

Sökande:

RushRail AB
Box 5339
102 47 Stockholm

Motpart:

Trafikverket
781 89 Borlänge

Saken

Prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnväglagen (2004:519) avseende Trafikverkets meddelande den 3 december 2012 att inte medge dispens.

Transportstyrelsens beslut

Transportstyrelsen avslår RushRail AB:s yrkande om att Transportstyrelsen, med tillämpning av 8 kap. 9 § järnväglagen (2004:519), ska bevilja dispens från Trafikverkets krav på ombordutrustning för trafik på Västerdalsbanan.

Transportstyrelsen finner dock att Trafikverket genom sitt agerande under stora delar av kapacitetstilldelningsprocessen förespeglat RushRail AB att dispens skulle kunna medges. Transportstyrelsen anser att Trafikverket behöver se över sin kapacitetstilldelningsprocess så att den utgår från ett helhetsperspektiv med insikt om järnvägsföretagens förutsättningar.

Transportstyrelsen avslår RushRail AB:s yrkande om påbörjande av tillsynsärende.

Bakgrund

Sedan en tid pågår införandet av ett nytt signalsystem för järnvägen i Europa, ERTMS (European Rail Traffic Management System). För att ERTMS ska fungera krävs att utrustning installeras, både på spårsidan och ombord på järnvägsfordon (ETCS-utrustning). I februari 2012 driftsattes ERTMS på Västerdalsbanan.

RushRail AB (RushRail) är ett järnvägsföretag som tillhandahåller dragkraft och utför järnvägstrafik. Under våren 2012 vann RushRail en upphandling från Trätåg AB avseende bland annat timmertransporter på Västerdalsbanan. Dessa transporter var avsedda att starta den 1 januari 2013. Under våren 2012 ansökte RushRail om tåglägen på Västerdalsbanan för de aktuella timmertransporterna under 2013. RushRail beviljades dessa tåglägen. I april 2012 beställde RushRail ETCS-utrustning av typen EOS-3 av Bombardier, via Beacon Rail. RushRail fick då beskedet att någon ETCS-utrustning av typen EOS 3 inte skulle kunna installeras förrän i mars 2013.

I Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning (JNB) för tågplan 2013, som omfattar tiden fr.o.m. 9 december 2012 t.o.m. 14 december 2013, anges att för trafikeringsregler 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. Krav på ETCS-utrustning för den aktuella banan fanns även i JNB för tågplan 2012, som omfattade tiden 11 december 2011 – 8 december 2012.

Under 2012 har trafik på Västerdalsbanan endast bedrivits av järnvägsföretaget Green Cargo AB (Green Cargo). Green Cargo har fordon utrustade med ETCS-utrustning av typen EOS 1. Under tiden 2012-07-23 till 2012-09-03 beviljades Green Cargo dispens från JNBs krav på ETCS-utrustning. Under denna tid bedrevs trafik genom s.k. spärrfärd under D-skydd. Denna trafikeringsform nyttjar inte ERTMS.

Efter att RushRail fått beskedet att den beställda ETCS-utrustningen inte kunde levereras till den tänkta trafikstarten har företaget under 2012 haft kontakt med Trafikverket för att, i likhet med Green Cargo, få en dispens från kravet på ETCS-utrustning under det första halvåret 2013.

Tågplanen för 2013 innefattar sex dagliga tågrörelser på Västerdalsbanan. Green Cargo kör flis (ett tåg) åt Trätåg AB och RushRail kör timmer (två tåg), också åt Trätåg AB. I motsatt riktning går tre motsvarande tåg med olastade vagnar.

RushRail har i brev till Trafikverket den 19 november 2012 framställt en begäran att Trafikverket antingen beviljar dispens för fortsatt spärrfärd på Västerdalsbanan från och med den 1 januari 2013 till dess att Trafikverket har genomfört sitt test av ERTMS på Västerdalsbanan alternativt att Trafikverket genomför sådana ändringar i JNB 2013 och tågplan 2013 som innebär att färd på Västerdalsbanan inte kräver ERTMS-anpassade fordon (ETCS) förrän den 1 juni 2013.

I ett dokument daterat den 3 december 2012 har Trafikverket anfört att verket inte längre har möjlighet att ge generella dispenser för spärrfärd under D-skydd för ordinarie planerad trafik i tågplan 2013 på Västerdalsbanan.

