

Trafikverket

Föreläggande om brister i framtagandet av tågplan 2023

Transportstyrelsens beslut

Transportstyrelsen förelägger Trafikverket att vidta nedanstående åtgärder för att inte de brister som anges i beslutet ska upprepas.

1. Trafikverket ska vid varje övervägande om ändring av järnvägsnätsbeskrivning (JNB) 2023 och 2024
 - a) tillämpa sin egen process för ändring av JNB, som för både JNB23 och JNB24 anges i avsnitt 1.5.2,
 - b) göra en prövning av behovet av ändring enligt 6 kap. 5 § järnvägslagen (2004:519) (brist 1).
2. Trafikverket ska vid framtagandet av tågplan 24 följa de tidsfrister som anges nedan;
 - a) offentliggöra ett förslag till tågplan senast fyra månader efter sista dag för ansökan om infrastrukturkapacitet i enlighet med punkt 5 i kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075¹,
 - b) ge berörda parter minst en månad att yttra sig över förslaget till tågplan i enlighet med 6 kap. 9 § tredje stycket järnvägslagen
 - c) uppdatera utkastet till tågplan senast den 9 november 2023 i enlighet med punkt 6 i kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075 (brist 2).

Föreläggandet i punkten 2 a förenas med vite om åtta miljoner (8 000 000) kronor.

Föreläggandet i punkten 2 b förenas med vite om åtta miljoner (8 000 000) kronor.

¹ Kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075 av den 4 september 2017 om ersättning av bilaga VII till Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

Föreläggandet i punkten 2 c förenas med vite om åtta miljoner (8 000 000) kronor.

3. Trafikverket ska, senast vid tidpunkten för offentliggörandet av förslaget till tågplan 2024, ha hanterat samtliga ansökningar om infrastrukturkapacitet som har inkommit inom den ordinarie ansökningsperioden, på ett sådant sätt att åtminstone åtgärderna i beslutspunkt 4 säkerställs (brist 3 a).
4. Trafikverket ska, senast vid tidpunkten för offentliggörandet av utkastet till tågplan 2024, säkerställa de sökandes rätt till information inför yttrande, samråd och samordning enligt 6 kap. 9-10 §§ järnvägslagen samt 5 kap. 9 c § järnvägsförordningen (2004:526) genom att på ett transparent och likvärdigt sätt tillgängliggöra de sökande:
 - uppgifter om vilka tåglägen som begärts av alla andra sökande på samma linjer,
 - uppgifter om föreslagna tåglägen som har tilldelats andra sökande på samma linjer samt
 - föreslagna alternativa tåglägen för respektive sökande (brist 3 b).
5. Trafikverket ska, med stöd av de förfaranden som anges i 6 kap. 10, 12 och 13 §§ järnvägslagen, tillse att ansökningarna som inkommit inom den ordinarie ansökningsperioden inte står i konflikt med varandra när tågplan 2024 fastställs (brist 3 c).
6. Trafikverket ska skriftligen inkomma med underlag som visar hur de säkerställer att den ekonomiska effekten på sökandes verksamhet beaktas i framtagandet av tågplan 2024. Underlaget ska vara Transportstyrelsen tillhanda senast den 1 juni 2023 (brist 4).

Bakgrund

Redogörelse för ärendet

Transportstyrelsen har under 2022 bedrivit tillsyn av Trafikverkets arbete med tågplan 2023 (T23). Syftet har varit att undersöka om Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare tilldelar infrastrukturkapacitet i enlighet med järnvägslagen, föreskrifter som tagits fram med stöd i järnvägslagen, samt direkt tillämpliga EU-rättsakter. Tillsynen har inte omfattat alla gällande krav utan endast regelefterlevnaden i framtagandet av T23, med fokus på arbetet från sista dag för ansökan om tågläge den 11 april till publiceringen av den fastställda kompletterade tågplanen den 14 november.

Trafikverkets arbete med tågplan 2023

I arbetet med T23 har Trafikverket infört det nya planeringssystemet MPK (Marknadsanpassad Planering av Kapacitet). MPK innebär nya IT-system och nya arbetssätt för att planera kapaciteten på järnvägen och har varit under utveckling under många år. Flera nya digitala verktyg som ska stödja kommunikationen och transparensen gentemot sökande följer med det nya systemet, där framförallt MPK Visare och MPK Långtid har varit aktuella i tillsynen. I MPK-projektet ingår även planeringsverktyget TPS (Train Plan System) som ersätter Trafikverkets tidigare verktyg Trainplan där all praktisk planering sker av banarbeten, tåg och andra tjänster.

I MPK Långtid gör sökande sin ansökan om kapacitet för tåg och andra tjänster. Ansökan ändrar sedan status under processens gång från ”ansökan inskickad”, till ”arbetsmaterial”, ”utkast” och slutligen ”fastställd”.² I MPK Visare kan sökande därefter se sin ansökta kapacitet och ges möjlighet att följa sin ansökan genom planeringens olika skeden. Här presenteras det aktuella planeringsläget för tågplanen som uppdateras varje natt, specifika lösningsförslag för sökande, liksom förslaget till tågplan³, och den fastställda tågplanen.⁴

Införandet av MPK har inte gått enligt plan. Trafikverket informerade först Transportstyrelsen den 24 maj och därefter branschen den 25 maj om att MPK inte levererade som planerat, att läget var ansträngt och att hela arbetet med tågplanen sannolikt skulle förskjutas med minst en månad. Trafikverket har därefter haft löpande möten varannan vecka för sökande med

² Modul UM 18, Planera tåg & övriga tjänster LTP – Sökande, version 1.5.

³ I Kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075 används begreppet ”utkast till tågplan” medan Trafikverket i sin järnvägsnätsbeskrivning för 2023 använder begreppet ”förslag till tågplan”. Det är samma underlag som avses och Transportstyrelsen använder därför begreppen synonymt i det här beslutet.

⁴ Modul UM 40, MPK Visare, version 1.3.

uppdatering kring arbetsläget och rådande utmaningar i framtagandet av T23.

Då tidsplanen för kapacitetstilldelningen inte kunde hållas ändrade Trafikverket datum och innehåll för ett par centrala moment i planeringen. Samrådsdagarna som skulle hållas 8-10 juni ändrades till att enbart omfatta samråd kring tillfälliga kapacitetsbegränsningar och banarbeten. Istället hänvisades dialog kring tåglägen till den 12, 15 och 16 augusti.⁵ Trafikverket ställde även in samordningsdagarna i augusti med möjligheten för sökande att själva ta kontakt med Trafikverket i specifika konflikter.⁶ Vissa möten mellan Trafikverket och sökande ägde därefter rum den 20-22 september.

Tidsplanen för kapacitetstilldelningen är fastställd i järnvägsnätsbeskrivningen 2023 (JNB23), som offentliggjordes i december 2021. Denna tidsplan ändrades formellt av Trafikverket genom ett avvikelsemeddelande den 14 juli 2023. Den ursprungliga och den ändrade tidsplanen framgår av bilaga 1.⁷

Den nya tidsplanen angav att tågplanen skulle fastställas den 18 oktober, men Trafikverket har behövt fortsätta arbetet med tågplanen även efter detta datum. I mitten av november valde Trafikverket att inte publicera en kompletterad fastställd tågplan för 2023, utan istället fokusera på att löpande göra klart tåglägen för trafiken från mitten av december fram till den 8 januari för att operatörerna ska kunna erhålla körplaner som anger hur de ska trafikera spåren.

Transportstyrelsens tillsyn av arbetet med tågplan 2023

Tillsynen av framtagandet av T23 inleddes den 28 mars 2022. I tillsynen har Transportstyrelsen följt Trafikverkets arbete genom att

- delta som observatör på
 - de löpande informationsmötena om läget i arbetet med T23 som har hållits för branschen från och med den 25 maj 2022,
 - Trafikverkets samordningsmöten med branschen under 20-22 september,
 - en del av Trafikverkets löpande informationsmöten om tekniska frågor om MPK under hösten 2022,
 - en del av Trafikverkets löpande möten om trafikledning under hösten 2022,

⁵ <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/tagplan-att-skapa-tidtabeller-for-tag/tagplan-2023/samradsmote-tagplan-2023-for-taglagen/>, besökt 2022-10-12.

⁶ <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/tagplan-att-skapa-tidtabeller-for-tag/tagplan-2023/samordningsmote-tagplan-2023-for-taglagen/>, besökt 2022-10-12.

⁷ Då det inte är relevant i sammanhanget har tidpunkter för Trafikverkets dialoger och samråd kring kapacitetsbegränsningar utelämnats i tabellen.

- ett antal tvistlösningsmöten mellan sökande och Trafikverket,
- intervjua
 - ett antal sökande av kapacitet om arbetet med framtagandet av T23,
 - medarbetare på Trafikverket om arbetet med framtagandet av T23,
- granska underlag såsom publicerade dokument gällande förslaget till tågplan den 22 augusti och den fastställda tågplanen den 18 oktober.

Datum för de genomförda intervjuerna framgår av bilaga 2.

