

Sökande:

Hector Rail AB, 556663-0132
Svärdvägan 27
182 33 Danderyd

Motpart:

Trafikverket
781 91 Borlänge

Saken

Prövning av tvist enligt 10 kap. 8 § järnvägsmarknadslagen (2022:365) avseende Trafikverkets tvistlösningsförfarande samt beräkningsmodell för prioriteringskriterier.

Transportstyrelsens beslut

1. Trafikverket har agerat i strid med 7 kap. 15 § järnvägsmarknadslagen genom att neka Hector Rail AB tvistlösning med motiveringen att sökanden inte har pekat ut vilka andra tåglägen man ansett sig vara i konflikt med.
2. Transportstyrelsen avslår Hector Rail AB:s yrkande om att järnvägsnätsbeskrivning (JNB) 2024 ska förtydligas och skrivas om på så sätt att tvist begärs mot föreslaget tågläge och inte mot ansökt tågläge.
3. Transportstyrelsen avslår Hector Rail AB:s yrkande om att JNB 2024 ska förtydligas på så sätt att tvist som begärs med skogstid som motivering hanteras likställt med en intressekonflikt.
4. Transportstyrelsen avslår Hector Rail AB:s yrkande om att Trafikverket ska utreda och komplettera underlaget till Bilaga 4 B Prioriteringskriterier i JNB 2024 så att schablonkostnader för elförbrukning vid stillestånd inryms och utgör en faktor i den samhällsekonomiska beräkningen.

Redogörelse för ärendet

Den 28 november 2022 lämnade Hector Rail AB (Hector Rail) in två begäran om prövning av tvist enligt 10 kap. 8 § järnvägsmarknadslagen (2022:365), JML, till Transportstyrelsen. Den ena begäran avsåg Trafikverkets tvistlösning (TSJ 2022-5101) och den andra begäran avsåg Trafikverkets tvistlösning samt prioriteringskriterier (TSJ 2022-5127). Under handläggningen av ärendena kunde Transportstyrelsen konstatera att de var nära kopplade till varandra genom att det första yrkandet i det ena ärendet har sin grund i samma beslut och tar utgångspunkt i samma situation som yrkandet i det andra ärendet. Transportstyrelsen valde därför efter samråd med Hector Rail att handlägga ärendena gemensamt inom ramen för en tvist.

Båda parterna har beretts tillfälle att yttra sig. Transportstyrelsen har även begärt in kompletterande uppgifter från Trafikverket gällande verkets inställning till delar av det som Hector Rail anfört. Transportstyrelsen bedömer att all relevant information har inkommit den 3 mars 2023.

Bakgrund

Trafikverket ska i egenskap av infrastrukturförvaltare behandla en ansökan om infrastrukturkapacitet från den som har rätt att utföra och organisera sådan trafik och mot avgift tilldela den sökande kapacitet på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Den sökande ansöker om infrastrukturkapacitet i form av tågläge hos Trafikverket i enlighet med verkets JNB. Med utgångspunkt från ansökningarna ska Trafikverket ta fram ett förslag till tågplan. Trafikverket ska samråda med alla i tågplanprocessen involverade sökande och de ska ges möjlighet att yttra sig över förslaget. Trafikverket ska genom samordning av ansökningarna försöka lösa de eventuella intressekonflikter som uppstår vid kapacitetstilldelningen och om ansökningarna kan samordnas ska kapacitetstilldelningen fastställas i en tågplan. Om en intressekonflikt mellan två eller flera sökande inte kan lösas ska Trafikverket tillhandahålla ett förfarande för skyndsamt tvistlösning. Om ansökningarna trots detta inte kan samordnas ska infrastrukturen förklaras överbelastad. Kapaciteten tilldelas sedan med hjälp av prioriteringskriterier som ska medföra ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Hector Rail har under tågplanprocessen för framtagandet av tågplan 2023 lämnat in en begäran om tvistlösning till Trafikverket avseende bl.a. tåg 3208-46730-00 och 3208-46731-00. Trafikverket beslutade att avslå dessa två tvister.

Hector Rails yrkanden

Hector Rail yrkar att det görs ett förtydligande i JNB 2024 att tvist begärs mot föreslaget tågläge och inte mot ansökt tågläge samt att JNB 2024 avsnitt 4.5.5 skrivs om för att undvika förvirring i framtida tågplaner.

Hector Rail yrkar vidare att det görs ett förtydligande i JNB 2024 att tvist som begärs med skogstid som motivering hanteras likställt med en intressekonflikt.