RushRail inkom den 7 december 2012 till Transportstyrelsen med ansökan om prövning av tvist i enlighet med 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519). Transportstyrelsen kallade parterna till möte angående tvisten den 20 december 2012. Vid mötet förklarade Transportstyrelsen att myndigheten saknar möjlighet att pröva frågan interimistiskt.

Yrkanden och inställningar

RushRail

RushRail yrkar att Transportstyrelsen, med tillämpning av 8 kap. 9 § järnvägslagen, ska bevilja RushRail en tillfällig dispens från kravet på ETCS-utrustning avseende trafik på Västerdalsbanan. Dispensen ska gälla från och med den 1 januari 2013 och som längst till och med den 30 juni 2013. Vidare yrkar RushRail att Transportstyrelsen ska särskilt förordna att beslutet ska gälla omedelbart.

I händelse av att Transportstyrelsen inte anser att ärendet kan hanteras inom ramen för tvistlösning har RushRail hemställt att Transportstyrelsen ska initiera ett tillsynsärende.

Trafikverket

Trafikverket bestrider RushRails yrkande om dispens. Trafikverket anser att verket följt järnvägslagen då det tilldelat RushRail kapacitet i enlighet med RushRails ansökan. Trafikverket menar också att det är varje järnvägsföretags skyldighet att se till att dess fordon har den utrustning som krävs för att uppfylla de krav som ställs i JNB för att få framföra fordon på den aktuella sträckan.

Parternas utveckling av talan

RushRail har i huvudsak anfört följande

Vid tidpunkten då man ansökte om de aktuella tåglägena trodde RushRail att företaget skulle hinna få ETCS installerat på de aktuella fordonen innan trafikstarten. När RushRail fick beskedet att den beställda ETCS-

utrustningen inte skulle kunna levereras till den planerade trafikstarten har företaget initierat diskussioner med Trafikverket om att få bedriva spärrfärd under D-skydd till dess att man installerat ETCS. Tillsammans med Trafikverket har man tagit fram en tågplan som tillgodoser både RushRails och Green Cargos behov; använder man denna föreligger alltså ingen kapacitetsbrist. I löpande kontakter under 2012 har Trafikverket givit RushRail uppfattningen att detta upplägg skulle godtas. Den 22 oktober 2012 meddelade dock Trafikverket att verket inte såg några möjligheter till fortsatt dispens för spärrfärd. Trafikverket påstår att JNB 2013 omöjliggör spärrfärd på Västerdalsbanan under 2013 och att ett beslut om spärrfärd:

"(...) skulle innebära att JNB för 2013 väsentligt förändras(...)att det inte är möjligt att bedriva trafiken i enlighet med fastställd tågplan samt(...)får så pass stora, och delvis icke överblickbara, konsekvenser att vi inte kan se det som en möjlig lösning".

Alltsedan provstarten i februari 2012 har införandet av ERTMS medfört stora trafikstörningar. Trafikstörningarna har fortsatt under resten av året och i augusti var dessa störningar, kombinerat med Trafikverkets personalbrist, så stora att dispens från kravet på ERTMS-anpassade lok på Västerdalsbanan beviljades (till Green Cargo). Genom dispensbeslutet tilläts istället s.k. spärrfärd som lösning på de stora trafikstörningarna som provdriften medförde och på Trafikverkets personalbrist. Verksamheten på Västerdalsbanan är alltjämt en försöksverksamhet. Enligt trafikeringsavtalet mellan Trafikverket och Green Cargo ska Trafikverket tillhandahålla en fungerande infrastruktur, så är inte fallet idag.

Att installera ETCS-utrustning av typen EOS 1 skulle, om det vore möjligt, innebära att utrustningen inom en mycket snar framtid i alla fall måste uppgraderas till EOS 3. Detta skulle kosta miljonbelopp och fordonen måste på nytt stå på verkstad i en månad; utöver den investering som redan håller på att göras. Detta vore orimligt. Någon utrustning av typen EOS 3 finns inte tillgänglig snabbare än vad Bombardier, via Beacon Rail, kan leverera. Det finns således inte någon ETCS-utrustning att tillgå på marknaden.

