

Sökande

Transdev Sverige AB, 556042-4391
c/o Snälltåget
Norra Vallgatan 34
211 25 Malmö

Motpart

Trafikverket
781 89 Borlänge

Saken

Prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) av kapacitets-
tilldelning för genomgående resandetåg Malmö-Stockholm-Storlien och om
”Kapacitetsplan Stockholm tågplan T20” är förenlig med järnvägslagen.

Transportstyrelsens beslut

1. Trafikverket kapacitetsplan Stockholm Tågplan T20 (Trafikverkets kapacitetsplan) är inte i överensstämmelse med kraven att infrastruktur får reserveras för viss trafik endast om det finns alternativ järnvägsinfrastruktur och att detta inte får hindra annan trafik på denna infrastruktur om kapacitet finns tillgänglig och järnvägsfordonen har de tekniska egenskaper som krävs.
2. Trafikverkets Kapacitetsplan överensstämmer inte med kraven på publicering och samråd av järnvägsnätsbeskrivningen och är därmed inte en del av järnvägsnätsbeskrivningen 2020.
3. Kraven på publicering och samråd med sökandena av banarbetet 297478 senast 12 månader före ändringen av tågplanen är inte uppfyllda.

4. Trafikverkets banarbetsprojekt 297478 omfattas inte av rätten att fastställa kriterier för vilka typer av tåg som ska ledas om vid banarbete.
5. Trafikverkets Kapacitetsplan uppfyller inte kraven på konkurrensneutralitet och icke-diskriminering.
6. Trafikverkets beslut att avslå Transdevs ansökan om kapacitet på Citybanan utan resandeutbyte med de genomgående persontågen Malmö-Stockholm-Storlien (tåg 3900/01) med hänvisning till kapacitetsplanen är inte i överensstämmelse med kravet på konkurrensneutral och icke diskriminerande tilldelning samt kraven att trafik inte får hindras på sådan järnvägsinfrastruktur som reserverats för viss trafik om det finns tillgänglig kapacitet och fordonen har de tekniska egenskaper som krävs.
7. Trafikverkets beslut att avslå Transdevs ansökan om kapacitet på Citybanan utan resandeutbyte med de genomgående persontågen Malmö-Stockholm-Storlien (tåg 3900/01) uppfyller inte kraven på att i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå alla ansökningar om infrastrukturkapacitet och beakta den ekonomiska effekten på sökandes verksamhet.
8. Trafikverket ska snarast fråga om Transdev under rådande omständigheter vill ha kapacitet för genomgående resandetåg på Citybanan för tåg 3900 och 3901 perioden den 2–9 april 2020. Vid sådant önskemål ska Trafikverket snarast överväga att tilldela aktuell kapacitet. Om begäran om kapacitet avslås får det inte motiveras med sådana grunder som Transportstyrelsen i detta beslut har ansett inte överensstämmer med gällande regler. Om Trafikverket meddelar sådant beslut ska detta, oavsett utgång, ges in till Transportstyrelsen senast den 7 april 2020.

Redogörelse för ärendet

Transdev Sverige AB (Transdev) inkom den 2 januari i år till Transportstyrelsen med begäran om prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen.

Trafikverket har beretts tillfälle att yttra sig i ärendet vid flera tillfällen. Transportstyrelsen har begärt in svar och underlag i särskilda frågor från Trafikverket. Transdev har ombetts förtydliga sin begäran och har beretts tillfälle att yttra sig över Trafikverkets yttranden. Det sista yttrandet kom in från Transdev den 19 mars och avsåg informationen att Transdev efter avslaget valde att låta tåget gå Stockholm–Storlien och omvänt.

Snälltåget som begärt prövningen har inte ett eget organisationsnummer utan är en benämning för en del av verksamheten inom Transdev Sverige AB (bifirma). Sökande är således Transdev Sverige AB (Transdev).

Transdevs yrkanden

1. Transdev yrkar i första hand att Transportstyrelsen ska pröva om Trafikverkets Kapacitetsplan Stockholm Tågplan T20 är förenlig med 6 kap. 3 § järnvägslagen.
2. Transdev yrkar också att Transportstyrelsen ska pröva om Trafikverkets avslag på Transdevs ansökan om att trafikera Citybanan utan resandeutbyte med de genomgående persontågen Malmö-Stockholm-Storlien (tåg 3900 och 3901) är förenligt med gällande lagstiftning med beaktande av dels Trafikverkets tidigare uttalande i tvistlösningsrådet, dels avslag med hänvisning till Kapacitetsplan Stockholm. Ansökan om kapacitet avsåg påsken T20 med totalavstängning sträckan Stockholm södra-Stockholm Central på grund av banarbeten.
3. Om Trafikverkets avslag på kapacitetsansökan inte är förenligt med gällande lagstiftning yrkar Transdev att Transportstyrelsen ska förelägga Trafikverket att skyndsamt hantera och fastställa Transdevs ansökan om tåglägen tåg 3900 och 3901 för att minimera den ekonomiska skadan.

Trafikverkets inställning

Transportstyrelsen uppfattar Trafikverkets svar som att verket motsätter sig samtliga yrkanden från Transdev. Trafikverket anför bl.a. följande.

Citybanan är reserverad för pendeltåg vilket anges i bilaga 4 D avsnitt 3.3.3 i järnvägsnätbeskrivningen 2020. I kapacitetsplanen har Trafikverket gett uttryck för att inte annan trafik med resande än pendeltåg ska trafikera Citybanan då risken för störningar bedöms bli alltför stora.

Behovet av kapacitet för banarbeten på Getingmidjan i Stockholm har varit känt för de järnvägsföretag som trafikerar området under en längre tid bl.a. genom Trafikverkets rapport Reinvestering av Getingmidjan från 2015. Planer för hanteringen av det omfattande kapacitetsbortfallet har upprättats genom trångsektorplaner för 2018 och 2019 och genom kapacitetsplan för 2020, för att ge järnvägsföretagen en tydlig bild av förutsättningarna inför tilldelningen av kapacitet. Trafikverket har inte sett omdirigering via Citybanan som ett alternativ för att hantera följderna av avstängningen av Getingmidjan då risken för störningar av pendeltågstrafiken har bedömts bli alltför stora. Minnesanteckningen från tvistlösningsrådet om att Trafikverket inte ser något hinder med senare anpassning under innevarande tågplan att köra via Stockholm södra istället avsåg endast möjligheten att angöra och vända tåget vid Stockholm södra.

