

Sökande:

TX Logistik AB
Springpostgränden 3
252 20 Helsingborg

Ombud:

Advokaterna Per Magnusson och Katerina Strömsholm
Magnussons Advokatbyrå AB
Box 7413
103 91 Stockholm

Motpart:

Trafikverket
781 89 Borlänge

Saken

Prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) avseende
Trafikverkets beslut den 7 december 2012

Transportstyrelsens beslut

Trafikverket beslutade den 7 december 2012 att avslå TX Logistik AB:s ansökan om dispens avseende ETCS-utrustning för trafiken på Botniabanan. Beslutet innebar samtidigt att Trafikverket besvarade TX Logistik AB:s ansökan om tilldelning av kapacitet ad hoc.

Trafikverkets beslut står inte i överensstämmelse med järnvägslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen i följande avseenden. Trafikverket har inte inom föreskriven tid behandlat TX Logistik AB:s ansökan om kapacitet ad-hoc. Vidare har förutsättningarna för avsteg från trafikering villkoren i järnvägsnätsbeskrivningen gällande ETCS, i förening

med Trafikverkets agerande inför beslutet den 7 december 2012, inte varit tydligt angivna på så sätt att TX Logistik AB i god tid innan trafikstart skulle ha känt till de rätta förutsättningarna för att bedriva trafik.

Transportstyrelsen avslår TX Logistik AB:s yrkande om dispens, även interimistiskt.

Transportstyrelsen avslår TX Logistik AB:s yrkande om påbörjande av tillsynsärende.

Bakgrund

TX Logistik AB (TX Logistik) är ett järnvägsföretag som tillhandahåller dragkraft och utför järnvägstrafik på bl.a. Botniabanan mellan Örnsköldsvik och Husum.

Sedan en tid pågår införandet av ett nytt signalsystem i Europa, ERTMS (European Rail Traffic Management System) för järnvägen och ETCS (European Train Control System) för lokomotiven. Botniabanan är en s.k. ERTMS-bana, d.v.s. en bana där det europeiska signalsystemet införts. I Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning (JNB) 2013 anges att för trafikering på ERTMS-banor krävs ombordutrustningen ETCS. Som bilaga till JNB 2013 finns E-TRI som innehåller trafikeringsregler för s.k. ERTMS-banor. Enligt E-TRI kan Trafikverket ge dispens från kravet på ETCS-utrustning vid särskilda skäl. JNB 2013 innehåller i övrigt ingen information om eventuella dispenser eller vad som avses med särskilda skäl. Den 28 mars 2012 beslutade Trafikverket om avvikelsemeddelande till JNB 2013 och ändrade därmed villkoren i järnvägsnätsbeskrivningen genom att ta bort kravet på att ha ETCS-utrustade fordon redan vid ansökningstillfället.

Utbudet av ETCS-utrustning för installation är begränsat och det är långa ledtider vid beställning av utrustning. Sedan trafikstart på Botniabanan i augusti 2010 har Trafikverket beviljat dispens från ETCS-utrustning för flera järnvägsföretag. TX Logistik har haft en dispens som löpte ut den 8 december 2012. Teknikutvecklingen går snabbt och den senaste versionen av ETCS-utrustning är EOS3. EOS1 som finns på marknaden behöver uppdateras inom kort. TX Logistik har beställt EOS3, men företaget kan inte få EOS3 installerad förrän vid halvårsskiftet 2013. Det är Transportstyrelsen som kan godkänna ETCS-utrustning i samband med godkännande av järnvägsfordon. I dagsläget är EOS3 inte godkänt för något fordon. Tidsbegränsat godkännande har meddelats för järnvägsfordon där EOS1 installerats.

Den 24 oktober 2012 ansökte TX Logistik om dispens från krav på ETCS-utrustning vid spärrfärd och växling i trafikeringssystem E2 samtidigt som företaget ansökte om tågläge ad-hoc för trafik på Botniabanan (Kalktåget).