Vidare yrkar bolaget att Transportstyrelsen ska förelägga Trafikverket att utreda och komplettera underlaget till Bilaga 4 B Prioriteringskriterier i JNB 2024 så att schablonkostnader för elförbrukning för olika tågslag – baserat på vikt och fordon – vid stillestånd i tidtabellen inryms och utgör en faktor i den samhällsekonomiska beräkningen.

Trafikverkets inställning

Trafikverket motsätter sig Hector Rails yrkanden och uppger bl.a. följande. En tvist ska inte alltid ha de ansökta tåglägena som förutsättning. Eftersom flera olika lösningsförslag ska ställas mot varandra kan såväl ansökt läge som föreslaget läge förekomma. Detta framgår av JNB 2024 varför behov av ändring i texten saknas.

Det är inte tillräckligt att enbart ange för mycket skogstid eller för lång körtid som anledning till tvist. En sökande som begär tvist behöver precisera vilket eller vilka andra tåglägen man anser sig vara i konflikt med.

Trafikverket ser inget behov av att ytterligare detaljerade parametrar ingår i beräkningsmodellen med prioriteringskriterier.

Parternas utveckling av talan

Hector Rail anför i huvudsak följande

Tvist begärs mot föreslaget tågläge och inte mot ansökt tågläge

Begreppet ansökningarna i 7 kap. 16 § JML hänvisar inte till den begäran om tågläget som skulle skickas in senast den 11 april 2022 enligt JNB 2023 utan till tågläget som ännu inte är fastställt och tilldelat och därför bär epitetet ansökan. Trafikverkets tolkning att begäran om tvist utgår från ansökt tågläge stämmer inte överens med 7 kap. 15-16 §§ JML och JNB 2023 avsnitt 4.5.5.

Hector Rail begärde tvist i tågplanprocessen i enlighet med avsnitt 4.5 i JNB 2023 för tåg 3208-46730-00 och 3208-46731-00. Trafikverket hanterade begäran om tvist enligt steget samordningsprocess för att pröva om tvisten gick att lösa ut innan det gick till tvistlösning, vilket är förenligt med avsnitt 4.5.5 i JNB. Vid det andra tvistlösningsmötet förklarade

representanter för Trafikverket att de har gjort tolkningen att tvist inte kan åberopas för de aktuella tågen för T23. Detta med motiveringen att felaktigheter i ansökan har gjorts och att regelverket innebär att tvist görs mot ansökan av tågläget och inte mot det erbjudna tågläget. Det är inte i överensstämmelse med JML att tvist begärs mot ansökt tågläge och därför strider Trafikverkets beslut mot lag. Tvist begärs mot det erbjudna tågläget.

För att kunna göra en samhällsekonomisk beräkning enligt prioriteringskriterierna bör alltid konstruerade tåglägen användas. Hector Rail ställer sig frågande till vad en beräkning av ett ansökt tågläge har med fastställd tågplan att göra när det ska finnas konstruerade tåglägen i tågplanen vid tidpunkten för tvistlösning. En samhällsekonomisk beräkning på ett lösningsförslag som utgår från ansökta tåglägen blir både felaktiga och missvisande om inte samtliga överensstämmer med föreslagna konstruerade tåglägen. Men vid de tillfällen som samtliga tåglägen inblandade i tvisten överensstämmer från ansökan till konstruktion bör heller inga hinder ligga för att nyttja de konstruerade tåglägena. Då detta är otydligt i JNB och riskerar att tolkas som att ansökta tåglägen ska användas vid denna fas bör JNB förtydligas.

Tvist som begärs med skogstid som motivering ska hanteras likställt med en intressekonflikt

Hector Rail anser att Trafikverket, genom sitt beslut i ärendet kring begäran om tvist för aktuella tåg, tolkar reglerna som att det inte är möjligt att begära tvist med skogstid som motivering. Trafikverkets tolkning stämmer inte överens med 7 kap. 15-16 §§ JML.

Skogstid är ett begrepp som innebär att ett tågläge får stå åt sidan för andra tåglägen antingen på grund av tågmöte eller förbigång. Det är alltså en prioritering mellan tåg som görs av Trafikverket vid konstruktion av körplanen. Hector Rail anser alltså att motiveringen skogstid uppfyller kraven på att det är två sökanden som har olika intressen i frågan ”vem ska få skogstid”. Därför föreslås Transportstyrelsen att förelägga Trafikverket att utreda och till JNB 2024 inkludera ett förtydligande att även förbigångar och tågmöten är möjliga att tvista om.

