

Trafikverket

Avslut av tillsyn avseende tågplan 2023

Transportstyrelsens beslut

Transportstyrelsen avslutar tillsynsärendet.

Redogörelse för ärendet

Transportstyrelsen genomförde under perioden maj 2022 till februari 2023 tillsyn över Trafikverkets arbete med tågplan 2023 (T23). Vid tillsynen identifierades ett antal brister och Transportstyrelsen beslutade den 10 februari 2023 om förelägganden mot Trafikverket att vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna.

Transportstyrelsen följde upp en av beslutspunkterna, beslutspunkt 2, vid ett tidigare skede. Uppföljningen hanterade Trafikverkets tidshållning av offentliggörandet av förslag till tågplan, berörda parter rätt till minst en månad att yttra sig över förslaget och uppdateringen av utkastet till tågplan. Tillsynen avslutades i dessa delar den 17 februari 2025. Detta beslut rör de kvarvarande beslutspunkterna 1, 3, 4, 5 och 6. Det omfattar Trafikverkets hantering vid ändringar i järnvägsnätsbeskrivningen, Trafikverkets hantering av ansökningar och sökandes rätt till information till förslaget av tågplan, Trafikverkets fastställelse av tågplanen och Trafikverkets hantering av den ekonomiska effekten på sökande i framtagandet av tågplanen.

Trafikverket har kommit in med underlag som visar deras hantering av nämnda beslutspunkter som omfattar hantering av JNB23¹ och JNB24 samt information om planering av tågplan 2024, tågplan 2025 och tågplan 2026. Dessa underlag redovisas i mer detalj i Bilaga 1.

¹ JNB är förkortning av järnvägsnätsbeskrivning och numret står för vilket års tågplan som den gäller för.

Skäl för beslutet

Transportstyrelsens befogenheter

Av 1 kap. 5 § järnvägsmarknadsförordningen (2022:416) JMF följer att Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt järnvägsmarknadslagen (2022:365) JML. Härutöver framgår det av 1 kap. 8 § JML att tillsynsmyndigheten också ska fullgöra rollen som regleringsorgan enligt artikel 55 i direktiv 2012/34/EU, vilket innebär att Transportstyrelsen ska utöva tillsyn bland annat över efterlevnaden av direkt tillämpliga EU-rättsakter som har utfärdats med stöd av detta direktiv. Genom tillsyn över efterlevnad arbetar vi för en fungerande konkurrens på järnvägsmarknaden där snedvridningar och andra typer av marknadsstörningar minimeras, samt verkar mot diskriminering av sökande (jfr 8 kap. 1 § JVL).²

Tillämpliga bestämmelser

Tillämpliga regelverk är järnvägslagen (2004:519), JVL, järnvägsförordningen (2004:526), JVF, och Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur TSFS 2017:99 tillämpats.

Järnvägsmarknadslagen och järnvägsmarknadsförordningen trädde i kraft den 1 juni 2022 och i och med det upphävdes järnvägslagen. Enligt övergångsbestämmelserna p. 6 i JML ska äldre föreskrifter gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. Därför tillämpas bestämmelserna i JVL i detta ärende.

Flera av de regler som ligger till grund för detta beslut har genomgått redaktionella ändringar i och med de nya förordningarnas inträde. I vissa fall har ändringarna även varit ämnade att förtydliga gällande rätt. De aktuella bestämmelserna har dock inte, enligt Transportstyrelsens bedömning, ändrats i sak på ett sådant sätt att föreläggandets relevans eller aktualitet kan ifrågasättas.

Tilldelning av kapacitet

Enligt 6 kap. 9 § i JVL ska infrastrukturförvaltaren ta fram ett förslag till tågplan med utgångspunkt från de ansökningar som kommit in och med beaktande av behovet av reservkapacitet. Infrastrukturförvaltaren skall i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå alla ansökningar om infrastrukturkapacitet samt beakta den ekonomiska effekten på sökandenas verksamhet och andra förhållanden av betydelse för sökandena. Enligt 6 kap 10–11 §§ JVL ska infrastrukturförvaltaren, om ansökningarna kan samordnas, fastställa kapacitetstilldelningen i en tågplan.

Enligt 5 kap. 9 c § i JVF ska infrastrukturförvaltaren vid samråd och samordning av ansökningar i kapacitetstilldelningen enligt 6 kap. 9 och 10

² Motsvarande bestämmelse finns nu i 10 kap. 1 § JML

§§ JVL se till att de sökande kostnadsfritt inom rimlig tid skriftligt eller elektroniskt får tillgång till åtminstone följande uppgifter:

- 1 tåglägen som begärts av alla andra sökande på samma linjer,
- 2 tåglägen som preliminärt tilldelats andra sökande på samma linjer,
- 3 föreslagna alternativa tåglägen för den sökande.

