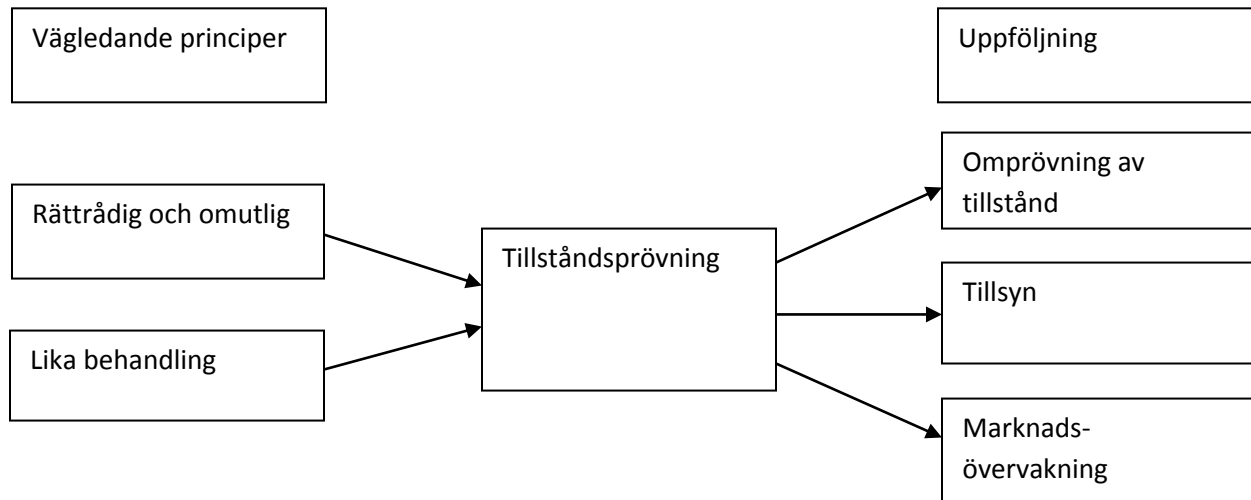
Exempel på järnvägsföretag som kan utföra trafik med särskilt tillstånd är de företag som endast avser utföra: 1) persontrafik på lokal eller regional fristående infrastruktur, 2) regionala godstransporter, 3) trafik för att underhålla järnvägsinfrastruktur, eller 4) trafik med museijärnvägsfordon eller liknande (SFS, 2004:519).¹

Järnvägsföretagens tillstånd omprövas när verksamheten kommer genomgå en väsentlig förändring. Säkerhetsintyg och säkerhetstillstånd måste omprövas minst var femte år. Om det sker förändringar i föreskrifter om järnvägssäkerhet kan Transportstyrelsen ompröva ett tillstånd eller villkor i tillståndet (SFS, 2004:519). I samband med att myndigheten omprövar tillstånd kontrolleras att järnvägsföretagen har ett fungerande säkerhetsstyrningssystem som medför att de kan bedriva en säker verksamhet.

För att underlätta för järnvägsföretagen har alla tillstånd för ett järnvägsföretag hos Transportstyrelsen samlats i ett system. Det innebär att ett järnvägsföretag kan använda ett webbaserat förfarande för att göra en ansökan hos Transportstyrelsen (Transportstyrelsen, 2014a). Principerna och uppföljningen av Transportstyrelsens tillståndsprövning visas i figur 4.2 på nästa sida.

¹ Reglerna för särskilda tillstånd kommer ändras när SERA-direktivet införs.

Figur 4.3 Transportstyrelsens tillståndsprövning



Ett tillstånd att bedriva järnvägstrafik kan återkallas av flera olika anledningar. Det är bestämmelserna i Järnvägslagen som styr Transportstyrelsens bedömningar av denna typ av ärenden. Järnvägslagen säger under ”Återkallelse av tillstånd” att tillsynsmyndigheten kan återkalla ett tillstånd om förutsättningarna för tillståndet inte längre uppfylls eller om tillståndshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt Järnvägslagen. Under de senaste åren har följande orsaker medfört att tillstånd har återkallats.

1) Ett av de vanligaste skälen till att ett tillstånd återkallas är att tågoperatören eller innehavaren av rätten att bedriva järnvägstrafik själv begär att licensen återkallas. Ett motiv för att en organisation gör en begäran om ett återkallande av licens är att verksamheten har bytt namn. Det var t.ex. fallet när trafikförvaltningen i Stockholms län tog över ansvaret för kollektivtrafiken från SL.

2) Ett annat vanligt skäl till att en licens återkallas är att bolaget går i konkurs. Det norska godsjärnvägsföretaget Peterson Rail AB var det senaste bolaget (15 maj 2012) som förlorade sin licens beroende på konkurs. Om ett bolag hamnar på obestånd kan det få behålla licensen om företaget kan visa att det kan åstadkomma en tillfredsställande ekonomisk omstrukturering.

3) Även stora ekonomiska problem kan medföra att Transportstyrelsen återkallar en licens. Våren 2011 uppmärksammade Transportstyrelsen att DSB First Sverige AB hade ekonomiska problem, bl.a. ryktades det om stora skulder till moderbolaget (Anders Ullvén, juni 2014). Då begärde myndigheten in handlingar vid vite som skulle styrka att bolaget hade ekonomisk förmåga att

bedriva järnvägstrafik enligt kraven i järnvägsförordningen. Transportstyrelsen bad att få DSB First Sverige AB:s årsredovisning för det föregående året, en resultat- och balansräkning för perioden 1 januari 2011 till 7 april 2011, handlingar som visade att bolaget inte hade skatteskulder eller fastställda skulder hos Kronofogden och en förteckning över bolagets skulder (Transportstyrelsen, 2011b). Enligt Heléne Jarefors, chef för marknadstillsyn och marknadsövervakning på Transportstyrelsen, var Transportstyrelsens krav att DSB FirstSverige AB skulle klara att hålla sina tåg rullande ett år framåt. Bolaget inkom med handlingarna fyra timmar innan fristen för att undvika ([http://www.barometern.se/nyheter/dsb-first-hotas-av-bade-vite-och-indraget-tillstand\(2802890\)](http://www.barometern.se/nyheter/dsb-first-hotas-av-bade-vite-och-indraget-tillstand(2802890))) vite gick ut. Dessa handlingar inkluderade ett intyg från ägarna att skulderna skulle regleras. Lösningen på DSB First Sverige AB:s ekonomiska problem blev att DSB Sverige AB tog över trafiken från DSB First. Den 9 juni 2011 beviljade Transportstyrelsen DSB Sverige AB fortsatt trafik (Anders Ullvén, juli 2014).

4) Järnvägsföretag som har stora brister i säkerhetssystemet kan förlora sitt tillstånd att bedriva järnvägstrafik. Under 2011 återkallades två tillstånd för museiföreningar medanledning av stora brister i säkerhetsstyrningen (Transportstyrelsen, 2012d).

5) Om ett järnvägsföretag inte har använt sitt tillstånd under de senaste tolv månaderna ska det leda till att det förlorar tillståndet.

6) Utländska bolag som förlorar sina licenser i hemlandet förlorar automatiskt sitt tillstånd i Sverige. Detta hände med Ofotenbanan (OBAS) som i början på oktober 2008 fick sin licens och A-delen i sitt säkerhetsintyg återkallade i Norge. Därmed upphörde bolagets B-del för rätten att bedriva järnvägstrafik i Sverige att gälla (Anders Ullvén, juni 2014).

Transportstyrelsen ansvarar för godkännanden av delsystem och järnvägsfordon. Om ett järnvägsfordon blir godkänt blir även fordonstypen godkänd. För ett järnvägsföretag innebär det att framtida inköp av järnvägsfordon som tillhör en fordonstyp automatiskt blir godkända (SFS, 2004:519) För ombordutrustningen (ETCS) för det nya europeiska signalsystemet ERMTS svarar Transportstyrelsen för godkännanden av utrustningen. Men ett järnvägsföretag måste också invänta att Trafikverket godkänner den specifika modellen av ETCS för en speciell bandel (Transportstyrelsen, 2013xx).

Vid årsskiftet 2010/2011 genomfördes stora förändringar av Transportstyrelsens finansiering och avgiftssättning. Enligt de nu gällande bestämmelserna ska kostnaderna för tillsyn, tillstånd och

registerhållning täckas med avgifter. Kostnaderna för regelgivning, prövning av tvist och marknadsövervakning täcks med skattemedel. Transportstyrelsen sätter avgifterna utifrån de kostnader som myndigheten har för de verksamheter som bedrivs. För körkortstillstånd och andra liknande tillstånd tas det ut fasta avgifter. För tillsynen inom järnvägsområdet tas det ut årliga avgifter som varierar beroende på företagets storlek. I de fall när Transportstyrelsens arbete inte täcks av en årsavgift eller en fast avgift tar myndigheten ut en timtaxa om 1400 kr/tim. Detta är t.ex. fallet för marknadstillsyn enligt kollektivtrafiklagen och för avgifter inom järnvägsområdet och vägtrafikområdet baserade på timtaxa (TSFS 2012:98 och TSFS 2012:100).

I princip ska Transportstyrelsen inte längre ta ut generella avgifter som inte motsvaras av en prestation. I praktiken har denna princip inte genomförts fullt ut. Inom luftfarten har regeringen gett Transportstyrelsen rätt att ta ut en myndighetsavgift för att täcka underskott för den avgiftsbelagda verksamheten för att undvika risken för negativa konsekvenser. Avgifterna inom järnvägen täckte enbart 75 procent av kostnaderna för den avgiftsfinansierade verksamheten 2013. Underskottet i absoluta tal var större än under 2012 trots att det uttalade målet var att uppnå full kostnadstäckning 2013(Transportstyrelsen, 2013b).

Transportstyrelsens samlade avgiftsbelagda verksamheter går med stora överskott. Under 2013 översteg intäkterna kostnaderna med 16 procent. En anledning till det stora överskottet för den avgiftsfinansierade verksamheten är att Transportstyrelsen i regel agerar snabbare för att höja avgifterna när kostnaderna är högre än avgifterna än när en avgiftsbelagd verksamhet går med överskott. Registerhållningen för vägtrafiken gick med stora överskott men myndigheten valde att vänta några år med att föreslå regeringen att avgifterna skulle sänkas.

Det totala avgiftsuttaget varierar inte speciellt mycket över tid. Det beror främst på att de största avgiftsintäkterna – registerhållning och körkortstillstånd – i stort sett är oförändrade från ett år till nästa och att många tillsynsärenden görs med bestämda tidsintervall. En annan anledning till att avgifterna inte varierar är att om ärendemängden inom ett avgiftsbelagt område minskar så kan Transportstyrelsen höja ambitionsnivån och därigenom ärendemängden inom ett annat område. ”Under 2013 har färre tillståndsansökningar gett utrymme för fler tillsyner, främst säkerhetstillsyn av järnvägsföretag som beviljats säkerhetsintyg.” (Transportstyrelsen, 2014a)

Transportstyrelsens avgiftsuttag från infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag och kollektivtrafikföretag missgynnar mindre företag. Även höga initiala investeringskostnader för att

installera utrustning för det europeiska signalsystemet, ERMTS, påverkar vissa järnvägsföretag negativt (Transportstyrelsen, 2013a).

Exakt hur mycket det kostar för olika kategorier av järnvägsföretag etc. att bedriva transportverksamhet till följd av Transportstyrelsens avgiftsuttag finns inte angivet i myndighetens årsredovisning. Nivåskillnaderna för små respektive stora företag går att uppskatta via uppgifter om avgiftsnivåer och tillstånds- och tillsynsärenden. Förvisso koncentrerar Transportstyrelsen speciella tillsynsinsatser mot större företag och större objekt men det kompenseras inte för att stora företag betalar lägre avgifter per tillstånds- eller tillsynsobjekt och att det finns vissa avgifter som är lika höga för alla typer av företag.

Kostnaden för att få en säkerhetslicens och säkerhetsintyg del A och del B, vilka är nödvändiga för att starta järnvägstrafik, är 159580 kr för ett mikroföretag (ägare plus maximalt 9 anställda) och 269780 kr för ett stort företag (fler än 250 anställda). Dessa tillstånd har enligt Järnvägslagen en giltighetstid om maximalt fem år. Transportstyrelsen tar inte ut någon avgift för omprövningen av dessa handlingar (Heléne Jarefors, augusti 2014).

Tabell 4.2 Exempel på Transportstyrelsens avgiftsuttag från järnvägsföretag 2013

Avgift per företag	Mikroföretag*	Småföretag*	Medelstort företag*	Storföretag*
Säkerhetskontroll järnvägsföretag årlig avgift	186500 kr	269700 kr	359500 kr	435900 kr
Tillsyn av farligt gods årlig avgift	20300 kr	40600 kr	54000 kr	67600 kr
Prövning av licens	31080 kr	31080 kr	31080 kr	31080 kr
Prövning av säkerhetsintyg del A	50000 kr	64400 kr	78700 kr	93000 kr
Prövning av säkerhetsintyg del B	78500 kr	100800 kr	123200 kr	145700 kr
Avgift beräknat utifrån spårkm	upp till 9,9 km	10-100 km	101-500km	501km eller mer
Ansökan om drift av spårtrafik	25100 kr	125100 kr	250000 kr	500000 kr
Säkerhetstillsyn för trafikutövare per spårkilometer årlig avgift	22500 kr	41500 kr	64500kr	262500kr

*avser järnvägsföretag som har färre än 200 miljoner körda personkm och färre än 500 miljoner körda nettogodstonkm

Källa: TSFS, 2012:98

Tillsynskostnaden består av två komponenter, den årliga avgiften som inte ger ökade intäkter till Transportstyrelsen om det görs fler och djupare tillsyner, och en timbaserad tillsynsavgift om det

vid ordinarie tillsynstillfälle identifieras brister. En säkerhetstillsyn riktad mot ett järnvägsföretag kostade i genomsnitt 102247 kr år 2012 och 68903 kr år 2013 (Transportstyrelsen, 2014a). Det innebär att ett mikroföretag betalar en årsavgift (186500 kr se tabell 4.2 ovan) för säkerhetskontroll som motsvarar fler än två genomsnittliga tillsyner per år baserat på genomsnittskostnaden 2013. Under 2013 utförde Transportstyrelsen drygt 200 tillsyner, varav 13 var marknadstillsyn inom områdena kapacitetstilldelning, avgifter, tjänster, järnvägsnätsbeskrivningar och ekonomisk särredovisning, 124 var säkerhetstillsyner riktade mot järnvägsföretag och 90 var säkerhetstillsyner riktade mot infrastrukturförvaltare. En speciell tillsyn gjordes av utbildningssamordnare, 15 företag besöktes och 11 hade brister att åtgärda (Transportstyrelsen, 2014a). Enligt Transportstyrelsens (2012e) riktlinjer för marknadstillsyn och marknadsövervakning ska varje verksamhetsutövare under en femårsperiod få minst ett tillsynsbesök.

4.2 Transportstyrelsens tillsyn inom järnvägsområdet och tillsyn av den nya kollektivtrafiklagen

I inledningen av detta fall påpekades att Transportstyrelsen har ett mer omfattande mandat att utöva tillsyn av järnvägen och dess företag och organisationer än av vägtransporter. Rent konkret yttrar det sig i att myndigheten prövar tvister om hur järnvägsinfrastrukturen används och utför mer detaljerade tillsyner och mer specifik tillståndsgivning vad gäller järnvägen än vägtrafiken. Transportstyrelsen utfärdar t.ex. typgodkännanden av de nya signalsystemen (ETCS) i den rullande materielen.

Den tillsynsverksamhet som Transportstyrelsen utför är länkad bakåt till lagstiftning och instruktioner från regeringen och framåt mot marknadsövervakning och förslag till förändringar i myndighetens arbetsuppgifter. Enligt Transportstyrelsen består marknadstillsyn och marknadsövervakning av tre huvudsakliga beståndsdelar: 1) marknadstillsyn, 2) marknadsövervakning och 3) prövning av tvist och fastställelse av villkor. Myndigheten betecknar tillsynen som en reaktiv insats och övervakning av marknadens utveckling och funktion i förhållande till politikens förväntningar som en proaktiv insats (Transportstyrelsen, <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Jarnvag/Marknadstillsyn-och-overvakning/>). Insikter från tillsynen används också för bedömningar av hur tillsynen ska utföras i framtiden.

Resursförbrukningen för Transportstyrelsens arbete med marknadstillsyn, prövning av tvist och marknadsövervakning, räknat i arbetsmånader uppgick 2011 till 23 månader för personalen på enheten för marknadstillsyn och marknadsövervakning på väg- och järnvägsavdelningen och 12 månader från myndighetens juridiska enhet. Budgeten för 2011 uppgick till 5,5 miljoner kronor. Cirka 60 procent av arbetstiden lades ned på marknadstillsyn och prövning av tvist.

De mest omfattande arbetsuppgifterna på enheten var regelgivning, ekonomiska tillsyner, nyckeltalsanalys, framtagande av riktlinje och plan, ekonomiska särredovisningar, prövning av tvist, arbete med den nya kollektivtrafiklagen och deltagande i internationella organisationer (Pyddoke et al 2012).

