

Trafikverket
781 89 Borlänge

Föreläggande om åtgärder för att avhjälpa brister gällande Trafikverkets prioriteringskriterier

Transportstyrelsens beslut

Trafikverket föreläggs att vidta följande åtgärder.

1. Vid dokumentation av tillämpning av prioriteringskriterierna, utöver den information som redan dokumenteras, ange
 - a. vilken prioriteringskategori som tågen tillhör;
 - b. De ingående beräkningsvärden som anges vid beräkningen i Trainplan eller motsvarande system som används för denna beräkning;
 - c. och de uppgifter som används vid beräkning av exkluderingskostnad och kostnad för brutna associationer.

Detta ska dokumenteras från och med tågplan 2022. (brist 1a)

2. Dokumentera sin motivering till aktuella lösningsalternativ¹ vid tillämpning av prioriteringskriterierna. Dessa motiveringar ska vara baserade på kravet att tilldelningen av kapacitet ska medföra ett samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av infrastrukturen. Detta ska dokumenteras från och med tågplan 2022. (brist 1b)

¹ Se JNB 2022, bilaga 4B för ytterligare beskrivning av begreppet *lösningsalternativ* i prioriteringsmodellen och dess tillämpning, i synnerhet punkterna 1.10, 1.11, 6.3 och 6.6.

3. Säkerställa att informationen i punkt 1-2 dokumenteras systematiskt och tydligt på ett sådant sätt att det möjliggör för utomstående att granska hur prioriteringskriterierna har tillämpats. Underlag som visar att detta har säkerställts ska vara Transportstyrelsen tillhanda senast den 1 september 2021. (brist 1a-b)

Redogörelse för ärendet

Transportstyrelsen inledde ett tillsynsärende mot Trafikverket den 21 januari 2021 med fokus på de prioriteringskriterier som Trafikverket använder för att på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt lösa ut konflikter efter att infrastrukturen förklarats överbelastad.

Granskningen hade följande övergripande fokusområden

- Uppföljning av Trafikverkets handlingsplan för åtgärder avseende den otillräckliga dokumentationen av hur prioriteringskriterierna tillämpas, enligt Transportstyrelsens föreläggande TSJ 2019-2905.
- Uppföljning av punkterna 3 och 4 i tvist 2019-6222 där det beslutades att
 - *Trafikverket senast i JNB2022 skulle presentera ett systematiskt förfarande för att hantera en situation där prioriteringskriterierna inte kan skilja mellan två lösningar på en konflikt. Förfarandet skulle vara grundat på rådande kunskapsläge gällande samhällsekonomisk effektivitet, stödjas av ett analysarbete och vara transparent. (punkt 3)*
 - *Trafikverket i arbetet med Tågplan 2021 konsekvent skulle dokumentera de åtgärder som vidtas i samband med tilldelning av kapacitet med hjälp av prioriteringskriterier, på ett sätt som möjliggör för utomstående att granska processen utifrån rådande lagstiftning. (punkt 4)*
- Översyn av hur banarbeten hanteras efter att infrastrukturen har förklarats överbelastad i konstruktionen av T21 med anledning av de tidsramar och det ramverk som anges i beslut 2017/2075.²

² 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

Transportstyrelsen utgick i granskningen från järnvägsnätsbeskrivningen 2022 (JNB22), bilaga 4B och de underlag som Trafikverket skickade in den 6 oktober gällande tvistlösning, överbelastning och tillämpning av prioriteringskriterier, inom ramen för tillsynen TSJ 2020-373.

Den 26 februari höll Transportstyrelsen ett möte med Trafikverket för att presentera de avvikelser som uppdagats i tillsynen.

Uppföljning av brist i dokumentation

I april 2020 förelades Trafikverket efter tillsyn att åtgärda den otillräckliga dokumentationen av prioriteringskriterierna, efter granskning av tågplanprocessen för 2020 (T20).³ I beslutet angavs att verket skulle ta fram en handlingsplan för att komma till rätta med bristen så att felet inte skulle upprepa sig i tågplanprocessen för 2021.