Avsnitt 4.5.5. i JNB 2023 anger att sökanden beskriver intressekonflikten, anger en konsekvensbeskrivning och motiverar varför lösningsförslagen i samordningen inte accepterats. Avsnittet i JNB stipulerar tydligt att Hector Rail har möjlighet att begära tvist med skogstid som motivering. Hector Rail instämmer i Trafikverkets bild att vid konstruktion av tidtabeller behöver vissa tåg väljas ut för tågmöten och förbigångar. Möjligheten att begära tvist blir i förlängningen en utmaning av de val som Trafikverket gjort i konstruktionen. Trafikverket har i uppgift att skapa alternativ på tåglägena

(lösningsförslag inom samordningen) för att tillgodose sökandens tvistbegäran. Att den som åberopar tvist inte anger med hög precision vilken eller vilka andra operatörers tåglägen som bör ingå i tvisten bör inte undanröja Trafikverkets ansvar att utmana de val som verket gjort i konstruktionen. Tvärtom ger det Trafikverket större valmöjligheter att ta hänsyn till flera tåg på banan och presentera en alternativ plan i samordningen och, om den som gör anspråk på tvist inte finner det tillräckligt, kontrollera om lösningsförslaget är optimalt jämfört med grundplanen genom en samhällsekonomisk beräkning. Det ligger i Trafikverkets intresse att ta lärdom av de tvister som uppstår för att på så sätt inför nästa tågplan skapa en mer samhällsekonomisk hållbar tågplan.

Prioriteringskriterierna i bilaga 4B till JNB bör kompletteras

Trafikverket har inte tagit tillräcklig hänsyn till 7 kap. 12 § JML i Bilaga 4B vad gäller kostnadsberäkning av skogstid. Hector Rail har beaktat att det finns parametrar som idag skulle kunna användas av Trafikverket vid prioritering mellan tåg vid tågmöten och förbigångar där associationer inte är påverkade i Bilaga 4B kapitel 5.1 (transporttid och förskjutningstid) men dessa är inte tillräckliga för att uppfylla 7 kap. 12 § JML vad gäller kostnadsberäkning för skogstid. Därför föreslås Transportstyrelsen att förelägga Trafikverket att komplettera beräkningsunderlaget i Bilaga 4B Prioriteringskriterier så att även schablonberäkningar för elförbrukning vid skogstid orsakat av förbigångar och/eller tågmöten inkluderas.

Syftet med begäran att Trafikverket ska revidera parametrarna i sin prioriteringsmodell är att modellen idag inte redogör för, eller tar hänsyn till, alla de mest uppenbara kostnader som uppstår vid konstruktionen av tågplanen. Ett tågläge med tung last som väntar för tågmöte på ett tågläge med lätt last som kan rulla förbi tar dels mer kapacitet i spåret på grund av längre tid för inbromsning och längre tid för acceleration samt nyttjar inte de resurser som skapar kortsiktiga och långsiktiga kostnader för operatören (på grund av högre elförbrukning, förbrukning av bränsle, högre slitage på motorer och bromsar). Genom att ge Trafikverket i uppdrag att utreda hur dessa faktorer skulle kunna ingå i Prioriteringskriterier ges Trafikverket möjlighet att konstruera en tågplan som är bättre anpassad för JML:s större inslag av samhällsekonomi än den beräkning som grundas på järnvägslagen.

Trafikverket anför i huvudsak följande

JNB behöver inte ändras gällande vilka tåglägen som utgör grund för tvist

Tvist begärs mot annat eller andra tåglägen. Om inte någon lösning på en intressekonflikt nås genom samordning förklaras infrastrukturen överbelastad och avgörande sker med hjälp av prioriteringskriterier. Modellen för detta är beskriven i JNB bilaga 4B. Där framgår att det är olika

lösningalternativ som jämförs och det alternativ som ger den största samhällsekonomiska nyttan blir lösningen på intressekonflikten.

Trafikverket delar Hector Rails uppfattning att tvist inte alltid ska ha de ansökta lägena som förutsättning. Eftersom flera olika lösningförslag ska ställas mot varandra kan såväl ansökt läge som föreslaget läge förekomma. Det kan också vara så att det ansökta läget inte kan utgöra ingångsvärde i beräkningen om samordningsprocessen föranleder att det ursprungligt ansökta läget inte längre är ett genomförbart alternativ. Processen är iterativ och det är därför nödvändigt att kunna anpassa de alternativ som ställs mot varandra utifrån den rådande situationen. Detta eftersom de lösningalternativ som ska jämföras enligt modellen ska innehålla giltiga tåglägen, dvs. de ska uppfylla kraven på att vara möjliga att trafikera, följa de regler som angetts i JNB och ge tillräcklig robusthet. Därför kan lösningförslagen innehålla tåglägen som skiljer sig från de ansökta. Trafikverket anser att denna beskrivning framgår av JNB 2024 kapitel 4 avsnitt 4.5.5 samt bilaga 4B kapitel 6 och ser därför inget omedelbart behov av ändring av texten.

