



Handläggare, tfn
Anna Blomdahl, 0243-24 69 63
Stefan Pettersson, 0243-24 69 48

Kopia till
Banverket

Sökande

NetRail AB
Box 127
231 22 Trelleborg

Motpart

Banverket
781 85 Borlänge

Saken

Prövning av tvist enligt 8 kap 9 § järnvägslagen (2004:519) avseende Banverkets beslut att inte behandla NetRail AB:s ansökan om infrastrukturkapacitet.

Beslut

Banverkets ställningstagande att inte behandla NetRail AB:s ansökan om infrastrukturkapacitet står inte i strid med järnvägslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Bakgrund

NetRail AB (NetRail) inkom den 28 mars 2008 till regeringen med en ansökan om dispens från bestämmelserna om trafikeringsrätt i 4 kap. järnvägsförordningen (2004:526), dvs. en rätt att få utföra interregional linjetrafik på de tider som anges i ansökan.

Regeringen fann i beslut från den 17 april 2008 att regeringen saknar möjlighet att bevilja dispens från bestämmelserna och att NetRails ansökan därför skulle avslås.

NetRail inkom den 28 mars 2008 till Banverket med en ansökan om att utföra chartertrafik på järnvägsnät som förvaltas av staten.

Banverket har i yttrande från den 26 maj och den 9 juni 2008 anfört att Banverket inte kommer att behandla NetRails ansökningar om infrastrukturkapacitet för chartertrafik då den sökta trafiken inte uppfyller järnvägsförordningens krav på att trafiken ska ingå som ett led i ett sammanhängande arrangemang, där huvudsyftet är ett annat än själva transporten.

Yrkanden och inställningar

NetRail

Netrail har, som det får förstås, till Järnvägsstyrelsen hänskjutit en tvist om huruvida Banverkets beslut att inte behandla NetRails ansökningar om infrastrukturkapacitet för chartertrafik står i överensstämmelse med järnvägslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

NetRail har yrkat att Järnvägsstyrelsen ger NetRail rätt att utföra chartertrafik på sträckan Stockholm-Göteborg som är en del av järnvägsnät som förvaltas av staten.

NetRail har vidare begärt särskild skyndsam handläggning hos Järnvägsstyrelsen.

Banverket

Banverket har anfört att den sökta trafiken inte uppfyller järnvägsförordningens krav att trafiken ska ingå som ett led i ett sammanhängande arrangemang, där huvudsyftet är ett annat än själva transporten. Banverket har mot denna bakgrund och med hänvisning till 6 kap. 1 § järnvägslagen förklarat att det inte behandlar NetRails ansökningar.

Parternas utveckling av talan

NetRail har i huvudsak anfört följande.

NetRail har för avsikt att köra ett antal, av NetRail upprustade, personvagnar och en panoramavagn som veckoslutståg (Panoramataget) mellan Stockholm och Liseberg (Göteborg). Vagnarna är bl.a. utrustade med permanent Internetuppkoppling. Det ges flygcatering vid varje stol och individuell service. Det finns plats för barnvagnar och gott om plats för bagage. Vagnarna är handikappanpassade. Panoramavagnen är utrustad med en förhöjd mittvåning. Panoramataget kommer vidare att vara utrustat med en cykelvagn, plats för permobiler och på sikt även bilar.

En biljett till Panoramataget är alltid kopplad till någon form av arrangemang. Arrangemanget varierar beroende på resenär och årtid. Det kan vara teaterpaket, besök på Liseberg, Skansen eller Gröna Lund, biltåg,

cykelsemester eller annan vidare transport. En biljett mellan Stockholm-Liseberg kommer att kosta 90 kr, med viss variation beroende på vilket arrangemang som kopplas till biljetten.

Syftet med resan är avkoppling och rekreation i någon form som inte är kopplad till resan. Panoramataget är på detta sätt ett led i ett sammanhängande arrangemang då resenären ska göra något i Stockholms- eller Göteborgsregionen eller ha resan som utgångspunkt för en annan upplevelse.

NetRail understryker vidare att riksdagen och regeringen har uttryckt en positiv syn på ökad konkurrens på järnväg. Det finns även ett stort intresse bland resenärer att kunna resa med tåg på ett annorlunda sätt.

Banverket har i huvudsak anfört följande.

För att NetRail ska kunna få sina ansökningar om tåglägen behandlade i den ordning som anges i järnvägsnätsbeskrivningen måste den sökta trafiken rymmas inom definitionen av chartertrafik. För att den sökta trafiken ska anses ingå som ett led i ett sammanhängande arrangemang, där huvudsyftet är ett annat än själva transporten, måste, förutom de arrangemang som angivits i ansökningarna, även följande villkor vara uppfyllda.