Trafikverket lämnade in en handlingsplan till Transportstyrelsen den 25 maj 2020, där det framgick att de ämnade ta fram en promemoria att användas som intern rutin för att skapa den transparens, förutsägbarhet och möjlighet till yttre granskning som efterfrågades. Denna skulle enligt handlingsplanen tydliggöra både dokumentstrukturen och skillnaden mellan processtegen för tvistlösning och tillämpning av prioriteringskriterierna. Där skulle även framgå arbetssätt för att inkludera motivering till varför aktuella lösningsförslag har valts i dokumentationen av tillämpningen av prioriteringskriterierna.

Transportstyrelsen anser att handlingsplanen anger lämpliga åtgärder för att ta de första stegen till att åtgärda bristen kring dokumentation. Granskningen av hur tillämpningen av prioriteringskriterierna har dokumenterats utgår därför till viss del i hur väl dokumentationen överensstämmer med Trafikverkets PM *Dokumentation vid tvistlösning och efterföljande beslutsprocesser*⁴. I rutinen presenteras tre mallar för dokumentation av beräkning med stöd av prioriteringskriterier då det råder konflikt mellan tåg; vid banarbete med totalavstängning; och vid banarbete med färdigkonstruerade banarbetsanpassningar. Granskningen omfattar även Trafikverkets PM i sig, för att avgöra om det har fungerat som en tillräcklig åtgärd för att åtgärda de tillkortakommanden som belystes i tillsynen mot T20.

I Transportstyrelsens föreläggande mot T20 framkom även att mer förklarande information saknades i dokumentationen då där inte fanns redogörelser för de överväganden, prioriteringar och avvägningar som Trafikverket har gjort i utformningen av de alternativ som jämförs i

³ TSJ 2019-2905

⁴ Datum 20200827, TRV 2020/32071.

tillämpningen av prioriteringskriterierna. Att ge bakgrundsförståelse till val av lösningsalternativ är centralt för att avgöra om urvalet och bedömningen har vilat på en strävan efter en samhällsekonomiskt effektiv tilldelning. Granskningen i denna tillsyn har därför även denna aspekt med i bedömningen av dokumentationen.

Uppföljning av nytt moment för att lösa ut kapacitetskonflikt

Det nya momentet *särskiljning* är den lösning som Trafikverket tagit fram som svar på beslutspunkt 3 i Transportstyrelsens tvistbeslut TSJ 2019-6222. I beslutet lyftes fram att 6 kap. 3 § järnvägslagen och Transportstyrelsens TSFS 2017:99 utgör författningsrummet som anger att prioriteringskriterier ska vara utformade så att de medger ett effektivt nyttjande av infrastrukturen. Trafikverkets prioriteringskriterier förmådde dock inte särskilja lösningsalternativ från varandra i en situation där beräkningarna gav lika stor kostnad för de undersökta alternativen.

Transportstyrelsen hänvisade i tvistbeslutet till sin tillsyn av Trafikverkets JNB 2010⁵ och forskningsresultat från Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI).⁶

Inom ramen för pågående tillsyn begärde Transportstyrelsen in bakomliggande analyser och förklaringar till *särskiljning*. Utifrån det underlag som inkom bedömde Transportstyrelsen att det nya förfarandet behövde en fördjupad översyn avseende bl.a.

- Trafikverkets analys av valet av en administrativ modell för att lösa kapacitetskonflikter, i relation till befintlig forskning och teoribildning.
- Trafikverkets analys som motiverar urvalet av kostnadsparametrar för att beräkna situationsspecifika värden för framräknande av tågkategorins kategorivärde; och hur dessa relaterar till de kostnadsparametrar som används för att identifiera schablonvärden i JNB22, bilaga 4B, avsnitt 5.1.
- Trafikverkets val att låta *särskiljning* omfatta alla möjliga överbelastningar och inte endast de som handlar om konflikter mellan tåg i samma prioriteringskategori.

Med anledning av behovet av fördjupning avseende momentet *särskiljning* kommer detta moment att hanteras senare under 2021. Transportstyrelsen

⁵ TSJ 2010-392 Revision av Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011, s. 11.

