

Sökande

Green Cargo AB
Box 39
171 11 SOLNA

Motpart

Banverket
781 85 BORLÄNGE

Saken

Prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) avseende Banverkets beslut om avvikelsemeddelande till Järnvägsnätsbeskrivning 2009.

Beslut

Banverkets beslut i avvikelsemeddelande 3 till Järnvägsnätsbeskrivning 2009 står i överensstämmelse med järnvägslagen (2004:519) och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen både när det gäller själva hanteringen av avvikelsemeddelandet och den princip som tillämpats för avgiftssättningen av tjänsterna vid Hallsbergs rangerbangård.

Bakgrund

Banverket offentliggjorde den 1 december 2007 en beskrivning av det järnvägsnät Banverket förvaltar, en så kallad järnvägsnätsbeskrivning (JNB). Beskrivningen avsåg tågplanprocessen och tågplan 2009. En järnvägsnätsbeskrivning ska innehålla uppgifter om tillgänglig infrastruktur och järnvägsanknutna tjänster samt information om villkoren för att få tillträde till infrastrukturen och tjänsterna.

Utifrån de angivna förutsättningarna i JNBn för järnvägsföretag att trafikera järnvägsnätet, och i förlängningen teckna avtal med transportköpare, söker järnvägsföretag kapacitet och tjänster i april 2008 för den trafik de tänker utföra

under 2009. Banverket fastställde tågplan 2009 (dec 08 – dec 09) den 19 september 2008.

Den 31 oktober 2008 fattade Banverket beslut om avvikelsemeddelande nummer 3 till JNB 2009. Avvikelsen omfattade bland annat avgifter för rangeringstjänster vid Hallsbergs rangerbangård (se exempelbild i bilaga 1).

Infrastrukturförvaltare tar ut avgift för utnyttjande av deras järnvägsnät. Vilka avgifter som *ska* tas ut, och vilka avgifter som *får* tas ut framgår av 7 kap. järnvägslagen (2004:519). Bestämmelserna grundas på direktiv 2001/14/EG¹. Sedan Sverige ändrat genomförandet av direktivet² gäller från och med den 1 juli 2007 nya regler för infrastrukturförvaltarens möjligheter att ta ut avgift för nyttjande av järnvägsinfrastruktur i terminaler m.m.

Ärendet har utretts genom skriftväxling samt ett möte med parterna den 14 april 2009.

Yrkanden

Green Cargo

Green Cargo har yrkat att Transportstyrelsen ska pröva om Banverkets beslut i avvikelsemeddelande 3 till JNB 2009 står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen i följande avseenden.

1) Om Banverket har rätt att meddela avvikelser från fastställd JNB som är till nackdel för järnvägsföretagen och som inte är föranledda av tvingande lag eller myndighetsföreskrifter från annan myndighet än Banverket eller som inte är säkerhetsrelaterade.

2) Om avgifter för tågbildningstjänster i sin helhet får tas ut enligt Banverkets självkostnad.

Banverket

Banverket har, såsom Banverket får förstås, yrkat att Transportstyrelsen ska besluta att Banverkets hantering av avvikelsemeddelande nummer 3 till JNB 2009 samt den principen som använts för avgiftssättningen var i enlighet med järnvägslagen (2004:519).

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur (EGT L 75, 15.3.2001, s. 29, Celex 32001L0014), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/58/EG (EGT L 315, 3.12.2007, s. 44, Celex 32007L0058)

² Se regeringens proposition 2006/07:45, s. 93.

Parternas utveckling av talan

Green Cargo har i huvudsak anfört följande

Hanteringen av avvikelsemeddelande

Det ska vara möjligt att göra avvikelser från fastställd JNB som inte är till nackdel för järnvägsföretagen. Exempel på sådana avvikelser är klargöranden och ren information. Även säkerhetsrelaterade avvikelser och avvikelser påtvingade av en förändring i lagstiftningen eller i myndighetsregler (andra än Banverkets) ska kunna göras. I övrigt bör inte avvikelser kunna ske från fastställd JNB eftersom järnvägsföretagen förlitar sig på den fastställda JNBn vid planeringen av sin verksamhet. Ändringar av grundläggande förutsättningar genom avvikelsemeddelande till JNBn kan medföra stora negativa ekonomiska konsekvenser för järnvägsföretagen, särskilt när de meddelas med kort varsel. Green Cargo har ingen möjlighet att styra produktionen eller ändra kundavtalen så att företaget kan parera den aktuella kostnadsökningen. Den kommer därmed att slå direkt på företagets resultat.

