

# Korta synpunkter på remissutgåvan av ”Ramavtal för nyttjande av infrastrukturkapacitet på järnväg för en längre tidsperiod”

*Sammanställda av projektet Tågplan2015*

*Martin Aronsson, Sara Gestrelus*

Detta PM sammanfattar ett antal synpunkter från forskningsprojektet Tågplan2015. Uppdraget till oss i projektet Tågplan2015 att utvärdera remissutgåvan av rapporten ”Ramavtal för nyttjande av infrastrukturkapacitet på järnväg för en längre tidsperiod” gavs av projektet Successiv tilldelning (ST). Vår utvärdering skulle undersöka om ramavtal om kapacitet på järnväg på 5 år eller mer är förenligt med de grundläggande tankarna i ST.

PM:et är upplagt så att vi först relaterar de grundläggande komponenterna i ST med förslaget på ramavtal. Detta sker i stycke 1 ”Successiv tilldelning och ramavtal”. Efterföljande kapitel 2, och den större delen av texten, för en mer allmän diskussion kring remissutgåvan och hur arbetet i den kan utvecklas. Denna diskussion förs utan att relatera de föreslagna ramavtalen och ST och skall ses som kommentarer och synpunkter på materialet för att i slutändan förbättra underlaget till utredningen.

## 1. Successiv tilldelning och ramavtal

Grundläggande i ST är uppdelningen av dagens tågplan i två olika delar: ett *leveransåtagande* som Trafikverket (TrV) åtar sig gentemot järnvägsföretag och andra auktoriserade ansökande, samt *produktionsplaner* som beskriver hur åtagandet nås, produceras. Genom att göra distinktionen mellan åtagande och produktion skapas flexibilitet i den årliga tågplanen som kan användas konstruktivt till mer trafik och/eller bättre kvalitet i planerade leveranser. Den årliga fastställelsen innehåller inte produktionsplanen, den innehåller leveransåtagandet.

Det finns inte en motsättning i sig mellan ramavtal och ST i den meningen att de omöjliggör varandra, tvärtom kan ST möjliggöra väl fungerande ramavtal, bl.a. eftersom viktiga begrepp som ”uppstår” i arbetet med ST kan användas då ramavtal skall utformas och tecknas. Till exempel kan det vara svårt att definiera ”kapacitet” på ett sådant sätt att det går att använda i ett ramavtal medan det kan vara enklare att tala om leveransåtaganden i termer av senaste ankomsttid, maximal gångtid etc utifrån ett ST-perspektiv.

Precis som ST skapar flexibilitet i efterföljande produktionsplanering är det dock viktigt att ramavtal utformas så att flexibilitet i den årliga tågplanen inte går förlorad. Det är därför viktigt att den fortsatta utredningen av ramavtal och ST har ett nära samarbete så att dessa fungerar tillsammans på ett bra sätt.

## 2. Allmänna kommentarer och reflektioner på remissutgåvan

Nedanstående rubriker är alla kommentarer till innehållet i remissutgåvan. Mycket av resonemangen nedan uppkommer eftersom det inte är klarlagt hur ramavtalen och prioriteringskriterierna samverkar. Remissutgåvan diskuterar detta men är inte tydlig vilka

avgränsningar som bör göras dem emellan. Mycket av frågeställningarna nedan uppkommer då det inte är klargjort vilken som har tolkningsföreträde.

Kommentarerna nedan har givits utan att ha ST som utgångspunkt eftersom ST inte i sak motsätter eller förordar ramavtal. Kommentarerna står för sig själva och syftet med dem är att hjälpa utredningen om ramavtal att förtydliga innehållet.

## ***Avtalstyper***

Det beskrivs (minst) tre olika syften (typer) med ramavtal i texten:

- 1) ”Samarbeten”, d.v.s. att genom t.ex. (dyra) investeringar öka samhällsnyttan under/efter flera år, investeringar som inte går att ”räkna hem” under den ettåriga processen. Motprestationen från TrV är att teckna avtal som möjliggör för den investerande aktören att säkerställa sin investeringskalkyl.
- 2) ”Affär”, en part önskar upphandla kapacitet på längre sikt, enda motprestationen utgör betalning till TrV. Denna typ av ramavtal tecknas i industrin för att ”knyta upp” leverantör och/eller kund.
- 3) ”Fler aktörer”, TrV gör bedömningen att konkurrensen inte fungerar på järnväg. Nya aktörer behöver lockas till att börja bedriva trafik.