⁶ Se exempelvis Knapphet på järnväg – *sammanställning av två promemorior*

anser samtidigt att marknadens aktörer så tidigt som möjligt bör få transparent information om kommande ändringar som berör hanteringen av deras ansökan i tågplanprocessen för 2022. Det bör därför beslutas om föreläggande av de övriga brister som noterats i tillsynen vid en tidigare tidpunkt än för momentet särskiljning. Tillsynen är därför uppdelad i två olika delar, där *särskiljning* kommer att hanteras i ärende TSJ 2021-1456.

Översyn av hantering av banarbeten i relation till beslut 2017/2075

Under 2020 genomförde Transportstyrelsen en tillsyn⁷ av Trafikverkets arbete med tågplan 2021, med fokus på hur verket omhändertagit reglerna kring kapacitetsbegränsningar som stipuleras i beslut 2017/2075⁸. I förelägandet tydliggjorde Transportstyrelsen följande:

Transportstyrelsen anser att de tidsfrister som anges i beslut (EU) 2017/2075 begränsar möjligheten för infrastrukturförvaltare att följa lagstiftarens önskemål⁹ att jämställa banarbeten med tåglägen i hanteringen av inkomna ansökningar under tågplanprocessen. Detta gäller i synnerhet för de banarbeten som omfattas av kravet på offentliggörande 12 månader innan tågplanen börjar. I och med reglerna i beslut (EU) 2017/2075 behöver infrastrukturförvaltare hantera avvägningen mellan trafikens behov och behovet av vidmakthållande respektive utveckling av den fysiska infrastrukturen genom de samråd om kapacitetsbegränsningar som följer av kommissionens beslut istället för som tidigare genom tågplanprocessens samråd, samordning och tvistlösning.

Även den pågående granskningen av prioriteringskriterierna har därför omfattat hur Trafikverket har omhändertagit reglerna kring tidpunkter för samråd och offentliggörande av kapacitetsbegränsningar som anges i beslut (EU) 2017/2075.

Transportstyrelsen anser att tidsfristerna i beslut 2017/2075 gör att det inte är möjligt att ändra offentliggjorda kapacitetsbegränsningar i ett sent skede av tågplanprocessen genom tillämpning av prioriteringskriterier. Beslut 2017/2075 är fullt gällande i alla delar från och med Tågplan 2021 och i det här skedet av arbetet med Tågplan 2022 borde Trafikverket redan ha tydliggjort för branschen hur banarbeten kommer att hanteras i prioriteringskriterierna. Detta för att skapa transparens och tillförlitlighet för marknaden gällande när man kan förvänta sig information kring denna centrala aspekt i konstruktionen av Tågplan 2022.

⁷ TSJ 2020-373

⁸ Kommissionens beslut (EU) 2017/2075 om ändring av bilaga VII till direktiv 2012/34/EU

⁹ Prop. 2003/04:123, s. 118.

Under tillsynens slutmöte den 26 februari¹⁰ framkom att Trafikverket planerar att kommunicera de nya förutsättningar som ska gälla för hantering av kapacitetsbegränsningar när kapacitet ska tilldelas i tågplan 2022 med hjälp av prioriteringskriterier. De nya texterna för avvikelsemeddelande till JNB22 har därefter publicerats den 8 mars¹¹ där det framgår att samråd pågår fram till 22 mars och beslut kommer att meddelas den 29 mars. Transportstyrelsen väljer därför att inte förelägga om åtgärd för denna avvikelse, utan avvaktar Trafikverkets egen åtgärd som hanterar bristen.

Skäl för beslutet

Brist 1. Trafikverket har inte tillräckligt dokumenterat sina åtgärder vid tilldelning av kapacitet med hjälp av prioriteringskriterier

Efter genomgång av den dokumentation som gjorts vid tillämpning av prioriteringskriterierna i arbetet med konstruktion av tågplan 2021, anser Transportstyrelsen att bristen från tillsynen av tågplan 2020¹² kvarstår. Beslutet från tvisten TSJ 2019-6222 att Trafikverket skulle dokumentera tilldelningen med hjälp av prioriteringskriterier på ett sätt som möjliggör för utomstående att granska processen är inte heller tillräckligt hanterat. Det är fortfarande inte möjligt att följa hur tillämpningen av prioriteringskriterierna har skett.