I kapitel 1.6.2 i JNB 2009 anger Banverket förutsättningarna för hur avvikelsemeddelanden får göras. Av kapitlet framgår att Banverket först ska göra en risk- och konsekvensanalys för att avgöra om de ändrade förutsättningarna, som inte kunnat förutses när JNB publicerades, är av sådan betydelse att avvikelse behöver meddelas. Omständigheterna kring tågbildningstjänsterna fanns redan innan JNB 2009 publicerades. Därefter har inga ändrade förutsättningar av väsentlig betydelse tillkommit. Det är därför inte i överensstämmelse med JNB 2009 att meddela denna typ av avvikelse om tågbildningstjänster. Banverket har visserligen haft diskussioner med branschen sedan 2007 angående en höjning av avgifterna vid Hallsbergs rangerbangård, men Green Cargo har tydligt ifrågasatt denna avgiftshöjning. I och med att det inte infördes någon höjd avgift under 2008 har Green Cargo levt i den föreställningen att företaget fått gehör för sitt ifrågasättande.

Avgifter för tågbildningstjänster

Banverkets uttag av avgifter för tågbildningstjänster följer inte de bestämmelser som finns i direktiv 2001/14/EG och i 7 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519), i dess nya lydelse sedan den 1 juli 2007. Banverket gör en felaktig fördelning av kostnaderna när Banverket enbart tillämpar självkostnadsprincipen. Viss del av tågbildningstjänsterna utgör trafikledning och faller under tjänsterna i minimipaketet alternativt bantillträdestjänsterna och ska därför avgiftsbeläggas enligt marginalkostnadsprincipen i stället.

Trafikledning omfattar hela Banverkets järnvägsnät, inklusive infrastruktur som är belägen inom stationer för passagerare, godsterminaler och rangerbangårdar, spår för tågbildningsmöjligheter och sidospår för uppställning. Banverket har i sin ingivna rapport "Gränsdragning mellan rangerings- och bantillträdestjänster" angett att Banverket tar ansvar både för kapacitetsplanering inför tilldelning och för den dagliga spåransvändningsplaneringen när det gäller kapacitet för tågspår på stationer. Däremot anger Banverket i avsnitt 3.3.4 i nämnda rapport att Banverket inte tar på sig något ansvar alls för planeringen i driftsprocessen vid växling/rangering. Green Cargo anser att Banverkets ansvar och hantering vid till exempel stationen Stockholms central inte skiljer sig från Banverkets ansvar och hantering vid en rangerbangård som Hallsberg. Om inte Banverket tar ansvaret för den dagliga spåransvändningsplaneringen på rangerbangårdar är frågan vem som skulle ha det i stället. En tänkbar konsekvens av Banverkets hantering av avgifterna vid Hallsbergs rangerbangård är att rangering blir så pass kostsamt att det i stället lönar sig att köra fler direkttåg i många relationer, vilket skulle leda till många fler godståg på linjen än vad som är fallet idag.

Banverket har i huvudsak anfört följande

Hanteringen av avvikelsemeddelande

Banverkets grundinställning är att förutsättningarna för järnvägsföretag ska vara stabila. Banverket är därför generellt restriktivt mot avvikelser till JNB. Det bör dock vara möjligt att meddela vissa avgifter i ett senare skede. Detta särskilt som avgiftssättning i ett alltför tidigt skede skulle tvinga infrastrukturförvaltaren att ta till en rimlig marginal för att täcka framtida kostnader, vilket i så fall leder till att järnvägsföretagen drabbas av högre kostnader än vad som annars är nödvändigt. Banverkets hantering av avvikelsemeddelandet strider inte mot gällande rätt eftersom det inte finns något krav i föreskrifterna på att självkostnadsbaserade avgifter ska redovisas i JNBn.

Banverket konstaterade under år 2007 att verksamheten vid Hallsbergs rangerbangård gick med underskott. För att behandla alla järnvägsföretag och trafikorganisatörer på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt ansåg Banverket att avgifterna för dessa tjänster borde höjas så att de täckte verksamhetens kostnader. Det skulle annars kunna uppfattas som att viss verksamhet subventioneras av staten.

