

Trafikverket

Föreläggande om bristande hantering utifrån villkoren för järnvägsmarknaden

Transportstyrelsens beslut

1. Trafikverket följer inte villkoret om 18 veckors framförhållning vid leverans av körplaner innan trafikering vid kapacitetsbegränsning, som finns angivet i avsnitt 4.8.2.1 i järnvägsnätsbeskrivningen 2022.
2. Trafikverket ska säkerställa att arbetet med revision av tågplan 2023 följer villkoren för tilldelning av infrastrukturkapacitet i järnvägsnätsbeskrivningen 2023, avsnitt 4.8.2.1.

Bakgrund

Järnvägsnätsbeskrivningen och anpassning av tåglägen

Trafikverket ansvarar för den samlade planeringen av kapacitet på Sveriges järnvägsspår. Hur järnvägen ska trafikeras och vilka arbeten som ska utföras på infrastrukturen det nästkommande året fastställs varje år i december i den så kallade tågplanen.

När aktörerna på järnvägsmarknaden ska ansöka om att trafikera järnvägen behöver de veta förutsättningarna för trafiken. Sökandes ansökan om tid och plats i spåret formas utifrån de villkor som ställs upp i järnvägsnätsbeskrivningen (JNB). En JNB ska tas fram för varje tågplan och publiceras senast fyra månader innan sista dag för ansökan. Syftet med JNB är att säkerställa inflytande och insyn över villkoren och icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen. Infrastrukturförvaltare måste genomföra samråd innan fastställelse av JNB för att ge sökande

möjlighet att redan på förhand få insyn i och komma med synpunkter på principer bakom system för kapacitetstilldelning.¹

Ibland behöver JNB uppdateras även efter publicering. Om en ändring i JNB påverkar trafiken eller dem som använder tjänsterna, samråder Trafikverket med kunderna inom branschen, för att uppfylla kravet på samråd kring de villkor för marknaden som anges i JNB. Ändringarna publiceras sedan efter beslut som avvikelsemeddelanden på Trafikverkets hemsida².

Trafikverket har ett förfarande som innebär att inte alla tåglägen är anpassade till de banarbeten som finns angivna i tågplanen när den publiceras. Istället anpassas detta i deras revisionsprocess som beskrivs i JNB 2022, avsnitt 4.8.2.1. Trafikverket reviderar tågplanen sex gånger om året och vid varje tillfälle hålls möten med järnvägsföretag och trafikoperatörer. Trafikverket åtar sig genom sin JNB, avsnitt 4.8.2.1, att leverera anpassade körplaner till sökande senast 18 veckor innan det anpassade tågläget ska trafikeras.

Grunden för tidsfristen kring information om tåglägen

Reglerna kring leverans av information om tåglägen i samband med kapacitetsbegränsningar, som till exempel ett banarbete, har sin rättsliga grund i kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075³. I punkt 12 i detta beslut anges att infrastrukturförvaltaren ska tillhandahålla detaljerade uppgifter om de erbjudna tåglägena för persontåg senast fyra månader, och för godståg senast en månad, före början av kapacitetsbegränsningen. Infrastrukturförvaltaren och de berörda sökande får dock komma överens om en kortare tid.

De fyra månaderna respektive en månad för person- och godståg har Trafikverket genom JNB valt att slå samman till den idag gällande gemensamma tidsgränsen på 18 veckor.

Tidigare prövning av tillhandahållande av information om tåglägen

Transportstyrelsen har i en tvist prövat Trafikverkets tidshållning vad gäller uppgifter om tåglägen i samband med kapacitetsbegränsningar. I ärende TSJ 2020-3560 daterat den 27 november 2020 beslutade Transportstyrelsen att Trafikverket ska tillhandahålla detaljerade uppgifter om erbjudna tåglägen

¹ Proposition 2003/04:123, s. 117.

² www.bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/jarnvagnatsbeskrivningen-jnb/Vad-ar-Jarnvagnatsbeskrivningen/, 2022-05-04

³ 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.

inom den tid som anges i beslut (EU) 2017/2075 punkt 12, senast i tågplan 2022. Vidare skulle Trafikverket ändra sin järnvägsnätsbeskrivning så att den överensstämde med punkt 12 i kommissionens beslut, samtidigt som det skulle synliggöras i JNB att eventuella avtal om andra förhållningstider tecknas separat. Detta skulle senast vara genomfört i JNB för 2022. Transportstyrelsen följde upp beslutet i tvist genom ärende TSJ 2021-2272.

