

Sökande:

VR Sverige AB, 556351-9347
Sicklastråket 4
131 54 Nacka

Motpart:

Trafikverket
781 91 Borlänge

Saken

Prövning av tvist enligt 10 kap. 8 § järnvägsmarknadslagen (2022:365) avseende Trafikverkets hantering av uppställningskapacitet under framtagandet av tågplan 2025

Transportstyrelsens beslut

Trafikverket har inte följt tidsfristerna i järnvägsnätsbeskrivningen 2025 vid hanteringen av uppställningskapacitet under framtagandet av tågplan 2025. Detta genom att inte redovisa fördelningen av all uppställningskapacitet i samband med förslaget till tågplan och inte hantera samtliga ansökningar inom ramen för samordningsprocessens tidsplan. Agerandet har varit i strid med kravet på icke-diskriminerande tillhandahållande av grundläggande tjänster i 9 kap. 1 § järnvägsmarknadslagen.

Trafikverkets beslut att avstå från att låta uppställningskapacitet vara en del av infrastrukturförvaltarens tvistlösning är inte i strid med järnvägsnätsbeskrivningen 2025 eller gällande rätt.

Redogörelse för ärendet

Den 21 augusti 2024 lämnade VR Sverige AB (VR Sverige) in en begäran om prövning av tvist enligt 10 kap. 8 § järnvägsmarknadslagen (2022:365), JML, till Transportstyrelsen avseende Trafikverkets hantering av uppställningskapacitet vid framtagandet av tågplan 2025. Båda parterna har beretts tillfälle att yttra sig. Transportstyrelsen har även ställt kompletterande frågor till parterna. Transportstyrelsen bedömer att all relevant information har inkommit den 6 november 2024.

Bakgrund

På den svenska järnvägsmarknaden har Trafikverket både rollen som infrastrukturförvaltare och tjänsteleverantör. Det innebär att Trafikverket träffas av krav som gäller för såväl infrastrukturförvaltare som tjänsteleverantörer. I dessa roller är Trafikverket skyldig att ha förfaranden för ansökan och tilldelning av kapacitet för tillträde till infrastruktur respektive anläggningar för tjänster. Reglerna som träffar de olika rollerna liknar varandra till viss del men det finns också skillnader. De regelverk som träffar tjänsteleverantörer är inte lika omfattande och detaljerade som de regelverk som träffar infrastrukturförvaltare.

Av regelverket för tjänster framgår att infrastrukturförvaltare och tjänsteleverantörer, om det är nödvändigt, ska samarbeta för att säkerställa att tilldelning av infrastrukturkapacitet och kapacitet i anläggningar för tjänster är förenliga. Trafikverket har valt att hantera tilldelning av kapacitet till anläggningar för tjänster inom ramen för den tågplanprocess i vilken tilldelning av infrastrukturkapacitet hanteras. Information om tilldelning av infrastruktur- och tjänstekapacitet finns i Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning (JNB).

VR Sverige har genom sin begäran om tvist uttryckt missnöje över Trafikverkets hantering av uppställningskapacitet¹ vid framtagandet av tågplan 2025.

VR Sveriges yrkanden

VR Sverige vill att Transportstyrelsen prövar om Trafikverket följt tidsfristerna i JNB vid hanteringen av uppställningskapacitet under framtagandet av tågplan 2025. VR Sverige anser att Trafikverket har agerat i strid med JNB genom att inte hantera all uppställningskapacitet i förslaget till tågplan, vilket gjort att det saknats möjlighet till samordning och tvist.

¹ Uppställningskapacitet är en benämning för den grundläggande tjänsten *sidospår för uppställning* som Trafikverket tillhandahåller i egenskap av tjänsteleverantör.

VR Sverige anser också att Trafikverket agerat i strid med JNB genom att neka VR Sverige möjlighet att tvista om uppställningskapacitet.

Trafikverkets inställning

Trafikverket uppger att det är riktigt att all uppställningskapacitet inte var planerad i sin helhet vid tidpunkten när förslaget till tågplan publicerades. Detta överensstämmer inte med vad som anges i JNB. Vidare är det Trafikverkets uppfattning att alla sökande haft möjlighet till samråd och samordning på ett sätt som överensstämmer med JNB samt att uppställningskapacitet inte omfattas av den tvistlösningsprocess som avser tåglägen och att detta framgår av JNB.