-I biljettpriset ska ingå resa med samma geografiska utgångspunkt som slutmål. Med detta avses att om resan påbörjas på Stockholms central så måste också resan avslutas på Stockholms central.

-För det fall resan kräver övernattning måste övernattningen organiseras av NetRail och kostnaden för övernattningen ska ingå i biljettpriset

-För det fall andra transportslag behövs för deltagande i de arrangemang som ingår i biljettpriset så måste även kostnaderna för dessa resor och biljett härför ingå i biljettpriset.

NetRail har genmält i huvudsak följande.

Det finns i lagstiftningen inte något uttryckligt krav på att en charterresa ska vara i form av en tur och retur resa. Det finns en rad exempel på charterresor som inte innefattar en returresa. Det förhållande att NetRail endast avser köra tåg fredag, lördag och söndag samt i samband med större helger gör att upplägget måste vara att betrakta som chartertrafik.

Det finns i lagstiftningen inte heller något uttryckligt krav på att övernattning måste ingå i priset för en charterresa. En sådan tolkning måste utgå från en gammal charterkultur och sakna stöd i en modern charterkultur. Övernattningar kan vara av många olika slag och måste få bestämmas individuellt.

I charterresan kommer det att ingå en busshuttleservice som tar passagerarna från Liseberg station till i resan ingående annat transportslag.

Skälen för beslutet

Tillämpliga bestämmelser

Järnvägslagen (2004:519)

Av 8 kap. 9 § första stycket framgår att ett järnvägsföretag får till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut enligt järnvägslagen står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Av 6 kap. 1 § första stycket framgår att 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.

Av 5 kap. 1 § första stycket framgår att regeringen meddelar föreskrifter om vem som, utöver vad som anges i 2 §, har rätt att utföra eller organisera persontrafik på järnvägsnät som förvaltas av staten.

Järnvägsförordningen (2004:526)

Av 4 kap. 1 § första stycket framgår att SJ AB har rätt att utföra och organisera persontrafik på järnvägsnät som förvaltas av staten.

Av 4 kap. 1 a § första stycket framgår att järnvägsföretag har rätt att utföra och organisera nattågs- eller chartertrafik som bedrivs på kommersiella villkor på järnvägsnät som förvaltas av staten.

I 1 kap. 3 § definieras chartertrafik som *trafik som ingår som ett led i ett sammanhängande arrangemang, där huvudsyftet är ett annat än själva transporten.*

Förarbeten m.m.

Regeringens proposition 2005/06:160 Moderna transporter

I propositionen (s.181-185) föreslås att marknadssegmenten för bl.a. chartertrafik öppnas för konkurrens mellan järnvägsföretag som driver trafik på kommersiella och konkurrensneutrala villkor. SJ AB ska i övrigt behålla sin ensamrätt för interregional trafik som bedrivs på kommersiella villkor. I propositionen anges att det finns ett intresse hos bl.a. svensk turist- och besöksnäring att kunna nyttja tåg för chartertrafik och att kommersiella aktörer därför bör ges möjlighet att utveckla marknaden. Regeringen anger att konsekvenserna av förslaget om fri konkurrens för charter bedöms kunna bli ett bättre trafikutbud för resenärerna genom att flera kommersiellt drivna företag ges möjlighet att utveckla marknaden för turist- och konferensresor. Denna konkurrens bedöms inte påverka SJ AB:s resultat eller affärsmöjligheter i någon nämnvärd utsträckning. Vidare anges att regeringen, i samråd med Banverket och Järnvägsstyrelsen, ska definiera begreppet

chartertrafik på jämväg med utgångspunkt från vad som gäller vid busstrafiken.

En sådan definition finns sedan 30 april 2007 i ovan nämnda bestämmelse i jämvägsförordningen.

Turisttrafik i busstrafiken

Begreppet turisttrafik infördes i yrkestrafiklagstiftningen 1979. Syftet var främst att hindra att förtäckt linjetrafik utfördes av trafikutövare som saknade linjetrafiktillstånd. Med turisttrafik avsågs *sådan personbefordran med buss som ej är beställningstrafik, om transporten ingår som ett led i ett sammanhängande arrangemang, där huvudsyftet ligger på annat än själva transporten.*

Av regeringens proposition 1976/:70 om ändring i förordningen (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik m.m. (s. 16 och 28) som sedermera ledde fram till att begreppet turisttrafik infördes i lagstiftningen framgår bl.a. följande. Turisttrafik ska vara ett sammanhållet arrangemang, där man inte ska ha möjlighet att exempelvis lösa biljett bara för själva resan.

