

Trafikverket
781 89 Borlänge

Föreläggande om åtgärder för att avhjälpa brister i Trafikverkets tågplaneprocess

**avseende kapacitetsbegränsningar, överbelastning,
kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan**

Transportstyrelsens beslut

Åtgärder avseende kapacitetsbegränsningar

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 från och med det första offentliggörandet inför tågplan 2025 och det andra offentliggörandet inför tågplan 2024 genomföra samordningen med berörda infrastrukturförvaltare enligt punkt 9–11 i kommissionens beslut så att:
 - a) dokumentationen från samordningen är så tydlig och konsekvent att det är möjligt för berörda aktörer att utläsa vilka kapacitetsbegränsningar som har ingått i samordningen samt vilken hantering av kapacitetsbegränsningarna som blev utfallet,
 - b) dokumentationen anger kategoriseringen av kapacitetsbegränsningar så att det framgår vilka tidsgränser som gäller för samråd och offentliggörande för varje kapacitetsbegränsning som ingår i samordningen,

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.

- c) det finns tillräckligt med tid för att efter avslutad samordning genomföra samråd och offentliggörande enligt tidsfristerna i punkt 8 i kommissionens beslut,
 - d) berörda sökande, infrastrukturförvaltare och de största berörda tjänsteleverantörerna involveras (brist 1).
2. Trafikverket ska från och med det första offentliggörandet inför tågplan 2025 och det andra offentliggörandet inför tågplan 2024 se till att alla kända kapacitetsbegränsningar ingår i offentliggörandena enligt punkt 8 i kommissionens beslut (brist 2).
 3. Trafikverket ska senast inför den första samrådsrundan inför tågplan 2025 tillhandahålla sökande information om samtliga kapacitetsbegränsningar som berörs av punkt 16 i kommissionens beslut, så att sökande under den första samrådsrundan kan begära en jämförelse av de förhållanden som gäller vid minst två alternativa kapacitetsbegränsningar för samtliga kapacitetsbegränsningar som omfattas av kravet i punkt 16 (brist 3).

Åtgärder avseende överbelastning, kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan

Trafikverket ska vidta följande åtgärder för att de brister i förhållande till järnvägslagen (2004:519) och Transportstyrelsens föreskrifter som anges nedan inte ska upprepas i kommande tågplanprocesser.

4. Trafikverket ska senast i järnvägsnätsbeskrivningen 2024 förtydliga vilka principer som kommer att tillämpas i samband med beslut om överbelastad infrastruktur enligt 6 kap. 13 § första och andra stycket järnvägslagen. Principerna ska utgöras av prioriteringskriterier eller avgifter i enlighet med 6 kap. 14–15 §§ järnvägslagen (brist 4).
5. Trafikverket ska åtgärda de identifierade bristerna avseende kapacitetsanalyser så att de uppfyller kraven i 4 kap. 15 § TSFS 2017:99, senast i arbetet med tågplan 2023 (brist 5).
6. Trafikverket ska åtgärda de identifierade bristerna avseende kapacitetsförstärkningsplaner så att de uppfyller kraven i 4 kap. 18 § TSFS 2017:99, senast i arbetet med tågplan 2023 (brist 6).
7. Trafikverket ska ta fram kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan för all överbelastad infrastruktur och publicera dessa underlag inom föreskriven tid, senast i arbetet med tågplan 2023 (brist 7 och 8).

Redogörelse för ärendet

Transportstyrelsen har under 2021 bedrivit tillsyn av Trafikverkets arbete med tågplan 2022 (T22). 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, föreskrifter som tagits fram med stöd i järnvägslagen, samt 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 samordning mellan infrastrukturförvaltare, jämförelsealternativ och kriterier för omledning i punkt 9–11 och 16–17 i kommissionens beslut (EU) 2017/2075 om ändring av bilaga VII till direktiv 2012/34/EU.
- tillämpningen av reglerna om kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan i 6 kap. 6 § järnvägslagen (2004:519) och i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur (TSFS 2017:99).

I 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 20–21 januari 2021, samrådsmöten 8–10 juni och samordningsmöten 17–19 augusti, samt ett antal ytterligare tillfällen när Trafikverket och sökande har interagerat. Därutöver har Transportstyrelsen hållit egna möten med Trafikverket den 27 september och 15 november. Vid mötet den 15 november gavs Trafikverket möjlighet att diskutera Transportstyrelsens iakttagelser. Trafikverkets ställningstaganden och Transportstyrelsens bedömning av dessa framgår nedan under skäl för beslut.

Tillsynen omfattar hela Trafikverkets järnvägsnät. Transportstyrelsen har därutöver gjort en fördjupning i sträckan Alvesta – Lernacken på Södra stambanan och Öresundsbanan och begärt ut dokumentation samt genomfört intervjuer med anställda på Trafikverket i rollerna tågplanekonstruktör, banarbetsplanerare, chef kapacitetsoptimering, TPÅ-stråckkoordinator samt ansvarig för samordning med den danska infrastrukturförvaltaren BaneDanmark.

Kapacitetsbegränsningar

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 samordnas med angränsande infrastrukturförvaltare, samrådas och offentliggöras.

Vid X-24, det första offentliggörandet 24 månader innan ändringen av den berörda tågplanen, ska infrastrukturförvaltare offentliggöra alla kapacitetsbegränsningar och de preliminära resultaten av ett samråd med sökandena, för kapacitetsbegränsningar 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 (punkt 8). För kapacitetsbegränsningar som varar under minst 30 på varandra följande dagar och som berör mer än 50 % av den uppskattade trafikvolymen på en järnvägslinje finns även krav på jämförelsealternativ, kriterier för omledning och preliminär fördelning av den återstående kapaciteten (punkt 16 och 17).

Vid X-18 ska infrastrukturförvaltare ha avslutat samordningen med andra berörda infrastrukturförvaltare för kapacitetsbegränsningar vars effekter inte är begränsade till ett enda järnvägsnät för kapacitetsbegränsningar som varar under mer än 30 på varandra följande dagar och som berör mer än 50 % av den uppskattade trafikvolymen. Vid X-13,5 gäller motsvarande för kapacitetsbegränsningar med en varaktighet på mer än sju på varandra följande dagar och mer än 30 % trafikpåverkan, samt för kapacitetsbegränsningar med en varaktighet på högst sju på varandra följande dagar och mer än 50 % trafikpåverkan (punkt 11).

Vid X-12, det andra offentliggörandet 12 månader innan ändringen av den berörda tågplanen, ska infrastrukturförvaltare offentliggöra kapacitetsbegränsningarna i en uppdaterad form (punkt 8).

Vid X-4 ska infrastrukturförvaltaren efter samråd meddela kapacitetsbegränsningar som varar i högst sju på varandra följande dagar och som påverkar mer än 10 % av den uppskattade trafikvolymen på en järnvägslinje (punkt 12).

Den tidsplan som framgår av skäl 11 till direktivet anger att tågplan 2021 var den första tågplan då infrastrukturförvaltare ska ha uppfyllt kraven i dess helhet.

Kommissionens syfte med reglerna speglas i skäl 1 till beslut (EU) 2017/2075, 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.

Kraven på samråd och transparens i kommissionens delegerade beslut bör också läsas mot bakgrund av bestämmelserna om infrastrukturförvaltarens oberoende i fjärde järnvägspaketet (direktiv (EU) 2016/2370) som införts i järnvägsförordningen (2004:526). I 5 kap. 1 § järnvägsförordningen anges bl.a. följande. För att infrastrukturförvaltare ska uppfylla kravet om konkurrensneutralitet och icke-diskriminering i förhållande till järnvägsföretag och andra sökande av kapacitet ska infrastrukturförvaltaren säkerställa att alla relevanta delar av verksamheten uppfyller dessa krav. Detta innebär för Trafikverkets verksamhet bl.a. att trafikledning och planering av underhåll utövas på ett öppet och icke-diskriminerande sätt och att de personer som ansvarar för att fatta beslut om dessa uppgifter inte påverkas av någon intressekonflikt, samt att Trafikverket på ett öppet och icke-diskriminerande sätt ska samråda med berörda järnvägsföretag och andra sökande om sin planering för underhålls- och moderniseringsarbeten och så långt möjligt beaktar deras synpunkter.²

Kommissionens delegerade beslut innehåller bestämmelser som är detaljerade men samtidigt kräver viss tolkning för hur de ska tillämpas, inte minst när det gäller hur de olika delarna i beslutet hänger ihop. Ett viktigt syfte med det delegerade beslutet är att få de berörda infrastrukturförvaltarna att samordna sig för att minimera effekterna av kapacitetsbegränsningar på trafiken och synkronisera arbeten på en viss linje eller undvika att begränsa kapaciteten på alternativa linjer.³ Därför är det viktigt att tillämpningen i möjligaste mån blir enhetlig i Europa. Infrastrukturförvaltarnas samarbetsorganisation RailNet Europe (RNE) där Trafikverket är medlem har tagit fram riktlinjer för infrastrukturförvaltarnas tillämpning av beslutet, där nuvarande version 3.00 beslutades i december 2019.⁴ Regleringsorganens samarbetsorganisation IRG-Rail, där Transportstyrelsen

² 5 kap. 1 § 5, 7 järnvägsförordningen.