Därutöver har Transportstyrelsen hållit ett slutmöte den 12 januari 2023 där Trafikverket gavs möjlighet att lämna synpunkter på de underlag som utgör grund för granskningen. Den 26 januari 2023 inkom Trafikverket med ett yttrande. Trafikverket anför i huvudsak att:

- de inför ett avvikelsemeddelande till en JNB gör en värdering av konsekvenserna för sökande och att de redovisade konsekvenserna vid kundmöte den 25 maj 2022,⁸
- det vid tidpunkten för förslaget till tågplan fanns information om egna och andra sökandes tåglägen via olika dokument och datasystem så att alla sökande kunde ta del av hela förslaget till tågplan,
- det gick att lämna synpunkter på det material som fanns tillgängligt vid en viss tidpunkt, men att det var en särskild utmaning att förslaget till tågplan inte var färdigkonstruerat då det innebar att tåglägen kunde ändras under synpunktperioden,
- all information kontrollerades under fastställelsen av tågplanen så att den bedömdes korrekt med undantag av sex specifika tåglägen,
- de försökte tillmötesgå alla ansökningar som vanligt och därigenom beakta de ekonomiska effekterna och att det fanns möjlighet för sökande att kommentera vad som var viktigt i konstruktionen av tåglägena även om de inte var färdigkonstruerade.

Skäl för beslutet

Den rättsliga grunden

Bestämmelser om tidshållning och processteg för tilldelningen av infrastrukturkapacitet finns i flera rättsakter. I detta beslut har kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075, järnvägslagen (2004:519), JVL, järnvägsförordningen (2004:526), JVF, lagen (1985:206)

⁸ I det skriftliga underlag som kommit Transportstyrelsen tillhanda den 26 januari 2023 anges den 23 maj 2022 och i vissa fall den 23 maj 2023 som datumet då mötet med branschen ägde rum. Det är felaktigt och har korrigerats av Trafikverket till den 25 maj 2022 via mail och telefonsamtal med Transportstyrelsen den 30 januari.

om vite, viteslagen, och Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur TSFS 2017:99 tillämpats. En närmare redogörelse för vilka bestämmelser som tillämpats i beslutet återfinns i beskrivningarna av respektive brist.

Härutöver framhålls att det av 8 kap. 1 och 4 §§ JVL framgår att tillsynsmyndigheten skall utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen samt att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller de föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Förelägganden och förbud får förenas med vite. Av 11 kap. 4 § JVL framgår att beslut enligt denna lag gäller omedelbart.

Järnvägsmarknadslagen (2022:365) och järnvägsmarknadsförordningen (2022:416) trädde i kraft den 1 juni 2022. Enligt övergångsbestämmelserna ska äldre föreskrifter gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. Därför tillämpas järnvägslagens och järnvägsförordningens bestämmelser i detta ärende. Detta gäller även Transportstyrelsens föreskrifter.

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.

Beskrivningen av järnvägsnätet

Järnvägslagen och Transportstyrelsens föreskrifter anger att det ska finnas en JNB och vad den minst ska innehålla. Därmed blir de villkor, processteg och tidsangivelser som står i JNB styrande för järnvägsmarknaden och något som alla intressenter behöver förhålla sig till.

Publiceringen av JNB, och därmed de villkor som ska gälla för en viss tågplan, ska enligt regelverket ske ungefär ett år innan början av tågplanen. För att ändra JNB publicerar Trafikverket avvikelsemeddelanden efter samråd, där sökande ges möjlighet att ha synpunkter på ändringen enligt ett förfarande som beskrivs i JNB23, avsnitt 1.5.2.

JNB23 behandlar tilldelning av kapacitet i kapitel 4 och presenterar tidsplanen för tilldelningen i avsnitt 4.5.

Transportstyrelsens bedömning

Nedan följer en närmare redogörelse för de brister som Transportstyrelsen har identifierat och som ligger till grund för beslutet.

Ändring av JNB utan genomförd risk- och konsekvensanalys

Brist 1: Trafikverket har inte genomfört en risk- och konsekvensanalys vid ändring av tidsplanen för kapacitetstilldelningen genom avvikelsemeddelande till JNB.

Genom avvikelsemeddelande 6 till T23 från den 14 juli 2022 ändrade Trafikverket tidsplanen för kapacitetstilldelningen på det sätt som framgår av bilaga 1 till detta föreläggande.

Järnvägslagen anger att tilldelningen av järnvägskapacitet ska ske på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt i enlighet med bestämmelserna i lagen (jfr 6 kap. 1 § JVL). Vidare anger lagen att JNB bl.a. ska innehålla uppgifter om villkoren för tillträde till och utnyttjande av infrastrukturen och om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet (kapacitetstilldelningsförfarandet). JNB ska upprättas efter samråd med berörda parter, offentliggöras samt uppdateras regelbundet och ändras vid behov (jfr 6 kap. 5 § JVL). Av Transportstyrelsens föreskrifter följer att förslaget till JNB ska offentliggöras på det sätt som infrastrukturförvaltaren bestämmer inför samråd enligt 6 kap 5 § JVL (3 kap. 3 § TSFS 2017:99). Enligt avsnitt 1.5.2 i JNB23 ska, för det fall en publicerad JNB måste ändras, samråd enligt huvudregeln hållas i god tid. Vid en större avvikelse ska en risk- och konsekvensanalys genomföras och delges i samband med avvikelsemeddelandet.

Bestämmelserna om infrastrukturförvaltares skyldighet att upprätta och publicera en JNB syftar enligt lagstiftaren, med hänvisning till det underliggande EU-direktivet, till att säkerställa inflytande, insyn, förutsebarhet och icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen för samtliga järnvägsföretag och auktoriserade sökande.⁹ JNB ska innehålla information om de villkor som gäller för att få tillträde till järnvägsinfrastrukturen. Lagstiftaren ansåg också att villkor eller förutsättningar som är lika för alla bör finnas i JNB så att det tidigt blir tydligt vad som gäller.¹⁰ Vikten av att i god tid inför ansökan kunna tillgodogöra sig innehållet i JNB blir belyst i bl.a. 3 kap. 4 § TSFS 2017:99 där det anges att JNB ska offentliggöras senast fyra månader innan tidsfristen för ansökan om infrastruktur löper ut, ett krav som följer av artikel 27.4 i direktiv 2012/34/EU¹¹. Det är Transportstyrelsens slutsats att JNB är den tänkta utgångspunkten när sökande planerar och resurssätter sin verksamhet under det kommande året samt utformar sina ansökningar om infrastrukturkapacitet i årlig tågplan.

⁹ Prop. 2003/04:123, s. 117 och 187.

¹⁰ Prop. 2003/04:123, s. 124.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

Vad gäller frågorna när och varför en publicerad JNB får ändras saknas mer utförliga resonemang i förarbeten och praxis. I prop. 2003/04:123 s. 117 anges att kraven på samråd, uppdatering och ändring vid behov motiveras av att tvister mellan sökande och infrastrukturförvaltaren om principer bakom system för t.ex. kapacitetstilldelning är svåra att hantera i samband med genomförandet av kapacitetstilldelningsprocessen. Ett betydande skäl för möjligheten att ändra i JNB är således att låta oeniga parter modifiera villkor trots att dokumentet fastställts. I förvaltningsrätten i Faluns dom den 3 april 2013 (mål nr 571-10) anges att ändringar i JNB inte bör ske obehindrat med hänsyn till dess syfte. I det fallet, som avsåg ändring av i JNB fastställda avgifter, ansåg rätten att ändringen förutsatte att infrastrukturförvaltaren förbehållit sig rätten att göra ändringen i förväg och att tillfredsställande samråd hållits.

Transportstyrelsen noterar att JNB samlar information och villkor av varierande karaktär och dignitet. Viss information är detaljerad och teknisk, medan annan information är villkor som är grundläggande för järnvägsmarknadens funktion genom att de påverkar hur sökande kan använda sina resurser för att exempelvis sätta samman omlopp och möta kunders behov. För ändrade uppgifter om infrastrukturen på grund av genomförda underhållsåtgärder är det lämpligt att löpande uppdatera JNB genom avvikelsemeddelande. Andra ändringar i JNB påverkar istället de sökandes förutsättningar att planera och bedriva sin verksamhet och kan däremot inte alltid sägas vara lämpliga att genomföra i en publicerad JNB. Ändringar i kapacitetstilldelningsförfarandet medför enligt Transportstyrelsen typiskt sett en hög risk för djup påverkan av aktörernas verksamhet vilket innebär marknadsstörande effekter.