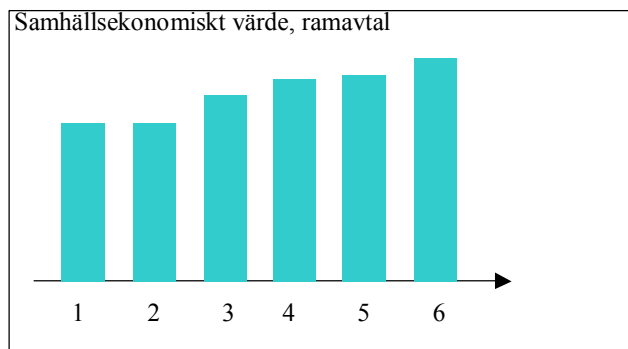
EU-direktivet siktar framför allt in sig på den första punkten. Poängen med den första är att det samhällsekonomiska värdet ökar på fem år eller fler. Utan ramavtal blir (i det tänkta scenariot) inte investeringen av och det samhällsekonomiska värdet detsamma. Detta kan inte adresseras i den ettåriga processen och därför finns det anledning att skapa möjlighet för samhällsekonomiska investeringar genom avtal på längre sikt. Poängen med dessa avtal är en ”Win-Win-Win”-lösning för alla (TrV, övriga ramavtalsparter samt järnvägsbranschen i stort), exempel på detta utgör Arlandabanan. Man kan också säga att ramavtalen skall möjliggöra trafik som annars inte kunnat genomföras, och avtalen behöver inte bara röra infrastruktur, det kan t.ex. utgöra investering i fordon eller signalsystem. Det skall dock leda till samhällsekonomiskt effektivare trafik.

För punkt två har vi svårt att se att TrV kan vara intresserad av att teckna utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det är egentligen bara intressant om TrV vill få avkastning på infrastrukturella resurser då enda motprestationen från en aktör är trafik med redan befintliga investeringar (eller i alla fall inte tydligt förändrade egenskaper hos fordonen). Men i så fall bör dagens lagstiftning med samhällsekonomiskt baserade prioriteringskriterier ändras till förmån för andra typer av prissättning av infrastrukturen även på ett års sikt. Om utgångspunkten är samhällsekonomi och prioriteringskriterier så måste ramavtalen och deras formulering ta sin utgångspunkt i dessa.

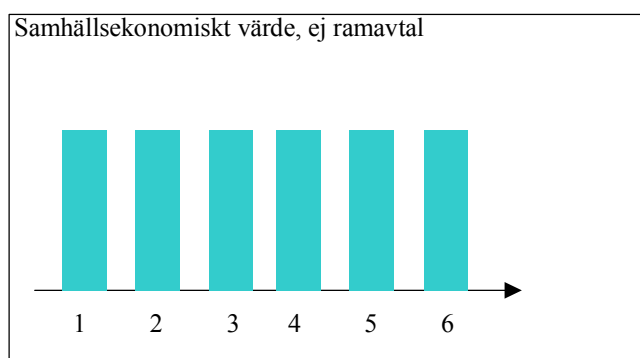
Punkt tre är tveksamt om ramavtal kan åstadkomma i sig, det sker i så fall som en konsekvens av första punkten.

## ***Motiv till behovet av ramavtal***

Om vi antar att prioriteringskriterierna mäter/verkställer samhällsnyttan av en viss trafik under ett år på ett korrekt sätt så behöver vi klargöra på vilket sätt som ramavtal kompletterar prioriteringskriterierna. Enda gången som det då, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, finns anledning att teckna ett ramavtal är då effekterna sker på längre sikt än ett år. Nedanstående bilder visar på ett exempel där de turkos-blå staplarna visar på effekten av att ha ett ramavtal (år 3, 4 och 5 samt år 6 efter avtalets slut). Notera att år 1 och 2 fås ingen effekt.



I detta läge skulle, om ramavtal inte tecknades, nedanstående bild kunna gälla, d.v.s. någon investering görs inte och ingen samhällsekonomisk effekt fås. Detta talar för att det som åstadkoms med ramavtal av typen 1 inte kan åstadkommas inom ramen för prioriteringskriterierna.



