

Sökande:

Västtrafik AB, 556558-5873
Box 123
541 23 Skövde

Motpart:

Trafikverket
781 89 Borlänge

Saken

Prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) avseende Trafikverkets tillämpning av prioriteringskriterier i samband med fastställande av Tågplan 2016.

Transportstyrelsens beslut

- Transportstyrelsen beslutar att Trafikverkets förfarande avseende sträckan Skövde-Falköping i Tågplan 2016 inte överensstämmer med kraven i 6 kap. 12 och 15 §§ järnvägslagen (SFS 2004:519) samt 31 § c) JvSFS 2005:1¹ vad gäller tvistlösningen, beslutet om överbelastning av infrastruktur och tilldelningen av kapacitet med hjälp av prioriteringskriterierna.
- Transportstyrelsen beslutar att Trafikverket vid tvistlösning ska inkludera samtliga ansökningar om infrastrukturkapacitet för den tid och sträcka som överbelastningsbeslutet gäller.
- Transportstyrelsen beslutar att Trafikverkets kapacitetstilldelning till Västtrafik i Tågplan 2016 av kapacitet enligt prioriteringskriterierna strider mot 6 kap. 15 § järnvägslagen.

¹ Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2005:1, ändrad genom 2008:18) om tillträde till infrastruktur.

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

Bakgrund

Trafikverket genomförde den 12 februari 2015 en så kallad tidig dialog inför ansökningarna för Tågplan 2016 gällande bl.a. Västra stambanan för att beskriva och diskutera kapacitetsförutsättningarna för den kommande tågplanen, inklusive ett utbyte av banans kontaktledning. Trafikverket presenterade den bedömda maximala kapaciteten i samband med kontaktledningsarbetet, vilket var 6-8 tåg per timme för att medge en robust och punktlig tågtrafik.

Inför tågplan 2016 har Västtrafik AB ansökt om kapacitet, bl.a. på sträckan Skövde-Falköping under veckorna 2-32 2016. Trafikverket har för samma period ansökt om tåglägen för banarbete på samma sträcka. Även andra sökande har ansökt om tåglägen på samma sträcka under perioden.

Inför att utkastet till tågplan 2016 presenterades den 6 juli 2015 hölls ett antal samordningsmöten. På ett av dessa samordningsmöten, den 17 juni 2016, presenterade Trafikverket en lista över tåg som exkluderas enligt den bedömda maximala kapaciteten. Listan byggde på att de tåg som hade det lägsta värdet enligt prioriteringskriterierna exkluderades.

Då intressekonflikten mellan Västtrafik, Trafikverkets banarbete och övriga ansökningar om tåglägen inte nådde någon lösning begärde Västtrafik tvist och förordade att banarbetet istället skulle ske under natt mot vardag samt på helgdagarna. Trafikverket och Västtrafik hade tvistlösningsmöten den 10 och 16 september. Till mötet den 16 september hade parterna inkommit med en ekonomisk konsekvensbeskrivning för den egna produktionen. Parterna vidhöll sina ansökningar och den 22 september 2015 förklarade Trafikverket infrastrukturen överbelastad på sträckan Skövde-Falköping under vardagar kl. 00:00-24:00 mellan veckorna 2 och 32 (2016-01-11 – 2016-08-12). Samma dag beslutade Trafikverket att tilldela Trafikverket kapacitet för banarbete på sträckan mellan veckorna 2 och 32 i enlighet med sin ansökan, vilket sedan fastställdes i Tågplan 2016 som beslutades den 25 september 2016.

Västtrafiks yrkanden

Västtrafik yrkar att Transportstyrelsen ska pröva huruvida Trafikverkets beslut daterat den 22 september 2015 grundar sig på en korrekt tillämpning av prioriteringskriterierna och beräkning av den samhällsekonomiska nyttan.

