

Trafikverket
781 89 Borlänge

Föreläggande om åtgärder för att avhjälpa brister i Trafikverkets tågplaneprocess avseende samråd och offentliggörande om kapacitetsbegränsningar i enlighet med kommissionens beslut (EU) 2017/2075.

Transportstyrelsens beslut

Trafikverket ska vidta följande åtgärder för att de brister i förhållande till kommissionens beslut (EU) 2017/2075¹ som anges nedan inte ska upprepas i kommande tågplaneprocesser.

1. Trafikverket ska genomföra det första offentliggörandet av kapacitetsbegränsningar 24 månader innan Tågplan 2023 enligt punkt 8 i kommissionens beslut (EU) 2017/2075, eller om detta inte är möjligt senast den 12 februari 2021, så att
 - a. det för varje kapacitetsbegränsning framgår hur Trafikverket har beaktat de synpunkter som framförts vid samrådet och hur samrådet har påverkat kapacitetsbegränsningen (brist 1).
 - b. det för varje kapacitetsbegränsning är möjligt att utläsa vilka regler i kommissionens beslut (EU) 2017/2075 som är tillämpliga (brist 2).
2. Trafikverket ska genomföra det andra offentliggörandet av kapacitetsbegränsningar 12 månader innan Tågplan 2022 enligt

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

punkt 8 i beslut (EU) 2017/2075, eller om detta inte är möjligt senast den 12 februari 2021, så att

- a. det för varje kapacitetsbegränsning framgår hur Trafikverket har beaktat de synpunkter som framförts vid samrådet och hur resultatet av samrådet har påverkat kapacitetsbegränsningen, samt hur kapacitetsbegränsningarna har uppdaterats vid det andra offentliga utredandet (brist 3).
 - b. det för varje kapacitetsbegränsning är möjligt att utläsa vilka regler i kommissionens beslut (EU) 2017/2075 som är tillämpliga (brist 2).
 - c. samtliga av Trafikverket kända kapacitetsbegränsningar ingår (brist 4).
3. Trafikverket ska från och med tågplan 2022 i sin tågplanprocess
- a. i kommunikationen med sökande om kapacitetsbegränsningar ange de offentliggjorda kapacitetsbegränsningarna på ett sådant sätt att det framgår vilka krav i kommissionens beslut (EU) 2017/2075 som är tillämpliga (brist 5 och 6).
 - b. vid varje tillfälle då tidsfristerna i punkt 8–12 i kommissionens beslut (EU) 2017/2075 inte tillämpas omgående samråda enligt punkt 14 samt för sökande motivera och dokumentera varför reglerna i punkt 14 är tillämpliga i det aktuella fallet (brist 5).
4. Trafikverket ska i sin järnvägsnätsbeskrivning (JNB) 2022 ange formerna för samråd och meddelande av uppdateringar för de kapacitetsbegränsningar som omfattas av första satsen i punkt 12 i beslut (EU) 2017/2075 (brist 6).

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 i detta föreläggande granskat tillämpningen av reglerna för offentliggörande av och samråd om kapacitetsbegränsningar i punkt 8–15 i kommissionens beslut (EU) 2017/2075 om ändring av bilaga VII till direktiv 2012/34/EU. Transportstyrelsen har utifrån samma också tillsynsprocess granskat hur Trafikverket har hanterat ansökningar från sökande och tillhandahållit information under samråds- och samordningsskedena. Transportstyrelsens har i denna del beslutat om ett separat föreläggande från 7 december 2020, TSJ 2020-5170.

För att kunna genomföra tillsynen har Transportstyrelsen följt Trafikverkets genomförande av de olika processtegen med tillhörande dokumentation. Transportstyrelsen har deltagit i Trafikverkets möten med branschen i samband med tidig dialog 21-22 januari 2020, samrådsmöten 8-10 juni och samordningsmöten 18-20 augusti. Därutöver har Transportstyrelsen hållit egna möten med Trafikverket den 30 april och den 14 augusti.

Transportstyrelsen har särskilt studerat två specifika fall för att få ett underlag för bedömningen. Det ena gäller en fördjupning om planeringen av sträckan Laxå-Kil på Värmlandsbanan och i synnerhet ett antal större banarbetsobjekt. Det andra gäller stickprov på sökande BLS Rail AB (BLS) för att bedöma hur deras ansökningar om tåglägen har hanterats genom tilldelningsprocessen. För dessa två fördjupningar har vi följt vissa av Trafikverkets möten med branschen, begärt ut dokumentation samt genomfört intervjuer med anställda på Trafikverket i rollerna projektledare och banarbetskoordinator på verksamhetsområde Investering samt banarbetsplanerare, tågplanerare och chef för kapacitetsoptimering Väst.