Om Snälltåget nu i efterhand skulle tillåtas att använda de enstaka icke utnyttjade tåglägena i Citybanan skulle Trafikverket frågå de

förutsättningar som finns uttryckta i kapacitetsplanen. Den planeringsförutsättning som övriga järnvägsföretag har accepterat och agerat i enlighet med skulle då omintetgöras. Agerandet skulle innebära att kraven på icke diskriminering och konkurrensneutralitet inte upprätthålls.

Med anledning av Transdevs förslag om Transportstyrelsens tillsynsgranskning av diskrepansen mellan tilldelningsbeslutet för banarbetet och banarbetsplanen meddelar Trafikverket följande. På grund av ett förbiseende angavs fel tidsperiod för det aktuella banarbetet i tilldelningsbeslutet den 19 september 2019. Avsikten var att det aktuella banarbetet på Getingmidjan skulle utföras under perioden 2-9 april, inte 30 mars – 6 april. Tilldelningsbeslutet har därför rättats den 4 februari 2020.

Bakgrund

Twisten om banarbetsprojekt 297478 - Getingmidjan

Transdev ansökte om tvist hos Trafikverket¹ i tågplan 2020 avseende Trafikverkets banarbetsobjekt 297478 med totalavstängning under påsken 2020 på sträckan Stockholm Södra-Stockholm Central d.v.s. den så kallade Getingmidjan. Då parterna inte kom överens förklarade Trafikverket sträckan Stockholm Södra- Stockholm Central för överbelastad den 2–9 april 2020² och tilldelade kapacitet för banarbetsprojektet i beslut 19 september 2019.

Snälltåget påpekade vid tvistlösningsråd den 13 september 2019 att Trafikverket behöver tänka mer långsiktigt inför nästkommande tågplanprocesser för att undvika liknande tvister framöver.

Trafikverkets Kapacitetsplan Stockholm tågplan T20³

Järnvägsbroarna över Norrström och Söderström i Stockholm, den så kallade Getingmidjan, är ett av tre ställen där järnvägen korsar Mälaren. De två andra platserna är *Citybanan* mellan Stockholm Södra via Stockholm City och Stockholm Odenplan till Tomtebodas samt *Kvicksund* mellan Eskilstuna och Västerås. Reinvesteringen av järnvägsbroarna över Norrström och Söderström innebär ett planerat trafikavbrott mellan Stockholm Central och Stockholms Södra under tre somrar, 2018–2020.⁴

Syftet med Kapacitetsplan Stockholm Tågplan T20 (kapacitetsplanen) är enligt Trafikverket att planen ska användas som planeringsförutsättning i

¹ Trafikverkets tvistlösningsråd enligt 6 kap. 12 § järnvägslagen.

² Beslut 2019-11-04 TRV 2019/101732

³ TRV 2019/3994 Kapacitetsplan Stockholm, Kapacitetsrestriktioner vid planerat banarbete på sträckan Stockholm Central-Stockholm Södra, tågplan T20.

⁴ Trafikverkets rapport Reinvestering av "Getingmidjan" i Stockholm, TRV 2015/51515.

tilldelningsprocessen i syfte att skapa ett effektivt kapacitetsutnyttjande under den period då sträckan Stockholm Central – Stockholm södra är avstängd för trafik.⁵

Under Getingmidjans avstängning kan viss tågtrafik till/från Stockholm C ledas om. För denna trafik står följande omledningssträckor till förfogande: Mälardalen (Stockholm C-Västerås-Arboga), Ostkustbanan/Dalabanan/ Mälardalen (Stockholm-Uppsala-Sala-Västerås) och Citybanan (Tomtebodavägen – Stockholm Södra). Enstaka tjänstetåg och posttåg omleds via Citybanan förutsatt att kraven på fordonens prestanda är uppfyllda.

Citybanan är enligt Trafikverket reserverad för pendeltågstrafik. För att kunna nå depån i Hagalund kommer dock viss kapacitet på Citybanan att upplåtas för enstaka tjänstetåg samt posttåg. Detta ska ske på restkapacitet med hänsyn tagen till pendeltågstrafiken och med begränsningar under vardagar mellan 5.30–19:00. (Transportstyrelsen noterar att det saknas uppgift för förutsättningar/begränsningar under helger.)

Trafikering med andra resandetåg än pendeltåg kommer inte att tillåtas då risken för störningar i pendeltrafiken bedöms bli alltför stora. Trafikverket har dessutom konstaterat att tillräcklig kapacitet inte finns för att tillmötesgå alla aktörers önskemål om trafik genom Citybanan och att grundförutsättningen för Getingmidjans avstängning är att vändning ska ske på Stockholm södra eller Flemingsberg/Älvsjö godsbangård.⁶

Trafikverket har satt upp prestandakrav för fordonstyper som ska trafikera Citybanan. Resandeutbyte vid Stockholm City och Odenplan är p.g.a. plattformsavskiljande väggar begränsat till motorvagnar av typen X60. Det finns också andra krav relaterat till bl.a. dragkraft pga banans lutning.

Trafikverkets Rapport Reinvestering av "Getingmidjan" i Stockholm tågplan 2018-2021⁷

I rapporten anges bl.a. följande. Både fjärr- och regionaltåg förutsätts kunna trafikera Citybanan nattetid samt under begränsad omfattning dagtid för att nå depån i Hagalund. Inga resandetåg utöver pendeltåg antas trafikera Citybanan. Anledningen är primärt att trafikutbyte inte kan ske på grund av de plattformsavskiljande väggar som installeras på stationerna Stockholm City och Stockholm Odenplan. Positionen på väggarnas dörrar är anpassad till SLL:s X60-fordon vilket gör att andra tågtyper inte kommer att kunna genomföra trafikutbyte. Geografiskt omfattar analysen Flemingsberg, Stockholm Södra, Älvsjö godsbangård samt spåren mellan dessa platser. För

⁵ Kapacitetsplanen sid. 4.