Parternas utveckling av talan

VR Sverige har anfört i huvudsak följande

Av den information som bolaget fått via mail från Trafikverket ska uppställningskapacitet följa ordinarie tågplaneprocess och vara en del av fastställelsen. Det ska även vara möjligt att tvista om uppställningskapacitet vilket i praktiken innebär att all uppställningskapacitet behöver vara en del av förslaget från Trafikverket. För T25 kan konstateras att långt ifrån all uppställningskapacitet är planerad och del av förslaget.

Trafikverket meddelade vid samordningsmöte den 13 augusti att uppställningskapacitet inte är en del av tvistlösningsprocessen vilket VR Sverige anser strider mot JNB och vad Trafikverket tidigare meddelat. Frågan om uppställning och möjligheten att tvista kring denna har prövats tidigare i Järnvägsstyrelsens beslut den 26 april 2007, diarienummer 2006-1889. I JNB beskriver Trafikverket processen för tvistlösning avseende tåglägen men nämner inte hur processen ska fungera för tvist av uppställning. Det står inte att det inte är möjligt att tvista om uppställning och Trafikverket har tidigare gett besked om att detta ska vara möjligt.

Trafikverket verkar sakna förståelse för hur järnvägen hänger ihop då uppställning och tåglägen är väldigt tätt sammankopplade för att skapa en komplett trafikplan, dvs. utfallet av Trafikverkets plan för uppställning kan påverka VR Sveriges tåglägen. Då uppställningskapacitet i stor grad levereras långt efter datumet för fastställd tågplan finns ingen möjlighet för VR Sverige att komma med synpunkter på hela trafikupplägget, t.ex. genom tvist. Eftersom uppställningskapacitet enligt JNB ska vara en del av förslaget till tågplan och tåglägen och uppställning är så pass sammanhängande påverkar detta i stor grad VR Sveriges möjlighet att påverka tilldelad kapacitet.

Uppställning är en viktig del av hela kapacitetsplaneringen och har ett starkt beroende till tåglägeskapaciteten och kan få stora ekonomiska konsekvenser

beroende på Trafikverkets tilldelning. Utmaningarna kan bli än större om kapaciteten tilldelas med kort framförhållning (ej följer tågplanprocessens deadlines) vilket kan leda till resursbrist.

Trafikverket har i samband med fastställd tågplan levererat besked om den uppställningskapacitet som VR Sverige ansökt om vilket är ett stort steg framåt. Trafikverket har dock brustit i att leverera en plan avseende uppställningskapacitet i samband med förslag till tågplan och därmed har det saknats möjlighet till samordning och tvist. Om ingen plan levereras avseende uppställningskapacitet i samband med förslag till tågplan är det inte heller möjligt att säkert avgöra om det finns en intressekonflikt eller inte.

Att all uppställningskapacitet levereras vid förslag till tågplan är det som är absolut viktigast och även det Trafikverket ska förhålla sig till enligt JNB. Att planeringsstatus för respektive uppställningskapacitet kan ses i MPK Visaren² hjälper inte VR Sverige i planeringsarbetet.

Trafikverket har anfört i huvudsak följande

Trafikverkets roll som *infrastrukturförvaltare* som tilldelar kapacitet för tåglagen ska inte blandas ihop med rollen som *tjänsteleverantör* och tilldelning av tjänsten uppställning. Konflikter mellan ansökningar om uppställning hanteras genom de vägledande principer för prioritering som beskrivs i JNB 2025 avsnitt 4.2.1.4 och 4.2.1.5. Vid intressekonflikter mellan ansökningar om tjänsten uppställning med koppling till tåglagen tillämpas prioriteringskriterier i enlighet med vad en tjänsteleverantör får göra enligt kommissionens genomförandeförordning 2017/2177/EU³. Uppställningskapacitet är avhängigt tilldelade tåglagen och den produktionsplanering som järnvägsföretagen genomför. Föreslagen uppställningskapacitet kan därför komma att justeras i en senare del av processen.

All uppställningskapacitet var inte i sin helhet planerad vid tidpunkten när förslaget till tågplan publicerades, det är inte i överensstämmelse med det som anges i JNB. Däremot redovisades statusen för uppställningskapaciteten i verktyget MPK Visare. Möjligtvis kan det ha skett ett missförstånd från VR Sverige, innebärande att också tjänster ska levereras i sin helhet i förslaget till tågplan. Trafikverket har som mål att besvara samtliga ansökningar om uppställning i samband med fastställelse av tågplanen.