Beroende på att Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt Järnvägslagen ska myndigheten därför utöva tillsyn över hur lagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen efterlevs, se Järnvägslagen 8 kap. 1 § (SFS, 2004:519). Transportstyrelsen har som tillsynsmyndighet rätt att få upplysningar och ta del av handlingar som behövs för tillsynen, för att bedöma ansökningar om tillstånd och för klart definierade statistiska ändamål. Myndigheten har också rätt att få tillträde till anläggningar fordon m.m., och lokaler som har anknytning till verksamheten, se Järnvägslagen, 8 kap. 3 § (SFS, 2004:519).

Tillsynen syftar till att kontrollera att ett tillsynsobjekt uppfyller krav enligt lagar och föreskrifter. Tillsynsobjektet kan antingen vara en organisation, en person eller ett fysiskt objekt som en infrastruktur eller ett fordon. Ett konkret exempel på en tillsyn är att Transportstyrelsen försäkras om att infrastrukturförvaltare klarar av att driva sin verksamhet enligt gällande regler genom tillsyn av säkerhetssystemet. Om myndigheten upptäcker brister kan den förelägga en person eller ett företag eller den som äger ett fysiskt tillsynsobjekt att rätta till bristerna. Transportstyrelsen har också rätt att ålägga vite.

Något år efter att Transportstyrelsen bildades skrev en forskargrupp vid VTI och Centrum för transportstudier vid KTH en rapport om myndighetens framtida marknadstillsyn. I rapporten diskuterades hur myndigheten skulle kunna agera i framtiden vad gällde marknadstillsyn och marknadsövervakning. Forskarna skissade på en väsentlig nivåhöjning av tillsyns- och marknadsövervakningsinsatserna för den nya myndigheten jämfört med föregångaren Järnvägsstyrelsen. I rapporten föreslogs att Transportstyrelsen borde utvidga sin marknadstillsyn på järnvägsmarknaden till att inkludera tillsyn av tjänstetillhandahållande, incitamentsavtal, uttag

av banavgifter och konsumentfrågor (Nilsson et al, 2010). Författarna konstaterade att det inte är uppenbart att Järnvägslagen kan appliceras på frågor som berör kapacitetstilldelning, tjänstetillhandahållande och uttag av avgifter.

I praktiken har Transportstyrelsen gradvis utvecklat arbetet med marknadstillsyn men inte expanderat tillsynen till alla de områden som forskargruppen föreslog. För närvarande arbetar myndigheten med fem tillsynsområden inom järnvägen: kapacitetstilldelning, avgifter, tjänster, järnvägsnätsbeskrivningar och ekonomisk särredovisning. Vad gäller tillsynsområdena har myndigheten höjt ambitionsnivån att studera kapacitetstilldelning, avgiftsättning och marknaden för tjänster som efterfrågas av järnvägsföretag, utföra marknadsövervakning och utveckla förslag till förändringar av hur marknadens aktörer agerar.

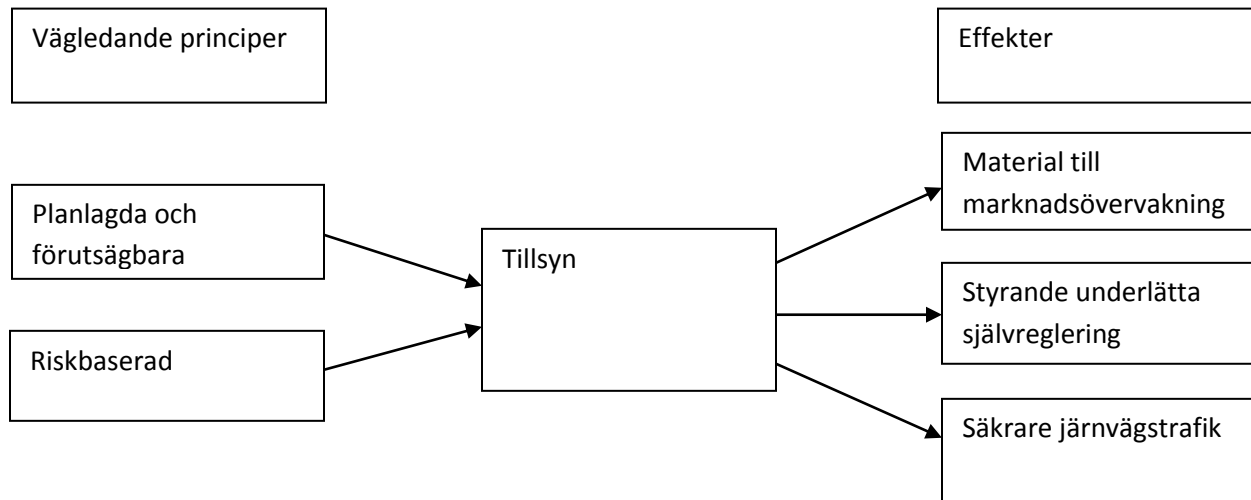
En del av tillsynsområdena hanteras av Transportstyrelsen när den beslutar i prövning av tvister. Men då är perspektivet annorlunda än i marknadstillsynen. Då handlar det om enskilda fall där myndigheten prövar om ett företag eller en infrastrukturförvaltare har agerat i enlighet med järnvägslagen och annan lagstiftning i ett enskilt fall. Tanken är att Transportstyrelsens bedömning ska ge vägledning inför framtida beslut som fattas inom järnvägssektorn.

Transportstyrelsen arbetar med riskbaserad tillsyn, d.v.s. myndigheten samlar resurserna där den anser att de får mest effekt för att hantera missförhållanden som bedöms ha en märkbar betydelse för marknadens funktionssätt (Pyddoke et al, 2012). Det leder till att myndigheten prioriterar tillsyn av infrastrukturförvaltare som har stora järnvägsnät eller tillsynsobjekt som används av många järnvägsföretag.

Transportstyrelsen har i uppdrag att granska hur medel förs och redovisas mellan olika verksamheter (ekonomisk särredovisning) för aktörer som har fått offentligt stöd. Detta eftersom det offentliga stödet kan användas till korssubventionering och påverka konkurrensen negativt (Transportstyrelsen, 2014a).

Enligt Transportstyrelsens (2012e) riktlinjer för marknadstillsyn ska tillsynerna vara förutsägbara och präglade av öppenhet och vara riskbaserade och i huvudsak planlagda. Insatser som ökar graden av självreglering ska prioriteras och marknadstillsynen ska uppnå styrande effekter snarare än detaljreglering. Ärenden initierade av extern part, exempelvis prövning av tvist och fastställande av villkor har högre prioritet än planerade marknadstillsynsaktiviteter och kan medföra att en tillsyn senareläggs.

Figur 4.3 Transportstyrelsens tillsyn enligt järnvägslagen



Tillsynen av infrastrukturförvaltarnas säkerhetstillstånd och säkerhetsstyrningssystem är riktad både mot säkerhetsarbetet inom infrastrukturförvaltarens organisation, infrastruktur och ekonomi och kontroller av att infrastrukturförvaltaren har register för hälsokontroller, fortbildning och kompetensutveckling. Om det finns sådana system anser Transportstyrelsen att infrastrukturförvaltaren har kontroll över att de anställda har rätt kompetens och hälsa att utföra säkerhetsarbeten (Transportstyrelsen, 2013c).

Transportstyrelsen har under senare år inriktat tillsynen av infrastrukturförvaltare mot tidigare identifierade brister. Dels har brister som upptäckts hos en infrastrukturförvaltare undersökts hos andra infrastrukturförvaltare, dels har myndigheten följt upp hur Trafikverket försöker lösa ett problem (kontroll av var farligt gods befinner sig under hela transporten) som inte var löst efter att problemet uppmärksammats vid flera revisioner (Transportstyrelsen, 2014a).

Under 2013 riktades tillsynen gentemot järnvägsföretag mot förnyelser av säkerhetsintyg, framför allt genom fullständiga revisioner mot några av de största järnvägsföretagen. Tillsynen mot underhållsföretag riktades mot företag som var nya på marknaden. Transportstyrelsen gjorde i samband med dessa revisioner flera företag uppmärksamma på att de hade stora brister i sina säkerhetsstyrningssystem (Transportstyrelsen, 2014a).

Även i andra tillsynsärenden under 2013 identifierade myndigheten brister i järnvägsföretagens eller infrastrukturförvaltarnas sätt att arbeta. Man uppmärksammade att många järnvägsföretag brister i att identifiera och implementera nya författningskrav, framför allt direkt riktade krav från

EU. I en riktad tillsyn mot 15 företag mot utbildningsanordnare hade 11 företag brister att åtgärda. ”Samtliga brister bestod i att företagen inte uppmärksammat att viss utbildningsverksamhet som man bedrivit var tillståndspliktig enligt det nya regelverket.” 13 tillsyner av infrastrukturförvaltare resulterade i att fem fick föreläggande om att rätta en brist (Transportstyrelsen, 2014a).

Utgångspunkten för Transportstyrelsens tillsyn enligt lagen om kollektivtrafik (SFS, 2010:1065) är att myndigheten ska utföra tillsyn av aktörernas efterlevnad av krav enligt lagen om kollektivtrafik och föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Transportstyrelsen har som tillsynsmyndighet rätt att meddela de förelägganden och förbud som krävs för lagens efterlevnad. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Enligt lagen om kollektivtrafik får tillsynsmyndighetens beslut i enskilt fall enligt lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Möjligheten att överklaga myndighetens beslut är inte unikt för kollektivtrafiklagen utan gäller även t.ex. beslut motiverade av Järnvägslagen. Till skillnad från tillsynen enligt järnvägslagen inkluderar inte Transportstyrelsens arbetsuppgifter tillståndsgivning för de företag som agerar på marknaden. Dessa tillstånd regleras i annan lagstiftning – t.ex. järnvägslagen för järnvägsföretag och annan spårbunden trafik.

För den tillsyn som Transportstyrelsen utför om lagen om kollektivtrafik debiteras en avgift enligt löpande timtaxa. Avgiften kan krävas ut av RKM, kommuner, kollektivtrafikföretag och andra aktörer på den regionala kollektivtrafikmarknaden.

Transportstyrelsens tillsyn enligt kollektivtrafiklagen inleds med att myndigheten kontrollerar att ett kollektivtrafikföretag eller regional kollektivtrafikmyndighet (RKM) innehar ett giltigt trafiktillstånd. Myndigheten undersöker också om det finns pågående ärenden mot företaget, vilka kan påverka en tillsyn. De viktigaste tillsynsområdena är de regionala trafikförsörjningsprogrammen, kommersiell kollektivtrafik, anmälningsskyldighet och uppgiftslämnande för uppföljning och utvärdering av lagens effekter.

Det kanske viktigaste tillsynsområdet för Transportstyrelsen enligt kollektivtrafiklagen är de trafikförsörjningsprogram som RKM enligt lagen är skyldiga att upprätta. Tillsynen syftar till att undersöka om ett trafikförsörjningsprogram innehåller den redovisning som lagen anger.

Enligt 2 kap. 10 § i lagen om kollektivtrafik ska ett regionalt trafikförsörjningsprogram innehålla en redovisning av: 1. Behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för

kollektivtrafikförsörjningen. 2. Alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att sköta på grundval av allmän trafikplikt. 3. Åtgärder för att skydda miljön. 4. Tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning. 5. De bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer. 6. Omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten (SFS, 2010:1065).

Vid tillsynen av allmän trafikplikt – d.v.s. den kollektivtrafik som RKM bestämmer ska utföras av myndigheten – ska Transportstyrelsen inte vidta åtgärder mot ett beslut om allmän trafikplikt. Detta eftersom den som på kommersiell grund tillhandahåller eller avser att tillhandahålla kollektivtrafik som berörs av trafikplikten får överklaga beslut om allmän trafikplikt till allmän förvaltningsdomstol.

När RKM beslutar om allmän trafikplikt behövs en viss marknadsanalys för att kunna bedöma var trafik kan bedrivas på kommersiell grund och var trafik behöver upphandlas. Den trafik som avses upphandlas bör ha sin grund i trafikförsörjningsprogrammet. Det är därför av största vikt att programmet ger ett adekvat uttryck för den kollektivtrafik i länet som finns eller avses att finnas och att denna information hålls uppdaterad.

Transportstyrelsen (2012f) har i sin information om tillsynen av kollektivtrafiklagen lyft fram några skrivningar från propositionen som innebär förtydliganden i förhållande till lagtexten. Myndigheten skriver bl.a. att ” Programmen bör vara långsiktiga och vid behov uppdateras. Det är lämpligt med en bredare översyn vid åtminstone varje mandatperiod.” Kollektivtrafiklagen saknar ett så detaljerat krav på tidsintervallen mellan trafikförsörjningsprogrammen. Enligt 8 § i kollektivtrafiklagen ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Programmet ska vid behov uppdateras (SFS, 2010:1065).

Enligt Proposition (2009/10:200) är vissa grundläggande funktioner viktiga för resenärerna och för kollektivtrafiksystemet som helhet. Därför ska kollektivtrafikföretag anmäla etablering eller avveckling av kollektivtrafik och att information om utbudet lämnas till ett gemensamt system för trafikantinformation. Dessa uppgifter behövs därför att i ett system med öppnare

marknadstillträde fordras att kollektivtrafikföretagen deltar i ett samordnat informationssystem för att resenären på ett enkelt sätt ska kunna få samlad information om alla kollektivtrafik i länet och för att kunna planera sin resa. Kollektivtrafikföretagen ska också inom rimliga gränser lämna uppgifter som möjliggör utvärdering och uppföljning av kollektivtrafikmarknaden.

Ett kollektivtrafikföretag som avser driva eller upphöra med kommersiell kollektivtrafik inom en region har därför en anmälningsskyldighet. Anmälan ska ske inom 21 dagar innan kollektivtrafiken startar eller upphör. Anmälan ska skickas elektroniskt till Samtrafiken AB. Av anmälan ska det framgå vilken eller vilka linjer anmälan avser, typ av färdmedel, hållplatser och tidtabeller (TSFS 2012:2). Transportstyrelsen får uppgifter från RKM och kan utifrån dessa se om anmälningarna sker i tid. Myndigheten stämmer även av dessa uppgifter med de uppgifter kollektivtrafikföretaget har skickat till Samtrafiken AB.

Utöver uppgifterna om trafikstart och upphörande av kollektivtrafik ska alla kollektivtrafikföretag och RKM till Transportstyrelsen lämna de uppgifter som behövs för att kunna följa och utvärdera marknaden för kollektivtrafik. Det här kravet finns därför att regeringen i flera propositioner har skrivit att det nya regelverket för kollektivtrafikmarknaden kommer att leda till förändringar. Effekter måste följas upp och utvärderas. För att underlätta uppgiftslämnandet för företagen ska myndigheterna, så långt som möjligt, använda sådana uppgifter som kollektivtrafikföretagen tar fram för eget bruk (Transportstyrelsen, 2012f).

4.3 Transportstyrelsens marknadsövervakning av järnvägsmarknaden och kollektivtrafikmarknaderna

Transportstyrelsen utför marknadsövervakning på marknader som karakteriseras av mycket olika förutsättningar. När Transportstyrelsen bildades hade de olika tillsynsmyndigheterna olika utvecklade marknadsövervakning, både vad gällde personella resurser och syn på uppdrag. Därför var myndighetens marknadsövervakning fortfarande relativt fragmenterad när myndigheten publicerade sin första större marknadsövervakningsrapport i början på 2013 (Transportstyrelsen, 2013a).

Syftet med marknadsövervakningen är att hitta eventuella missförhållanden när det gäller konkurrensen inom transportsystemet (Transportstyrelsen, 2014a). Målet är att bidra till ett konkurrenskraftigt transportsystem genom att se till att ingen marknadsaktör ges otillbörliga fördelar (Transportstyrelsen, 2012d). ”Marknadsövervakning är i motsats till marknadstillsynen

inte direkt kopplad till krav, utan handlar om att ge en samlad bild av hur en marknad, inklusive eventuella delmarknader, utvecklar sig ur ett effektivitets- och konkurrensperspektiv.” (Transportstyrelsen, 2012e). Myndigheten rapporterar varje år till regeringen om sin marknadsövervakning.

Under de senaste åren har Transportstyrelsen förändrat och utökat marknadsövervakningen av järnvägstrafiken. Tidigare bestod marknadsövervakningen huvudsakligen av att myndigheten genomförde nyckeltalsanalyser av aktörerna på järnvägsmarknaden. I t.ex. årsredovisningen för 2010 fanns inte någon redogörelse eller ekonomisk redovisning av marknadstillsyn och marknadsövervakning för järnvägssektorn (Pyddoke et al, 2012).

Transportstyrelsens ledning inledde hösten 2009 ett arbete med att analysera sitt eget arbete med analyser av marknader genom att ge ett uppdrag till VTI (Nilsson et al, 2010) att skriva en förstudie av strategiska frågor för Transportstyrelsens arbete med tillsyn av järnvägsmarknaderna. Därefter gjorde Transportstyrelsen under 2011 en kartläggning av myndighetens uppdrag och verksamheter inom marknadsområdet. Kartläggningen visade bl.a. att myndigheten inte hade tillräckliga mandat för att effektivt kunna fullgöra sitt uppdrag och på ett behov av att samordna myndighetens marknadsövervakning. Under 2011 tog myndigheten fram en riktlinje för marknadsövervakningen av järnvägsmarknaden. Enligt (Pyddoke et al, 2012) omfattade riktlinjen flera av punkterna i VTI:s minimitolkning (Nilsson et al, 2010) av Transportstyrelsens uppdrag vad gällde marknadstillsyn och marknadsövervakning. Pyddoke et al (2012) ansåg att riktlinjen var otillräckligt preciserad med avseende på vilket slags kompetens och vilken statistik som behövdes för att belysa den transportpolitiska måluppfyllelsen av reformerna av järnvägs- och kollektivtrafiklagstiftningen.