⁶ Kapacitetsplanen sid 16.

⁷ TRV 2015/51515.

trafik på Västra stambanan anges att det kan vara aktuellt med omledning via Mäljarbanan men att möjligheten är starkt begränsad och medför en förlängd gångtid på ungefär en timme jämfört med att gå via Getingmidjan/Stockholm. Det saknas uppgift om hur mycket gångtiden förlängs för trafik på Södra stambanan som måste gå via Kvikksund för att nå Stockholm.⁸

Parternas utveckling av talan

Transdev har anfört i huvudsak följande

Ansökan om kapacitet på Citybanan

Transdev (verksamhetsdelen Snälltåget) ansökte i samband med den ordinarie processen för banarbetsplanering om att trafikera Citybanan utan resandeutbyte med de genomgående persontågen Malmö-Stockholm-Storlien (tåg 3900/01) under påsken 2020.

Tåg 3900 angör Stockholm Central onsdag 21.46-22.23 och lördag 22.30-22.52 medan tåg 3901 angör Stockholm Central torsdag 23.30-23.45 och söndag 23.38-23.52. Inga av dessa tider är dimensionerande i Citybanan och det finns tillgänglig kapacitet. Transdev menar att det finns möjlighet till resandeutbyte i t.ex. Flemingsberg.

Trafikverket avslog ansökan med motiveringen att trafikering med andra resandetåg än pendeltåg inte kommer att tillåtas då risken för störningar i pendeltrafiken bedöms bli alltför stora enligt Kapacitetsplan Stockholm.⁹

Transdev ifrågasätter beslutet att Citybanan reserverad för pendeltågstrafik och viss trafik med tjänstetåg och posttåg, detta med hänsyn till 6 kap. 3 § järnvägslagen som anger att järnvägsinfrastruktur får reserveras för viss järnvägstrafik men detta får inte hindra annan trafik om kapacitet finns tillgänglig och järnvägsfordonen har de tekniska egenskaper som krävs. I samband med Trafikverkets avslag på ansökan om kapacitet menade Transdev att det finns det möjlighet att göra undantag för de tåg som nu är aktuella och att detta är en konsekvens av nyckelstyrningen som inte var med från början. Det handlar om genomgående tåg under lågtrafik och som kan anpassas till sin kanal utan trafikutbyte. Trafikverkets svar var att lösningen var att leda om tåget över Mäljarbanan. Transdevs ståndpunkt är att alternativ järnvägsinfrastruktur på sträckan Stockholm södra-Tomtebodan inte finns under den tid då Trafikverket stänger av sträckan Stockholm Södra - Stockholm Central. Trafikverket diskriminerar genomgående resandetåg i kapacitetsplanen. Det är lika viktigt att tillgängliggöra genomgående resandetåg som posttåg eller tjänstetåg till depåer.

⁸ Kapacitetsplanen sid. 14.

⁹ Epost från Trafikverket till Transdev den 10 och 16 december 2019.

Av protokoll vid möte den 18 november 2019 mellan Trafikverket och flera järnvägsföretag inkl. Transdev angående Getingmidjan och avstängningen vecka 14-15 2020 framförde Transdev önskemål om att trafikera pendeltågs-plattformarna på Stockholms station samt att framföra resandetåg genom Citybanan. Trafikverket hänvisade då till att detta inte är tillåtet enligt Kapacitetsplan Stockholm och att detta dokument reglerar alla förutsättningar för hur trafikeringen ska genomföras under avstängningen.

Transdev valde efter avslagsbeslutet att låta tåget utgå från Stockholm och köra till Storlien och omvänt, d.v.s. utan resenärer söder om Stockholm.

Tvist om banarbetsprojektet på Getingmidjan 2-9 april 2020

Transdev begärde tvistlösning i tågplan 2020 avseende Trafikverkets banarbetsprojekt med totalavstängning på sträckan Stockholm Södra-Stockholm Central, den s k Getingmidjan, under påsken 2020. Transdev menade att Trafikverket inte kunde motivera behovet av banarbetet och att de ekonomiska konsekvenserna för Snälltåget blev för omfattande till följd av de redan omfattande avstängningarna i och med projektet Getingmidjan. Transdev anförde då att Snälltåget bedriver persontrafik som i första hand riktar sig till fritidsresenärer som reser vid storhelger och sommartider, tidpunkter som Trafikverket har avsatt för större banarbeten. Transdev menade därför att denna avstängning (liksom avstängningen 8 veckor under sommaren) slår som hårdast mot deras verksamhet, de får lägre intäkter och minskad attraktivitet i förhållande till andra transportslag.

Ett särskilt stort problem som Transdev belyste under banarbetstvisten är att de genomgående nattågen Malmö-Stockholm-Storlien inte kan trafikera Stockholm under påsklovet om inte Trafikverket tillgängliggör kapacitet att trafikera den alternativa kapaciteten genom Citybanan (Stockholm Södra-Tomteboda) i kombination med ett stopp för resandeutbyte på Stockholm Södra eller Flemingsberg.

I tvistlösningen avseende banarbete anges i protokollet den 6 september 2019 att Trafikverket inte ser något hinder mot senare anpassning under innevarande tågplan att köra via Stockholm Södra istället. Trafikverket kunde i tvistlösningen inte fastställa Snälltågets önskemål om att köra genom Stockholm via Citybanan (via Stockholm Södra). Transdev accepterade därför inte Trafikverkets förslag på lösning av tvisten som enligt Transdev var att Trafikverket inte kunde lämna den typen av utfästelse då de ansåg att tilldelningen skulle ske i revisionsplaneringen. Transdev konstaterar diskrepans mellan tvistlösningsbeslutet och banarbetsplanen när det gäller datum för det aktuella banarbetsprojektet och föreslår att detta granskas i Transportstyrelsens pågående tillsyn avseende T20.

