



**KLAGANDE**

Trafikverket, 202100-6297

Ombud: Verksjuristerna  
Trafikverket, 781 89 Borlänge

**MOTPART**

Västtrafik AB, 556558-5873  
Box 123  
541 23 Skövde, Sverige

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Transportstyrelsens beslut 2016-05-30, diariernr 2015-4019, bilaga A

**SAKEN**

Prövning av tvist avseende Trafikverkets tillämpning av  
prioriteringskriterier i samband med fastställande av Tågplan 2016

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet i den del det gäller att Trafikverket i järnvägsnätsbeskrivningen, senast järnvägsnätsbeskrivningen 2018, ska redovisa hur prioriteringskriterierna ska tillämpas vid konflikt mellan ansökan om tågläge och banarbete. Förvaltningsrätten upphäver således punkt 4 i Transportstyrelsens beslut.

Förvaltningsrätten avslår överklagandet i övrigt.

#### BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Transportstyrelsen beslutade den 30 maj 2016 att

- Trafikverkets förfarande avseende sträckan Skövde-Falköping i Tågplan 2016 inte överensstämmer med kraven i 6 kap. 12 och 15 §§ järnvägslagen (2004:519) samt 31 § c) JvSFS 2005:1 vad gäller tvistlösningen, beslutet om överbelastning av infrastruktur och tilldelning av kapacitet med hjälp av prioriteringskriterierna
- Trafikverket vid tvistlösning ska inkludera samtliga ansökningar om infrastrukturkapacitet för den tid och sträcka som överbelastningsbeslutet gäller
- Trafikverkets kapacitetstilldelning till Västtrafik i Tågplan 2016 av kapacitet enligt prioriteringskriterierna strider mot 6 kap. 15 § järnvägslagen
- Trafikverket i järnvägsnätsbeskrivningen (JNB) senast JNB 2018, ska redovisa hur prioriteringskriterierna ska tillämpas vid konflikt mellan ansökan om tågläge och banarbete på ett sätt som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Transportstyrelsens motivering av beslutet framgår av bilaga A.

Trafikverket yrkar att

- förvaltningsrätten beslutar att Trafikverkets förfarande för skyndsamt tvistlösning avseende sträckan Skövde-Falköping i Tågplan 2016 överensstämmer med kraven i 6 kap. 12 § järnvägslagen,
- förvaltningsrätten undanröjer beslutet om att Trafikverket vid tvistlösning ska inkludera samtliga ansökningar om infrastrukturkapacitet för den tid och sträcka som ett senare överbelastningsbeslut gäller,
- förvaltningsrätten undanröjer beslutet om att Trafikverkets kapacitetstilldelning till Västtrafik i Tågplan 2016 av kapacitet enligt prioriteringskriterierna strider mot 6 kap. 15 § järnvägslagen, och

- förvaltningsrätten undanröjer beslutet om att Trafikverket i JNB, senast JNB 2018, ska redovisa hur prioriteringskriterierna ska tillämpas vid konflikt mellan ansökan om tågläge och banarbete på ett sätt som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Västtrafik AB yrkar att det överklagade beslutet inte ska ändras.

### SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser framgår av Transportstyrelsens beslut, bilaga A.

Trafikverket har under samordningsprocessen presenterat en lista med vilka tåg som skulle exkluderas vid en tillämpning av prioriteringskriterierna. Transportstyrelsen har i det överklagade beslutet uttryckt att Trafikverket inte har handlat i strid med lagen när det presenterade listan. Denna listas lagenlighet och lämplighet är inte en fråga som förvaltningsrätten berör närmare inom ramen för detta mål.

### Skyndsam tvistlösning (punkt 1 och 2 i det överklagade beslutet)

#### Trafikverket

Trafikverket genomförde under februari 2015 en s.k. tidig dialog inför ansökningar om kapacitet för Tågplan 2016 gällande bl.a. Västra stambanan. Tidig dialog genomförs för att i ett så tidigt läge som möjligt ge samtliga berörda information om vilket behov av kapacitet för banarbeten som Trafikverket anser att ansöka om i tågplanprocessen. Den tidiga dialogen i nu aktuellt fall omfattade bl.a. samtal kring kapacitetsförutsättningarna med anledning av Trafikverkets behov av kapacitet för banarbeten på grund av kontaktledningsbyte på sträckan Laxå–Falköping på Västra stambanan. I tågplanprocessen för Tågplan 2016 ansökte Trafikverket, Västtrafik och ett antal ytterligare aktörer om infrastrukturkapacitet på Västra stambanan. Trafikverket presenterade utkast till Tågplan 2016 den 6 juli 2015. Härefter vidtogs en samordningsprocess innebärande att Trafikverket höll samord-