Transportstyrelsen konstaterar att 6 kap. 5 § JVL stipulerar att infrastrukturförvaltaren, inför ändring i JNB, ska pröva huruvida ändringen är behövlig, eller så som Trafikverket valt att uttrycka det i JNB, om en ändring måste ske. Lagstiftaren har betonat att syftet med JNB är att villkoren för att trafikera järnvägen ska vara transparenta och ge sökande av kapacitet likvärdiga förutsättningar för att konkurrera på marknaden med god insyn och förutsebarhet. Mot denna bakgrund behöver infrastrukturförvaltaren göra en avvägning mellan behovet av ändring i JNB och de konsekvenser ändringen kan innebära för järnvägsmarknaden. Sådana konsekvenser låter sig beskrivas genom hur de påverkar de berörda parternas rätt till insyn, förutsebarhet och ett icke-diskriminerande tillträde. Detta i vart fall när ändringen föranleds av omständigheter som inte ligger utom infrastrukturförvaltarens kontroll. Särskilt viktigt blir behovet av att analysera ändringen i förhållande till dess konsekvenser när ändringen kan komma att få marknadsstörande effekter. Trafikverkets risk- och konsekvensanalys som beskrivs i JNB23, avsnitt 1.5.2 skulle kunna utgöra underlag för lagens prövning om ändringen är behövlig. Det är

Transportstyrelsens mening att om behovsprövningen utelämnas, eller om prövningen inte innebär en avvägning mellan behovet av ändring och de troliga konsekvenserna när så är lämpligt så uppfylls inte lagens krav på att ändringar av JNB ska göras vid behov.

Tidsplanen för kapacitetstilldelningen är en av de grundläggande spelreglerna på järnvägsmarknaden. Att tidsfrister är en viktig del av den information som krävs för att kunna ansöka om infrastrukturkapacitet framgår av artikel 3.26 i direktiv 2012/34/EU och av 2 kap. 5 § TSFS 2017:99. Transportstyrelsen anser att ändringen av tidsplanen i JNB23 påverkat förutsägbarheten för de sökande på ett sätt som försvårat deras arbete och försämrat deras förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Att flera datum i tidsplanen ännu inte hade inträffat vid ändringen har ingen betydelse eftersom tilldelningsprocessens tider är en långsiktig planeringsförutsättning som järnvägsföretag och andra sökande formar sin verksamhet efter. Av remissvaren på Trafikverkets avvikelsemeddelande framgår också att sökande ansåg att den ändrade tidsplanen riskerade att få konsekvenser för schemaläggning av personal, försäljning av biljetter, för varumärket och förtroendet för järnvägsbranschen i stort. En ändring av tidsplanen för tilldelning av kapacitet innebär hög risk för diskriminering av sökande och en icke konkurrensneutral tilldelning, eftersom olika verksamheter har olika förutsättningar att möta en sådan genomgripande förändring under pågående tågplaneprocess.

Enligt Transportstyrelsens bedömning är ändringen att betrakta som en sådan större ändring som enligt avsnitt 1.5.2 i JNB behöver föregås av en risk- och konsekvensanalys.

Trafikverket anför i sitt yttrande till Transportstyrelsen den 26 januari 2023 att de gjort en värdering av konsekvenserna för sökande vid ändring av tidsplanen för kapacitetstilldelningen och att denna presenterades vid kundmötet den 25 maj 2022, där även Transportstyrelsen närvarade. Vid mötet framhöll Trafikverket att en ändrad tidsplan skulle innebära en kortare tid från fastställelse av tågplanen till starten av T23, vilket skulle medföra följande effekter:

- kortare tid för produktionsplanering,
- försening av möjligheten till biljettförsäljning/avtalsskrivning, och
- förkortning av den formella granskningen av förslaget till tågplan.

Vidare presenterade Trafikverket att de förväntade konsekvenserna om man fortsatte enligt rådande tidsplan var att

- samrådsperioden skulle avslutas i månadsskiftet juni/juli,

- tvisthanteringen i tilldelningsprocessen skulle vara omfattande med osäkert utfall,
- det skulle föreligga sämre möjligheter till en optimerad tågplan, och
- ett ökat behov av omplanering i ad hoc-processen.

Transportstyrelsen noterar att de angivna effekterna av en ändrad tidsplan är konstaterade förseningar och förkortade tidsperioder, men innehåller ingen bedömning av storleksordningen och omfattningen på konsekvenserna i sökandes verksamhet eller på järnvägsmarknaden. Transportstyrelsen ser inte heller att de förväntade konsekvenserna som Trafikverket listade om ingen ändring genomfördes har kompletterats med någon beskrivning av vad detta har för betydelse för järnvägsmarknadens parter.

Transportstyrelsen konstaterar att den information som presenterades vid mötet inte kan anses vara en risk- och konsekvensanalys som innebär en avvägning mellan behovet av ändring i JNB och de konsekvenser ändringen kan innebära för järnvägsmarknaden.

Transportstyrelsen noterar samtidigt att Trafikverket vid slutmötet den 12 januari meddelade att de inte hade genomfört en risk- och konsekvensanalys såsom angavs i JNB23 i samband med avvikelsemeddelande 6.

Transportstyrelsen konstaterar vidare att ingen risk- och konsekvensanalys delgavs i samband med avvikelsemeddelandet såsom JNB23 anger. Detta styrks även av remissvaren på avvikelsemeddelandet där det framkommer att samrådsunderlaget saknade konsekvensbeskrivningar, riskanalyser och lösningsförslag.

Mot denna bakgrund bedömer Transportstyrelsen att ingen risk- och konsekvensanalys av förändringen av JNB23 via avvikelsemeddelande 6 har genomförts och att Trafikverket därmed agerat i strid med sin egen JNB.

Att någon risk- och konsekvensanalys inte har gjorts i detta fall medför att Transportstyrelsen även ifrågasätter om Trafikverket vid den behovsprövning som ska ha föregått beslutet har iakttagit de avvägningar som krävs för att prövningen ska ha skett i enlighet med 6 kap. 5 § JVL. Det vill säga att behovet av ändringen ställs mot de konsekvenser ändringen kunnat komma att få för järnvägsmarknaden. Även detta styrks av remissvaren till den aktuella ändringen av JNB och i intervjuer med sökande, där det framkom att de upplevde att de ställdes inför fullbordat faktum och att det var svårt att ta ställning till ändringen när det inte var tydligt vad ändringen skulle komma att innebära.¹²

¹² Se särskilt svaren från Hector Rail, SJ AB. Intervjuer med SJ AB 10 oktober, Hector Rail 28 oktober 2022 och Snälltåget 8 november.

Mot denna bakgrund förelägger Transportstyrelsen Trafikverket att vidta åtgärd enligt beslutspunkt 1.

Brister i förslag till tågplan

Brist 2. Trafikverket har inte följt de tidsfrister som anges i regelverket

Tidsfristen gällande förslaget till tågplan

Infrastrukturförvaltare har en skyldighet att iaktta den tidsplan för tilldelningsförfarandet som anges i kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075. Av punkt 5 i kommissionens beslut framgår att infrastrukturförvaltaren ska utarbeta och offentliggöra ett utkast till tågplan senast fyra månader efter att tidsfristen för ansökningar om kapacitet har löpt ut.

Sista dag för ansökningar om kapacitet i T23 var den 11 april 2022, vilket medför att sista dag för offentliggörande av ett förslag till tågplan inföll den 11 augusti 2022. Trafikverket har publicerat förslaget till tågplan i två steg. En del av förslaget publicerades i ett ”Tidigt förslag till tågplan 2023” den 4 juli 2022 och resterande del i ”Fullständigt förslag till tågplan 2023” den 22 augusti 2022.¹³

Transportstyrelsen konstaterar att det är hela förslaget till tågplan som ska offentliggöras. Det är också hela förslaget till tågplan som avses i tidsfristen i punkt 5 i beslut (EU) 2017/2075. Eftersom det tidiga förslaget till tågplan inte utgör hela förslaget kan det alltså inte heller ligga till grund för beräkningen av tidsfristen. Förslaget till tågplan kan därför anses ha offentliggjorts först i och med ”Fullständigt förslag till tågplan 2023” den 22 augusti 2022, vilket är efter fyramånadersfristen den 11 augusti 2022. Trafikverket har därmed agerat i strid med tidsgränsen för offentliggörande i punkt 5 i beslut (EU) 2017/2075.

Tidsfristen gällande möjligheten att lämna synpunkter på förslaget till tågplan Enligt 6 kap. 9 § tredje stycket JVL ska berörda parter ges möjlighet att yttra sig över förslaget till tågplan. Tidsfristen för att yttra sig får inte understiga en månad.

Trafikverkets förslag till tågplan offentliggjordes den 22 augusti 2022. Det innebär att berörda parter skulle haft tid minst till den 22 september 2022 på sig att lämna synpunkter. I den process som följer av Trafikverkets justerade tidsplan för JNB23 och som Trafikverket faktiskt arbetade efter är yttrandeperioden för synpunkter kortare än så (22 augusti till den 12 september). Eftersom tidsfristen understiger en månad har Trafikverket inte

¹³ <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/tagplan-att-skapa-tidtabeller-for-tag/tagplan-2023/forslag-tagplan-2023/fullstandigt-forslag-tagplan-2023-22-augusti/>, besökt 2022-11-21.

gett parterna tillräckligt med tid för att yttra sig över förslaget. Därmed har Trafikverket agerat i strid med tidsgränsen i 6 kap. 9 § tredje stycket JVL. Eftersom rätten att yttra sig gäller för hela förslaget till tågplan är det inte heller möjligt att här beakta den längre tid för att lämna synpunkter som erbjöds parterna i samband med publiceringen av det tidiga förslaget till tågplan den 4 juli 2022.