³ Skäl 9 till beslut (EU) 2017/2075.

⁴ RailNetEurope, Guidelines for Coordination / Publication of Planned Temporary Capacity Restrictions for the European Railway Network Version 3.00, 4 December 2019. RNE förväntas besluta om en uppdaterad TCR Handbook den 7 december 2021.

är medlem, har i november 2021 publicerat en översikt över regleringsorganens hittillsvarande erfarenheter.⁵ Det tyska regleringsorganet Bundesnetzagentur publicerade i mars 2021 ett beslut efter mycket grundlig och omfattande granskning av hur de tyska infrastrukturförvaltarna DB Netz och DB RegioNetz har infört reglerna om kapacitetsbegränsningar i kommissionens beslut i sina järnvägsnätsbeskrivningar. I beslutet redovisar det tyska regleringsorganet utförligt de tolkningar och överväganden som regleringsorganet gjort under utredningsarbetet.⁶

Transportstyrelsen granskade i tillsynen av tågplan 2021 hur Trafikverket efterlevde kraven i punkt 8 och 12–15 i kommissionens beslut (TSJ 2020-373).⁷ Föreläggandet innehöll ett antal åtgärder som Trafikverket skulle genomföra inför kommande års samråd och offentliggöranden, järnvägsnätsbeskrivningar och tågplanprocesser, i flera fall med början i tågplan 2022. För tågplan 2022 har Transportstyrelsen fortsatt granska efterlevnaden av krav i de återstående punkterna i beslut (EU) 2017/2075.

Vid mötet den 15 november gavs Trafikverket möjlighet att diskutera Transportstyrelsens iakttagelser. Trafikverket bekräftade då de observationer som Transportstyrelsen gjort när det gäller samordning med berörda infrastrukturförvaltare och jämförelsealternativ vid mycket stora kapacitetsbegränsningar. När det gäller kriterier för omledning och fördelning av återstående kapacitet i enlighet med punkt 17 i kommissionens beslut, någonting som inledningsvis varit föremål för Transportstyrelsens tillsyn, lämnade Trafikverket information som gör att Transportstyrelsen inte tar upp frågan ytterligare inom ramen för nu aktuellt föreläggande. Istället fortsätter Transportstyrelsen utredningsarbetet i detta avseende.

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

⁵ IRG-Rail (2021) 12, Overview of the implementation of current rules relating to Temporary Capacity Restrictions (TCRs) under Delegated Decision (EU) 2017/2075, November 2021.

⁶ Bundesnetzagentur, Beschluss BK10-19-0081_Z, Beschluss in dem Verwaltungsverfahren gegen die DB Netz AG und die DB RegioNetz zur Überprüfung der Umsetzung des Delegierten Beschlusses (EU) 2017/2075, 23 mars 2021.

⁷ [Beslut TSJ 2020-373 \(transportstyrelsen.se\)](https://www.transportstyrelsen.se/TSJ/2020-373)

Brist 1: Trafikverket har inte genomfört samordningen med berörda infrastrukturförvaltare på ett sådant sätt att resultatet kan omhändertas av berörda aktörer och ligga till grund för efterföljande samråd, offentliggörande och tågplaneprocess.

Trafikverket genomför sedan november 2019 fyra möten per år med BaneDanmark för att diskutera kapacitetsbegränsningar på 2–3 respektive 4–6 års sikt. I regel deltar även Öresundsbrokonsortiet i dessa möten. Därutöver förekommer löpande kommunikation per mejl. Sökande eller berörda tjänsteleverantörer har inte medverkat i dessa möten.

Trafikverket har därmed inrättat en struktur för kontinuerlig kontakt med BaneDanmark och Öresundsbrokonsortiet. Trafikverket upplever att dessa möten möjliggör att identifiera och samplanera de banarbeten som har störst påverkan på den gränsöverskridande trafiken.

Enligt Transportstyrelsens bedömning behöver samordningen få en tydligare struktur, så att den inte bara är ändamålsenlig för infrastrukturförvaltarna, utan också är så transparent att den är möjlig att följa upp både för infrastrukturförvaltarna själva och för berörda sökande och tjänsteleverantörer.

Av skäl 9 till beslut (EU) 2017/2075 framgår att när det gäller tåg som passerar fler än ett järnvägsnät bör de berörda infrastrukturförvaltarna samordna sig för att minimera effekterna av kapacitetsbegränsningar på trafiken och synkronisera arbeten på en viss linje eller undvika att begränsa kapaciteten på alternativa linjer.

Transportstyrelsen bedömer att om effekterna av kapacitetsbegränsningarna ska kunna minimeras och arbeten synkroniseras behöver utfallet av samordningen vara dokumenterat så att berörda infrastrukturförvaltare kan ta hänsyn till samordningen i det första och andra offentliggörandet av kapacitetsbegränsningarna enligt punkt 8 i kommissionens beslut.

Av skäl 6 till beslut (EU) 2017/2075 framgår att infrastrukturförvaltarna inte bara bör 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. Av punkt 9 i kommissionens beslut framgår också att de berörda infrastrukturförvaltarna ska inrätta en mekanism för att gemensamt diskutera kapacitetsbegränsningar med berörda sökande, infrastrukturförvaltare och de största berörda tjänsteleverantörerna när kapacitetsbegränsningarna offentliggörs för första gången, såvida inte infrastrukturförvaltarna och sökandena är överens om att en sådan mekanism inte behövs. De gemensamma diskussionerna ska bidra till att utarbeta tidtabeller, inbegripet tillhandahållande av alternativa linjer. Av punkt 11 i kommissionens beslut framgår att samordningen mellan

berörda infrastrukturförvaltare ska äga rum innan de offentliggör kapacitetsbegränsningar i enlighet med punkt 8. Av punkt 10 i kommissionens beslut framgår att samrådet med de sökande och de största berörda tjänsteleverantörerna inför det andra offentliggörandet ska äga rum mellan slutet av den andra samordningsrundan och det andra offentliggörandet av kapacitetsbegränsningen.

Transportstyrelsen bedömer därför att reglerna i beslut (EU) 2017/2075 sammantaget kräver att infrastrukturförvaltare genomför samordningen enligt punkt 9–11 på ett sätt som – utöver att infrastrukturförvaltarna själva kan ta hänsyn till utfallet av samordningen – medger att de sökande och de största berörda tjänsteleverantörerna dels involveras i samordningen, dels ges möjlighet till insyn i den hantering av kapacitetsbegränsningar som blir utfallet av samordningen.

Utan information om utfallet av samordningen kan inte infrastrukturförvaltare, sökande och berörda tjänsteleverantörer på ett konsekvent och rättssäkert sätt genomföra samråd inför det första offentliggörandet och ytterligare samordning och samråd inför det andra offentliggörandet.