Trafikverkets inställning

Trafikverket uppger i sitt yttrande att det har följt de principer som anges i JNB, för att vägleda och lösa en konflikt om samma kapacitet i den uppkomna situationen. Trafikverket anger även att det har varit tydliga och transparenta med de förutsättningar som finns för kapacitetstilldelning för att uppnå en punktlig trafik och ett säkert och effektivt utförande av arbetet.

Parternas utveckling av talan

Västtrafik har i huvudsak anfört följande

Trafikverket har tillämpat prioriteringskriterierna för tidigt i processen. Detta leder till att järnvägsföretag vars tåg ligger långt ner på listan får en mycket ofördelaktig förhandlingssituation.

Trafikverket har vidare inte tillämpat den beräkningsmodell som, enligt JNB 2016, ska tillämpas för beräkning av den samhällsekonomiska nyttan. Istället har Trafikverket jämfört sina merkostnader för en alternativ arbetsmetod med Västtrafiks merkostnader. Trafikverket har under processen gett uttryck för att det vid en kollision mellan behoven av kapacitet för banarbeten och tågtrafik är merkostnaderna som ska jämföras. Någon bedömning av samhällsnyttan i övrigt ska däremot inte göras, vilket enligt Västtrafik är ett felaktigt tillvägagångssätt som saknar stöd.

Trafikverket har under samrådsprocessen vidhållit att kontaktledningsbytet ska genomföras enligt Trafikverkets plan. Trafikverket har, trots järnvägsföretagens tydliga begäran på genomförda samrådsmöten, i samrådsprocessen inte redovisat skillnader i entreprenadkostnader eller samhällsekonomiska vinster/kostnader av att genomföra arbetet med alternativa byggmetoder som innebär att kapaciteten på Västra stambanan kan upprätthållas när trafikmängden är som störst.

Västtrafik ifrågasätter även om de av Trafikverket framtagna prioriteringskriterierna, och den beräkningsmodell som ska tillämpas, svarar upp till mot vad lagstiftaren har avsett, eller är lämpliga för att uppnå sitt verkliga syfte. Enligt prop. 2003/04 s. 186 kan Trafikverket utforma prioriteringskriterierna så att allmännyttiga tjänster, som t.ex. de Västtrafik bedriver, kan prioriteras. Vidare framgår av SOU 2008:92 s. 168 att även sekundära effekter, som inte omfattas av prioriteringskriterierna, ska beaktas.

Västtrafik ifrågasätter slutligen även rimligheten i att Trafikverket har använt samma beräknade kostnader för banarbetet i flera tvister utan att räkna samman de samhällsekonomiska kostnaderna för alla järnvägsföretag som har begärt tvistlösning gällande samma konflikt med samma banarbete.

Trafikverket har i huvudsak anfört följande

Det dokument som togs fram under samordningsprocessen och angav, för varje sträcka och varje timme, hur många tåg som bedömdes var möjligt att framföra grundade sig på faktiska ansökningar om kapacitet. Detta för att som vägledning kunna visa tänkbara konsekvenser för den ansökta trafiken jämfört mot den trafik som var möjlig att tilldela kapacitet. I dialog med branschen kunde i en del fall hittas andra lösningar för kapacitetstilldelningen som skiljde sig från de rekommendationer om antal tåg som presenterades vid den tidiga dialogen. Andra järnvägsföretag har därigenom fått tilldelat kapacitet, men inte alltid i det ansökta tidsläget. De har också bidragit till den totala trafiklösningen genom att acceptera fler uppehåll än de som ansökts. Resultatet av tillämpningen av prioriteringskriterierna blev att Västtrafik inte kunnat få sin ansökan tillgodosedd fullt ut. I dialog har emellertid kunnat hittas mer optimerade lösningar för deras trafik.