Berörda aktörer fick information om den förestående avgiftshöjningen och skälen för detta i god tid. Frågan togs upp första gången hösten 2007 i ett samråd med branschen. Ambitionen var att införa avgiftshöjningarna för tågplan 2008. Med hänsyn till branschens synpunkter valde Banverket dock att avvakta med avgiftshöjningen och utreda saken djupare. Samtidigt som Banverket genomförde samråd kring avgifterna för tågplan 2008, arbetade Banverket med

JNB 2009. I avvaktan på att Banverket skulle analysera avgiftshöjningen för 2008 valde Banverket att till skillnad mot JNB 2008, inte bestämma några avgifter i JNB 2009 för tågbildningstjänsterna. Banverket meddelade i JNBn i stället att avgiften för tjänsterna skulle aviseras vid ett senare tillfälle genom avvikelsemeddelande. Berörda aktörer informerades i juni 2008 om att Banverket avsåg att höja avgifterna för tågbildningstjänsterna vid Hallsbergs rangerbangård för 2009. Under hösten 2008 genomfördes ytterligare samråd kring de höjda avgifterna. Den 31 oktober 2008 beslutades de nya avgiftsnivåerna. De infördes i JNBn den 6 november 2008 genom avvikelsemeddelande nr 3.

Avgifter för tågbildningstjänster

Det stämmer att det finns tjänster inne på rangerbangården för vilka avgift ska tas ut enligt marginalkostnadsprincipen. För dessa tjänster på Hallsbergs rangerbangård tar Banverket dock inte ut några avgifter alls idag. De tjänster som ska marginalkostnadsprissättas är:

- att fördela kapacitet till spåren för uppställning och tågbildning,
- att trafikleda tågen förbi huvud- eller dvärgsignal,
- att dokumentera växlingsrörelser samt
- att, i de fall det förekommer flera samtidigt växlingsrörelser, informera växlingsledaren om de rörelser som pågår.

Vidare har Banverket en operativ chef dit man kan vända sig om koordineringen av de samtidigt rörelserna inte fungerar. För denna tjänst tar Banverket redan ut en marginalkostnadsbaserad avgift.

Övrig verksamhet som görs för att bilda tåg, såsom t.ex. att koordinera den dagliga produktionen av uppställning och tågbildning så att den tillgängliga kapaciteten utnyttjas på bästa sätt samt att i praktiken leda de rörelser som behövs för detta (växlingsledning) är inte Banverkets ansvar utan sköts bäst av järnvägsföretagen själva. I den mån Banverket tillhandahåller dessa tjänster får de alltså avgiftsbeläggas enligt självkostnadsprincipen.

För det fall Transportstyrelsen skulle komma fram till att växlingsledning är något som infrastrukturförvaltaren ansvarar för vid bangårdar/rangerbangårdar, kommer det att få betydande ekonomiska konsekvenser för järnvägssektorn. Banverket bedömer preliminärt att om Banverket skulle bedriva växlingsledning vid samtliga bangårdar/rangerbangårdar skulle kostnaderna uppgå till 80-160 miljoner kronor per år. Sådana kostnader skulle behöva täckas av ökade avgifter.

Skäl för beslutet

Hanteringen av avvikelsemeddelandet

Regleringen kring vilka ändringar som är möjliga att göra i en JNB är mycket knapphändig. I järnvägslagen anges att infrastrukturförvaltare är skyldiga att upprätta en beskrivning av det järnvägsnät som förvaltaren råder över. Beskrivningen ska innehålla uppgifter om tillgänglig infrastruktur samt information om villkoren för att få tillträde till den och om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet. Beskrivningen ska upprättas efter samråd med berörda parter samt offentliggöras, uppdateras regelbundet och ändras vid behov. Detta framgår av 6 kap. 5 § järnvägslagen (2004:519).

Det faktum att regeln uttryckligen anger att beskrivningen ska ”uppdateras regelbundet och ändras vid behov” ger en indikation om att en JNB inte är något statiskt dokument. Transportstyrelsen tolkar skrivningen som att infrastrukturförvaltaren har rätt att ändra i sin JNB. När det gäller vilka ändringar som får göras samt hur dessa bör hanteras konstaterar Transportstyrelsen att syftet med JNBn är att ge järnvägsföretagen såväl inflytande som insyn över villkoren för tillträde till infrastrukturen³. Vidare ska systemet för uttag av avgifter och fördelning av kapacitet garantera en viss förutsebarhet för järnvägsföretagen så att de har möjlighet att fatta rationella beslut⁴. Av syftet med JNBn följer därför att de berörda aktörerna måste ges möjlighet att hinna vidta åtgärder i sin verksamhet som kan parera en eventuell negativ effekt av den påtänkta ändringen. Undantag från denna huvudregel är säkerhetsrelaterade ändringar, där säkerheten i systemet måste få gå före eventuella negativa konsekvenser av en ändring. Eftersom lagen anger att en JNB ska upprättas efter samråd med berörda parter följer logiskt att även en ändring som kan få betydelse för järnvägsföretagens verksamhet måste föregås av ett samråd.