Av punkt 11 i kommissionens beslut framgår att samordningen före det andra offentliggörandet ska vara avslutad vid de tidsfrister som anges i punkt 11 a–c. Av detta och av det nära sambandet mellan samordning och offentliggörande följer att infrastrukturförvaltare har begränsade möjligheter att ändra planeringen av kapacitetsbegränsningar som har effekter på mer än ett järnvägsnät efter avslutad samordning, eftersom det andra offentliggörandet ska utgöra grunden för den följande kapacitetstilldelningen och bara kan ändras genom det förfarande som beskrivs i punkt 14. Tidsfristerna i punkt 8 är begränsade till ”i den mån de är kända”. Transportstyrelsen anser dock att denna begränsning endast gäller förhållanden som infrastrukturförvaltaren inte själv har rådighet över.⁸

Det finns inga hinder för att infrastrukturförvaltare under samordningen sinsemellan diskuterar samtliga kommande kapacitetsbegränsningar av betydelse oavsett hur de träffas av reglerna i beslut (EU) 2017/2075 – detta bör snarare betraktas som önskvärt. Det är dock viktigt att det är tydligt för alla parter vilka kapacitetsbegränsningar som träffas av de formella kraven på samordning, samråd och offentliggörande vid olika tidpunkter.⁹ Transportstyrelsen bedömer också att samordningen i praktiken medför krav på en viss grad av samsyn mellan berörda infrastrukturförvaltare om innebörden av bestämmelserna i beslut (EU) 2017/2075.

⁸ Detta motsvarar beslut TSJ 2020-373, brist 5.

⁹ Detta motsvarar beslut TSJ 2020-373, brist 2.

För att komma till rätta med denna brist förelägger Transportstyrelsen Trafikverket att genomföra de åtgärder som framgår ovan av beslutspunkt 1 a)–d).

Bevis

Trafikverkets rutinbeskrivning TDOK 2019:329 beskriver hur aktiviteten ”Koordinering med angränsande infrastrukturförvaltare och tjänsteleverantörer” enligt punkt 11 i kommissionens beslut ska gå till. Enligt rutinen ska rollen ”trafikplanerare banarbete” bedöma vilka trafikpåverkande åtgärder som kan komma att beröra angränsande infrastrukturförvaltares och/eller tjänsteleverantörers egna åtgärder eller trafikering, kontakta de berörda i syfte att föra dialog och koordinera sig. Trafikverket ska sedan vid minst två tillfällen per år föra dialog och koordinera sig med berörda infrastrukturförvaltare och dokumentera resultatet av koordineringen.¹⁰ Av rutinbeskrivningen framgår dock inte

- vilka resultat dokumentationen ska innehålla i förhållande till kraven i punkt 11 i kommissionens beslut, eller
- hur resultatet ska omhändertas i samråd och offentliggörande.

Dokumentationen från Trafikverkets samordningsmöten med BaneDanmark den 28 november 2019 pekar ut fem kapacitetsbegränsningar i Danmark och fyra i Sverige under T22 som är av särskild vikt för samordningen, men innehåller ingen information om vilka kapacitetsbegränsningar som respektive infrastrukturförvaltare vid tidpunkten bedömde omfattas av kraven på samordning inför det första offentliggörandet.

Av dokumentationen från mötet mellan Trafikverket och BaneDanmark den 28 november 2019 framgår att utfallet av samordningen inför T22 skulle diskuteras med sökande vid strategisk dialog den 17 december 2019, dvs. efter tidsfristen för det första offentliggörandet. Därmed kunde inte utfallet av samordningen omhändertas i samråd i tid för det första offentliggörandet.

Dokumentationen gällande samordningen mellan det första offentliggörandet och slutet på samordningen (20 maj 2020 respektive 16 oktober 2020) innehåller ingen information som tydliggör vilka kapacitetsbegränsningar som träffas av vilka tidsfrister i punkt 11 a–c i kommissionens beslut.

Av dokumentationen från mötena samt från de intervjuer som Trafikverket har genomfört framgår att vissa av de planerade samordningsmötena under 2021 inte har genomförts.

¹⁰ TDOK 2019:329, v. 2.0, 2020-02-28, s. 40–41.

Samordningen enligt tidsfristerna i punkt 11 i kommissionens beslut skulle ha avslutats senast X-13,5, det vill säga i oktober 2020. Ändå framgår av dokumentationen från mötet mellan Trafikverket och BaneDanmark den 14 mars 2021 att BaneDanmark fortfarande undersökte vilka trafikavbrott på godskorridoren som skulle påverka trafiken i Sverige under 2022. Den 11 juni 2021 meddelade BaneDanmark Trafikverket att "Our management has decided that we will incorporate two single-track projects between Høje Taastrup and Copenhagen H, as well as a total track closure between Slagelse and Korsør in our allocation to TT2022."

Trafikverket har som svar på Transportstyrelsens förfrågan om mekanismen presenterat ett dokument med titeln "TRV-BDK överenskomna rutiner banarbetskoordinering" som pekar ut ett antal återkommande mötesdatum efter X-18 som saknar information utöver mötesdatumen. Trafikverket har vid tillsynsmöte 27 september 2021 muntligt bekräftat att mekanismen består av dessa datum och därutöver angett att det finns en annan mötesstruktur för tiden före X-18.

Ingenstans i dokumentationen framgår att sökande och de största berörda tjänsteleverantörerna har varit involverade i samordningen.

Krav

Punkt 8, 9, 10 och 11 i beslut (EU) 2017/2075.

Konsekvens

Om inte samordningen mellan infrastrukturförvaltare genomförs och dokumenteras på ett sådant sätt att det kan tas omhand i efterföljande samråd inskränks sökandes möjlighet att framföra sina synpunkter vid samråd. Detta riskerar att utforma kapacitetsbegränsningarna på ett sätt som inte ger en bra balans mellan infrastrukturförvaltares och sökandes önskemål.

Om inte relevant information om samordningen omhändertas i offentliggörandena av kapacitetsbegränsningarna kan inte sökande i sin planering av trafiken fatta rationella beslut för att optimera sin verksamhet och tillgodose resenärernas och transportköparnas behov.

Även för infrastrukturförvaltarna sinsemellan kan otillräckligt formaliserad samordning leda till osäkerheter om vilka kapacitetsbegränsningar som är samordnade. Ett konkret exempel i tågplan 2022 är att BaneDanmark i juni 2021, dvs. mer än 8 månader efter avslutad samordning försökte lägga till nya enkelspårdrifter som träffades av kraven i punkt 8 och 11 i kommissionens beslut (se under rubriken "bevis" ovan).

Brist 2. Trafikverkets andra offentliggörande och samrådet inför det andra offentliggörandet inbegrep inte samtliga kända kapacitetsbegränsningar.

I Transportstyrelsens beslut TSJ 2020-373 förelades Trafikverket att genomföra det andra offentliggörandet av kapacitetsbegränsningar 12 månader innan tågplan 2022 enligt punkt 8 i beslut (EU) 2017/2075, eller om detta inte är möjligt senast den 12 februari 2021, så att samtliga av Trafikverket kända kapacitetsbegränsningar ingår.

I Trafikverkets andra offentliggörande av kapacitetsbegränsningar i tågplan 2022 har Transportstyrelsen identifierat en kapacitetsbegränsning som Trafikverket hade kännedom om, men som inte fanns med i samrådsunderlaget eller det andra offentliggörandet.

Bevis

Av Trafikverkets dokumentation för tågplan 2022 framgår att trafikavbrottet mellan Lund och Malmö godsbangård för inkopplingen av fyrspåret (banarbetsobjekt 341319)

- ingick i det första offentliggörandet som stor kapacitetsbegränsning med trolig totalavstängning mellan Flackarp och Arlov 6–10 dygn mellan v. 38–39
- presenterades för sökande som ”stort” banarbete vid tidig dialog 21 januari 2021.

Detta innebär att Trafikverket hade kännedom om kapacitetsbegränsningen vid tillfället för det andra offentliggörandet.

- Samma kapacitetsbegränsning är offentliggjord i Trafikverkets fastställda banarbetsplan från juli 2021 som en 10-dagarsavstängning M 2238–O 2239. Detta innebär en varaktighet på mer än 7 dagar och att mer än 30 % av den uppskattade trafikvolymen per dag inställs, leds om eller ersätts med andra transportslag. Kapacitetsbegränsningen omfattas därmed av kraven i punkt 8 och 11 b i kommissionens beslut.
- Kapacitetsbegränsningen saknades i samrådsunderlaget och offentliggörandet för mycket stora och stora banarbeten som publicerades 12 februari 2021.

Krav

Punkt 8 i beslut (EU) 2017/2075.

Konsekvens

Om kapacitetsbegränsningar inte ingår i det formella samrådet och offentliggörandet blir det svårt för sökande att få sina önskemål tillgodosedda.