Arrangemangsdelen får inte vara alltför obetydlig. En grupp av turistresor är rundtursresor eller sight-seeingturer. För denna trafik gäller vanligen att det inte skulle vara praktiskt möjligt att ordna den inom ramen för den egentliga linjetrafiken. Av sådana resor kan krävas att upptagning respektive avlämning av passagerare endast får ske på viss bestämd ort och att biljett endast får säljas för hela resan inklusive visningsdelen i arrangemanget. En annan grupp av turisttrafik är en resa där passagerarna körs till en plats för att delta i ett visst arrangemang och för att sedan återföras med bussen till utgångspunkten. Exempel som nämns i propositionen (s. 28) är resor till museer och djurparker. Vidare anges att man inte behöver ställa kraven på det ekonomiska värdet av arrangemanget i förhållande till resan i dess helhet alltför högt. Det kan istället röra sig om resor som vänder sig till speciella trafikantkategorier exempelvis pensionärer eller handikappade.

Av rättsfall (regeringsbeslut från den 23 november 1978) framgår att vid bedömningen av om en "shoppingresa" är att betrakta som turisttrafik måste hänsyn tas till det utbud av aktiviteter som står till buds på den ort där shoppingen ska företas. Vidare måste hänsyn tas till den tid resenären har på sig för arrangemanget. I förevarande fall ansågs Borås vara en ort med ett stort utbud på aktiviteter utöver postorderfirman. Resenärerna skulle även ha hela 5 timmar på sig att shoppa. Mot denna bakgrund ansågs arrangemangsdelen vara av obetydlig karaktär och resan kunde således inte anses vara hänförlig till turisttrafik.

Nu gällande yrkestrafiklag trädde ikraft den 1 juli 2006 och har varit föremål för en rad justeringar sedan begreppet turisttrafik infördes i dåvarande yrkestrafiklagstiftning 1979. Begreppet turisttrafik fördes ur lagstiftningen 1989. I stället angavs att en förutsättning för att linjetrafik ska kunna bedrivas är att trafiken inte ingår i ett led i ett sammanhängande arrangemang där huvudsyftet är ett annat än själva transporten. I förarbetena (regeringens

proposition 1987/88:78 om avreglering av yrkestrafiken, s. 47) anges att från linjetrafikbegreppet undantas sådan trafik som är att anse som turisttrafik, exempelvis veckoslutsresor till fjällen.

Lagen om Paketresor

Av lagen (1992:1672) om paketresor framgår att med paketresa avses ett arrangemang som har utformats innan avtal träffas och som består av transport och inkvartering eller någon av dessa tjänster i kombination med någon turisttjänst som utgör en inte oväsentlig del av arrangemanget och som inte är direkt knuten till transport eller inkvartering. Lagens inriktningen är att skydda konsumentintresset för bokning och arrangemang av s.k. paketresor.

Järnvägsstyrelsens bedömning

Frågan för Järnvägsstyrelsen att bedöma är om Banverkets ställningstagande att inte behandla NetRails ansökan om infrastrukturkapacitet står i överensstämmelse med järnvägslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Såsom framgår av ovan nämnd lagstiftning är infrastrukturförvaltaren, i detta fall Banverket, skyldig att behandla en ansökan om infrastrukturkapacitet från den som har rätt att utföra trafik på svenska järnvägsnät. SJ AB har dock ensamrätt att utföra persontrafik på järnvägsnät som förvaltas av staten, med undantag av bl.a. chartertrafik. För att Banverket ska ha en skyldighet att behandla NetRails ansökan om infrastruktur krävs således att den sökta trafiken ryms inom järnvägslagstiftningens definition av chartertrafik.

För att infrastrukturförvaltaren ska kunna bedöma att järnvägsföretaget genomför de arrangemang som gör att det är fråga om chartertrafik måste de framställas i tåglägesansökan och lämpligen regleras i trafikeringsavtalet. För de fall järnvägsföretaget inte lever upp till villkoren i trafikeringsavtalet har infrastrukturförvaltaren rättighet att ta tillbaka tåglägen som redan är tilldelade.

Järnvägsstyrelsen måste, för att kunna bedöma om Banverkets beslut står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, ta ställning till om den av NetRail sökta trafiken ryms inom järnvägslagstiftningens definition av chartertrafik.