Vid ett möte den 20 november gavs Trafikverket möjlighet att bemöta de brister som Transportstyrelsen identifierat.

Skäl för beslut

Punkt 8–17 i beslut (EU) 2017/2075 inför direkt tillämpliga bestämmelser om tillfälliga begränsningar av järnvägslinjers kapacitet. Beslutet innebär att Trafikverket och andra europeiska infrastrukturförvaltare får nya och detaljerade regler för när och hur kapacitetsbegränsningar på grund av bl.a. banarbeten ska samrådas, offentliggöras och samordnas med angränsande infrastrukturförvaltare. Den tidsplan som framgår av skäl 11 till direktivet anger att tågplan 2021 är den första tågplan då infrastrukturförvaltare ska ha uppfyllt kraven i dess helhet.

Kommissionens syfte med det delegerade beslutet speglas i beslutets skäl 1, som anger att förfarandena för tilldelning av kapacitet bör vara transparenta, samtidigt som hänsyn tas till effektiviteten i tilldelningsförfarandet samt de operativa intressena hos alla som berörs av järnvägsinfrastrukturens användning och underhåll. Skäl 4 förtydligar att tillfälliga begränsningar av

kapaciteten är nödvändiga för att hålla infrastrukturen och dess utrustning i gott skick och för att möjliggöra infrastrukturutveckling i enlighet med marknadens behov. Skäl 5 anger bl.a. att de sökande bör få tidig information om kommande kapacitetsbegränsningar som gör det möjligt för dem att anpassa sin verksamhet och sina transportbehov till begränsningar av infrastrukturkapaciteten. Enligt skäl 6 bör infrastrukturförvaltarna inte bara ta hänsyn till sina egna kostnader för valet mellan olika alternativ för begränsningar av kapaciteten, utan även till de kommersiella och operativa hinder detta medför för de berörda sökandena, och till risken för att transporter flyttas över till mindre miljövänliga transportsätt.

När första järnvägspaketet infördes i Sverige med järnvägslagen 2004:519 ansåg lagstiftaren att lagens regler i enlighet med direktivets bestämmelser borde utformas med beaktande av att systemen för tilldelning av kapacitet och fastställande och uttag av avgifter bör uppmuntra infrastrukturförvaltare till en optimal användning av infrastrukturen (nuvarande skäl 43 till direktiv 2012/34/EU)². Lagstiftaren föreslog att ett sätt att uppnå detta var att infrastrukturförvaltarens egna önskemål om användning av kapacitet för utförande av planerade banarbeten i det närmaste skulle jämföras med en kapacitetsansökan från en organisatör eller utförare av järnvägstrafik.³

Transportstyrelsen anser att de tidsfrister som anges i beslut (EU) 2017/2075 begränsar möjligheten för infrastrukturförvaltare att följa lagstiftarens önskemål att jämföra 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.

Reglerna om infrastrukturförvaltares oberoende i fjärde järnvägspaketet innehåller också krav på Trafikverket att på ett öppet och icke-diskriminerande sätt samråda med berörda järnvägsföretag och andra sökande om sin planering för underhålls- och moderniseringsarbeten och så långt möjligt beaktar deras synpunkter (direktiv (EU) 2016/2370, f.n infört i svensk rätt genom 5 kap 1 § järnvägsförordningen (2004:526)).

Trafikverket har valt att hantera kraven i punkt 8–17 i kommissionens beslut huvudsakligen genom sin process för koordinering av Trafikpåverkande

² Skäl 12 till direktiv 2001/14/EG.

³ Prop. 2003/04:123, s. 118.

åtgärder, TPÅ.⁴ I rutinbeskrivningen för TPÅ-koordinering anger Trafikverket att det för tolkning av bilaga VII är lämpligt att se på de riktlinjer för kapacitetsbegränsningar som utfärdats av RailNetEurope, RNE.⁵ Såvitt framgår är det också RNEs riktlinjer som ligger till grund för Trafikverkets klassificering av kapacitetsbegränsningar i JNB.⁶ Trafikverket har översatt RNE-riktlinjernas begrepp TCR, temporary capacity restrictions, med TPÅ, trafikpåverkande åtgärd, med följden att det i Trafikverkets process blir åtgärderna som är grunden för indelningen av kapacitetsbegränsningar istället för själva den kapacitetsbegränsning som uppstår som följd av åtgärden.⁷

Nedan följer en närmare redogörelse för de brister som Transportstyrelsen har identifierat och som ligger till grund för beslutet.