Eftersom motsvarande brist uppmärksammades av Transportstyrelsen vid tillsyn av Trafikverkets arbete med T21 (TSJ 2020-373, brist 4) finns anledning att åter ta upp bristen i den aktuella tillsynen.

Brist 3. Trafikverket har inte möjliggjort för sökande att begära en jämförelse av de förhållanden som gäller vid minst två alternativa kapacitetsbegränsningar för samtliga begränsningar av kapaciteten som varar under minst 30 på varandra följande dagar och som berör mer än 50 % av trafiken.

Under den första samrådsrundan har sökande möjlighet att begära en utredning enligt punkt 16 i beslut (EU) 2017/2075. I informationen till sökande som publicerades av Trafikverket 31 januari 2019 presenterades elva mycket stora kapacitetsbegränsningar, för vilka sökande kunde begära en utredning enligt punkt 16 i kommissionens beslut.¹¹ I Trafikverkets första offentliggörande av stora och mycket stora kapacitetsbegränsningar för T22 presenterades fler åtgärder med mycket stor påverkan än vad som hade publicerats i materialet till möjliga punkt 16-utredningar.

Bevis

Nedanstående kapacitetsbegränsningar publicerades inte i materialet för möjliga punkt 16-utredningar men ingick i Trafikverkets första offentliggörande.¹²

Fjällsjöälven, brobyte
Pite- & Skelleftebanan, spårbyte
Projekt Mälarbanan
Tunnelpaket Solna
Älmhult – Hässleholm, Kontaktledningsupprustning och AT
Västlänken Almedal
Skövde – Falköping, översyn blocksignaler

Krav

Punkt 16 i beslut (EU) 2017/2075.

¹¹ Jämförelse av avstängningsalternativ (Punkt 16 i bilaga VII till SERA-direktivet), TRV 2019/7953.

¹² <https://www.trafikverket.se/contentassets/e17a41c0d7a442c9843114a9aa3d0e34/tpa-med-mycket-stor-paverkan-2022.xlsx> hämtad 2021-11-10.

Konsekvens

En punkt 16-utredning ger sökande möjligheten att tillsammans med infrastrukturförvaltaren utarbeta olika alternativ för hur en mycket stor kapacitetsbegränsning ska hanteras. Det är då av stor vikt att sökande har tillgång till all information om vilka mycket stora kapacitetsbegränsningar som är aktuella för den tågplanen. Detta för att sökande ska kunna göra ett informerat val om de vill begära en punkt 16-utredning och då för vilken kapacitetsbegränsning. Om sökande inte har tillgång till all information tas en del av sökandes möjlighet till inflytande bort och därav riskerar sökandes rättigheter att inte uppfyllas.

Överbelastning, kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan**Skäl för beslut**

Enligt 6 kap. 13 § järnvägslagen ska infrastrukturförvaltaren förklara infrastrukturen överbelastad när ansökningar om kapacitet är oförenliga, trots att man försökt hitta lösningar genom samordning och tvistlösning. Enligt lagen kan även infrastrukturförvaltaren förklara infrastrukturen överbelastad innan förfarandet för samordning inleds, om det är uppenbart att det kommer att bli en betydande kapacitetsbrist på en del av infrastrukturen under kommande tågplanepriod.

Inom sex månader efter att infrastrukturen har förklarats överbelastad ska infrastrukturförvaltaren ha färdigställt en kapacitetsanalys som identifierar orsakerna till överbelastningen och metoder för att åtgärda dem. Analysen ska omfatta infrastrukturen och driften, liksom hur olika tjänster som utförs inverkar på infrastrukturkapaciteten. Förslagen på åtgärder ska hållas relativt nära i tid genom att beskrivas på kort sikt upp till ett år och på medellång sikt, vilket sträcker sig upp till 6 år.¹³ Kapacitetsanalysen syftar till att identifiera de begränsningar i infrastrukturkapacitet som gör att ansökningar inte kan tillgodoses fullt ut och vara ett verktyg för att kunna tillmötesgå ytterligare ansökningar.¹⁴

Inom sex månader från det att kapacitetsanalysen är avslutad ska en kapacitetsförstärkningsplan presenteras. Den utgör ett mer omfattande underlag som tar sin grund i kapacitetsanalysen och behöver samrådas. En kapacitetsförstärkningsplan lägger fram orsakerna till överbelastningen och tar in den framtida trafikutvecklingen, såväl som hinder för utveckling av

¹³ 4 kap. 15 och 16 §§ TSFS 2017:99.

¹⁴ Artikel 50 i direktiv 2012/34/EU.

infrastrukturen. Utifrån detta genomförs en kostnads- och nyttoanalys för att beskriva de alternativ som finns för att stärka kapaciteten och vilka kostnader de skulle innebära, för att sedan ange vilket alternativ infrastrukturförvaltaren avser genomföra och tidsplanen för det arbetet.¹⁵ I denna skenpad blir underlagen viktiga inspel till den framtida planeringen och prioriteringen av infrastrukturförvaltarens underhåll och utveckling av infrastrukturen.

Trafikverket har en mall för både formalia och innehåll i en kapacitetsanalys. En mall är en god utgångspunkt för att skapa enhetlighet i arbetet, både över tid och för att säkerställa stringens även om olika medarbetare utför det. Det bidrar också till transparens och effektivitet då förutsättningarna är tydliga för arbetets utförande på förhand. Styrande och stödjande dokument behöver dock vara välgrundade i nu gällande regelverk och leda användaren rätt, annars finns risk att systematiska felaktigheter cementeras i arbetsprocessen.

Transportstyrelsen har tagit del av Trafikverkets mall för utformning av kapacitetsanalys den 5 oktober.

Vid mötet den 15 november gavs Trafikverket möjlighet att diskutera Transportstyrelsens iakttagelser. Trafikverket framförde då att de själva är medvetna om brister i hanteringen av kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan och kommer att inleda ett arbete med att komma till rätta med detta under 2023. Vi välkomnar detta arbete och anser även att tidshorisonten är lämplig. Trots detta väljer vi ändå att förelägga på området då bristerna är omfattande i förhållande till regelverket. Det är viktigt för transparensen och möjligheten till utveckling att alla aspekter av bristerna blir synliggjorda. Vidare tydliggjorde Trafikverket att de befintliga prioriteringskriterierna är möjliga att använda vid en tidig överbelastning av infrastrukturen, innan samråd. Detta har påverkat formuleringen av brist 4, så att den anger att detta behöver framgå tydligare i järnvägsnätsbeskrivningen.

I beslutet har Transportstyrelsen tagit hänsyn till Trafikverkets synpunkter vid mötet den 15 november. Nedan följer en närmare redogörelse för de brister som Transportstyrelsen har identifierat och som ligger till grund för beslutet.

¹⁵ 4 kap. 17 och 18 §§ TSFS 2017:99.

Brist 4. Det är otydligt vilka principer som kommer att tillämpas i samband med beslut om överbelastad infrastruktur innan förfarandet för samordning.

Infrastrukturförvaltaren kan, enligt 6 kap. 13 § andra stycket järnvägslagen, förklara infrastrukturen överbelastad om det är uppenbart att det kommer att bli en betydande kapacitetsbrist. Denna möjlighet finns återgiven i JNB 2022 i avsnitt 4.6.¹⁶

Järnvägsnätsbeskrivningen ska enligt järnvägslagen innehålla information om villkoren för tillträde till och utnyttjande av infrastrukturen och om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet.¹⁷ Detta preciseras ytterligare i Transportstyrelsens föreskrifter TSFS 2017:99 där det anges att beskrivningen ska innehålla principerna som kommer att tillämpas i samband med beslut om överbelastad infrastruktur.¹⁸

När Trafikverket anger i sin järnvägsnätsbeskrivning att de *kan* överbelasta en sträcka innan samordning inleds, behöver det även av järnvägsnätsbeskrivningen framgå vilka principer som kommer att tillämpas i samband med ett sådant beslut.

Trafikverket har vid möte den 15 november förtydligat att de anser att de befintliga prioriteringskriterierna kan tillämpas vid en tidig överbelastningsförklaring. Transportstyrelsen kan dock inte se att detta framgår av järnvägsnätsbeskrivningen, vilket utvecklas nedan i bevisningen.