Vid beräkning av prioriteringskriterierna är det olika lösningalternativ som jämförs. Lösningalternativen ska vara ”giltiga”, dvs. tåg ska kunna framföras enligt de tåglägen som ingår i lösningalternativen. Det innebär att tåglägen som ingår i lösningalternativen i vissa fall kan följa ansökan men i andra fall vara helt nya tåglägen. Det är alltså en missuppfattning att beräkningen utgår enbart från ansökta tåglägen.

Det är inte tillräckligt att enbart ange skogstid som anledning till tvist

Trafikverket har enligt 7 kap. 12 § andra stycket JML en skyldighet att tillmötesgå alla ansökningar i så stor utsträckning som möjligt, vilket medför att tåg kan behöva invänta varandra. Skogstid uppkommer därför som en konsekvens av samordning av ansökningar när tåg antingen behöver mötas eller förbigås.

Enligt 7 kap. 15 § JML ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett förfarande för skyndsamt tvistlösning om en intressekonflikt mellan två eller flera sökande inte kan lösas genom samordning. I Hector Rails begäran om tvistlösning för de aktuella tåglägena angavs ”För mycket skogstid, och för lite gångtid. Ge den lite mer kärlek för att effektivisera gångtiden” som skäl för tvist.

En sökande som begär tvist behöver precisera i vilket avseende man anser sig vara i konflikt för att det ska gå att identifiera vilka andra sökande som är berörda, vilket beskrivs i JNB avsnitt 4.5.5. Det är alltså inte tillräckligt att enbart ange för mycket skogstid eller för lång körtid som anledning till tvist. Vid begäran om tvist måste anges vilket eller vilka tåglägen som man

anser vara upphov till skogstid eller förlängd körtid. Problemen som präglat framdriften i tilldelningsprocessen för tågplan 2023 medförde vissa problem för Hector Rail i detta avseende. Det är Trafikverkets uppfattning att det ändå hade varit möjligt för Hector Rail att peka på andra tåglägen som man ansåg sig vara i konflikt med. De förseningar som förevarit under konstruktionen av tågplan 2023 var alldeles extraordinära, varför det normalt sett är möjligt för en sökande att definiera och beskriva intressekonflikter varför Trafikverket inte anser att det är nödvändigt att förändra texten i JNB.

Hector Rail menar att avsnitt 4.5.5 i JNB 2023 ger möjlighet att begära tvist med skälet att körtiden anses vara för lång. JNB 2023 anger ”Om en intressekonflikt med oförenliga ansökningar mellan tåglägen inte bedöms kunna få sin lösning under samordningen, kan de sökande som är berörda av konflikten begära tvistlösning senast vid en given tidpunkt. [...] Begäran om tvistlösning görs skriftligen hos Trafikverket”. Av ovan framgår att det ska finnas en intressekonflikt mellan två eller flera sökande eller intressekonflikt mellan oförenliga ansökningar, för att förfarande för tvistlösning ska finnas och vara möjligt att begära. I det aktuella fallet angav Hector Rail att körtiden var för lång och att det fanns för mycket så kallad skogstid i körplanen. Således saknades en ytterligare part i begäran om tvist. Trafikverket anser att det är tydligt angivet att det inte är tillräckligt att en sökande eller ansökan är berörd, utan det måste finnas minst ytterligare en part för att tvistlösning ska kunna åberopas.

Prioriteringsmodellen

I bilaga 4B kapitel 6.5 anges att modellen är en förenkling av verkligheten. Exempel är kategorisering av tåg där olika parametrar avgör vilken kategori ett tåg ska anses tillhöra. Kategorin blir en bedömning av hur ett tåg normalt kommer att vara sammansatt under tågplanen och tar ingen hänsyn till att sammansättningen och innehållet (mängd gods, typ av gods, antal passagerare etc.) kan variera mellan olika gångdagar under tågplanen. Att då mer i detalj beräkna exempelvis energiförbrukning i samband med tågmöte eller förbigång skulle inte bidra till någon större exakthet i beräkningen. Det är dessutom troligt att förhållandena i stor utsträckning jämnar ut sig eftersom modellen jämför olika lösningsalternativ med flera ingående tåglägen och inte jämför enskilda tåglägen. Trafikverket ser därför inget behov av att ytterligare detaljerade parametrar ingår i beräkningsmodellen med prioriteringskriterier.

Skäl för beslutet

Aktuella bestämmelser m.m.