För att bristerna inte ska upprepas i tågplan 2022 anser Transportstyrelsen att Trafikverket behöver anpassa den offentliggjorda informationen redan inför de i december 2020 förestående offentliggörandena enligt punkt 8 i beslut (EU) 2017/2075, eller om detta inte är möjligt senast två månader därefter. Det är en förutsättning för att den i samrådsutgåvan av JNB 2022 förutsedda tågplanprocessen med början i tidig dialog i januari-februari ska kunna bygga på korrekt information.⁸ Motsvarande gäller för det första offentliggörandet inför tågplan 2023 och den därpå följande samrådsprocessen. Transportstyrelsen bedömer att dessa åtgärder ska kunna genomföras inom den tid som anges i föreläggandet då kraven på åtgärder till övervägande del handlar om att redovisa underlag som redan ska finnas hos Trafikverket i någon form.

⁴ TDOK 2019:0329 Rutinbeskrivning. Koordinering av trafikpåverkande åtgärder. TDOK 2019:0399 Rutinbeskrivning. Teckna och förändringshantera överenskommelse om TPÅ-koordinering. JNB 2021, avsnitt 3.5.1.

⁵ TDOK 2019:0329, s. 16.

⁶ JNB 2021, avsnitt 3.5.1.

⁷ Trafikverkets JNB 2020, version 181207, s. 29.

⁸ JNB 2022 samrådsutgåva 2020-10-01, avsnitt 4.5, s. 33.

Brist 1. Trafikverket har inte offentliggjort de preliminära resultaten av ett samråd med sökandena om kapacitetsbegränsningar minst 24 månader innan ändringen av tågplanen för 2021 enligt punkt 8 i beslut (EU) 2017/2075.

Bevis

Trafikverket anger i JNB 2021 att information om kapacitetsbegränsningar enligt beslut (EU) 2017/2075 publiceras på Trafikverkets webbplats på en särskild undersida för trafikpåverkande åtgärder för varje tågplan.⁹ Där publicerade Trafikverket i december 2018 en lista över de trafikpåverkande åtgärder som Trafikverket vid tillfället för första offentliggörandet inför T21 ansåg omfattades av kravet i punkt 8 i beslut (EU) 2017/2075.¹⁰

Trafikverket har inte på denna sida offentliggjort information om resultaten av ett samråd som föregick offentliggörandet.

Trafikverket ska enligt sin rutinbeskrivning TDOK 2019:0399 hantera den långsiktiga samrådsprocessen för kapacitetsbegränsningar genom sin process för strategisk dialog. Det som publiceras 24 månader innan tågplanen börjar (X-24) ska vara resultatet av koordineringsperiod 1 av TPÅ-koordineringen samt efterföljande ekonomisk planering i block 2.¹¹

Enligt den tidsplan som Trafikverket publicerat i JNB 2019 (s. 36) skulle Trafikverket i april-maj 2018 bjuda in järnvägsföretag och avtalskunder till strategisk dialog för att i dialog delge och diskutera preliminära trafikpåverkande förutsättningar för Tågplan 2021 för ett ömsesidigt utbyte och för att anpassa trafiken och banarbetena för bägge parter på bästa sätt.

Transportstyrelsen har begärt ut Trafikverkets minnesanteckningar från strategisk dialog inför T21. De innehåller ingen information om resultatet av ett samråd innan den första publiceringen 24 månader innan ändringen av tågplanen.

Krav

Punkt 8 och 15 i beslut (EU) 2017/2075.

Konsekvens

En väl fungerande järnvägsmarknad förutsätter att infrastrukturförvaltare kan göra väl underbyggda avvägningar mellan å ena sidan behovet av underhåll, reinvesteringar och uppgraderingar och å andra sidan sökandes önskemål om trafikering. Den tidsram som anges i beslut (EU) 2017/2075 anger att samråd ska genomföras vid två tillfällen. Det senare tillfället inför

⁹ JNB 2021, s. 28 anger detta och länkar till <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/tagplan-att-skapa-tidtabeller-for-tag/tagplan-2021/trafikpaverkande-atgard-stor/>, besökt 11 november 2020.

¹⁰ Denna lista togs senare bort, men Transportstyrelsen har senare begärt ut den.

¹¹ TDOK 2019:0329 Koordinering av trafikpåverkande arbeten, s. 17.

offentliggörandet X-12 är slutpunkten för planeringen av kapacitetsbegränsningen. För att samrådet inför det andra offentliggörandet ska kunna ligga till grund för en slutlig utformning av kapacitetsbegränsningen behöver det föregås av ett första samråd där infrastrukturförvaltaren och sökande får tillfälle att identifiera de principfrågor som behöver utredas redan inför det första offentliggörandet.