Green Cargo beviljades under 2012 dispens för spärrfärd under just den tid som Green Cargo behövt för att ERTMS-anpassa sina lok. RushRail får ingen dispens under den tid som erfordras för att få aktuell utrustning monterad. Trafikverket har således inte behandlat det statliga bolaget Green Cargo och RushRail lika, varför RushRail varit föremål för en felaktig, orättvis och diskriminerande behandling. I dagsläget har i praktiken Green Cargo monopol på att bedriva trafik på Västerdalsbanan. Green Cargo har vägrat att hyra ut lok till RushRail, några ETCS-utrustade fordon finns således inte att tillgå för RushRail. Vidare har Green Cargo erhållit kostnadsfri

installation av ETCS-utrustning för loken på provsträckan Västerdalsbanan genom olika bidrag.

För det fall det skulle finnas kapacitetsbrist i tågplanen för 2013 är Trätåg AB beredda att lägga sina transporter av flis, som i dagsläget sköts av Green Cargo, på landsväg istället. I sådant fall skulle RushRail vara ensamma på Västerdalsbanan. Den säkerhetsanalys som Trafikverket utfört gäller endast situationen att två operatörer opererar på banan enligt olika säkerhetsregler; d.v.s. vissa bedriver trafik med spärrfärd under D-skydd, andra tågtrafik med nyttjande av ERTMS. RushRail är berett att bekosta flaggvakter och annan personal som är nödvändig för trafikeringsformen spärrfärd under D-skydd.

Andra aktörer har under 2013 beviljats dispenser från kravet på ETCS-utrustning.

Förutsättningarna för tågplanen är felaktiga, dels eftersom ERTMS fortfarande inte fungerar på Västerdalsbanan och dels eftersom varken ETCS-utrustning eller fordon utrustade med ETCS finns att tillgå på marknaden. Situationen riskerar att medföra att ingen järnvägstrafik alls bedrivs på Västerdalsbanan. Att köra samtliga de aktuella transporterna med lastbil vore helt förkastligt ur ett miljö- och trafiksäkerhetsperspektiv, bland annat då dessa transporter skulle ske mitt bland fjällturisttrafiken. Sammanfattningsvis anser RushRail att situationen är ohållbar från ett samhällsekonomiskt perspektiv, från perspektivet fri konkurrens och avreglering samt från ett miljöskyddsperspektiv, varför myndigheterna bör agera.

Trafikverket medger att man dels fattat sitt beslut i egenskap av infrastrukturförvaltare, dels att beslutet utgjorde en tillämpning av 6 kap. 5 § järnvägslagen. Därmed är förutsättningarna för tvistlösning i 8 kap. 9 § järnvägslagen uppfyllda. Enligt denna bestämmelse kan Transportstyrelsen inom ramen för tvistlösningsförfarandet endast pröva beslut som infrastrukturförvaltare fattat med stöd av järnvägslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Trafikverket har med sitt svar således bekräftat att Transportstyrelsen är behörig att pröva ärendet som en tvistlösning enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen.

Trafikverket har i huvudsak anfört följande

Trafikverket har tydligt satt upp ”spelreglerna” för ERTMS-banor, det krävs ETCS-utrustning för att få trafikera dessa. I järnvägsnätsbeskrivningen för 2013 står klart att ETCS krävs för att få trafikera banan. Det är upp till den som ansöker om tåglägen att se till att man har erforderlig utrustning för att trafikera den avsedda sträckan; man bör som järnvägsföretag se till att ha nödvändig utrustning för att bedriva aktuell trafik innan man lämnar en of-

fert. RushRail har fått de tåglägen som sökts, företaget har alltså beviljats den kapacitet som det ville ha. Det är först senare i processen som RushRail framfört att man istället vill bedriva spärrfärd. RushRail har också skrivit under Trafikeringsavtalet, med den fastställda tågplanen som grund, utan att ha några synpunkter på att kapaciteten på Västerdalsbanan tilldelats som tåg och inte som spärrfärd.

Att medge dispensen, och således tillåta RushRail att bedriva trafik genom spärrfärd under D-skydd, skulle på grund av trafikformen innebära att de aktuella fordonsrörelserna skulle ta mycket längre tid än i aktuell tågplan. Detta skulle inkräkta på Green Cargos intilliggande tåglägen. Således föreligger kapacitetsbrist. Green Cargo har beviljats tåglägen i den för 2013 aktuella tågplanen, det kan Trafikverket inte ändra på. Tilldelad kapacitet ägs av den som fått den tilldelad och inskriven i trafikeringsavtal. Således är det omöjligt att byta tågplan på det sätt som RushRail föreslår. Skulle förutsättningarna ändras, t.ex. genom att Green Cargo själva återkallar sitt tågläge, kommer man att pröva varje ny ansökan individuellt, utifrån de aktuella omständigheterna och förutsättningarna.