Effekten av ett ramavtal enligt typ 1 syns på sikt i den ettåriga tågplaneprocessen på det sättet att "taket" på det samhällsekonomiska värdet som tågplanen innehåller höjs med tiden. Det skulle t.o.m. kunna vara så i figuren ovan med ramavtalet att år 2 har ett lägre totalt samhällsekonomiskt värde (i någon mening en investeringskostnad det året).

Av ovanstående resonemang följer att ramavtal enbart är intressant att träffa då längden på avtalet är längre än ett år och att ramavtalet leder till ett höjt totalt samhällsekonomiskt värde.

## Mer om typ-2-avtal

Rapporten diskuterar i olika avsnitt ramavtal som tar sin utgångspunkt i aktörens behov av att teckna ramavtal utifrån dennes behov. Under antagandet att prioriteringskriterierna på ett korrekt sätt värderar samhällsnyttan hos en tågplan (att notera är att prioriteringskriterierna inte mäter enskilda tågs nytta mot varandra utan planens totala nytta) så kommer en ettårig tågplan att vara samhällsekonomiskt effektiv, givet att konstruktörerna och den process de jobbar i inte lägger hinder i vägen.

Om ett ramavtal har träffats och vissa tåglägen i detta definierats, med t.ex. tidsfönster, så uppstår frågan om hur detta tågläge skall värderas i förhållande till de övriga tåglägena som ansöpts i ordinarie process. I det följande definierar vi RT att stå för ramavtalat tågläge samt OT att stå för ordinarie ansökt tågläge. Flera utfall kan tänkas:

- Ramavtalet har prioriteringsföreträde, d.v.s. i händelse av konflikt mellan RT och flera OT så är det ett OT som kan komma att nekats tillträde. Dock antas RT kunna flyttas inom ramen för sitt tidsfönster (men inte mer). I detta läge får ramavtalet företräde framför prioriteringskriterierna.

- Prioriteringskriterierna har företräde, d.v.s. i händelse av konflikt mellan RT och flera OT och där den mest effektiva tågplanen förskjuter RT utanför sitt tidsfönster så nekas RT tågläge. TrV antas då betala vite till ansökande av RT.
- Ingen trängsel uppstår, både RT och OT får tåglägen inom ramen för tidsfönstren. I detta läge hade inget ramavtal behövts.
- P.g.a. trängsel behöver minst ett sökt tågläge tas bort. Enligt prioriteringskriterierna blir detta ett OT. RT finns i tågplanen på ”egna meriter” och inget avtal hade behövts.

Om ramavtalet inte höjer det samhällsekonomiska värdet (enligt typ 2) över flera år betyder det för första punkten ovan att TrV är förhindrad att skapa den samhällseffektivaste tågplanen, vilket är mot lagen. För den andra punkten betyder det att TrV betalar ett vite för att få skapa den mest samhällseffektiva tågplanen. Om inget ramavtal träffats hade således TrV skapat samma tågplan men utan att betala vite. Således finns det ingen samhällsekonomisk vinst med ramavtal i något av fallen.

Enda skälet (ur ett samhällsekonomiskt perspektiv) att ingå i ett ramavtal är om det finns en ”högre nytta” med ramavtalet i samhällsekonomiska termer som överväger den ettåriga värderingen, såsom med typ 1-avtal tidigare. Således behöver denna högre nytta vara ett krav från TrVs sida för att ingå ett ramavtal. Vidare bör TrV ställa krav på och ta fram riktlinjer för hur det samhällsekonomiska värdet skall mätas för att kunna värdera nyttan med avtalet från samhällets perspektiv, i analogi med utredningen och framtagningen av prioriteringskriterierna. Detta ser vi inte att den föreliggande rapporten ger svar på.

## Vad kan avtalas?

Rapporten definierar inte på ett tydligt sätt vad som kan avtalas eller när ett avtal bör upprättas. Å ena sidan argumenteras för avtal på investeringsgrund i de första kapitlen, å andra sidan används framför allt ”marknadsegment” som grund för avtal i kapitel 7 ”förslag till ramavtalsprocess och modell”. Under 7.2.2 nämns bara i slutet investering som argument för avtal. Vidare pekats tidskänsliga transporter ut som de enda som skall kunna träffa ramavtal. Detta behöver utredas betydligt mer. Vi tror inte att ramavtal av kategori 2 tidigare skall träffas av TrV, d.v.s. då enbart rätt till läge avtalas utan långsiktigt höjande av det samhällsekonomiska värdet åstadkoms. Detta bör hanteras i den årliga processen eftersom den samhällsekonomiska nyttan för ett år skall värderas där.