Den 29 november 2012 meddelade Trafikverket ett beslut om inriktning avseende dispenser på bana med ERTMS. I Trafikverkets beslut anges bl.a. följande. Botnia/Ådalsbanan och Västerdalsbanan är ERTMS-utrustade banor vilket anges i Trafikverkets JNB för Tågplan 2013. Det innebär att de järnvägsföretag som fått tåglägen på dessa banor förutsätts använda fordon utrustade med ETCS. Eftersom tillgång och efterfrågan på ETCS-utrustning inte varit i balans och ERTMS-tekniken haft vissa problem, så har Trafikverket under en tid lämnat dispens för att framföra fordon som spärrfärd under D-skydd. Trafikverket menar att anläggningarna nu fungerar tillfredsställande och att trafikeringssystemet spärrfärd under D-skydd är avsedd att användas vid mycket särskilda situationer och tar mycket kapacitet i anspråk. Riskanalyser har påvisat ökade risker med att blanda olika trafikeringssystem på samma sträcka. Trafikverket anger att någon generell dispens för spärrfärder med fordon utan ETCS inte kommer att kunna ges och att denna hållning gäller för såväl tågtrafik som för drift av underhållsfordon. Beslutet avslutas med texten ”Ansökan om dispens skall skickas till avdelning Kundnära tjänster, enheten Näringslivscenter, där ansökan kommer att behandlas. En bedömning görs i första läget av om det finns kapacitet som medger att fordonet kan framföras med denna låga hastighet eller inte. Är det inte möjligt skall dispensen avslås.”

Den 7 december 2012, dagen innan tidtabellsskiftet, avlog Trafikverket TX Logistiks ansökan om dispens. Som skäl för beslutet angavs följande. För tågfordon är bedömningen att riskerna är för stora för att kunna ge dispenser för *spärrfärd under D-skydd*. Restkapaciteten har minskat i T13 som i sin tur ger stress och därmed risker för otillåtna gränspassager. Att fordonstrafik med ETCS-utrustning har ökat innebär också att risken för kollision ökar om otillåten gränspassage sker. Att bedriva kommersiella transporter med spärrfärd och ge tillåtelse att passera signalpunktstavla för signalpunktstavla ger oacceptabla arbetsvillkor för inblandad personal och oacceptabel kapacitetssänkning på banan. Hastigheten för spärrfärd är siktfart (40 km/h). Stoppassager ska ske vid samtliga signalpunkter. Snitthastigheten blir då 5-10 km/h. Kapaciteten begränsas också av det faktum att transporten måste ha hela transportsträckan fri från andra trafikverksamheter. Under dessa förutsättningar går det inte att inrymma spärrfärder på de ansökta tiderna.

Dispens från krav på ETCS-utrustning har samma dag, den 7 december 2012, beviljats för två andra järnvägsföretag för sträckorna (Sundsvall) – Västeråsby respektive Västeråsby – (Gimonäs). Dispensbesluten avser spärrfärd och växling i trafikeringssystem E2 för fordon för aktiviteterna

snöröjning/kontaktledningsarbete/felavhjälpning och för akuta åtgärder/mätning.

TX Logistik inkom till Transportstyrelsen med begäran om tvistlösning och tillsyn den 13 december 2012.

Yrkanden och inställningar

TX Logistik

TX Logistik yrkar att Transportstyrelsen med tillämpning av 8 kap. 9 § första och/eller tredje stycket järnvägslagen, beviljar TX Logistik fortsatt dispens från kravet på ETCS-utrustning avseende trafiken på Botniabanan. Dispensen ska gälla tills vidare, dock längst till och med den 30 juni 2013.

TX Logistik yrkar även att Transportstyrelsen särskilt förordnar att beslutet ska gälla omedelbart.

TX Logistik yrkar även att Transportstyrelsen påbörjar ett tillsynsärende enligt 8 kap. 1 § järnvägslagen beträffande Trafikverkets hantering av dispenser och förfaringssätt gentemot TX Logistik. Inom ramen för tillsynen bör Transportstyrelsen förelägga Trafikverket att åtgärda bristerna och möjliggöra TX Logistik att fortsätta trafikeringen på Botniabanan.

TX Logistik yrkar att Transportstyrelsen interimistiskt förordnar om tillfällig dispens från kravet på ETCS-utrustning avseende Botniabanan.

TX Logistik har även hemställt om ytterst skyndsam handläggning av ärendet.

Trafikverket

Trafikverket anser att Transportstyrelsen bör lämna yrkandena från TX Logistik utan bifall.

Parternas utveckling av talan

TX Logistik har i huvudsak anfört följande.

Trafikverket har under en tid löpande beviljat dispens från kravet på ETCS-utrustning till bland andra TX Logistik. De skäl som funnits för detta har varit bristande tillgång till utrustningen och tekniska problem med signalsystemet ERTMS i sig – omständigheter som fortfarande föreligger. Ett flertal företag har beviljats dispens till den 8 december 2012. Endast fyra dagar innan dispensernas utgång informerade Trafikverket att någon generell dispens inte kommer att kunna ges. Den 7 december 2012 fattade Trafikverket beslutet att avslå TX Logistiks ansökan om dispens, endast en dag innan dispensen skulle gå ut. Med denna oerhört korta framförhållning

har TX Logistik inte haft någon möjlighet att anpassa sin drift till Trafikverkets nya ställningstagande.