Järnvägsnätsbeskrivningen

Enligt 6 kap. 5 § i JVL ska infrastrukturförvaltare upprätta en beskrivning av det järnvägsnät förvaltaren råder över. Beskrivningen ska innehålla uppgifter om tillgänglig infrastruktur samt information om villkoren för tillträde till och utnyttjande av infrastrukturen och om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet. Beskrivningen ska upprättas efter samråd med berörda parter. Beskrivningen ska offentliggöras, uppdateras regelbundet och ändras vid behov.

Transportstyrelsens bedömning

Ändringar av JNB utan genomförd risk- och konsekvensanalys (besluts punkt 1)

I tillsynen fann vi att Trafikverket ändrade tidsplanen i JNB för tilldelning av järnvägskapacitet utan att göra en risk- och konsekvensanalys som regelverket och även deras egen process kräver.

I beslutet från 10 februari 2023 (härefter ”beslutet”) förelade vi Trafikverket att vid en ändring av JNB göra en prövning av behovet av ändringen och att vid en ändring följa sin egna processer.

För JNB23 och JNB24 har Trafikverket genomfört risk- och konsekvensanalyser vid fyra olika tillfällen, där avvikelserna har bedömts vara av större betydelse. Transportstyrelsen bedömer därför att verket har genomfört risk- och konsekvensanalyser vid större avvikelser för ändringar som gjorts i JNB23 och JNB24.

Mot denna bakgrund bedömer Transportstyrelsen att Trafikverket har hanterat besluts punkt 1 i föreläggandet och avslutar tillsynen avseende denna punkt.

Hantering av ansökningar i förslag till tågplan (besluts punkt 3)

I tillsynen fann vi att Trafikverket inte hade behandlat samtliga ansökningar om tåglägen vid offentliggörandet av förslaget till tågplan 2023.

I beslutet förelade vi Trafikverket att senast vid offentliggörande av förslaget till tågplan 2024 ha hanterat samtliga ansökningar.

Transportstyrelsen kan utifrån Trafikverkets underlag konstatera att verket inte behandlade alla ansökningar inför offentliggörandet av förslaget till tågplan för tågplan 2024 och tågplan 2025 och har därför inte levt upp till kravet i föreläggandet.

För tågplan 2026 kan vi dock se att Trafikverket i allt väsentligt behandlat alla ansökningar i förslaget till tågplan. Även om ett begränsat antal ansökningar inte har hanterats fullt ut så är dessa få i förhållande till det totala antalet.

Transportstyrelsen bedömer därför att det inte är ändamålsenligt att fortsätta tillsynen då Trafikverket för tågplan 2026 har hanterat det problem som beslutspunkt 3 avsåg att avhjälpa. Det finns därför i nuläget inte anledning att fortsätta tillsynen. Om det framöver visar sig att Trafikverket har problem med efterlevnad av regelverket, så har Transportstyrelsen alltid möjlighet att öppna en ny tillsyn inom området. Transportstyrelsen avslutar tillsynen avseende denna punkt.

Transportstyrelsen vill dock tydliggöra att myndigheten ser kritiskt på de ansökningar som haft status ”arbetsmaterial” till förslag av tågplan och med det inte lever upp till kraven i regelverket, och betonar vikten av att Trafikverket fortsätter att förbättra sin hantering för att säkerställa att man kan publicera ett fullständigt förslag till tågplan.

Sökandes rätt till information i förslag till tågplan (beslutspunkt 4)

I tillsynen fann vi att Trafikverket inte hade tillhandhållit sökandes rätt till information i förslaget till tågplan 2023.

I beslutet förelade vi Trafikverket att senast vid offentliggörande av förslaget till tågplan 2024 ha hanterat samtliga ansökningar.

Transportstyrelsen kan utifrån Trafikverkets underlag konstatera att inte alla ansökningar om infrastrukturkapacitet som kom in inom den ordinarie ansökningsperioden för tågplan 2024 och tågplan 2025 hade hanterats fullt ut av Trafikverket till publiceringen av förslaget till tågplan. Denna omständighet gör att Transportstyrelsen bedömer att sökande för tågplan 2024 och tågplan 2025 inte i tillräcklig omfattning har kunnat få tillgång till information om andra sökandes begärda tåglägen, andra sökandes preliminära tåglägen eller egna alternativa tåglägen. Transportstyrelsen bedömer därför att Trafikverket med det inte har levt upp till kravet i föreläggandet.