ningsmöten mellan samtliga berörda aktörer. Resultatet blev att den enda konflikt som kvarstod berörde Västtrafik, SJ och MTR. Övriga aktörer som ansökt om kapacitet accepterade de lösningar som tagits fram under samordningsprocessen varför det från deras sida inte kvarstod någon intressekonflikt i någon del. Västtrafik, SJ och MTR begärde tvistlösning enligt 6 kap. 12 § järnvägslagen. Trafikverket sökte genom tvistlösning lösa ut konflikterna mellan Västtrafiks, SJ:s och MTR:s kapacitetsansökningar och banarbetet. Under tvistlösningen löstes konflikterna rörande SJ och MTR men inte konflikten avseende Västtrafik. När det stod klart att någon lösning som Västtrafik accepterade inte kunde hittas förklarade Trafikverket aktuell sträcka för överbelastad enligt 6 kap. 13 § järnvägslagen. Att ett beslut om överbelastningsförklaring ska omfatta samtliga aktörer som ansökt om kapacitet på den berörda sträckan medför inte att Trafikverket borde ha involverat samtliga aktörer som berördes av överbelastningsförklaringen i det tidigare processteget skyndsamt tvistlösning. Trafikverket har uppfyllt sin skyldighet att tillhandahålla ett förfarande för skyndsamt tvistlösning eftersom samtliga sökande av kapacitet haft möjlighet att begära tvistlösning. Att inte alla kapacitetssökande bolag utnyttjat sin möjlighet att begära tvistlösning förändrar inte det förhållandet. Den tvistlösning som Transportstyrelsen menar att Trafikverket inte har genomfört på korrekt sätt, baserat på att endast Västtrafik omfattats som part i tvistlösningsförfarandet, har Trafikverket ändå genomfört. Dock har dessa åtgärder vidtagits under det processteg som Trafikverket benämnt samordning.

Västtrafik har i yttrande efterfrågat en beräkning av samhällsnyttan där Trafikverkets behov av banarbete vägts mot Västtrafiks behov av tåglägen. Om prioriteringen mellan trafik och banarbeten skulle baseras på en jämförelse av det samhällsekonomiska värdet skulle det kunna resultera i att värdet på trafiken på en bana är så högt att ett banarbetsprojekt aldrig skulle ges prioritet, vilket inte är ett hållbart resonemang.

Transportstyrelsen har i det överklagade beslutet funnit att presentationen av "listan" varit förenlig med järnvägslagen. Transportstyrelsen torde inom ramen för överklagandet inte kunna ändra sitt beslut eller ge det ett annat innehåll.

#### Transportstyrelsen

Västtrafik har i sin begäran om tvistlösning inte endast invänt mot Trafikverkets banarbeten. Västtrafik har som omfattning av tvisten angett de tågnummer som inte beviljats tågläge. Orsaken till begäran om tvistlösning är Trafikverkets banarbete och den reducerade kapacitet som detta banarbete medför. Detta innebär dock inte, utifrån Västtrafiks ansökan om tvistlösning, att intressekonflikten endast föreligger med banarbetet. Västtrafik har även invänt mot den lista som presenterades under samrådet och det resultat som listan hade, bl.a. det antal tåg mellan Stockholm och Göteborg som prioriterades när Västtrafiks tåg exkluderades. Transportstyrelsen anser inte att det faktum att någon eller några av de andra sökande accepterat samordningslösningen innebär att dessa per automatik inte omfattas av intressekonflikten och därmed även tvistlösningen. Vid en intressekonflikt anser Transportstyrelsen att det är möjligt att en part kan ha accepterat samordningsprocessens lösning medan en annan part inte är nöjd och därmed klagat. Prövning av tvisten ska då omfatta den sträcka och den tid som tvisten gäller samt inblandade parter. Vid en intressekonflikt mellan två parter, varav den ena accepterar samordningslösningen skulle Trafikverkets synsätt innebära att tvistlösningen endast skulle omfatta en berörd part. Trafikverkets uppfattning innebär att nya parter som inte fått delta i tvistlösningen skulle läggas till vid överbelastningsförklaringen och innebära att dessa omfattas av tilldelningen enligt prioriteringskriterierna men utan att de har haft möjlighet att komma till tals i tvistlösningen. Transportstyrelsen och Trafikverket gör olika tolkningar av begreppen *intressekonflikt* och *tillhandahålla* i 6 kap. 12 § järnvägslagen. Transportstyrelsen anser att begreppet ska tolkas så att det i det här fallet även omfattar de andra ansökningar om tåglägen som berörs av de tåglägen Västtrafik ansökt om och angett i sin begäran om

