

Trafikverket  
781 89 Borlänge

## Föreläggande om åtgärder för att avhjälpa brister i Trafikverkets tågplaneprocess

### Transportstyrelsens beslut

Trafikverket ska senast den 25 maj 2020 till Transportstyrelsen ha lämnat in en handlingsplan som anger vilka åtgärder Trafikverket ämnar vidta för att nedanstående brister inte ska upprepas i tågplaneprocessen 2021.

Handlingsplanens åtgärder ska vara tidsatta och omfatta en redogörelse för på vilket sätt Trafikverket anser att åtgärderna kommer att omhänderta de brister som har identifierats i detta beslut, dvs. att tågplanen fastställts trots att det fortfarande råder kapacitetskonflikter, att de tidsgränser som anges i regelverket och i järnvägsnätsbeskrivningen inte hållits, samt att tilldelningen av kapacitet med hjälp av prioriteringskriterier inte tillräckligt har dokumenterats.

### Redogörelse för ärendet

Transportstyrelsen påbörjade 2019 tillsyn av Trafikverkets arbete med Tågplan 2020. Syftet med tillsynen är att undersöka om Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare har en process för tilldelning av infrastrukturkapacitet som är i enlighet med järnvägslagen (2004:519), föreskrifter som tagits fram med stöd i järnvägslagen och direkt tillämpliga EU-rättsakter. Transportstyrelsen har tidigare, bland annat i samband med sin prövning av tvister, funnit brister i Trafikverkets hantering, som i vissa fall föranlett ålägganden mot Trafikverket om att vidta åtgärder, exempelvis:

- I tillsynsärendet TSJ 2014-793 konstaterades att Trafikverkets fastställda tågplan inte var fullt ut konflikthanterad med avseende på tilldelning av kapacitet på driftsplatserna och Trafikverket förelades att inkomma med en analys av tillämpning av prioriteringskriterier för Tågplan 2015, samt att senast till Tågplan 2016 vidta nödvändiga åtgärder för att leva upp till dokumentationskraven.

- I tvisten TSJ 2018-4851 beslutade Transportstyrelsen att Trafikverket från och med Tågplan 2020 i förekommande fall ska dokumentera tillämpningen av prioriteringskriterier på ett sätt som möjliggör för utomstående att granska tillämpningen av dessa och det underlag som ligger till grund för beräkningarna.

Transportstyrelsen har i samband med nu aktuell tillsyn granskat den dokumentation som Trafikverket har tagit fram under arbetet med tågplan 2020 och även begärt in uppgifter. Transportstyrelsen deltog i Trafikverkets möten med branschen i samband med tidig dialog 22 januari 2019, samråd 12 juni och samordning 20 augusti. Därutöver har Transportstyrelsen hållit egna möten med Trafikverket den 25 november 2019 och den 17 mars 2020. Vid det senare mötet gavs Trafikverket möjlighet att bemöta de brister som Transportstyrelsen identifierat.

### **Redogörelse för brister i Trafikverkets tågplaneprocess**

Nedan följer en närmare redogörelse för vad som lagts till grund för Transportstyrelsens beslut i detta ärende.

Trafikverket har fastställt tågplanen trots att det fortfarande råder kapacitetskonflikter.

Trafikverket beslutade om fastställelse för Primär Tågplan 2020 trots att det vid tidpunkten för fastställelse fanns olösta konflikter om hur kapaciteten ska utnyttjas i tågplanen. Det innebär att tågplanen inte gav fullständig information om vem som har tilldelats kapacitet och att Trafikverket har hanterat kapacitetskonflikter utanför de lagstadgade ramarna och processerna.

### **Bevis**

Denna slutsats grundar sig på att det av Trafikverkets fastställda primära tågplan 2020<sup>1</sup> framgår att

- effektueringen av tvistlösningarna kommer att fortsätta efter den primära fastställelsen för ”ett antal banarbetsobjekt och tåg”,
- uppställningar och spårplaner inte är fullt ut tilldelade i den primära fastställelsen,
- i avsnitt 2.1.1 lyfts vissa sträckor ut ur primär tågplan 2020 eftersom de inte är färdigkonstruerade i den primära fastställelsen,
- konstruktionen på Ostkustbanan kommer, på grund av beslut om överbelastning av Norra Stambanan avseende vissa perioder, att behöva göras om till fördel för långväga trafik,

---

<sup>1</sup> Trafikverket, Fastställd primär tågplan 2020, 20 september 2019, TRV 2018/96592.