Infrastrukturförvaltarens tvistlösning

Om en intressekonflikt mellan två eller flera sökande inte kan lösas, ska infrastrukturförvaltaren enligt 7 kap. 15 § JML tillhandahålla ett förfarande för skyndsamt tvistlösning.

Uppgifter om tvistlösning enligt 7 kap. 15 § JML ska framgå av beskrivningen av järnvägsnätet och innehålla 1. metoderna som kommer att tillämpas vid tvistlösningen, och 2. vilka uppgifter begäran om tvistlösning ska innehålla (2 kap. 13 § Transportstyrelsens föreskrifter om tillträde till järnvägsinfrastruktur och tjänster, TSFS 2022:32).

Under rubriken *Tvistlösning* i Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2023 (JNB 2023), avsnitt 4.5.5, anges följande.

Om en intressekonflikt med oförenliga ansökningar mellan tåglägen inte bedöms kunna få sin lösning under samordningen, kan de sökande som är berörda av konflikten begära tvistlösning senast vid en given tidpunkt, se figur 4.1. Begäran om tvistlösning görs skriftligen till Trafikverket. När en sökande begär tvistlösning ska denne samtidigt inkomma till Trafikverket med

- en beskrivning av intressekonflikten
- en konsekvensbeskrivning för den egna produktionen
- en motivering till varför de lösningar som föreslagits i samordningen inte accepteras.

Vid en begäran om tvistlösning kan de sökande föreslå andra lösningar av intressekonflikten.

Efter begärd tvistlösning kallar Trafikverket de inblandade till ett tvistlösningsråd där Trafikverket i samråd med sökande försöker finna lösningar. Om en intressekonflikt inte fått sin lösning, förklarar Trafikverket den berörda delen av infrastrukturen överbelastad. Om alla intressekonflikter blir lösta i detta processteg, kan tågplan fastställas.

Prioriteringskriterier

Enligt 7 kap. 2 § första stycket JML ska en infrastrukturförvaltare bedöma behovet av att organisera tåglägen för olika typer av transporter, inklusive behovet av reservkapacitet. Om ansökningarna om infrastrukturkapacitet inte kan samordnas, ska förvaltaren tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

I 2 kap. 14 § TSFS 2022:32 anges bl.a. att beskrivningen av järnvägsnätet ska innehålla principer för tillämpning av prioriteringskriterier.

Prioriteringskriterier i järnvägsnätsbeskrivningen ska, enligt 3 kap. 2 § TSFS 2022:32, vara utformade så att de i tillräcklig grad beaktar betydelsen av godstransporttjänster, särskilt internationella sådana.

Under rubriken *Tilldelning av kapacitet efter överbelastning* i Trafikverkets JNB 2024, avsnitt 4.6.1, anges bl.a. följande.

När en del av infrastrukturen har förklarats överbelastad tilldelar Trafikverket kapaciteten genom ett beslut om tilldelning av kapacitet med stöd av prioriteringskriterier. Detta gäller både när överbelastningen har gjorts efter tvistlösning och när infrastrukturen förklarats överbelastad innan samordningen inleds. För detaljer om prioriteringskriterierna, se bilaga 4 B.

Bilaga 4B, Prioriteringskriterier, är en bilaga till JNB på 20 sidor innehållande följande kapitel: 1. Prioriteringskriteriernas struktur, 2. Uppgifter som direkt eller indirekt påverkar prioriteringen, 3. Prioriteringskategoriernas indelning, 4. Prioriteringskategoriernas identifiering, 5. Kostnadsparametrar, 6. Beräkning av samhällsekonomiska kostnader.

Prövning av tvist

Enligt 10 kap. 8 § JML får bl.a. ett järnvägsföretag till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister om huruvida ett beslut som fattats av t.ex. infrastrukturförvaltare står i överensstämmelse med 4-9 kap., föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa kapitel eller vissa direkt tillämpliga EU-rättsakter. Tillsynsmyndigheten ska besluta i de frågor som tvisten gäller.

Att Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet framgår av 1 kap. 5 § järnvägsmarknadsförordningen (2022:416).

Transportstyrelsens bedömning

Kan föreslaget tågläge ligga till grund för begäran om tvistlösning?

Hector Rail gör gällande att Trafikverket, genom sitt beslut att avslå bolagets begäran om tvister, har tolkat bestämmelserna i järnvägsmarknadslagen felaktigt. Enligt Hector Rail går det att begära tvist med utgångspunkt i det erbjudna tågläget och bestämmelsen ska inte tolkas som att det endast är ansökt tågläge som kan ligga till grund för tvist. Trafikverket delar Hector Rails uppfattning att tvist inte alltid ska ha de ansökta lägena som förutsättning.