Trafikverket nämnde även vid mötet att det pågår utvecklingsprojekt för att just göra prioriteringar mellan trafik tidigare i tilldelningsprocessen. Transportstyrelsen följer detta arbete och liknande utvecklingsarbete på området med intresse, då det är en central del av effektiv och icke-diskriminerande tilldelning av kapaciteten.

Bevis

- I JNB 2022 avsnitt 4.6 anges att ”Om det är uppenbart att det kommer att bli en betydande kapacitetsbrist på en del av infrastrukturen, kan Trafikverket förklara denna del av infrastrukturen överbelastad innan samordningen inleds.”
- I JNB 2022 avsnitt 4.6.2 anges att prioriteringskriterierna kommer att användas för att tilldela kapacitet om ansökningarna inte har kunnat samordnas, men det anges inte vilka principer som kommer att tillämpas om infrastrukturen överbelastas innan samordning.

¹⁶ Trafikverkets JNB 2022, utgåva 21-10-05.

¹⁷ 6 kap. 5 § järnvägslagen.

¹⁸ 2 kap. 16 § TSFS 2017:99.

- Gällande prioriteringskriterierna, bilaga 4 B till JNB 2022, anges i avsnitt 1.1 att prioriteringskriteriernas syfte är att vara verktyget för att lösa upp intressekonflikter som uppstår när kapacitet ska tilldelas som inte har kunnat samordnas, såsom anges i lagen. Dock anges inte att kriteriernas syfte även är att vara verktyget för att hantera en överbelastningsförklaring innan samordning. Detta implicerar att det inte är prioriteringskriteriernas funktion att omhänderta en tidig överbelastningsförklaring.
- Gällande prioriteringskriterierna, bilaga 4 B, anges i avsnitt 1.5 att den grundläggande principen är att välja den lösning som ger den största samhällsekonomiska nyttan. En förutsättning för detta anges vara att det finns motstridiga intressen som inte låter sig lösas utan användning av prioriteringskriterierna som argument under samordning eller som grund för den fastställda primära tågplanen. Även detta implicerar att det inte är prioriteringskriteriernas funktion att omhänderta en tidig överbelastningsförklaring.

Sammantaget framgår det inte i järnvägsnätsbeskrivningen att prioriteringskriterierna i bilaga 4 B är principen som kommer att tillämpas i samband med ett beslut om överbelastad infrastruktur innan samordning av ansökningarna. Utifrån formuleringen i JNB 2022 bilaga 4 B, avsnitt 1.5 är det även otydligt om det är möjligt att tillämpa prioriteringskriterierna i sin nuvarande utformning vid en tidig överbelastningsförklaring.

Krav

6 kap. 5 § järnvägslagen och 2 kap. 16 § TSFS 2017:99.

Konsekvens

När villkoren för trafikering på infrastrukturen inte är transparenta och konsekventa finns risk för otydligheter och feltolkningar. Det innebär att sökande riskerar att fatta sina verksamhetsbeslut på olika grunder vilket kan ha effekter på marknadens konkurrensneutralitet, där tillgång till likvärdig och tydlig information är en grundbult. Otydligheten kring vilka principer som gäller vid tilldelning av järnvägskapaciteten öppnar även upp för risken att tilldelningen i sig inte leder till ett så effektivt nyttjande av infrastrukturen som möjligt, med negativa konsekvenser för resenärer och godstrafikköpare.

Brist 5. Trafikverkets kapacitetsanalyser uppfyller inte kraven.

Regelverket¹⁹ är tydligt vad gäller kapacitetsanalysens omfattning och innehåll. Den ska innefatta de tre grundläggande delarna: identifiering av

¹⁹ 4 kap. 15 § TSFS 2017:99.

orsaker till den överbelastade sträckan; förslag på metoder för att åtgärda det som framkommit; och förslag på åtgärder på kort och medellång sikt. Omfattningen för kapacitetsanalysen – som därmed ska genomsyra hela kedjan orsaker-metod-åtgärd – ska vara infrastrukturen, driften och karaktären av olika tjänster som utförs på sträckan och hur dessa inverkar på infrastrukturkapaciteten.

Det finns även specifika krav på vilka metoder för att hantera orsakerna till överbelastningen som infrastrukturförvaltaren måste adressera i kapacitetsanalysen. Dessa är omledning av trafik, ändring av tidtabell, ändrade hastigheter och förbättringar av infrastrukturen. Det innebär att kapacitetsanalysen åtminstone ska beskriva möjliga åtgärder på dessa områden för att komma tillrätta med orsakerna till överbelastningen. Det är dock öppet för infrastrukturförvaltaren att belysa fler metoder för att komma till rätta med orsakerna och därmed också göra analysen av möjliga åtgärder bredare.

Bevis²⁰

Trafikverkets mall för kapacitetsanalys

- På sid. 2 i Trafikverkets mall finns en hänvisning till järnvägslagen och järnvägsförordningen. Hänvisning till nu gällande TSFS 2017:99 saknas.

Järnvägsförordningen (2004:526) har ändrats ett flertal gånger. I en tidigare lydelse av förordningen framgick kraven på innehåll i kapacitetsanalysen av 5 kap. 9 § förordningen. Bestämmelsen upphävdes dock genom SFS 2017:1287. Numera anges kraven på kapacitetsanalysen i Transportstyrelsens föreskrifter TSFS 2017:99.

Det är alltså upphävd lagstiftning som ligger till grund för Trafikverkets mall för kapacitetsanalys. En konsekvens av detta är att mallen på sid. 2 anger att medellång sikt är en tidsperiod på upp till maximalt 3 år. Detta är felaktigt då förslagen på medellång sikt enligt gällande regelverk ska omfatta en tidsperiod upp till maximalt 6 år. Detta borde enligt Transportstyrelsens mening också framgå av mallen. Följdverkningen blir att samtliga kapacitetsanalyser för T20 vilar på samma felaktiga begränsning.²¹

- Åtgärdsförslagen i mallen kategoriseras utifrån Trafikverkets metod: åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt, åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt järnvägsnät

²⁰ De kursiverade rubrikerna i detta avsnitt om omfattning, identifiering av orsaker, metod och förslag på åtgärder motsvarar de olika stegen i 4 kap. 15 § TSFS 2017:99.

²¹ Se exempelvis kapacitetsanalyser i T20 Garsås – Mora tåg 9653, Alvesta – Hässleholm tåg 505, Järna – Katrineholm tåg 9803 och Lingham – Fiskeby tåg 8816.

och fordon, begränsade ombyggnadsåtgärder och nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

Mallen saknar de kategorier för åtgärdsförslag som anges i 4 kap. 15 § 2 TSFS 2017:99. Vissa av Trafikverkets angivna metodområden kan troligen överlappa de metodområden som anges i kravbilden, men en sådan koppling utgörs i sådant fall genom en tolkning och inte genom en tydlighet i mallen.

Omfattning av kapacitetsanalysen

- Trafikverkets kapacitetsanalyser begränsar sig till att föreslå åtgärder som innefattar tidtabellsåtgärder och/eller åtgärder i infrastrukturen, trots att denna begränsning inte återfinns i regelverket.²²
- Trafikverkets kapacitetsanalyser anger bakgrundsinformation kring infrastrukturen, driften och i viss mån karaktären av olika tjänster, men saknar analys av hur dessa delar inverkar på infrastrukturkapaciteten på den aktuella sträckan.²³
- Trafikverkets kapacitetsanalyser utgår från intressekonflikt mellan enskilda tåglägen som lett till överbelastning istället för att analysera hur tjänsterna, infrastrukturen och driften som utförs på den överbelastade sträckan inverkar på infrastrukturkapaciteten.²⁴

Detta är troligtvis en följdverkning av hur Trafikverkets mall är utformad. I mallens inledande kapitel anges förutsättningarna för trafik och infrastruktur vars stödjande text kan sägas omfatta infrastrukturen, driften och karaktären av tjänster. Genom de följande kapitlen *Analys av intressekonflikten* och *Metod för att åtgärda intressekonflikten* görs dock en kraftig avsmalning av analysen till att enbart omfatta intressekonflikten mellan specifika tåglägen. Det medför att det saknas analys ur ett bredare perspektiv av hur tjänster och drift på sträckan, likväl som infrastrukturen i sig, inverkar på sträckans kapacitet.

Identifiering av orsaker till den överbelastade sträckan

²² Se exempelvis kapacitetsanalyser i T20 Garsås – Mora tåg 9653, Malmö godsbangård – Arlöv, Stehag – Dammstorp och Norrköping – Mjölby tåg 8847.