TX Logistik har muntligen fått information från Trafikverket att EOS1 framledes inte kommer att godkännas. Den nya versionen, som levereras av Bombardier, är tillgänglig först vid årsskiftet 2012/2013 och har en installations- och testtid på ca 4 månader. Tidigast vid halvårsskiftet 2013 kan TX Logistik således ha sina fordon utrustade. Kostnaden för att installera utrustningen är ca 1 miljoner kronor per installation. En eventuell installation av det utgående systemet EOS1 skulle innebära samma kostnad och samma installations- och testtid som för EOS3. Dessutom kommer det att inom en snar framtid vara nödvändigt att ersätta detta med EOS3 till samma kostnad per installation.

EOS3 godkändes av Trafikverket i slutet av november 2012. EOS1-utrustningen finns i dagsläget, avseende godstransporter, installerad endast hos två järnvägsoperatörer på marknaden. Övriga, bland andra TX Logistik, är hänvisade att anskaffa EOS3-utrustning från Bombardier. Det finns sammanfattningsvis inte någon reell möjlighet för TX Logistik att tillgå godkänd ETCS-utrustning förrän vid halvårsskiftet 2013. Trafikverkets beslut att vägra TX Logistik fortsatt dispens från kravet på denna utrustning efter den 8 december 2012 medför att TX Logistik är tvunget att avbryta sin drift på den aktuella sträckan. Uppehållet orsakar TX Logistik skada uppgående till ca 118 000 kronor per dygn. Därutöver finns det risk för att TX Logistik förlorar en av sina viktigaste kunder med ytterligare omfattande irreparabla skador som följd.

Inriktningsbeslutet den 29 november 2012 och beslutet den 7 december 2012 strider mot principen om proportionalitet. Trafikverkets inriktning och beslut är överdrivet betungande för TX Logistik och står inte i någon proportion till det påstådda syftet. Viktigt är att notera att den fortsatta dispensen endast skulle behövas under en begränsad tid då utrustningen kan vara färdiginstallerad under halvårsskiftet 2013. Dessutom finns det inte någon väsentlig skillnad mellan nuvarande omständigheter och situationen under Tågplan 2012. Åtgärden är därför varken lämplig eller effektiv och är inte heller nödvändig. Vidare har det framkommit att två av Trafikverkets entreprenörer beviljats dispens från kravet på ETCS-utrustning. Därför är det inte nödvändigt och är överdrivet ingripande att stoppa ytterligare dispenser för bl.a. TX Logistik.

I samband med sin ansökan om dispens den 24 oktober 2012 hade TX Logistik ett möte med Trafikverket den 25 oktober 2012 i syfte att bl.a. diskutera Trafikverkets godkännande av EOS3. EOS3 var vid detta tillfälle ännu inte godkänt av Trafikverket. Informationen om godkännande var

väsentlig för TX Logistiks möjligheter att kunna planera sin verksamhet efter den 8 december 2012, då den tidigare dispensen skulle löpa ut. Trafikverket meddelade att verket skulle återkomma med information om godkännande av EOS3. TX Logistik har vid flera tillfällen därefter försökt få information från Trafikverket om när EOS3 kan användas för att TX Logistik ska kunna ombesörja installationen av utrustningen. Det var först den 30 november 2012 som Trafikverket muntligen informerade om att EOS3 blivit godkänt av Trafikverket. Trafikverkets förfaringssätt har varit undermåligt och rättsosäkert. Trafikverket har dessutom bl.a. helt bortsett från sin lagstadgade serviceskyldighet som myndighet.

Trafikverket har agerat inkonsekvent eftersom Trafikverket i inriktningsbeslutet angett att generell dispens inte kommer att kunna ges för spärrfärd och kort därefter beviljat dispenser till två andra järnvägsoperatörer. Trafikverket har i sin myndighetsutövning brutit mot objektivitetsprincipen och likhetsprincipen. Trafikverket har agerat osakligt och inte iakttagit opartiskhet. Det finns inte någon saklig grund för Trafikverkets inkonsekventa beslutsfattande. Det är i sammanhanget också viktigt att notera att de två andra järnvägsoperatörerna anlitas av Trafikverket för underhållsarbeten. Genom att bevilja dispens till dessa företag och inte till andra har Trafikverket gynnat dessa två företag. Trafikverket har inte förfarit på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt.