Vad gäller tillämpningen av prioriteringskriterierna anför Trafikverket att bara beskriva utfallet av konfliktlösningen med att Västtrafiks faktiska produktionskostnader ställts mot merkostnaderna för Trafikverket är en kraftig förenkling av utfallet av processen och att det inte ger en rättvisande bild av hur avvägningen gjorts. I en konflikt mellan ansökan om trafik och ett banarbete genomförs en intresseavvägning i huvudsak två steg.

Det första steget innebär en bedömning av hur banarbetet ska planeras och genomföras på ett effektivt sätt. Hänsyn tas då både till själva produktionskostnaden och till den negativa påverkan arbetet får för trafiken. För att hitta en bra lösning som innebär rimliga konsekvenser för trafiken har Trafikverket dialoger med berörda järnvägsföretag. Då det här varit ett långvarigt banarbete med omfattande konsekvenser har dialogen startats i ett tidigt skede. Att ett banarbete kan genomföras trots att det innebär att ansökningar om tåglägen inte kan beviljas framgår av förarbetena till järnvägslagen där det framgår att järnvägstrafikens kortsiktiga behov inte får tränga undan behovet av långsiktigt vidmakthållande och utveckling av den fysiska infrastrukturen.

I det andra steget fastställer man med hjälp av prioriteringskriterierna vilka ansökningar som kan beviljas och vilka som inte kan tillgodoses. Vid tillämpningen av prioriteringskriterierna görs en beräkning av den samhällsekonomiska kostnaden för att plocka bort var och en av de ansökningar om tåglägen för trafik som konkurrerar. Man prövar sig således fram för att hitta den lösning som innebär att man sållat bort den eller de ansökningar som har lägst samhällsekonomiskt värde.

Beslutsmeningen i tvistlösningsbeslutet innebär att det är mest samhällsekonomiskt värdefullt att genomföra arbetet så koncentrerat som möjligt med hänsyn taget till merkostnader för att arbeta under natten, arbetsmiljö-

risker och etableringskostnader och innebär rimliga konsekvenser för berörda resenärer. Kostnader för etablering blir proportionerligt betydligt större när arbetet måste påbörjas och avslutas varje natt. Detta innebär också betydande trafikala störningsrisker i skarpt läge varje morgon. I avvägningen har också beaktats att den persontrafik som berörts har kunnat ersättas med godtagbara alternativ, såtillvida att ersättningstrafik med buss har kunnat genomföras och resenärer har också kunnat ta alternativa tågavgångar med andra operatörer. Bedömningen när de samhälls-ekonomiska nyttorna ställts mot varandra är således inte så enkel som att Trafikverkets besparing på 210 miljoner kronor är större än Västtrafiks fördyring på 70 miljoner kronor, även om det i slutändan är det resultat som den ovan beskrivna processen ger för handen.

Skäl för beslut

Av 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) och 1 kap. 2 § järnvägsförordningen (2004:526) framgår att ett järnvägsföretag eller någon annan sökande får hänskjuta tvister till Transportstyrelsen om bl.a. huruvida en infrastrukturförvaltares beslut enligt denna lag står i överensstämmelse med 5-7 kap. järnvägslagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till dessa kapitlen.

Bestämmelsen grundas på artikel 56.1 i direktiv (EU) 2012/34. I denna artikel anges bl.a. att utan att det påverkar tillämpningen av artikel 46.6, ska en sökande som anser sig ha blivit orättvist behandlad, diskriminerad eller på något sätt kränkt kunna överklaga till regleringsorganet, särskilt när det gäller beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren om

- a) beskrivningen av järnvägsnätet, i dess preliminära och slutliga version,
- b) de kriterier som fastställs i denna beskrivning,
- c) tilldelningsförfarandet och dess resultat.

Av 6 kap. 3 § järnvägslagen framgår bl.a. att om ansökningarna om infrastrukturkapacitet inte kan samordnas skall förvaltaren tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Enligt 6 kap. 10 § ska infrastrukturförvaltaren genom samordning av ansökningarna lösa de eventuella intressekonflikter som uppstår vid kapacitetstilldelning. Infrastrukturförvaltaren får föreslå en sökande annan infrastrukturkapacitet än den begärda.