²³ Se exempelvis kapacitetsanalyser i T20 Garsås – Mora tåg 9653, Malmö godsbangård – Arlöv, Stehag – Dammstorp.

²⁴ Se exempelvis kapacitetsanalyser i T20 Garsås – Mora tåg 9653, Lingham – Fiskeby tåg 8816, Stehag – Dammstorp och Alvesta – Hässleholm.

- Trafikverkets kapacitetsanalyser saknar en tillräcklig identifiering och analys av orsakerna till den överbelastade sträckan.²⁵

Detta är en följdverkning av att Trafikverket i analysen av kapacitetsbristen utgår från enskilda tåglägen som enskild orsak till överbelastningen av infrastrukturen. Därigenom utelämnas möjligheten att identifiera och analysera orsaker utifrån infrastrukturen, driften och karaktären av olika tjänster och hur dessa inverkar på infrastrukturkapaciteten på den aktuella sträckan.

Metod för att åtgärda orsaker till den överbelastade sträckan

- Trafikverkets kapacitetsanalyser anger en fyrstegsmodell för att kategorisera och föreslå åtgärder för att hantera orsakerna till överbelastningen av sträckan. Modellen innefattar åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt; åtgärder som ger ett mer effektivt utnyttjande; begränsade ombyggnadsåtgärder och nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

Detta är inte i överensstämmelse med kraven som anger att kapacitetsanalysen ska innehålla förslag på metoder för att åtgärda orsakerna till överbelastningen av sträckan som minst ska innefatta omledning av trafik; ändring av tidtabell; ändrade hastigheter och förbättringar av infrastrukturen.

Trafikverket kan välja fler metoder för att formulera förslag till åtgärder och till viss del överlappar innehållet i fyrstegsmodellen kravbilden. I granskade kapacitetsanalyser från T20 saknas dock analys av åtgärder med hjälp av metoderna: omledning av trafik; ändring av tidtabell och ändrade hastigheter. Trafikverkets val av dokumentstruktur gör det också mycket svårt att följa metoderna för att analysera åtgärdsförslag i ljuset av kravbilden.²⁶

Förslag på åtgärder på kort respektive medellång sikt

- Trafikverkets kapacitetsanalyser ger otillräckliga förslag på åtgärder på både kort och medellång sikt.

Kapacitetsanalyserna fastslår i flera fall att inga åtgärder är tillämpliga utan relevanta motiveringar till att så är fallet. I flera fall saknas motivering helt. De typer av motiveringar som Trafikverket

²⁵ Se exempelvis kapacitetsanalyser i T20 Garsås – Mora tåg 9653, Alvesta – Hässleholm, Malmö – Lund.

²⁶ Se exempelvis kapacitetsanalyser i T20 Garsås – Mora tåg 9653, Alvesta – Hässleholm tåg 505, Malmö godsbangård – Arlöv, Norrköping – Mjölby tåg 8847 och Lingham – Fiskeby tåg 8816.

har angett är exempelvis att inga åtgärder är tillämpliga då tågslägen har gått att tilldela; att kapacitetsplan är framtagna som berör sträckan; eller att eventuella åtgärder inte berör den bakomliggande tvisten som föranledde överbelastningen.²⁷ Dessa motiv till avsaknad av åtgärdsförslag har ingen koppling till de krav på omfattning och orsaksanalys som anges i regelverket.

Att förslagen på åtgärder är otillräckliga är troligvis en följdverkning av att den tidigare analysen av orsaker och val av metoder för åtgärder är bristfällig och alltför smal i sitt angrepp. Därigenom kommer förslagen på åtgärder att vila på alltför snäv grund.

- Ett ytterligare bevis på att kapacitetsanalyserna inte har identifierat behov av åtgärder är att Trafikverket inför tågplan 2022 genomförde en ändring i gångtidsmallen för en sökande så att en konflikt som i både T20 och T21 hade lett till överbelastningsförklaring kunde undvikas i T22.²⁸ Det framgår inte av någon kapacitetsanalys att en ändring i gångtidsmallen hade övervägts som alternativ för att undvika konflikt.

Krav

4 kap. 15 § TSFS 2017:99.

Konsekvens

Trafikverket bör känna till vilket regelverk som är gällande och ha förmågan att löpande identifiera ändringar för att hålla sina interna styrdokument uppdaterade. En oförmåga till detta kan i sig ha negativa konsekvenser för järnvägsmarknadens funktion och dess parter, då styrande dokument hos infrastrukturförvaltaren är en del av marknadens spelregler.

Att ha en mall för utförandet av en arbetsuppgift som inte överensstämmer med kravbilderna har långtgående konsekvenser i en verksamhet då felaktigheter bekräftar och systematiseras. Att ha kontroll på styrande och stödjande dokument såväl som mallar är grundläggande för att säkerställa en konsekvent och rättssäker hantering, som är en central hörnsten för en konkurrensneutral marknad.

Att inte genomföra adekvata kapacitetsanalyser kan innebära att Trafikverkets process för att utveckla infrastrukturen får sämre eller helt uteblivna signaler om var den största förbättringspotentialen finns ur ett användarperspektiv. Det kan således leda till en mindre effektiv resursanvändning vid

²⁷ Se exempelvis kapacitetsanalyser i T20 Järna – Katrineholm tåg 9803, Linghem – Fiskeby tåg 8816, Stehag – Dammstorp.

²⁸ Att gångtidsmall ändrats för att undvika konflikt mellan tåg och således risk för överbelastning framkom i intervju med konstruktör vid Trafikverket 13 oktober 2021.

underhållet och utvecklingen av infrastrukturen, liksom att de åtgärder som genomförs har en svagare koppling till efterfrågan på transporttjänster.

Brist 6. Trafikverkets kapacitetsförstärkningsplaner uppfyller inte kraven.

Regelverket är tydligt även vad gäller kapacitetsförstärkningsplanens omfattning och innehåll. Den utgår från kapacitetsanalysen och ska ange orsakerna till överbelastning, den sannolika framtida trafikutvecklingen, hinder för trafikutveckling, samt alternativ och kostnader för kapacitetsförstärkning.

Kapacitetsförstärkningsplanen ska vidare redovisa en kostnads- och nyttoanalys för de möjliga åtgärderna, visa på vilka av dessa åtgärder som kommer att genomföras och ange tidsplanen för dem.

Bevis²⁹

Orsakerna till överbelastning

- Trafikverkets kapacitetsförstärkningsplaner saknar en tillräcklig analys av orsakerna till överbelastningen. Detta förhållande är en följdverkan av kapacitetsanalysernas bristfälliga analys av orsakerna till överbelastningen.³⁰

Den sannolika framtida trafikutvecklingen

- Trafikverkets kapacitetsförstärkningsplaner saknar en analys av den sannolika framtida trafikutvecklingen. I verkets kapacitetsförstärkningsplaner presenteras enbart en beskrivning av hur trafiksituationen ser ut nu och vilka trafikslag som trafikerar den berörda sträckan idag.³¹

Alternativ och kostnader för kapacitetsförstärkningen

- I ett flertal av Trafikverkets kapacitetsförstärkningsplaner saknas en analys och diskussion om alternativ för en kapacitetsförstärkning.

²⁹ De kursiverade rubrikerna i detta avsnitt om omfattning, identifiering av orsaker, metod och förslag på åtgärder motsvarar de olika stegen i 4 kap. 18 § TSFS 2017:99.

³⁰ Se exempelvis kapacitetsförstärkningsplan i T20 Garsås – Mora tåg 9653, Norrköping – Linköping tåg 9807 och Järna – Katrineholm tåg 9803.

³¹ Se kapacitetsförstärkningsplan i T20 Alvesta – Hässleholm tåg 505, Järna – Katrineholm tåg 9803, Malmö godsbangård – Arlöv, Malmö – Lund och Steghag – Dammstorp.