Vid kontakter mellan Trafikverket och TX Logistik i början av december 2012 har Trafikverket muntligen informerat VD:n vid TX Logistik om att dispens inte kan ges bl.a. därför att en s.k. huvudtillsyningsman inte finns tillgänglig för TX Logistik. De två järnvägsoperatörer som beviljats dispens har till skillnad från TX Logistik blivit tilldelade huvudtillsyningsman för sina spärrfärder. I besluten om beviljande av dispens upplyser Trafikverket att Trafikverket säkerställer att huvudtillsyningsman finns tillgänglig. Även i detta avseende har Trafikverket missgynnat TX Logistik och gynnat sina egna entreprenörer.

TX Logistik hävdar även att Trafikverkets argument om ökad säkerhetsrisk på grund av blandad trafik är svårförståeligt. Spärrfärd, som TX Logistik ansökt om dispens för, möjliggör rörelser med spårfordon i valfri riktning på den sträcka som har upplåtits för spärrfärden. Spärrfärd anordnas genom åtgärder som ska förhindra att tåg får körtillstånd in mot den bevakningssträcka där spärrfärden befinner sig. Spärrfärden anordnas genom att den aktuella bevakningssträckan avspärras för all övrig trafik varvid spärrfärdens gränspunkter entydigt är definierade. Avspärrningen och de skyddsåtgärder som anges i körplanen ska upprätthållas utan avbrott tills spärrfärden avslutas. Någon "blandad trafik på banan" kan således inte vara

i gång samtidigt. Spärrfärd inom D-skydd innebär vidare att ett område på huvudspår upplåts för flera skyddsformer och färder samt att det inte får förekomma några tågfärder i området. När ett D-skydd har anordnats tar en huvudtillsyningsman över trafikledningen och beslutar med ledning av arbetsplanering och planeringssamtal vilka trafikverksamheter som får genomföras inom D-skyddet. Samtliga i ärendet aktuella dispenser gäller spärrfärder som genomförs under formen D-skydd. Någon blandad trafik på banan förekommer således inte.

De dispenser som beviljats två andra järnvägsoperatörer har beviljats under de förutsättningar och regler som gäller för spärrfärd i det aktuella trafikeringsystemet E2. Den dispens som TX Logistik tidigare har beviljats styrs av samma regler och förutsättningar för spärrfärd som de dispenser som beviljats. Trafikverket påstår att de dispenser som har lämnats till de båda järnvägsoperatörerna utgör en lägre risk, eftersom de baseras på akut felavhjälpning som underhållsföretagen gör och att medan felavhjälpning pågår är inte annan trafik möjlig. Denna bedömning är oriktig. Trafikverksamheten ”spärrfärd” innebär att färdsträckan avspärras för all annan trafik. Därför är Trafikverkets argument inte giltigt. Dispenserna som givits innefattar vidare snöröjning, kontaktledningsarbete, felavhjälpning och akuta åtgärder/mätning. Trafikverkets uttalande om att dispenserna baseras på akut felavhjälpning är således mycket förenklat. Snöröjning förekommer regelbundet och utgör inte någon akut felavhjälpning utan normalt underhåll.

I Trafikverkets inriktningsbeslut anges att Trafikverkets hållning att inte medge generell dispens för spärrfärder med fordon utan ETCS gäller såväl för tågtrafik som för drift av underhållsfordon. Trafikverkets hållning gentemot tågtrafik och gentemot underhållsfordon har därvid baserats på samma förutsättningar. Nu i efterhand hävdar dock Trafikverket att förutsättningarna för trafiken är annorlunda för de båda järnvägsoperatörerna som beviljats dispens än för TX Logistik. Förutsättningarna är emellertid lika.

Den aktuella sträckan mellan Örnköldsvik och Husum (34 km) motsvarar knappt 1 timmes körning med aktuell hastighetsbegränsning. Inom ramen för nuvarande tågplan finns det sex luckor (reservkapacitet) bl.a. på söndagar. Under flertal av dessa luckor skulle TX Logistik med god marginal kunna genomföra spärrfärden. Att det skulle råda kapacitetsbrist på aktuell sträcka är alltså inte riktigt.

Oaktat den faktiska situationen kan dock kapacitetsskäl i sig inte under några omständigheter utgöra grund för nekad dispens. Dispens från kravet på ETCS-utrustning innebär endast en förutsättning för att ett järnvägs-

företag ska kunna ansöka om kapacitet. Eventuella kapacitetsskäl utgör därför inte en relevant omständighet vid bedömning av huruvida dispens från krav på ombordutrustning ska beviljas. Kapacitetsskäl kan inte utgöra ett giltigt skäl för att neka en sådan dispens.

Trafikverket har i huvudsak anfört följande.