En utgångspunkt och nödvändig ram för tolkningen av begreppet chartertrafik är att fram till att marknaden för internationell persontrafik öppnas så är det enbart SJ AB som har rätt att utföra interregional persontrafik på järnvägsnät som förvaltas av staten. Järnvägsstyrelsen har inte laglig möjlighet att för annat än chartertrafik nu inskränka SJ AB:s ensamrätt, oavsett om riksdag och regering i olika uttalanden markerat en positiv inställning till ökad konkurrens inom persontrafiken på järnväg. Inte heller

kan det förhållandet att det finns ett stort samhällsintresse av att styra människors resande till miljövänliga transportslag vägas in i bedömningen.

Såvitt Järnvägsstyrelsen erfar finns inte någon ledning, utöver vad som anges i propositionen *Moderna transporter*, till vad som avses med begreppet chartertrafik på järnväg. En utgångspunkt får istället bli, vilket också förutsätts i nyss nämnd proposition, att titta på resonemangen som låg bakom införandet av turisttrafik i yrkestrafiklagstiftningen.

Ytterligare ledning kan sökas i förarbetena till paketreselagen. Det bör dock hållas i åtanke att den lagen framför allt tar sikte på konsumentskydd (såsom information, ändringar av resan, överlåtelse av resan, prisändringar m.m.) Av förarbetena (prop.1992/93:95 s.63-64) framkommer bl.a. följande. Av ordet "arrangemang" får anses framgå att en paketresa förutsätter ett visst mått av organisation och planläggning. Man får utgå från att detta måste innefatta ett inte oväsentligt arbete av arrangören. Den kombination av tjänster som arrangemanget består av torde i regel framstå som en enhet, bl.a. på ett sådant sätt att det ter sig naturligt att hålla arrangören ansvarig för kombinationens delar och för helheten.

Järnvägsstyrelsen instämmer med NetRail om att människors resvanor har varit föremål för förändring sedan begreppet turisttrafik infördes i yrkestrafiklagen. Vidare finns det avgörande skillnader mellan buss- och järnvägstrafik. En charterbuss kan i princip alltid erbjuda resenären en transport från ursprungsdestination ända fram till ett eller flera specifika mål. Inom järnvägstransportsystemet finns oftast inte denna möjlighet. Att åka tåg innebär för det mesta att resenären måste vidarebefordras till hotell eller evenemang till fots eller med andra transportslag. I yrkestrafiklagstiftningen fanns det även en behovsprövning som inte återfinns i järnvägslagstiftningen. Tankarna bakom införandet av begreppet turisttrafik kan därför inte utan vidare tillämpas på järnvägslagstiftningen.

Som framgår ovan har Banverket i yttrande angett sin uppfattning om de förutsättningar, utöver vad NetRail har angett i ansökan, som ska vara uppfyllda för att den sökta trafiken ska kunna rymmas inom definitionen av chartertrafik i järnvägslagstiftningens mening. Enligt Järnvägsstyrelsens uppfattning behöver det dock vare sig vara tillräckligt eller nödvändigt att de angivna förutsättningarna är uppfyllda.

Kravet på "sammanhängande" i definitionen av charter kan inte likställas med det som gäller inom yrkestrafiklagstiftningen. Det kan exempelvis inte vara rimligt att definiera en minimisträcka från en järnvägsstation till hotell och att förflyttning av resenär måste ske organiserat. För att uppnå konkurrensneutralitet med bussbranschen, som också enligt propositionen var ett syfte med marknadsöppningen för charter, är det ändå viktigt att noga beakta vilka krav som ska ställas på ett järnvägsföretag eller sökande för att begreppet ska vara "sammanhängande". Kravet måste alltså rimligen utgå från järnvägssystemets förutsättningar. Detta ska dock inte inskränka kravet för att likabehandling med bussbranschen i övrigt ska gälla.

Resenären måste inte, för att den sökta trafiken ska anses ingå som ett led i ett sammanhängande arrangemang, ha samma geografiska start- och slutpunkt. Det kan vara fråga om ett sammanhängande arrangemang även i fall då man exempelvis inte kan lösa biljett för bara själva resan. Av avgörande betydelse är att transporten och arrangemanget uppfattas som en helhet, dvs. ifrågavarande transport är inte av intresse för den som inte vill delta i arrangemanget.