tvist. Hade endast Trafikverkets banarbete och Västtrafiks ansökta tåglägen varit i intressekonflikt hade Västtrafiks tåglägen beviljats i den mån de fick plats på det kvarstående spåret. Nu har istället Västtrafiks tåglägen inte beviljats eftersom annan trafik tar upp platsen på det kvarstående spåret. Begreppet intressekonflikt ska därmed tolkas så att det omfattar även de andra tåglägen som berörs av Västtrafiks ansökta tåglägen och som resulterat i att Västtrafik inte beviljats de sökta tåglägena. Detta gäller oavsett om de andra sökande är nöjda med Trafikverkets utkast till tågplan eller inte. Även dessa parter bör inkluderas för det fall det skulle framkomma behov av ändring av utkastet till tågplan som skulle påverka även dessa parter. Det framgick av Västtrafiks begäran om tvistlösning att banarbetet påverkade flera parter. Genom sitt agerande bl.a. genom att ha presenterat en lista med prioritering av sökta tåglägen kan Trafikverket ha gett intryck av att det inte var någon idé för den lägst prioriterade sökanden att ange andra tåglägen än sina egna och förfarandet kan även ha minskat intresset för övriga aktörer, vars sökta tåglägen inte prioriterats bort av Trafikverket, att blanda sig i tvisten. Vad gäller begreppet tillhandahålla borde Trafikverket, såsom aktör i monopolställning, ha gjort en bedömning av intressekonflikten och därmed för vilka tvistlösningen skulle tillhandahållas. Att tolka begreppen intressekonflikt och tillhandahålla som Trafikverket gjort urholkar processen då ingen reell prövning kan komma till stånd när inte alla de som faktiskt omfattas av intressekonflikten tas med. Att påstå att tvistlösning tillhandahålls eftersom alla sökande kan begära tvistlösning hos Trafikverket, men i praktiken endast innebär att Trafikverket kan tillämpa prioriteringskriterierna och därmed ensidigt tilldela kapacitet, kan inte anses uppfylla syftet med bestämmelsen. Som varande en aktör i monopolställning måste krav kunna ställas på Trafikverket att tillhandahålla ett reellt tvistlösningsförfarande som fångar upp och på ett trovärdigt, konkurrensneutralt och transparent sätt belyser de olika inblandade aktörernas intressen.

#### Västrafik

Tvisten ska inte begränsas till att avse bara Västrafik och Trafikverket när det gäller att beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna som följer av olika alternativ att utföra banarbetena. Konflikten mellan Trafikverket och Västrafik kan beröra även andra parter och dessa parter skulle enligt Trafikverkets synsätt komma att omfattas av tilldelningen enligt prioriteringskriterierna utan att de har fått komma till tals i tvistlösningen.

#### Förvaltningsrättens bedömning

Det är i målet ostridigt att Trafikverket inte har involverat samtliga aktörer, som berördes av den överbelastningsförklaring som Trafikverket gjorde, i det tidigare processteget skyndsam tvistlösning. Enligt Trafikverket är den dialog med berörda järnvägsföretag under samordningsfasen tillräcklig med anledning av att samtliga parter har deltagit i möten under den tidiga samordningsprocessen. Förvaltningsrätten finner det olämpligt att försöka lösa en tvist mellan flera järnvägsföretag på angivet sätt där utgången kan ha stor ekonomisk betydelse för parterna. Förvaltningsrätten delar därmed Transportstyrelsens bedömning att Trafikverket i processteget skyndsam tvistlösning ska inkludera övriga sökande som berörs av intressekonflikten. Överklagandet ska därför avslås i denna del.

#### Tilldelning av kapacitet (punkt 3 i det överklagade beslutet)

##### Trafikverket

Den tågplan för 2016 som fastställdes stod i överensstämmelse med de prioriteringskriterier som framgår av JNB 2016.

##### Transportstyrelsen

Trafikverket har, vid användning av prioriteringskriterierna, inte använt den beräkningsmodell som redovisats i JNB 2016.

**Västtrafik**

På ett samordningsmöte den 17 juni 2016 presenterade Trafikverket en lista över tåg som skulle exkluderas under den tid aktuella banarbeten skulle utföras. Västtrafik drabbades hårt eftersom Västtrafiks regionaltåg bedömdes ha lågt värde enligt prioriteringskriterierna. Trafikverket har uppgett att prioriteringskriterierna har tillämpats, men har trots efterfrågan inte uppvisat utlovat underlag för de beräkningar som utförts gällande den samhällsekonomiska kostnaden för att exkludera ett stort antal tåg hos Västtrafik jämfört med kostnaden för Trafikverket att utföra banarbete på samma sträcka. Trafikverket har jämfört sina kostnader i varje enskild tvist med respektive järnvägsföretags kostnader. Rätteligen borde järnvägsföretagens kostnader ha summerats för en mer korrekt bedömning. Trafikverket bör initiera en mer allmän översyn över prioriteringskriterierna och deras tillämpning.