Information rörande ärendet har Trafikverket angett i järnvägsnätsbeskrivning (JNB) 2013 redan den 10 december 2011. Kapacitetstilldelningen för Tågplan 2013, som fastställdes den 14 september 2012, har utgått från de förutsättningar som angivits i JNB 2013. Trafikverket har utöver detta via mejl till TX Logistik inför beslutet om Tågplan 2013 indikerat att en förlängd dispens inte skulle kunna komma ifråga. Trots dessa indikationer skickade TX Logistik den 24 oktober 2012 en dispensansökan till Trafikverket. Därefter inledde Trafikverket en omfattande riskbedömning. Riskbedömningen visade att det finns en ökad säkerhetsrisk med att ha blandad trafik igång samtidigt (transporter med manuella rutiner och transporter med ETCS-utrustade fordon). Vidare bedömde Trafikverket att restkapaciteten var för liten för att kunna tilldela någon ad hoc-kapacitet.

Med "blandad trafik" menar Trafikverket att banan samtidigt trafikeras med utrustade ETCS-fordon och outrustade fordon (dock inte inom D-skyddet där det med dispens skulle finnas enbart fordon utan ETCS-utrustning). Det finns risker med outrustade fordon som har dispens som framförs med manuella rutiner i ett för övrigt mycket tekniskt styrt system, vilket Trafikverkets riskbedömning visar. Speciellt är möjligheten för otillåten passage av gränspunkten för det s.k. D-skyddet en stor risk ur ett trafiksäkerhetsperspektiv.

När det gäller kapacitetsutnyttjandet är bedömningen att det behövs mer kapacitet för att medge en spärrfärd än den som är tillgänglig. Trots att det finns enstaka tidsluckor är dessa inte tillräckliga för att bedriva en trafiksäker och robust trafik.

Sedan mitten av 2011 har Trafikverket meddelat TX Logistik att dispenseringen skulle komma att upphöra mot slutet av året. Eftersom trafiksituationen medgett fortsatt dispensering har beslut fattats om ytterligare dispenser. Den 28 maj 2012 meddelade Trafikverket att på grund av kapacitetsskäl kommer inte några dispenser från kravet på ETCS-utrustning att ges efter den 1 augusti 2012. Att så ändå kom att ske berodde på att det vid en senare tidpunkt fortfarande inte var fråga om så mycket trafik på Botniabanan att dispenser inte kunde medges.

På grund av ökad trafik på Botniabanan och vad som framkommit i riskbedömningen angående säkerhetsrisker avslog Trafikverket TX Logistik begäran om dispens. Efter den information som Trafikverket lämnat TX Logistik borde företaget ha varit införstått med att ytterligare dispenser inte var att förvänta och därmed borde avslagsbeslutet ha varit förutsägbart för TX Logistik.

De dispenser som getts till de båda underhållsföretagen baseras på att de utgör en lägre risk eftersom akut felavhjälpning pågår när ingen annan trafik är möjlig. Något brott mot objektivitetsprincipen m.m. har således inte förekommit. Antalet dispenser som ges till Trafikverkets entreprenörer minimeras till att omfatta det som Trafikverket bedömer behövs för att kunna utföra erforderlig felavhjälpning på järnvägsnätet.

Trafikverket har inte fattat några beslut om att EOS1 inte kommer vara en godkänd version av ombordutrustning. Transportstyrelsen har bestämmanderätten i fråga om fordonsgodkännanden. Om TX Logistik anser att EOS1 inte är en tillfyllest produkt för den verksamhet företaget bedriver, och således föredrar att utrusta sina fordon med EOS3, så kan företaget istället för att göra en ny installation av utrustning utföra en uppgradering av mjukvara eftersom hårdvaran i EOS1 och EOS3 är densamma. En övergång till EOS3 behöver således inte innebära så pass omfattande åtgärder som TX Logistik beskriver.

Det har varit fråga om dispens från ett villkor som uppställts i Trafikverkets JNB. Det är således fråga om att Trafikverket dispenserat från de förutsättningar som Trafikverket i sin roll som infrastrukturförvaltare offentliggjort i förväg enligt 6 kap. 5 § järnvägslagen. Trafikverket har således agerat i sin egenskap av infrastrukturförvaltare och inte i sin egenskap av myndighet.

Trafikverket har även inkommit med e-postkorrespondens från den 3-4 september 2012 i vilken anges bl.a. följande.

TX Logistik har ställt följande fråga till Trafikverket. ”Kommer det att bli några förändringar på spärrfärder till Husum under T13. Jag tänker i första hand på kalktåget har behov att lossa på söndag fm i stället för natten mellan lördag & söndag. Tacksam för svar då jag skall skicka in beställning.”