I förslag till tågplan 2026 har dock Trafikverket i allt väsentligt hanterat alla ansökningar om infrastrukturkapacitet som kom in inom den ordinarie ansökningsperioden. För tågplan 2026 bedömer Transportstyrelsen därför att sökande har fått tillgång till information om begärda tåglägen från de andra sökande, andra sökandes preliminära tåglägen eller egna alternativa tåglägen.

Transportstyrelsen bedömer därför att det inte är ändamålsenligt att fortsätta tillsynen då Trafikverket för tågplan 2026 har hanterat det problem som beslutspunkt 4 avsåg att avhjälpa. Det finns därför i nuläget inte anledning att fortsätta tillsynen. Om det framöver visar sig att Trafikverket har problem med efterlevnad av regelverket, så har Transportstyrelsen alltid

möjlighet att öppna en ny tillsyn inom området. Transportstyrelsen avslutar tillsynen avseende denna punkt.

Fastställelse av tågplan (besluts punkt 5)

I tillsynen fann vi att Trafikverket fastställde tågplan 2023 utan att ha hanterat alla ansökningar.

I beslutet förelade vi Trafikverket att ansökningarna som inkommit inom den ordinarie ansökningsperioden ska ha hanterats och inte stå i konflikt med varandra när tågplan 2024 fastställs.

Transportstyrelsen kan utifrån Trafikverkets underlag konstatera att det inte fanns några återstående konflikter efter samordning och tvistlösning inför fastställandet av tågplan 2024.

Transportstyrelsen bedömer därför att alla ansökningar var samordnade vid fastställelsen av tågplan 2024.

Mot denna bakgrund bedömer Transportstyrelsen att Trafikverket har hanterat beslutspunkten 5 i föreläggandet och avslutar tillsynen avseende denna punkt.

Effekter på sökandes verksamhet (besluts punkt 6)

I tillsynen fann vi att Trafikverket inte beaktade de ekonomiska konsekvenserna för sökande i framtagandet av tågplan 2023.

I beslutet förelade vi Trafikverket att komma in med ett underlag som visar hur de säkerställer att den ekonomiska effekten på sökandes verksamhet beaktas i framtagandet av tågplan 2024.

Transportstyrelsen kan konstatera att Trafikverket har inkommit med ett sådant underlag i enlighet med föreläggandet. Transportstyrelsen bedömer att det underlag som Trafikverket kom in med på ett tillfredställande sätt beskriver hur de beaktar de ekonomiska konsekvenser för sökande i framtagande av tågplaner.

Mot denna bakgrund bedömer Transportstyrelsen att Trafikverket har hanterat beslutspunkt 6 i föreläggandet och avslutar tillsynen avseende denna punkt.

Sammantagen bedömning

Mot bakgrund av ovanstående redogörelse gör Transportstyrelsen den sammantagna bedömningen att Trafikverket har efterlevt föreläggande av den 10 februari 2023 på ett tillfredställande sätt och att det i nuläget saknas skäl att vidta ytterligare tillsynsåtgärder.

Hur man överklagar

Detta beslut kan inte överklagas.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Ann-Cathrine Wikström. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog föredragande utredaren Anna Cedervall.

Ann-Cathrine Wikström
Ställföreträdande generaldirektör

Bilaga 1: Trafikverkets underlag

Transportstyrelsen har fått in tre underlag från Trafikverket om deras hantering av beslutspunkt 1, 3, 4 och 5. Underlagen har inkommit från maj 2024 till maj 2026. Nedan följer en redogörelse av dokumentationen Transportstyrelsen har fått från Trafikverket.

Ändringar av JNB utan genomförd risk- och konsekvensanalys (beslutspunkt 1)

För JNB23 och JNB24 har sammanlagt 16 avvikelsemeddelanden publicerats under perioden 10 februari 2023 – 14 december 2024.³ I det inskickade materialet redogör Trafikverket för att en risk- och konsekvensanalys har genomförts i fyra fall. Ingen risk- och konsekvensanalys har offentliggjorts i samrådsunderlagen.

För JNB23 genomförde Trafikverket en konsekvensanalys i avvikelsemeddelande 10, kopplat till ändringen av tillhandahållande av drivmotorström (avsnitt 5.4.1).