I myndighetens årsredovisning för 2012 skrev Transportstyrelsen att den tvingas konstatera att myndigheten på marknadsområdet ännu inte levt upp till uppdragsgivarens, d.v.s. regeringens, förväntningar (Transportstyrelsen, 2013b). Men redan under 2012 hade myndigheten påbörjat arbetet med att förstärka insatserna vad gällde marknadsövervakning. En riktlinje togs fram (Transportstyrelsen, 2012e) för marknadstillsyn och marknadsövervakning av järnvägsmarknaden och kollektivtrafikmarknaderna och två PM skrevs om myndighetens marknadstillsyn och marknadsövervakning enligt kollektivtrafiklagen.

I en rapport över Transportstyrelsens marknadsövervakning under 2013 (Transportstyrelsen, 2013a) listades myndighetens prioriteringar inom marknadsövervakningen inom järnvägsområdet för 2013. Myndigheten avsåg genomföra fem projekt. 1) En fördjupad analys av effekterna av den genomförda liberaliseringen av persontrafik på järnväg. 2) Analysera och följa upp Trafikverkets uttag av banavgifter och banavgifternas koppling till kapacitetstilldelningsprocessen. 3) Analysera och följa upp punktlighetsstatistik och regularitet. 4) Analysera och följa upp Trafikverkets kapacitetstilldelningsmodell. 5) Analysera och följa upp utvecklingen av ramavtalsmodeller. Vad gällde marknadsövervakningen av kollektivtrafiken utlovade myndigheten i samma rapport att under 2013 lämna en mer detaljerad redovisning av utvecklingen på kollektivtrafikmarknaden med fokus på de regionala kollektivtrafikmyndigheternas roll och bidrag till utvecklingen. Prioriterade områden i denna redovisning skulle vara tillgången till bytespunkter, hur RKM möjliggör kommersiell trafik och utvecklingen av tillgången till biljett- och bokningssystem.

Under senare delen av 2013 påbörjades arbetet med att ta fram en analysplan på 2-3 års sikt för marknadsövervakningen (Transportstyrelsen, 2014a). Analysplanen skulle innehålla marknader som bedömdes vara extra viktiga att följa. Myndigheten planerade att genomföra fördjupade studier som antingen kunde utföras internt eller externt. Analysen av transportmarknaderna skulle ske med transparent och tillförlitlig statistik och myndigheten avsåg att underrätta regeringen om eventuella åtgärder. Analysplanen skulle koordineras med Trafikanalys så att inte båda myndigheterna lade resurser på samma fråga.

4.4.1 Transportstyrelsens marknadsövervakningsrapporter om järnvägsmarknaden och kollektivtrafikmarknaderna 2011-2014

Under verksamhetsåret 2011 gav Transportstyrelsen ut sin årliga nyckeltalsanalys av järnvägsföretag, vilken var en del av myndighetens övervakning av järnvägsmarknaden. ”Syftet med nyckeltalsanalysen är att beskriva järnvägsföretagens ekonomiska förhållanden, ägarstruktur, marknadskoncentration och företagsrörlighet för att därigenom erhålla en bild av järnvägsföretagens konkurrenssituation.” (Transportstyrelsen, 2012c) Myndigheten publicerade 2011 också en årlig rapport om infrastrukturförvaltare som sammanfattade Transportstyrelsens arbete med marknadstillsyn och prövning av tvister. Denna typ av rapport (Transportstyrelsen, 2012h) betecknas som en marknadstillsynsrapport förmodligen beroende på att den enbart

sammanställde information om marknadstillsynen och tvistprövningen utan att analysera materialet.

Under 2012 skevs en rapport (Transportstyrelsen, 2012g) om tvister, kapacitetstilldelning och samhällsekonomisk effektivitet. Enligt årsredovisningen för 2012 (Transportstyrelsen, 2013b) publicerade myndigheten också rapporter om kollektivtrafikmarknaden, utbildningssamordnare inom järnvägsmarknaden och en nyckeltalsanalys för järnvägsföretag.

2013 gjordes en stor trafikslagsövergripande översikt av myndighetens marknadsövervakning (Transportstyrelsen, 2013a).

Under första halvåret 2014 har myndigheten publicerat marknadsövervakningsrapporter om marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg (Transportstyrelsen, 2014b) och marknadstillträde i regional kollektivtrafik (Transportstyrelsen, 2014c och 2014d). Den mer omfattande marknadsövervakningen beror på regeringens krav i regleringsbrevet från 2012 och framåt om att Transportstyrelsen ska utveckla sina insatser gällande marknadsövervakning, regelgivning, tillsyn och tillståndsgivning i syfte att främja en effektiv konkurrens på marknaderna inom myndighetens ansvarsområde (Transportstyrelsen 2012e).

4.4.2 Principer, teoretiska begrepp och förväntade resultat i marknadsövervakningsarbetet

Marknadsövervakningen styrs av ett antal principer. Den ska präglas av helhetssyn och enhetlighet mellan trafikslagen. Den ska i huvudsak vara planlagd men lämna utrymme för företeelser som inträffar under året, den ska kunna ligga till grund för förbättringsförslag för en god utveckling av järnvägsmarknaden, den ska ge långsiktig kunskap om transportmarknaderna utan att i onödan belasta företagen med administrativa kostnader. Slutsatser från marknadsövervakningen tas tillvara för tillstånd, tillsyn, regelutveckling och registerhållning (Transportstyrelsen, 2012e).

Marknadsövervakningen baseras på ett antal begrepp och antaganden. I rapporten Transportstyrelsens marknadsövervakning 2013 (Transportstyrelsen, 2013a) presenteras ett teoretiskt ramverk för myndighetens marknadsövervakning.

Ett första begrepp är relevant marknad, d.v.s. den geografiskt avgränsade marknad där företag konkurrerar med varor eller tjänster som av konsumenten betraktas som utbytbara. För

transportmarknaden innebär denna definition att en relevant marknad kan vara trafikslagsövergripande i de fall då transporten med olika trafikslag är substituerbar.

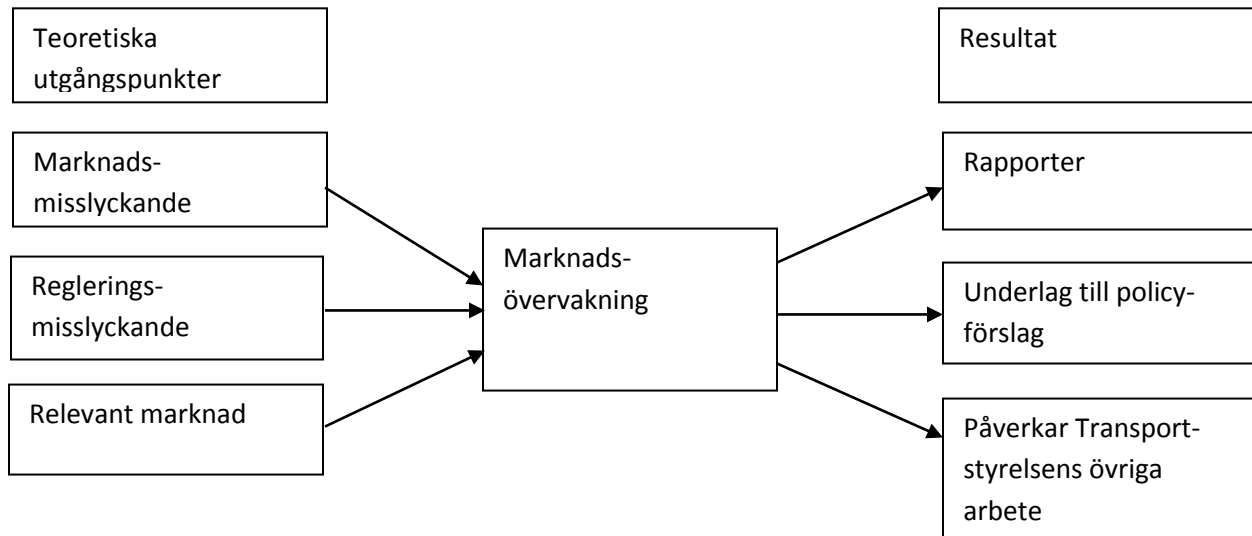
Ett andra begrepp är marknadsmisslyckanden. Ett marknadsmisslyckande innebär en situation där den fria marknaden inte leder till en optimal resursanvändning i samhället.

Marknadsmisslyckanden kan bero på att ett företag har stor marknadsmakt och kan ta ut höga priser. Inom transportområdet kan ett företags marknadsmakt bero på att det kontrollerar resurser som fordon eller infrastruktur. Ett marknadsmisslyckande kan också bero på existensen av externa effekter. Ett exempel på en extern effekt på en järnvägsmarknad är nätverkseffekten, d.v.s. att en järnvägsoperatörs utbud hänger ihop med andra operatörers utbud. Ju fler anslutningar som ett tåg har till andra tåg eller andra kollektiva transportmedel desto attraktivare blir det att resa med ett tåg. Enligt Transportstyrelsen medför förekomsten av marknadsmisslyckanden behov av statliga regleringar.

Ett tredje begrepp är regleringsmisslyckande. Precis som marknader kan misslyckas med att skapa effektivitet, förekommer det regleringsmisslyckanden. Regleringar medför direkta och indirekta kostnader för företag, konsumenter och samhället. Ineffektiva regler kan bland annat leda till minskad konkurrens, lägre produktivitet och lägre ekonomisk tillväxt. Det kan vara svårt för den reglerande myndigheten att förfoga över tillräckliga övervakningsmöjligheter och relevant information. Informationsbristen kan leda till att myndigheten saknar praktisk möjlighet att kontrollera att regelverket följs.

Figur 4.4 nedan sammanfattar diskussionen ovan om de styrande teoretiska begreppen för och de eftersträlvade resultaten med Transportstyrelsens marknadsövervakning.

Figur 4.4 Transportstyrelsens marknadsövervakning



Källor: Transportstyrelsen (2012e) och Transportstyrelsen (2013a)

Transportstyrelsens marknadsövervakning enligt kollektivtrafiklagen har en annan uppläggning än marknadsövervakningen av järnvägsområdet. Det här betyder att järnvägsföretag som bedriver persontrafik och företag som tillhandahåller tjänster till järnvägsoperatörer utsätts för två olika typer av marknadsövervakning. Marknadsövervakningen enligt kollektivtrafiklagen är mer omfattande, dels därför att den är trafikslagsövergripande, dels för att den ställer mer komplexa frågor. I tabell 4.3 på nästa sida jämförs de frågeställningar som Transportstyrelsen bedömer som viktiga och relevanta i fråga om att följa och utvärdera järnvägs- och kollektivtrafikmarknaderna. Med undantag för frågan om tillgång till fordon och biljettsystem inkluderar marknadsövervakningen enligt kollektivtrafiklagen alla de frågeställningar som ingår i studierna av järnvägsmarknaden. Fyra frågeställningar om kollektivtrafikmarknaden är unika för marknadsövervakningen av denna marknad. Finns det tillträdesproblem eller hinder? Sker det överflyttning mellan transportslag? Hur fungerar tillträdet till infrastruktur för kollektivtrafik? Vilka är effekterna av att godstrafik konkurrerar om tillträde till den delvis mycket begränsade tillgången till järnvägsinfrastruktur? En frågeställning som inte finns med i listan över frågeställningar i Transportstyrelsens marknadsövervakning men som behandlas i myndighetens utredningar är utfallet av konkurrensen mellan subventionerad och kommersiell kollektivtrafik när de kör sida vid sida.

Tabell 4.3 Transportstyrelsens marknadsövervakning av järnvägs- och kollektivtrafikmarknaden

Järnvägsmarknad	Kollektivtrafikmarknad
Hur utvecklas resandet/godstransporterna?	Hur utvecklas resandet?
Hur utvecklas utbudet? Vilka relationer/linjer tillkommer respektive upphör?	Hur utvecklas utbudet? Vilka relationer/linjer tillkommer respektive upphör?
Antal företag på marknaden?	Antal företag på marknaden?
Hur fungerar kapacitetstilldelningen för tågtrafiken?	Hur fungerar kapacitetstilldelningen för tågtrafiken?
Hur fungerar tillgång till fordon respektive biljettsystem?	
Hur ser avtalen för upphandlad trafik ut?	Hur ser avtalen för upphandlad trafik ut?
Hur utvecklas biljettpriserna?	Hur utvecklas biljettpriserna?
Hur utvecklas marknadsdominans och konkurrens på marknaden?	Hur utvecklas marknadsdominans och konkurrens på marknaden?
	Uppstår tillträdesproblem/hinder?
	I vilken mån sker överflyttning mellan transportslag?
	Hur fungerar tillträdet till infrastruktur för kollektivtrafik?
	Vilka är effekterna av att godstrafik konkurrerar om tillträde till den delvis mycket begränsade tillgången till järnvägsinfrastruktur?

Källor: Transportstyrelsen (2012a) och Transportstyrelsen (2012e)

Riktlinjerna för Transportstyrelsens marknadsövervakning togs i slutet av 2012 och har varit i kraft i snart två år. Redan under 2011 hade det tagits en riktlinje för marknadsövervakningen av järnvägsmarknaden. I tabell 4.4 och 4.5 undersöks innehållet i myndighetens rapporter i förhållande till de frågeställningar som Transportstyrelsen bedömer som viktiga och relevanta i fråga om att följa och utvärdera järnvägs- och kollektivtrafikmarknaden. I fallet med järnvägsmarknaden finns det rapporter från tiden före riktlinjen medan det för kollektivtrafikmarknaden saknas det rapporter före 2012 beroende på att Transportstyrelsen fick uppdraget att vara tillsynsmyndighet enligt kollektivtrafiklagen under 2011.

I förhållande till ambitionerna i riktlinjen för järnvägsmarknaden har myndigheten behandlat sju av tio områden (i denna beräkning har vi delat upp utvecklingen för gods- och persontransporter i två olika områden). En frågeställning har inte behandlats i rapporterna (avtalen för den upphandlade trafiken), en frågeställning har endast behandlats på principiell nivå (tillgång till biljettsystem) och ett område har enbart belysts med en observation (tillgång till fordon). Nyckeltalsanalysen (Transportstyrelsen, 2012c) innehåller en betydligt mer omfattande beskrivning av företags in- och utträde från järnvägsmarknaden än rapporten över Transportstyrelsens marknadsövervakning 2013 (Transportstyrelsen, 2013a). Studien om kapacitetstilldelning (Transportstyrelsen, 2014b) är en fokuserad studie som beskriver och problematiserar de nyinträdande järnvägsoperatörernas syn på kapacitetstilldelningen.

Tabell 4.4 Transportstyrelsens marknadsövervakning enligt järnvägslag

Järnvägsmarknad	Transportstyrelsen (2012c)	Transportstyrelsen (2013a)	Transportstyrelsen (2014b)
Hur utvecklas godstransporterna?	Saknas	x	Saknas
Hur utvecklas resandet?	Saknas	x	Saknas
Hur utvecklas utbudet? Vilka relationer/linjer tillkommer respektive upphör?	Saknas	x	Saknas
Antal företag på marknaden?	X	x	Saknas
Hur fungerar kapacitetstilldelningen för tågtrafiken?	Saknas	x	x
Hur fungerar tillgång till fordon?	Saknas	Saknas	x (för två nyinträdande företag)
Hur fungerar tillgång till biljettsystem?	Saknas	Enbart principdiskussion	Saknas
Hur ser avtalen för upphandlad trafik ut?	Saknas	Saknas	Saknas
Hur utvecklas biljettpriserna?	Saknas	x	Saknas
Hur utvecklas marknadsdominans och konkurrens på marknaden?	X	x	Saknas

Transportstyrelsens marknadsövervakning av kollektivtrafikmarknaderna har hittills behandlat väldigt få av de frågeställningar som myndigheten pekade ut i sin riktlinje för

marknadsövervakningen. I den översiktliga marknadsövervakningsrapporten behandlas fyra av elva frågeställningar med stöd av empiriskt material. En frågeställning diskuteras utifrån principiella utgångspunkter och ytterligare en frågeställning har en observation (prissättning av regional kollektivtrafik).

