

Trafikverket
781 89 Borlänge

Föreläggande om åtgärder för att avhjälpa brister i Trafikverkets tågplanprocess – hantering av ansökan och information till sökande

Transportstyrelsens beslut

Trafikverket ska vidta åtgärder för att nedanstående brister inte ska upprepas i kommande tågplanprocesser. Redovisningen av åtgärderna ska vara Transportstyrelsen tillhanda senast 12 april 2021. Trafikverket ska

1. ta fram en redogörelse som visar vilken del av arbetsprocessen som medförde att förslaget till tågplan den 6 juli 2020 inte tagit utgångspunkt i inkomna ansökningar om tåglägen, samt orsakerna till detta (brist 1),
2. ta fram en handlingsplan som visar vilka moment i arbetsprocessen som ska ändras och hur, så att sökandes rätt till information, yttrande och samråd enligt 6 kap. 9-10 §§ järnvägslagen samt 5 kap 9c § järnvägsförordningen ska uppfyllas senast i tågplan 2022 (brist 2),
3. redovisa vilken modell de avser tillämpa för att bedöma den ekonomiska effekten på sökandens verksamhet, i de fall ansökta tåglägen inte omfattas av det publicerade förslaget till tågplan (brist 3).

Redogörelse för ärendet

Transportstyrelsen har under 2020 bedrivit tillsyn av Trafikverkets arbete med Tågplan 2021 (T21). 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. Tillsynen omfattar inte alla gällande krav utan avser endast de aspekter som framgår nedan.

Transportstyrelsen har delat upp tillsynen i två separata förelägganden.

TSJ 2020-373 behandlar brister avseende hantering av kapacitetsbegränsningar med granskning mot i huvudsak kommissionens beslut (EU) 2017/2075 om ändring av bilaga VII till direktiv 2012/34/EU.¹

I detta föreläggande behandlas brister i Trafikverkets hantering av ansökningar om tåglägen inför framtagandet av förslag till tågplan, kommunikationen med sökande inför deras möjlighet till yttrande på förslaget till tågplan, samt samordning av olika ansökningar om tåglägen. Det innebär att Transportstyrelsen i detta tillsynsärende inte har granskat de skeden av tågplaneprocessen som avser tvistlösningen och efterföljande steg.

Transportstyrelsen har särskilt studerat hur Trafikverket har hanterat sökande BLS Rail AB (BLS) som underlag för bedömningen, genom att följa Trafikverkets genomförande av de olika processtegen med tillhörande dokumentation under aktuell period. Att Transportstyrelsen väljer att följa en enskild aktör genom Trafikverkets handläggning har ingen koppling till den enskilde aktören i sig, utan är ett stickprov där eventuella brister i hanteringen kan ses som en konsekvens av en bakomliggande brist i arbetsprocessen.

Transportstyrelsen har närvarat som observatör vid Trafikverkets möten med branschen i samband med tidig dialog 21-22 januari, samrådsmöten 8-10 juni och samordningsmöten 18-20 augusti 2020. Därutöver har Transportstyrelsen hållit egna möten med Trafikverket den 30 april och den 14 augusti i år.

Vid möte med Transportstyrelsen den 25 november gavs Trafikverket möjlighet att bemöta de brister som Transportstyrelsen identifierat.

Skäl för beslutet

Enligt gällande regelverk² är en infrastrukturförvaltare skyldig att behandla en ansökan om infrastrukturkapacitet och tilldela aktören kapacitet på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Förslaget till tågplan ska

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

² 6 kap. 1 § järnvägslagen (2004:519)

presenteras senast fyra månader efter att fristen för ansökan om kapacitet har löpt ut.³ Förslaget till tågplan ska ha sin utgångspunkt i de ansökningar som har kommit in och infrastrukturförvaltaren ska i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå alla ansökningar.⁴