Det stämmer att man under sex veckor 2012 tillåtit Green Cargo att bedriva trafik på Västerdalsbanan med spärrfärd under D-skydd; d.v.s. trafik utan nyttjande av ETCS/ERTMS. Anledningen till detta var dock inte, såsom RushRail påstått, att man skulle ge Green Cargo tid att installera ETCS. I själva verket var anledningen att Trafikverket saknade personal på driftledningscentralen i Gävle under den aktuella tidsperioden och man var därför tvungen att göra på detta vis. Man kom överens med Green Cargo, som var de enda som trafikerade Västerdalsbanan vid denna tid, om detta förfarande. Erfarenheterna från 2012 av den aktuella trafikformen, bland annat från denna dispens, var dock inte goda.

Således skulle, även om det inte längre skulle föreligga kapacitetsbrist, säkerhetsaspekten utgöra ett problem för spärrfärd under D-skydd. Trafikverket har tagit fram en omfattande säkerhetsanalys som utvisar att spärrfärd under D-skydd skulle utgöra säkerhetsproblem. Även om RushRail är ensamma på Västerdalsbanan och bedriver trafik med ett enda lok bedöms säkerheten utgöra ett problem. Spärrfärd under D-skydd är enligt Trafikverkets bedömning en rutin som endast ska användas vid särskilda situationer och inte för långsiktigt planerad trafik. Således är det inte troligt att man skulle få bedriva spärrfärd med D-skydd, även om Green Cargos tågläge skulle återkallas.

En del i att tilldela kapacitet på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt är att ange tydliga förutsättningar i järnvägsnätbeskrivningen. I detta fall skulle det ha varit diskriminerande att tilldela kapacitet

efter andra förutsättningar än de som angetts i järnvägsnätbeskrivningen, eftersom det skulle ha inneburit ett missgynnande av ett företag som vidtagit åtgärder för att följa de i järnvägsnätbeskrivningen givna förutsättningarna. Järnvägsnätbeskrivningen för tågplan 2013 har varit på samråd under hösten 2012. RushRail har inte lämnat några synpunkter på denna. Det är korrekt att dispens från krav på ETCS ges under 2013, men endast till arbetsfordon; detta prövas från fall till fall.

I dagsläget finns ca 90 fordon i Sverige som är utrustade med ETCS. Dessa har levererats av Bombardier. Det är varje järnvägsföretags skyldighet att tillse att järnvägsföretaget har de fordon och den utrustning som krävs för de transporter företaget har för avsikt att utföra. Det är ett felaktigt påstående att möjligheter att få tillgång till ombordutrustning saknas, däremot måste man ha framförhållning m a a leveranstider för utrustning, installation och godkännande. Även upphandling av trafik måste naturligtvis ske med viss framförhållning.

Det stämmer inte att ERTMS på Västerdalsbanan inte fungerar. Det har tidigare funnits tekniska problem med ERTMS, under perioden februari till hösten 2012 hade banan otillfredsställande tillgänglighet. Genom en riktad arbetsinsats under senhösten har problemen rättats till och anläggningen fungerar nu på avsett sätt.

Beträffande frågan om att Green Cargo har fått sin ETCS-utrustning betald har Trafikverket ett avtal med utrustningsleverantören Bombardier om test av ERTMS-utrustning. De har i sin tur avtalat med Green Cargo om det praktiska utförandet. Frågan om var Bombardier fick tag i lok för att utföra de aktuella testerna var inget som Trafikverket hade något att göra med. Det står RushRail fritt att ansöka om kommande EU-bidrag. I sammanhanget har det varit fråga om dispens från ett villkor som uppställts i Trafikverkets järnvägsnätbeskrivning. Det är således fråga om att Trafikverket dispenserat från de förutsättningar som Trafikverket i sin roll av infrastrukturförvaltare offentliggjort i förväg enligt 6 kap. 5 § järnvägslagen. Trafikverket har agerat i egenskap av infrastrukturförvaltare och inte i egenskap av myndighet.

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 den lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Transportstyrelsen gör följande bedömning.