- Trafikverkets kapacitetsförstärkningsplaner saknar en presentation och analys av kostnaderna för en kapacitetsförstärkning.³²

Kostnads- och nyttoanalys för möjliga åtgärder samt uppgifter om vilka åtgärder infrastrukturförvaltaren utifrån analysen avser att vidta och en tidsplan för arbetet

- Trafikverkets kapacitetsförstärkningsplaner presenterar enbart åtgärder baserade på ändringar av tidtabeller och saknar en analys av andra åtgärdsförslag. Det är en följdverkan utifrån att en kapacitetsförstärkningsplan ska utgå från kapacitetsanalysen och att verkets kapacitetsanalyser inte uppfyller kraven avseende innehåll (brist 5).

Eftersom Trafikverkets kapacitetsförstärkningsplaner brister i analysen av att undersöka åtgärder för kapacitetsbristen blir den tidsplan som verket presenterar ofullständig.

- Trafikverkets kapacitetsförstärkningsplaner presenterar en ofullständig kostnads- och nyttoanalys. Verket presenterar enbart en analys av åtgärder kopplade till ändringar av tidtabeller och med det saknas en kostnads- och nyttoanalys av andra möjliga kapacitetsförstärkningar.

Krav

4 kap. 18 § TSFS 2017:99.

Konsekvens

Trafikverkets bristande kapacitetsförstärkningsplaner har samma konsekvenser som presenterades i brist 5, då kapacitetsförstärkningsplanerna och kapacitetsanalyserna är starkt kopplade till varandra.

Utöver konsekvenserna i brist 5 är det anmärkningsvärt att Trafikverket inte genomför en fullständig kostnads- och nyttoanalys av potentiella åtgärder för att hantera en kapacitetsförstärkning. Att Trafikverket inte genomför fullständiga kostnads- och nyttoanalyser kan leda till att verket inte väljer den mest effektiva åtgärden för att hantera kapacitetsbristen. Detta kan då leda till att Trafikverket inte nyttjar infrastrukturen på ett effektivt sätt.

Brist 7. Det saknas kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan då infrastrukturen har förklarats överbelastad.

En sträcka ska förklaras överbelastad då ansökningar om kapacitet inte har kunnat lösas genom samråd eller tvistlösning. Att ta reda på orsakerna till att

³² Se exempelvis kapacitetsförstärkningsplan i T20 Lingham – Fiskeby tåg 8816, Linköping – Fiskeby tåg 8844 och Norrköping – Mjölby tåg 8847.

en konflikt mellan ansökningar inte har kunnat lösas är viktig information att återföra till organisationen. Det kan exempelvis innebära ändringar i infrastrukturen, sätt att konstruera trafiken, eller hur en sträcka ska trafikeras som innebär förbättringar i framtiden som kan ge ett mer effektivt nyttjande av infrastrukturen och en större samhällsnytta.

Bevis

För T20 har infrastrukturen förklarats överbelastad på ett antal sträckor.³³ För varje sträcka som förklarats överbelastad ska en kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan tas fram.³⁴ Nedanstående sträckor har av Trafikverket förklarats överbelastade, men kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan saknas.

Skogstorp – Eskilstuna
Norrköping – Kimstad
Norra stambanan
Kville – Pölsebo
Karlstad – Kil
Flens övre
Falköping – Herrljunga
Eskilstuna – Flen
Driftplats Kil
Driftplats Karlstad
Driftplats Hallsberg
Charlottenberg – Kil
Brännland – Gimonäs
Bryngenäs – Floda
Alingsås – Stenkullen
Göteborg Kville
Getingmidjan

Krav

6 kap. 6 § järnvägslagen.

Konsekvens

Järnvägsinfrastrukturen ska användas på ett så effektivt sätt som möjligt för att skapa största möjliga samhällsnytta. De delar av infrastrukturen där efterfrågan är större än utbudet av kapacitet behöver identifieras och analyseras för att klargöra vad bristen på kapacitet beror på, för att kunna

³³ Beslut om överbelastad infrastruktur för tågplan 2020 publiceras här:
www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/tagplan-att-skapa-tidtabeller-for-tag/tagplan-2020/faststalld-primar-tagplan-2020/

³⁴ Kapacitetsplaner och kapacitetsanalyser för tågplan 2020 publiceras här:
www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/tagplan-att-skapa-tidtabeller-for-tag/tagplan-2020/kapacitetsanalyser-tagplan-2020/

åtgärda och därigenom möjliggöra ett mer effektivt nyttjande av infrastrukturen.

Att förklara del av infrastrukturen överbelastad för att sedermera göra en direkt analys av orsakerna och möjliga åtgärder på kort sikt (kapacitetsanalysen) är en viktig del för att systematiskt söka förbättra nyttjandet av infrastrukturkapaciteten. Den påföljande kapacitetsförstärkningsplanen är ytterligare ett centralt steg för att på ett djupare plan identifiera och omhänderta orsakerna till brist på kapacitet, så att järnvägssystemet kan fungera mer optimalt och ändamålsenligt i framtiden.

Genom att inte genomföra kapacitetsanalyser och kapacitetsförstärkningsplaner förlorar kapacitetstilldelningsprocessen den viktiga länken för kunskapsåterföring till planeringen och genomförandet av utvecklingen av järnvägsinfrastrukturen. Genom en sådan kunskapsåterföring öppnas möjligheten för en utveckling av infrastrukturen till de områden där efterfrågan att bedriva trafik är som störst i förhållande till tillgången på kapacitet. Det är både resurseffektivt för Trafikverket samtidigt som det bidrar till en mer riktad utveckling av järnvägssystemet som bidrar till störst samhällsnytta.

Brist 8. Trafikverket har inte avslutat kapacitetsanalyser och presenterat kapacitetsförstärkningsplaner inom föreskriven tid.

Trafikverket har inte avslutat kapacitetsanalyser inom sex månader efter överbelastningsförklaring. Trafikverket har inte heller presenterat kapacitetsförstärkningsplaner senast sex månader efter avslutad kapacitetsanalys. Utifrån kraven ska processen för att ta fram en kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan inte ta längre än ett år att genomföra. Även om en majoritet av kapacitetsförstärkningsplanerna har presenterats senast sex månader efter att kapacitetsanalysen avslutades har hela processen i samtliga fall tagit längre tid än ett år.

Bevis

I tabellen nedan redovisas de datum då Trafikverket avslutat kapacitetsanalyser och kapacitetsförstärkningsplaner för tågplan 2022.

Där framgår att Trafikverket enbart har avslutat en kapacitetsanalys i tid samt att fem kapacitetsförstärkningsplaner inte presenterades inom den föreskrivna tiden.

Tabell 1:

| Kapacitetsanalys/ kapacitetsförstärkningsplan | Infrastruktur förklarad överbelastad | Kapacitets- analys avslutad | Kapacitetsförstärk- ningsplan presenterad |
|--|--|-----------------------------------|---|
| Alvesta – Hässleholm, tåg 505 | 2019-09-19 | 2020-03-20* | 2020-09-21* |
| Garsås – Mora, tåg 9653 | 2019-09-19 | 2020-04-06* | 2020-09-21 |
| Järna – Katrineholm, tåg 9803 | 2019-09-19 | 2020-03-09 | 2020-09-21* |
| Linghem – Fiskeby, tåg 8816 | 2019-09-19 | 2020-03-27* | 2020-09-21 |
| Linköping – Fiskeby, tåg 8844 | 2019-09-19 | 2020-03-27* | 2020-09-21 |
| Linköping – Norrköping, tåg 8812 | 2019-09-19 | 2020-03-27* | 2020-09-21 |
| Malmö Godsbangård – Arlöv | 2019-09-19 | 2020-03-20* | 2020-09-21* |
| Malmö – Lund | 2019-09-11 | 2020-03-20* | 2020-09-21* |
| Norrköping – Fiskeby, tåg 8853 | 2019-09-19 | 2020-03-27* | 2020-09-21 |
| Norrköping – Linköping, tåg 9807 | 2019-09-19 | 2020-04-06* | 2020-09-21 |
| Norrköping – Mjölby, tåg 8847 | 2019-09-19 | 2020-03-27* | 2020-09-21 |
| Stehag – Dammstorp, tåg 9847 | 2019-09-19 | 2020-03-20* | 2020-09-21* |

Anm: * = försening

Källa: www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/tagplan-att-skapa-tidtabeller-for-tag/tagplan-2020/faststalld-primar-tagplan-2020/

Krav

4 kap. 16 och 17 §§ TSFS 2017:99.

Konsekvens

För att upprätthålla en fungerande järnvägsmarknad är det av vikt att sökande på ett enkelt, transparent och tydligt sätt kan följa processen och att sökande kan lita på att infrastrukturförvaltaren presenterar information i rätt tid.