Vid publiceringen ska berörda parter ges möjlighet till yttrande över förslaget, där tiden för detta inte får understiga en månad.⁵ När parterna ges möjlighet till yttrande under en månad ska de även få tillgång till vissa uppgifter. Det rör sig exempelvis om vilka tåglägen som begärts av andra sökande på samma linjer och vilka lägen som preliminärt tilldelats, liksom förslag på alternativa tåglägen för sökande.⁶ Om intressekonflikter kvarstår efter samrådsperioden ska Trafikverket genom samordning söka lösa upp dessa konflikter. Infrastrukturförvaltaren får då föreslå en sökande annan infrastrukturkapacitet än den begärda.⁷ Av prop. 2003/04:123 framgår att infrastrukturförvaltaren vid denna samordning ska samråda med sökandena⁸. Detta följer av art. 46 i direktiv 2012/34/EU och framgår också av 5 kap. 9 c § järnvägsförordningen.

I den här granskningen har Transportstyrelsen valt att fördjupa sig i hanteringen av en enskild aktör, BLS Rail AB, i Trafikverkets olika arbetsskeden. Nedan följer en närmare redogörelse för de brister som Transportstyrelsen har identifierat och som ligger till grund för beslutet.

Brist 1. Trafikverket har inte i sitt förslag till tågplan haft sin utgångspunkt i de ansökningar som har kommit in

Järnvägslagen anger att infrastrukturförvaltaren ska ta fram ett förslag till tågplan med utgångspunkt i de ansökningar om infrastrukturkapacitet som har kommit in och i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå alla dessa ansökningar. I prop. 2003/04:123 framhålls att sökandenas relation till infrastrukturförvaltaren är närmast att betrakta som en kundrelation. Sökandes önskemål ska komma till uttryck genom ansökan och det är infrastrukturförvaltarens skyldighet att tilldela kapacitet med utgångspunkt i ansökningarna.⁹ Enligt Transportstyrelsens mening innebär därför kravbilderna att alla ansökningar på något sätt måste ha handlagts inför förslaget till tågplan. Det medför att kraven inte uppfylls om det för vissa

³ Kommissionens beslut (EU) 2017/2075 punkt 5

⁴ 6 kap. 9 § järnvägslagen

⁵ 6 kap. 9 § järnvägslagen

⁶ 5 kap. 9 c § järnvägsförordningen (2004:526)

⁷ 6 kap. 10 § järnvägslagen

⁸ s. 189.

⁹ s. 119.

ansökningar inte finns något förslag till tågläge, eller om handläggningen för vissa tåglägen inte ens har påbörjats. Det är inte heller möjligt att uppfylla kraven genom att handlägga dessa ansökningar i ett senare skede, då det är förslaget till tågplan som utgör basen för sökandes möjlighet till deltagande i processen för samråd med vidare konsekvenser för icke-diskriminering och transparens på marknaden.

Bevis

Enligt JNB 2021 ska Trafikverket presentera förslaget till tågplan den 6 juli 2020. Av dokumentet *Förslag Tågplan 2021* publicerat på Trafikverkets hemsida framgår det i avsnitt 2.1.2 *Ansökningar som inte finns med i förslaget* att inte färdighanterade tåg redovisas till respektive järnvägsföretag den 2020-07-06.

I mail från Trafikverkets trafikplanering den 6 juli 2020 till BLS framgår att flera av aktörens ansökta tåglägen inte finns med i det publicerade förslaget till tågplan 2021. I mailet angav Trafikverket att tåglägena då låg i grafen antingen endast som ansökningar i sin ursprungliga form eller till viss del hanterade, samt att konstruktionen skulle fortsätta efter Trafikverkets semestrar.

Krav

6 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519).

Konsekvens

Att konstruera ett förslag till tågplan utan att ta hänsyn till samtliga ansökningar innebär:

- att järnvägsmarknaden riskerar att fungera samhällsekonomiskt ineffektivt om nyttan av vissa tåglägen inte beaktas i förslaget till tågplan, och
- att tilldelningen av kapacitet inte sker på ett icke-diskriminerande och konkurrensneutralt sätt då aktörer ges olika förutsättningar i processen utan grund.