Om det första samrådet inte äger rum eller inte fyller sitt syfte finns det risk för att det trafikala perspektivet inte beaktas i Trafikverkets planering. Det kan leda till att viktiga frågor som behöver utredas och avgöras inför Trafikverkets vidare arbete med projekten (t.ex. inför förfrågningsunderlag och upphandling av entreprenörer) inte uppmärksammas förrän i ett skede i processen då det är för sent att åtgärda utan stora konsekvenser för både sökande och infrastrukturförvaltare.

Transportstyrelsen anser också att transparensen kräver att de sökande har tillgång till information om hur Trafikverket har uppfattat och hanterat de synpunkter som framförts inför den första publiceringen av kapacitetsbegränsningarna för att de ska kunna följa upp inför kommande samråd och publiceringar.

Brist 2. Trafikverket har inte offentliggjort kapacitetsbegränsningarna på ett sådant sätt att det är möjligt för sökande att avgöra vilka regler i beslut (EU) 2017/2075 som träffar varje kapacitetsbegränsning.

Brist

Den offentliggjorda informationen ger inte fullständig information om hur Trafikverket klassificerar olika kapacitetsbegränsningar i förhållande till beslut (EU) 2017/2075 och därmed inte heller om vilka krav och tidsfrister som gäller för samråd och offentliggörande.

Detta upprepar den brist som Transportstyrelsen beslutade om i tvist TSJ 2020-25. Trafikverket hade där klassificerat en kortare kapacitetsbegränsning under påsken 2020 gemensamt med en mer omfattande kapacitetsbegränsning för samma banarbetsobjekt under sommaren. Trafikverket hade därför felaktigt ansett reglerna för kapacitetsbegränsningar om mer än 30 på varandra följande dagar var tillämpliga.¹²

Bevis

I det första offentliggörandet presenterar Trafikverket kapacitetsbegränsningen Flackarp-Arlöv, utbyggnad till flerspår som en kapacitetsbegränsning med mycket stor trafikpåverkan (>30 dagar >50%)

¹² Transportstyrelsens beslut i tvist TSJ 2020-25.

trots att trafikpåverkan beskrivs som en serie av i tid åtskilda och betydligt kortare totalavstängningar vid inkopplingar, varav den första troligtvis blir mellan 6-9 dygn och den sista sker under sommaren 2023 och blir ca 3-5 dygn lång.

I det andra offentliggörandet har Trafikverket samlat flera kapacitetsbegränsningar i samband med arbetet med mötesstation Välsviken på sida fyra. Där anges att åtgärden klassificeras som en kapacitetsbegränsning med stor trafikpåverkan (> 7 dagar och > 30 %) trots att informationen presenterar flera i tid åtskilda kapacitetsbegränsningar som var och en enligt Transportstyrelsens bedömning bör klassificeras som mycket stor, stor eller medelstor trafikpåverkan enligt den klassificering som Trafikverket anger på TPÅ-sidan och i JNB 2021;

- veckorna 2103-2112 M-F delad tid 08:00-16:00 med vissa anslutande helgavstängningar.
- vecka 2119 O-S hel tid 20:00-14:00. Denna kapacitetsbegränsning presenteras förvisso även separat i ett helt annat format som en kapacitetsbegränsning med medelstor trafikpåverkan på sida 42, men utan att det framgår hur denna information hänger ihop.
- veckorna 2121-2124 M-F, 2125 M-O, 2126-2127 M-F delad tid 08:00-16:00.
- veckorna 2141-2148 M-F/M-To med helgavstängning v. 2143 och 2144.

Krav

Vilka regler som gäller för kapacitetsbegränsningar av olika omfattning framgår av punkterna 8, 11 och 12 i beslut (EU) 2017/2075. Den information som ska lämnas av infrastrukturförvaltare när de agerar i enlighet med punkterna 8, 12 eller 14 framgår av punkt 15.

Såvitt framgår av Trafikverkets JNB 2021 avsnitt 3.5.1 och av Trafikverkets webbsida för trafikpåverkande åtgärder har Trafikverket valt att tillämpa den klassificering av kapacitetsbegränsningar som RailNetEurope har tagit fram. Enligt dessa riktlinjer ska kapacitetsbegränsningar bara sammanräknas till en enda om de är sammanhängande i tid eller uppvisar ett återkommande mönster under en period (t.ex. M-F sammanhängande veckor).¹³

Konsekvens

Om offentliggörandet inte tydligt anger vilka kapacitetsbegränsningar som träffas av vilka krav blir det svårt både för Trafikverket och sökande att avgöra hur man ska agera gentemot en viss kapacitetsbegränsning, t.ex. om

¹³ <https://rne.eu/wp-content/uploads/TCR-Guidelines.pdf>, s. 11– 13.

reglerna i punkt 16 och 17 är tillämpliga eller ej, vilka tidsfrister som gäller för samråd och offentliggörande, vilka åtgärder som ska vidtas när en planerad kapacitetsbegränsning förändras dels vad gäller om kapacitetsbegränsningar har ändrats mellan det första och det andra offentliggörande och dels ändringar som sker efter det andra offentliggörandet.