Med anledning av beslutet i tvist och den påföljande uppföljningen ändrade Trafikverket sin tidigare tidsgräns på 13 veckor för leverans av körplaner i revision av tågplan till 18 veckor. Trafikverket kompletterade även med text om att i de fall körplaner levereras med kortare framförhållning än vad som anges i JNB kommer Trafikverket att träffa en skriftlig överenskommelse med berörda sökande. Detta genomfördes genom avvikelsemeddelande 3 till JNB 2022 den 6 juli 2021.

TRV:s fortsatta hantering av tidsfristen efter prövning

Den 3 december 2021 höll Trafikverket ett möte för berörda sökande för att informera om läget i revisionen av tågplan 2022 (T22). Det framkom att på grund av interna faktorer i organisationen klarade de inte av att leverera körplaner enligt JNB22 med 18 veckors framförhållning, utan de återgick med omedelbar verkan till 13 veckor. Trafikverket gav vid mötet uttryck för att de var medvetna om att detta var en avvikelse från reglerna⁴, men att det var nödvändigt för att hanteringen skulle bli rättvis för alla aktörer.

Inget avvikelsemeddelande har publicerats på Trafikverkets webbplats med anledning av ändringen från 18 veckor till 13 veckor.

Bransch- och intresseorganisationen för majoriteten av Sveriges tågoperatörer, Tågföretagen, har återkommande uppmärksammat Transportstyrelsen på situationen i revisionen av T22. Under tidig vår tog organisationen kontakt med Transportstyrelsen för att ytterligare uttrycka sin oro över utvecklingen och den 10 mars hölls ett möte om revisionen av T22 där stor del av organisationens medlemmar deltog för att informera Transportstyrelsen om läget och effekterna på deras verksamhet.

Med anledning av läget i revisionen av T22 ansökte SJ om tvist hos Transportstyrelsen i början av 2022, TSJ 2022-444. Som framgår av beslutet⁵ anför SJ att det under flera års tid har varit svårt för Trafikverket att följa den revisionsprocess som beskrivs i JNB. På senare tid har Trafik-

⁴ Vid mötet refererades till regelverket som "SERA-direktivet" som är det grundläggande direktiv som styr järnvägsmarknaden i Europa; Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. Kommissionens beslut 2017/2075 (EU) är fattat med stöd i SERA-direktivet och ersätter dess bilaga VII.

⁵ Beslut TSJ 2022-444 av den 25 april 2022.

verket haft än större utmaningar med att leverera korrekta förutsättningar i tid enligt revisionsprocessen.

Redogörelse för ärendet

Trafikverket började under våren hålla möten för att informera berörda aktörer om läget i revisionen av T22. Transportstyrelsen deltog som observatör vid dessa möten den 31 mars och 27 april. Där framkom att Trafikverket inte klarar av att leverera körplaner i enlighet med de 13 veckor som de själva angav i december 2021. Vid mötet i april angav Trafikverket att de arbetade med de sista anpassningarna för vecka 18 och 19. Det innebär vid mötet en framförhållning på leverans av körplaner innan trafikstart med 1-2 veckor.⁶

Med anledning av vårens utveckling av tidshållningen i revisionen av T22 initierade Transportstyrelsen aktuell tillsyn den 13 maj 2022. Tillsynen har varit avgränsad till att granska Trafikverkets tidshållning vid anpassning av tåglägen i T22 utifrån de åtaganden som Trafikverket gjort i avsnitt 4.8.2.1 *Revision av tågplan* i järnvägsnätsbeskrivningen 2022.

De underlag som är av betydelse för beslut i tillsynen är beslutet i tvist TSJ 2020-3560 av den 27 november 2020 och tillhörande kommunikation med Trafikverket i uppföljningen av tvisten; beslutet i tvist TSJ 2022-444 av den 25 april 2022; samt Trafikverkets presentationsmaterial vid informationsmötena den 31 mars och den 27 april 2022.