Brist 2. Trafikverket har inte gett sökande förutsättningar att yttra sig i processen efter publicering av förslag till tågplan eller delta i processen för samordning

Lag och förordning anger att berörda parter ska ges möjlighet att yttra sig över förslaget till tågplan under minst en månads tid och att sökande får tillgång till vissa uppgifter kring tåglägen för att kunna lämna sina synpunkter under tidsfristen. Det är Transportstyrelsen bedömning att dessa uppgifter behöver tillgängliggöras sökande senast i samband med

publiceringen av förslaget till tågplan så att inte tidsfristen inskränks. Även om slutdatum för tidsfristen kan ändras, så är yttrandeperioden fastställd i järnvägsnätsbeskrivningen 2021 mellan den 7 juli och 7 augusti 2020 för tågplan 2021.

Om konflikter kvarstår efter det samråd som yttrandeperioden på en månad innebär så inleds processen för samordning, där Trafikverkets samordningsmöte i augusti är ett centralt moment. På Trafikverkets webbplats anges viktiga datum för processen, såsom publicering av material till sökande inför samordningsmötet. Enligt TSFS 2017:99 2 kap. 5 § 9 ska uppgifter om datum och tidsfrister som enligt infrastrukturförvaltaren behövs för kapacitetstilldelningen framgå av järnvägsnätsbeskrivningen. Det är därmed Transportstyrelsens bedömning att Trafikverket minst ska följa de tidsangivelser och processteg som de själva har satt upp för sin process för samordning för att sökandens rätt till samråd och delaktighet ska uppfyllas.

Bevis

Det finns tåglägen som inte var konstruerade i förslaget till tågplan som publicerades 6 juli 2020. Berörda aktörer har därför inte givits möjlighet att yttra sig inom föreskriven tidsfrist.

I och med att det finns okonstruerade tåg blir det heller inte möjligt att uppfylla kravet på tillhandahållande av information till berörda sökande gällande andra sökandes begäran och preliminära tilldelning, liksom föreslagna alternativa tåglägen till sökande.

I mail från BLS till Trafikverkets trafikplanering den 2020-08-07¹⁰ framhåller BLS att de inte har kunnat lämna synpunkter innan deadline för synpunkt- och samordningsperioden, då deras tåg inte är konstruerade.

På Trafikverkets hemsida¹¹ beskrivs ”viktiga datum och processteg för Tågplan 2021” där det framgår att publicering av material inför samordningsmöte den 18-20 augusti 2020 sker på Trafikverkets webbplats samt i tjänsten "Ansökan om kapacitet" den 14 augusti. I mail från BLS till en av Trafikverkets konstruktörer den 2020-08-18 kl. 10:21 framgår att den information som publicerades på Trafikverkets hemsida den 2020-08-14¹² inför samordning, i stort sett utgör samma information som var tillgänglig för aktören i maj. Då innehöll BLS ansökta tåglägen så stora konflikter att de var okörbara.

¹⁰ 2020-08-07 är enligt tidsplan för tilldelning av kapacitet i avsnitt 4.3 i JNB21 sista dag för synpunkts- och samordningsperiod.

¹¹ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/tagplan-att-skapa-tidtabeller-for-tag/tagplan-2021/datum-for-processteg/>, 2020-10-31

¹² I enlighet med Trafikverkets på hemsidan publicerade datum för ”viktiga datum och processteg för Tågplan 2021”.

I mail från BLS till Trafikverkets trafikplanering den 2020-08-18 kl. 08:58 önskar BLS svar av Trafikverket hur deras rättigheter enligt JNB ska kunna tillvaratas när de går in i samordningsmöten (som inleds samma dag). BLS lyfter bland annat följande frågeställningar:

- Hur ska de kunna ta ställning till banarbeten då konstruktionsläget för deras tåg är i ett sådant läge att det är omöjligt att gissa hur de kommer att beröras?
- Två av deras tåg kommer troligen att beröras av banarbeten Säfte/Grums, men det banarbetet tas inte upp på agendan samtidigt som tågen är för okonstruerade för att se hur de ska komma fram. Hur ska detta hanteras?