Av Trafikverkets fastställda tågplan 2020<sup>2</sup> från november 2019 framgår att

- arbetet med delar av tågplanen har senarelagts på grund av följande tre planerade större banarbeten: PSB brobyte Ö2 276005 Åby v 44, PSB M1 277106 Hedemora-Avesta Krylbo vecka 33-37, PSB S4 276892 vecka 35 Arlöv-Lund.

### **Krav**

En infrastrukturförvaltare ska 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 (6 kap. 5 § järnvägslagen).

I Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2020, som ligger till grund för tågplaneprocessen 2020, framgår att:

- Möjligheten att få kapacitet tilldelad i årlig tågplan ges genom fastställd primär tågplan för tåg och tjänster som ansökts före sista dag för ansökan, eller genom fastställd tågplan för kompletterande ansökningar för ansökningar som inkommit efter sista dag för ansökan. (avsnitt 4.3).
- Ansökningar om kapacitet för tågläge och banarbeten samt tjänster som inkommit senast 2019-04-08 hanteras i tilldelningsprocessen och resulterar i en fastställd primär tågplan. Tågplanen omfattar kapacitetstilldelningen för tåglägen, banarbeten och tjänster för perioden 2019-12-15 – 2020-12-12 (avsnitt 4.3.1).

Om ansökningarna kan samordnas, ska infrastrukturförvaltaren fastställa kapacitetstilldelningen i en tågplan (6 kap. 11 § järnvägslagen).

Infrastrukturförvaltaren ska besluta om att fastställa tågplan när det inte längre råder kapacitetskonflikter (4 kap. 10 § TSFS 2017:99).

### **Konsekvens**

Trafikverkets mandat att tilldela kapacitet i årlig tågplan är begränsat till den process som beskrivs i regelverket<sup>3</sup> och Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning och som avslutas med primär fastställelse och kompletteras med kompletterande ansökningar<sup>4</sup>.

Om tågplanen inte är konflikthanterad uppstår flera risker, då tilldelning av kapacitet istället tvingas genomföras utanför den i regelverket och järnvägsnätsbeskrivningen stadgade och samradda processen för samråd och

---

<sup>2</sup> Trafikverket, Fastställd tågplan 2020, 18 november 2019, TRV 2018/96592

<sup>3</sup> 6 kap. 9–15 §§ järnvägslagen (2004:519), 4 kap. TSFS 2017:99

<sup>4</sup> I enlighet med punkt 6 i bilaga VII till direktiv 2012/34/EU såsom ändrat genom beslut EU 2017/2075.

beslutsfattande. Följande risker för järnvägsmarknadens funktion kan därmed uppstå:

- att Trafikverket fattar beslut om kapacitetstilldelning som saknar lagstöd. Detta riskerar att beröva järnvägsföretagen rättigheter, vilket kan innebära en negativ påverkan på marknadens funktion.
- att det blir svårare för järnvägsföretagen att planera sin verksamhet, då förutsättningarna inte är kända i förväg. Att inte kunna använda tågplanen som ett tillförlitligt planeringsunderlag kan ha en marknadsstörande effekt i aktörernas beslutsfattande.
- att tilldelning sker enligt ett mindre systematiskt tillvägagångssätt, vilket riskerar att leda till diskriminering, om än ej uppsåtlig, med negativ inverkan på marknadens funktion som följd.

Trafikverket har inte hållit de tidsgränser som anges i regelverket och i järnvägsnätsbeskrivningen

Av den publicerade dokumentationen för Tågplan 2020 framgår att Trafikverket inte har hållit flera av de tidsgränser som stadgas i EU-förordningar, lagar, föreskrifter och Trafikverkets JNB när det gäller tilldelningen av kapacitet på vissa sträckor, tvistlösning, överbelastningsförklaring, beslut i enlighet med prioriteringskriterier och fastställelse av tågplanen.