Det riskerar att skapa en osäkerhet i hela tillämpningen av bestämmelserna i beslutet och i förlängningen att utgöra ett hinder för de syften som beslutet ska bidra till att uppnå, nämligen transparent och effektiv kapacitetstilldelning som tar hänsyn till operativa intressen hos alla berörda.

Brist 3. Av Trafikverkets information framgår inte resultatet av samråd inför det andra offentliggörandet enligt punkt 8 i kommissionens beslut (EU) 2017/2075.

Brist

Offentliggörandet på Trafikverkets sida om trafikpåverkande åtgärder innehåller ingen information om resultatet av ett samråd. Därmed blir det svårt för sökande att värdera om deras synpunkter i samrådet har blivit beaktade.

Bevis

Trafikverket anger i sin järnvägsnätsbeskrivning att information om kapacitetsbegränsningar i enlighet med punkt 8 i kommissionens beslut publiceras på en särskild undersida för trafikpåverkande åtgärder för varje tågplan på Trafikverkets webbplats.¹⁴ Där publicerade Trafikverket i december 2019 en lista över de trafikpåverkande åtgärder i T21 som Trafikverket ansåg omfattades av kravet i beslut (EU) 2017/2075 och av RNEs riktlinjer för trafikpåverkande åtgärder.¹⁵ Trafikverket har däremot inte offentliggjort någon information om resultaten av ett samråd, t.ex. den rapport om utfallet av koordineringsprocessen som enligt Trafikverkets rutinbeskrivning ska presentera vid tidpunkten X-18.¹⁶ Det enda undantaget är materialet på Trafikverkets TPÅ-sajt för Tågplan 2021 om den fördjupande utredning som genomförts för spårbytet Gävle-Åänge i enlighet med punkt 16 i beslut (EU) 2017/2075.

Krav

Punkt 8 i beslut (EU) 2017/2075.

¹⁴ JNB 2021, avsnitt 3.5.1.

¹⁵ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/tagplan-att-skapa-tidtabeller-for-tag/tagplan-2021/trafikpaverkande-atgard-stor/>, besökt 11 november 2020.

¹⁶ TDOK 2019:0329, s. 35.

Konsekvens

Liksom är fallet för brist 1 förutsätter en väl fungerande järnvägsmarknad att infrastrukturförvaltare kan göra väl underbyggda avvägningar mellan å ena sidan behovet av underhåll, reinvesteringar och uppgraderingar och å andra sidan sökandes önskemål om trafikering. Det andra offentliggörandet X-12 är slutpunkten för planeringen av kapacitetsbegränsningen. Efter denna tidpunkt har infrastrukturförvaltare begränsad möjlighet att ta hänsyn till sökandes önskemål om anpassning av kapacitetsbegränsningarna. Därför är det mycket viktigt att den uppdaterade informationen vid X-12 redogör för resultatet av samråd, så att det är tydligt för sökande på vilket sätt deras synpunkter har beaktats av infrastrukturförvaltaren och hur förutsättningarna ser ut inför den fortsatta tågplaneprocessen.

Om förutsättningarna inför tågplaneprocessen inte är tydliggjorda riskerar det att föreligga stor osäkerhet för sökande vid ansökan om infrastrukturkapacitet, liksom vid hanteringen av kapacitetsbegränsningarna i framtagandet av tågplanen. Utan en transparent och tydlig information uppstår risken att sökande inte ansöker om de tåglägen som är mest optimalt för marknaden under rådande förutsättningar. Vidare uppstår även risken att infrastrukturförvaltaren inte tillhandahåller nyttjande av infrastrukturen på ett effektivt sätt.

Brist 4. Trafikverkets offentliggörande i en uppdaterad form minst 12 månader före ändringen av tågplanen 2021 enligt punkt 8 i kommissionens beslut innehåller inte samtliga kapacitetsbegränsningar som Trafikverket hade kännedom om.

Bevis

Av informationen i Trafikverkets offentliggörande X-12 framgår inte vilka kapacitetsbegränsningar som Trafikverket planerade med anledning av banarbetsobjektet 327017, förberedelser för spårbyte Laxå-Kil.