Tidsfristen gällande uppdateringen av förslaget till tågplan
Av punkt 6 i beslut (EU) 2017/2075 framgår bland annat att infrastrukturförvaltaren ska uppdatera utkastet till tågplan senast en månad före ändringen av tågplanen. Syftet med att uppdatera förslaget är att få med de ansökningar som har inkommit efter sista ansökningsdag i den ordinarie perioden, dvs. de som av Trafikverket benämns kompletterande ansökningar och som för T23 inkommit efter den 11 april 2022. Ändringen av tågplanen sker vid midnatt den andra lördagen i december (se punkt 2 i beslut (EU) 2017/2075), vilket för T23 innebär midnatten mellan lördag 10 december och söndag 11 december 2022. Transportstyrelsen anser att en månad ska tolkas som den dag som har samma tal i månaden innan, vilket innebär att Trafikverket borde ha uppdaterat tågplanen senast den 10 november 2022.

Trafikverket har i sin JNB benämnt den uppdatering av utkastet till tågplan som ska göras enligt punkt 6 i beslut (EU) 2017/2075 som ”kompletterad fastställd tågplan 2023” och meddelat att denna ska publiceras den 14 november 2022. Trafikverket har dock inte gjort en kompletterad fastställd tågplan för T23. I möte med branschen den 10 november 2022 framkom att verket inte ämnade offentliggöra en kompletterad fastställd tågplan och i mail den 14 november 2022 förtydligade Trafikverket att ingen kompletterad fastställelse skulle göras – Trafikverket avsåg istället att lägga fokus på att löpande varefter de färdigställs leverera körplaner som anger hur sökande ska trafikera infrastrukturen.

Genom att inte uppdatera utkastet till tågplan (dvs. det som hos Trafikverket motsvaras av att göra en kompletterad fastställd tågplan) med de kompletterande ansökningarna agerar Trafikverket i strid med kravet i punkt 6 i beslut (EU) 2017/2075. Även om Trafikverket hade uppdaterat utkastet till tågplan (dvs. gjort en kompletterad fastställd tågplan) den 14 november såsom planerat hade en sådan uppdatering inte heller följt tidsfristen eftersom uppdateringen då skulle infalla senare än en månad innan ändringen av tågplanen.¹⁴

¹⁴ Trafikverket har baserat datumet 14 november på den gemensamma kalender som har beslutats inom organisationen RailNetEurope (RNE) och som anger 14 november som sista datum för svar på kompletterande ansökningar och därmed uppdatering av tågplan 2023. I allmänhet är det önskvärt att Trafikverket följer de inom RNE överenskomna datumen, men

Transportstyrelsen har under en följd av år noterat att Trafikverket brustit i tidshållningen på flera områden. Det är viktigt ur planeringssynpunkt att sökandena kan lita på att angivna tidsfrister under tågplanprocessen följs och bristande tidshållning riskerar att leda till marknadsstörande effekter. Att lagstiftaren framhållit tidsgränserna som en av infrastrukturförvaltarens grundläggande skyldighet visar också hur centralt detta är för tågplanprocessen. Transportstyrelsen har tidigare uppmärksammat problem med bristande tidshållning hos Trafikverket och förelagt verket att vidta åtgärder för att komma till rätta med problemen. Bristerna har även tidigare gällt både fastställelse av kompletterad tågplan senare än en månad innan tågplaneskiftet och undlåtenhet att låta sökande åtnjuta en månad för att inkomma med synpunkter på förslaget till tågplan (se TSJ 2019-2905 och TSJ 2020-5170). Andra brister om tidshållning som har förelagts har gällt överträdelse av sista datum för hantering av tvistlösning, överbelastningsförklaring, tillämpning av prioriteringskriterierna, framtagande av kapacitetsanalys och –förstärkningsplan, och tillhandahållande av körplaner i samband med kapacitetsbegränsningar (se TSJ 2020-4750 och TSJ 2022-2154). Transportstyrelsen ser överträdelserna i T23 och tidigare brister mot tidshållning som tecken på att det finns en systematisk brist när det gäller Trafikverkets förmåga att följa de lagstadgade tidsfristerna. Att Trafikverket inte håller de lagstadgade tidsfristerna får negativa konsekvenser för de sökande och för järnvägsmarknaden i stort.

Mot bakgrund av bristens allvar och Trafikverkets återkommande överträdelser föreläggs Trafikverket vid vite att vid framtagandet av T24 följa de tidsgränser som anges i punkt 5 och 6 i beslut (EU) 2017/2075 och i 6 kap. 9 § tredje stycket JVL (besluts punkt 2 a, b och c).

Arbetet med att ta fram en tågplan är en lagreglerad process som infrastrukturförvaltaren är skyldig att vidta. Processen avslutas alltid vid midnatt den andra lördagen i december det aktuella året i enlighet med punkt 2 beslut (EU) 2017/2075. Inom ramen för processen ska flera moment genomföras. Vissa är strikt reglerade i tid medan andra kan bestämmas av infrastrukturförvaltaren i JNB. Det första, för detta föreläggande, relevanta momentet är start och stopp för ansökningsperioden avseende infrastrukturkapacitet för 2024. Det är Trafikverket som bestämmer hålltiderna för ansökningsperioden med utgångspunkt i punkt 3 i beslut (EU) 2017/2075. För kännedom inleds densamma den 13 februari 2023 och avslutas 11 april 2023 enligt JNB24. Vid sådana förhållanden

detta gäller inte när RNE beslutar om datum som är i strid med direkt tillämplig europeisk rätt. Trafikverket har som medlem i RNE haft möjlighet att uppmärksamma organisationen på detta förhållande. Transportstyrelsen pekade på samma brist i tågplan 2020 i föreläggandet TSJ 2019-2905.

skulle det krävas att förslaget till tågplan 2024 offentliggörs senast den 11 augusti 2023 för efterlevnad av föreläggandets åtgärds punkt 2 a. I JNB24s tidplan för kapacitetstilldelning planeras förslag till tågplan 2024 publiceras den 3 juli 2023. Vid beaktande av att JNB inte är ett statiskt dokument är det dock inte lämpligt att beskriva den tidpunkt vid vilken åtgärds punkten senast ska vidtas med angivelse av något särskilt datum. Detsamma gäller åtgärds punkten 2 b. När Trafikverket inleder den lagstadgade fristen ska den dock inte understiga en månad för uppfyllelse av beslutet. Upplysningsvis planeras synpunkts- och samordningsperiod för tåglägen och tjänster i T24 att genomföras under perioden 4 juli – 4 augusti 2023. Vad gäller åtgärds punkten 2 c kan den tidssättas till den 9 november 2023, då punkt 6 i beslut (EU) 2017/2075 anger att utkastet till tågplan ska uppdateras senast en månad innan ändringen av tågplanen, som infaller vid midnatt den andra lördagen i december. För kännedom börjar T24 tillämpas vid midnatt mellan den 9 och 10 december 2023.

Vite ska bestämmas till ett sådant belopp att det med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå adressaten att följa föreläggandet (jfr 3 § viteslagen).

Vitesbeloppet ska således vara av sådan storlek att det kan antas bryta den enskildes eventuella motstånd till att följa föreläggandet. Adressaten bör vidare finna det mer ekonomiskt fördelaktigt att följa föreläggandet än att betala vitet om vitesföreläggandet ska få önskvärd effekt (se prop. 1984/85:96 s. 49). De omständigheter i övrigt som ska beaktas vid bedömningen kan exempelvis vara värdet på det föremål som avses med föreläggandet, kostnaderna för föreläggandets fullgörande och omfattningen av de påfordrade åtgärderna. Vid bestämmandet av vitesbeloppets storlek bör även angelägenhetsgraden av att föreläggandet åtföljs beaktas. Ett högre belopp kan vara motiverat om föreläggandet avser att tillgodose ett betydelsefullt samhällsintresse (se Rune Lavin, Viteslagstiftningen En kommentar (8 juli 2022, Version 3C, JUNO), kommentaren till 3 §). Transportstyrelsen anser att Trafikverket länge har känt till de tidsfrister som gäller i regelverket och att de inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att följa dessa regler. Frågan är av samhälleligt intresse och det är viktigt att de systematiska tidsöverträdelserna upphör snarast. Trafikverkets totala investering i MPK är i miljardklassen. Samtidigt uppgår Trafikverkets årliga kostnader för planering, styrning, underhåll och drift på järnvägen till mer än 1,2 miljarder. Med hänsyn härtill och med beaktande av vikten av att de tidsfrister som anges i regelverken hålls anser Transportstyrelsen att vitesbeloppet ska sättas till åtta miljoner kronor för vardera punkt.

Brister i tågplanprocessen

Enligt regelverket är en infrastrukturförvaltare skyldig att behandla en ansökan om infrastrukturkapacitet och tilldela den sökande kapacitet på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt (6 kap. 1 § JVL). Infrastrukturförvaltaren ska, senast fyra månader efter att fristen för ansökan om kapacitet löpt ut, offentliggöra ett förslag till tågplan¹⁵ som ska ha sin utgångspunkt i de ansökningar som har kommit in och i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå alla ansökningar (6 kap. 9 § JVL).