Tabell 4.5 Transportstyrelsens marknadsövervakning enligt kollektivtrafiklagen

Kollektivtrafikmarknad	Transportstyrelsen (2013a)	Transportstyrelsen (2014c)	Transportstyrelsen (2014d)
Hur utvecklas resandet	Saknas	Saknas	Saknas
Hur utvecklas utbudet? Vilka relationer/linjer tillkommer respektive upphör?	X	Saknas	Saknas
Antal företag på marknaden?	Saknas	Saknas	Saknas
Hur fungerar kapacitetstildelningen för tågtrafiken?	X	Saknas	Saknas
Hur ser avtalen för upphandlad trafik ut?	X	Saknas	Saknas
Hur utvecklas biljettpriserna?	Enbart data för periodkort med järnväg	Saknas	Saknas
Hur utvecklas marknadsdominans och konkurrens på marknaden?	Saknas	Saknas	Saknas
Uppstår tillträdesproblem/hinder?	Principiell diskussion	x	x
I vilken mån sker överflyttning mellan transportslag?	Saknas	Saknas	Saknas
Hur fungerar tillträdet till infrastruktur för kollektivtrafik?	X	x	x
Vilka är effekterna av att godstrafik konkurrerar om tillträde till den delvis mycket begränsade tillgången till järnvägsinfrastruktur?	Saknas	Saknas	Saknas

4.4.3 Datamaterialet i marknadsövervakningsrapporterna

I Transportstyrelsens styrande dokument för marknadsövervakningen anges att grunddata kan komma från flera olika håll: uppgifter från uppgiftslämnare (t.ex. uppgifter från företag i transportbranschen eller tidningsartiklar), enkäter, tvistprövning, marknadstillsyn, offentliga källor och omvärldsbevakning och myndighetens egna register (Transportstyrelsen, 2012e).

Utifrån grunddata görs analyser och åtgärder föreslås, därefter följer avrapportering, interna möten och eventuella samråd.

Transportstyrelsens utredningar följer inte en bestämd mall för vilka grunddata som ska användas. Av tabell 4.6 framgår varifrån rapporterna i tabell 4.4 och 4.5 hämtade sitt material. I ingen av rapporterna anges att uppgifter kommer från uppgiftslämnare. Det här betyder inte att myndigheten inte använder denna typ av information eller sin omvärldsbevakning. I fallet med DSB First Sverige AB:s ekonomiska problem var det just uppgiftslämnare och omvärldsbevakning som ledde fram till att Transportstyrelsen startade ett tillsynsärende.

Tabell 4.6 Varifrån kommer grunddata till Transportstyrelsens rapporter om marknadsövervakning?

Grunddata	Transportstyrelsen (2012c)	Transportstyrelsen (2013a)	Transportstyrelsen (2014b)	Transportstyrelsen (2014c)	Transportstyrelsen (2014d)
Uppgiftslämnare					
Enkäter och/eller intervjuer		*	x	x	x
Tvistprövning		X	x		
Marknadstillsyn					
Offentliga källor	x	x	x		x
Tidigare utredningar		x	x	x	
Omvärldsbevakning		x			
Egna register	x				
Beställd rapport			x	x	x

*enkätundersökningar användes för att undersöka andra transportmarknader än järnvägs- och kollektivtrafikmarknaderna

Utredningen om marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg baserades på tre intervjuer och en mängd rapporter om fördelning av tåglägen skrivna av forskare, utredare eller anställda vid statliga myndigheter.² Därtill citerades en artikel i en affärstidning och refererades direktiv från EU.

² Flera av de citerade rapporterna är skrivna av forskare involverade i detta forskningsprojekt.

I de två delrapporterna om den regionala kollektivtrafiken genomfördes sex intervjuer med kollektivtrafikföretag och en intervju med en branschorganisation. I delrapporten om regionala trafikförsörjningsprogram (Transportstyrelsen, 2014c) refererades det till rapporter skrivna av konsultföretag, Trafikanalys och SKL om dessa program; propositionen till kollektivtrafiklagen; ett föreläggande av Transportstyrelsen om komplettering av ett trafikförsörjningsprogram; och en EU-förordning. I delrapporten om tillträde till gemensamma funktioner (Transportstyrelsen, 2014d) finns en genomgång av hur cirka tio trafikförsörjningsprogram behandlar frågan om gemensamma funktioner, rapporter skrivna av branschsamarbeten om tillträde till gemensamma funktioner, en rapport om bytespunkter skriven i ett samarbete mellan branschföretag, SKL och Trafikverket, ett pressmeddelande från Jernhusen och propositioner och en promemoria skrivna av Regeringen.

Nyckeltalsanalysen för järnvägsföretag för år 2010 (Transportstyrelsen, 2012c) använder huvudsakligen material från bolagsregistret och uppgifter samlade hos Transportstyrelsen.

Analysen av kollektivtrafikmarknaden i marknadsövervakningsrapporten från 2013 (Transportstyrelsen, 2013a) baserades å ena sidan på en genomgång av trafikförsörjningsprogrammen och frågor om kommersiell kollektivtrafik till alla RKM och å andra sidan av insikter och material från utredningar skrivna av konsultbolag och Trafikanalys och dokumentation från branschen. Analysen av järnvägsmarknaden i samma rapport refererade material framtaget av Järnvägsgruppen vid KTH och Trafikverket, prisuppgifter och andra uppgifter om tågtrafik från järnvägsoperatörer, statistik och rapporter från Trafikanalys, analyser från Trafikverket och en forskningsrapport från VTI. Båda analyserna refererade vid flera tillfällen till svensk lagstiftning och EU:s regelverk.

4.4.4 Slutsatser och förslag i marknadsövervakningsrapporterna

I de flesta marknadsövervakningsrapporterna dras det relativt många slutsatser. I marknadsövervakningsrapporten för år 2013 (Transportstyrelsen, 2013a) finns det särskilt många slutsatser om utvecklingen och problem på de transportmarknader som myndigheten övervakar.

4.4.4.1 Nyckeltalsanalys för järnvägsföretag 2010

I nyckeltalsanalysen för år 2010 konstaterade Transportstyrelsen (2012c) att ägarstrukturen var relativt koncentrerad och att marknadskoncentrationen var hög både på gods- och persontransportmarknaden till följd av att det på respektive delmarknad fanns en dominerande

aktör som hade en hög marknadsandel. Företagsrörligheten var låg på både gods- och persontransportmarknaden då endast ett fåtal företag hade kommit in respektive lämnat dessa delmarknader under de senaste sex åren. Vidare konstaterades att lönsamheten på både gods- och persontransportmarknaden generellt sett var låg för 2010. Transportstyrelsens övergripande slutsats var att konkurrenstrycket var relativt lågt och att styrkeförhållandena mellan aktörerna var ojämnt. Nyckeltalsanalysen slog fast att det inte existerade någon effektiv konkurrens på vare sig gods- eller persontransportmarknaden och att detta kunde hämma marknads utveckling.

Rapporten resulterade i två förslag till förändringar i myndighetens arbete med marknadsövervakning av järnvägsmarknaden. Den första var att göra en djupare granskning och analys av företagsrörligheten. Den andra var att beräkna marknadskoncentrationen på flera olika sätt.

4.4.4.2 Kapacitetsfördelningsrapport från 2012

Tåglägesrapporten från 2012 (Transportstyrelsen, 2012g) var ett s.k. GD-uppdrag och hade som mål att ta fram en procedur för att kunna hantera tvister angående beslut om kapacitetstilldelning. Arbetsgruppen som arbetade med rapporten fann att Trafikverkets prioriteringskriterier och beräkningsmodell sannolikt fortsättningsvis kan lösa de flesta konflikter som uppkommer i fördelningen av tåglägen.

Inför framtiden gavs ett antal förslag utifrån antagandet att tvistprövningen i framtiden kan bli mer komplex. Gruppen ansåg att Transportstyrelsen vid en prövning av tvist angående kapacitetstilldelningen inte ska göra egna beräkningar av den samhällsekonomiska effekten utan att göra en bedömning, med hjälp av lönsamhetsanalyser, beräkningar/påståenden från klagande och Trafikverket. Transportstyrelsen föreslogs öka sin kompetens om Trafikverkets kapacitetstilldelning genom att göra en tillsyn av hur Trafikverkets beräkningsmodell fungerar i praktiken och att delta i samrådsmöten och seminarier. Arbetsgruppen fann att när myndigheten deltar i dessa möten är det viktigt att Transportstyrelsen är medveten om sin roll som tillsynsmyndighet. I tvistprövningen ska de tvister som rör marknadstillträde och beslut om tågplan (tågläge och samhällsekonomisk effektivitet) ges prioritet. I den årliga verksamhetsplaneringen ska det ges tid för tvistprövning när tvister om tilldelning inkommer under hösten. Ifall av komplexa ärenden bör Transportstyrelsen ta hjälp av externa experter.

Transportstyrelsen bör verka för att i en kapacitetskonflikt ska den lösning väljas som ger det högsta nyttobidraget.

4.4.4.3 Marknadsövervakningsrapport 2013

I marknadsövervakningsrapporten för 2013 (Transportstyrelsen, 2013a) drogs en rad långtgående slutsatser om utvecklingen på järnväg- och kollektivtrafikmarknaderna och presenterades förslag på förändringar i myndighetens arbete. De viktigaste slutsatserna om järnväg- och kollektivtrafikmarknaderna var:

1. Transportstyrelsen anser att det är osannolikt att det kommer att uppkomma en fungerande kommersiell marknad för lokal och regional kollektivtrafik eftersom denna trafik inte kan konkurrera med dagens skattefinansierade trafik.
2. De regionala kollektivtrafikmyndigheternas långa avtal med upphandlad kollektivtrafik försvårar en kommersiell marknad ytterligare.
3. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har inte tillräckligt övervägt möjligheten att en del trafik skulle kunna utföras kommersiellt.
4. De kommersiella aktörerna har inte getts rimlig tillgång till infrastrukturen i form av till exempel bytespunkter. Den kommersiella trafiken är hänvisad till områden som ligger fysiskt avskilda från bytespunkterna.
5. Även den begränsade tillgången till biljett- och bokningssystem är en försvårande faktor för de kommersiella aktörerna.
6. På järnvägsmarknaden närmar sig nyinträdande järnvägsföretag i sin prissättning det dominerande företags priser.
7. Hittills har ingen jämbördig konkurrent utmanat SJ AB på marknaden för långväga persontrafik.
8. Flertalet trafikförsörjningsprogram saknar ett resonemang och en redovisning av olika former av regional kollektivtrafik i länet.
9. Vissa trafikförsörjningsprogram redovisar övergripande hur stor andel av bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga till ett visst år. Det framgår emellertid inte när en viss bytespunkt och linje ska vara fullt tillgänglig.

10. I trafikförsörjningsprogrammen saknas det ofta tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafiken om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

11. Av EU:s kollektivtrafikförordning framgår att varje behörig myndighet en gång om året ska offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde. Transportstyrelsen konstaterar att ingen av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har offentliggjort någon samlad rapport, vilket medför att de inte uppfyller kravet i förordningen. Enligt rapporten är det nödvändigt att behöriga myndigheter i en samlad rapport offentliggör den allmänna trafikplikten. Detta för att möjliggöra uppföljning av hur marknaden förändras över tid samt för att ge kommersiella aktörer marknadsmässiga förutsättningar att bedriva kollektivtrafik.

Utifrån dessa slutsatser och andra iakttagelser i rapporten föreslog Transportstyrelsen både initiativ som myndigheten skulle ta och förslag till förändringar i myndighetens instruktion.

Transportstyrelsen planerade att under 2013 följa upp hur tillträdet till kollektivtrafikmarknaden fungerar i praktiken. Transportstyrelsen avsåg att prioritera uppföljningen av: 1) Tillgången till bytespunkter. 2) Hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna möjliggör kommersiell trafik. 3) Hur tillgången till biljett- och bokningssystem utvecklas. ”Om inte dessa områden utvecklas väl kan det bli aktuellt att föreslå regeringen att vidta ytterligare åtgärder inom dessa områden.” (Transportstyrelsen, 2013a)

Beroende på den förändrade marknadssituationen till följd av marknadsöppningarna i järnvägs- och kollektivtrafiken såg Transportstyrelsen ett behov av att göra trafikslagsövergripande marknadsanalyser för att exempelvis följa eventuella överflyttningar mellan trafikslagen. I denna fråga konstaterades att det återstod ett betydande kartläggnings- och metodarbete innan sådana analyser kan göras och i rapporten diskuteras inte detta vidare.

I rapporten gavs också förslag till förändringar av Transportstyrelsens och Trafikverkets arbetsuppgifter. Myndigheten ansåg att eftersom det saknas en tillsynsmyndighet för att kontrollera att kraven i EU:s kollektivtrafikförordning efterlevs bör Regeringen utse Transportstyrelsen som ansvarig tillsynsmyndighet för att säkerställa att kraven i EU:s kollektivtrafikförordning uppfylls.

Transportstyrelsen föreslog också att Trafikverket gavs nya arbetsuppgifter. Trafikverket borde gess i uppdrag att i samråd med berörda parter aktivt stödja RKM i arbetet med att utarbeta trafikförsörjningsprogram. Det gavs två motiv för att ge Trafikverket detta uppdrag. 1) Parterna

bör klargöra vilken trafik som behöver upphandlas och vilken trafik som kan tillhandahållas av befintliga eller tillkommande kommersiella aktörer. En viss marknadsanalys behövs för att kunna bedöma var trafik på kommersiella grunder kan komma att bedrivas och var upphandling av trafik kan vara nödvändig. 2) Parterna bör utarbeta en enhetlig standard för att säkerställa att resenärer med särskilda behov får samma möjlighet som andra resenärer att planera och genomföra sin resa. Detta eftersom det i Kollektivtrafiklagen krävs att RKM i sina trafikförsörjningsprogram ska redovisa de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer (Transportstyrelsen, 2013a).

4.4.4.4 Delrapporter om regional kollektivtrafik från 2014

Under våren 2014 publicerade Transportstyrelsen två delrapporter om regional kollektivtrafik sett ur trafikföretagens synvinkel. Dessa två delrapporter behandlas i detta avsnitt därför att båda behandlade den regionala kollektivtrafiken efter att kollektivtrafiklagen hade trätt i kraft. Den ena behandlade tillträdet till gemensamma funktioner och den andra utformning och genomförande av trafikförsörjningsprogram. Med dessa två rapporter inledde myndigheten uppföljningen av hur tillträdet till kollektivtrafikmarknaden fungerar i praktiken som hade utlovats i marknadsövervakningsrapporten för 2013.

I rapporterna upprepades en del slutsatser och policyförslag från marknadsövervakningsrapporten från 2013. Bl.a. återkom frågan om att Transportstyrelsen inte har mandat att utöva tillsyn över att varje RKM i enlighet med artikel 7:1 i EU:s kollektivtrafikförordning årligen offentliggör en samlad rapport om utförd trafik enligt allmän trafikplikt. Myndigheten meddelade att den hade för avsikt att noggrant följa utvecklingen och se om det framöver behövde vidtas några åtgärder (Transportstyrelsen, 2014c).

En annan fråga som återkom i dessa rapporter var bristen på marknadsanalys i trafikförsörjningsprogrammen när de innehöll beslut om allmän trafikplikt. I Transportstyrelsen (2014c) utfästes att Transportstyrelsen har för avsikt att genomföra en kartläggning av hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna hittills har genomfört de marknadsanalyser som enligt propositionen till kollektivtrafiklagen bör föregå, och utgöra underlag för, redogörelsen av den kommersiella trafikens möjligheter i de regionala trafikförsörjningsprogrammen.

En tredje fråga som återkom var frågan om det var lämpligt att lagvägen reglera tillträdet till gemensamma funktioner i regional kollektivtrafik gjordes bedömningen att tillsvidare prioritera

en marknadsövervakning på detta område framför överväganden om ökad reglering och tillsyn. ”Till skillnad från vissa tidigare utvärderingar är bedömningen att det är svårt att se att en reglering i nuläget kan vara en kostnadseffektiv åtgärd, ...” (Transportstyrelsen, 2014d)

Transportstyrelsen (2014c) återkom också till frågan om de långa avtalstiderna och hur de kan påverka inträden av kommersiella aktörer. I delrapporten konstaterades att i många trafikförsörjningsprogram kopplades allmän trafikplikt till redan upphandlad trafik. ”I ett antal beslut motiveras besluten i en delvis omvänd ordning. Istället för att följa den stegvisa processen trafikförsörjningsprogram, beslut om allmän trafikplikt, upphandling av allmän trafik och återrapportering, motiveras exempelvis beslut om allmän trafikplikt med en förestående upphandling eller samråd sker när beslut om upphandling i praktiken redan är fattat.”

Myndigheten menade att beslut om allmän trafikplikt borde begränsas till fyra år beroende på att ett nytt trafikförsörjningsprogram bör tas fram varje mandatperiod om fyra år. Eftersom besluten om allmän trafikplikt ska ha stöd i trafikförsörjningsprogrammen bör de eventuellt ses över minst lika ofta som programmen. Detta kan komma att begränsa möjligheterna att upphandla kollektivtrafik med långa kontraktstider, men myndigheten hävdade att skillnaden i tidsutsträckning mellan kontraktslängd och allmän trafikplikt bör regleras i upphandlingsprocessen.

Skarpa skrivningar gjordes om frånvaron av resonemang om den kommersiella trafikens roll i kollektivtrafikförsörjningen. Såväl intervjuerna med kollektivtrafikföretag, som genomgången av trafikförsörjningsprogram och beslut om allmän trafikplikt visar att planeringen av allmän trafik hittills har skett i former som ger begränsat utrymme för kommersiell trafik.