Trafikverket har anfört i huvudsak följande

Transportstyrelsen har bl.a. begärt in det underlag som legat till grund för beslutet att tilldela Trafikverket kapacitet för utförandet av banarbetsprojektet på sträckan Stockholm Södra-Stockholm Central från och med 30 mars till och med 6 april, inkl. de lösningsalternativ som presenterats för Transdev under samordningen och varför dessa inte ansågs möjliga.

Transportstyrelsen har också begärt att få del av motiveringen bakom direktiven i kapacitetsplanen att resandetåg (oavsett om resandeutbyte på Stockholm City begärts eller inte) inte får köra via Citybanan, både utifrån frågan om annan tillgänglig kapacitet och fordonens tekniska egenskaper och hur det förhåller sig till Transdevs aktuella begäran om kapacitet.

Trafikverket anför följande som svar på Transdevs begäran om prövning av tvist och på Transportstyrelsens frågor.

Verket har funnit att en för resenärerna lämplig lösning på banarbetet på Getingmidjan är att tåg som ska angöra Stockholm Central istället ska vända söder om Stockholm och att resenärerna då kan byta till pendeltåg för att nå Stockholm Central. Citybanan är reserverad för pendeltåg vilket anges i bilaga 4 D, avsnitt 3.4.3. i JNB 2020. Eftersom det är fråga om en total-avstängning av Getingmidjan är mängden berörd trafik mycket omfattande. Den enda praktiskt rimliga lösningen för att lösa transportbehovet har därför bedömts vara att resenärer till och från Stockholm Central byter tåg vid Stockholm Södra eller Flemingsberg. Branschen har medverkat till denna lösning genom biljettsamarbete under sommaravstängningarna 2018 och 2019. Trafikeringen i Citybanan är generellt sett mycket ansträngd och endast enstaka tåglägen är outnyttjade. Trafikverket har därför inte sett omledning via Citybanan som ett alternativ.

Trafikverket anför vidare att det finns en säkerhetsaspekt när det gäller lokdragna tåg med resenärer i Citybanan, till exempel utifrån brandsäkerhetsarbetet. Säkerhetsfrågan har inte diskuterats under tvistlösningen då det från Trafikverket sida inte varit aktuellt att tilldela tågläge med passagerare för den typ av fordon som Transdev har.

Ytterligare yttranden från Transdev och Trafikverket

Trafikverket anför att uttalanden vid tvistlösningsrådet 6 september 2019 om möjligheten att köra via Stockholm södra endast avsåg möjligheten att angöra och vända tåget vid Stockholm södra. Transdev anför att anledningen till att de anmälde berörda tåglägen Malmö-Stockholm-Storlien till tvist var att de var genomgående i Stockholm och att de ville säkerställa det.

Att tvistlösningen skulle gälla att dessa tåg skulle vända på Stockholm Södra har av naturliga skäl aldrig varit aktuellt utan parterna diskuterade ett resandeutbyte på Stockholm Södra för genomgående tåg via Citybanan. Trafikverkets uttalande är en efterhandskonstruktion. Trafikverket understryker därefter att det inte har gjorts någon utfästelse om att Snälltågets tåg skulle kunna angöra Stockholm Södra och hänvisar till minnesanteckningar avseende objekt 297478 den 11 september 2019.¹⁰

Trafikverket anför att kapacitetsplanen är en planeringsförutsättning vid ansökan om tåglägen och att samtliga järnvägsföretag, med undantag för Snälltåget, har ansökt i enlighet med den övergripande planeringen för perioden. Transdev anför att avstängningen av Getingmidjan 3–13 april inte är ett planerat större banarbete (PSB) som Trafikverket redovisat i JNB 2020. Transdev ska därför inte anpassa sin ansökan om tågläge till detta banarbete och därmed inte ta hänsyn till kapacitetsplanen i sin ansökan.

Trafikverket anför att Mäljarbanan är alternativ kapacitet för genomgående resandetåg och inte Citybanan Stockholm Södra-Tomtebodan. Transdev menar att det är orimligt att anse att Mäljarbanan som alternativ kapacitet för genomgående resandetåg oavsett tidsperiod, utifrån att Trafikverket stängt av Mäljarbanan och Getingmidjan parallellt i tid vid ett flertal tillfällen. Det är också orimligt då posttåg och vissa tjänstetåg ges möjlighet att använda Citybanan men inte genomgående resandetåg.

Avseende Transportstyrelsens fråga om vilken analys som gjorts för genomgående trafik Stockholm vid aktuella tidpunkter jämfört med trafik som har Stockholm som avgångsstation eller slutdestination och vilka företag som berörs anför Trafikverket följande. Andra järnvägsföretag som liksom Snälltåget bedriver persontrafik som passerar Stockholm har i enlighet med kapacitetsplanen anpassat sina ansökningar även för banarbetet den 2–9 april 2020. Det finns företag som löst situationen genom att låta sina resenärer stiga av tåget norr resp. söder om Stockholm och åka pendeltåg genom Stockholm för att sedan fortsätta resa med ett annat tåg. Det innebär att järnvägsföretag har avstått från att ansöka om kapacitet genom Citybanan också för trafik som normalt är genomgående i Stockholm Central trots att det skulle varit en effektivare och bättre lösning för det enskilda företaget och deras kunder. Det innebär i sin tur att om andra företag ansökt på det sättet och då tilldelats kapacitet så skulle kapacitetsutnyttjandet bli högre i Citybanan än vad som nu är fallet. Därför kan till synes tillgänglig kapacitet med den tilldelning som nu skett inte med

¹⁰ Transportstyrelsen noterar att det i dessa anteckningar anges att Trafikverket i nuvarande skede inte kan utlova kapacitet via Stockholm Södra.

säkerhet sägas varit tillgänglig. Primärt drabbas alla järnvägsföretag som agerat i enlighet med den övergripande kapacitetsplanen och som anpassat sina ansökningar därefter.

I rapporten Reinvestering av Getingmidjan i Stockholm utreddes alternativa trafiklösningar i samband med avstängning av Getingmidjan. Mälarbanan har pekats ut som omledningssträcka för genomgående trafik. Omledningssträckorna är redovisade i kapacitetsplanen. Citybanan har under ett trafikdygn endast ett fåtal lediga tåglägen utöver pendeltågstrafikens behov.