Efter att förslaget till tågplan har offentliggjorts ska berörda parter ges möjlighet att få yttra sig över förslaget, där tiden för detta inte får understiga en månad. När parterna ges möjlighet till att yttra sig över förslaget till tågplan ska de få tillgång till vissa uppgifter. Det handlar bl.a. om vilka tåglägen som begärts av och preliminärt tilldelats andra sökande på samma linjer och föreslagna alternativa tåglägen för den sökande (5 kap. 9 c § JVF). Om intressekonflikter kvarstår efter samrådsperioden ska Trafikverket genom samordning söka lösa upp dessa konflikter, t.ex. genom att föreslå den sökande annan infrastrukturkapacitet än den begärda (6 kap. 10 § JVL). Kapacitetstilldelningen fastställs i en tågplan om ansökningarna kan samordnas (6 kap. 11 § JVL).

Om intressekonflikter mellan två eller flera sökande istället inte kan lösas ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett förfarande för skyndsamt tvistlösning (6 kap. 12 § JVL). Om ansökningarna trots detta inte kan samordnas ska den aktuella delen av infrastrukturen förklaras överbelastad av infrastrukturförvaltaren. Därefter följer ett förfarande som i sista hand innebär att infrastrukturförvaltaren fördelar kapaciteten (6 kap. 13-15 §§ JVL).

Brist 3 a: Förslaget till tågplan har inte haft de inkomna ansökningarna som utgångspunkt

Av gällande rätt följer att infrastrukturförvaltaren ska ta fram ett förslag till tågplan med utgångspunkt från de ansökningar som kommit in och i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå dessa. Även i förarbeten framhålls infrastrukturförvaltarens skyldighet att tilldela kapacitet med utgångspunkt i ansökningarna, som anses ge uttryck för sökandes önskemål.¹⁶ Kapacitetstilldelning enligt de sökandes önskemål antas leda till samhällsekonomisk effektivitet.¹⁷ I Transportstyrelsens föreskrifter framgår vidare att förslaget till tågplan bl.a. ska vara en sammanställning av alla inkomna ansökningar om tåglägen (4 kap. 3 § TSFS 2017:99).

¹⁵ Kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075 punkt 5.

¹⁶ Prop. 2003/04:123 s. 118.

¹⁷ Prop. 2003/04:123 s. 110.

Mot denna bakgrund är det Transportstyrelsens uppfattning att regelverket kräver att alla ansökningar om infrastrukturkapacitet som inkommit inom det ordinarie ansökningsperioden¹⁸ på något sätt måste behandlas inför förslaget till tågplan. Infrastrukturförvaltaren lever inte upp till kravet om t.ex. vissa ansökningar har börjat hanteras men saknar ett förslag till tågläge, eller om handläggningen för vissa tåglägen inte ens har påbörjats.

Transportstyrelsen har under tillsynen funnit flera exempel på att Trafikverket inte har hanterat ansökningar på det sätt lagen kräver. När förslaget till tågplan publicerades den 22 augusti 2022 var ett stort antal ansökningar ännu inte hanterade. På informationsmötet med branschen den 1 september 2022 angav Trafikverket att verket hade uppnått en konstruktionsnivå på 83,5 procent, vilket innebär att 16,5 procent av ansökningarna inte var färdighanterade. I intervjuer med flera sökande stärktes bilden att ansökningar saknades i förslaget. SJ angav att de ansökt om 1909 tåg och att det fanns 662 tåg som inte var färdiga, CFL Cargo hade endast fått 55 procent av deras ansökningar hanterade och för MTRX saknades nästan alla tjänstetåg och sex resandetåg.

Transportstyrelsen bedömer därför att Trafikverket inte har tagit utgångspunkt i ansökningarna på så sätt som krävs enligt 6 kap. 9 § JVL samt att förslaget inte lever upp till att vara en sammanställning av alla inkomna ansökningar om tåglägen så som Transportstyrelsens föreskrifter kräver. Det är enligt Transportstyrelsen inte möjligt att åtgärda bristen att ansökningarna inte har hanterats i förslaget till tågplan vid ett senare tillfälle, eftersom förslaget till tågplan utgör basen för sökandes möjlighet till deltagande i det samråd som avses i lag och förordning.

Att Trafikverket har offentliggjort förslaget till tågplan utan att ta hänsyn till samtliga ansökningar riskerar vidare att medföra påtagliga negativa konsekvenser för järnvägsmarknaden. Sökande som har fått sina tåglägen hanterade i förslag till tågplan har fått information och möjlighet att planera sitt deltagande i den fortsatta processen på ett sätt som inte har varit möjligt för dem vars ansökningar inte alls eller endast delvis har hanterats. Sökande har på så sätt utan grund getts olika förutsättningar i tågplaneprocessen, vilket i sig inte är förenligt med en icke-diskriminerande kapacitetstilldelning. Att samtliga ansökningar inte har hanterats riskerar också att medföra att järnvägsmarknaden blir samhällsekonomiskt ineffektiv då lagstiftarens avsikt – att främja en effektiv användning av järnvägsinfrastrukturen genom beaktande av de sökandes önskemål – inte iakttas.¹⁹

¹⁸ Med ordinarie ansökningsperiod avses den period som för T23 löpte mellan 14 februari och 11 april 2022.

¹⁹ prop. 2003/04:123 s. 119.

I detta fall har Trafikverkets agerande här till fått långtgående konsekvenser för samråds och -samordningsprocessen genom att sökande inte fått tillgång till information som är nödvändig för att ta ställning till erbjudanden om tåglägen under dessa förfaranden (se brist 3b). Att informationen inte har funnits har medfört att funktionerna samråd och samordning har förlorat sitt syfte och att de sökande i förlängningen inte har getts möjlighet att lösa sina kapacitetskonflikter på ett sådant sätt som lagen kräver. Detsamma gäller vid förfarandet för skyndsamt tvistlösning enligt 6 kap. 12 § JVL där Transportstyrelsen bevitnat att ett flertal av de genomförda tvistlösningsmötena istället innebar en fortsatt konstruktion av tåglägen eller hantering av icke behandlade synpunkter från sökande, eftersom den publicerade informationen inte varit tillräcklig för att identifiera kapacitetskonflikter mellan sökande. Denna bild har stärkts i flera intervjuer med sökande.

Ytterst har detta inneburit att tågplanen har fastställts trots att kapacitetskonflikter mellan sökande alltså har förelagts (se brist 3 c). Att samtliga ansökningar inte har beaktats i förslaget till tågplan har således bidragit till att lagstiftningens hela konfliktlösningssystem har satts ur spel vid framtagandet av T23. Detta system syftar till att säkerställa en konkurrensneutral, icke-diskriminerande och samhällsekonomiskt effektiv tilldelning av kapacitet.

Transportstyrelsen bedömer sammantaget att den omständigheten att Trafikverket inte har beaktat alla ansökningar inför förslaget till tågplan även strider mot 6 kap. 1 § JVL och kravet på konkurrensneutral och icke-diskriminerande tilldelning av kapacitet.

Mot bakgrund av det som anförts föreligger Transportstyrelsen Trafikverket att vidta åtgärder som framgår av beslutspunkt 3.

Brist 3 b. De sökandes rätt till information inför samråd- och samordningsförfarandet har inte tilldosetts.

I artikel 46 i direktiv 2012/34/EU anges att infrastrukturförvaltaren ska sträva efter att genom samråd lösa upp konflikter. Samrådet ska bygga på att sökande kostnadsfritt och i rimlig tid bland annat får tillgång till information om tåglägen som begärts av andra sökande på samma linjer; tåglägen som preliminärt tilldelats andra sökande på samma linjer; samt föreslagna alternativa tåglägen när ansökan inte har gått att tillmötesgå fullt ut. Direktivets krav har i svensk rätt omhändertagits i 5 kap. 9 c § JVF var det bl.a. anges att de sökande ska få tillgång till uppgifterna vid samråd och samordning och att dessa kan framgå av utkast till tågplan, JNB eller annat dokument.

Transportstyrelsen anser att samrådet och synpunktshanteringen som följer efter förslag till tågplan är viktigt för att möjliggöra konkurrensneutral och

icke-diskriminerande tillgång till infrastrukturen. De uppgifter som nämns i järnvägsförordningen utgör en miniminivå för vilken information som behövs inför samråd och samordning för att kunna föra dialog kring möjliga konflikter och för möjligheten att kunna lämna synpunkter på förslaget till tågplan. Mot denna bakgrund bedömer Transportstyrelsen att de aktuella uppgifterna behöver tillgängliggöras de sökande senast i samband med offentliggörandet av förslag till tågplan så att den tidsfrist om en månad som de sökande åtnjuter för yttrande enligt 6 kap. 9 § JVL inte inskränks.