Om en intressekonflikt mellan två eller flera sökande inte kan lösas, skall infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett förfarande för skyndsamt tvistlösning, enligt 6 kap. 12 §.

Av 6 kap. 13 § framgår bl.a. att om ansökningarna inte kan samordnas trots förfarande för samordning och tvistlösning, skall infrastrukturförvaltaren snarast förklara den del av infrastrukturen där ansökningarna är oförenliga som överbelastad och ange under vilka tider så är fallet. Enligt 31 § c) Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2005:1, ändrad genom 2008:18) om tillträde till infrastruktur ska beslutet om överbelastad infrastruktur innehålla information om vilka parter som är berörda.

Efter att infrastrukturen har förklarats överbelastad ska infrastrukturförvaltaren enligt 6 kap. 15 § järnvägslagen tilldela kapacitet i enlighet med de prioriteringskriterier som anges i beskrivningen av järnvägsnätet.

Av kapitel 4.4.3 i JNB 2016 framgår att Trafikverket efter att infrastrukturen förklarats överbelastad fastställer tågplanen genom att använda prioriteringskriterier, enligt bilaga 4.2.

Av bilaga 4.2, avsnitt 1, i JNB 2016 framgår att prioriteringskriterierna använder beräkningar av samhällsekonomiska kostnader för tre typer av objekt som behandlas i kapacitetstilldelningsprocessen: tåglägen, associationer och banarbeten.

Tåglägen bär merparten av kostnader som kan förknippas med en tågtransport. Associationer bär alla kostnader som påverkas av hur relationen mellan tåg förändras och upprätthålls. Tåg och associationer har delats in i förutbestämda kategorier. Till varje kategori kopplas kostnadsparametrar som används vid kostnadsberäkningarna. Prioriteringskategorier finns för tåglägen och associationer men inte för banarbeten. Kostnader för banarbeten beräknas för alternativa produktionskostnader kopplat till olika tider för tillgång i spåret.

Beräkningsmodellen för samhällsekonomiska kostnader anges i avsnitt 6.3 och beräknas per objekt och per dag.

Transportstyrelsen gör följande bedömning.

För att pröva om Trafikverkets beslut den 22 september 2015 om att tilldela banarbetet kapacitet grundat sig på en korrekt tillämpning av prioriteringskriterierna krävs att en bedömning görs av tilldelningsprocessen.

Trafikverkets agerande under samordningen inför Tågplan 2016

Syftet med samordning är att på frivillig väg kunna justera sökandens önskemål om framkomlighet i syfte att lösa upp kapacitetskonflikter. Om detta inte fungerar finns förfarandet med tvistlösning där infrastrukturförvaltaren som sista steg kan förklara banan överbelastad och ensidigt tilldela kapacitet enligt prioriteringskriterierna.

Trafikverket har under samordningsprocessen presenterat en lista med vilka tåg som skulle exkluderas vid en tillämpning av prioriteringskriterierna. Av prop. 2003/04:123 s. 119 framgår att eftersom prioriteringskriterierna och infrastrukturförvaltarens möjlighet att ensidigt tilldela kapacitet är en risk för företagen kan det latent hotet bidra till att ge sökanden incitament att uppträda konstruktivt gentemot infrastrukturförvaltarna. Detta får förstås som att järnvägsföretag skulle kunna tänkas bli villigare att acceptera alternativa lösningar då det tydliggjorts att de inte skulle beviljas den sökta kapaciteten.