Trafikverkets PM *Dokumentation vid tvistlösning och efterföljande beslutsprocesser* är en intern rutin enligt uppgift framtagen inom ramen för den handlingsplan som verket förelades att ta fram i beslut TSJ 2019-2905. Eftersom dokumentet är verkets eget val av åtgärd, som Transportstyrelsen i tidigare tillsyn bedömt som en rimlig sådan, tar Transportstyrelsen utgångspunkt i denna PM i bedömningen av dokumentationen för att stödja Trafikverkets interna utvecklingsarbete. Den systematik, transparens och tydlighet som saknades i dokumentationen av prioriteringskriterierna skulle dock även ha kunnat åtgärdas med andra medel.

För att synliggöra var bristen i dokumentationen föreligger har den specificerats i bristerna 1a-1b. Nedan följer hänvisning till aktuellt

¹⁰ Mötesanteckningar slutmöte med Trafikverket 26 februari 2021, diarienummer TSJ 2020-5554

¹¹ https://www.trafikverket.se/contentassets/faf2066a88154bc8967a348c3379e22d/beslut_om_samradsunderlag_avvikelsemeddelande_2_jnb_2022_am2.pdf

¹² TSJ 2019-2905

författningsrum och de konsekvenser som kan följa på grund av brister i dokumentationen vid tillämpning av prioriteringskriterierna.

Krav

6 kap 3 § järnvägslagen (2004:519) anger bl.a. att 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.

6 kap 15 § järnvägslagen (2004:519) anger bl.a. att infrastrukturförvaltaren ska tilldela kapacitet i enlighet med de prioriteringskriterier som anges i beskrivningen av järnvägsnätet.

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. Dessa krav gäller brist 1 a-b.

Konsekvens

Brister i dokumentationen medför att det uppstår risk att tilldelningen av kapacitet inte är systematisk. Det öppnar ett utrymme för godtycke i handläggningen som kan leda till diskriminering och en marknad som inte ger konkurrensneutrala förutsättningar.

Brist i dokumentationen innebär också en risk att tilldelningsprocessen inte blir transparent. Det finns risk att aktörernas verksamhet försvåras då de inte har tillgång till transparent information. Det blir svårt både för Trafikverket och för utomstående att bedöma om tilldelning skett enligt regelverket och det blir svårt för sökande att lägga fram sakligt grundade klagomål i tvist till Transportstyrelsen – två aspekter som är viktiga för att sökandes rättigheter ska kunna tillvaratas på järnvägsmarknaden.

Brist 1a. Det går inte att följa beräkningarna i tillämpningen av prioriteringskriterierna och säkerställa att de har genomförts i enlighet med bilaga 4B.

Förbättringar har gjorts i dokumentationen av tillämpningen av prioriteringskriterierna från tågplan 2020 till tågplan 2021, mycket till följd av framtagandet av den interna rutinen *PM Dokumentation vid tvistlösning och efterföljande beslutsprocesser*, som åtgärd i föreläggande TSJ 2019-2905.

Fortfarande saknas dock väsentlig information för att både Trafikverket och utomstående ska kunna följa på vilka grunder beräkningen av de samhällsekonomiska kostnaderna vilar när resultatet presenteras. Ett sätt att

åtgärda den utpekade bristen kan vara en vidareutveckling av den framtagna promemorian.

Bevis

- I Trafikverkets PM *Dokumentation vid tvistlösning och efterföljande beslutsprocesser* anges i mallen för dokumentation av beräkning med stöd av prioriteringskriterier, konflikt mellan tåg, att den metodik som ska anges är följande stödtext: ”Beräkningarna görs i enlighet med bilaga 4B av JNB. Beräkningarna av transportavstånds-transporttids- och förskjutningskostnad görs i Trainplan.” Därefter presenteras den slutliga kostnaden enligt Trainplans beräkningar i en tabell.

Denna information är inte tillräcklig för att en utomstående ska kunna följa beräkningarna och bedöma om tillämpningen av modellen för beräkning av samhällsekonomiska effektkostnader har gjorts i enlighet med bilaga 4B, JNB22.