Av bestämmelserna i JML som beskriver infrastrukturförvaltarens samordningsprocess framgår att infrastrukturförvaltaren ska ta fram ett förslag till tågplan med utgångspunkt i de ansökningar som kommit in och att de sökande därefter ska ges möjlighet att yttra sig över förslaget (jfr 7 kap. 12 § JML). Vidare framgår att infrastrukturförvaltaren genom samordning av ansökningarna ska försöka lösa de intressekonflikter som uppstår. Som ett led i detta kan infrastrukturförvaltaren föreslå en sökande en annan infrastrukturkapacitet än den begärda (jfr 7 kap. 13 § JML). Om ansökningarna kan samordnas ska kapacitetstilldelningen fastställas i en tågplan (7 kap. 14 § JML). Om en intressekonflikt mellan sökande inte kan lösas ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett förfarande för skyndsamt tvistlösning och om ansökningarna inte kan samordnas trots förfaranden för samordning och tvistlösning ska infrastrukturförvaltaren fatta beslut om överbelastad infrastruktur (jfr 7 kap 15-16 §§ JML).

Av bestämmelserna ovan framgår att infrastrukturförvaltaren har en skyldighet att beakta inkomna synpunkter och att försöka lösa de kapacitetskonflikter som uppstår. De sökande kan alltså inte räkna med att den kapacitet som de i slutändan blir tilldelade överensstämmer fullt ut med den ursprungliga ansökan om kapacitet. Det ligger således i samordningsprocessens natur att ansökningarna behöver anpassas till varandra. Enligt Transportstyrelsens mening får det därmed anses självklart att det är det föreslagna tågläget som den sökande tar ställning till i sitt beslut om att begära tvistlösning eller inte. Transportstyrelsen noterar också att Trafikverket håller med Hector Rail om att det är möjligt att begära tvist angående ett föreslaget tågläge. Vidare ger varken minnesanteckningarna från mötet där Trafikverket fattade beslut om att avslå tvisterna eller övrig utredning tillräckligt stöd för att verket motiverat sitt beslut att avslå tvisterna på det sätt som Hector Rail gör gällande i denna del. Transportstyrelsen anser inte heller att avsnitt 4.5.5 i JNB 2024 motsäger att föreslaget tågläge kan ligga till grund för en begäran om tvistlösning eller att avsnittet på annat sätt är otydligt gällande detta. Mot denna bakgrund saknas skäl att bifalla Hector Rails yrkande om att förtydliga JNB. Bolagets yrkande därom ska därför avslås.

Skogstid som intressekonflikt

Hector Rail anser att det är möjligt att begära tvist med skogstid som motivering. Enligt Hector Rail innebär skogstid att ett tågläge får stå åt sidan för andra tåglägen antingen på grund av tågmöte eller förbigång och att det alltså är en prioritering mellan tåg som görs av Trafikverket vid konstruktion av körplanen. Motiveringen skogstid uppfyller enligt Hector Rail kravet på att det är två sökanden som har olika intressen. Trafikverket instämmer i att skogstid uppkommer, som en konsekvens av samordningen, när tåg antingen behöver mötas eller förbigås. Enligt Trafikverket är det

dock inte tillräckligt att enbart ange skogstid som anledning till tvist. Den som begär tvist behöver precisera i vilket avseende man anser sig vara i konflikt för att det ska gå att identifiera vilka andra sökande som är berörda. Det måste anges vilket eller vilka tåglägen som man anser ger upphov till skogstid eller förlängd körtid. Trafikverket anser att det i Hector Rails fall hade varit möjligt att peka på andra tåglägen som man ansåg sig vara i konflikt med, men att så inte har skett.

Infrastrukturförvaltaren ska enligt 7 kap. 15 § JML tillhandahålla ett förfarande för skyndsamt tvistlösning om en intressekonflikt mellan två eller flera sökande inte kan lösas. Vad som avses med en intressekonflikt är inte närmare definierat i lagen. I förarbetena till bestämmelsen anges att det är tveksamt om tvistlösningen kan tillämpas effektivt i andra fall än där upplösandet av en kapacitetskonflikt mellan några sökande inte medför några återverkningar på andra sökandes kapacitetsändamål (se prop. 2003/04:123 s.119). En förutsättning för att en intressekonflikt ska föreligga borde därmed vara att konflikten har uppstått till följd av andra sökandes önskemål om kapacitet. Eftersom tvistlösningsförfarandet är en del av infrastrukturförvaltarens samordningsprocess bör ledning om vad som avses med en intressekonflikt även kunna hämtas från hur denna process är tänkt att fungera. I förarbetena anges bl.a. att infrastrukturförvaltarens samråd ska syfta till att på frivillig grund justera sökandenas önskemål om framkomlighet i syfte att lösa upp kapacitetskonflikter. Vidare framgår att om sökandes önskemål, trots infrastrukturförvaltarens ansträngningar, inte kan tillgodoses inom ramen för samordningsprocessen ska infrastrukturförvaltaren förklara infrastrukturen överbelastad (se prop. 2003/04:123 s. 118 f.). En intressekonflikt kan mot denna bakgrund anses föreligga när sökandes önskemål om framkomlighet inte är förenliga.