Krav

6 kap. 9 och 10 §§ järnvägslagen (2004:519) samt 5 kap. 9c § järnvägsförordningen.

Konsekvens

Det var utifrån prop. 2003/04:123 lagstiftarens mening att samrådet ska syfta till att lösa upp kapacitetskonflikter genom att sökande ges möjlighet att på frivillig grund justera sina önskemål.¹³ Genom att sökande själv ger förslag på alternativa lösningar närmar sig processen utgångspunkten att sökandes ansökningar utgör grunden för att svara mot efterfrågan på transporttjänster i samhället. Om denna möjlighet till justering inskränks för sökande leder det till risken att de lösningar som tas fram på ett sämre sätt motsvarar samhällets efterfrågan.

Att alla sökande av infrastrukturkapacitet ges möjlighet till yttrande gällande utkastet till tågplan är en viktig del i att järnvägsmarknadens parter bereds möjlighet att tillgodogöra sig nödvändig information på ett transparent och likvärdigt sätt. Det är även centralt att likvärdig information finns tillgänglig inför nästa steg när tilldelningen går in i processen för samordning.

Ojämlika förutsättningar för aktörerna i tillhandahållen information leder till risken att beslut fattas på järnvägsmarknaden som varken leder till ett effektivt nyttjande av infrastrukturen, eller ett optimalt erbjudande av transporttjänster.

¹³ s. 118.

Brist 3. Trafikverket har inte beaktat den ekonomiska effekten på sökandes verksamhet

Infrastrukturförvaltaren ska bl.a. beakta den ekonomiska effekten på sökandes verksamhet när förslaget till tågplan tas fram. Transportstyrelsen har i den här tillsynen granskat hanteringen av ansökan i förslag till tågplan och de därpå följande processtegen för samråd och samordning. För att leva upp till lagens krav i hanteringen av ansökan i det här skedet av tilldelningen anser vi att Trafikverket ska ha en modell för att bedöma effekten på sökande i de fall ansökta tåglägen inte omfattas av det publicerade förslaget till tågplan.

Bevis

I mail från BLS till en av Trafikverkets konstruktörer den 18 augusti kl. 10:21 framkommer att aktörens tåglägen fortfarande innehåller så många konflikter att det inte ens är möjligt att gissa hur tågläget slutligen kommer att se ut. BLS ser farhågan att deras ansökan om kapacitet i tågplan 2021 kommer att likna resultatet i tilldelningen i tågplan 2020, där deras tåg Kornsjö – Borlänge blev så sent konstruerat att det var okörbart första halvåret, med ekonomiska konsekvenser för BLS.

I mail från BLS till Trafikverkets trafikplanering den 18 augusti 2020 kl. 08:58 framhåller BLS sitt specifika affärsupplägg där påverkan är ”förödande” när tågen vid det aktuella datumet fortfarande är okonstruerade. BLS framhåller att det inte är acceptabelt att nästan 100% av deras ansökta tåglägen har konflikter eller inte är konstruerade i det aktuella skedet.

Krav

6 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519).

Konsekvens

Att konstruera ett förslag till tågplan utan att på något sätt beakta den ekonomiska effekten på sökandenas verksamhet riskerar att skapa ogynnsamma ekonomiska förhållanden för sökande, som kan ha en negativ effekt på de transporttjänster som erbjuds järnvägsmarknaden.

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 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 XX. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog överdirektör XX, avdelningsdirektör XX, enhetschef XX, sektionschef XX, jurist XX samt utredarna XX och XX, den senare föredragande.

XX

Generaldirektör

Upplysningar

Om detta föreläggande inte följs kan Transportstyrelsen komma att fatta beslut om ett nytt föreläggande. Det nya förelägandet får enligt 8 kap. 4 § järnvägslagen förenas med vite.

Skicka gärna er redogörelse i ärendet via e-post till jarnvag@transportstyrelsen.se. Ange då diarienummer TSJ 2020-5170 i ärenderubriken.