- I stickprov har Transportstyrelsen funnit att Trafikverket använder de nya mallarna i Trafikverkets PM *Dokumentation vid tvistlösning och efterföljande beslutsprocesser*¹³, men information saknas för att som utomstående kunna följa och bedöma tillämpningen. Exempelvis uppges inte vilken prioriteringskategori de berörda tågen tillhör, vilket medför att det inte är möjligt att avgöra vilka värden ur avsnitt 5.1 *Kostnadsparametrar för tåg*, bilaga 4B, JNB22, som har används i tillämpningen av modellen i avsnitt 6.2 *Beräkning av samhällsekonomiska effektkostnader*.

Brist 1b. Det saknas motivering till de lösningsalternativ som valts för tillämpning av prioriteringskriterierna

I Transportstyrelsen föreläggande mot tågplanprocessen för T20 angavs att syftet med kravet på dokumentation är att synliggöra tillämpningen av prioriteringskriterierna så att processen blir mer transparent och förutsägbar i strävan mot en samhällsekonomiskt effektiv tilldelning. En del i det synliggörandet är att dokumentera de överväganden, prioriteringar och avvägningar Trafikverket har gjort i utformningen av de alternativ som prövas mot prioriteringskriterierna. Avsaknaden av den här typen av dokumentation togs upp som bevis i beslut TSJ 2019-2905¹⁴.

¹³ SJ:s tåg 505 diariern TRV 2020/101088; Västtrafiks tåg 3482 diariern TRV 2020/100665; SJ:s tåg 441 diariern TRV 2020/101084; Konflikt driftplats Gävle TRV 2020/101086; Tåg 5613 diariern TRV 2020/100912

¹⁴ Sid 7

Genom att redogöra för varför de presenterade lösningsalternativen är de mest lämpliga för tillämpning av prioriteringskriterierna, synliggörs de värden som fått styra vad som ska prövas och vad som ska exkluderas. På så sätt möjliggörs en bedömning av om urvalet av alternativ har gjorts med strävan efter en samhällsekonomisk effektivitet.

Transportstyrelsen noterar att den aktuella överskriften i mallarna i Trafikverkets PM *Dokumentation vid tvistlösning och efterföljande beslutsprocesser* lyder ”Alternativen som valts med kortfattad motivering/beskrivning”, vilket tyder på en ambition att ange en bakgrund till valda lösningsalternativ. Att presentera valda alternativ tillsammans med en motivering baserad på att tilldelning av kapacitet ska leda till samhällsekonomisk effektivitet anser Transportstyrelsens vara tillräckligt för att omhänderta behovet av transparens kring urvalen. Det är därför en lämplig åtgärd att den utpekade bristen i motivering till lösningsalternativ i dokumentationen hanteras genom en vidareutveckling av den framtagna promemorian.

Transportstyrelsen noterar även att det i Trafikverkets PM anges i mallen för dokumentation av beräkning med stöd av prioriteringskriterier, konflikt mellan tåg, att ”Förutom alternativ 0 behövs helst två alternativa lösningar ytterligare”. Trots detta anges bara ett ytterligare lösningsförslag i granskade stickprov¹⁵. Transportstyrelsen förelägger inte kring denna avvikelser från de egna interna rutinerna, men instämmer i att två alternativa lösningsförslag är lämpligt, så som anges i Trafikverkets PM.

Bevis

- I samtliga granskade stickprov¹⁶ saknas en redogörelse för val av lösningsalternativ.

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

¹⁵ SJ:s tåg 505 diariern TRV 2020/101088; Västtrafiks tåg 3482 diariern TRV 2020/100665; SJ:s tåg 441 diariern TRV 2020/101084, Konflikt driftplats Gävle TRV 2020/101086; Tåg 5613 diariern TRV 2020/100912

¹⁶ SJ:s tåg 505 diariern 2020/101088; Västtrafiks tåg 3482 diariern 2020/100665; SJ:s tåg 441 diariern TRV 2020/101084; Konflikt driftplats Gävle TRV 2020/101086; Tåg 5613 diariern TRV 2020/100912

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, juristerna XX och 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 föreläggandet 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 2020-5554 i ärenderubriken.