Transportstyrelsen konstaterar att Trafikverket inte ifrågasatt att skogstid kan ha utgångspunkt i en intressekonflikt mellan sökande eller att det är så det har förhållit sig i Hector Rails fall. Istället framhåller Trafikverket enbart att Hector Rail inte försett verket med nödvändiga uppgifter för att de andra sökande ska kunna identifieras där angivelse av andra tåglägen framhålls som en avgörande uppgift. Inte heller Transportstyrelsen finner skäl att ifrågasätta att en intressekonflikt har förelegat då innebörden av skogstid, dvs. att ett tåg får stå åt sidan på grund av möte eller förbigång av annat tåg, kan antas medfört att annan eller andra sökandes kapacitetsutnyttjande har påverkat tilldelningen i Hector Rails fall.

Vilka uppgifter en begäran om tvistlösning ska innehålla ska enligt 2 kap. 13 § TSFS 2022:32 framgå av Trafikverkets JNB. I JNB 2023 avsnitt 4.5.5. anges bl.a. att den sökande som begär tvistlösning ska inkomma till Trafikverket med en beskrivning av intressekonflikten. Något uttryckligt krav på att den som begär tvistlösning måste peka ut andra tåglägen som

man anser är berörda av intressekonflikten anges inte. Det kan vid sådana förhållanden inte förutsättas att en beskrivning av intressekonflikten behöver innefatta särskilda uppgifter om andra tåglägen för att tvistlösningsförfarandet enligt 7 kap. 15 § JML ska tillhandahållas.

Denna slutsats får också stöd i hur infrastrukturförvaltarens ansvar för samordningsprocessen ser ut i övrigt. Det är bara infrastrukturförvaltaren som har full kännedom om vilka överväganden som ligger till grund för de justeringar som har gjorts av den sökandes ansökan och därmed vilka tåglägen som kan sägas stå i konflikt med varandra.

I de fall en tvist inte når någon lösning ankommer det vidare på infrastrukturförvaltaren att besluta den aktuella infrastrukturen överbelastad och ange de parter som är berörda av beslutet (jfr 7 kap. 16 § JML och 4 kap. 6 § TSFS 2022:32). Om det enbart skulle vara den som begär tvist som ansvarar för att identifiera vilka andra parter som är berörda av konflikten uppstår en risk att Trafikverket fattar ett beslut om överbelastning som omfattar parter som inte getts möjlighet att komma till tals i tvistlösningen trots att Trafikverket ändå anser dem vara berörda av intressekonflikten. Förvaltningsrätten i Falun har i mål nr 2746-16 också uttalat att det ankommer på Trafikverket att inkludera alla parter som berörs av en överbelastningsförklaring även i tvistlösningen.

Mot bakgrund av resonemangen ovan anser Transportstyrelsen således att möjligheten att delta i det processsteg som sker innan ett eventuellt överbelastningsbeslut inte rimligtvis kan vara styrt av vem eller vilka den som begär tvist anser sig vara i konflikt med. Denna tolkning ligger också i linje med den tidsplan och processkarta för tilldelning av kapacitet som finns angiven i JNB, där processteget samordning efterföljs av tvistlösning, som i sin tur efterföljs av steget överbelastad bana följt av steget tillämpning av prioriteringskriterier (jfr figur 4.1 Tidsplan och processkarta för tilldelning av kapacitet i JNB 2023). Eftersom samordningen redan är avslutad när tvistlösningen pågår finns ingen möjlighet för de sökande som eventuellt berörs av ett överbelastningsbeslut att påverka utgången på annat sätt än att delta i tvistlösningen. Transportstyrelsen har även i tidigare beslut bedömt att Trafikverket inte kan neka en tvist med motiveringen att den sökande inte angett motpart i konflikten, dvs. neka tvistlösning med hänvisning till brist på intressekonflikt mellan två eller flera sökande (se exempelvis TSJ 2021-5282).

Mot denna bakgrund bedömer Transportstyrelsen att Trafikverket inte haft fog för att avslå Hector Rails begäran om tvist på den grunden att Hector Rail inte pekat ut andra tåglägen de ansett sig vara i konflikt med. Trafikverket har på så sätt agerat i strid med 7 kap. 15 § JML och däri

angiven skyldighet att tillhandahålla ett tvistlösningsförfarande om en intressekonflikt mellan sökande inte kan lösas.