Trafikverket har svarat följande. ”Inte en susning faktiskt – tanken är väl att det ska vara slut med spärrfärder men någon djupare diskussion i ämnet känner jag inte till. Kollar upp saken.” och ”De dispenser som nu är beviljade på Botnia/Ådalsbanan är räcker fram till tidtabellsskiftet.

Tillgången på ETCS-utrustning efter detta datum är inte helt klarlagd men utgångspunkten är att körning med dispens ska bort så fort som möjligt. Kapaciteten på spåret påverkar ev. tillgång till tider för spärrfärder fram till stoppdatum för dispenser. Därför är det viktigt att järnvägsföretagen också har en pågående dialog med leverantören med avseende på sin ETCS-beställning. Det betyder att på frågan om dispenser efter tidtabellsskiftet kan vi inte svara på ännu, till fullo! Det enda vi vet är att kapaciteten är ytterligt ansträngd redan nu.”

Skäl för beslutet

Av 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) framgår att ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare eller den som har auktorisation för att organisera järnvägstrafik till tillsynsmyndigheten får hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut enligt järnvägslagen står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Denna regel grundas på artikel 30 i direktiv 2001/14/EG. Enligt nämnda regel kan en sökande överklaga ett beslut av infrastrukturförvaltaren avseende bl.a. tilldelningsförfarandet och dess resultat till ett regleringsorgan. Prövningen ska således inte bara gälla hur kapacitet faktiskt har tilldelats utan även processen innan tilldelningsbeslutet.

Av 6 kap. 1 § järnvägslagen framgår bl.a. att en infrastrukturförvaltare ska agera konkurrensneutralt och icke-diskriminerande.

I 6 kap. 5 § järnvägslagen anges följande. 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. Av 4 § 2 Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2005:1) om tillträde till järnvägsinfrastruktur framgår att en beskrivning av järnvägsnät ska innehålla information om villkor för att nyttja infrastrukturen enligt 6 kap. 5 § järnvägslagen. Av 6 § nämnda föreskrifter framgår vidare att det av informationen om villkor för att nyttja infrastrukturen enligt 4 § 2 ska framgå bl.a. vilka operativa regelverk som gäller för infrastrukturen och som järnvägsföretag ska iaktta samt var dessa finns att tillgå och om transporter som överskrider någon teknisk norm för infrastrukturen får framföras på infrastrukturen och i så fall var villkoren för dessa transporter finns att tillgå.

Bestämmelserna i järnvägslagen om infrastrukturförvaltares skyldigheter och kapacitetsplanering bygger på direktiv 2001/14/EG. Av förarbetena som ligger till grund för bestämmelserna i järnvägslagen (prop. 2003/04:123) framgår på s. 117 bl.a. följande. Bestämmelserna i direktiv 2001/14/EG

motiveras ytterst av att det på varje järnvägsnät finns en aktör i monopolställning – normalt sett infrastrukturförvaltaren – som mot avgift planerar och levererar framkomlighet på järnvägsnätet till järnvägsföretag och andra organisatörer av järnvägstrafik. Direktivet har antagits med beaktande av att systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet bör möjliggöra lika och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen för alla som har rätt att organisera och utföra trafik. Därtill kommer att dessa system bör ge järnvägsföretag och andra organisatörer av järnvägstrafik klara och överensstämmande signaler, så att de kan fatta rationella beslut. Direktivets bestämmelser om infrastrukturförvaltares skyldighet att upprätta och publicera en järnvägsnätsbeskrivning syftar till att säkerställa insyn, förutsebarhet och icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen för samtliga järnvägsföretag och auktoriserande sökande.

Kapacitetstilldelningen fastställs i en tågplan som börjar gälla kl. 24.00 den andra lördagen i december enligt 5 kap. 4 § järnvägsförordningen (2004:526). Enligt 6 kap. 16 § järnvägslagen ska en ansökan om tågläge som inkommer efter det att ansökningstiden inför tågplan löpt ut och därmed inkommer inom gällande tågplan (s.k. ad hoc-ansökan) besvaras av infrastrukturförvaltaren snarast och senast inom fem arbetsdagar.