#### **Bevis och krav**

Ramarna för tidsplanen för kapacitetstilldelningen finns i bilaga VII till direktiv 2012/34/EU, så som ändrat genom kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075. Enligt detta beslut, som är direkt tillämpligt i Sverige, ska tågplanen träda i kraft vid midnatt den andra lördagen i december (p. 2). Sista ansökningsdag ska inträffa senast 12 månader innan ikraftträdandet (p. 3). Ett utkast till tågplan ska publiceras senast 4 månader efter sista ansökningsdag (p. 5). Inom dessa ramar har infrastrukturförvaltare relativt stora friheter att själva utforma tidsplanen för tilldelningen och ange uppgifter om datum och tidsfrister för planeringsprocessen i beskrivningen av järnvägsnätet (5 § TSFS 2017:99).

Enligt JNB 2020 skulle tvistlösningen vara avslutad den 13 september. Av fastställd primär tågplan daterad den 20 september framgår att effektueringen av tvistlösningarna kommer att fortsätta efter den primära fastställelsen ”för ett antal banarbetsobjekt och tåg.”

Tåg 505 och 3943 är vid fastställelse av primär tågplan den 20 september fortfarande i konflikt under perioden 15/12 2019-25/3 2020 och 1/5-21/11 2020, trots att tvistlösning ska vara avslutad den 13 september och påföljande tillämpning av prioriteringskriterier ska vara avslutad den 20

september i samband med fastställande av primär tågplan, enligt järnvägsnätsbeskrivningen.<sup>5</sup>

I fallet med tåg 505 och 3943 begärdes tvist av den ena parten den 2 september. Tvistlösningsrådet ägde sedan rum den 18 september. Tvistlösning enligt 6 kap. 12 § järnvägslagen (2004:519) ska avslutas inom tio arbetsdagar från det att sökanden har begärt tvistlösning, vilket inföll den 16 september (4 kap. 6 § TSFS 2017:99).

Enligt JNB 2020 skulle sista datum för att förklara infrastrukturen överbelastad vara 13 september. Av Trafikverkets beslut om överbelastad infrastruktur framgår att flera beslut fattades under perioden 17–19 september. Exempelvis beslutades infrastruktur på driftplatsen GöteborgKville, liksom sträckan Bryngenäs-Floda överbelastad den 17 september.<sup>6</sup>

Enligt JNB 2020 skulle kapacitetstilldelning med tillämpning av prioriteringskriterier ske senast 16 september. Av Trafikverkets beslut om överbelastad infrastruktur framgår att detta har brutit i två fall. I ett fall fattades beslut först den 9 oktober (driftplats Hallsberg). I ett andra fall ändrades ett beslut från den 19 september genom nytt beslut den 11 oktober (Alvesta-Hässleholm).<sup>7</sup>

Trafikverket beslutade om fastställd tågplan 2020 den 18 november 2019. Detta datum stämmer överens med det i JNB 2020 (s. 37) angivna datumet, men inte med kravet i punkt 6 i beslut (EU) 2017/2075) att infrastrukturförvaltaren ska uppdatera utkastet till tågplan senast en månad före ändringen av tågplanen, vilken ägde rum 15 december 2019.

### **Konsekvens**

Om tågplanprocessen inte håller de av rättsakter och järnvägsnätsbeskrivningen angivna tidsgränserna uppstår flera risker. Det är centralt att sökande kan lita på att processen lämnar ett processteg och går vidare till ett annat vid utsatta datum, för att säkerställa en rättssäker och transparent process. Följande risker för järnvägsmarknadens funktion kan därmed uppstå:

- att de sökande inte kan använda processtegen med tillhörande tidsangivelser som ett tillförlitligt planeringsunderlag, något som kan ha en marknadsstörande effekt i aktörernas beslutsfattande.
- att det blir oklart på vilken rättslig grund som Trafikverket fattar beslut. Det kan därmed uppstå en situation där olika sökande har rättmätiga

---

<sup>5</sup> Trafikverket, Fastställd primär tågplan 2020, p. 1.1.

<sup>6</sup> Se enskilda beslut på <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/tagplan-attskapa-tidtabeller-for-tag/tagplan-2020/faststalld-primar-tagplan-2020/>.

<sup>7</sup> Se enskilda beslut på <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/tagplan-attskapa-tidtabeller-for-tag/tagplan-2020/faststalld-primar-tagplan-2020/>.

anspråk på att ha blivit felaktigt hanterade. Det innebär en rättsosäkerhet och otydlighet som leder till juridiska svårigheter, som kan ha en negativ inverkan på marknads funktion.

- att det uppstår en risk för asymmetri mellan marknads aktörer. En obalans i maktförhållandet mellan marknads aktörer kan ha en negativ inverkan på marknads funktion.

Trafikverket har inte tillräckligt dokumenterat sina åtgärder vid tilldelning av kapacitet med hjälp av prioriteringskriterier

Transportstyrelsen har begärt stickprov gällande underlag som visar tillämpning av prioriteringskriterier och funnit att kraven på dokumentation av förfarandet inte har uppfyllts, som stadgas i lag och föreskrift.

Transportstyrelsen anser att syftet med kravet på dokumentation är att synliggöra processen för att göra den mer förutsägbar och transparent, som en del i strävan mot en samhällsekonomiskt effektiv tilldelning av kapacitet. Därför är det centralt att dokumentationen håller en tillräcklig kvalitet, så att granskning kan utföras av en utomstående.

I granskade fall har inte Trafikverket kunnat uppvisa en tillräcklig dokumentation av tilldelning av infrastrukturkapacitet, som genomförts i enlighet med prioriteringskriterierna.

#### **Bevis**

Vid tillsynens slutmöte den 17 mars 2020 lyfte Trafikverket fram att de arbetat aktivt med att utveckla dokumentationen för tillämpning av prioriteringskriterier. Transportstyrelsen har granskat det material som Trafikverket inkommit med i ärendet och gör bedömningen att dokumentationen fortsatt behöver utvecklas. Följande inkonsekvenser i dokumentationen kan särskilt lyftas fram:

- Innehållet i dokumentationen varierar i olika ärenden.<sup>8</sup>
- Formalia såsom dokumentets namnsättning och struktur skiljer sig mellan ärenden och datering av dokumenten saknas.<sup>9</sup>

Transportstyrelsen har ur det inskickade underlaget tagit stickprov. Nedan presenteras de brister som framkommit vid närmare granskning av ärendet "Göteborg-Kville":

- Samtliga underlag i ärendet har koppling till tvistlösning i sin rubriksättning, vilket i JNB framställs som ett eget processteg som är

---

<sup>8</sup> Jämför exempelvis ärende "Karlstad-Kil", ärende "Linghem-Fiskeby", ärende "Stehag-Dammstorp" och ärende "Malmö-Lund".

<sup>9</sup> Jämför exempelvis ärende "Driftplats Hallsberg" där dokumentet benämns "Tvistlösning objekt 298028 och 298034 T20", ärende "Karlstad-Kil" där dokumentet benämns "Tvistlösning barnarbeten Värmland" och ärende "Linghem-Fiskeby" där dokumentet benämns "Lösningförslag Östgötatrafiken tåg 8816 T20".

avslutat innan tillämpning av prioriteringskriterier sker. Detta medför otydlighet för utomstående.

- I underlaget "Tvistlösning objekt 299187" framgår att förslag 0 och 1 har lagts fram under "tvistlösningsprocessen". Det är oklart om man med det menar just tvistlösningen, eller om man även inkluderar tillämpningen av prioriteringskriterier i det begreppet och hur detta förhåller sig till att tvistlösning och tillämpning av prioriteringskriterier är två skilda processteg.
- Underlaget "Tvistlösning objekt 299187" visar ett 0-alternativ, vilket av texten framgår att det utgör läget i Trafikverkets utkast till tågplan. Det framgår inte om detta 0-läge även är det sökande ansökte om, vilket är det samhällsekonomiskt optimala läget.
- I underlaget "Tvistlösning objekt 299187" har 0-alternativet vägts mot alternativ 1. Det framgår inte varför jämförelsen har gjorts just mot detta scenario. Det saknas därmed en redogörelse för de överväganden, prioriteringar och avvägningar Trafikverket gjort i utformningen av alternativen som ska jämföras genom tillämpning av prioriteringskriterierna.
- I underlaget "Tvistlösning objekt 299187" framgår det inte vilken data som har använts, var den har hämtats, hur den har säkerställts och om ytterligare data har krävts från sökande.
- Det framgår inte av underlaget "Tvistlösning objekt 299187" hur Trafikverket har tillämpat beräkningsmodellen i prioriteringskriterierna som anges i bilaga 4 B. Därmed är det inte möjligt för en utomstående att följa hur indatan har behandlats eller vilka avvägningar Trafikverket har behövs göra i sin behandling av datan för att tillämpa modellen.
- Det framgår inte av underlaget "Tvistlösning objekt 299187" om en känslighetsanalys har utförts för att säkerställa resultatets robusthet, innan resultatet från tillämpningen av prioriteringskriterierna används som underlag i beslutsfattande kring tilldelning av kapacitet.