Enligt det första offentliggörandet vid X-24 planerade Trafikverket att genomföra ett spårbyte med mycket stor trafikpåverkan på den sydligaste delen av sträckan (Laxå och Björneborg), med arbete nattetid under våren och sommaren som huvudalternativ, tillsammans med förberedelser för en annan sträcka under hela året med mycket stor trafikpåverkan. I juni 2019 presenterade Trafikverket, utan referens till det första offentliggörandet, information som angav att själva spårbytet var uppskjutet. Däremot presenterade Trafikverket i allmänna ordalag omfattande kapacitetsbegränsningar på sträckan Laxå-Kil, pga förberedelser inför spårbyte under kommande tågplaner och omfattande samordning med projekten mötesstation Väse och mötesspår Välsviken. Ingen av dessa kapacitetsbegränsningarna ingick i offentliggörandet X-24.

I det andra offentlighörandet återspeglades inte denna information. Den enda informationen om spårbyte var ett mindre objekt, 314392 som presenterades som en kapacitetsbegränsning med stor trafikpåverkan och trafikavbrott mellan Kristinehamn och Kil för förberedelser för spårbyte M-S 08-17 v. 2113–2117.

De intervjuer Transportstyrelsen har genomfört har bekräftat att det vid X-12 var klart att Trafikverket planerade omfattande aktiviteter för att förbereda spårbyte. Banarbetsobjektet 327017 skapades i november 2019 och enligt uppgift till Transportstyrelsen fanns det vid den aktuella tiden uppgifter i systemet TRANS som borde ha ingått i offentlighörandet.

Krav

Punkt 8 och 14 i beslut (EU) 2017/2075.

Konsekvens

Om inte det andra offentlighörandet innehåller korrekt information om samtliga planerade kapacitetsbegränsningarna blir följden att det uppstår dels svårigheter för infrastrukturförvaltarnas möjligheter att planera trafiken på ett sätt som tillgodoser de sökandes önskemål, dels risker för behov av ändringar i sena skeden.

I det aktuella fallet ledde frånvaron av information om kapacitetsbegränsningen på grund av spårbytesförberedelserna till en mycket komplicerad hantering under själva tågplanearbetet. Transportstyrelsens bild från observation under samråds- och samordningsmöten samt intervjuer är att förutsättningarna ändrades under sommaren med konsekvenser i form av resursåtgång i planeringen för både sökande och Trafikverket och fördröjande effekter på Trafikverkets projekt.

Den här typen av brister i planeringen medför risk att tilldelningen av kapacitet leder till ett ineffektivt nyttjande av infrastrukturen, att sökande kan bli diskriminerade, liksom att sökande inte ges transparent information och därmed kan fatta optimala beslut i erbjudandet av sina tjänster på marknaden.

Brist 5. Trafikverket har avvikit från de tidsfrister som anges i punkt 8 i kommissionens beslut (EU) 2017/2075 genom att ändra kapacitetsbegränsningar efter det andra offentlighörandet, utan att omgående samråda enligt punkt 14 samt motivera varför reglerna i punkt 14 är tillämpliga i det aktuella fallet

Brist

Trafikverket har under tågplaneprocessens olika processsteg ändrat i planerade banarbetsobjekt på ett sätt som innebär ändringar av

offentliggjorda kapacitetsbegränsningar, utan att omgående samråda planerade ändringar av offentliggjorda kapacitetsbegränsningar.

Infrastrukturförvaltare har rätt att frånga tidsfristerna i kommissionens beslut punkt 8-12 endast i de fall som räknas upp i punkt 14 i beslut (EU) 2017/2075. Enligt Transportstyrelsens bedömning innebär detta att infrastrukturförvaltare får inleda samråd om nytillkomna eller ändrade kapacitetsbegränsningar endast om någon av situationerna i punkt 14 föreligger, det vill säga

- om kapacitetsbegränsningen är nödvändig för att återställa säker tågtrafik,
- om tidpunkten för begränsningarna är utanför infrastrukturförvaltarens kontroll,
- om tillämpningen av dessa frister skulle vara kostnadsineffektiv eller onödigt skadlig när det gäller tillgångens livslängd eller skick
- om alla berörda sökande går med på detta.

För att kunna göra avsteg från kraven i beslut (EU) 2017/2075 gällande publicerade och fastslagna kapacitetsrestriktioner och tillämpa punkt 14 är det Transportstyrelsens bedömning att infrastrukturförvaltaren behöver synliggöra för marknadens parter vad som är ändrat efter publicering och på vilka grunder ändringen är motiverad. Det måste således framgå för sökande att en ändring är gjord av en offentliggjord kapacitetsbegränsning och ändringen måste dokumenteras på ett sådant sätt att det är möjligt att följa kapacitetsbegränsningen och dess ändringar över tid.