Vilken information som måste finnas med i en JNB framgår av Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2005:1) om tillträde till järnvägsinfrastruktur. Där sägs i 13 § att marginalkostnadsbaserade avgifter ska framgå av JNBn. Däremot står inget om att självkostnadsbaserade avgifter måste framgå av JNBn. Denna omständighet betyder emellertid inte att hanteringen av information om självkostnadsbaserade avgifter är helt oreglerad. Så snart en infrastrukturförvaltare har publicerat en viss information i sin JNB som kan ha betydelse för järnvägsföretagen, har infrastrukturförvaltaren tagit på sig ett ansvar för den framtida hanteringen av den informationen. Infrastrukturförvaltaren måste med andra ord se till att de berörda aktörerna kan lita på att det som står i JNBn gäller. I de fall det finns behov av en ändring måste infrastrukturförvaltaren ge företagen en möjlighet att i god tid vidta åtgärder för att parera de negativa konsekvenserna av ändringen. Detta gäller inte enbart

³ Regeringens proposition 2003/04:123, s. 117.

⁴ Ibid.

ändring av befintlig information i JNBn utan även komplettering med ny information.

Avvikelsemeddelande nummer 3 föregicks av en lång rad samråd mellan Banverket och de berörda järnvägsföretagen. Både Banverket och Green Cargo anger att diskussioner har pågått sedan hösten 2007. Visserligen skulle det kunna tolkas som att Banverket backade från sin ståndpunkt när Banverket lät bli att införa höjningen av avgifterna i JNB 2008, men det efterföljande agerandet har tydligt visat på att Banverket aldrig haft för avsikt att avstå från höjningen. Banverket gav besked i juni 2008 om att Banverket avsåg höja avgifterna i JNB 2009 samt hade tagit bort de gamla avgifterna från den första beslutade utgåvan av JNB 2009 (i september 2008) och angav i stället att avgifterna skulle meddelas senare. Parallellt med detta hölls samråd om den planerade avgiftshöjningen under hösten 2008. De höjda avgifterna kan därför inte ha kommit som någon överraskning för Green Cargo.

Banverket beskriver i kapitel 1.6.2 i JNB 2009 hur Banverket hanterar avvikelser i JNBn. Där anges att om JNBn behöver ändras *eller kompletteras*, kommer information att meddelas genom avvikelsemeddelanden. Där anges också att ett avvikelsemeddelande föregås av en risk- och konsekvensanalys samt ett samråd. Dock sker inget samråd för avvikelser som är direkt säkerhetsrelaterade eller föranledda av ändrade lagar eller andra bindande regler.

Enligt vad Transportstyrelsen kan se har Banverket följt sina egna anvisningar. Avvikelsemeddelandet har föregåtts av samråd. Banverket har också analyserat konsekvensen av de höjda avgifterna och valde därför att inte införa dem i JNB 2008 utan först i JNB 2009. Kapitel 1.6.2 anger inte heller att ett avvikelsemeddelande uteslutande måste bero på ändrade förutsättningar sedan JNB publicerades, även kompletteringar kan bli aktuella.

Sammanfattningsvis har Banverket hanterat ändringen av JNBn på ett tillfredsställande sätt. Banverkets hantering strider varken mot järnvägslagen (2004:519) eller mot föreskrifter meddelade med stöd av denna.

Avgifter för tågbyggnadstjänster

Infrastrukturförvaltaren är bunden av principerna i sjunde kapitlet i järnvägslagen (2004:519) vid avgiftsättning av sina tjänster. I kapitlet görs skillnad mellan avgifter för *nyttjande av infrastrukturkapacitet* (2 §), som ska marginalkostnadsprissättas, och avgifter för *tjänster som tillhandahålls i samband med nyttjandet* (8 §), som får prissättas på valfritt sätt, dock enligt självkostnadsprincipen om infrastrukturförvaltaren är ensam om att tillhandahålla tjänsten. Bestämmelserna grundas på direktiv 2001/14/EG.