Tilldelning av tåglägen ad hoc görs utifrån tillgänglig reservkapacitet. Av 6 kap. 3 § järnvägslagen framgår att en infrastrukturförvaltare ska bedöma behovet av att organisera tåglägen för olika typer av transporter, inklusive behovet av reservkapacitet. I 6 kap. 9 § första stycket samma lag anges att infrastrukturförvaltaren ska ta fram ett förslag till tågplan med utgångspunkt från de ansökningar som kommit in och med beaktande av behovet av reservkapacitet. Av artikel 23.2 i direktiv 2001/14/EG följer att reservkapacitet ska finnas för att infrastrukturförvaltaren snabbt ska kunna besvara ad hoc-ansökningar om kapacitet, även om infrastrukturen är överbelastad. Infrastrukturförvaltarens skyldighet att, i samband med att ansökningarna om infrastrukturkapacitet ges in, ange vilket behov av reservkapacitet som finns, syftar till att säkerställa att behoven hos samtliga kapacitetsanvändare och trafiktyper beaktas på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt och ytterst till att möjliggöra ett optimalt nyttjande av infrastrukturen.

Transportstyrelsen gör följande bedömning.

Inledningsvis konstaterar Transportstyrelsen att Trafikverket, i sin egenskap av förvaltningsmyndighet, är förvaltningsrättsligt förpliktat att behandla alla sökande sakligt och opartiskt i enlighet med 1 kap. 9 § regeringsformen där det anges bl.a. att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga

förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Vidare ska Trafikverket i sin verksamhet iaktta den serviceskyldighet som beskrivs i 4 § förvaltningslagen (1986:223). Det är dock specialregleringen i 8 kap. 9 § järnvägslagen som anger ramen för Transportstyrelsens prövning och Transportstyrelsen kan därför inte ta ställning till huruvida Trafikverket agerat i enlighet med regeringsformen och förvaltningslagen.

Transportstyrelsen kan inte med stöd av 8 kap. 9 § järnvägslagen bevilja dispens på det sätt som TX Logistik har yrkat. Vad gäller yrkandet om att Transportstyrelsen ska påbörja ett tillsynsärende så innebär Transportstyrelsens beslut i tvist ett avgörande i ett enskilt fall. Brister avseende iakttagande av regler som har observerats vid tvister, vid tillsyn eller har uppmärksammats på annat sätt, utgör underlag för Transportstyrelsens tillsyn. I detta ärende kan Transportstyrelsen endast pröva om Trafikverkets agerande inför och beslut den 7 december 2012 är förenligt med järnvägslagen och föreskrifter som meddelats med stöd av denna. TX Logistiks yrkanden om dispens, jämväl interimistiskt, och påbörjande av tillsynsärende ska därför avslås.

TX Logistik har den 24 oktober 2012 ansökt om kapacitet ad hoc. Ansökan avsåg spärrfärd. Trafikverket har besvarat TX Logistiks ansökan genom beslutet den 7 december 2012 som innebär att ansökan om dispens avslogs och därmed indirekt – ett beslut om kapacitetstilldelning.

Bestämmelsen i 6 kap. 16 § järnvägslagen syftar till att tillgodose behovet av kapacitet för olika typer av transporter vilket inkluderar de trafikupplägg där ansökan inte ingår i den ordinarie tågplanprocessen. För att ett järnvägsföretag ska kunna planera sin trafik är det rimligt att kräva att infrastrukturförvaltaren vid ansökningar om tåglägen ad hoc kan lämna ett besked inom fem arbetsdagar. I detta fall skulle därför Trafikverket i ett besked till TX Logistik inom fem arbetsdagar från ansökan, ha meddelat om de sökta tåglägena kunde planeras in eller om detta inte var möjligt inom ramen för den befintliga reservkapaciteten. Detta krav får enligt Transportstyrelsen anses gälla även om det innebär att Trafikverket därmed behövde behandla frågan om dispens samtidigt. Trafikverket har inte agerat i enlighet med 6 kap. 16 § järnvägslagen i detta avseende.

Järnvägsinfrastrukturens beskaffenhet, tekniska utrustning och standard anges i järnvägsnätsbeskrivningen (JNB). Utifrån dessa förutsättningar kan järnvägsföretag planera trafiken inför kommande tågplan. Viss typ av trafik (exempelvis specialtransporter) kräver särskild hantering. När fordon eller utrustning på fordon inte har de egenskaper som krävs för att de ska fungera fullt ut på infrastrukturen behövs specialregler och möjligheter till avsteg.

För exemplet med specialtransporter beskrivs förfarandet med transporttillstånd m.m. i JNB. Utifrån dessa förutsättningar kan sedan järnvägsföretag ansöka om kapacitet hos infrastrukturförvaltaren. På motsvarande sätt ska Trafikverket i JNB ange förfarandet med avsteg eller undantag från krav gällande tågskyddssystem (ETCS) för aktuella banor. Särskilt viktigt är detta för banor med övergång till ERTMS/ETCS i de fall där leveranserna av ombordutrustning till järnvägsföretagen inte är synkroniserade med markutrustningen. Eventuella undantag eller avsteg från villkoren i JNB måste hanteras innan kapacitetstilldelningsprocessen (ordinarie tågplan) eller inom ramen för ad hoc-förfarandet.

Infrastrukturförvaltaren ska besluta om kapacitetstilldelning antingen i samband med det årliga tågplanebeslutet eller inom ramen för ad hoc (ansökan ska då besvaras senast inom fem dagar enligt 6 kap. 16 § järnvägslagen). Så långt det är möjligt ska beviljandet av undantag för specialtransporter eller ombordutrustning inte innebära kapacitetstilldelningsbeslut; detta eftersom syftet med JNB är att järnvägsföretag i god tid innan trafikstart ska känna till förutsättningarna för att bedriva trafik, vad det kostar och vad som kan förväntas. Järnvägsbranschen är en tekniktung bransch med höga fasta kostnader och tecknandet av affärssuppgörelser (transportupplägg) är avgörande för att företag ska kunna etableras och utvecklas på marknaden. Om frågan om avsteg från Trafikverkets villkor för att trafikera banan avgörs först i samband med att kapacitetstilldelning sker får järnvägsföretagen inte tillräcklig möjlighet att anpassa sig och den förutsebarhet som lagstiftaren eftersträvat omintetgjörs. I förevarande fall har som nämnts en indirekt kapacitetstilldelning skett genom beslutet den 7 december 2012, vilket inte är lämpligt mot bakgrund av det nyss sagda.


Mot bakgrund av de möjligheter till avsteg från Trafikverkets villkor för trafikering (E-TRI) som anges i JNB 2013, faktiskt beviljade dispenser under 2012, att två andra järnvägsföretag så sent som i december 2012 beviljades dispens och otydligheten i de svar per e-post som Trafikverket lämnat vid TX Logistiks förfrågningar gör Transportstyrelsen bedömningen att TX Logistiks förväntningar om fortsatt avsteg från trafikeringsvillkoren enligt JNB (dispens) efter den 7 december 2012 var rimliga. TX Logistik har därmed inte i god tid innan trafikstart känt till de rätta förutsättningarna för att bedriva trafik. Förutsättningarna för avsteg från trafikeringsvillkoren har, sammantaget, inte varit tydligt angivna, vare sig i JNB, mot bakgrund av Trafikverkets tidigare agerande eller genom de besked som Trafikverket lämnat i frågan.

Trafikverkets JNB 2013 uppfyller därmed inte kraven i 6 kap. 5 § järnvägslagen och i 4 och 6 §§ JvSFS 2005:1 i detta avseende. Inte heller i övrigt kan Trafikverkets agerande anses ha lett till att trafikeringsvillkoren

avseende krav på ETCS-utrustning blivit klarlagda för TX Logistik i god tid innan trafikstart. Transportstyrelsens prövning i detta fall omfattar således inte endast JNB 2013 som legat till grund för kapacitetstilldelningen i beslutet den 7 december 2012, utan även Trafikverkets övriga agerande i processen innan tilldelningsbeslutet.

I den slutliga handläggningen av detta ärende, som beslutats av väg- och järnvägsdirektören Birgitta Hermansson, har deltagit enhetschefen Heléne Jarefors och sektionschefen Åsa Tysklind, juristen Susanna Angantyr och handläggaren Nils Enberg, den senare föredragande.

Transportstyrelsens beslut kan överklagas (se bilaga).



Birgitta Hermansson
Väg- och järnvägsdirektör

Bilaga - Underrättelse om hur man överklagar beslut

Om företaget/Ni vill överklaga detta beslut skall företaget/Ni skriva till Transportstyrelsen under adressen:

Transportstyrelsen
Väg- och järnvägsavdelningen
Box 267
781 2 BORLÄNGE

Tala om vilket beslut som överklagas, t.ex. genom att ange ärendets beteckning (dvs. diarienumret). Tala också om hur och varför företaget/Ni anser att beslutet skall ändras.

Överklagandet skall ha kommit in till Transportstyrelsen inom tre veckor från den dag företaget/Ni fick del av beslutet. Om klaganden är en part som företräder det allmänna skall överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Transportstyrelsen skall sända överklagandet och handlingarna i ärendet till Förvaltningsrätten i Falun för prövning, om Transportstyrelsen inte självt ändrar beslutet på det sätt som önskas.

Behövs mer information om hur företaget/Ni skall gå tillväga, skriv eller ring till Transportstyrelsen.

Postadress: se ovan
E-post: jarnvag@transportstyrelsen.se
Telefon: 0771-503 503