Trafikverket anför i sitt yttrande den 26 januari 2023 att information om egna och andra sökandes tåglägen fanns tillgänglig för alla sökande via olika MPK-system och Exceldokument. Transportstyrelsen framhåller dock att vid tidpunkten för offentliggörandet av förslag till tågplan 2023 hade inte samtliga ansökningar om kapacitet behandlats av Trafikverket. Det fanns således ett stort antal tåglägen som inte konstruerats och getts utrymme i ett förslag till tågplan (se brist 3 a). Denna omständighet har inneburit att de sökande inte i tillräcklig omfattning har kunnat få tillgång till information om begärda tåglägen från de andra sökande, andra sökandes preliminära tåglägen eller egna alternativa tåglägen. Exempelvis framkom i intervju med SJ, CFL Cargo, Hector Rail och Snälltåget att sökande inte mottagit information från Trafikverket om tåglägen som begärts av andra sökande på samma linjer; tåglägen som preliminärt tilldelats sökande på samma linjer samt i stor utsträckning inte heller uppgifter om föreslagna alternativa tåglägen när ansökan inte har gått att tillmötesgå fullt ut.

Sökande vittnar härtill om att den information som publicerats på Trafikverkets hemsida i samband med förslag till tågplan har behövt läsas tillsammans med information i Trafikverkets IT-system MPK Visaren. Samtidigt har informationen i IT-systemet snarare haft karaktären av ögonblicksbilder, för att sedan fortsätta att uppdateras varje dag vartefter konstruerandet fortskridit. Ett tågläge kunde se konfliktfritt ut i informationen som presenterades i MPK Visaren men visa sig ligga i konflikt med ett annat tågläge vid kontroll i motsvarande publicerade graf.²⁰ Graferna upplevdes vidare som svårlästa och av sämre kvalitet än tidigare år. Detsamma gällde förslaget till tågplan som sådant, där ett framträdande problem var kvalitetsskillnader i konstruktionen mellan olika sträckor som hanterats av olika konstruktörer. Ett annat problem var att vissa erbjudna tåglägen stod i direkt konflikt med andra tåg.²¹

I intervju med Trafikverket 4 november 2022 framkom att det inte är möjligt att i IT-systemet publicera två förslag till tågplan så som Trafikverket har gjort. Trafikverket fick därför skicka ett material med det

²⁰ En graf är en grafisk illustration över tåglägen i tid och rum.

²¹ Exempelvis tåg 141 (MTR) och tåg 407 (SJ).

tidiga förslaget till tågplan, och sedan komplettera med material på webben med information om vilka tåg som faktiskt hade status som utkast i TPS. För det fullständiga förslaget den 22 augusti 2022 fick Trafikverket färgmarkera graferna för att ange vilka som hade status utkast och publicera särskild information om tolkning av graferna på webben. Det bristfälliga och förvillande tillhandahållandet av informationen har inneburit att det varit svårt för sökande att veta vilken information de ska lämna synpunkter på, vilken information konkurrenter lämnar synpunkter på och vad som faktiskt utgör förslaget till tågplan.

Transportstyrelsen konstaterar sammanfattningsvis att de uppgifter som de sökande ska få tillgång till enligt 5 kap. 9 c JVF inte har kommit dem tillhanda vare sig i JNB, i förslag till tågplan eller i något annat särskilt dokument. De uppgifter som har gjorts tillgängliga har inte av Trafikverket tillhandahållits sökande på ett transparent och likvärdigt sätt och har inte kunnat ligga till grund för en konkurrensneutral och icke-diskriminerande samråds-, och samordningshantering (se brist 3 a). Detta finner också stöd i att flera sökande vittnat om att Trafikverket har haft svårt att hantera de synpunkter som inkommit i samband med samrådsperioden bl.a. har synpunkterna i stor utsträckning inte besvarats.²² När de sökande, till följd av bristfällig information, inte ges möjlighet att lämna välgrundade önskemål på kapacitet uppkommer en, i strid med lagstiftarens önskemål, uppenbar risk för att järnvägsmarknadens aktörer inte kan agera på ett sätt som leder till ett effektivt nyttjande av infrastrukturen (prop. 2003/04:123 s. 110). Transportstyrelsen bedömer att Trafikverket även har agerat i strid med 6 kap. 1 § JVL, genom att inte ha berett samtliga sökande aktuell information i tillräcklig utsträckning och därigenom beaktat transparens och likabehandling i tilldelningsprocessen.

Mot denna bakgrund förelägger Transportstyrelsen Trafikverket att vidta åtgärder enligt beslutspunkt 4.

Brist 3 c. Trafikverket har fastställt tågplanen den 18 oktober trots att det fortfarande råder kapacitetskonflikter.

Genom samordning av ansökningarna om kapacitet ska infrastrukturförvaltaren söka lösa eventuella intressekonflikter som uppstår i kapacitetstilldelningen. Om ansökningarna kan samordnas, ska infrastrukturförvaltaren fastställa kapacitetstilldelningen i en tågplan (6 kap. 10-11 §§ JVL). Om ansökningarna inte kan samordnas inträder ett i lagen angivet förfarande för att söka lösa kapacitetskonflikterna som i sista hand

²² Se t.ex. intervju med SJ den 10 oktober 2022 vari framkom att av 539 inlämnade synpunkter i MPK Långtid efter förslaget till tågplan den 22 augusti var 17 stycken besvarade fram till intervjutillfället.

kan medföra att infrastrukturförvaltaren ensidigt fördelar kapacitet (jfr 6 kap. 12-13 §§ JVL). Detta innebär att när tågplanen fastställs så ska ansökningarna vara samordnade.

I avsnitt 4.2 i Trafikverkets JNB23 framgår att processen ska generera en ettårig tågplan och att Trafikverket delar in processen i två faser där den inledande fasen hanterar de ansökningar om kapacitet för tåglägen som inkommit före sista dag för ansökan.²³ Dessa ansökningar utgör grunden för tilldelningen av tåglägen i fastställd tågplan. I den andra fasen kompletteras den fastställda tågplanen med ansökningar som inkommit som kompletterande ansökan²⁴, vilket genererar kompletterad fastställd tågplan. Kapacitet som tilldelats en sökande i fastställd tågplan kan samordnas och justeras i fas två endast om den sökande ger sitt medgivande till detta. Vidare beskrivs i JNB att den kapacitet som har tilldelats sökande framgår av den fastställda tågplanen i form av tilldelade tåglägen (JNB23 4.5.7).

Transportstyrelsen anser att samordning av ansökningar i lagens mening innebär att det efter avslutad samordning och tillämpning av prioriteringskriterierna inte råder konflikter mellan de sökandes tåglägen. För att säkerställa detta krävs att samtliga ansökningar som inkommit under det ordinarie ansökningsförfarandet har tagits med och hanterats färdigt i det samordnings- och tvistlösningsförfarande²⁵ som föregår den fastställda tågplanen. Innan fastställelse av tågplanen måste konflikthanteringen alltså ha genomförts fullt ut.

Trafikverket fastställde tågplanen den 18 oktober 2022. Den fastställda tågplanen var dock enligt Transportstyrelsen inte komplett eftersom den vid denna tidpunkt bland annat innehöll ett stort antal tåglägen, sökta före sista dag för ansökan, som ännu inte var hanterade i tilldelningsprocessen.

²³ I JNB23 anges i avsnitt 4.5.1 att ansökningar om kapacitet för tågläge och övriga tjänster som inkommit senast 2022-04-11 hanteras i tilldelningsprocessen och resulterar i en fastställd tågplan. Den tågplanen omfattar kapacitetstilldelningen för tåglägen och tjänster för perioden 2022-12-11– 2023- 12-09.

²⁴ Kompletterande ansökan hanterar ansökan om kapacitet för tåglägen som inkommit efter den ordinarie ansökan har stängts, i T23 efter 2022-04-11. Ansökningarna hanteras i den ordningsföljd de kommer in. Förfarandet beskrivs i JNB23 i avsnitt 4.5.2. De kompletterande ansökningarna har sin grund i kommissionens beslut (EU) 2017/2075, där punkt 6 anger att infrastrukturförvaltaren ska ha ett förfarande att hantera ansökningar som inkommer efter sista dagen för ansökningar.

²⁵ Trafikverket samordnar ansökningarna i flera steg som bland annat inbegriper samrådsdagar med branschen inför förslaget till tågplan och samordningsdagar innan man går in i det i lag angivna tvistlösningsförfarandet. Om konflikter fortfarande föreligger mellan sökande efter tvistlösning tilldelar Trafikverket ensidigt kapaciteten genom att tillämpa prioriteringskriterierna. Därefter ska inga konflikter mellan sökande föreligga.

Trafikverket meddelade de sökande vid ett möte den 14 oktober 2022 att arbetet med bland annat enskilda tåg och sträckor, varianter av tåg, uppställning och spårplanering – saker som egentligen ska vara en del av den fastställda tågplanen – fortfarande kvarstod. I intervjuer med sökande har också framkommit att ett stort antal tåglägen fortfarande inte var konstruerade. Av bilaga till den fastställda tågplanen framgår vidare att 4 879 tåg av 15 884 har status ”inte fastställt” i Excel-dokumentet.²⁶

I Trafikverkets yttrande den 26 januari anför de att all information i deras system kontrollerades i samband med fastställelsen så att den bedöms ha varit korrekt med undantag för sex tåglägen. Det är dock enligt Transportstyrelsen inte förenligt med järnvägslagens krav att fastställa en tågplan samtidigt som flera tåglägen ännu inte har hanterats eftersom samordningsförfarandet då inte kan anses vara färdigt. Fastställelsen har således skett i strid med 6 kap. 11 § JVL.