I en pregnant observation noterades att: ”Utifrån beslutet om en ny kollektivtrafiklag finns det inte något enkelt utvärderingsfacit i form av hur mycket kommersiell trafik som har och ska etableras. Reformen innebär att statsmakterna fullt medvetet har överlåtit åt de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att avgöra hur mycket kommersiell trafik de anser behövs/kan finnas för att målen för regionens kollektivtrafik ska uppnås.” (Transportstyrelsen, 2014c)

Transportstyrelsens gjorde den övergripande bedömningen att RKM inte lever upp till lagens intentioner och att det finns stort utrymme för förbättring i RKM:s arbete med att implementera de krav och rutiner som följer av kollektivtrafikreformen. Transportstyrelsen inriktade sig speciellt på tillträdet för kommersiella aktörer. Rapporten (Transportstyrelsen, 2014c)

förutskickade att om myndigheterna inte blir bättre i att utforma trafikförsörjningsprogram riskerar det att leda till att själva processen blir ett marknadshinder. En fortsatt utveckling i nuvarande riktning, med marginella kommersiella bidrag till den samlade kollektivtrafiken, kan föranleda en analys av lagens utformning och behov av författningsändringar.

Transportstyrelsen (2014c) slog fast att den framöver ska uppmärksamma frågan om konkurrens mellan kommersiell och samhällsköpt länsgränsöverskridande trafik. Denna fråga hade också uppmärksamrats av regeringen inför kollektivtrafikreformen.

I två frågor om gemensamma funktioner fann Transportstyrelsen (2014d) att lösningarna fungerade bra eller tillfredsställande. Den ena var frågan om prissättningen för tillgång till terminaler och bytespunkter för vilken Transportstyrelsen (2014d) fann att den var rimlig och stämde väl överens med den specialreglering som fanns inom järnvägsområdet när det gällde terminaler och depåer som inte ägdes av Trafikverket. Den andra var den övergripande lösningen för informationssystem som ansågs fungera bra.

I Transportstyrelsen (2014d) framhölls att myndighetens syn på vad konkurrensneutralt och icke-diskriminerande tillträde och prissättning av gemensamma funktioner på kollektivtrafikmarknaden ska tydliggöras.

4.4.4.4 Rapporten om konkurrens på spåret från 2014

I rapporten om marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg (Transportstyrelsen, 2014b) studerades fördelningen av tåglägen i kapacitetstilldelningen i samband med att marknaden sträckan Stockholm till Göteborg gick från två operatörer (SJ AB och Skandinaviska Jernbanor AB) till fyra operatörer, de två tidigare nämnda operatörerna och MTR och Citytåg.³

I rapporten konstaterades att tilldelningsprocessen behöver förbättras. Det fanns flera skäl till att förbättra tilldelningen. De utmanande operatörerna⁴ menade att den existerande operatören alltid har en stor fördel då den kan anpassa sina önskemål till övrig trafik. Nya operatörer kommer vara i underläge så länge som tilldelningsprocessen hanteras manuellt och där existerande trafik inte ändras utan det är tillkommande ansökningar som måste passas in. Trots datorstöd görs fördelningen av tåglägen fortfarande manuellt. Transportstyrelsen påpekade att införandet av

³ Ägarna av Citytåg sålde bolaget efter att ha fått tåglägen på sträckan Stockholm-Göteborg till Skandinaviska Jernbanor AB.

⁴ Två av tre nyinträdande operatörer svarade på Transportstyrelsens frågor.

datorstöd för kapacitetstilldelningen bör utredas. Ramavtal ansågs både ge för- och nackdelar för kapacitetstilldelningen. Snabbtågsoperatörer behöver inte ramavtal för att garantera sig tåglägen eftersom snabbtåg har höga samhällsekonomiska värden i en eventuell tvistlösning under arbetet med att ta fram tågplan. Men ramavtal som löper över flera år kan spara resurser genom att både Trafikverket och operatörerna kan spara tid på att undvika en tidskrävande årlig kapacitetstilldelningsprocess (Transportstyrelsen, 2014b).

En fråga som potentiellt sett skulle kunna leda till ett konkurrensärende enligt Konkurrenslagen är den ”frivilliga samordning” som Trafikverket uppmanar konkurrerande operatörer att genomföra om verket inte lyckas hantera motstridiga krav på tåglägen. I denna fråga menar författarna av rapporten att det är tveksamt om förfarandet är att betrakta som otillåten kartellbildning om man gör en helhetsbedömning. Två viktiga argument för detta var att ingen operatör utestängdes från de samtal som fördes och ingen direkt marknadsuppdelning verkade ha skett och därför har inte konkurrensen påverkats på ett märkbart sätt.

Transportstyrelsen avser att fortsätta bevaka denna företeelse eftersom den här typen av samordning kan komma att påverka nya aktörers förmåga att etablera sig på marknaden i förhållande till etablerade och om det blir en tydligare uppdelning av t.ex. avgångsdagar, med mindre priskonkurrens som konsekvens (Transportstyrelsen, 2014b).

4.4.5 Datamaterial, slutsatser och strategiska beslut

Transportstyrelsens marknadsövervakningsrapporter är inte utförda på ett enhetligt sätt och följer inte det begreppsmässiga ramverk som finns i den stora marknadsövervakningsrapporten från 2013 (Transportstyrelsen, 2013a). Marknadsövervakningen följer inte heller de förslag som VTI föreslog i utredningen från 2010.

Transportstyrelsen baserar sina slutsatser och förslag på förändringar av myndighetens arbetsuppgifter och andra beslut på fragmenterade egna empiriska studier, litteraturgenomgångar och relevant svensk och internationell lagstiftning.

Nedan görs en analys av hur myndigheten kommer fram till förändringar i sitt arbetssätt eller krav till regeringen om förändringar i myndighetens arbetsuppgifter.

1. I rapporten om nyckeltal (Transportstyrelsen, 2012c) lanseras två förslag till förändringar i myndighetens arbetssätt. 1) göra en djupare granskning och analys av företagsrörligheten. 2)

beräkna marknadskoncentrationen på flera olika sätt. Båda förslagen var ett resultat av den empiriska analys som gjordes i rapporten.

2. I marknadsövervakningsrapporten (2013a) lanserades förslag om att regeringen borde utöka både Transportstyrelsens och Trafikverkets arbetsuppgifter. Transportstyrelsen önskade bli tillsynsmyndighet för att kontrollera efterlevnaden av EU:s kollektivtrafikförordning.

Trafikverket borde få i uppdrag att aktivt stödja RKM i arbetet med att utarbeta trafikförsörjningsprogram. Båda dessa slutsatser drogs efter att myndigheten noterat brister i trafikförsörjningsprogrammen ställda i förhållande till propositionen om kollektivtrafiklag, Kollektivtrafiklagen eller EU:s kollektivtrafikförordning.

I Transportstyrelsen (2013a) presenterades också förslag till förändringar av myndighetens framtida marknadsövervakning. Det handlade om tillgången till bytespunkter, hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna möjliggör kommersiell trafik och hur tillgången till biljett- och bokningssystem utvecklas. Dessa förslag utvecklades dels från den egna genomlysningen av trafikförsörjningsprogrammen, dels från slutsatser gjorda av Trafikanalys. Myndigheten förutskickade också att om inte dessa områden utvecklas väl kan det bli aktuellt att föreslå regeringen att vidta åtgärder (Transportstyrelsen, 2013a).

Slutligen såg Transportstyrelsen ett behov av att göra trafikslagsövergripande marknadsanalyser för att exempelvis följa eventuella överflyttningar mellan trafikslagen. Denna nya arbetsuppgift verkade vara föranledd av att marknadssituationen hade förändrats.

3. I delrapporterna om regional kollektivtrafik återkom ett policyförslag från marknadsövervakningsrapporten från 2013 utan att något nytt material tillfördes. Det gällde att Transportstyrelsen inte har mandat att utöva tillsyn i enlighet med artikel 7:1 i EU:s kollektivtrafikförordning. I frågan om bristen på marknadsanalys i trafikförsörjningsprogrammen när de innehöll beslut om allmän trafikplikt hade nytt empiriskt material tillkommit. Kravet på att Trafikverket borde få i uppgift att hjälpa RKM med trafikförsörjningsprogram i denna fråga återkom inte och diskuterades överhuvudtaget inte. Istället skrev myndigheten att den avsåg kartlägga hur RKM hittills har genomfört de marknadsanalyser som proposition 2009/10:200 bör utgöra underlag för redogörelsen av den kommersiella trafikens möjligheter (Transportstyrelsen, 2014b). Efter en fördjupad analys om tillträde till gemensamma funktioner fann

Transportstyrelsen att det för tillfället var bättre att utföra marknadsövervakning istället för att reglera tillträdet lagvägen (Transportstyrelsen, 2014d).

Transportstyrelsen (2014c) återkom också till frågan om de långa avtalstiderna och hur de kan påverka inträden av kommersiella aktörer. Med hänvisning till nya argument gjordes starkare skrivningar, främst kravet på en begränsning av allmän trafikplikt till fyra år, än i marknadsövervakningsrapporten från året före. Utifrån den fördjupade analysen av trafikförsörjningsprogram skrev Transportstyrelsen att RKM inte lever upp till lagens intentioner och att det finns stort utrymme för förbättring i RKM:s arbete med att implementera de krav och rutiner som följer av kollektivtrafikreformen. Transportstyrelsen(2014c) skrev att själva processen att ta fram trafikförsörjningsprogram kan bli ett marknadshinder. Om det inte inträffar förändringar i för konkurrensen positiv riktning kan det föranleda en analys av lagens utformning och behov av författningsändringar.

I rapporten om fördelningen av tåglägen på en konkurrensmarknad för järnvägen (Transportstyrelsen, 2014b) kom det fram två synpunkter på tilldelningsprocessen eller av Transportstyrelsens arbete. Den första var förslaget att öka datorstödet i arbetet med ny tågplan som direkt sprang ur de nya operatörernas påpekande att en manuellt framtagen tågplan begränsar konkurrensen. Den andra var frågan om ”frivillig samordning” där Transportstyrelsen undvek att ta ett omedelbart initiativ. Myndigheten menade att de positiva effekterna av samordningen uppvägde de negativa effekterna och att ingen direkt marknadsuppdelning verkade ha skett varför konkurrensen inte hade påverkats på ett märkbart sätt.

Slutsatsen av genomgången ovan är att de flesta beslut som Transportstyrelsen drar i sina marknadsövervakningsrapporter är förankrade i ett empiriskt material. Det viktigaste undantaget från denna regel är Transportstyrelsens önskan att bli tillsynsmyndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning. Kritiskt kan konstateras att enkät- och intervjumaterialet ofta är mycket begränsat och snarast ger illustrationer till tankegångar i rapporterna och att Transportstyrelsen förlitar sig på slutsatser från andra utredningar och rapporter utan en kritisk genomlysning av dessa arbeten.

4.6 Transportstyrelsen och Trafikverkets arbete med att införa auktioner i kapacitetstilldelningen⁵

Transportstyrelsen har följt och kommenterat Trafikverkets regler för prioriteringskriterier ända sedan Trafikverket planerade att introducera auktioner i tvistlösningsfasen i tilldelningen av tåglägen i tågplan 2011. Enligt 6 kap. 3 § Järnvägslagen (2004:519) ska ansökningar om infrastrukturkapacitet som inte kan samordnas tilldelas av infrastrukturförvaltaren med hjälp av avgifter (t.ex. ett auktionsförfarande) eller i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen (Transportstyrelsen, 2012g) Principerna för kapacitetstilldelning ska enligt järnvägsförordningen (2004:526) framgå av infrastrukturförvaltarens järnvägsnätsbeskrivning (JNB) som publiceras i december varje år. Infrastrukturförvaltaren ska utgå från de sökandes behov vid kapacitetstilldelningen.

Banverket/Trafikverket fördelar i stort sett alla tåglägen i kapacitetstilldelningen med hjälp av administrativa rutiner och ett samrådsförfarande. De flesta år tvingas Trafikverket till tvistlösning i färre än fem ärenden. I tvistlösningen använder verket sin prioriteringsmodell för att bestämma vilket tåg som får tågläget och vilket tåg som antingen inte får ett tågläge eller ett annat sämre tågläge.

Banverket/Trafikverket bedrev under perioden januari 2009 till mars 2010 ett projekt inom vilket det utvecklades olika modeller för att auktionera tåglägen i fördelningen av tåglägen i tågplan 2011. Denna tågplan var den första tågplanen efter marknadsöppningen för persontrafik på järnväg. Projektet bedrevs med en extern projektledare från WSP och med forskare från VTI. Tre varianter på auktioner togs fram vilka var tänkta att kunna användas av Banverket. Alla tre förslagen förkastades av Banverket. Ett förslag som förkastades byggde på auktioner för tåglägen och avgångar utmed en sträcka. Denna variant ansåg inte fungera därför att den hamnade i strid med det nya sättet att göra tågplaner som hade introducerats under 2009. Enligt det nya sättet att göra tågplaner fr.o.m. 2009 planerades i många fall delar av järnvägsnätet samtidigt. Därför var det inte längre möjligt att bryta ut en sträcka och genomföra auktioner för denna. Det andra förslaget som förkastades byggde på idén att genomföra auktioner där det fanns kapacitetsbrist. Detta förslag föll på att det inte fanns tillräckligt med tid att genomföra auktionen på endast några veckor innan tågplanen fastställdes. Det tredje förslaget som förkastades utgick från att man kunde börja med auktioner väldigt tidigt i processen långt innan det första förslaget till tågplan

⁵ Detta avsnitt bygger till stor del på en intervju med Göran Styhr, Trafikverket, 28 september 2011

var färdigt. Det här upplägget ansågs inte fungera framför allt beroende på att även om det fanns risk för kapacitetsbrist på en sträcka gick det inte att tidigt i processen att veta hur tågföringen skulle komma att bli på linjen när tågplanerna lagt in alla önskemål om tåg.

Trots problemen med att använda auktioner planerade Trafikverket att använda sådana för att bryta tvister i arbetet med tågplan 2011. Det första förslaget till auktionsmodell presenterades av auktionsprojektet i augusti och diskuterades med ett antal järnvägsföretag den 9 september 2009. Detta förslag skrevs sedan in i samrådsversionen av järnvägsnätsbeskrivningen för 2011. Den föreslagna auktionen skulle: 1) Ligga sist i tilldelningsprocessen och användas som alternativ till att Banverket ensidigt tillämpar prioriteringskriterier. 2) Handla om tåglägen för likvärdig trafik.

I samrådsremisserna framkom viss kritik mot förslaget men inte av den karaktären att modellen inte skulle kunna gå att genomföra. När förslaget skulle förankras med nyckelpersoner inom Banverkets projekt om prioriteringskriterier upptäcktes att förslaget hamnade i konflikt med de nyframtagna ”prioriteringskriterierna” bland annat eftersom auktionsmodellen utgick från att en kund skulle bli utan tågläge. Förslaget omarbetades därför till att omfatta ett lösningsförslag med förslag på tidtabeller för en, två eller flera operatörer. Denna modell mötte kritik då den presenterades för järnvägsföretag på det nyinrättade Kapacitetsrådets första möte i oktober 2009. Kritiken bestod i huvudsak av att förslaget hade ändrats sedan samrådet och att risken att bli inblandad i en auktion verkade öka.

Trots dessa synpunkter låg planerna om auktioner kvar i Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011, som publicerades i december 2009. Där meddelades att i de fall prioriteringskriterierna inte kan lösa en konflikt med överbelastad bana kommer ett auktionsförfarande fälla avgörandet. Anledningen till att ett auktionsförfarande skulle vara ett komplement till den tidigare administrativa modellen var att den senare inte kan hantera konflikter mellan två identiska tåglägesansökningar från två olika järnvägsföretag. Den 25 februari 2010 beslutade Trafikverket om ett avvikelsemeddelande där det framgick att auktionsförfarandet utgick som en förutsättning. Trafikverket gjorde vid denna tidpunkt bedömningen att de justerade prioriteringskriterierna kunde lösa konflikter vid överbelastad bana. Samma förklaring om tillbakadragandet av auktionsmodellen gavs senare vid ett möte mellan Transportstyrelsen och Trafikverket den 17 maj 2010. Transportstyrelsen noterade att något samrådsförfarande inte hade ägt rum angående detta avvikelsemeddelande. Kravet på samråd innan upprättande och innan uppdatering av

järnvägsnätsbeskrivningen i enlighet med 6 kap. 5 § i Järnvägslagen och tidigare tillämpning hade därmed inte uppfyllts i det här fallet. Trafikverket meddelade vid ett möte med Transportstyrelsen den 18 augusti 2010 att något samråd inte hade ägt rum men att Trafikverket hade haft ett kapacitetstilldelningsråd med branschen, där inställningen var att auktionsförfarandet inte behövdes (Transportstyrelsen, 2010a).⁶

Transportstyrelsen hade i sitt beslut om JNB för 2011 (Transportstyrelsen, 2010a) flera synpunkter på Trafikverkets agerande förutom de principiella invändningarna ovan. Myndigheten påpekade att ”Syftet med järnvägsnätsbeskrivningen är att ge transparenta och rättvisa förutsättningar för järnvägsföretag och sökande att fatta rationella beslut. En av grundpelarna för detta är kapacitetstilldelningsmodellen. Att en och en halv månad innan sista ansökningsdag ändra förutsättningarna om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet anser Transportstyrelsen inte överensstämmer med kraven i järnvägsförfattningen.” Transportstyrelsen ansåg att med beaktande av regeringens förslag i ”Konkurrens på spåret” och att vi står inför en marknadsöppning då nya aktörer kommer att testa nya trafikupplägg är det olämpligt att ta bort det enda ekonomiska styrmedel som fanns. (Transportstyrelsen, 2010a)

I Transportstyrelsen (2012g) refererades till myndighetens beslut om JNB. Arbetsgruppen bakom rapporten konstaterade att Transportstyrelsen (2010a) fann att konflikter sannolikt kommer att kunna lösas av prioriteringsmodellen, men att Trafikverket inte kan vara säker på att det uppnår den samhällsekonomiskt mest effektiva tågplanen. Transportstyrelsen menar att det beror på att i första hand företagen har informationen att korrekt bedöma kostnader och nytta med varje tågläge. Vidare ansåg Transportstyrelsen att förfarandet som ger företagen rätt att själva ange sin prioriteringsklass ger företagen incitament till att värdera det egna tågläget högre än det egentliga värdet. Det framhölls också i beslutet (Transportstyrelsen, 2010a) att Trafikverkets prioriteringsmodell var förenad med för många osäkerhetsmoment, t.ex. omloppsassociationer, tåglägesgränser, nya typer av upplägg och tåglägen som inte kan placeras i förutbestämd kategori eller klass. Avslutningsvis menade arbetsgruppen att Transportstyrelsen i beslutet om JNB 2011 ansåg att Trafikverkets modell inte till fullo ger det mest samhällsekonomiskt effektiva

⁶ Enligt Hultén (2011) var tågoperatörerna 2011 fortfarande överlag negativt inställda till att använda auktioner för att fördela tåglägen

utnyttjandet av infrastrukturen. Ju fler oklarheter som finns, desto mer överhängande är risken att Transportstyrelsen måste hantera de konflikter som uppstår.