Andra exempel som bör belysas i t.ex. kapitel 7 utgör följande scenarier:

- Gruvbolag (finns numera flera!) investerar i längre mötesstationer på Malmbanan, som har trängsel, mot garanterat flöde och hållna omlopp.
- Godstågsoperatör investerar i bättre (snabbare) vagnpark som enklare kan samordnas med persontrafik (således kapacitetshöjande) mot garanterad plats i tågplanen för dessa tåg. Observera att detta inte gäller ”tidskänsligt gods”, poängen är att tågen, genom att gå snabbare, skapar mer rum i tågplanen då de samverkar bättre med resandetågens tåglägen.
- Ett konsortium (fler än en aktör) erbjuder sig att medfinansiera en förstärkning av södra stambanans kapacitet (t.ex. spår runt Lund) mot garanterad gångtid genom området (ev. förlängt i kanterna, poängen är att de, genom investering, köper sig en förstahands-rätt till snabbare genomfart under en avtalsperiod).

Alla dessa punkter stämmer väl in på första figuren tidigare, där inte bara de avtalande parterna vinner utan hela järnvägssystemet vinner.

## **Begreppet "kapacitet"**

Ramavtalen är enligt rapporten tänkta att avtala om rätten till kapacitet. För att kunna avtala om något så behöver detta "något" definieras, annars vet inte avtalande parter vad som egentligen avtalats. Således, skall avtal träffas om rätt till kapacitet så måste "kapacitet" definieras. Här behövs betydligt bättre underlag i rapporten.

Vi förordar, utifrån ett ST-perspektiv, att begreppet "leverans" används istället, och att ramavtal kan tecknas i termer av leveransåtaganden (t.ex. senaste ankomster/tidigaste avgångar, längsta transporttid etc, givetvis inom tidsfönster). Leveransåtaganden har inte samma definitionsproblem som kapacitet. Begreppet "kapacitet" används i samband med produktion av en produkt, i detta sammanhang en transport. Kapacitet "finns" även om inget produceras, och olika "kapaciteter" kan användas för att producera samma produkt (t.ex. olika vägar genom järnvägsnätet) Ett leveransåtagande (eller leverabel) uttrycker att något skall levereras (åstadkommas) och det går att mäta måluppfyllelsen av den.

## **Behovet av flexibilitet i ramavtal**

Vid tecknandet av ramavtal så är nog alla parter övertygade om att den tänkta trafiken kan realiseras med vinst för järnvägsföretaget samt levererar den tänkta samhällsnyttan. Det kan dock hända att utfallet blir ett annat än det planerade och då bör det finnas möjligheter att avsluta avtalet eller minska dess omfattning. Det är inte i parternas intresse att fortsätta i en affärsöverenskommelse som inte gagnar dem.

Ett sätt att åstadkomma möjligheter är att avtala om utvärderingspunkter då vissa villkor skall vara uppfyllda för att avtalet skall fortsätta att gälla. Om villkoren inte är uppfyllda avslutas affärsförbindelsen eller minskar i omfattning. Ett annat sätt är att använda sig av optioner, som kan användas t.ex. inför år 3, 4 och 5, eller ej lösas in om antagandet som avtalet bygger på visar sig vara felaktigt.

Överhuvudtaget behöver avtalen ha flexibilitet inbyggt i sig, på samma sätt som ST sparar flexibilitet i tågplanen till genomförandet. Ramavtalen får inte bli stelbenta avtal som låser fast processer och genomförande, branschen behöver flexibilitet och rörlighet för att samspela med det moderna samhället i övrigt.

## **Banarbeten**

Remissutgåvan tar sin utgångspunkt i järnvägsföretag och auktoriserande sökanden, men ytterligare en aktör har behov av ramavtal nämligen banunderhållsentreprenörer. Dessa nämns inte i direktiv eller lag, men har ett likartat behov av ramavtal med TrV. Det borde utredas huruvida de kan omfattas av liknande avtal.