Hector Rail har med anledning av Trafikverkets agerande i detta avseende anfört att verkets ansvar inte bör undanröjas i tvist av att andra operatörers tåglägen inte anges med hög precision. Något särskilt yrkande om åtgärder med anledning av Trafikverkets agerande har dock inte framförts. Istället har Hector Rail yrkat att JNB ska förtydligas så att tvist som begärs med skogstid som motivering hanteras likställt med en intressekonflikt. Detta till trots att Hector Rail också anför att avsnitt 4.5.5 i JNB tydligt stipulerar att Hector Rail har möjlighet att begära tvist enligt de grunder som anförs. Transportstyrelsen noterar att Trafikverket inte bestrider att skogstid kan utgöra en intressekonflikt. Att ändra JNB och förtydliga att just skogstid ska hanteras likställt med intressekonflikt framstår mot den bakgrunden varken som nödvändigt eller ändamålsenligt. Hector Rails yrkande om detta ska därför avslås.

Behöver JNB:s prioriteringskriterier ändras?

Enligt Hector Rail har 7 kap. 12 § JML inte beaktats i tillräcklig utsträckning vad gäller kostnadsberäkning för skogstid i bilaga 4B i JNB 2024. Bolaget anser därför att schablonberäkningar för elförbrukning vid skogstid orsakat av förbigångar eller tågmöten ska inkluderas i beräkningsunderlaget. Trafikverket ser inget behov av att ytterligare parametrar ingår i beräkningsmodellen med prioriteringskriterier.

Om ansökningarna inte kan samordnas ska infrastrukturförvaltaren enligt 7 kap. 2 § första stycket JML tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. JNB ska innehålla principer för tillämpning av prioriteringskriterier och prioriteringskriterierna i JNB ska vara utformade så att de i tillräcklig grad beaktar betydelsen av godstransporttjänster, särskilt internationella sådana (2 kap. 14 § och 3 kap. 2 § TSFS 2022:32).

Av JNB:s bilaga 4B, Prioriteringskriterier, framgår att den grundläggande principen för Trafikverkets prioriteringskriterier är att välja den lösning av konflikter mellan sökande som ger den största samhällsekonomiska nyttan. Prioriteringskriterierna pekar ut den lösning som ska förordas med hjälp av en beräkningsmodell. Modellen bygger på en rad förenklingar och schabloner (se JNB 2024 bilaga 4B, avsnitt 1).

I prioriteringskriterierna används beräkningar av samhällsekonomiska kostnader för två typer av objekt: tåglägen och associationer. Tågläget bär merparten av de kostnader som kan förknippas med en tågtransport. Alla tåglägen delas in i prioriteringskategorier med hjälp av ett antal

identifieringsvillkor. Varje tågläge och association som tillhör samma prioriteringskategori använder samma kostnadsparametrar (avsnitt 1). Kostnadsparametrarna består bl.a. av transportavstånd i kr/km och transporttid och förskjutningstid i kr/min (avsnitt 5). Prioriteringskategoriernas kostnader bygger enligt avsnitt 6.7 på ASEK (Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn).

Hector Rail anser att prioriteringskriterierna i JNB behöver ändras för att överensstämma med järnvägsmarknadslagen. Eftersom Transportstyrelsen inom ramen för denna tvist ska pröva lagenligheten av det beslut som Trafikverket fattat måste det som Hector Rail har anfört gällande prioriteringskriterierna utgöra stöd för att JNB 2024 i dess nuvarande form, dvs. utan det innehåll som bolaget föreslår ska läggas till i beräkningen, strider mot lag. Transportstyrelsen konstaterar vidare att förslag på hur en beräkningsmodell kan göras bättre inte per automatik innebär att den nuvarande modellen är otillräcklig i förhållande till lagens krav.

Enligt JML ska prioriteringskriterier vara utformade på ett sådant sätt att tilldelning i enlighet med dessa resulterar i ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Det som Hector Rail anfört om behovet av att komplettera beräkningsunderlaget är enligt Transportstyrelsen inte tillräckligt för att ge stöd för att nuvarande modell för beräkning av prioriteringskriterier brister i detta avseende. Det saknas därför skäl att bifalla Hector Rails yrkanden i denna del.

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 chefsjuristen Kristina Nilsson, enhetschefen Christina Gleisner, sektionschefen Carl von Utfall Danielsson, utredarna Hanna Lindgren och Gustav Sjöblom samt juristerna Veronica Stadigs Thuraphaeng och Jessica Wallner, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör