

Sökande:

Green Cargo AB, 556119-6436
Box 114
694 23 Hallsberg

Motpart:

Trafikverket AB
781 89 Borlänge

Saken

Prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) avseende Trafikverkets orsakskodning i kvalitetsavgiftssystemet.

Transportstyrelsens beslut

1. Trafikverkets beslut om ändring av orsakskod med anledning av händelsen i Hallsberg personbangård den 18 november 2019 uppfyller inte kravet på opartiskhet och överensstämmer därför inte med 5 kap. 9 a § järnvägsförordningen (2004:526).
2. Trafikverkets tvistlösningsmodell uppfyller inte kravet på 10 arbetsdagar och överensstämmer därför inte med 5 kap. 9 a § järnvägsförordningen (2004:526).
3. Trafikverket ska skapa en tvistlösningsmodell som uppfyller både kravet på tio arbetsdagar och opartiskhet i enlighet med 5 kap. 9 a § järnvägsförordningen (2004:526). Trafikverket ska senast den 30 juni 2020 komma in en plan för en ny tvistlösningsmodell som visar hur båda dessa krav ska uppfyllas. Den nya modellen ska börja tillämpas senast den 13 december 2020.

Redogörelse för ärendet

Green Cargo har den 27 november 2019 skickat in en begäran om tvistlösning.

Transportstyrelsen har vid flera tillfällen gett parterna möjlighet att yttra sig i ärendet. Trafikverket har också fått svara på kompletterande frågor.

Transportstyrelsen bedömer att all relevant information har inkommit per den 22 februari 2020.

Om verksamhetsstyrning genom kvalitetsavgifter

Trafikverket har i sin egenskap av infrastrukturförvaltare ett system för att rapportera och registrera avvikelser från nyttjande av infrastrukturen som fastställts i tågplan och trafikeringsavtal samt orsakerna till avvikelserna.

Enligt 7 kap. 5 a § järnvägslagen är syftet för verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter att påverka både infrastrukturförvaltare och den som nyttjar infrastrukturen att vidta skäligen åtgärder för att förebygga driftsstörningar i järnvägssystemet. Den part som orsakat avvikelsen ska betala avgiften¹.

I Trafikverkets järnvägsnätbeskrivning (JNB) bilaga 6B anges att rapportering sker med orsakskoder enligt en standardiserad kodlista. Trafikverket ska betala kvalitetsavgift när avvikelserna tilldelas någon av orsakskoderna Driftledning (D) och Infrastruktur (I) samt i de fall där någon orsakskod inte har registrerats. Järnvägsföretag och trafikorganisations ska betala kvalitetsavgifter när avvikelserna tilldelas orsakskoden Järnvägsföretag (J), med undantag för koderna JDE. Vid avvikelser som beror på olyckor, tillbud, yttre omständigheter eller följdorsaker utgår inte ersättning till någon part (O)².

Järnvägsföretag och trafikorganisations kan skicka en skriftlig begäran om förnyad bedömning till Trafikverket, om de anser att Trafikverket angett en felaktig orsakskod för en merförsening.

Den regionala trafikledningen sätter den ursprungliga koden. Därefter kan Trafikverket justera orsakskoder under en period på tio dagar. Under de första fyra dagarna, dag 0-3 där dag 0 är dagen då tågläget påbörjades granskar Trafikverket samtliga orsakskoder och kan justera dessa vid behov. Under denna period kan Trafikverkets avtalspart begära en förnyad bedömning (BONO), men Trafikverket kan fortfarande ändra koden. Under de tre nästkommande dagarna, dag 4-6, får Trafikverkets granska orsakskoderna

¹ 6 kap. 22 a § järnvägslagen.

² Trafikverkets järnvägsnätbeskrivning 2019 (JNB) avsnitt 6.5.2.1.

och avtalsparten kan begära en förnyad bedömning. De skickar då in en blankett till Trafikverket som finns att ladda ner på Trafikverkets hemsida. På dag 7-9 analyserar Trafikverket begäran om förnyad bedömning och fattar beslut om avslag eller tillstyrkan. Den nionde dagen läses koden och ligger till grund för kommande fakturering och uppföljning.

Dag	Händelse/aktivitet
0	Tågläge påbörjas.
0-3	Trafikverket granskar alla orsakskoder, och eventuella justeringar görs. Trafikverkets avtalspart kan begära en förnyad bedömning, men Trafikverket kan fortfarande ändra den inrapporterade koden.
4-6	Trafikverkets avtalspart kan granska orsakskoden i systemet "Här och Nu" och därefter begära en förnyad bedömning av orsakskoden.
7-9	Trafikverket analyserar begäran om förnyad bedömning och beslutar om tillstyrkan eller avslag. Dag 9 läses koden och ligger till grund för kommande fakturering och uppföljning.

I de fall parterna efter prövning av ny orsakskod inte är överens har parterna även möjlighet att vända sig till det gemensamma samrådsorganet vars sammansättning regleras i trafikeringsavtalet. Av avtalet framgår det att samrådsorganet ska bestå av lika antal företrädare för Trafikverket och järnvägsföretaget enligt det antal som parterna överenskommer³.

Förutom 5 kap. 9 a § järnvägsförordningen och punkten 2 g i bilaga VI till Europaparlamentets och rådets direktiv (2012/34/EU) av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERA-direktivet) finns det ingen annan reglering om hur tvistlösningsmodellen ska vara utformad. Det är således upp till parterna att skapa en process som uppfyller kravet på opartiskhet i enlighet med direktivet⁴. Om den i direktivet nämnda modellen används ska beslut fattas inom tio arbetsdagar⁵.

Bakgrunden till det aktuella ärendet

Ett Green Cargo tåg med nummer 45943 ankommer till Hallsbergs personbangård 77 minuter före utsatt tid den 18 november 2019 och lämnar Hallsbergs rangerbangård 65 minuter försenat. Förseningen kodus initialt som JDE, sent från depå vilket enligt Green Cargo innebär att ingen part betalar någon kvalitetsavgift. Enligt ett röstmeddelande från föraren till Green Cargo framkommer det att han har fått vänta över en timme på att få växlingsväg mot de vagnar som ska tillkopplas. Med anledning av det begär Green Cargo en förnyad bedömning av orsakskod för att få koden ändrad till DTB, tågträngsel bangård vilket skulle innebära att Trafikverket skulle få betala en kvalitetsavgift till Green Cargo. Trafikverket avslår begäran och anger istället kod JTP, terminal/plattform hantering vilket innebär att Green Cargo får

³ Trafikverkets järnvägsnätbeskrivning 2019.

⁴ Prop. 2010/11:25 s. 37.

⁵ Punkten 2 g i bil. VI till SERA-direktivet.

betala en kvalitetsavgift. Den nya koden sätts dag 9 vilket är den sista dagen innan koderna låses. Beslutet dag 9 är inte möjligt att få omprövat utan endast samrådsorganet återstår. Denna ändring innebär att kostnaden för händelsen flyttas från en kostnadsneutral orsakskod till en orsakskod som belastar Green Cargo med 4 875 kronor. Om ärendet hänskjuts till samrådsorganet kan betalningsansvaret ändras. Däremot kan orsakskoden inte ändras.

Green Cargos yrkande och Trafikverkets inställning

Green Cargo yrkar att Trafikverket inte ska kunna ändra orsakskoder till en J-kod som belastar järnvägsföretag ekonomiskt dag 7-9. Green Cargo menar att Trafikverket fattar ett myndighetsbeslut dag 7-9 och att järnvägsföretaget inte har någon reell möjlighet att överklaga ett sådant beslut. Istället bör det tillsättas en neutral part som kan lösa tvister mellan Trafikverket och järnvägsföretaget. Green Cargo yrkar även att Transportstyrelsen ska förelägga Trafikverket att skapa en neutral process från dag 10 och framåt. Green Cargo menar att Trafikverket inte själva ska äga detta senare steg i processen.

Green Cargo anför vidare att de upplever sig rättslösa i denna process eftersom de inte har möjlighet att överklaga ett beslut som fattas av Trafikverket under den senare delen av processen. Trafikverket hänvisar till samrådsorgan enligt TRAV⁶ men denna process har visat sig inte fungera.

Trafikverket håller inte med Green Cargo om att Trafikverkets registrering av orsakskod är ett myndighetsbeslut som ett järnvägsföretag inte har möjlighet att få prövat. Med anledning av Green Cargos yrkande att Transportstyrelsen ska förelägga Trafikverket att skapa en neutral process för att lösa tvister från dag 10 och framåt och att Trafikverket inte själva ska äga detta senare steg anför Trafikverket att de inte håller med om det. Det finns ett gemensamt framtaget system och en process, samt möjlighet att få ett överklagbart beslut, som är beskriven enligt ovan. Trafikverket anser att Green Cargos yttrande går emot målet om hög kvalitet i orsakskod och kvalitetsavgiftsmodellens syfte om att skapa incitament.

Trafikverket anför vidare följande. Är inte modellen korrekt utifrån 5 kap. 9 a § järnvägsförordningen och punkten 2 g i bilaga VI till direktiv 2012/34 kan Trafikverket se över vilka förbättringar som kan vara nödvändiga med hänsyn till gällande krav. Trafikverket delar däremot inte Green Cargos uppfattning om att Transportstyrelsen specifikt ska förelägga Trafikverket att skapa en process som Trafikverket sedan inte ska äga.

Trafikverket anger att kvalitetsavgiftsmodellen har utvecklats gemensamt och i samarbete med järnvägsbranschens aktörer och med viss försiktighet för att

⁶ Trafikeringsavtalet, Transportstyrelsens kommentar.

kunna kontrollera konsekvenserna för branschen. Trafikverket anger vidare att de överenskomna principerna är utformade för att vara tydliga, icke-diskriminerande och konkurrensneutrala. Enligt Trafikverket finns det regelbundna åtgärder i form av egenkontroller och mätning av kvalitet för att kontrollera kvalitén vid hantering av begäran om förnyad bedömning av orsakskodning, så kallat BONO. En part som är missnöjd med orsakskodningen kan begära om förnyad bedömning och även vända sig till det gemensamma samrådsorganet för ytterligare prövning.

Parternas utveckling av talan

Transportstyrelsen har ställt ett antal frågor till Trafikverket bland annat avseende följande. På vilket sätt anser ni att BONO och förfarandet i samrådsorganet är i enlighet med kraven på opartiskhet? Anser ni att den tvistlösningsmetod som ni använder uppfyller kravet på beslut inom tio arbetsdagar? Vilka delar av Trafikverkets organisation ansvarar för de olika stegen i BONO och sedan samrådsorganet? Hur är samrådsorganet sammansatt? Hur ser beslutsprocessen ut i samrådsorganet?

Green Cargo har avböjt från att kommentera ärendet ytterligare.

Trafikverket har anfört i huvudsak följande.

Trafikverket anser att de sammantagna momenten i tvistlösningsmodellen, det vill säga beslutsprocessen för BONO och förfarandet i samrådsorgan, uppfyller lagkraven.

Trafikverket anför att den första registreringen sker av regionala trafikledningsområdena TLO Nord, Väst, Öst och Syd som tillhör verksamhetsområdet (VO) Trafik (TR). Beslut gällande begäran om förnyad bedömning fattas på avdelningen Trafikledningsområde (TLO) Nationell som också tillhör VO TR.

Enheten produktionsuppföljning tillhör VO TR och ansvarar för att följa upp verksamhetsområdets leverans för såväl väg- och järnvägstrafik samt att analysera och föreslå förbättringsåtgärder. Inom enheten Produktionsuppföljning finns sektionen Kvalitetsutredning som utreder och beslutar efter prövning av begäran om ny orsakskod för kvalitetsavgifter på järnväg. Prövningen sker objektivt och med ett neutralt förhållningssätt utifrån det material som finns från händelsen och som lagts till ärendet.

Trafikverket anför att i trafikeringsavtalets bilaga för kontaktpersoner anges vilka som ska vara representanter för parten i samrådsorganet. Från Trafikverket deltar chefen för verksamhetsområde Trafik tillika Trafikeringsavtalstecknare och en verksamjurist. Vid behov kan även key account manager och eventuellt person med detaljkunskap delta.

Trafikverket anger att de inte kan ange exakt tid för hur lång tid processen i samrådsorganet tar då det beror på båda parter. Trafikverket anger vidare att de har två bokade mötestider varje månad som är avsatta för samråd och som kan användas för dessa ärenden. Vid dessa möten så avgörs ärendet vid mötet och ett protokoll upprättas angående det parterna kommit överens om.

Utbetalning av kvalitetsavgifter är uppdelad på respektive verksamhetsområde trafik, planering, underhåll, investering, stora projekt och IT utifrån ett mått som heter M0076 Störningstimmar järnväg, vilket är ett mått på Leveranskvalitet Punktlighet.

Detta innebär att verksamhetsområde Trafik ansvarar för en del av de orsakskoder som innebär betalningsansvar för Trafikverket.

Skäl för beslutet

Aktuella bestämmelser

Järnvägslagen

Ett järnvägsföretag får hänskjuta tvister till Transportstyrelsen om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut enligt järnvägslagen (2004:519) står i överensstämmelse med lagens 5–7 kapitel⁷ eller föreskrifter som meddelats i anslutning till dessa kapitel. Detta framgår av 8 kap. 9 § järnvägslagen och 1 kap. 2 § järnvägsförordningen (2004:526).

Ett trafikeringsavtal ska innehålla villkor om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter enligt 7 kap. 5 a § järnvägslagen som ska gälla vid normala driftsförhållanden. Kvalitetsavgiften ska betalas av den part som orsakar avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen (6 kap. 22 a § första stycket denna lag).

Kvalitetsavgifter ska utformas så att både infrastrukturförvaltare och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäligen åtgärder för att förebygga driftstörningar i järnvägssystemet (7 kap. 5 a § järnvägslagen).

För järnvägsnät där verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter enligt 6 kap. 22 a § samma lag tillämpas ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett system för att rapportera och registrera avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen samt orsakerna till sådana avvikelser (6 kap. 4 a § järnvägslagen.).

⁷ 5 kap. avser rätten att utföra och organisera trafik på järnvägsnät, 6 kap. avser tilldelning av infrastrukturkapacitet och tillhandahållande av tjänster, 7 kap. avser avgifter.

Bestämmelserna i 6 kap. 4 a § och 22 a § första stycket samt 7 kap. 5 a § järnvägslagen är en implementering av art. 35.1 i SERA-direktivet.

Järnvägsförordningen

Enligt 5 kap. 9 a § i järnvägsförordningen ska den verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter som avses i 6 kap. 4 a och 7 kap. 5 a § järnvägslagen utformas i enlighet med de grundprinciper som framgår av bilaga VI punkt 2 a-b och d-h till SERA-direktivet. I direktivets bilaga VI finns en lista över de klasser och underklasser som alla förseningar ska hänföras till.

I bilaga VI till direktivet nämns också i punkten 2 g att det ska finnas en metod för tvistlösning som gör det möjligt att skyndsamt avgöra tvister om verksamhetsstyrningen. Denna metod för tvistlösning ska vara opartisk gentemot de berörda parterna. Om denna metod tillämpas ska ett beslut fattas inom tio arbetsdagar.

Förarbeten

I proposition 2010/11:25⁸ anges bland annat följande om systemet med kvalitetsavgifter. Den direkta orsaken och eventuellt bakomliggande orsaker och vilken part som kan anses ansvarig för varje avvikelse ska identifieras och rapporteras. Det framgår även att det är naturligt att infrastrukturförvaltaren ges ansvar för att upprätta och driva ett sådant rapporteringssystem. Järnvägsföretagen ska kunna lita på att rapportering och registrering av avvikelsernas omfattning och orsak samt ansvarig part görs på ett korrekt sätt⁹.

Transportstyrelsens bedömning

Vad kan prövas inom ramen för tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen?

Green Cargo yrkar att Transportstyrelsen ska förelägga Trafikverket att skapa en neutral process från dag 10 och framåt. Trafikverket anser att förfarandet med möjlighet att få begäran om ny orsakskod prövad genom BONO och samrådsorganet sammantaget medför att metoden för tvistlösning är i enlighet med de krav som följer av 5 kap. 9 a § järnvägsförordningen.

Det Green Cargo framfört om att det bör tillsättas ett opartiskt organ uppfattar Transportstyrelsen inte som ett yrkande till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen prövar därför inte detta. Transportstyrelsen anser dessutom inte att tillsättandet av ett neutralt organ rymms inom vårt uppdrag.

⁸ S. 31.

⁹ Prop. 2010/11:25 s. 31.

Är Trafikverkets tvistlösningsmodell i överensstämmelse med förordning?

Trafikverket anger att de sammantagna momenten i deras tvistlösningsmodell, det vill säga BONO och förfarandet i samrådsorganet, uppfyller kraven. Enligt vår mening måste det därför förstås som att den aktuella tvistlösningsmodellen utgör den modell som föreskrivs i 5 kap. 9 a § järnvägsförordningen och punkten 2 g i bilaga VI till SERA-direktivet. De två krav som ställs i direktivet är opartiskhet och att beslut måste fattas inom tio arbetsdagar om den i direktivet nämnda modellen används. Båda dessa krav ska vara uppfyllda.