Efter det att Trafikverket beslöt att vänta med införandet av auktioner 2010 har verket fortsatt utreda möjligheten att använda auktioner i kapacitetstilldelningen. Transportstyrelsen (2012g) skrev att det har annonserats av Trafikverket att verkets modell fortfarande är under utveckling att man planerar att införa ett auktionsförfarande. Trafikverket föreslog²⁰¹² i rapporten ”Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta” att verket anser att en metod som auktioner, som tar hänsyn till de sökande operatörernas betalningsvilja, kan vara ett effektivt sätt att hantera intressekonflikter (Trafikverket, 2012). Den väsentliga skillnaden från tidigare förslag är att auktionerna ska användas i ett tidigt skede i processen. Trafikverket (2012) anser att fler intressekonflikter kan lösas i början av processen och att ett tidigarelagt auktionsförfarande kan användas för att avgöra vilka sökande som får vara kvar i processen. Om en konflikt inte kommer kunna lösas genom samråd eller med extra avgifter (auktion) avser Trafikverket att även i fortsättningen använda prioriteringskriterier. Detta förutsätter ett beslut om överbelastning.⁷

Trots diskussionerna om användandet av auktioner har Trafikverket fortsatt att tilldela kapacitet till tågplan 2013, 2014 och 2015 genom samordning av tåglägesansökningarna och användande av prioriteringskriterier. Om en konflikt kvarstod använde Trafikverket de prioriteringskriterier som fanns angivna i JNB. Till dessa prioriteringskriterier används en beräkningsmodell som ska visa vilken lösning som är den mest samhällsekonomiskt effektiva. Transportstyrelsen har tidigare i samband med tillsyn ansett att Trafikverkets modell är ett relativt osäkert instrument som inte alltid ger ett för de sökande förutsägbart resultat eller att Trafikverket säkert kan veta om deras modell leder till det mest samhällsekonomiskt effektiva utnyttjandet av infrastrukturen.

Transportstyrelsen (2012g) framhöll att myndigheten är aktiv i diskussionerna kring användandet av auktioner. Inför framtiden bör aktuella resurser och kompetenser på väg- och järnvägsavdelningen kompletteras med extern expertkompetens om en tvist berör hela Trafikverkets prioriteringsmodell.

⁷ Trafikverket (2012), ”Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta”, Delredovisning II-remissversion, s. 56 ff.

4.7 Tvistlösning, prövning av tvister och fastställelse av villkor⁸

Ifall av att ett järnvägsföretag eller en verksamhetsutövare som organiserar järnvägstrafik inte är nöjd med den kapacitet som Trafikverket föreslagit under tilldelningsprocessen av tåglägen finns möjlighet till tvistlösning. Detta är ett förfarande som sker mellan Trafikverket och i en del fall andra infrastrukturförvaltare och den som har begärt tvistlösning. (Transportstyrelsen, 2009)

Efter de senaste tio åren med gradvis ökande avreglering går få tvister om att få tillgång till vissa tåglägen fram till en formell tvistlösning. Samtidigt finns det kapacitetsbrist i stora delar av järnvägsnätet i södra delarna av Sverige. I Trafikverket (2011) står följande: ”Överbelastningarna görs på grundval av de ansökta tåglägena inte på grundval av alla önskemål om att få köra viss trafik. Det innebär att fler sträckor egentligen är överbelastade.”

Veckorna innan tågplanen fastställs genomförs en tvistlösningsprocess som pågår en dryg vecka. Tvistlösningen hanteras av ett tvistlösningsråd som består av personal från Trafikverket (chefen för tilldelning, processamordnare, och gruppcheferna för tågplanerna och för banarbetsplanerna) samt berörda järnvägsföretag. I detta råd diskuteras först om det verkligen är en tvist. Underlaget är det dokument som järnvägsföretaget har skickat in för att förklara vad det vill. Bl.a. kontrolleras formalia som att ansökan är inskickad i tid. Om det bedöms vara en tvist blir banan överbelastningsförklarad och en kapacitetsutredning påbörjas. Därtill tar Trafikverket beslut utifrån samhällsekonomiska kriterier om hur tågläget ska se ut för den kommande tågplanen. Kapacitetsutredningen tar ett år att göra och måste göras när en bana är förklarad överbelastad.⁹

Under perioden 2010-2014 gick maximalt fyra tvister till tvistlösning och tilldelningen av tåglägen gjordes utifrån prioriteringskriterier och banan förklaras överbelastad. Därtill behandlades ytterligare cirka fem ärenden för vilka man brukar finna lösningar under tvistlösningen. Under senare år har flera företag efter tilldelningen av tåglägen inkommit med krav på antingen ändringar i villkoren för det tilldelade tågläget eller begäran om tilldelning av tåglägen för hela året enligt principen för fördelning av ad hoc tåglägen. I flera fall har dessa krav resulterat i att järnvägsföretagen gått vidare till tillsynsmyndigheten för tvistprövning.

⁸ Detta avsnitt är delvis baserat på Hultén (2011).

⁹ Intervju Peter Enberg, Trafikverket, 17 oktober 2011

Utöver tvistprövningsärendena tar Transportstyrelsen egna initiativ för att kontrollera att Järnvägslagen följs av infrastrukturförvaltare. I de ärenden som avser tillsyn av hur infrastrukturförvaltare utformar sina järnvägsnätsbeskrivningar hänvisar myndigheten till 8 kap. 1 § i Järnvägslagen som säger att: ”Tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.” I andra ärenden om järnvägsnätsbeskrivningar hänvisas till kapitel 6 i Järnvägslagen om skyldigheter för infrastrukturförvaltaren.

De ärenden som Järnvägsstyrelsen senare Transportstyrelsen själva initierade handlar främst om innehållet i infrastrukturförvaltarnas järnvägsnätsbeskrivningar. Utöver Trafikverket finns det flera andra organisationer som ska upprätta järnvägsnätsbeskrivningar. Under 2007 fick Banverket, Öresundsbrokonsortiet, Arlandabanan, Inlandsbanan, Göteborgs Hamn AB förelägganden om de järnvägsnätsbeskrivningar de hade gjort (Järnvägsstyrelsen 2007b, 2007e, 2007f, 2007g och 2007h).

Under 2008 gavs förelägganden till Banverket om tilldelning av kapacitet på terminaler och A-train om avgiftsuttag av järnvägsföretag (Järnvägsstyrelsen, 2008c och 2008d). Under 2010 gjorde Transportstyrelsen en bedömning av Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning för 2011 (Transportstyrelsen, 2010a). Transportstyrelsen (TSJ 2012-1611) begärde den 8 oktober 2012 en redogörelse från Trafikverket varför tilldelningen vid driftsplatser inte var fullt ut hanterad innan verket hade fattat beslut om tågplan i september. Trafikverket svarade att tilldelningen inte hade hunnit göras beroende på tidsbrist. Frågan var principiellt viktig eftersom kapacitet på driftsplatser och terminaler är av stor betydelse för sökande med behov av järnvägsanknutna tjänster i anslutning till driftsplatsen och för att de effektivt ska kunna planera sina trafikupplägg på linjen. Transportstyrelsen avslutade ärendet eftersom tilldelningen enligt tågplan blev klar innan trafikstart. Transportstyrelsen vidtog ingen ytterligare åtgärd. Under hösten 2012 begärde Transportstyrelsen (TSJ 2012 1854) att Trafikverket skulle lämna en redogörelse för hur verket säkerställer att planerade banarbeten hanteras inom ramen för kapacitetstilldelningsprocessen och att tillkommande behov av banarbeten planeras in på reservkapacitet. Trafikverket inkom med en sammanställning över de åtgärder som verket genomförde och planerade att genomföra med koppling till banarbetsplanering och kapacitetstilldelning. Transportstyrelsen fann att Trafikverket är medvetet om problematiken och arbetade aktivt på att hantera dessa frågor. Transportstyrelsen avslutade därför ärendet. Under sommaren 2012 uppdaterade Trafikverket

JNB för 2012 med en tidigareläggning av starten för ERMTS på Ådalsbanan. På Trafikverkets hemsida saknades det samrådsdokumentation för detta beslut. Transportstyrelsen begärde därför en redogörelse från verket och en beskrivning av samrådet och hur tilldelade tåglägen hade berörts. Trafikverket svarade att man inte hunnit med ett samråd och att inga tåglägen hade förändrats. Transportstyrelsen beslutade att ändringen av JNB 2012 kunde, trots tidigareläggningen av ERMTS, genomföras enligt gällande tågplan eftersom tilldelade tåglägen inte påverkades. Myndigheten påpekade att ändringen av JNB 2012 skulle ha föregåtts av ett samråd.

4.7.1 Prövning av tvist

Ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare eller den som har auktorisation att organisera järnvägstrafik får till Transportstyrelsen hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut (t.ex. om kapacitetstilldelning) enligt Järnvägslagen står i överenskommelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (SFS 2004:519). Denna regel grundas på artikel 30 i direktiv 2001/14/EG enligt vilken en sökande ska kunna överklaga ett beslut av en infrastrukturförvaltare avseende tilldelning av tågkapacitet till regleringsorganet (TSJ 2012-789). Transportstyrelsen ska meddela beslut i prövning av tvist inom två månader från det att all relevant information i tvisten lämnats in. (Transportstyrelsen, 2009)

Prövning av tvist är ett annat förfarande än tvistlösning. Tvistlösning är en del i kapacitetstilldelningsförfarandet som används när det uppstår en kapacitetskonflikt och parterna försöker lösa konflikten. Prövning av tvist är ett förfarande som används först när infrastrukturförvaltaren har fattat beslut enligt Järnvägslagen och någon part begär att Transportstyrelsen ska pröva frågan.

Transportstyrelsens principiella ståndpunkt ifråga om kapacitetstilldelningsprocessen är att den ska kunna hantera olika marknadssegment och olika typer av trafikuppläggs divergerande behov. Detta medför ett kompromissande mellan persontrafikens långsiktiga planeringshorisont och delar av godstrafikens och chartertrafikens mer kortsiktiga horisont. I Transportstyrelsen (2013a) noterade myndigheten att den hade observerat olika typer av brister i Trafikverkets kapacitetstilldelning i arbetet med att ta fram en ny tågplan. Bristerna bestod i hantering av banarbeten, hanteringen av oförenliga kapacitetsbehov och hur järnvägsföretags rättigheter enligt lagkrav samt ad-hoc-ansökningar tillgodosetts.

Under perioden 2004 till och med juni 2014 fattade Järnvägsstyrelsen och dess efterföljare Transportstyrelsen 22 beslut i tvistprövningsärenden. Totalt kom det in 21 klagomål från järnvägsföretag och ett ärende från ett järnvägsunderhållsföretag. I fem av 22 ärenden använde sig den klagande parten av ett juridiskt ombud. Vid fyra tillfällen begärde dominerande järnvägsföretag (inklusive Euro Maint som är verksamt på underhållsmarknaden) prövning av tvist. Flest ärenden (tio av 22) lämnades in av järnvägsföretag som varit verksamma på marknaden i flera år men som inte har en dominerande position på marknaden. Längre fram i rapporten redovisas ett mer utförligt material om vilka som klagar och hur de klagar på infrastrukturförvaltares beslut.

Tabell 4.7 Järnvägsstyrelsens och Transportstyrelsens beslut i järnvägsärenden 2004-2014

År	Antal beslutade ärenden
2004	1
2005	2
2006	0
2007	3
2008	2
2009	1
2010	3
2011	1
2012	4
2013	5
2014 första halvåret	0

Nedan beskrivs de ärenden som handlagts av Transportstyrelsen/Järnvägsstyrelsen perioden 2004-2013.

1. Svenska Tågkompaniet AB (TKAB) vände sig 2004 till Järnvägsstyrelsen med begäran om fastställande av villkor i avtal som ska gälla mellan bolaget och Banverket (BV) för trafikering av statens spåranläggningar. Järnvägsstyrelsen gav Tågkompaniet rätt (Järnvägsstyrelsen, 2004).
2. Green Cargo klagade 2005 på avgifter i några hamnar. Vänerhamn AB och Sundsvalls hamn AB fick ta ut en särskild avgift för användande av järnvägsspår för att få full kostnadstäckning. Mälarhamnar AB hade inte följt principen om likabehandling i samband med sin avgiftsättning

och avgiften för användande av järnvägsspår fick därför inte överstiga marginalkostnadsberäknad avgift (Järnvägsstyrelsen, 2005).

3. Citypendeln Sverige AB begärde 2005 att Järnvägsstyrelsen skulle pröva om Banverkets beslut om periodvisa avsteg från tidtabellerna under några helger sommaren 2005 stred mot gällande lagstiftning och Banverkets egna JNB. Citypendeln ifrågasatte Banverkets beslut att enbart ställa in pendeltåg under ombyggnaden av Tegelbacken. Banverket menade att det var fördelaktigare att enbart ställa in pendeltågen än att ställa in alla tåg till Göteborg, Malmö och Eskilstuna vilket hade gett samma effekt. Verket eftersträvade att uppfylla tågplanens mångfald av olika trafikuppgifter framför frekvens av avgångar. Järnvägsstyrelsen gjorde bedömningen att Citypendelns inte hade anfört tillräckligt för att visa att andra avsteg från tidtabellen än de som Banverket hade beslutat skulle innebära ett mer effektivt användande av statens spåranläggningar eller på ett bättre sätt uppfyllde kraven på konkurrensneutralitet och icke diskriminering. Därför fann Järnvägsstyrelsen att det inte fanns tillräckliga skäl för att anse att Banverkets beslut stred mot gällande lagstiftning.

4. År 2007 överklagade den norske tågoperatören Ofotbanen AS (OBAS) att den inte fått de tåglägen den efterfrågade av Banverket till Järnvägsstyrelsen. OBAS ville köra persontåg från Stockholm till Oslo men fick i tågplanen några av de sökta avgångarna ha Södertälje som avgångsstation. Järnvägsstyrelsen ansåg att Banverket hade gjort fel därför att verket hade missgynnat OBAS utan att använda ett tvistlösningsförfarande. I sitt beslut uppmanade Järnvägsstyrelsen Banverket att ändra sitt beslut och ge OBAS ett antal ytterligare avgångar från Stockholms Centralstation (Järnvägsstyrelsen, 2007a). Detta ledde till en utdragen rättslig process som när den slutliga domen i Högsta förvaltningsdomstolen kom 2011 hade operatören OBAS redan upphört att existera, Järnvägsstyrelsen har uppgått i Transportstyrelsen och Banverket är en del av Trafikverket. Domstolarnas behandling av detta fall ledde fram till två viktiga klarlägganden. Förvaltningsrätten ansåg att Järnvägsstyrelsen/Transportstyrelsen inte hade rätt att fatta operativa beslut som gällde Banverket/Trafikverket och Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att Transportstyrelsen inte har rätt att överklaga ett beslut i lägre instans (förvaltningsrätten) som rör Trafikverket.

5. Green Cargo klagade 2007 på hur Banverket hade hanterat flera av företagets ansökningar om infrastrukturkapacitet. Järnvägsstyrelsen gav Green Cargo rätt i flera fall och påpekade brister i

Banverkets arbete med att ta fram tågplanen. Framförallt hade verket inte använt samordning för att lösa intressekonflikter och gett bristande information om planerade banarbeten (Järnvägsstyrelsen, 2007c).

6. År 2007 biföll Järnvägsstyrelsen även Svenska Tågkompaniets klagan mot Banverket. Järnvägsstyrelsen fann att Banverket inte genom samordning hade löst intressekonflikter med Tågkompaniet. Banverket hade förnekat Tågkompaniet rätten att gå till tvistlösning när operatörens begärda tåglägen hamnade i konflikt med Banverkets egna banarbeten. Banverket hävdade att det inte kunde föreligga en konflikt eftersom det inte förelåg en konflikt mellan tåglägen utan mellan banarbeten och tåglägen. (Järnvägsstyrelsen, 2007d).