Om Snälltåget skulle tilldelats kapacitet enligt den tilldelning som skett så de tåglägen som skulle ligga närmast före resp. efter Snälltågets tåg, riskera att påverkas negativt. Det skulle gälla pendeltåg 2874 och 2974 för tåg 3900 och pendeltåg 2277 och 2579 för tåg 3901.

Transdev har därefter anfört att tvisten endast rör Transdevs sex genomgående nattåg och menar att det knappast påverkar varken alla järnvägsföretag eller enstaka pendeltåg, snarare påverkar det inte något järnvägsföretag. Trafikverkets förslag att Transdev ska ha två nattåg, ett på vardera sidan om Getingmidjan faller på sin egen orimlighet då de inte har de resurserna.

Frågan om brandsäkerhet i Citybanans tunnel

Trafikverket har i yttrande anfört att det finns brandsäkerhetsaspekter med lokdragna tåg med resenärer i Citybanan som innebär att Transdev inte kan tilldelas kapacitet för genomgående resandetåg på Citybanan.

Transportstyrelsen har ställt frågan om denna aspekt togs upp under tvistlösningen hösten 2019 och om det finns utförligare information om vad som kan innebära en ökad brandsäkerhetsrisk med lokdragna tåg jämfört med motorvagn samt lokdraget tåg jämfört med lokdraget tjänstetåg.

Trafikverket anför att jämfört med motorvagnståg finns uppgifter om att lokdragna tåg generellt har en ökad brandrisk, t.ex. relaterat till skillnad i inredning. En annan faktor är att tiden för utrymning av passagerare vid en brand i fordon med sovvagnar kan vara längre i förhållande till motorvagnståg, t.ex. pga bredden på vagnsdörrar. I jämförelse med tjänstetåg kan utrymningstiden för sådana tåg antas vara betydligt kortare då dessa inte transporterar resenärer. Trafikverket kan inte utesluta att säkerhetsriskerna kopplade till trafikering med nattåg som inte är tjänstetåg är alltför stora. Om lokdragna tåg med passagerare ska trafikera Citybanan behöver detta utvärderas. Transdev anför att deras vagnar uppfyller de brandsäkerhetskrav som ställs för andra tunnelpassager likvärdiga Citybanan. Trafikverket har inte anfört något om att Citybanan har en sämre brandsäkerhet än andra tunnlar. Transdev anser därför att det saknas relevant dokumentation i Trafikverkets svar som stödjer deras påståenden om ökad brandrisk och tid

för evakuering för Transdevs ansökta tågslagen. Det saknas dessutom information i JNB. Transdev anför vidare att Trafikverkets resonemang om t.ex. bredd på vagnsdörrar bara blir hypotetiskt då en liggvagn har färre resenärer än ett pendeltåg. Ett nattåg har dessutom ett väl etablerat system med brandvarnare och brandsläckare ombord. Transdev anför att Trafikverkets yttrande om brandsäkerhet saknar betydelse för tvisten.

Skäl för beslutet

Aktuella bestämmelser och förarbeten

Järnvägslagen (2004:519) (JL)

Ett järnvägsföretag får hänskjuta tvister till Transportstyrelsen om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut enligt järnvägslagen står i överensstämmelse med bl.a. 6 kap i järnvägslagen och föreskrifter som meddelats i anslutning till detta kapitel.¹¹ Detta framgår av 8 kap. 9 § JL och 1 kap. 2 § järnvägsförordningen (2004:526).

En infrastrukturförvaltare är skyldig att behandla en ansökan om infrastrukturkapacitet från den som enligt 5 kap. har rätt att utföra eller organisera trafik på svenska järnvägsnät och att på ett konkurrensneutralt och icke diskriminerande sätt mot avgift tilldela denne infrastrukturkapacitet i enlighet med bestämmelserna i denna lag. Av sista stycket i denna bestämmelse framgår att vid tilldelande av infrastrukturkapacitet ska förvaltaren iaktta den tidplan som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten föreskriver. (6 kap. 1 §.)

En infrastrukturförvaltare ska vidare bedöma behovet av att organisera tågslagen för olika typer av transporter, inklusive behovet av reservkapacitet. Om ansökningarna om infrastrukturkapacitet inte kan samordnas ska förvaltaren tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Järnvägsinfrastruktur får, efter samråd med berörda parter, reserveras för viss järnvägstrafik om det finns alternativ järnvägsinfrastruktur. Att järnvägsinfrastrukturen reserverats för viss järnvägstrafik får inte hindra annan trafik på denna järnvägsinfrastruktur om kapacitet finns tillgänglig och järnvägsfordonen har de tekniska egenskaper som krävs. (6 kap. 3 §.)

En infrastrukturförvaltare ska upprätta en beskrivning av det järnvägsnät som infrastrukturförvaltaren råder över. Beskrivningen ska innehålla uppgifter om tillgänglig infrastruktur samt information om villkoren för

¹¹ 6 kap. Tilldelning av infrastrukturkapacitet och tillhandahållande av tjänster.

tillträde och utnyttjande av infrastrukturen och om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet (6 kap. 5 §.)

Infrastrukturförvaltaren ska ta fram ett förslag till tågplan med utgångspunkt från de ansökningar som kommit in och med beaktande av behovet av reservkapacitet. Infrastrukturförvaltaren ska i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå alla ansökningar om infrastrukturkapacitet samt beakta den ekonomiska effekten på sökandenas verksamhet och andra förhållanden av betydelse för sökandena. Berörda parter ska ges möjlighet att yttra sig över förslaget till tågplan. (6 kap. 9 §.)

Kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075 om ersättning av bilaga VII till direktiv 2012/34/EU¹²

Beslutet riktar sig till infrastrukturförvaltare och innehåller enligt skäl 10 tydliga och detaljerade regler som inte behöver införas i medlemsstaterna. I beslutet finns regler om tidsplan för tilldelningsförfarandet som sista ansökningsdag för tåglägen i den ordinarie tilldelningsprocessen, tidpunkt för utkast till tågplan, offentliggörandet av kapacitetsbegränsningar, samråd med sökandena och tidpunkten för ändring av tågplanen.