Bevis

Trafikverket har i JNB 2020 angett att tågplanprocessen innehåller ett moment för tidig dialog i januari-februari.¹⁷ Av dokumentation från tidig dialog för Tågplan 2021 framgår att Trafikverket nu planerade att genomföra kapacitetsbegränsningar mellan Laxå och Kristinehamn antingen genom 70 skift med 12 timmarsavstämningar eller genom 100 skift med 8-timmarsavstämningar, kapacitetsbegränsningar. Dessa kapacitetsbegränsningar ingick inte i det andra offentliggörandet.

Trafikverket har inte angett vilken situation som är aktuell och gör att något av de undantag som anges i punkt 14 är tillämpliga.

Krav

Punkt 8 i beslut (EU) 2017/2075.

¹⁷ JNB 2020, version 2012XX, s. 35.

Konsekvens

Om infrastrukturförvaltaren frångår tidsfristerna genom att ändra i offentliggjorda kapacitetsbegränsningar utan att det är tydligt att en ändring genomförs och på vilka bevekelsegrunder, riskerar sökande att inte kunna tillvarata sina rättigheter att genom samråd påverka de föreslagna ändringarna eller att bestrida att Trafikverket har grund för att frånga tidsfristerna.

I Tågplan 2021 har visserligen ändringarna ägt rum inom ramen för ett omfattande samråd inom tågplaneprocessen, men utan att offentliggörandet X-12 och kraven i punkt 14 har legat till grund för samrådet. Därmed riskerar sökandes rättigheter att bli åsidosatta.

Brist 6. Trafikverket har inte samrått och meddelat uppdaterade kapacitetsbegränsningar enligt punkt 12 i kommissionens beslut.

Brist

Trafikverket har inte i sin publicering av planerade banarbeten eller i den därpå följande processen kommunicerat till sökande vilka kapacitetsbegränsningar som omfattas av kraven i punkt 12 i kommissionens beslut och därmed ska vara föremål för samråd med de berörda sökandena och meddelas i uppdaterad form minst fyra månader före ändringen av tågplanen.

Bevis

I JNB 2021 har Trafikverket kommunicerat hur samrådet enligt punkt 12 ska gå till. Den tidsplan för samråd och samordning som presenteras i JNB 2021 överensstämmer inte med tidsfristerna i beslutet och är inte specifika för de kapacitetsbegränsningar som omfattas av kravet i punkt 12.

Trafikverket publicerar sina planerade banarbeten i samband med sista ansökningsdatum för tåglägen i april.¹⁸ Det innebär att Trafikverket tidigt meddelar sin planering för att ta olika delar av järnvägsnätet i anspråk för banarbeten. Av den publiceringen framgår dock inte vilka av de kapacitetsbegränsningar som följer av banarbetena som har varit föremål för samråd enligt punkt 12 i beslut (EU) 2017/2075.

Trafikverket har inte på sin hemsida eller i kommunikationen till de sökande i de fall som Transportstyrelsen särskilt har studerat meddelat de efter samrådet uppdaterade kapacitetsbegränsningarna senast fyra månader före ändringen av tågplanen.

¹⁸ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/tagplan-att-skapa-tidtabeller-for-tag/tagplan-2021/trafikverkets-banarbetsbehov--tagplan-2021/>

Krav

Punkt 12 i beslut (EU) 2017/2075, första meningen.

Konsekvens

Det blir otydligt för sökande vilka villkor som gäller när Trafikverket inte anger vilka kapacitetsbegränsningar som omfattas av de aktuella kraven, hur de ska samrådas inom tågplaneprocessen och inte heller offentliggör de uppdaterade kapacitetsbegränsningarna i enlighet med tidsfristen. De sökande får då svårt att på ett rationellt sätt använda sina planeringsresurser och få sina behov tillgodosedda. Det riskerar att leda till en sämre och mindre rättvis tilldelning.

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, väg- och järnvägsdirektör XX, enhetschef XX, sektionschef XX, juristen 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 (2004:519) förenas med vite.

Skicka gärna er redogörelse i ärendet via e-post till jarnvag@transportstyrelsen.se. Ange då diarienummer TSJ 2020-373 i ärenderubriken.