**Förvaltningsrättens bedömning**

I JNB 2016 bilaga 4.2 punkt 2.1 anges följande. Prioriteringskriterierna anger ingen prioritering mellan tåg. Inget tåg är prioriterat före ett annat. Prioriteringskriterierna pekar ut den lösning som ska förordas med hjälp av en beräkningsmodell. Modellen bygger på en rad förenklingar och schabloner.

Enligt Transportstyrelsen och Västtrafik har Trafikverket, vid användning av prioriteringskriterierna, inte använt den beräkningsmodell som redovisats i JNB 2016. För att uppfylla lagens krav ska Trafikverket, enligt Transportstyrelsen, använda prioriteringskriterierna för samtliga ansökningar om kapacitet på den överbelastade sträckan och under den tid som angetts i beslutet om överbelastad infrastruktur, inte bara gällande Västtrafik.

Trafikverket har uppgett att ett beslut om överbelastningsförklaring ska omfatta samtliga aktörer som ansökt om kapacitet på den berörda sträckan. Vidare har Trafikverket medgett att Trafikverket i samband med beslutet om överbelastning och efterföljande tilldelning av kapacitet på berörd sträcka



under berörd tid angivit endast Västrafik och Trafikverket som berörda parter, men att detta fel inte har medfört att Trafikverket har fattat ett felaktigt tilldelningsbeslut. Trafikverket menar att resultatet skulle ha blivit att Västrafiks ansökan haft lägst prioritet även om överbelastningsbeslutet skulle ha omfattat samtliga aktörer på sträckan, och Västrafik har således inte lidit någon skada till följd av det begångna felet.

Förvaltningsrätten gör bedömningen att Trafikverket genom inlämnade inlagor inte har visat att beräkningsmodellen för tilldelning av kapacitet enligt prioriteringskriterierna i JNB 2016 har tillämpats i förevarande fall. Överklagandet ska därför avslås även i denna del.

Redovisning av prioriteringskriterierna senast i JNB 2018 (punkt 4 i det överklagade beslutet)

**Trafikverket**

Någon invändning från Trafikverket om att prioriteringskriterierna ska redovisas i järnvägsnätsbeskrivningen föreligger inte. Prioriteringskriterierna i JNB 2016 uppfyller dock det krav som Transportstyrelsens föreläggande innebär. Trafikverket har i JNB redovisat hur prioriteringskriterierna ska tillämpas vid konflikt mellan ansökan om tågläge och banarbete, vilket medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Trafikverket har inte baserat avvägningen i förevarande fall på andra omständigheter än de som framgår av prioriteringskriterierna i JNB 2016. Även om Trafikverket menar att det fullgjort sina skyldigheter till fullo kommer verket mot bakgrund av den kritik som Transportstyrelsen framfört att fortsättningsvis på ett tydligare sätt ange vilket processteg i tilldelningsprocessen som vid varje tillfälle avhandlas.

**Transportstyrelsen**

Trafikverket har inte tillämpat den beräkning av samhällsekonomiska kostnader som anges i JNB för att avgöra en konflikt mellan ansökan om tågläge respektive banarbete. I JNB ska Trafikverket ange den modell som det avser

tillämpa. Om Trafikverket avser att tillämpa den modell som anges i JNB får det anses redan ha redovisat hur prioriteringskriterierna ska tillämpas vid konflikt mellan ansökan om tågläge respektive banarbete.

#### Västtrafik

Västtrafik och Transportstyrelsen respektive Trafikverket har helt olika uppfattningar om huruvida konflikten lösts på ett korrekt sätt. Redan detta förhållande talar med styrka för att i framtida JNB klarlägga hur en tvist av nu aktuellt slag ska hanteras.

#### Förvaltningsrättens bedömning

Transportstyrelsen har uppgett att Trafikverket, om det avser att tillämpa den modell som anges i JNB, får anses redan ha redovisat hur prioriteringskriterierna ska tillämpas. Förvaltningsrätten gör ingen annan bedömning och överklagandet ska därför bifallas i denna del. Den punkt i beslutet som gäller att Trafikverket senast i JNB 2018 ska redovisa hur prioriteringskriterierna ska tillämpas vid konflikt mellan ansökan om tågläge och banarbete på ett sätt som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen, ska således upphävas.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga B (DV 3109/1C).

[REDACTED]  
rådman

I avgörandet har även nämndemännen [REDACTED]

[REDACTED] deltagit.