En JNB som ges ut av en infrastrukturförvaltare är ett sådant beslut som kan prövas av Transportstyrelsen enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen. Till Trafikverkets JNB hör Allmänna avtalsvillkor, enligt vilka järnvägsföretag måste tillämpa trafiksäkerhetsregler som regleras i Trafikverkets interna föreskrifter. I trafiksäkerhetsreglerna gällande ERTMS (BVF 1946.1, BVF 1946.2 och BVF 1946.6) anges att tågfärd, spärrfärd och växling ska i system E framföras av fordon som har ETCS-utrustning och har denna tillslagen. Vidare anges att Trafikverket kan för spärrfärd och växling lämna dispens från detta krav om särskilda skäl finns. Trafikverkets beslut att inte bevilja dispens för spärrfärd är således ett beslut som kan prövas av Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen vill framhålla följande avseende den situation som framkommit i ärendet. Införandet av ERTMS i Sverige är ett omfattande projekt med stora ekonomiska konsekvenser för de inblandade. Mot bakgrund av att det ännu inte finns någon ETCS-utrustning i Sverige som är slutligt godkänd är det av synnerlig vikt att Trafikverket i sitt agerande beaktar de förutsättningar järnvägsföretagen har att förhålla sig till. I sammanhanget är det värt att påpeka att Trafikverket också har fått ansvaret för det praktiska införandet av ERTMS i Sverige.

Att utrusta fordon med ETCS utan att veta om företaget kommer att få utföra en transport som företaget lagt anbud på innebär ett ekonomiskt risktagande. RushRail har beställt ETCS-utrustning i april 2012, trots detta har leverans inte varit möjlig till trafikstarten i januari 2013. Problemen och tidsutdräkten när det gäller att få fram en godkänd ETCS-utrustning är något som påverkar konkurrensförhållandena på järnvägsmarknaden.

Det är av vikt att de villkor som gäller för trafik är förutsebara för de inblandade. I detta fall har en situation förelegat där ERTMS har fungerat bristfälligt under större delen av 2012 och andra aktörer har beviljats dispens från kravet på ETCS.

Trafikverket har därtill genom sin hantering av frågan givit RushRail uppfattningen att dispens skulle kunna medges och att en tågplan som täckte både RushRails och Green Cargos behov av kapacitet därmed skulle vara möjlig. Förutsebarheten kan inte endast bestå i att information finns i JNBn. Ett järnvägsföretag ska inte i de löpande kontakterna med handläggare under kapacitetstilldelningsprocessen bibringas uppfattningen att det kommer att ordna sig och sedan få ett besked om att det inte finns några förutsättningar för detta. Transportstyrelsen konstaterar att det finns brister i Trafikverkets kapacitetstilldelningsprocess som medför att sökande får olika besked under olika skeden i processen. Transportstyrelsen anser att Trafikver-

ket behöver styra upp processen så att den bättre beaktar järnvägsföretagens förutsättningar. I detta fall innebär det faktum att det bara finns ett enda järnvägsföretag som har utrustning för att bedriva trafik på aktuell bana att det företaget får ett de facto monopol på sträckan under en del av tågplanepreioden.


Transportstyrelsen vill därför lyfta fram vikten av att Trafikverket i kapacitetstilldelningsprocessen beaktar järnvägsföretagens situation och svårigheterna avseende tillgång till ETCS-utrustning. Det är av synnerlig vikt att införandet av ERTMS sker på ett sätt som är rimligt för alla aktörer och som inte leder till att konkurrensen på järnvägsmarknaden sätts ur spel.

Transportstyrelsen finner däremot inte skäl att ifrågasätta Trafikverkets bedömning av de säkerhetsrisker som uppstår till följd av en eventuell dispens från ETCS-kravet. RushRails yrkande att Transportstyrelsen ska bevilja dispens från Trafikverkets krav på ombordutrustning på Västerdalsbanan ska därför avslås.

Transportstyrelsen bedriver kontinuerligt tillsyn av Trafikverket i olika frågor och fattar löpande beslut om vilken inriktning tillsynen ska ha. 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 val och prioriteringar för tillsyn. Verksamhetsutövare har dock inte rätt att kräva att Transportstyrelsen ska utföra tillsyn. RushRails begäran om att Transportstyrelsen ska initiera en tillsyn mot Trafikverket ska därmed avslås.

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 Åke Lewerentz och handläggaren Anders Mattsson, 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