För kapacitetsbegränsning på mer än 7 på varandra följande dagar och för vilka mer än 30 % av den uppskattade trafikvolymen på en linje per dag ställs in, leds om eller ersätts med andra transportslag ska kapacitetsbegränsningen och aktuella samråd med järnvägsföretagen offentliggöras 12 månader före ändringen av den berörda tågplanen (punkt 8). Tågplanen ska ändras vid midnatt den andra lördagen i december året (punkt 2).

För banarbeten som innebär begränsning av kapaciteten under mer än 30 på varandra följande dagar och som berör mer än 50 % av den uppskattade trafikvolymen på en järnvägslinje ska infrastrukturförvaltaren ta fram kriterier för vilka tåg för varje för varje typ av trafik som ska ledas om med beaktande av sökandens kommersiella och operativa begränsningar och offentliggöra dessa kriterier i JNB (punkt 17).

Bestämmelserna i punkt 8 och punkt 17 ska tillämpas för tågplan 2020 som inleds i december 2019.

Transportstyrelsens tillträdesföreskrifter

Järnvägsnätbeskrivningen ska innehålla information om inom vilken tid ansökan om tågläge ska göras. Beskrivningen ska offentliggöras senast fyra

¹² Kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075 av den 4 september 2017 om ersättning av bilaga VII till Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

månader innan tidsfristen för ansökan om infrastruktur löper ut. (2 kap. 9 § och 3 kap. 4 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:99) om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur.)

Förarbeten:

I prop. 2003/04:123 anges bl.a. följande. Möjligheten att reservera infrastruktur för viss järnvägstrafik avser i första hand järnvägstrafik med vissa tekniska egenskaper som exempelvis höghastighetståg. Sådan reservation förutsätter dock att alternativ järnvägsinfrastruktur finns och får inte hindra annan trafik om denna har de tekniska egenskaper som krävs.¹³ Infrastrukturförvaltarens skyldighet att upprätta och publicera en järnvägsbeskrivning syftar till att säkerställa insyn, förutsägbarhet och icke diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen för samtliga järnvägsföretag och sökande.¹⁴

Tillsynsmyndighetens beslut måste givetvis utformas med beaktande av konsekvenser för andra än den som hänskjutit tvisten till Transportstyrelsen. Det innebär att beslutet inte kan utformas så att beslutad tågplan måste rivas upp helt. Beslutet kan i sådana fall utformas som en anvisning för kommande tågplan.¹⁵

Direktiv 2012/34/EU (SERA-direktivet)

Bestämmelse i 6 kap. 3 § andra stycket järnvägslagen är en implementering av art. 49.2 i direktiv 2012/34.¹⁶ Av denna artikel framgår att infrastrukturkapacitet ska kunna utnyttjas för alla typer av trafik som har de egenskaper som är nödvändiga för att kunna utnyttja ett tågläge. Om det finns lämpliga alternativa järnvägslinjer får infrastrukturförvaltaren efter samråd med berörda parter reservera särskild infrastruktur för att användas för bestämda typer av trafik. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 101, 102 och 106 i EUF-fördraget får infrastrukturförvaltaren i sådana fall prioritera denna typ av trafik vid tilldelningen av infrastrukturkapacitet. Att infrastrukturen reserverats för ett visst ändamål ska inte hindra andra typer av trafik från att använda sådan infrastruktur om kapacitet finns tillgänglig.¹⁷

¹³ Avser 6 kap. 3 §, sid. 186f.

¹⁴ Avser 6 kap. 1 §, sid. 117.

¹⁵ Prop. 2003/04:123 sid 200.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

¹⁷ Transportstyrelsen noterar att implementeringen av direktivet i 6 kap. 3 § järnvägslagen skiljer sig något åt då direktivet anger att infrastrukturförvaltaren får reservera särskild infrastruktur för att användas för bestämda typer av trafik medan den svenska regleringen anger att järnvägsinfrastruktur får reserveras för viss järnvägstrafik. Syftet med den nationella regleringen uppfattas dock vara detsamma som i direktivet.

Enligt artikel 27.4 ska järnvägsnätbeskrivningen offentliggöras senast fyra månader innan tidsfristen för ansökan om infrastrukturkapacitet löper ut.

I artikel 56.9 om regleringsorganets uppgifter anges att om ett beslut att vägra tilldelning av infrastrukturkapacitet överklagas ska regleringsorganet antingen bekräfta att det inte behövs någon ändring eller begära en ändring av beslutet i enlighet med riktlinjer som regleringsorganet anger.

Trafikverkets järnvägsnätbeskrivning tågplan 2020

I järnvägsnätbeskrivningen bilaga 4 D avsnitt 3.2 för tågplan 2020 anges följande. Kapacitetsplanen ska användas som planeringsförutsättning i processen för kapacitetstilldelning med syfte att uppnå effektivt kapacitetsutnyttjande i området och säkerställa punktligheten genom robusta körplaner. Trafikverkets publicerade kapacitetsplan för kapacitetsbegränsningar ska utgöra grunden för järnvägsföretagens ansökan om tåglägen och Trafikverkets konstruktion av tågplanen.

Sista datum för ansökan om tågläge och för Trafikverket att ange behov av kapacitet för banarbeten utöver planerade större banarbeten var den 8 april 2019 för tågplan 2020.¹⁸

Transportstyrelsens bedömning

Prövningens omfattning

Transdev har begärt prövning av om Trafikverkets avslag av ansökan om kapacitet är förenlig med gällande lagstiftning med beaktande av Trafikverkets uttalande i tvistlösningsrådet och av hänvisningen till Kapacitetsplan Stockholm Tågplan T20. Transportstyrelsens prövning omfattar därmed inte bara Kapacitetsplan Stockholm och avslagsbeslutet utifrån 6 kap. 3 § järnvägslagen utan även planens och avslagsbeslutet förenlighet med annan relevant reglering. Såsom Transportstyrelsen har uppfattat Transdevs begäran om prövning avser den aktuella kapaciteten perioden onsdagen den 8 april – söndagen den 12 april.