7. 2008 gavs Tågkompaniet rätt mot Banverket vad gällde hur lång tid det fick ta att få svar på en ad hoc ansökan (Järnvägsstyrelsen, 2008a).

8. Banverket fick 2008 rätt mot Netrail när verket hade beslutat att inte ge företaget tåglägen för chartertrafik Stockholm till Göteborg beroende på att järnvägsföretaget inte inkluderade övernattninng eller återresa i sitt upplägg för charterresor (Järnvägsstyrelsen, 2008b).

9. Landeryds järnvägsmuseum ville 2009 slippa krav på kommunikationsutrustning i sina tåg, men dessa krav ansåg Transportstyrelsen var i överensstämmelse med JNB.

10. 2010 beslutades att Trafikverket ska komplettera JNB med kända problem på banor vilka kan leda till trafikrestriktioner. Det var Tågkompaniet som hade klagat på driftsavbrott orsakade av uppfrysningsskador på sträckan Sunne-Torsby.

11. Tågkompaniet ifrågasatte samma år om Trafikverket hade rätt att stänga av en bana för att återställa en hjälpkraftanläggning. Transportstyrelsen fann att verket hade rätt att stänga av banan för att åtgärda problemen (Transportstyrelsen, 2010b och Transportstyrelsen, 2010c).

12. Trafikverket fick 2010 rätt mot Veolia som under rusningstrafik ville vända ett tåg vid Norra Bantorget istället för i Hagalund. Trafikverket hade med hänvisning till promemorian ”Planeringsförutsättningar Stockholm C – Karlberg” hävdade att det var olämpligt att vända loktåg vid Stockholms Central under rusningstrafik. Genom att inte godkänna Veolias begäran kunde tågoperatören inte använda sitt tågläge 19.00 från Stockholm Central (Transportstyrelsen, 2010d).

13. Veolia hade inte fått tåglägen för tåg 7194 och 7195 för tiden den 13 juni 2011 till och med den 10 december 2011 och ifrågasatte om Trafikverket kunde använda trångsektorplaner för

kapacitetstilldelning. Transportstyrelsen fann att Trafikverket kan använda trångsektorplaner för att avvisa ansökningar om tåglägen (Transportstyrelsen, 2011a).

14. RushRail AB ansökte om prövning av tvist därför att Trafikverket inte tilldelade järnvägsföretaget fler tåglägen under banarbeten rörande inkoppling av nytt ställverk vid Hamnbanan i Göteborg under vecka 29-30 år 2011. Transportstyrelsen fann att Trafikverket borde uppdaterat JNB 2011 vad gällde banarbetet vid Hamnbanan när det blev känt att arbetet skulle utföras i juli och inte under påskveckan. I trafikeringsavtalet som Trafikverket skrev under med RushRail hänvisas till JNB som innehöll fel period för banarbetet. Det var inte tillräckligt som Trafikverket gjorde att enbart skriva in det omplanerade banarbetet i tågplanen. Trafikverket borde gjort konflikthantering under arbetet med tågplan 2011 och inte bara gjort en tilldelning den 1 juli några veckor innan banarbetet genomfördes. Transportstyrelsen avvisade RushRail AB:s yrkande om ny kapacitetstilldelning för vecka 30 år 2011. Transportstyrelsen avvisade RushRail AB:s yrkande om ersättning. (TSJ 2011-1164).

15. CargoNet klagade på tågplan 2012. Trafikverket gjorde ändringar i det förslag som Jernbaneverket i Norge hade tagit fram för en godstrafik som gick från Oslo-området till Narvik. Ändringen bestod i att ett av Green Cargos godståg inte behövde vänta in och släppa före ett av CargoNets godståg. Transportstyrelsen fann att Trafikverkets förslag till tågplan var behäftat med sådana brister att CargoNet inte hann lämna synpunkter på förslaget. Därför hade CargoNet inte getts likvärdiga förutsättningar som Green Cargo, i realiteten därför att båda parterna inte deltog samtidigt i tvistlösningsmöten. Trafikverkets beslut om kapacitetstilldelning hade inte heller föregåtts av en överbelastningsförklaring (TSJ 2011-1489).

16. Transportstyrelsen gav under 2013 SJ AB rätt mot Trafikverket kapacitetstilldelning i tågplan för år 2013. Trafikverket hade gjort flera formella fel när det beslutade att inte ge SJ AB ett tågläge för ett direkttåg Malmö-Stockholm. 1) Trafikverket hade inte efter tvistlösning förklarat infrastrukturen överbelastad och gjort en kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan. 2) Trafikverket hade inte använt prioriteringskriterier som leder till samhällsekonomisk effektivitet i utnyttjande av infrastrukturen. Därmed hade Trafikverket inte tillämpat de stipulerade stegen med frivillighet, samordning, tvistlösning, överbelastning och prioriteringskriterier. Trafikverket hävdade att en viktig förklaring till varför SJ AB inte fick tågläget var att företaget under flera år inte utnyttjat liknande tilldelade tåglägen. Transportstyrelsen menade att detta inte ska påverka

beslutet om tilldelning eftersom Trafikverket inte i sin JNB angett information om lägsta utnyttjandegrad. Trafikverket fick rätt i frågan om att använda trångsektorplaner som stöd och samordningsmedel i kapacitetstilldelningsprocessen (TSJ 2012-1599).

17. Euro Maint Rail AB lämnade under 2011 in en ansökan om tvist avseende Jernhusens avgifter för användande av ett antal järnvägsanläggningar. Jernhusen invände att Euro Maint är att betrakta som infrastrukturförvaltare för vissa av anläggningarna och att Transportstyrelsen borde avvisa talan i dessa delar. Transportstyrelsen beslutade den 27 juni 2011 att avvisa Euro Maints begäran om prövning av tvist till den del den avser avgifter för nyttjande av elanläggningar i de fall där Euro Maint är infrastrukturförvaltare. I tvisten avseende avgifterna för användande av Sävenäs Lokdepå och Göteborg Motorvagnshall fann Transportstyrelsen att de avgifter Jernhusen Verkstäder AB tar ut står i överensstämmelse med Järnvägslagen (2004:519) och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (TSJ 2011-403).

18. Skandinaviska Jernbanor ville att Transportstyrelsen tilldelade dem de gångtider de efterfrågade. Operatören skrev att Trafikverkets agerande innebar ett allvarligt förfång och omfattande skadeverkningar för företaget. Transportstyrelsen fann att Trafikverket hade begått formella fel. Verket hade inte förklarat del av infrastrukturen som överbelastad och hade inte gjort en kapacitetsanalys och en kapacitetsförstärkningsplan. Trafikverket hade inte heller tilldelat tåglägen i enlighet med prioriteringskriterier och hade inte behandlat Skandinaviska Jernbanors ansökan på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Trafikverket menade i sina yrkanden att eftersom det inte fanns en direkt identifierad konflikt med en annan operatör fanns det ingen tvist. Men Trafikverket hade i sitt svar till operatören hänvisat till konflikter med andra operatörer, snabbare tåg, lokal- och regionaltåg. Transportstyrelsen avslög operatörens yrkanden om att justera Tågplan 2013 och att bestämma tåglägen i Tågplan 2014 så att järnvägsföretagets tåg får kortare gångtider på sträckan Stockholm-Göteborg (TSJ 2012-1688).

19. TX Logistik ville att Transportstyrelsen skulle ge dispens från Trafikverkets avslag på dispens från ETCS utrustning och påbörja ett tillsynsärende om Trafikverkets hantering av dispenser och förfaringssätt gentemot järnvägsföretaget. TX logistik ansökte om dispens från ombordutrustning för ERMTS den 24 oktober 2012. Trots att Trafikverket tidigare hade meddelat att det inte skulle ge några fler dispenser gjorde Trafikverket en ny riskbedömning som tog drygt 1 månad och ledde fram till ett avslag för dispensansökan.

Transportstyrelsen ansåg att Trafikverket hade gjort fel när det inte tydligare meddelade järnvägsföretaget att det inte kunde få dispens. Dispensbeslut om undantag för specialtransporter eller ombordutrustning ska så långt möjligt inte innebära ett kapacitetstilldelningsbeslut, men eftersom Trafikverket meddelade sitt beslut samma dag som den nya tågplanen började gälla var det ett ”indirekt kapacitetstilldelningsbeslut”. Därför skulle Trafikverket ha svarat inom fem dagar. Transportstyrelsen fann att TX logistik förväntningar om fortsatta avsteg var rimliga mot bakgrund av de möjligheter till avsteg från JNB som angavs i JNB2013 och faktiskt beviljade dispenser under 2012. Trafikverket hade också skickat otydliga e-postmeddelanden och två andra järnvägsföretag blev i december 2012 beviljade dispens. Ombudet för TX Logistik angav att bolaget förlorade 118000 kr per dag till följd av Trafikverkets beslut och att det också kan komma att förlora en av sina viktigaste kunder.

Transportstyrelsen avslag TX Logistiks yrkanden om dispens från ombordutrustning för ERMTS och påbörjande av ett tillsynsärende (TS 2012-2375).

20. I december 2011 lämnade Orsa järnvägsförening in en ansökan om tvistprövning angående Trafikverkets krav på en andra inrapportering före ett tågs avgång och ett avgiftsuttag om 1000 kronor om en operatör missade att göra en sådan avrapportering. Transportstyrelsen beslutade att Trafikverket hade rätt att begära en andra inrapportering som fanns angivet i JNB 2012.

Trafikverket hade inte rätt att ta ut en av avgift av järnvägsföretag som underlät att göra en andra inrapportering före ett tågs avgång eftersom det inte motsvarade en kostnad för Trafikverket. En infrastrukturförvaltare är skyldig att förhandla om trafikeringsavtal och det hade Trafikverket gjort. Det räckte inte med att ett järnvägsföretag uppger att man inte hade förhandlat (TSJ 2011 1983).

21. I april 2012 svarade Trafikverket Svenska Tågkompaniet AB att järnvägsföretagets ansökan om ad hoc tåglägen under juli 2012 skulle börja hanteras om 14 dagar. Svenska Tågkompaniet lämnade då in en prövning av Trafikverkets beslut till Transportstyrelsen den 4 maj 2012. I december 2012 fattade Transportstyrelsen sitt beslut. Enligt detta bröt Trafikverket mot sin egen regel i JNB att ett järnvägsföretag ska få svar inom fem dagar på en ansökan om ett ad hoc läge. Transportstyrelsen avslag ett yrkande från Svenska Tågkompaniet om att Transportstyrelsen ska ålägga samt följa upp hur Trafikverket följer Järnvägslagen vad avser 6 kap. 16 §. Denna paragraf säger att infrastrukturförvaltaren ska besvara en ad hoc ansökan inom fem dagar. Beslutet att

avslå yrkandet om att Transportstyrelsen ska följa upp att Trafikverket följer järnvägslagens paragraf 6 kap 16 § som säger att myndighetens tvistprövning handlar om enskilda fall. Brister som observeras i tvister, vid tillsyn eller på annat sätt utgör grunden myndighetens tillsyn (TSJ 2012-789).

22. RushRail hade fått tåglägen beviljade i tågplan 2013 för trafik på Västerdalsbanan. I februari driftsattes ERMTS på denna bana. När RushRail beställde ETCS utrustning för sina lok i april 2012 fick företaget svar att de inte kunde få ombordutrustningen installerad förrän i mars 2013. Därför lämnade RushRail in en dispensansökan till Trafikverket om att köra tåg utan ETCS utrustning under våren 2013. Trafikverket avlog denna dispensansökan. RushRail lämnade senare in en begäran om tvistprövning i denna fråga till Transportstyrelsen. RushRail yrkade att Transportstyrelsen skulle bevilja dispens från Trafikverkets krav om ombordutrustning. Myndigheten (TSJ 2012-2286) beslutade att avslå detta yrkande. Transportstyrelsen fann ”dock att Trafikverket genom sitt agerande under stora delar av kapacitetstilldelningsprocessen förespeglat RushRail att dispens skulle kunna medges. Transportstyrelsen anser att Trafikverket behöver se över sin kapacitetstilldelningsprocess så att den utgår från ett helhetsperspektiv med insikt om järnvägsföretagens förutsättningar.”

4.7.2 Analys och diskussion av Transportstyrelsens prövning av tvister och fastställelse av villkor

Järnvägsstyrelsen/Transportstyrelsens beslut i tvistprövningen har passerat genom tre faser vad gäller tvistprövningen av ärenden som rör Banverket/Trafikverkets. I en första fas under perioden 2004 till 2007 fick de klagande järnvägsföretagen rätt i fyra prövade tvister och det blev ett delat utslag i två ärenden. Under perioden 2008 till 2011 fick Banverket/Trafikverket rätt i fem tvister och förlorade i två tvister. Under 2012 och 2013 blir utslagen på nytt mer negativa för Trafikverket samtidigt som de i ökande utsträckning handlar om annat än Trafikverkets tvistlösning. Av materialet om tvisterna framgår att en viktig anledning till varför trenden vände 2008 var att Banverket i den första perioden gjorde formella fel – brister i samordning och tvistlösning – som Banverket/Trafikverket undvek att göra de följande åren. Därefter har Trafikverket på nytt börjat göra formella fel – missar i 1) samrådsförfarande under tvistlösning, 2) att använda de egna prioriteringskriterierna eller 3) att förklara banor överbelastade.

I den följande analysen kommer tre analyser göras av materialet om prövning av tvist. 1) Vilken typ av järnvägsföretag begär prövning av tvist och vilka beslut fattar Transportstyrelsen när olika

typer av järnvägsföretag klagar. 2) Ökar användningen av juridiska ombud i tvistprövningen och påverkar användandet av externa juridiska experter utformningen av järnvägsföretagets talan. 3) Efterlever Trafikverket Transportstyrelsens tidigare beslut i tvistprövningen (praxis) och accepterar järnvägsföretagen Transportstyrelsens tidigare beslut i sina inlagor (konsensus).

I tabell 4.8 på nästa sida har vi listat vilken typ av järnvägsföretag som begär prövning av tvist från 2004 och framåt. Flest sådana ärenden – tio ärenden – har lämnats in av kategorin annat etablerat järnvägsföretag. Med denna kategori av företag avses ett järnvägsföretag som har funnits under mer än tre år på marknaden. De dominerande företagen har lämnat in fyra ärenden. Med dominerande företag avses de järnvägsföretag som bildades efter att Affärsverket SJ delades upp i bolag – SJ AB, Green Cargo AB och Euro Maint Rail AB. Nyinträdande företag (Netrail ville träda in på järnvägsmarknaden genom att använda chartertrafik) är järnvägsföretag som trätt in på marknaden kortare tid än tre år innan ett tvistprövningsärende begärs. Denna kategori av företag har lämnat in ett tvistprövningsärende. De utträdande företagen – d.v.s. järnvägsföretag som går i konkurs, avvecklas eller omstruktureras inom ett år efter inlämnandet av ärende om tvistprövning – lämnade under 2012 och 2013 in flest ärenden om tvistprövning av alla kategorier av järnvägsföretag. Under de två åren lämnade utträdande företag in fyra ärenden totalt lämnade de in fem ärenden perioden 2004-2013. De två företagen med särskilt tillstånd i tabellen nedan är en museijärnväg och en järnvägsförening.

Nästa fråga är vilka beslut som Transportstyrelsen fattar när olika kategorier av järnvägsföretag begär prövning av tvist. Ett första konstaterande är att det händer sällan att Transportstyrelsen beslutar i enlighet med alla kraven när ett järnvägsföretag begär prövning av tvist eller förkastar alla kraven från ett klagande företag. I många tvistprövningsärenden ger Transportstyrelsen ett järnvägsföretag rätt i sak men avslår vissa krav som myndigheten inte har rätt att besluta om. Det handlar oftast om att järnvägsföretag begär att Transportstyrelsen ska ändra i tågplaner eller inleda tillsyner mot Trafikverket. Enligt bedömningar av högre instans – Förvaltningsrättens prövning av Ofotenbanan – får inte Transportstyrelsen ändra i tågplaner och enligt Transportstyrelsens instruktioner handlar prövning om tvist om enskilda ärenden och inte generella frågeställningar vilket gör att utslaget i en prövning av tvist inte kan handla om något annat än själva ärendet.

Tabell 4.8 Järnvägsföretag som begär prövning av tvist 2004-2014

	Dominerande företag	Annat etablerat företag	Inträdande företag	Utträdande företag*	Företag med särskilt tillstånd
2004		1			
2005	1	1			
2006					
2007	1	1		1	
2008		1	1		
2009					1
2010		1			
2011		3			
2012	1	1		2	
2013	1	1		2	1
2014					

*med utträdande företag avses järnvägsföretag som går i konkurs, avvecklas eller omstruktureras inom ett år efter inlämnandet av ärende om tvistprövning

Sammanställningen nedan baseras på sammanfattningarna tidigare i rapporten av Järnvägsstyrelsens och Transportstyrelsens beslut 2004-2013. Av analysen av dessa beslut framgår att järnvägsföretag som inom en snar framtid kommer att avvecklas eller rekonstrueras har haft störst möjligheter att utverka för företagen gynnsamma beslut av myndigheten. Även kategorin etablerade järnvägsföretag har varit relativt framgångsrika, men i denna kategoriförklarar Svenska Tågkompaniets framgångar i tvistprövningsärenden det positiva utfallet. Undantags Svenska Tågkompaniet har järnvägsföretagen i denna kategori förlorat tre av fyra ärenden om tvistprövning. Transportstyrelsen har i stort sett beslutat till nackdel för nyinträdande företag och företag med särskilt tillstånd.