Bilaga 1: Aktuella bestämmelser

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

Punkt i beslutet:

8. När det gäller tillfälliga begränsningar av järnvägslinjers kapacitet, till exempel på grund av infrastrukturarbeten, inbegripet därmed sammanhängande hastighetsbegränsningar, axellast, tåglängder, dragkraft eller fria rummet ('begränsningar av kapaciteten'), med en varaktighet på mer än sju på varandra följande dagar och för vilka mer än 30 % av den uppskattade trafikvolymen på en järnvägslinje per dag inställs, leds om eller ersätts med andra transportslag, ska de berörda infrastrukturförvaltarna offentliggöra alla kapacitetsbegränsningar och de preliminära resultaten av ett samråd med sökandena för första gången minst 24 månader, i den mån de är kända, och, i en uppdaterad form, för andra gången minst 12 månader före ändringen av den berörda tågplanen. (Punkt 8 i beslut (EU) 2017/2075).

12. När det gäller kapacitetsbegränsningar som varar i högst sju på varandra följande dagar, som inte behöver offentliggöras i enlighet med punkt 8 och på grund av vilka mer än 10 % av den uppskattade trafikvolymen på en järnvägslinje per dag ställs in, leds om eller ersätts med andra transportslag, som uppstår under den följande tågplaneperioden och som infrastrukturförvaltaren får kännedom om senast 6 månader och 15 dagar innan ändringen av tågplanen, ska infrastrukturförvaltaren samråda med de berörda sökandena om de planerade kapacitetsbegränsningarna, och meddela de uppdaterade kapacitetsbegränsningarna minst fyra månader före ändringen av tågplanen. Infrastrukturförvaltaren ska tillhandahålla detaljerade uppgifter om de erbjudna tåglägena för persontåg senast fyra månader, och för godståg senast en månad, före början av kapacitetsbegränsningen, om inte infrastrukturförvaltaren och de berörda sökande kommer överens om en kortare tid.

13. När det gäller kapacitetsbegränsningar som varar i högst sju på varandra följande dagar, som inte behöver offentliggöras i enlighet med punkt 8 och på grund av vilka mer än 10 % av den uppskattade trafikvolymen på en järnvägslinje per dag ställs in, leds om eller

ersätts med andra transportslag, som uppstår under den följande tågplaneperioden och som infrastrukturförvaltaren får kännedom om senast 6 månader och 15 dagar innan ändringen av tågplanen, ska infrastrukturförvaltaren samråda med de berörda sökandena om de planerade kapacitetsbegränsningarna, och meddela de uppdaterade kapacitetsbegränsningarna minst fyra månader före ändringen av tågplanen. Infrastrukturförvaltaren ska tillhandahålla detaljerade uppgifter om de erbjudna tåglägena för persontåg senast fyra månader, och för godståg senast en månad, före början av kapacitetsbegränsningen, om inte infrastrukturförvaltaren och de berörda sökande kommer överens om en kortare tid.

14. Infrastrukturförvaltaren får besluta att inte tillämpa de frister som anges i punkterna 8–12 om kapacitetsbegränsningen är nödvändig för att återställa säker tågtrafik, om tidpunkten för begränsningarna är utanför infrastrukturförvaltarens kontroll eller om tillämpningen av dessa frister skulle vara kostnadsineffektiv eller onödigt skadlig när det gäller tillgångens livslängd eller skick, eller om alla berörda sökande går med på detta. I sådana fall och vid alla andra kapacitetsbegränsningar som inte är föremål för samråd i enlighet med andra bestämmelser i denna bilaga, ska infrastrukturförvaltaren omgående samråda med de sökande och de största berörda tjänsteleverantörerna.
15. Den information som ska lämnas av infrastrukturförvaltare när de agerar i enlighet med punkterna 8, 12 eller 14 ska omfatta
 - a) den planerade dagen,
 - b) tid på dygnet och, så snart som det kan fastställas, klockslag för kapacitetsbegränsningens början och slut,
 - c) vilket banavsnitt som påverkas av begränsningen och,
 - a) i tillämpliga fall, kapaciteten hos alternativa linjer.

Infrastrukturförvaltaren ska offentliggöra denna information, eller en länk där den kan hittas, i beskrivningen av järnvägsnätet enligt punkt 3 i bilaga IV. Infrastrukturförvaltaren ska hålla denna information uppdaterad.

Järnvägsförordningen (2004:526)

5 kap. 1 §

1 § För att infrastrukturförvaltare ska uppfylla kravet om konkurrensneutralitet och icke-diskriminering i förhållande till järnvägsföretag och andra sökande av kapacitet enligt 6 kap. 1 § och 7 kap.

1 § järnvägslagen (2004:519) ska infrastrukturförvaltaren säkerställa att alla relevanta delar av verksamheten uppfyller dessa krav. Detta innebär för Trafikverkets verksamhet bland annat att

Trafikverket på ett öppet och icke-diskriminerande sätt samråder med berörda järnvägsföretag och andra sökande om sin planering för underhålls- och moderniseringsarbeten och så långt möjligt beaktar deras synpunkter. Förordning (2019:262).