För JNB24 genomförde Trafikverket tre risk- och konsekvensanalyser. Den första analysen är kopplad till ändringen av fakturering i avsnitt 5.9 som presenterades i avvikelsemeddelande 5. Den andra analysen är kopplad till beslutet om undantag från krav på ETCS-utrustning på driftsplatsdel Gällivare C i avsnitt 2.3.12.2, som presenterades i avvikelsemeddelande 8. Riskanalysen har varit föremål för internt samråd samt samråd med representanter från Inlandsbanan och Inlandståg. Den tredje analysen är kopplad till ändring av styrande dokument i bilaga 3 B, som presenterades i avvikelsemeddelande 10.

Hantering av ansökningar i förslag till tågplan (beslutspunkt 3)

Trafikverket har redogjort för följande hantering av ansökningar i förslag till tågplan 2024, tågplan 2025 och tågplan 2026. I tabell 1 presenteras Trafikverkets hantering av ansökningar.

Tabell 1 Hantering av ansökning i tågplan 2024, tågplan 2025 och tågplan 2026

	Förslag till tågplan 2024	Förslag till tågplan 2025	Förslag till tågplan 2026
Antal ansökta tåglägen	13 836	14 116	15 157
Totalt antal färdplaner	15 349	16 759	20 395
Antal färdplaner med status arbetsmaterial	1674	841	89
Varav inte konstruerad	1091	407	33
Varav delvis konstruerad	487	411	55
Varav konstruerad	96	23	1

Trafikverket redogör för skillnaden mellan de olika statusarna på

³ Tidsperioden utgår ifrån när Transportstyrelsen beslut fastställdes och när tågplan 2024 avslutades.

”arbetsmaterialet” på följande sätt. Status ”konstruerad” innebär att färdplanen är färdigkonstruerad men att den av något skäl inte har klarmarkerats innan den överförs till publicering av förslag till tågplan. Status ”delvis konstruerade” innebär att färdplanen inte har alla detaljer färdiga. Färdplanen kan sakna spårplanering eller det kan kvarstå enskilda konflikter. Status ”inte konstruerad” innebär att det återstår konstruktion av färdplanen.

Sökandes rätt till information i förslag till tågplan (besluts punkt 4)

I förslaget till tågplan 2024 beskriver Trafikverket att alla färdplaner, oavsett status, har redovisats och att all informationen som funnits om de ansöktåglägena har varit tillgänglig och synlig för alla sökande. Verket redogör för att informationen har varit tillgänglig enligt följande:

- Information om vilka tåglägen som begärts av alla andra sökande på samma linjer har redovisats i förslaget till tågplan som har kunnat ses via MPK Visare och Trafikverkets hemsida.
- Information om tåglägen som preliminärt tilldelats andra sökande på samma linjer har redovisats i förslaget till tågplan som har kunnat ses via MPK Visare och Trafikverkets hemsida.
- Information om föreslagna alternativa tåglägen, när ansökan inte har gått att tillmötesgå fullt ut, har redovisats i förslaget till tågplan som har kunnat ses via MPK Visare och Trafikverkets hemsida.

Trafikverket beskriver att sökande inför förslag till tågplan 2025 och tågplan 2026 har haft tillgång till information enligt följande:

- Information om vilka tåglägen som begärts av alla andra sökande på samma linjer har sökande kunnat se via MPK Visare, där alla sökande kan se alla tåg.
- Information om tåglägen som preliminärt tilldelats andra sökande på samma linjer har sökande kunnat se via MPK Visare. Där framgår hur tågen är planerade. Det går att se dels det aktuella konstruktionsläget, som uppdateras dagligen, dels en stillbild från förslaget. I samband med att förslaget offentliggjordes publicerades även grafer på Trafikverkets webbplats.
- Information om föreslagna alternativa tåglägen när ansökan inte har gått att tillmötesgå fullt ut. De tåglägen som Trafikverket föreslår, även i de fall Trafikverket inte fullt ut har kunnat tillmötesgå ansökan, går att se i MPK Visare, i de publicerade graferna samt i ansökningsportalen (MPK Långtid).

Fastställelse av tågplan (besluts punkt 5)

Till fastställelsen av tågplan 2024 redogör Trafikverket för att det inte fanns några återstående konflikter efter samordning och tvistlösning. Trafikverket presenterar att en tvist ledde till att infrastrukturen förklarades överbelastad.

Effekter på sökandes verksamhet (besluts punkt 6)

I underlaget Trafikverket skickade in i enlighet med kraven i föreläggandet redovisades fem parametrar för hur Trafikverket beaktar den ekonomiska

effekten för de sökande. Trafikverket anger att grunden för tilldelning av järnvägskapacitet är att den ska ske på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt och att den görs så samhällsekonomiskt effektiv som möjligt.