Trafikverket gavs i samband med initieringen den 13 maj möjlighet att bemöta de underlag som ligger till grund för beslutet. Trafikverket meddelade den 25 maj att de inte hade några synpunkter på materialet.

Skäl för beslutet

Den rättsliga grunden

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

⁶ Se Trafikverkets Powerpoint från mötet den 27 april 2022.

Grunden för kravet på leverans av detaljerade uppgifter om de erbjudna tåglägen i samband med kapacitetsbegränsningar kommer från kommissionens beslut (EU) 2017/2075, punkt 12.

Det finns även krav på JNB:s innehåll och hantering enligt följande.

Av 6 kap. 5 § järnvägslagen (2004:519) framgår att en infrastrukturförvaltare ska upprätta en beskrivning av det järnvägsnät förvaltaren råder över. Beskrivningen ska bland annat innehålla uppgifter om villkoren för tillträde till och utnyttjande av infrastrukturen och om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet.

Enligt 6 kap. 5 § järnvägslagen ska beskrivningen upprättas efter samråd med berörda parter. Beskrivningen ska offentliggöras, uppdateras regelbundet och ändras vid behov.

Av beskrivningen av järnvägsnätet ska uppgifter om datum och tidsfrister för planeringsprocessen framgå. Datum för beslut om tågplan ska stå i JNB, liksom övriga datum och tidsfrister som enligt infrastrukturförvaltaren behövs för kapacitetstilldelningen. Det framgår av 2 kap. 5 § i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur (TSFS 2017:99).

Beskrivningen av järnvägsnätet

I JNB 2022 avsnitt 4.8.2.1 har Trafikverket i huvudsak angett följande. Tågplanen anpassas till banarbeten som inte är anpassade i årlig tågplan. Detta görs vid sex tillfällen per år genom revision. För varje revisionsfall genomförs möten med järnvägsföretag och trafikorganisatörer. Trafikverket åtar sig att

- tillhandahålla underlag och förslag till anpassning senast två veckor före revisionsmöte för sökande som tilldelats kapacitet och som berörs av föreslagen anpassning
- under revisionsmöte för aktuell tidsperiod föra dialog, tydligt beskriva förutsättningar och besluta om val av lösning för anpassning av kapacitet
- leverera anpassade körplaner till de sökande.

Den anpassade körplanen ska levereras senast 18 veckor innan anpassat tågläge ska trafikeras, till de sökande som inkommit med underlag i rätt tid.

Sökande som berörs av revision åtar sig att

- aktivt föra dialog med Trafikverket utifrån det underlag som skickats ut

- lämna underlag för ny körplan eller inställelse samt tjänster kopplade till den nya körplanen. Underlaget ska ha kommit in senast söndag kl. 23:59, 23 veckor före den vecka då anpassat tågläge ska trafikera.

I de fall körplaner kommer att levereras med kortare framförhållning än vad som anges ovan kommer Trafikverket att träffa en skriftlig överenskommelse med berörda sökande.

Transportstyrelsens bedömning

Att Trafikverket inte har hållit tidsfristen på 18 veckors framförhållning vid leverans av körplaner framgår av Trafikverkets egen information vid möten med sökande den 3 december 2021, den 31 mars och den 27 april 2022.

Transportstyrelsen bedömer därför att Trafikverket brustit i förhållande till regelverket. Denna bedömning förändras inte av att Trafikverket vid mötet den 3 december 2021 meddelade sökande om en ändring av tidsfristen till 13 veckor. Trafikverket har inte förändrat villkoren genom den process för avvikelsemeddelanden som Trafikverkets har fastställt för att hantera samråd för och publicering av ändringar i JNB.⁷ En tidsangivelse kortare än fyra månader för persontrafik och en månad för godstrafik i JNB skulle även vara i strid med punkt 12 i kommissionens beslut (EU) 2017/2075. En eventuell leverans av körplaner med kortare framförhållning kräver en skriftlig överenskommelse mellan Trafikverket och berörda sökande.⁸

Den samlade informationen som presenteras i JNB är en grundbult för att säkerställa öppenhet och icke-diskriminering på järnvägsmarknaden. Den ska ange de villkor som gäller för att få tillträde till järnvägsinfrastrukturen och skall innehålla all den information som är nödvändig för att kunna utnyttja tillträdesrätten till infrastrukturen.⁹ Marknadens aktörer måste kunna lita på att informationen är korrekt och tillförlitlig och att Trafikverket följer sina åtaganden, både för att kunna utesluta diskriminering och för att aktörerna ska kunna erbjuda sina tjänster på bästa sätt till marknaden.