I det här fallet har det dock inte funnits några alternativa tåglägen för Västtrafik att acceptera. Inte heller fanns det några incitament för övriga sökanden att anpassa sina sökningar eftersom det var tydligt att Västtrafiks tåg inte skulle få den ansökta kapaciteten. Trafikverkets syfte med att presentera listan i detta fall under samordningsprocessen kan därmed ifrågasättas men av det som framkommit i ärendet kan det dock inte sägas att Trafikverket har handlat i strid med lagen när det presenterade listan. Listan är i sig inte en sådan ensidig tilldelning som endast får ske efter en förklaring om överbelastning. Snarare ger handlingarna stöd för att Trafikverket har betraktat listan som underlag för fortsatta förhandlingar.

Trafikverkets tvistlösningsprocess

Om en intressekonflikt inte kan lösas ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett skyndsamt tvistlösningsförfarande. Av handlingarna i ärendet framgår att tvistlösningsförfarandet som lett fram till beslutet om tilldelning den 22 september 2015 hållits mellan Västtrafik och Trafikverket.

Av Trafikverkets beslut den 22 september 2015 om överbelastning framgår att sträckan Skövde-Falköping i Tågplan 2016 har överbelastats under hela dygnet på vardagarna mellan veckorna 2 och 32 (2016-01-11 – 2016-08-12). Som skäl för beslutet anges att konflikt föreligger mellan Västtrafiks ansökan om tåglägen och Trafikverkets ansökan om banarbete.

Trafikverket har anfört att det löst den konflikt som gäller samma kapacitet. Enligt Transportstyrelsen behöver det dock inte röra sig om exakt samma kapacitet för att intressekonflikt enligt 6 kap. 12 § järnvägslagen ska förekomma. Eftersom överbelastningsförklaringen gäller hela dygnet måste intressekonflikten i detta fall anses föreligga för samtliga sökta tåglägen på den överbelastade sträckan under den angivna tiden. Av handlingarna i ärendet framgår att den olösta konflikten endast gällde två parter varför det får förstås att tvistlösningen endast tillhandahölls två av parterna i intressekonflikten. Trafikverket har därför inte följt 12 § när de tillhandahållit tvistlösning endast för två parter.

Av detta följer även att Trafikverket inte har följt 31 § c) JvSFS 2005:1 då det endast har angett de berörda som Västtrafik och Trafikverket. Vidare följer att Trafikverket inte har följt 6 kap. 15 § järnvägslagen då det vid tillämpningen av prioriteringskriterierna endast har tillämpat dessa för Västtrafik och Trafikverket. Då förklaringen om överbelastning gällde hela dygnet får det anses följa av lagen att prioriteringskriterierna skulle ha använts för samtliga ansökningar på den överbelastade sträckan under den angivna tiden.

För att uppfylla lagens krav ska Trafikverket använda prioriteringskriterierna för samtliga ansökningar om kapacitet på den överbelastade sträckan och under den tid som angetts i beslutet om överbelastad infrastruktur.

Trafikverkets användning av prioriteringskriterierna enligt JNB 2016

Enligt prop. 2003/04:123 s. 117 syftar bestämmelserna om skyldigheten att upprätta och publicera en järnvägsnätsbeskrivning till att säkerställa insyn, förutsebarhet och icke-diskriminerande tillträde för sökanden.

I JNB 2016 beskrivs inte hur en konflikt mellan ansökningar om tågläge och ansökningar om banarbete ska hanteras. Så som järnvägsnätsbeskrivningen får förstås ska dessa därför beräknas enligt bilaga 4.2. Där framgår att tåglägen och associationer kategoriseras för att möjliggöra en pratisk hantering av beräkningen av samhällsekonomiska kostnader för alternativa lösningar av konflikter. Detta sker inte för banarbeten vars kostnad beräknas för alternativa produktionskostnader kopplat till olika tider för tillgång till spåret. Den samhällsekonomiska nyttan av ett levererat banarbete ingår inte i dessa beräkningar.