Att fastställa tågplanen utan att ha hanterat alla ansökningar medför också att tågplanen inte blir tillförlitlig. När sökandena inte kan lita på att det som står i tågplanen verkligen gäller blir det svårt att planera sin verksamhet, exempelvis att lägga schema för personal och att sälja biljetter. Att inte ha tillförlitliga uppgifter om tåglägen att utgå från vid planeringen får därmed även ekonomiska konsekvenser för sökandena. Genom att tåglägen fastställs vid olika tidpunkter istället för samtidigt behandlas sökandena också olika av Trafikverket utan att det finns godtagbara skäl för det. Tilldelningen av kapacitet blir därmed inte konkurrensneutral och strider således även mot 6 kap. 1 § JVL.

Mot denna bakgrund föreläggs Trafikverket att vidta åtgärder i enlighet med beslutspunkt 5.

Effekter på sökandes verksamhet

Brist 4. Trafikverket har inte beaktat den ekonomiska effekten på sökandes verksamhet och andra förhållanden av betydelse för sökanden.

När infrastrukturförvaltaren tar fram ett förslag till tågplan ska denne i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå alla ansökningar om infrastrukturkapacitet. Infrastrukturförvaltaren ska även beakta den ekonomiska effekten på sökandes verksamhet och andra förhållanden av betydelse för sökande (6 kap. § 9 JVL). Transportstyrelsen bedömer att det innebär att när Trafikverket planerar trafiken i den årliga tågplanen ska de erbjuda tåglägena vittna om en förståelse för den affärsverksamhet sökande bedriver.

²⁶ TRV 2021/5456 avsnitt 1.1, bilaga tåglista fastställd tågplan.

Transportstyrelsen har tidigare förelagt Trafikverket med anledning av brister i att beakta den ekonomiska effekten på sökandes verksamhet. I ärende TSJ 2020-5170 förelades Trafikverket att visa vilken modell de tillämpar för att bedöma den ekonomiska effekten på sökandes verksamhet, särskilt när ansökan inte omfattas av förslaget till tågplan. Trafikverket anförde då följande den 12 april 2021.

Grunden är att alla ansökta tåglägen som är giltiga och inte återtagna ska finnas i förslaget till tågplan. Om något tågläge trots det inte anses vara möjligt att tilldela enligt den sökandes önskemål, avser Trafikverket att i förslaget ändå ange ett möjligt genomförbart tågläge. Detta har då sannolikt en annan kvalitet än den som förväntats av den sökande. I missivet till förslaget kommenteras tågläget så att den sökande uppmärksammas på hur tågläget presenteras. På det sättet ges den sökande möjligheten att lämna synpunkter på den föreslagna körplanen i samordningsprocessen på samma sätt som övriga sökande. Det ger förutsättningar att under den fortsatta samordningen hantera tågläget och de lämnade synpunkterna. De ekonomiska effekterna kan då också beaktas för samtliga sökande som kan vara berörda. Om inget acceptabelt tågläge kan åstadkommas under samordningen, sker den slutliga hanteringen enligt processerna för tvistlösning och i sista hand överbelastning.

Det är således tydligt att Trafikverkets modell för att beakta den ekonomiska effekten på sökandes verksamhet bygger på att sökande erbjuder ett tågläge i förslaget till tågplan, antingen i enlighet med ansökan eller anpassat på något sätt till övriga ansökningar. Sökande har då möjlighet att lämna synpunkter på tågläget i den påföljande samordningsprocessen, så att Trafikverket kan beakta dessa under den fortsatta samordningen och tvistlösningen. Trafikverket framhåller detta även i sitt yttrande till Transportstyrelsen den 26 januari 2023 där de anger att de försökte tillmötesgå alla ansökningar som vanligt och därigenom beakta de ekonomiska effekterna och att det fanns möjlighet för sökande att kommentera vad som var viktigt i konstruktionen av tåglägena även om de inte var färdigkonstruerade.

Transportstyrelsen bedömer att eftersom Trafikverkets förslag till tågplan inte innehöll samtliga ansökningar om tåglägen har den här funktionen för att ta hänsyn till den ekonomiska effekten på sökande satts ur spel för T23. Det är inte heller tillräckligt att sökande getts möjlighet att kommentera vad som är viktigt att tänka på i konstruktionen av de önskade tåglägena, då det är alltför allmänt hållet. Det är möjligheten att lämna synpunkter på och lösningsförslag för de unika tåglägena för respektive sökande i relation till andra sökande på samma sträckor som är grunden i Trafikverkets arbetssätt för att beakta den ekonomiska effekten på sökande.

Trafikverket har löpande sedan slutet av maj haft informationsmöten med branschen varannan vecka för att informera om framdriften i arbetet med T23. Sökande och branschorganisationen Tågföretagen har på dessa möten

återkommande efterfrågat analys eller beskrivning av hur Trafikverkets arbete med att ta fram T23 påverkar sökande. Även Transportstyrelsen poängterade vid mötet 24 maj vikten av att göra en analys av hur Trafikverkets planerade arbete med T23 kommer att påverka de sökande.

I intervjuer med Transportstyrelsen har sökande framhållit att Trafikverkets bristande kvalitet i förslaget till tågplan, utebliven samordning av förslaget till tågplan, bristande kvalitet i den fastställda tågplanen och bristande kommunikation om läget har haft och kommer att ha omfattande negativa ekonomiska konsekvenser. De vittnar även om bristfällig förståelse kring deras behov för att kunna bedriva affärsmässig verksamhet. Exempelvis har godsföretaget CFL Cargo uppgett att endast 55 % av deras ansökningar var hanterade i förslaget till tågplan, varav majoriteten var tåg i södergående riktning. Eftersom ett godsföretag säljer en tjänst som bygger på ett omlopp är det inte möjligt att planera sin verksamhet och prissätta sina tjänster på affärsmässiga grunder med sådana förutsättningar. Trafikverket har i det här fallet dels frångått den sökande sin möjlighet att lämna synpunkter på nära hälften av sina ansökningar och därmed satt sin egen modell för att beakta ekonomiska effekter ur spel. Dessutom vittnar Trafikverkets hantering att endast planera halva omloppet om en bristande förståelse för sökandes affärsverksamhet och de ekonomiska effekterna av hur Trafikverket väljer att hantera ansökningarna om tåglägen i förslaget till tågplan.

I intervjuer med Trafikverket har det framkommit att tågplanekonstruktörerna har som stöd i sitt arbete ett inofficiellt underlag som anger vilken typ av trafik som bör planeras först. I takt med att arbetet med T23 försenades tog Trafikverket även fram en fokuslista för att ytterligare belysa vilka ansökningar som skulle hanteras först. Listan omfattade flera hundra tåg, vilket i praktiken var för omfattande för att konstruktörerna skulle uppfatta detta som ett stöd.

Transportstyrelsen anser att den ekonomiska effekten på sökande bör beaktas under hela konstruktionen av tågplanen, det vill säga även under hanteringen av de inkomna ansökningarna när förslaget till tågplan sätts samman.²⁷ Därmed blir beaktandet av den ekonomiska effekten otillräcklig när Trafikverket framhåller att kravet uppfylls genom att tilldela ett tågläge i förslaget till tågplan och ge utrymme för att lämna synpunkter. De stödunderlag som varit tillgängliga för konstruktörerna för att hantera ansökningarna i framtagandet av T23 har snarare syftat till att underlätta själva konstruktionsarbetet än att väga in ekonomiska aspekter ur sökandes perspektiv.

²⁷ I proposition 2003/04:123 framgår enligt andra stycket att ”infrastrukturförvaltaren vid utarbetandet av tågplanen så långt det är möjligt ska ta hänsyn till alla förhållanden av betydelse för sökanden, inklusive den ekonomiska effekten.” (prop 2003/04:123. S. 189).

Transportstyrelsen bedömer mot denna bakgrund att Trafikverket inte uppfyller kravet på att beakta den ekonomiska effekten på sökandes verksamhet och andra förhållanden av betydelse för sökanden enligt 6 kap. 9 § järnvägslagen.

Transportstyrelsen förelägger därmed Trafikverket att inkomma med underlag som visar hur de säkerställer att den ekonomiska effekten på sökande beaktas under framtagandet av T24 enligt beslutspunkt 6.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas. Överklagandet ska vara skriftligt och ni ska ange vilket beslut som överklagas och vilken ändring ni vill ha. Överklagandet ska ställas till Förvaltningsrätten i Linköping men skickas till Transportstyrelsen, Box 267, 781 23 Borlänge. Överklagandet ska ha kommit till Transportstyrelsen inom tre (3) veckor från det att ni tog del av detta beslut eller, om ni företräder det allmänna och beslutet överklagas till en förvaltningsrätt eller kammarrätt, inom tre (3) veckor från den dag då beslutet meddelades.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog väg- och järnvägsdirektör Petra Wermström, enhetschef Viola Härenby, sektionschef Carl von Utfall Danielsson, juristerna Veronica Stadigs Thuraphaeng och Jessica Wallner samt utredarna Anna Åslin och Anna Westerberg, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam

Generaldirektör

Upplysningar

Om detta föreläggande inte följs kan Transportstyrelsen komma att fatta beslut om ett nytt föreläggande. Det nya föreläggandet får enligt 8 kap. 4 § järnvägslagen (2004:519) förenas med vite.