Är Kapacitetsplan Stockholm i överensstämmelse med järnvägslagen och Kommissionens beslut (EU 2017/2075)?

Trafikverket har introducerat begreppet kapacitetsplan för en typ av plan med syftet att uppnå effektivt kapacitetsutnyttjande och säkerställa punktlighet genom robusta körplaner i samband med banarbeten. Kapacitetsplanerna innebär delvis nya principer för kapacitetstilldelning. Enligt JNB 2020 ska kapacitetsplaner utgöra grunden för järnvägsföretagens

¹⁸ Avsnitt 4.3 i JNB 2020.

ansökan om tåglägen och de sökande förväntas anpassa sina ansökningar om kapacitet för tågläge till de banarbeten som beskrivs i planen.

Transportstyrelsen konstaterar att begreppet kapacitetsplan inte finns i SERA-direktivet, järnvägslagen eller motsvarande förordning eller föreskrifter. Planens förenlighet med gällande regler ska dock prövas mot flera regler om tilldelningsprocessen. Transportstyrelsen konstaterar också att Trafikverkets rapporter om reinvestering och tidigare trångsektorplaner inte får ha någon styrande effekt vid tilldelning och reservering av kapacitet.¹⁹

Järnvägsinfrastruktur får reserveras för viss järnvägstrafik endast under förutsättning att det finns alternativ järnvägsinfrastruktur. Några närmare bestämmelser om vad som anses som alternativ kapacitet finns inte och kommenteras inte heller i förarbetena. Bestämmelsen om att sådan reservation inte får hindra annan trafik på denna järnvägsinfrastruktur om kapacitet finns tillgänglig och om fordonen har de tekniska egenskaper som krävs innehåller dock inget undantag för situationer med banarbeten.

Transportstyrelsen ifrågasätter inte att Trafikverket får reservera Citybanan för pendeltågstrafik i första hand. Transportstyrelsens prövning rör verkets hantering av frågan om tillgänglig kapacitet på reserverad infrastruktur, kraven på publicering och samråd av JNB och banarbeten samt förhållandet mellan banarbete och ansökningar om tåglägen.

I Kapacitetsplan Stockholm Tågplan 2020 finns inte någon utredning om tillgänglig kapacitet på Citybanan under banarbetet på Getingmidjan i påsk 2020. Bedömningen baseras snarare på mer generella antaganden om risken av störning för pendeltågstrafiken. De alternativ som analyserats har inte omfattat konsekvenserna för *genomgående* resandetåg. Det har inte heller framkommit några generella tekniska hinder mot att tillåta sådana tåg på Citybanan. De invändningar om brandsäkerhetsrisken med resandetåg genom tunneln som framfört i denna tvist finns inte med i kapacitetsplanen. Enligt Transportstyrelsens mening har Trafikverket inte visat att det saknas kapacitet på Citybanan för annan trafik under banarbetet på Getingmidjan påsken 2020. Trafikverket har inte heller visat att det finns tekniska hinder för genomgående resandetåg Citybanan. Trafikverkets beslut om kapacitetsplan Stockholm är inte i överensstämmelse med 6 kap. 3 § järnvägslagen (besluts punkt 1)

Järnvägslagen förutsätter i stort sett att trafikpåverkande banarbeten ska hanteras inom ramen för tågplanprocessen. I den svenska tillträdesmodellen ingår att infrastrukturförvaltares egna önskemål om användning av

¹⁹ Jfr om trångsektorplaner Transportstyrelsens beslut TSJ 2012-1599.

kapacitet för utförande av planerade banarbeten är i det närmaste jämställt med en kapacitetsansökan från en organisatör eller utförare av järnvägstrafik.²⁰ Trafikverkets process för kapacitetstilldelning hanterar detta genom att i hela processen göra avvägningar mellan ansökningar om tåglägen och olika utformningar av planerade banarbeten. Detta gäller även när beslut fattas i enlighet med prioriteringskriterier efter beslut om överbelastad infrastruktur. Förarbetena pekar på att infrastrukturförvaltaren inte har rätt att ensidigt avsätta en viss kapacitet för banarbeten eftersom avvägningarna mellan trafikens behov och behovet av kapacitet för underhåll för en viss sträcka och tidpunkt i stället ska göras under arbetet med tågplanen. Samtidigt är arbetssättet att redan i järnvägsnätbeskrivningen ange vissa arbeten som planerade större banarbeten i linje med lagstiftarens önskemål om att infrastrukturförvaltaren om möjligt bör ange i beskrivningen av järnvägsnätet under vilka tider olika delar av infrastrukturen kan bli föremål för mer omfattande planerade banarbeten.

Reglerna i Kommissionens beslut (EU) 2017/2075 bygger på grundtanken att infrastrukturförvaltare ska planera och samråda med järnvägsföretagen om mycket stora, stora och mellanstora banarbeten med lång framförhållning. Reglerna syftar till att skapa transparens och samordning genom att få infrastrukturförvaltare att samråda om att fastställa större banarbetens förläggning i tid och rum med mycket god framförhållning. Information om alla banarbeten med mycket stor, stor och medelstor påverkan och resultatet av samråd med sökanden ska därför publiceras ett år innan tågplanen träder i kraft. Infrastrukturförvaltare ska offentliggöra denna information, eller en länk där den kan hittas, i beskrivningen av järnvägsnätet.

Kapacitetsplan Stockholm är publicerad på Trafikverkets hemsida under rubriken Övrig information men inte i JNB 2020. Planen är daterad den 25 februari 2019 och är därmed inte heller publicerad i tid som en del av JNB (senast den 8 december 2018). Förutsättningarna i 6 kap. 5 § JL och 3 kap. 4 § Transportstyrelsens föreskrifter är därmed inte uppfyllda. Transportstyrelsen bedömer att planen inte är en del av JNB och därmed inte kan utgöra grunden för avslag på ansökan om kapacitet (beslutspunkt 2).