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 väg- och järnvägsdirektör Petra Wermström, tf. enhetschef Viola Härenby, juristen Susanna Angantyr samt utredarna Anna Westerberg, Anna Åslin och Gustav Sjöblom, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam

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 2020-4750 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 kommissionens beslut:

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.

9. De berörda infrastrukturförvaltarna ska också inrätta en mekanism för att gemensamt diskutera dessa kapacitetsbegränsningar, om deras effekter inte är begränsade till ett enda järnvägsnät, med berörda sökande, de samarbetande infrastrukturförvaltare som avses i artikel 40.1 och de största berörda tjänsteleverantörerna när kapacitetsbegränsningarna offentliggörs för första gången, såvida inte infrastrukturförvaltarna och sökandena är överens om att en sådan mekanism inte behövs. De gemensamma diskussionerna ska bidra till att utarbeta tidtabeller, inbegripet tillhandahållande av alternativa linjer.

10. När kapacitetsbegränsningar för första gången offentliggörs i enlighet med punkt 8 ska infrastrukturförvaltaren inleda ett samråd om kapacitetsbegränsningarna med de sökande och de största berörda tjänsteleverantörerna. Om det krävs samordning i enlighet med punkt 11 mellan första och andra offentliggörandet av kapacitetsbegränsningar ska infrastrukturförvaltarna samråda en andra gång med de sökande och de största berörda tjänsteleverantörerna mellan slutet av den samordningen och det andra offentliggörandet av kapacitetsbegränsningen.

11. Om effekterna av kapacitetsbegränsningarna inte är begränsade till ett enda järnvägsnät ska de berörda infrastrukturförvaltarna, inklusive infrastrukturförvaltare som kan påverkas av omdirigering av tåg, innan de offentliggör kapacitetsbegränsningar i enlighet med punkt 8, sinsemellan samordna kapacitetsbegränsningar som skulle kunna innebära en inställelse, ruttomläggning av ett tågläge eller ersättning med andra transportslag.

Samordningen före det andra offentliggörandet ska vara avslutad

- a) senast 18 månader före ändringen av tågplanen om mer än 50 % av den uppskattade trafikvolymen på en järnvägslinje per dag ställs in, leds om eller ersätts med andra transportslag under en period på mer än 30 på varandra följande dagar,
- b) senast 13 månader och 15 dagar före ändringen av tågplanen om mer än 30 % av den uppskattade trafikvolymen på en järnvägslinje per dag ställs in, leds om eller ersätts med andra transportslag under en period på mer än sju på varandra följande dagar,
- c) senast 13 månader och 15 dagar före ändringen av tågplanen om mer än 50 % av den uppskattade trafikvolymen på en järnvägslinje per dag ställs in, leds om eller ersätts med andra transportslag under en period på högst sju på varandra följande dagar.

Infrastrukturförvaltarna ska, om så är nödvändigt, bjuda in de sökande som är verksamma på de berörda linjerna och de största berörda tjänsteleverantörerna att delta i denna samordning.

16. När det gäller begränsningar av kapaciteten som varar under minst 30 på varandra följande dagar och som berör mer än 50 % av den uppskattade trafikvolymen på en järnvägslinje ska infrastrukturförvaltaren, på begäran av sökandena under första samrådsrundan, tillhandahålla en jämförelse av de förhållanden som gäller vid minst två alternativa kapacitetsbegränsningar. Infrastrukturförvaltaren ska utarbeta dessa alternativ på grundval av återkoppling från de sökande i samband med deras ansökan och tillsammans med dem.

Jämförelsen ska för varje alternativ minst innehålla följande:

- a) Kapacitetsbegränsningens varaktighet.
- b) Förväntade preliminära infrastrukturavgifter.
- c) Tillgänglig kapacitet på alternativa linjer.
- d) Tillgängliga alternativa linjer.
- e) Ungefärliga restider.

Innan infrastrukturförvaltaren gör ett val mellan de alternativa kapacitetsbegränsningarna ska den rådgöra med berörda sökande samt ta hänsyn till effekterna av de olika alternativen på dessa sökande och på användarna av tjänsterna.

Järnvägslagen (2004:519)

6 kap. 5 § En infrastrukturförvaltare ska upprätta en beskrivning av det järnvägsnät förvaltaren råder över. Beskrivningen ska innehålla uppgifter om tillgänglig infrastruktur samt information om villkoren för tillträde till

och utnyttjande av infrastrukturen och om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet.

Beskrivningen ska upprättas efter samråd med berörda parter.

Beskrivningen ska offentliggöras, uppdateras regelbundet och ändras vid behov.

6 kap. 6 § När järnvägsinfrastruktur har förklarats överbelastad enligt 13 § skall infrastrukturförvaltaren göra en kapacitetsanalys och en kapacitetsförstärkningsplan.

6 kap. 13 § 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.

Om det är uppenbart att det kommer att bli en betydande kapacitetsbrist på en del av infrastrukturen inom kommande tågplaneperiod, får infrastrukturförvaltaren förklara denna del av infrastrukturen som överbelastad, innan ett förfarande för samordning inleds enligt 10 §.

Järnvägsförordningen (2004:526)

5 kap. 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

5. trafikledning och planering av underhåll utövas på ett öppet och icke-diskriminerande sätt och att de personer som ansvarar för att fatta beslut om dessa uppgifter inte påverkas av någon intressekonflikt,

6. trafikledning utövas på ett öppet och icke-diskriminerande sätt så att i händelse av exempelvis en störning alla berörda järnvägsföretag så snabbt som möjligt får fullständig tillgång till relevant information, och

7. 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.

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:99) om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur

2 kap. 16 § Beskrivningen av järnvägsnätet ska innehålla

1. principerna som kommer att tillämpas i samband med beslut om överbelastad infrastruktur,

2. principer för tillämpning av prioriteringskriterier, och
3. principer för den extra avgift som kan användas i samband med beslut om överbelastad infrastruktur och uppgift om huruvida avgiften kommer att användas.

4 kap. 15 § En kapacitetsanalys enligt 6 kap. 6 § järnvägslagen (2004:519) ska omfatta infrastrukturen, driften och karaktären av olika tjänster som utförs och deras inverkan på infrastrukturkapaciteten. Den ska även innehålla

1. identifiering av orsakerna till att infrastrukturen blev överbelastad,
2. förslag på metoder för att åtgärda vad som har framkommit i 1, vilka minst ska innefatta
 - a) omledning av trafik,
 - b) ändring av tidtabell,
 - c) ändrade hastigheter, och
 - d) förbättringar av infrastrukturen, samt
3. förslag på åtgärder på kort respektive medellång sikt.

Med kort sikt menas en tidsperiod upp till maximalt ett år och medellång sikt en tidsperiod upp till maximalt 6 år.

Allmänna råd

En kapacitetsanalys bör upprättas i de fall infrastrukturen har förklarats överbelastad, även om kapacitet senare har tilldelats med hjälp av en extra avgift eller prioriteringskriterier.

4 kap. 16 § Kapacitetsanalysen ska vara avslutad inom sex månader efter det att infrastrukturen har förklarats som överbelastad. Analysen ska genast ges in till Transportstyrelsen.

4 kap. 17 § Infrastrukturförvaltaren ska senast sex månader efter det att kapacitetsanalysen avslutats presentera en kapacitetsförstärkningsplan och genast ge in den till Transportstyrelsen.

4 kap. 18 § Kapacitetsförstärkningsplanen ska utgå från kapacitetsanalysen och upprättas efter samråd med dem som använder den överbelastade infrastrukturen och ska ange

1. orsakerna till överbelastning,
2. den sannolika framtida trafikutvecklingen,
3. hinder för infrastrukturutveckling, och
4. alternativ och kostnader för kapacitetsförstärkning, inklusive sannolika ändringar av tillträdesavgifter.

Kapacitetsförstärkningsplanen ska också innehålla en kostnads- och nyttoanalys för möjliga åtgärder samt uppgift om vilka åtgärder infrastrukturförvaltaren utifrån denna analys avser att vidta och en tidsplan för detta arbete.

Om det finns en upprättad kapacitetsförstärkningsplan och denna plan håller på att genomföras behöver någon ny kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan inte göras.