Transportstyrelsen anser att dessa krav inte är uppfyllda.

Den delen av den aktuella tvistlösningsmodell som avser BONO uppfyller inte kravet på opartiskhet. Skälen till denna bedömning är följande. Samtliga moment ägs av VO TR som även har ett intresse för var betalningsansvaret hamnar någonstans i vissa fall. Av utredningen framkommer det vidare att VO TR är delaktigt i samtliga moment i den aktuella tvistlösningsmodellen med budgetansvar för regionala TLO Nord, Syd, Öst och Väst.

Trafikverket registrerade i det aktuella fallet initialt orsakskoden JDE, enligt uppgift från Green Cargo utan betalningsansvar för någon part. Efter järnvägsföretagets begäran om orsakskoden DTB med betalningsansvar för Trafikverket ändrade Trafikverket sedan till orsakskoden JTP dag 9 med betalningsansvar för järnvägsföretag. Det kan inte anses uppfylla kravet på opartiskhet att järnvägsföretagen inte kan påverka valet av orsakskod dag 7-9. I det här fallet ändras dessutom betalningsansvaret jämfört med de typer av orsakskoder som tidigare diskuterats, vilket inte kan anses rimligt. Detta kan verka hämmande på järnvägsföretags intresse av att begära förnyad bedömning.

Green Cargo har vidare anfört att Trafikverket fattar ett myndighetsbeslut som inte går att överklaga. Enligt Transportstyrelsens mening har Trafikverket i förevarande fall agerat i egenskap av infrastrukturförvaltare.

Möjligheten att ta upp frågan i samrådsorganet innebär inte att den första delen av tvistlösningen uppfyller kravet på en opartisk tvistlösning i 5 kap. 9 a § järnvägsförordningen.

Trafikverket ska därför se över hur modellen för tvistlösning går till i praktiken så att kravet på opartiskhet i järnvägsförordningen uppfylls. Motsvarande avsnitt i järnvägsnätsbeskrivningen ska justeras i enlighet med den nya hanteringen. I överensstämmelse med vad som sägs i förarbetena ska den närmare utformningen av modellen göras av Trafikverket i samråd med branschen.

Efter en samlad bedömning av det som har framkommit i ärendet bedömer Transportstyrelsen att den tvistlösningsmetod som Trafikverket använder sig av inte är opartisk.

Processen för orsakskodning beskrivs i kapitel 6.5.6 i JNB 2019. Den uppgår till tio dagar och innefattar granskning och justering av orsakskoden samt möjlighet till förnyad bedömning. Om tvisten fortfarande kvarstår efter dag tio kan den avgöras av det partsgemensamma samrådsorganet. Transportstyrelsen anser att inte är helt klart i järnvägsförordningen när tidsfristen på tio dagar börjar löpa. Utifrån kravet på skyndsamt avgörande av tvist bör dock tiden räknas senast från den dag då det uppstår en tvist om orsakskodningen. Hela processen inklusive BONO och förfarandet i samrådsorganet tar således längre tid än tio arbetsdagar. Kravet på att beslut ska fattas inom tio arbetsdagar är därför inte uppfyllt. Trafikverkets tvistlösningsmetod uppfyller således varken kravet på opartiskhet eller kravet på tio arbetsdagar som framgår av 5 kap. 9 a § järnvägsförordningen och punkten 2 g i bilaga VI till SERA-direktivet.

Trafikverket ska därför se över hur modellen för tvistlösning går till i praktiken så att även kravet på tio arbetsdagar uppfylls. Motsvarande avsnitt i järnvägsnätsbeskrivningen ska justeras i enlighet med den nya hanteringen. Även den närmare utformningen av detta ligger på Trafikverket i samråd med branschen.

Trafikverket ska inkomma med en plan för en ny tvistlösningsmodell senast den 30 juni 2020. Dessa åtgärder ska vidtas senast den 13 december 2020.

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], enhetscheferna [REDACTED] och [REDACTED], verksamhetsansvarig [REDACTED], sektionschef [REDACTED], tf. sektionschef [REDACTED], utredare [REDACTED] samt juristerna [REDACTED] och [REDACTED], den senare föredragande.

[REDACTED]
Generaldirektör