² MPK (Marknadsanpassad Planering av Kapacitet) är ett planeringssystem.

³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/2177 av den 22 november 2017 om tillträde till anläggningar för tjänster och järnvägsrelaterade tjänster.

Trafikverkets uppfattning är att alla sökande haft möjlighet till samråd och samordning. Detta sker kontinuerligt under tågplaneprocessen, om och när eventuella konflikter upptäckts, med de parter som är berörda. Vid behov kallas till samråds- och samordningsmöten. Detta är i överensstämmelse med JNB enligt de vägledande principerna i avsnitt 4.2.1.4 och 4.2.1.5.

Uppställningskapacitet är en tjänst och omfattas inte av den tvistlösningsprocess som avser tåglägen. Det framgår tydligt av JNB avsnitt 4.5.5 att tvistlösning kan begäras vid intressekonflikt mellan oförenliga ansökningar om tåglägen.

Uppställningskapaciteten hanteras kontinuerligt under processen, vilket innebär att eventuella konflikter hanteras kontinuerligt.

Uppställningskapaciteten var till fullo hanterad och löst inför fastställelsen av tågplanen den 20 september 2024. Det fanns ansökningar om samma kapacitet i en del fall. VR Sverige hade i sin ansökan om uppställningskapacitet i Borlänge behov som var samma som andra järnvägsföretag. Tilldelningen löstes i konstruktiv dialog med VR Sverige, men var inte färdig vid utkastet utan löstes under augusti och första delen av september.

Uppställningskapaciteten är beroende av tåglägen och inte minst av den produktionsplanering av fordonsanvändningen som sökande gör. Därför är dialogen under processen avgörande för att få en bra helhetslösning för de sökande. Om ytterligare samordning av uppställningskapaciteten behövs, efter samordningsperiodens slut, exempelvis pga. effekter av en tvistlösning mellan tåglägen, så fortsätter dialogen med berörda parter för att hitta och komma fram till en lösning.

Skäl för beslutet

Aktuella bestämmelser m.m.

När Trafikverket hanterar en ansökan om tjänstekapacitet (sidospår för uppställning) gör verket det i egenskap av *tjänsteleverantör* och har att följa reglerna i 9 kap. JML samt kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/2177.

Av 7 kap. JML framgår vidare att Trafikverket i egenskap av *infrastrukturförvaltare* ska upprätta en beskrivning av järnvägsnätet (JNB) som bl.a. ska innehålla information om villkoren för tillträde till och användning av infrastrukturen och om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet. Infrastrukturförvaltaren ska också ta fram ett förslag till tågplan med utgångspunkt i de ansökningar som kommit in och berörda parter ska ges möjlighet att yttra sig över förslaget till tågplan. Vidare ska infrastrukturförvaltaren genom samordning av

ansökningarna försöka lösa eventuella intressekonflikter och om en sådan inte kan lösas – tillhandahålla ett förfarande för tvistlösning – samt besluta om överbelastning om ansökningarna inte kan samordnas trots förfaranden för samordning och tvistlösning. Infrastrukturförvaltaren ska också fastställa kapacitetstilldelningen i en tågplan.⁴ I bilaga VII⁵ finns bl.a. krav på att tågplanen ska upprättas en gång per år och tidsfrister för när sista dag för ansökan om tågläge tidigast får infalla och när förslaget till tågplan ska offentliggöras.

Reglerna ovan beskriver alltså förfarandet och de krav som ställs på tågplanprocessen, vilken utgör den viktigaste delen av kapacitetsplaneringen på järnvägsinfrastruktur. Det är således inom denna process som infrastrukturförvaltaren tilldelar tåglegen med en giltighetstid på ett år åt de som ansökt om sådana ettåriga tåglegen (jfr prop. 2003/04:123 s. 117-118).

När Trafikverket hanterar en ansökan om tjänstekapacitet (sidospår för uppställning) gäller följande. Enligt 9 kap. 1 § JML ska Trafikverket i egenskap av *tjänsteleverantör* på ett icke-diskriminerande sätt ge tillträde till anläggningar för tjänster och tillgång till de tjänster som tillhandahålls i dessa anläggningar (grundläggande tjänster). Sidospår för uppställning är en grundläggande tjänst och den tjänsteleverantör som tillhandahåller en grundläggande tjänst ska enligt 9 kap. 2 § JML så långt som möjligt tillmötesgå samtliga ansökningar om tillgång till tjänsten samt besvara ansökningarna inom rimlig tid.