Kriterier vid bedömning av vad som är huvudsyftet med resan kan exempelvis vara pris och tid som förbrukas på arrangemanget i förhållande till pris och tid som förbrukas på själva resan. Det är vidare av avgörande betydelse, särskilt mot bakgrund av dagens möjligheter att själv boka resa, arrangemang eller övernattnings med hjälp av bl.a. internet, hur stor den av NetRail ordnade arrangemangsdelen är i förhållande till transporten till och från Stockholm och Göteborg. Detta särskilt som både Stockholm och Göteborg är städer med ett rikt utbud av arrangemang som på ett enkelt sätt kan bokas av den enskilda resenären. Dessutom erbjuder båda städerna goda möjligheter till vidare transporter med flyg, färja och buss som den enskilde resenären själv har möjlighet att boka.

NetRail har i sin ansökan uppgett att exempel på arrangemang är inträdesbiljett till Liseberg eller Gröna Lund. En inträdesbiljett till Liseberg eller Gröna Lund kan inte heller anses vara ett sådant arrangemang i vilket transporten mellan Stockholm och Göteborg ingår som ett led. Att inträdesbiljetten ordnas av järnvägsföretaget kan inte anses underlätta för resenären i någon större utsträckning eller ha ett sådant värde att det kan sägas vara huvudsyftet med resan. Värdet för resenären av ett inträde på Liseberg eller Gröna Lund är alltså för lågt i förhållande till värdet av själva resan för att det ska betraktas som huvudsyftet med resan. Detta kan alltså inte anses vara ett sådant i järnvägsförordningen angivet sammanhängande arrangemang i vilket transporten mellan Stockholm och Göteborg ingår som ett led.

För att möjligheten att ta med bil eller cykel på Panoramataget ska anses vara ett sådant sammanhängande arrangemang i vilket den sökta trafiken ingår som ett led måste detta kombineras med ett ytterligare i resan ingående arrangemang eller övernattnings som gör att huvudsyftet blir ett annat än själva transporten.

NetRail har inte heller visat att den sökta trafiken, utöver möjligheter till att bl.a. ta med permobiler på tåget, vänder sig särskilt till en speciell grupp av resenärer. För att det i sådant avseende skulle vara fråga om chartertrafik torde rimligen krävas att den extra service som erbjuds resenärerna även omfattar arrangemanget som sådant. Det skulle kunna vara att det i resan ingår hjälp med transport och bokning av särskilda biljetter till ett visst arrangemang, exempelvis teaterbesök.

Enbart resan med Panoramataget är i sig inte heller av sådan karaktär att den kan anses vara chartertrafik. Den service som erbjuds på Panoramataget, dvs.

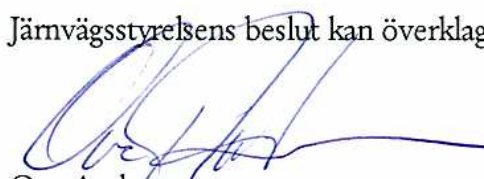
arrangemangsdelen, är obetydlig i förhållande till transporten mellan Stockholm och Göteborg.

Slutligen bör varje enskild resa falla inom definitionen för chartertrafik.

Vid en sammanvägd bedömning av de i handlingarna beskrivna arrangemangen och övriga ovan redovisade omständigheter kan den sökta kapaciteten inte anses avse trafik som ryms inom järnvägsförordningens definition av chartertrafik på järnväg. Banverkets ställningstagande att inte behandla NetRails ansökan står därför i överensstämmelse med järnvägslagen och järnvägsförordningen.

I ärendets slutliga handläggning har deltagit generaldirektören Ove Andersson, beslutande, enhetschefen Claes Elgemyr, chefsjuristen Jan Stålhandske och handläggarna Anna Blomdahl och Stefan Pettersson, föredragande.

Järnvägsstyrelsens beslut kan överklagas (se bilaga).



Ove Andersson
Generaldirektör

Underrättelse om hur man överklagar beslut

Om företaget/Ni vill överklaga detta beslut ska företaget/Ni skriva till Järnvägsstyrelsen under adressen:

Järnvägsstyrelsen
Box 14
781 21 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 ska ha kommit in till Järnvägsstyrelsen inom **tre** veckor från den dag företaget/Ni fick del av beslutet. Om klaganden är en part som företräder det allmänna ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Järnvägsstyrelsen ska sända överklagandet och handlingarna i ärendet till Länsrätten Dalarnas län för prövning, om Järnvägsstyrelsen inte självt ändrar beslutet på det sätt som önskas.

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

Postadress: se ovan
E-post: jvs@jvs.se
Telefon: 0243 - 24 69 00