Transportstyrelsen bedömer att Trafikverket behöver följa de villkor och åtaganden som har angetts i JNB 2022, avsnitt 4.8.2.1. Trafikverket behöver även säkerställa att arbetet med kommande tågplaner följer villkoren som

⁷ JNB 2022, avsnitt 1.5.2.

⁸ Kravet på en överenskommelse mellan Trafikverket och berörda sökande kommer från beslut 2017/2075, punkt 12. Detta har förtydligats genom beslut TSJ 2020-3560 där beslutspunkt 2 anger att JNB inte utgör en överenskommelse med berörda sökande enligt punkt 12. Beslutspunkt 5 i TSJ 2020-3560 anger att det av JNB behöver framgå att en eventuell överenskommelse om kortare tid för att tillhandahålla detaljerade uppgifter tecknas separat.

⁹ Proposition 2003/04:123, s. 54 och Direktiv 2012/34/EU, skäl 34.

anges i JNB, närmast i revisionen av T23 där villkoren anges i avsnitt 4.8.2.1 i JNB 2023. Arbetet med anpassning av tåglägen till banarbeten i revisionsprocessen löper under hela tågplaneåret, men bör i revisionen av T23 vara avslutat senast 18 veckor innan andra lördagen i december 2023 då skiftet sker från tågplan 2023 till tågplan 2024.

Konsekvenser för järnvägsmarknaden

Med Trafikverkets särställning som ensam ansvarig för den samlade planeringen av trafiken på Sveriges järnvägsspår blir konsekvenserna för järnvägsmarknaden påtagliga, då sökande inte kan vända sig till annan instans för att kunna erbjuda sina tjänster till marknaden.

När informationen om villkor för att tillträda och nyttja järnvägsmarknaden inte är transparent och pålitlig uppstår risk för ojämlikheter i tillgång till information mellan marknadens aktörer. Detta medför att det finns risk att aktörerna inte vågar eller kan fatta de beslut som är mest gynnsamma för att kunna erbjuda de mest optimala lösningarna till järnvägsmarknaden.

När den centrala informationen om hur ett tilldelat tågläge ska trafikeras kommer i ett sådant mycket sent skede innan trafikstart är risken stor att aktörerna inte kan planera sin verksamhet och sälja biljetter, vilket har en direkt inverkan på deras ekonomiska resultat såväl som marknadens förtroende för järnvägen. Risken är även hög att aktörernas varumärken skadas med ekonomiska konsekvenser som följd.

Att biljetter presenteras nära inpå trafikstart, alternativt att transportköpare inte kan få sin logistikkedja fastställd i rimlig tid, innebär en risk för att köparna väljer andra transportmedel. Förutom de kortsiktiga negativa effekterna det har på nyttan hos köparna och det ekonomiska resultatet för aktörerna, så finns risk för mer långsiktiga effekter då köparna ändrar sitt beteendemönster och väljer andra trafikslag i framtiden.

När körplaner inte levereras i tid är det även hög risk att det påverkar aktörernas interna planering såsom schemaläggning för personal och semester. Det kan innebära att aktörerna inte kan möta åtaganden och lagkrav på andra marknader, såsom att aktörerna exempelvis tvingas bryta mot kollektivavtal.

Transportstyrelsen ser allvarligt på situationen och kommer fortsatt att följa händelseutvecklingen. Parallellt med den aktuella tillsynen av tidshållningen i revisionen av T22 har även Transportstyrelsen initierat en bredare granskning av själva revisionsprocessen i konstruktionen av T23 den 28 mars 2022. Den granskningen kommer att pågå under 2022 och 2023.¹⁰

¹⁰ TSJ 2021-3031.

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, juristen Susanna Angantyr samt utredarna Anna Westerberg, Gustav Sjöblom och Anna Åslin, 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 2022-2154 i ärenderubriken.