Tabell 4.9 Transportstyrelsens beslut när olika kategorier av järnvägsföretag begär tvistprövning

Beslut	Dominerande företag	Annat etablerat företag	Nyinträdande företag	Utträdande företag*	Företag med särskilt tillstånd
I stort sett enligt talan från järnvägsföretag	2	6		4	
I stort sett avslag på talan från järnvägsföretag	1	4	1		2
Både för och emot talan	1			1	

Nästa frågeställning är om järnvägsföretag som begär tvistprövning har ökat sin användning av advokater. De första åren anlätade enbart ett järnvägsföretag advokathjälp när det ansökte om tvistlösning och under 2012 och 2013 användes advokater i fyra ärenden om tvistprövning, se tabell 4.10 på nästa sida.

Advokater används mest av företag som har ekonomiska problem. I tre av fem tvistprövningsfall har järnvägsföretag som tillhör gruppen utträdande företag använt advokater för att utveckla företagets talan. I ett fall har ett dominerande företag använt advokater (Euro Maint Rail AB) och i ett fall har ett etablerat företag använt advokater (Skandinaviska Jernbanor). Skiljer sig talan som advokater tar fram jämfört med en talan som ett järnvägsföretag utvecklar utan sådan hjälp? De flesta fall när ett järnvägsföretag har använt en advokat ställs det ekonomiska krav eller söks andra typer av ekonomiska fördelar. Euro Maint Rail AB ville ha lägre avgifter för att använda Jernhusens terminaler; Ofotenbanan ville ha tåglägen; Cargonet ville köra förbi Green Cargos godståg; Skandinaviska Jernbanor ville ha bättre tåglägen; och TX Logistik ville att Transportstyrelsen skulle ge dispens från kravet på ombordutrustning för ERMTS.

I ett fall gick dåvarande Järnvägsstyrelsen kravet till mötes och planerade in tåglägen. Detta beslut fann förvaltningsrätten vara ett felaktigt beslut eftersom myndigheten inte hade rätt att fatta operativa beslut åt Banverket. I inget av de fyra övriga fallen biföll Transportstyrelsen kraven på ekonomiska fördelar. Däremot fann Transportstyrelsen i tre av dessa fall att Trafikverket begått formella fel.

Tabell 4.10 Totalt antal ärenden om tvistprövning och antalet ärenden gjorda med advokathjälp

År	Beslutade ärenden	Talan gjord med hjälp av advokat
2004	1	0
2005	2	0
2006		
2007	3	1
2008	2	0
2009	1	0
2010	1	0
2011	3	0
2012	4	2
2013	5	2
2014 första halvåret	0	0

Den tredje frågeställningen var om Järnvägsstyrelsens och Transportstyrelsens beslut leder fram till praxis och konsensus på järnvägsmarknaden. Järnvägsstyrelsen och Transportstyrelsen har fattat en mängd principiella klargörande beslut som Trafikverket bör följa och som järnvägsföretag som begär prövning av tvist bör vara medvetna om.

Till att börja med går det att konstatera att i regel leder en prövning av tvist till att en fråga får en lösning eller ett svar som sedan accepteras av Trafikverket och av järnvägsföretagen. Men trots vissa klargöranden fortsätter Trafikverket att inte följa Järnvägslagen (enligt Transportstyrelsens beslut) och järnvägsföretagen att ta med krav i sin talan som Transportstyrelsen inte kan godkänna.

De viktigaste av dessa klargöranden är: 1) Att en prövning av tvist handlar om att ett enskilt beslut av Trafikverket inte bryter mot Järnvägslagen. 2) Att Transportstyrelsen inte får lämna dispenser å Trafikverkets vägnar. 3) Att Transportstyrelsen inte får ändra i tågplaner. 4) Att tilldelning av tåglägen i tvistlösningsfasen måste göras med prioriteringskriterier och att om ett tåg inte ryms i tågplanen ska linjen förklaras överbelastad. 5) Att svar på förfrågningar om ad hoc lägen ska göras inom fem dagar. 6) Att Trafikverket har rätt att använda trångsektorplaner. 7) Att

Trafikverket ska svara tydligare på frågor om dispens. 8) Att Trafikverket ska använda samordning vid banarbeten.

Trafikverket och tidigare Banverket har vid tre tillfällen fått kritik för hantering av banarbeten antingen i kapacitetstilldelningen eller i ad hoc processen, senast hände detta under 2012. Trafikverket har vid tre tillfällen de senaste åren gjort misstag i tilldelning av kapacitet genom att inte använda prioriteringsregler, inte utföra en kapacitetsanalys eller förklara banan för överlastad. Trafikverket har vid tre tillfällen missat att svara i tid på förfrågningar om ad hoc lägen, senast hände detta under 2013. Vid två tillfällen gav Trafikverket otydliga svar om dispenser från ERMTS under 2012.

Järnvägsföretagen har i sin talan återkommande ställt krav som Transportstyrelsen har avvisat. Främst handlar det om kravet på att Transportstyrelsen ska ändra i tågplanen. Denna begäran har återkommit vid flera tillfällen med början 2007 (då saknades en rättslig tolkning av Järnvägslagen i denna fråga) och två gånger de senaste åren. Likaså har järnvägsföretag vid minst två tillfällen bett att Transportstyrelsen ska utföra tillsyn därför att Trafikverket har ansetts gjort fel i ett ärende. Vid två tillfällen med flera års mellanrum har järnvägsföretag ifrågasatt Trafikverkets rätt att använda trångsektorplaner. I två ärenden där Trafikverket var otydligt i svaret om dispenser avslog Transportstyrelsen två krav om att myndigheten skulle bevilja dispensererna.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att Transportstyrelsens beslut i tvistprövningen har varit begränsat framgångsrik att utveckla praxis (Trafikverket följer lagen enligt Transportstyrelsens tolkningar och i en del fall rättsliga utslag i högre instans) och konsensus (järnvägsföretagen återkommer inte med krav som Transportstyrelsen inte får besluta om) eftersom Trafikverket fortsätter att bryta mot Järnvägslagen och järnvägsföretag återkommer med krav som inte kan hanteras i en tvistprövning.

4.8 Sammanfattande analys och slutsatser

1. Transportstyrelsen har i enskilda ärenden olika roller som kan hamna i konflikt. I ärenden om ERMTS utfärdar myndigheten tillstånd för ombordutrustning och installationer utmed banan och utövar tillsyn mot Trafikverket vad gäller implementeringen av ERMTS på enskilda sträckor. I tvistprövningen om ERMTS framgår att introduktionen går långsammare än planerat och att godkännandeprocessen också verkar fördröjande i processen. Transportstyrelsens dubbla roller har hittills inte lyfts fram i tvistprövningen om ERMTS.

2. Transportstyrelsen har utvecklat en del nya begrepp för att motivera sina beslut i tvistprövningen som inte finns i järnvägslagen eller i efterarbeten till lagen eller i myndighetens instruktioner. Bl.a. användes begreppet ”indirekt kapacitetstilldelning” för att finna att Trafikverket hade gjort ett formellt fel när de vägrade ge ett företag dispens och ad hoc lägen.

3. Transportstyrelsen prövar ibland sin egen myndighetsutövning utan att redovisa denna problematik i sina tvistprövningsbeslut. Det är delvis fallet i ERMTS men också i hanteringen av revisionen av JNB 2011. Myndigheten hade gjort en omfattande genomgång av JNB 2011 och kommit med flera kommentarer. Senare kritiserade man Trafikverket för att verket hade använt en avgiftstyp som fanns listad i JNB, vilken myndigheten inte hade kritiserat vid sin genomgång. Myndigheten kritiserade Trafikverket för att verket varit ambivalent när det lämnade uppgifter om dispenser för ombordutrustning för ERMTS utan att ingående diskutera förhållandet att en del av problemen med ombordutrustningen beror på sena leveranser vilka kan ha påverkats av Transportstyrelsens godkännandeprocess.

4. Transportstyrelsen verkar bryta mot regler i sin egen avgiftssättning. Frågan är om de generella årliga avgifterna som tas ut och som inte motsvaras av en direkt motprestation egentligen snarare är en skatt än en avgift. Frågan om kopplingen mellan en avgift och en motprestation har diskuterats av bl.a. Svenskt Näringsliv (2010) och Ekonomistyrningsverket (2004) utan att exakt fastslå var gränsen ska dras mellan skatt och avgift när det saknas en tydlig koppling. Transportstyrelsens årliga avgifter verkar inte avvika speciellt mycket från en praxis som har utvecklats på nationell och lokal nivå. Myndigheten tar också ta ut betydligt högre avgifter av mindre företag än av större företag.

5. Frågan är om en del av Transportstyrelsens avgiftsuttag när det gäller uppfyllande av säkerhetskrav egentligen är allmänna nyttigheter (public goods) och därför borde täckas via statsbudgeten eftersom ”marknader” har en tendens att inte tillhandahålla tillräckligt med allmänna nyttigheter. Transportstyrelsen investerade 20 miljoner kronor i säkerhetstillsyner av infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag under 2013. Givet de dokumenterade problemen med underhåll och olyckor inom järnvägen verkar det vara ett lågt belopp.

Referenser

- Alexandersson, G., Sundman, M. och Hultén, J. (red) (2013), *Drivkrafter för innovation i en avreglerad järnvägssektor*, förstudie skriven för Forum för innovation i transportsektorn
- Barometern (2011), [http://www.barometern.se/nyheter/dsb-first-hotas-av-bade-vite-och-indraget-tillstand\(2802890\).gm](http://www.barometern.se/nyheter/dsb-first-hotas-av-bade-vite-och-indraget-tillstand(2802890).gm)
- Ekonomistyrningsverket (2004), Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering
- Järnvägsstyrelsen (2004), 2004_873_beslut_2004_12_01
- Järnvägsstyrelsen (2005a), 2005_524_21_beslut_gc_2005_09_02
- Järnvägsstyrelsen (2005b), 2005_1269_22_beslut_citypendeln_2005_09_07
- Järnvägsstyrelsen (2007a), Beslut tvist Banverket Ofotbanen, Beteckning 2006-2021
- Järnvägsstyrelsen (2007b), Föreläggande rörande Banverkets järnvägsnätsbeskrivning
- Järnvägsstyrelsen (2007c), 2006_1889_beslut_bv_gc_2007_04_26
- Järnvägsstyrelsen (2007d), 2006_1576_beslut_bv_tkab_2007_06_01
- Järnvägsstyrelsen (2007e), 2007_540_62_beslutsversion_ibab_2007_06_26
- Järnvägsstyrelsen (2007f), 2007_539_62_beslutsversion_ghab_2007_06_26
- Järnvägsstyrelsen (2007g), 2007_538_62_beslutsversion_a_train_2007_06_26
- Järnvägsstyrelsen (2007h), 2007_1063_22_beslutsversion_ok_2007_09_24
- Järnvägsstyrelsen (2008a), 2008_245_ad_hoc_beslut_utan_bilagor_och_underskrift
- Järnvägsstyrelsen (2008b), 2008_1242_beslut_netrail_2008_09_23
- Järnvägsstyrelsen (2008c), 2007_2126_beslutsversion_forelaggande_bv_2008_03_13
- Järnvägsstyrelsen (2008d), 2008_281_62_beslut_a_train_2008_09_26
- Lindberg, G. och Nerhagen, L. (2013), Transportstyrelsens arbete med konsekvensutredningar, VTI-rapport 783
- Nilsson, J.-E., Petterson, S. och Pyddoke, R. (2010), Strategi för Transportstyrelsens marknadsstillsyn över järnvägssektorn, VTI och Centrum för transportstudier KTH
- Proposition 2009/10:200, En ny kollektivtrafiklag
- Pyddoke, R., Petterson, S. och Enberg, N. (2012), De nationella myndigheternas hantering av marknadsöppning inom kollektivtrafiken – Trafikverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket och Konsumentverket, Centrum för transportstudier KTH
- Regeringen, Näringsdepartementet (2009), Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Transportstyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, Regeringsbeslut 2009-12-10
- Regeringen, Näringsdepartementet (2010), Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Transportstyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, Regeringsbeslut 2010-12-22
- Regeringen, Näringsdepartementet (2013a), Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Transportstyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, Regeringsbeslut 2013-11-28

Regeringen, Näringsdepartementet (2013b), Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Transportstyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, Regeringsbeslut 2013-12-19

SFS 2004:519, Järnvägslag

SFS 2008:1300, Instruktion för Transportstyrelsen

SFS 2010:1065, Lag om kollektivtrafik

Statskontoret (2014), <http://www.statskontoret.se/utredningar/uppfoljning-av-trafikverket-och-transportstyrelsen/>

Svenskt Näringsliv (2010), Tillsyn – Till vilket pris? En rapport om kommunal tillsynsavgift och livsmedelstillsyn, december 2010

Trafikverket (2011), Effektivare utnyttjande av järnvägskapaciteten

Trafikverket. (2012). *Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, Delredovisning II-remissversion, Februari 2012.*

Transportstyrelsen, <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Jarnvag/Marknadstillsyn-och-overvakning/>

Transportstyrelsen, (2009), Vägledning för att ta fram en järnvägsnätsbeskrivning

Transportstyrelsen, (2010a), Beslut avslut av revision Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011

Transportstyrelsen (2010b), Beslut_TSJ_2010_883

Transportstyrelsen (2010c), TSJ-2010-1602_Beslut

Transportstyrelsen (2010d), TSJ-2010-1667_Beslut_lokvändning

Transportstyrelsen (2011a), TSJ-2011-542_Beslut_trangsektorsplan

Transportstyrelsen (2011b), Föreläggande vid vite, TSJ 2011-707

Transportstyrelsen (2012a), Transportstyrelsens marknadsövervakning kopplat till kollektivtrafiklagen, PM 2012-07-17

Transportstyrelsen (2012b), Transportstyrelsens föreskrifter om redovisning av järnvägsverksamhet, TSFS 2012:36

Transportstyrelsen (2012c), Nyckeltalsanalys av järnvägsföretag 2010, PVJ12 001

Transportstyrelsen (2012d), Årsredovisning 2011, TSG 2012-98

Transportstyrelsen (2012e), Riktlinje för Transportstyrelsens marknadsövervakning och marknadsövervakning inom kollektivtrafik- och järnvägsområdet, Styrande dokument. Riktlinje

Transportstyrelsen (2012f), Transportstyrelsens tillsyn enligt kollektivtrafiklagen, PM 2012-05-20

Transportstyrelsen (2012g), GD-uppdrag 5.8 – Tvister, kapacitetstilldelning och samhällsekonomisk effektivitet, PM 2012-06-28

Transportstyrelsen (2012h), Svenska infrastrukturförvaltare 2011, TSJ 2012-1351, dokumenttyp PM

Transportstyrelsen (2013a), Transportstyrelsens marknadsövervakning 2013, Rapport Dnr TSG 2012-172

Transportstyrelsen (2013b), Årsredovisning 2012, TSG 2013-153

Transportstyrelsen (2013c), Det här är transportstyrelsen,
http://www.transportstyrelsen.se/Global/Publikationer/alla_trafikslag/Produkter/TS10001-SV.pdf

Transportstyrelsen (2014a), Årsredovisning 2013, TSG 2, 014-192

Transportstyrelsen (2014b), Marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg, TSJ 2014-1653

Transportstyrelsen (2014c), Marknadstillträde i regional kollektivtrafik. Delrapport 1: Utformning och genomförande av trafikförsörjningsprogrammen sett från trafikföretagens horisont, TSG 2014-251

Transportstyrelsen (2014d), Marknadstillträde i regional kollektivtrafik. Delrapport 2: Tillträde till gemensamma funktioner sett från trafikföretagens synvinkel, TSJ 2014-1614

TSFS 2012:2, Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet och trafikantinformation,

TSFS 2012:98, Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter inom järnvägsområdet; beslutade den 13 augusti 2012

TSFS 2012:100, Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter inom vägtrafikområdet; beslutade den 13 augusti 2012

TSJ 2011-403, BeslutTSJ2011403

TSJ 2011-1164, Ärende_TSJ_2011_1164_Rushrail_Trafikverket

TSJ 2011-1489, BeslutTSJ20111489_ver_9 1

TSJ 2011 1983, TSJ_20111983_beslut

TSJ 2012-789, Ärende_TSJ_2012-789_Svenska Tågkompaniet AB_Trafikverket

TSJ 2012-1599, Beslut_TSJ_2012_1599

TSJ 2012-1611, Revision 1 Angående fastställelse av tågplan

TSJ 2012-1688, Ärende_TSJ_2012_1688_Skandinaviska Jernbanor_AB_Trafikverket

TSJ 2012 1854, Revision 1 Inplanering av banarbeten under gällande tågplan

TSJ 2012-2286, TSJ_20122286

Intervjuer

Peter Enberg, Trafikverket, 17 oktober 2011

Peter Holmlund, Transportstyrelsen, april 2013

Heléne Jarefors, Transportstyrelsen, april 2013

Heléne Jarefors, Transportstyrelsen, juni 2014

Göran Styhr, Trafikverket, 28 september 2011

Anders Ullvén, Transportstyrelsen, juli 2014