Skicka eventuell redogörelse i ärendet via e-post till jarnvag@transportstyrelsen.se. Ange då diarienummer TSJ 2021-3031 i ärenderubriken.

Bilaga 1: Tidsplan för tilldelning av kapacitet innan respektive efter avvikelsemeddelande om ändring den 14 juli 2022.

Datum före 20220714	Aktivitet före 20220714	Datum efter 20220714	Aktivitet efter 20220714
10 jan	Förplanerade internationella godstågslägen (PaP) för ScanMed Rail Freight Corridor i Tågplan 2023 publiceras.	10 jan	Förplanerade internationella godstågslägen (PaP) för ScanMed Rail Freight Corridor i Tågplan 2023 publiceras.
14 feb	Första datum för ansökan Tågplan 2023.	14 feb	Första datum för ansökan Tågplan 2023.
11 apr	Sista datum för ansökan om tågläge och tjänster till Tågplan 2023.	11 apr	Sista datum för ansökan om tågläge och tjänster till Tågplan 2023.
12 apr	Första datum för kompletterande ansökan om tågläge och tjänster till Tågplan 2023.	12 apr	Första datum för kompletterande ansökan om tågläge och tjänster till Tågplan 2023.
4 juli	Förslag till Tågplan 2023 publiceras.	4 juli	Tidigt förslag till Tågplan 2023 publiceras. Det tidiga förslaget medför information som tydliggör vilka delar av förslaget som är fullt ut hanterat. Synpunkter på färdighanterade tåglägen kan lämnas till Trafikverket löpande enligt separat beskrivning. Synpunkter som rör tåg sökta i PCS måste lämnas i tid innan den internationella fastställelsen för att kunna beaktas.
		22 aug	Fullständigt förslag till Tågplan 2023 publiceras.
5 juli – 5 aug	Synpunkts- och samordningsperiod för tåglägen och tjänster Tågplan 2023.	22 aug – 12 sept	Synpunkts- och samordningsperiod Tågplan 2023.
5 aug	Synpunkter på förslag till Tågplan 2023 ska ha inkommit till Trafikverket senast klockan 09.00.	12 sept	Synpunkter på förslag till Tågplan 2023 ska ha kommit in till Trafikverket senast klockan 09:00.
5 aug – 2 sept	Fortsatt samordningsperiod för Tågplan 2023.	12 sept – 1 okt	Fortsatt samordningsperiod för Tågplan 2023.

22 aug	Fastställelse av internationell trafik ansökt via PCS. Gäller även nationella tåglägen ansökta som matare/utflöden till ScanMed RFC:s förplanerade tåglägen (PaP).	22 aug	Fastställelse av internationell trafik ansökt via PCS. Gäller även nationella tåglägen ansökta som matare/utflöden till ScanMed RFC:s förplanerade tåglägen (PaP).
5 sept	Sista datum för begäran om tvistlösning för tåglägen för Tågplan 2023.	2 okt	Sista datum för begäran om tvistlösning avseende tåglägen för Tågplan 2023.
16 sept	Sista datum när tvistlösning för Tågplan 2023 ska vara avslutad.	13 okt	Sista datum när tvistlösning för Tågplan 2023 ska vara avslutad.
16 sept	Sista datum för beslut om att förklara infrastrukturen överbelastad.	13 okt	Sista datum för beslut om att förklara infrastrukturen överbelastad.
21 sept	Kapacitetstilldelning med tillämpning av prioriteringskriterier.	17 okt	Kapacitetstilldelning med tillämpning av prioriteringskriterier.
23 sept	Fastställd Tågplan 2023 publiceras.	18 okt	Fastställd Tågplan 2023 publiceras.
7 okt	Sista datum för att teckna trafikeringsavtal utifrån fastställd Tågplan.	1 nov	Sista datum för att teckna trafikeringsavtal utifrån fastställd Tågplan.
10 okt	Reservkapacitet för ScanMed Railfreight Corridor publiceras.	10 okt	Reservkapacitet för ScanMed Railfreight Corridor publiceras.
17 okt	Sista datum för kompletterande ansökan om tågläge och tjänster till Tågplan 2023.	17 okt	Sista datum för kompletterande ansökan om tågläge och tjänster till Tågplan 2023.
18 okt	Första dag för ad hoc-ansökan som avser Tågplan 2023.	18 okt	Första dag för ad hoc-ansökan som avser Tågplan 2023.
14 nov	Kompletterad fastställd Tågplan 2023 publiceras.	14 nov	Kompletterad fastställd Tågplan 2023 publiceras.
18 nov	Sista datum för inrapportering av annonseringsunderlag för persontåg i Tågplan 2023.	18 nov	Sista datum för inrapportering av annonseringsunderlag för persontåg i Tågplan 2023.
28 nov	Sista datum för att teckna trafikeringsavtal utifrån kompletterad fastställd tågplan. Gäller endast sökande som enbart ansökt om kapacitet i kompletterande ansökan.	28 nov	Sista datum för att teckna trafikeringsavtal utifrån kompletterad fastställd tågplan. Gäller endast sökande som enbart ansökt om kapacitet i kompletterande ansökan.
11 dec	Tågplan 2023 börjar gälla (trafikstart).	11 dec	Tågplan 2023 börjar gälla (trafikstart).

Bilaga 2: Genomförda intervjuer

2022-09-27 Mälardalstrafik MÄLAB AB

2022-10-05 CFL Cargo Sverige AB

2022-10-07 MTRX (MTR Express AB)

2022-10-10 SJ AB

2022-10-28 Hector Rail

2022-10-28 Trafikverket

2022-10-31 Trafikverket

2022-11-04 Trafikverket

2022-11-08 Snälltåget

2022-11-10 Trafikverket

Bilaga 3: Särskilda aspekter av Trafikverkets hantering av tågplan 2023

Trafikverkets arbete med att ta fram T23 har varit kantat av många problem och brister med stora konsekvenser för järnvägsmarknaden. Flera konsekvenser har varit påtagliga redan under framtagandet av T23, men många fler står att vänta efter ikraftträdandet i mitten av december och fortlöpande under tågplaneåret 2023.

Att byta IT-system för planeringen av trafiken på järnvägen är ett omfattande och kritiskt arbete eftersom planeringen av hur infrastrukturkapaciteten ska nyttjas under det kommande året är avgörande för många av samhällets funktioner kopplat till järnvägen. Trafikverket har i olika mediala sammanhang under 2022 som svar på kritik framhållit att den här övergången var nödvändig för att ha mer utvecklade systemstöd och kunna planera trafiken mer effektivt.

Transportstyrelsen håller med om att det var hög tid att utveckla och förbättra processen för tilldelning av infrastrukturkapacitet för att hantera den ökade efterfrågan på järnvägstransporter och –tjänster. Att en ändring är nödvändig innebär dock inte att själva utförandet av ändringen automatiskt är av godo. Trafikverkets införande av MPK under framtagandet av T23 har gett upphov till omfattande brister mot regelverket och gett stora negativa effekter för aktörer på järnvägen såväl som för resenärer och godsköpare. Detta är mycket problematiskt eftersom Trafikverket har en särställning som ensam ansvarig för den samlade planeringen av trafiken på Sveriges järnvägsinfrastruktur. Med det följer att sökande inte kan vända sig till en annan infrastrukturförvaltare om de blir dåligt bemötta, avtal och tider bryts, information är undermålig eller om kvaliteten på ett tilldelat tågläge inte håller måttet. För att motverka den här monopolställningen finns krav i lag och förordning på infrastrukturförvaltaren så att maktbalansen ska jämnas ut på järnvägsmarknaden. När Trafikverket bryter mot kraven i regelverket, särskilt i den här omfattningen, och inte tar ansvar för sin position på marknaden så har detta långtgående konsekvenser för de företag som ska erbjuda transporter av gods och resenärer på järnvägen.

Järnvägsbranschens aktörer har åtskilliga gånger under 2022 påpekat sina behov och konsekvenserna av Trafikverkets handlande både i löpande möten med verket och genom att lyfta fram situationen till Transportstyrelsen och i media. De har klargjort att Trafikverkets hantering har inneburit och kommer att innebära bland annat ökade personalkostnader, stora svårigheter att schemalägga personal och följa kollektivavtal och arbetsmiljöregler, tappade godsaffärer till andra transportslag, omfattande brister i anslutningstrafiken till järnvägen, och stora svårigheter att kunna erbjuda biljetter i tid till resenärer.

Transportstyrelsen ser framför sig påtagliga risker att den mycket bristfälliga konstruktionen i T23 kommer att ge ringar på vattnet i det operativa skedet under hela 2023. Det innebär fortsatt kostnadsdrivande effekter för järnvägens aktörer som till slut riskerar att synliggöras på samhällsnivå genom minskat resande och transporter med tåg som motverkar EU:s och Sveriges mål om en grön omställning.

Transportstyrelsen ser mycket allvarligt på situationen och kommer fortsatt att följa händelseutvecklingen hos Trafikverket.