**Krav**

I 4 kap. 9 § Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2017:99) finns krav på att de åtgärder infrastrukturförvaltare vidtar enligt 6 kap. 14 och 15 §§ järnvägslagen (2004:519) ska dokumenteras

**Konsekvens**

Bristerna i dokumentationen medför att processen inte blir systematisk och transparent. Det öppnar i sig ett utrymme för godtycke vilket kan leda till diskriminering och icke-konkurrensneutralitet vilket regleras i lagstiftningen och inte är acceptabelt på en fungerande, konkurrensutsatt marknad. Att inte med systematik och tydlighet dokumentera tilldelningsförfarandet av kapacitet vid tillämpning av prioriteringskriterierna kan innebära följande risker för marknaden:



- att tillsynsmyndigheten inte på ett adekvat sätt kan utvärdera konkurrensneutraliteten eller ett eventuellt föreliggande av diskriminering i det enskilda fallet. Vid en sådan prövning är följande moment relevanta:
  - a) att likartade omständigheter bedöms på ett likartat sätt av infrastrukturförvaltaren,
  - b) att infrastrukturförvaltaren endast använt i förväg kända, tydliga och entydiga krav och villkor som ligger inom infrastrukturförvaltarens mandat,
  - c) om infrastrukturförvaltarens åtgärd eftersträvade ett enligt regelverket godtagbart syfte,
  - d) om åtgärden vilade på objektiv grund, samt
  - e) om åtgärden var proportionerlig<sup>10</sup>.
- att tillsynsmyndigheten inte kan utföra sitt tillsynsuppdrag på ett adekvat sätt på grund av den otillräckliga tillgången till dokumentation. Om tillsynens marknadsreglerande funktion sätts ur spel uppstår risken att infrastrukturförvaltaren inte lever upp till regelverkets krav, vilket kan ha en negativ inverkan på marknads funktion.
- att järnvägsföretagens verksamhet försvåras, eftersom tillgång till information är en central del i en fungerande marknad och brister på detta område riskerar att ha en marknadsstörande effekt i aktörernas beslutsfattande.
- att det blir svårare för de som söker kapacitet dels att bedöma om tilldelningen har skett i enlighet med regelverket, dels att lägga fram sakligt grundande klagomål om de vill hänskjuta en tvist till tillsynsmyndigheten; båda grundläggande moment för aktörernas möjlighet att ta tillvara sina rättigheter.
- att det blir svårare för tillsynsmyndigheten och domstolarna att göra en effektiv prövning av de tvister som hänskjuts dit, vilket riskerar att urholka syftet med denna process och ha en marknadsstörande effekt.

### **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 Falun men skickas till Transportstyrelsen, Box 267, 781 23 Borlänge. Överklagandet ska ha

---

<sup>10</sup> Proportionalitetsprövningen delas upp i tre delar: a) bidrar den aktuella åtgärden till det angivna syftet? b) överväger syftet olägenheten för enskilda? och c) finns mindre ingripande alternativ?



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 [REDACTED]. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog överdirektör [REDACTED] enhetschef [REDACTED] tf. enhetschef [REDACTED] sektionschef [REDACTED] [REDACTED] stf. sektionschef [REDACTED] juristen [REDACTED] samt utredarna [REDACTED] [REDACTED] och [REDACTED] den senare föredragande.

[REDACTED]  
Generaldirektör

**Upplýsningar**

Skicka gärna er redogörelse i ärendet via e-post till [jarnvag@transportstyrelsen.se](mailto:jarnvag@transportstyrelsen.se). Ange då diarienummer TSJ 2019-2905 i ärenderubriken.