Exakt var gränsen går mellan att nyttja infrastrukturkapacitet och att erhålla en tjänst som tillhandahålls i samband med nyttjandet är svårt att avgöra. Regleringen är i detta avseende otydlig. Infrastrukturförvaltarens ansvar får, enligt Transportstyrelsen, anses vara att fördela kapacitet på spåren in till rangeringsområdet och på spåren ut från samma område samt att trafikleda tågen in till och ut från området. Förflyttningen av vagnar inom rangeringsområdet, rangering, kan däremot inte anses behöva omfattas av kapacitetstilldelning och trafikledning utan får anses utgöra tillhandahållande av tjänst. Det skulle bli mycket ineffektivt om järnvägsföretagen skulle behöva ansöka om tågläge för varje enskild vagnsförflyttning inom rangeringsområdet. Transportstyrelsen konstaterar att en bärande tanke bakom direktiv 2001/14/EG vilken framgår av dess artikel 1 är att infrastrukturen ska användas så effektivt som möjligt. Bägge parter har för övrigt såväl under skriftväxlingen i målet som vid diskussionsmötet den 14 april uttryckt att de anser att rangering bäst sköts av järnvägsföretagen själva. Endast då kan järnvägsföretaget verkligen ha kontroll över att tågen bildas i enlighet med företagets produktionsplanering. Med ovan nämnda resonemang uppnås även den högsta produktionseffektiviteten för de berörda järnvägsföretagen.

Vidare är det inte heller nödvändigt ur säkerhetssynpunkt att det är infrastrukturförvaltaren som bär ansvaret för att leda förflyttningen av vagnar inne på rangeringsområdet. Ett järnvägsföretag som verkar inne på en rangerbangård är skyldigt att hålla kontakt med övriga verksamma järnvägsföretag för att hantera riskerna med rangeringen. Detta följer av bestämmelserna i Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2007:1) om säkerhetsstyrningssystem och övriga säkerhetsbestämmelser för järnvägsföretag, där det anges att järnvägsföretag ska samråda med andra aktörer som verkar inom samma järnvägsnät så att det säkerställs att gemensamma risker hanteras på ett betryggande sätt (8 §).

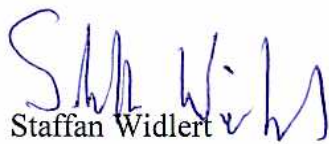
Sammantaget finner Transportstyrelsen att ansvaret för att leda omfördelningen av vagnar till olika tågsätt inne på rangeringsområdet bör ligga på det berörda järnvägsföretaget. Eftersom det är järnvägsföretaget som tjänar på att t.ex. köra färre tåg (genom att rangera om vagnar) är det rimligt att det också är järnvägsföretaget som bär större delen av de kostnader som uppstår för att åstadkomma detta.

Banverket har redogjort för att kapacitetstilldelningen och trafikledningen in till och ut från rangeringsområdet inte är avgiftsbelagt i dagsläget. Eftersom det med ovanstående resonemang endast är dessa delar som ska avgiftsbeläggas enligt marginalkostnadsprincipen har Banverket handlat i enlighet med järnvägslagen då Banverket avgiftsbelagt övriga delar, dvs. själva rangeringen, enligt självkostnadsprincipen.

Transportstyrelsen noterar att det föreligger en skyldighet för infrastrukturförvaltaren att ta ut marginalkostnadsbaserade avgifter enligt 7 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519). Då Banverket angett att det har för avsikt att införa sådana avgifter väljer Transportstyrelsen att för närvarande avstå från andra åtgärder än att påpeka denna skyldighet.

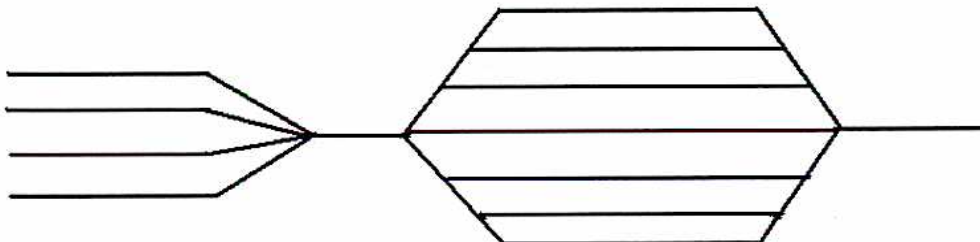
I ärendets slutliga handläggning har deltagit generaldirektör Staffan Widlert, beslutande, ställföreträdande järnvägsdirektör Åsa Tysklind, enhetschefen Claes Elgemyr samt juristen Cecilia Lind, föredragande.

Transportstyrelsens beslut kan överklagas (se bilaga 2).



Staffan Widlert
Generaldirektör

Bilaga 1 - Exempelbild



Schematisk bild över en rangerbangård

Bilaga 2 – Underrättelse om hur man överklagar beslut

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

Transportstyrelsen
Järnvägsavdelningen
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 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 Länsrätten Dalarnas län 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