Av JNB 2016 framgår vidare att varje prioriteringskategori för tåglägen och associationer medför olika stora effekter för de kostnadsparametrar som räknas för tåg, exkludering av tåglägen och associationer enligt avsnitt 5 i bilaga 4.2. Detta ligger i sin tur till grund för beräkningen av de samhällsekonomiska kostnaderna enligt avsnitt 6.

Västtrafik har anfört att Trafikverket inte har tillämpat den beräkningsmodell som, enligt JNB 2016, ska tillämpas för beräkning av den samhällsekonomiska nyttan för Västtrafiks ansökan om infrastrukturkapacitet. Istället har Trafikverket jämfört sina merkostnader för en alternativ arbetsmetod med Västtrafiks merkostnader.

Trafikverket har anfört att bedömningen enligt prioriteringskriterierna är mer komplicerad än att Trafikverkets kostnad på 210 miljoner kronor ställts mot Västtrafiks kostnad på 70 miljoner kronor, även om det är det resultat som processen ger för handen. Trots detta har Trafikverket inte visat att de

beräkningsmodeller som redovisats för tåglägen och associationer och som redovisas i JNB 2016 har använts vid beräkningen av Västtrafiks kostnader. Något annat framgår inte heller av beslutsmotiveringen i tilldelningsbeslutet den 22 september 2015. Att Trafikverket inte har använt de prioriteringskriterier som redovisas i JNB 2016 strider mot 6 kap. 15 § järnvägslagen. För att säkerställa förutsebarheten för sökande ska Trafikverket därför redovisa i sin JNB, senast från och med JNB 2018, vilka prioriteringskriterier som ska användas när intressekonflikten står mellan ansökningar om tåglägen och banarbeten.

Trafikverket har framfört att järnvägstrafikens kortsiktiga behov inte får tränga undan behovet av långsiktigt vidmakthållande och utveckling av den fysiska infrastrukturen. Transportstyrelsen har inte uppfattat att Västtrafik anfört några invändningar mot behoven av att genomföra de faktiska underhållsarbetena. Transportstyrelsen ifrågasätter inte att Trafikverket har möjlighet att genomföra banarbeten som innebär att tåglägen inte beviljas om behov finns. Om ansökningar om infrastrukturkapacitet inte kan samordnas ska Trafikverket enligt 6 kap. 3 § järnvägslagen tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Trafikverket är därför inte förhindrat att värdesätta och analysera den samhällsekonomiska nyttan i t.ex. alternativa produktionsmetoder av banarbeten genom prioriteringskriterier som innebär att nyttan för banarbeten kan bedömas mot nyttan av ansökan om tåglägen för att bidra till en samhällsekonomiskt effektiv tågplan. Något som skulle bidra till en ökad transparens i kapacitetstilldelningsprocessen och ge bättre förutsättningar i samordningsprocessen. Detta måste dock framgå av järnvägsnätbeskrivningen.

Västtrafik har anfört att beräkningen av den samhällsekonomiska nyttan inte avspeglar lagstiftarens intentioner eftersom hänsyn inte tagits till allmännyttiga tjänster och då Trafikverket inte har beaktat sekundära effekter (som inte omfattas av prioriteringskriterierna). Att ta hänsyn till allmännyttiga tjänster och beakta sekundära effekter är möjligheter och inte krav. Trafikverket har därför inte agerat i strid med järnvägslagen 5-7 kap. eller föreskrifter som meddelats i anslutning till dessa kapitel.

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 Maria Ågren. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog avdelningsdirektör Birgitta Hermansson, sektionscheferna Nils Enberg och Åke Lewerentz, samt utredare Magnus Landström och jurist Sofie Mååg, den senare föredragande.



Maria Ågren
Generaldirektör

Upplysningar

Den aktuella tvisten har gett indikationer på att det kan finnas brister i planeringen av banarbeten, särskilt i relation till kapacitetstilldelningsprocessen och JNB. Transportstyrelsen överväger därför att hantera dessa frågor i en kommande tillsyn av Trafikverket.