Banarbetsprojektet 297478 sträcker sig över perioden 2–9 april dvs 8 dagar. Enligt Transportstyrelsens mening är kraven på publicering av banarbeten och samråd med sökandena senast 12 månader före ändringen av tågplanen enligt punkt 8 i bilaga VII Kommissionens beslut om tidplan (EU) 2017/2075 inte uppfyllda (beslutspunkt 3).

Endast vid sådana omfattande banarbeten som omfattas av punkt 17 i bilaga VII ska infrastrukturförvaltaren fastställa kriterier för vilka tåg för varje typ

²⁰ Prop. 2003/04:123 s. 118.

av trafik som ska ledas om. Banarbetsprojektet 297478 är inte av sådan omfattning att det omfattas av denna bestämmelse. Indelning i tågtyper enligt punkt 17 måste dessutom bygga på saklig grund för att uppfylla kravet på icke-diskriminering och konkurrensneutralitet. Enligt Transportstyrelsens bedömning kan Kapacitetsplan Stockholm tågplan T20 därför inte utgöra grund för järnvägsföretagens ansökningar om kapacitet i anslutning till det aktuella banarbetet. Planen strider därför mot punkt 17 i bilaga VII. (besluts punkt 4).

Eftersom planen av Trafikverket anges reglera samtliga förutsättningar för trafik på Citybanan under banarbetsprojektet ska planen bedömas även enligt bestämmelsen om konkurrensneutral och icke-diskriminerande tilldelning. Transportstyrelsen anser att Kapacitetsplan Stockholm Tågplan T20 inte uppfyller kravet i 6 kap. 1 § JL då det inte gjorts någon analys av tilldelning för andra tåg än posttåg och tjänstetåg (besluts punkt 5).

Trafikverkets avslag på Transdevs ansökan om att trafikera Citybanan utan resandeutbyte med genomgående persontågen i påsk (tåg 3900 och 3901)
Trafikverket har inte grundat sitt avslagsbeslut på JNB 2020 utan på kapacitetsplan Stockholm. Som framgår ovan är planen enligt Transportstyrelsens mening inte i överensstämmelse med gällande regler. Utöver de brister som redovisats ovan innehåller planen inte någon särskild analys av genomgående resandetåg söder- eller norrifrån. Några närmare uppgifter om hur stor störningsrisken för pendeltågslägen som skulle legat närmast före resp. efter Snälltågets tåg framgår inte heller. Någon närmare beskrivning av eventuella tekniska hinder för genomgående tåg med Transdevs fordon har inte heller framförts. Transportstyrelsens bedömning är därmed att Trafikverkets beslut att avslå Transdevs ansökan om kapacitet för genomgående resandetåg genom Citybanan påsken 2020 med hänvisning till kapacitetsplan Stockholm inte är i överensstämmelse med 6 kap. 1 § och 3 §§ järnvägslagen samt punkt 17 i bilaga VII till direktiv 2012/34 (besluts punkt 4 och 6).

Enligt Transportstyrelsens bedömning har Trafikverket inte försökt tillmötesgå alla ansökningar om infrastrukturkapacitet och inte beaktat den ekonomiska effekten på Transdevs verksamhet enligt 6 kap. 9 § JL (besluts punkt 7).

Det har framförts olika uppfattning om vad som diskuterades vid tvistlösningsrådet i september 2019. Transportstyrelsen finner det anmärkningsvärt att det finns olika meningar i en så avgörande fråga men kan inte i efterhand bedöma denna diskussions förenlighet med gällande regler.

Ska Transdev tilldelas kapacitet på Citybanan påsken 2020?

Frågan är om Transportstyrelsen kan och bör besluta om Trafikverket ska ändra det aktuella beslutet om tilldelning. Utifrån uttalanden i förarbetena ska beslut i tvister om kapacitetstilldelning *som huvudregel* utgå från att en gällande tågplan inte ska ändras och eventuella riktlinjer vara framåt-syftande. Transportstyrelsen noterar att det finns i vart fall en möjlighet att också begära ändring av ett beslut om tilldelning.

Transdevs begäran inkom först i januari i år. En del av de frågor som ställts till Trafikverket har inte besvarats tillfredsställande vilket föranlett ytterligare kommunikering. Transportstyrelsens beslut meddelas därför väldigt nära inpå de aktuella trafikeringsdagarna. Det är inte heller klarlagt vilken påverkan ett beslut om tilldelning på Citybanan skulle kunna ha på andra tåglägen eller på brandsäkerhetsrisken. Av dessa skäl anser Transportstyrelsen att det inte är lämpligt att besluta att Transdev ska tilldelas kapacitet på Citybanan under påsken 2020. Det är också möjligt att Transdev under rådande omständigheter inte har något intresse av sådan kapacitet.

Transportstyrelsen anser dock att Trafikverket snarast ska fråga Transdev om det finns ett önskemål om kapacitet för genomgående resandetåg på Citybanan för tåg 3900 och 3901 perioden den 2–9 april 2020. Om sådant önskemål finns ska Trafikverket snarast överväga att tilldela aktuell kapacitet. Om begäran avslås ska det motiveras på andra grunder än sådana som i detta beslut inte anses överensstämna med gällande regler. Trafikverkets eventuella beslut ska, oavsett utgång, ges in till Transportstyrelsen senast den 7 april 2020 (beslutspunkt 8)

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas. Överklagandet ska vara skriftligt och ni ska ange vilket beslut som överklagas och vilken ändring ni vill ha.

Överklagandet ska ställas till Förvaltningsrätten i Falun men skickas till Transportstyrelsen, Box 267, 781 23 Borlänge. Överklagandet ska ha kommit till Transportstyrelsen inom tre (3) veckor från det att ni tog del av detta beslut, eller, om ni företräder det allmänna och beslutet överklagas till en förvaltningsrätt eller kammarrätt, inom tre (3) veckor från den dag då beslutet meddelades.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör [REDACTED]. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog överdirektör [REDACTED], enhetschef [REDACTED], tf. enhetschef [REDACTED], sektionschef [REDACTED], [REDACTED], stf. sektionschef [REDACTED], utredare [REDACTED] samt juristerna [REDACTED] och [REDACTED], den senare föredragande.

[REDACTED]
Generaldirektör