Enligt artikel 4 i genomförandeförordningen (EU) 2017/2177 ska tjänsteleverantören upprätta en anläggningsbeskrivning. Denna ska bl.a. innehålla information om förfaranden för ansökan om och tillträde till anläggningen för tjänster eller till tjänster som tillhandahålls i anläggningen, inklusive tidsfrister för inlämning av ansökningar och tidsfrister för handläggning av sådana ansökningar. Anläggningsbeskrivningen ska också innehålla en beskrivning av samordningsförfarandet.

Av artikel 7 i genomförandeförordning (EU) 2017/2177 framgår också att tjänsteleverantörer (som tillhandahåller grundläggande tjänster) och infrastrukturförvaltare ska om det är nödvändigt samarbeta i syfte att säkerställa att tilldelningarna av infrastrukturkapacitet och kapacitet i anläggningar för tjänster är förenliga.

⁴ Se 7 kap. 8 § och 12-15 §§ JML.

⁵ 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.

I artikel 10 i genomförandeförordningen (EU) 2017/2177 anges att om en tjänsteleverantör som tillhandahåller en grundläggande tjänst mottar en ansökan och ansökan står i konflikt med annan ansökan eller avser redan tilldelad kapacitet ska tjänsteleverantören – genom diskussion och samordning med de berörda sökandena – försöka säkerställa att alla ansökningar tillgodoses på bästa möjliga sätt. Vidare får tjänsteleverantören enligt artikel 11 fastställa prioriteringskriterier för tilldelning av kapacitet om ansökningarna inte kan tillgodoses efter samordningsförfarandet. Prioriteringskriterierna ska vara icke-diskriminerande, objektiva och offentliggöras i anläggningsbeskrivningen.

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. en tjänsteleverantör 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), JMF.

JNB 2025

I JNB kapitel 7 beskrivs de grundläggande tjänster som är kopplade till de anläggningar som Trafikverket förvaltar och av avsnitt 7.3 framgår att avsnittet innehåller information om de anläggningar för tjänster som Trafikverket tillhandahåller, inklusive beskrivning av tjänster, avgifter och villkor för tillträde och tilldelning. I avsnitt 7.3.1, *Gemensamma bestämmelser*, under rubriken *Tilldelning av tjänster* – anges att information om processen för ansökan och tilldelning av tjänster beskrivs i detalj i kapitel 4. Vidare hänvisas till avsnitt 4.2.1.4 och 4.2.1.5 för information om ansökan och tilldelning av tjänster på driftplatser samt vägledande principer vid intressekonflikter.

I kapitel 4, *Tilldelning av kapacitet*, anges att kapitlet beskriver Trafikverkets process för tilldelning av kapacitet för tågläge och för tjänster enligt avsnitt 5.3 och 7.3 samt förläggning av banarbeten.

I avsnitt 4.2.4, *Förslag till tågplan*, anges bl.a. följande.

Förslag till tågplan innehåller fördelning av kapacitet utifrån

- alla ansökningar om tåglägen, såväl nationella som internationella som inkommit senast 2024-04-08
- tåglägen som är anpassade till de utpekade tillfälliga kapacitetsbegränsningarna och eventuella kapacitetsplaner
- det uppskattade behovet av reservkapacitet för ad hoc-ansökningar om tåglägen och tjänster, såväl nationella som internationella.

I samband med förslag till tågplan redovisar Trafikverket även

- fördelning av kapacitet utifrån ansökningar om tjänster enligt avsnitt 7.1
- behovet av reservkapacitet för banarbeten som inte kan bokas i tilldelningsprocessen
- behovet av reservkapacitet för transporter av arbetsfordon
- restkapacitet.

Avsnitt 4.5 handlar om tilldelningsprocessen. Under rubriken *Tidplan för tilldelning av kapacitet* framgår att synpunkts- och samordningsperiod för tåglägen och tjänster för Tågplan 2025 pågår mellan den 2 juli 2024 och den 2 augusti 2024. Vidare framgår att fortsatt samordningsperiod för Tågplan 2025 pågår mellan den 2 augusti 2024 och den 30 augusti 2024.

Avsnitt 4.5.4 beskriver samordningsprocessen och där anges följande. Samordningsprocessen syftar till att samordna de sökandes behov av kapacitet och tjänster, för att få till stånd en fastställd tågplan utan intressekonflikter. Under samordningen kan Trafikverket ta underhandskontakter med de sökande eller bjuda in till samordningsmöten. Detta processteg hanteras enbart om det finns intressekonflikter. Om alla intressekonflikter blir lösta i detta processteg kan tågplanen fastställas.

Avsnitt 4.5.5 beskriver tvistlösningen och där anges bl.a. följande. Om en intressekonflikt mellan oförenliga ansökningar om tåglägen inte bedöms kunna få sin lösning under samordningen, kan sökande som är berörd av konflikten begära tvistlösning senast vid en given tidpunkt, se figur 4.1.

Transportstyrelsens bedömning

Enligt VR Sverige har Trafikverket brutit i sin hantering av uppställningskapacitet i förhållande till de tidsfrister som finns i JNB. Transportstyrelsen uppfattar VR Sveriges uppgifter som att bolaget är missnöjt med Trafikverkets hantering av uppställningskapacitet i förslaget till tågplan, möjligheten till samordning och tvist samt Trafikverkets besked om att det inte är möjligt att tvista om uppställningskapacitet.

Som tidigare framhållits ska Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare upprätta en JNB och däri bl.a. ange vilka förfaranden som gäller för tilldelning av infrastrukturkapacitet, såsom datum och tidsfrister för planeringsprocessen. Infrastrukturförvaltaren ska också ta fram ett förslag till tågplan med utgångspunkt i de ansökningar som kommit in och med det innehåll som lagen föreskriver. Vidare ska Trafikverket i egenskap av tjänsteleverantör upprätta en anläggningsbeskrivning och däri informera om bl.a. förfaranden för ansökan om tillträde till tjänsten och samordningsförfarandet.

De uppgifter som ska anges i anläggningsbeskrivningen har Trafikverket valt att föra in i JNB. JNB har således även funktion som anläggningsbeskrivning. Av JNB framgår att tilldelningsprocessen för tjänster är den samma som för tågägen (se kapitel 4 och avsnitt 7.3.1 i JNB 2025). Det finns inget som hindrar att Trafikverket hanterar ansökningar om tågägen och ansökningar om tjänster i samma process så länge reglerna följs.

Förslaget till tågplan

Att all uppställningskapacitet inte var hanterad i förslaget till tågplan på det sätt som JNB föreskriver är ostridigt mellan parterna. Trafikverket har dock samtidigt framhållit att statusen för uppställningskapaciteten redovisades i verktyget MPK Visare samt att det möjligtvis kan ha uppstått ett missförstånd hos VR Sverige om att också tjänster ska levereras i sin helhet i förslaget till tågplan.

Enligt JNB avsnitt 4.2.4 ska Trafikverket i samband med förslag till tågplan även redovisa fördelning av kapacitet utifrån ansökningar om uppställningskapacitet.

Transportstyrelsen kan inte se att JNB avsnitt 4.2.4 gör skillnad på vad som ska redovisas gällande tågägen och tjänster på det sätt som Trafikverket gör gällande. Det står visserligen att Trafikverket *i samband med förslag till tågplan* även redovisar fördelning av kapacitet utifrån ansökningar om tjänster. Det talar för att fördelningen av tjänstekapaciteten inte behöver framgå i själva dokumentet "förslag till tågplan". Att det är fördelning av kapacitet som ska redovisas – oavsett om det gäller tågägen eller tjänst – får däremot anses vara tydligt. Transportstyrelsen kan inte heller se att uppgift om status på uppställningskapaciteten i MPK Visare skulle vara synonymt med att redovisa fördelning av tjänstekapacitet. Sammantaget anser Transportstyrelsen således att Trafikverket inte har redovisat uppställningskapacitet i förslaget till tågplan på det sätt och inom den tidsfrist som JNB kräver. Trafikverket har alltså inte följt JNB vid sin hantering av uppställningskapacitet i samband med förslaget till tågplan. Detta innebär en avvikelse från förfarandet som Trafikverket har offentliggjort i sin anläggningsbeskrivning.

Samordningsprocessen

VR Sverige anser att Trafikverkets brister i att leverera uppställningskapacitet i förslaget till tågplan medfört att det saknats möjlighet till samordning och tvist. Trafikverket anser å sin sida att samtliga sökande haft möjlighet till samråd och samordning.

Av tidsplanen i JNB avsnitt 4.5 framgår att samordningsperioden pågår mellan den 2 juli och den 2 augusti 2024 samt mellan den 2 augusti och den 30 augusti 2024. Att det är under dessa tidsperioder som samordningen sker har även bekräftats av Trafikverket. Trafikverket har också angett att uppställningskapaciteten hanteras kontinuerligt under processen och att det i VR Sveriges fall fanns andra ansökningar om samma kapacitet och att tilldelningen löstes ut i konstruktiv dialog med VR under augusti och första delen av september. VR Sverige har inte invänt mot Trafikverkets uppgifter i denna del. Vidare har Trafikverket uppgett att uppställningskapaciteten var till fullo hanterad och löst inför fastställelsen av tågplanen, vilket även VR Sverige bekräftar. Mot bakgrund av parternas uppgifter i dessa delar anser Transportstyrelsen att det står klart att VR Sveriges ansökningar varit föremål för samordning innan tågplan 2025 fastställdes. En del av denna samordning har dock skett utanför de tidsramar som anges för samordningsperioden i JNB avsnitt 4.5. Att samordningen inte påbörjades förrän i augusti visar därtill att VR Sverige gått miste om möjligheten till samordning under en stor del av den tid som samordningsperioden pågick. Att Trafikverket inte hanterade samtlig uppställningskapacitet i förslaget till tågplan har därmed påverkat VR Sveriges möjligheter till samordning under samordningsperioden. Hanteringen har inneburit en avvikelse från det samordningsförfarande som Trafikverket beskrivit i sin anläggningsbeskrivning och från den tidsfrist som angivits i JNB.

Twistlösningsprocessen

VR Sverige anser att det ska vara möjligt att tvista om uppställningskapacitet. Enligt Trafikverket omfattas inte uppställningskapacitet av twistlösningsprocessen.

Som framhållits ovan regleras tågplanprocessen i 7 kap. JML. Bestämmelserna i kapitlet är tydligt knutna till just tåglägeskapacitet och krav på infrastrukturförvaltaren vid hantering av sådana ansökningar. Skyldigheten att tillhandahålla ett förfarande för tvistlösning enligt 7 kap. 15 § JML gäller således för intressekonflikter mellan sökande av tåglägen. Något motsvarande krav på tjänsteleverantören att tillhandahålla ett tvistlösningsförfarande finns inte. Om ansökningar om tjänstekapacitet står i konflikt är tjänsteleverantören skyldig att genom diskussion och samordning försöka säkerställa att alla ansökningar tillgodoses på bästa möjliga sätt. Tjänsteleverantören har också möjlighet att använda prioriteringskriterier om ansökningar inte kan tillgodoses trots samordning.

Regelverket för tjänsteleverantörer och infrastrukturförvaltare skiljer sig alltså åt vad gäller förfarandet vid ansökningar i konflikt. Som infrastrukturförvaltare måste Trafikverket tillhandahålla ett tvistlösningsförfarande för tåglägesansökningar. Som tjänsteleverantör har

Trafikverket däremot ingen sådan skyldighet. Transportstyrelsen anser inte heller att Trafikverket genom JNB åtagit sig att tillhandahålla tvistlösning för uppställningskapacitet eftersom det i JNB avsnitt 4.5.5 anges att tvistlösningen avser intressekonflikter mellan oförenliga ansökningar om *tåglägen*. Den mailkorrespondens med Trafikverket som VR Sverige hänvisat till innehåller inte heller uppgifter som ger stöd för att Trafikverket uppgett att det ska vara möjligt att tvista om uppställningskapacitet. Beslutet från Järnvägsstyrelsen kan inte heller ligga till grund för en sådan bedömning då reglerna på området har ändrats och beslutet därmed förlorat sin aktualitet i den delen. Sammanfattningsvis anser Transportstyrelsen således att varken lagen eller JNB ger stöd för att VR Sverige har rätt att tvista om uppställningskapacitet. Trafikverkets beslut att neka VR Sverige möjlighet att tvista om uppställningskapacitet står därför inte i strid med vare sig JNB eller gällande rätt.

Konsekvenser av att inte följa det som står i JNB

Syftet med JNB är att säkerställa insyn, inflytande och icke-diskriminerande tillträde till järnvägen. Anläggningsbeskrivningen, som i detta fall är integrerad i JNB, uppfyller en motsvarande funktion för tjänster genom att erbjuda detaljerad, uppdaterad och offentliggjord information som är nödvändig för tillträde. Öppenhet när det gäller villkor för tillträde är en nödvändig förutsättning för ett icke-diskriminerande tillträde till anläggningar och tjänster (jfr artikel 3.3, 5.1 och 3 samt skäl fyra i genomförandeförordningen (EU) 2017/2177). De som ansöker om kapacitet måste kunna lita på att det som står i JNB gäller och att Trafikverket – i egenskap av såväl infrastrukturförvaltare som tjänsteleverantör – följer de åtaganden som anges däri.

Det finns inget krav i lagstiftningen på att en infrastrukturförvaltare ska redovisa uppställningskapacitet i samband med förslaget till tågplan. Inte heller finns det något krav på en tjänsteleverantör att redovisa fördelning av kapacitet på ett sådant sätt eller att JNB eller anläggningsbeskrivningen ska innehålla villkor om detta. Att inte hantera samtliga ansökningar om uppställningskapacitet i förslaget till tågplan – när så har angivits i JNB – kan dock leda till diskriminerande effekter i form av ojämlikheter i tillgång till information och olika förutsättningar att delta i samordningen och möjligheten att planera verksamheten. Sådana effekter påverkar marknaden negativt.

Båda parterna har dessutom framhållit att uppställningskapaciteten är nära sammankopplad med tågläget och att respektive kapacitet påverkar den andra. Om den ena delen (uppställningskapacitet) inte levereras påverkar det även möjligheten att genom samordning påverka den andra (tågläget). En ansökan om uppställningskapacitet som inte hanteras i förslaget till tågplan

riskerar således att hamna i ett sämre läge i samordningen jämfört med ansökningar som var hanterade.

Att Trafikverket inte redovisade all uppställningskapacitet i förslaget till tågplan har i det här fallet påverkat VR Sveriges möjlighet att delta i samordning på den i JNB utsatta samordningstiden. Lagen ställer visserligen inget krav på att samordningen gällande ansökningar om uppställningskapacitet ska ske vid en viss tid eller att en sådan tidpunkt måste framgå av anläggningsbeskrivningen. Däremot finns krav på tjänsteleverantören att i anläggningsbeskrivningen beskriva samordningsförfarandet. Trafikverket har i JNB utformat samordningsförfarandet så att det ska pågå under en begränsad tidsangiven period.

När tjänsteleverantören som i detta fall angett att samordningen ska ske under ett visst tidsintervall och samtliga ansökningar sedan inte hanteras på ett sådant sätt att samordning kan ske under detta tidsintervall uppstår risk för att ansökningar behandlas olika utan objektivt godtagbara skäl. VR Sveriges ansökningar har samordnats med resultatet att konflikter har lösts ut, dock till viss del utanför de tidsfrister och därmed utanför de förfaranden för samordning som beskrivs i JNB. Att samordning sker på ett sätt som inte framgår av JNB skapar utrymme för olika hantering, vilket kan ifrågasättas ur diskrimineringssynpunkt.

Av skäl fyra till genomförandeförordningen (EU) 2017/2177 framgår att öppenhet när det gäller villkor för tillträde till tjänsten är en nödvändig förutsättning för att alla sökande ska kunna få tillträde till tjänster på ett icke-diskriminerande sätt. Om Trafikverket inte följer det förfarande som beskrivs i anläggningsbeskrivningen kan förfarandet inte heller ses som öppet på det sätt som krävs för att säkerställa en icke-diskriminerande tillträdesprocess.

Mot bakgrund av det anförda gör Transportstyrelsen bedömningen att Trafikverkets avvikelser från de förfaranden och de tidsfrister som angetts i JNB står i strid med kravet på ett icke-diskriminerande tillhandahållande av grundläggande tjänster i 9 kap. 1 § JML.

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 överdirektör Ann-Cathrine Wikström, chefsjuristen Kristina Nilsson, enhetschefen Christina Gleisner, sektionschefen Carl von Utfall Danielsson, utredarna Elisabeth Lind Markus och Charles Bergqvist samt juristerna Veronica Stadigs Thuraphaeng och Jessica Wallner, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör