

Sökande:

Tågåkeriet i Bergslagen AB 556473-6808
Bangårdsgatan 2
681 30 Kristinehamn

Motpart:

Trafikverket
781 89 Borlänge

Saken

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

Transportstyrelsens beslut

1. Trafikverkets hantering av den aktuella händelsen den 8 maj 2021 inom ramen för systemet för kvalitetsavgifter har visat på brister när det gäller möjligheten till förnyad bedömning av orsakskod och tvistlösning. Systemet har inte lyckats klargöra vilken av parterna som bär ansvaret för störningen. Hanteringen strider därmed mot 6 kap. 4 a §, 6 kap. 22 a § och 7 kap. 5 a § järnvägslagen (2004:519).
2. Trafikverkets beslut att registrera orsakskoden JTP 13 för händelsen H3476665 den 8 maj 2021 överensstämmer inte med 6 kap. 22 a § och 7 kap. 5 a § järnvägslagen.
3. Trafikverket ska framöver, när någon inom tidsfristen för begäran om tvistlösning ifrågasätter en påförd orsakskod som prövats i BONO och prövning i BONO+ inte är möjlig, undersöka om det i själva verket är tvistlösning som begärts.

Redogörelse för ärendet

Tågåkeriet i Bergslagen AB (Tågab) inkom den 12 juni 2021 till Transportstyrelsen med en begäran om prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen. Handläggningen hos Transportstyrelsen har fördröjts på grund av

administrativa orsaker. Båda parterna har beretts tillfälle att yttra sig. Transportstyrelsen har även ställt kompletterande frågor till parterna. Trafikverket har gett in de beslut som fattats i ärendet. Transportstyrelsen bedömer att all relevant information har inkommit den 28 april 2022.

Bakgrund

Järnvägsföretaget Tågab körde ett tåg från Kongsvinger till Narvik den 6–9 maj 2021. Tåg nr 47634 ankom den 8 maj Boden Södra (Bds) men skulle egentligen ha ankommit en driftplats längre norrut, Boden Central (Bdn). På morgonen den 9 maj avgick tåget från Bds. Eftersom tåg nr 47634 ankom Bdn först den 9 maj registrerade Trafikverket detta som en försening beroende på Tågab. Tågab har därmed påförts en kvalitetsavgift med orsaks-koden JTP 13 (järnvägsföretagets önskemål om terminal/plattformshant-ering). Parterna är oense om på vems initiativ tåget ställdes upp på Bds, vil- ket är någonting som påverkar orsakskodningen. Tågab har begärt att orsakskoden ska ändras. Trafikverket har fattat beslut i ärendet den 17 maj, den 21 maj och den 7 juni 2021.

Yrkanden och inställning

Tågab yrkar att Transportstyrelsen ska pröva om Trafikverkets process för orsakskodning i kvalitetsavgiftssystemet är rimlig, skälig, opartisk och konkurrensneutral mot bakgrund av det konkreta fallet, och intentionerna i järnvägslagen, järnvägsförordningen och EU-rätt (SERA-direktivet). Tågab anser att Trafikverket inte har prövat sakfrågan i det konkreta fallet.

Trafikverket har, som det får förstås, bestritt yrkandena.

Parternas utveckling av talan

Tågab har anfört i huvudsak följande

Tågab hade i god tid sökt och tilldelats ett spår för uppställning på Boden Central (Bdn). Då tåg 47634 närmade sig Bdn den 8 maj, frågade fjärrtåg- klareraren lokföraren om tåget skulle fortsätta, och när. Då svaret blev att tåget var genomgående och skulle fortsätta mot Norge nästa morgon, före- slog fjärrtågklararen att tåget istället för att stå på tilldelat spår i Bdn, spår 94, skulle stå över natten på angränsande driftplats söder om Bdn, nämligen Bds. Det vore enklare och säkrare, eftersom spår 94 i Bdn inte är signal- reglerat, vilket däremot spårerna i Bds är. Lokföraren accepterade fjärrtåg- klarerarens förslag. Han ifrågasatte det inte då det verkade smidigt för båda parter. Deras dialog var mycket bra och trevlig. Om det skulle råda någon tveksamhet om vad som sades mellan fjärrtågklararen och lokföraren, har Tågab tidigare föreslagit att samtalsloggen på TC¹ Bdn avlyssnas. Den

¹ TC=trafikcentral.

berörde lokföraren är en av företagets mest rutinerade och har varit 13 år i förartjänst hos företaget. Lokföraren har uppgett att det inte diskuterades om huruvida tågläget skulle ställas in eller vilka förseningsavgifter ändringen skulle medföra, och att det vanligtvis inte heller sker mellan förare och fjärrtågklarare. Nästa morgon ringde lokföraren ut sig som nästa tåg i kedjan. Lokföraren har erfarenhet av att köra tåg i Norge och när de exempelvis operativt vänder tåget i Lilleström ställer tågledaren alltid in tåget mellan Lilleström–Grorud ToR på eget initiativ. Det är inget som förarna behöver be om då det känns som en självklarhet. Hans platskännedom i Bdn sträcker sig så till vida att han stått uppställd där vid två tidigare Narvikkörningar men aldrig tidigare på Bds. När han fick förslag om Bds visste han inte avståndet till hotellet men det visade sig att hotellet låg mitt emellan Bds och Bdn, alltså ungefär lika långt att gå oavsett var uppställning skett. Denna operativa förenkling ledde till att det nästa morgon registrerades en försening för tåg 47634 den 8 maj från Bds på 920 minuter, eftersom tåget inte hade fullbordat färden till Bdn på kvällen. När tåget fortsatte de ”felande” kilometrarna till Bdn på morgonen den 9 maj, ”försvann” förseningen som genom ett trollslag i samband med att tåget rullade över gränsen Bds/Bdn och då automatiskt bytte nummer till 47636. Det enda spåret av den, enligt Tågab, av fjärrtågklararen initierade ”felparkeringen” blev ett stort bötesbelopp i Bds. Tågab anser att de har varit aktiva i hela processen. Eventuella dröjsmål har uppstått vid Trafikverkets handläggning av BONO, 10–17 maj. Rutinen för tvist är tämligen värdelös, imaginär, om fataliteten ska vara så kort.

När det gäller om Trafikverkets handläggning (inklusive beslut) är rimlig och skälig framför Tågab följande. Trafikverket har inte prövat sakfrågan. Det hade varit billigare för Tågab om de hade fått ställa in tåg 47636 den 9 maj och sökt nytt tåg, eventuellt i senare läge. Enligt Transportstyrelsens beslut i ärende TSJ 2019-6184 ska en tvistlösningsmodell uppfylla ett krav på 10 arbetsdagar, vilket Tågab menar inte uppnås i det här fallet. Tiden mellan Trafikverkets avslag på BONO+ och Tågab:s begäran om tvistlösningslösning är bara 4 arbetsdagar. Det är ett systemfel, om tiden räknas från ursprunglig händelse, eftersom större delen av den tiden kan ha förbrukats i Trafikverkets process fram till ett beslut om t ex BONO+, vilket järnvägsföretaget inte råder över. I det här fallet inföll också en extra helgdag under handläggningstiden.

När det gäller om Trafikverkets handläggning (inklusive beslut) är opartisk framför Tågab följande. Eftersom Tågab inte har fått komma till tals i sakfrågan, har Trafikverket agerat partiskt. Trafikverket har dubbla roller: lagstiftare och domare.

När det gäller om Trafikverkets handläggning (inklusive beslut) är konkurrensneutral framför Tågab följande. Tågab är ett litet järnvägsföretag och

har därmed inte samma resurser som större kollegor att ha juridisk spetskompetens. Det här är första gången de försöker hänskjuta ett orsakskodningsärende till tvistlösning. Tågab ifrågasätter inte om Trafikverket har följt sina interna regler. Intressant är däremot om reglerna och Trafikverkets tolkning av desamma, är rätt. Hur räknar exempelvis Trafikverket de 10 arbetsdagarna? Rimlighet handlar också om en samlad effektbedömning.

Som svar på Transportstyrelsens fråga om varför Tågab inte bad om att tåget skulle ställas in akut när det ställdes upp på Bds, har Tågab framfört att deras Transportledning aldrig informerades om denna operativa åtgärd från fjärrtågklararens sida. Därför kom det som en total överraskning, när de i systemet "Här & Nu"² såg Trafikverkets kodning. Om de å andra sidan hade uppmanats att ställa in tåget akut Bds–Bdn, är det mycket sannolikt att de inte hade gjort det, eftersom akut inställelse från järnvägsföretagets sida är förknippad med en extra hög kvalitetsavgift. Då hade de hellre utnyttjat tilldelad kapacitet för uppställning på Bdn.

Trafikverket har anfört i huvudsak följande

Processen för ärenden gällande begäran om förnyad bedömning av orsakskod (BONO) framgår av järnvägsnätsbeskrivningen 2021 (JNB) avsnitt 6.5.6.³ Ärendet är behandlat och prövat i Trafikverkets hantering för BONO. Dock är begäran avslagen efter utredning då utredningen kom fram till att det var lokförarens önskan att stå kvar i Bds över natten, istället för som planlagt på Bdn. Enligt vad utredaren kommit fram till ville föraren inte växla undan sitt tåg till det planerade spåret (spår 94) på grund av dålig lokalkännedom. Tågab skickade då in en Begäran om ytterligare förnyad bedömning av orsakskod men då detta ärende inte uppfyller kriterierna för BONO+ (6.5.6.1 i JNB), avslogs den och skälet till avslag klargjordes i beslutet. Tågab gör vidare gällande att Trafikverkets tvistlösningsmodell inte uppfyller kravet på tio arbetsdagar. Av JNB (6.5.6.3) och på trafikverket.se framgår hur ärendet ska skickas in till Trafikverket. Tågab:s begäran om tvistlösning avslogs av Trafikverkets tvistlösningsfunktion eftersom ansökan inkom för sent enligt de tidsangivelser som finns angivna i JNB.

Trafikverkets modell för tvistlösning baseras på att ett beslut ska fattas senast tio arbetsdagar efter att begäran om tvist inkommit till Trafikverket. Trafikverket anser inte att BONO- och BONO+-processerna innefattas av tvistlösningsmodellen utan att de snarare anses vara en del av processen för att hitta rätt orsakskod. I alla beslut som rör BONO står det beskrivet i en

² Här & Nu är en webbapplikation som gör det möjligt att se det aktuella läget för tåg som trafikleds av Trafikverket och att göra viss rapportering gällande tågtrafiken.

³ De avsnitt i JNB som nämns av Trafikverket redovisas nedan under *Skäl för beslut, Järnvägsnätsbeskrivningen 2021*.

kortfattad form hur man överklagar tagna beslut. På trafikverket.se finns det instruktioner för hur samtliga ärenden ska fyllas i.

Trafikverket har infört en tvistlösningsmodell som ska uppfylla det krav på opartiskhet som följer av SERA-direktivet. Samtidigt ska modellen uppfylla kravet på att beslut ska fattas inom tio dagar från det att tvist begärts. Trafikverket har uppfyllt dessa krav genom att inrätta en särskild funktion inom Trafikverket som är helt skild från den organisation som handlägger BONO-processens ärenden. Trafikverket har utvecklat denna funktion i nära samarbete med aktörer inom järnvägsbranschen. I detta ärende har ingen prövning skett i tvistlösningsfunktionen, då Tågab kom in för sent med sin begäran. Förfarandet för processerna avseende begäran om förnyad bedömning av Trafikverkets orsakskodning samt för att begära tvistlösning är tydligt angivet i JNB. Där står det att begäran om tvistlösning efter avslutad BONO ska ha inkommit till Trafikverket senast under kalenderdag tolv efter den kalenderdag då tågläget påbörjades.

Trafikverket behandlar alla järnvägsföretag lika. Detta är också innebörden av begreppet konkurrensneutralitet. Trafikverket kan därmed inte beakta järnvägsföretagets storlek i sin bedömning. Detta skulle tvärtom strida mot kravet på konkurrensneutralitet.

Sammanfattningsvis anser Trafikverket att det aktuella ärendet behandlats på ett korrekt sätt och i enlighet med järnvägslagens bestämmelser.

Transportstyrelsen har härefter ställt kompletterande frågor till Trafikverket, som svarat bl.a. följande. De uppgifter som Trafikverket fått fram i utredningen kommer från den operativa personalen som arbetat på Trafikcentralen under denna dag. Enligt deras utsago saknade föraren lokalkännedom och valde att stå kvar i Bds. De inspelade samtalen sparas endast i tre månader efter det att de ägt rum, vilket tyvärr gör att dessa inte längre finns att hämta. Trafikverket har varit i kontakt med de personer som arbetade operativt under detta skift men de minns inte hur eller om dialog om kvalitetsavgifter har ägt rum. På frågan varför tåget inte ställdes in akut i samband med att det ställdes upp på Bds anger Trafikverket att de normalt inte ställer in tåg ad-hoc utan att ansökan om inställelse inkommit. Ansvaret för att initiera och ansöka om en inställelse åligger järnvägsföretaget eller trafikorganisationen. Trafikverket har inte tagit emot någon ansökan om inställelse på tåg 47634. Trafikverket hänvisar till ett utdrag ur JNB 2021 avsnitt 4.6.1. Där anges att om tilldelad kapacitet för tågläge helt eller delvis inte kommer att användas, ska järnvägsföretaget eller trafikorganisationen omgående underrätta Trafikverket om detta genom att avboka eller akut ställa in tågläget.

Trafikverket är av uppfattningen att Tågab:s begäran om ytterligare förnyad bedömning av orsakskod (BONO+), efter Trafikverkets beslut i BONO den 17 maj 2021 (ärende 1152697), inkom samma dag kl. 12.00. Dock avslogs ansökan eftersom Tågab inte var berättigad BONO+ i det ärendet.

Utgångsdatum för tåg 47634 var den 8 maj 2021. För att vara berättigad att begära att Trafikverkets tvistlösningsfunktion prövar ärendet efter beslutad BONO ska ärendet ha inkommit till tvistlösningsfunktionen senast under kalenderdag tolv efter det att tågläget påbörjades. Detta innebär att sista dagen för Tågab att begära tvistlösning skulle varit den 20 maj. Om det tidigare BONO-ärendet medfört att man är berättigad till BONO+, har man ytterligare sex dagar på sig vilket då skulle bli den 26 maj. Detta ärende efter avslutad BONO, kvalificerar sig inte för en BONO+, men Tågab har ändå begärt en BONO+. I beslutet gällande BONO+ informerar Trafikverkets orsaksutredning om att de istället har möjlighet att begära tvistlösning. Begäran inkommer till tvistlösningsfunktionen den 28 maj kl. 10.30 vilket enligt instruktionen för tvistlösningen är åtta dagar för sent. Även om ärendet varit berättigat till en BONO+, inkom ärendet två dagar för sent.

Skäl för beslutet

Aktuella bestämmelser

Järnvägsmarknadslagen (2022:365) trädde i kraft den 1 juni 2022. Enligt övergångsbestämmelserna till lagen ska äldre föreskrifter gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. Därför tillämpas järnvägslagens bestämmelser i detta ärende.

Ett järnvägsföretag eller någon annan sökande får till Transportstyrelsen hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares eller en tjänsteleverantörs beslut enligt järnvägslagen står i överensstämmelse med 5, 6 eller 7 kap. denna lag eller föreskrifter som meddelats i anslutning till dessa kapitel. Detta framgår av 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) och 1 kap. 2 § järnvägsförordningen (2004:526).

I 6 kap. 22 a § järnvägslagen anges bl.a. att trafikeringsavtal ska innehålla villkor om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter enligt 7 kap. 5 a §, som ska gälla vid normala driftförhållanden. Kvalitetsavgiften ska betalas av den part som orsakar avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen.

I 7 kap. 5 a § järnvägslagen anges att kvalitetsavgifter ska utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäligen åtgärder för att förebygga driftsstörningar i järnvägssystemet.

I 6 kap. 4 a § järnvägslagen anges att för järnvägsnät där verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter enligt 6 kap. 22 a § 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.

I 5 kap. 9 a § järnvägsförordningen finns närmare bestämmelser om den verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter som avses i 6 kap. 4 a och 22 a §§ och 7 kap. 5 a § järnvägslagen. Det anges att den ska utformas i enlighet med de grundprinciper som framgår av bilaga VI punkt 2 a–b och d–h till Europaparlamentets och rådets direktiv (2012/34/EU) av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, i den ursprungliga lydelsen.

I bilaga VI punkt 2 g i direktiv 2012/34/EU redogörs för att det ska finnas en metod för tvistlösning som gör det möjligt att avgöra tvister avseende verksamhetsstyrningen skyndsamt. Denna metod för tvistlösning ska vara opartisk gentemot de berörda parterna. Om denna metod tillämpas ska ett beslut fattas inom 10 arbetsdagar.

Järnvägsnätsbeskrivningen 2021

Avsnitt 6.5 i järnvägsnätsbeskrivningen 2021 (JNB 2021) handlar om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter. I avsnitt 6.5.6.1 anges följande. BONO måste vara Trafikverket till handa senast under den sjätte kalenderdagen efter den kalenderdag då tåglaget påbörjades. Trafikverket ska redovisa sitt ställningstagande senast under den nionde kalenderdagen efter den kalenderdag då tåglaget påbörjades. Om BONO har resulterat i en ny orsakskod, det vill säga att resultatet av BONO blev ett beslut som varken var den av Trafikverket fastställda koden eller den kod som avtalsparten föreslog i BONO, och det råder fortsatt oenighet om fastställd orsakskod, kan de avtalsparter som berörs av kodändringen skicka en skriftlig begäran om ytterligare förnyad bedömning av orsakskod (i fortsättningen kallad BONO+) till Trafikverket. BONO+ ska ske enligt det tillvägagångssätt som beskrivs på [trafikverket.se/kvalitetsavgifter för järnväg](https://trafikverket.se/kvalitetsavgifter-for-jarnvag). BONO+ ska vara fullständigt ifylld, innehålla förslag på ny orsakskod inkluderat en adekvat motivering till kodändring och kan inte kompletteras i efterhand. Trafikverkets avtalspart kan bifoga underlag till BONO+ för att styrka det förslag på ny orsakskod som läggs fram. Om det är möjligt för avtalsparten att använda sig av BONO+ efter avslutad BONO måste denna möjlighet utnyttjas innan eventuell tvistlösning initieras. BONO+ måste vara Trafikverket till handa senast under den tolfte kalenderdagen efter den kalenderdag då tåglaget påbörjades. Trafikverket ska redovisa sitt slutliga ställningstagande senast under den 15:e kalenderdagen efter den kalenderdag då tåglaget

påbörjades. Råder det fortsatt oenighet om orsakskodningen har Trafikverkets avtalspart möjlighet att initiera tvistlösning.

I avsnitt 6.5.6.3 anges följande. Trafikverkets avtalspart har möjlighet att initiera tvistlösning om det råder fortsatt oenighet om Trafikverkets orsakskodning efter att BONO, BONO+ eller BRIO⁴ har avslutats. Tvistlösningsfunktionen fattar samtliga beslut i tvistlösningsprocessen. Kontaktpersoner för Begäran om tvistlösning orsakskod kommer att finnas angivna i bilaga a (kontaktbilaga) till TRAV⁵. Begäran om tvistlösning efter avslutad BONO ska ha inkommit till Trafikverket senast under kalenderdag tolv efter den kalenderdag då tågläget påbörjades. Begäran om tvistlösning efter avslutad BONO+ ska ha inkommit till Trafikverket senast under kalenderdag 18 efter den kalenderdag då tågläget påbörjades. Tvistlösningen startar så snart som begäran om tvistlösning är Trafikverket tillhanda. Trafikverkets avtalspart kan bifoga underlag till ansökan om tvistlösning för att styrka sin begäran. På grund av den begränsade handläggningstid som finns för tvistlösning förväntas att omfattande underlag antingen sammanfattas eller att det i underlaget preciseras vad som är relevant för den aktuella tvisten. Tvistlösningsfunktionen fattar beslut utifrån tillgänglig information och genomförd utredning. Beslut i ärendet meddelas parterna senast tio arbetsdagar efter att tvistlösningen startat.

Utredningen kring Trafikverkets beslut i ärendet

Efter händelsen den 8 maj 2021 begärde Tågab förnyad bedömning av orsakskod. Tågab angav som motivering att Tåg 47634 blivit tilldelat spår 94 på Bdn men att det inte går att komma in där så fjärrtågklareraren ställde upp tåget på Bds. Vidare angavs att Tågab vid avgång dagen efter hade fått en försening registrerad på tåget med 920 minuter från Bds och förseningskod JTP (Terminal/Plattform-hantering) vilket enligt Tågab:s uppfattning ”måste vara helt fel”.

Trafikverket beslutade i ärendet om förnyad bedömning av orsakskod (BONO), ärende 1152697, den 17 maj 2021 kl. 08.03 att orsakskoden i ärendet fortsatt ska vara JTP 13. Trafikverket motiverade ärendet med att lokföraren inte hade lokalkännedom i Boden och inte visste hur han skulle ta sig till spår 94 och valde att stanna i Bds på spår 4. Koden JTP 13 kvarstår. Längst ner i beslutet ges bl.a. följande anvisningar för omprövning: ”Önskar ni ompröva beslutet, vänligen överklaga i de nya processerna Begäran om ytterligare förnyad bedömning av orsakskod eller Begäran om tvist. Om det är möjligt att använda sig av BONO+ efter avslutad BONO måste denna möjlighet utnyttjas innan eventuell tvistlösning initieras.”

⁴ BRIO är en motsvarighet till BONO när det gäller inställda tåg, se JNB 6.5.6.2.

⁵ Dvs. trafikeringsavtal enligt 6 kap. 22 § järnvägslagen.

Tågab:s begäran om ytterligare förnyad bedömning av orsakskod (BONO+) inkom till Trafikverket den 17 maj 2021 kl. 12.00. Tågab föreslog koden JDE (Sent från depå).

Trafikverket beslutade i ärendet om ytterligare förnyad bedömning av orsakskod (BONO+), ärende 1156164, den 21 maj 2021 enligt följande: Begäran avslås och lämnas obehandlad då ansökan inte uppfyller förutsättningarna för Begäran - ytterligare förnyad bedömning av orsakskod. Ärendemotivering: BONO resulterade inte i en annan kod än den ursprungliga, se utdrag ur JNB. JDE är en kod som endast kan uppstå på utgångsdriftplatsen för hela tågkedjan och inte mitt i. JNB 6.5.6.1: Om BONO har resulterat i en ny orsakskod, dvs. att resultatet av BONO blev ett beslut som varken var den av Trafikverket fastställda koden eller den kod som avtalsparten föreslog i BONO, och det råder fortsatt oenighet om fastställd orsakskod, kan de avtalsparter som berörs av kodändringen skicka en skriftlig begäran om ytterligare förnyad bedömning av orsakskod (i fortsättningen kallad BONO+) till Trafikverket.

Trafikverket lämnade följande information i ett e-postmeddelande till Tågab den 28 maj 2021 kl. 08.24: ”Vänligen skicka ansökan utan ärendenummer i ämnesraden, eller använd Mina Kundenserviceärenden. Detta för att det ska generera ett nytt ärende i våra system. Mailet har hamnat i det befintliga ärendet och inte hos tvistlösningen. Eftersom att ärendet inte uppfyllde förutsättningarna för BONO+, är det ert BONO-ärende ni vill tvista om. I de fall ni är missnöjda med resultatet i BONO, men det inte har resulterat i en annan kod än den fastställda eller den föreslagna, ska ni ansöka om tvist.”

Tågab:s begäran om tvistlösning inkom till Trafikverket den 28 maj 2021 kl. 10.30.

Trafikverket beslutade i tvistlösningsärendet, ärende 1163550, den 7 juni 2021 att orsakskoden ska vara JTP 13. I ärendemotiveringen anges bl.a. följande. Trafikverket och Tågakeriet har olika uppfattning om orsaken till förseningen och begäran om ny orsakskod i BONO-processen avslögs därmed och den ursprungliga koden kvarstod. Efter avslag i BONO-processen skickade Tågakeriet in en förnyad begäran i BONO+. Eftersom BONO inte resulterade i en annan kod än den ursprungliga, var man dock inte berättigad till sådan begäran (se JNB 6.5.6.1). Därefter skickade Tågakeriet in en begäran om tvistlösning. Begäran kom till tvistlösningsfunktionen två dagar för sent, 20 dagar istället för de max 18 dagar efter händelsen som anges i JNB (6.5.6.1). Beslut av Trafikverkets tvistlösningsfunktion: Tvistlösningsfunktionen anser att tidsangivelserna för de processteg som finns angivna i JNB (se JNB 6.5.6.1) måste respekteras. Därmed kvarstår den ursprungliga orsakskoden, JTP 13. Den beslutade orsakskoden jämförs med beslutad kod i BONO och justeras endast vid förändrat betalningsansvar. Eventuell

BONO+ slopas. Detta medför att underlaget till fakturering måste korrigeras manuellt samt att orsakskoden i system för uppföljning kommer att vara den ursprungliga, felaktiga, orsakskoden.

Transportstyrelsens bedömning

Allmänt om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter

Enligt artikel 35 i direktiv 2012/34/EU⁶, ska avgiftssystem för infrastruktur motivera järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren att reducera driftstörningarna till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda med hjälp av verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande. Verksamhetsstyrningen får inbegripa sanktioner för verksamhet som stör driften av järnvägsnätet, ersättning till de företag som lider skada av trafikstörningarna och bonus till verksamhet som går bättre än planerat. I järnvägslagen har det för att genomföra direktivet på denna punkt införts regler om att den som orsakar störningar i järnvägssystemet ska betala kvalitetsavgifter. Bestämmelserna i 6 kap. 4 a § och 22 a § första stycket samt 7 kap. 5 a § järnvägslagen är en implementering av artikel 35.1 i direktiv 2012/34/EU.

Trafikverket ansvarar, i sin egenskap av infrastrukturförvaltare, för att tillhandahålla ett system för rapportering och registrering av avvikelser inom ramen för verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter. Trafikverket är en del av avgiftssystemet, då Trafikverket både ger och får ersättning i form av kvalitetsavgifter. Syftet med kvalitetsavgifter är inte att de ska vara skadekompenserande utan att den som har störst möjlighet att förhindra avvikelser från tågplanen ska ges incitament till att förhindra avvikelserna. Av förarbetena⁷ framgår att det är nödvändigt att varje avvikelse identifieras och rapporteras med korrekt angivelse av direkt orsak och bakomliggande orsaker. Dessa uppgifter behövs för att fastställa om kvalitetsavgift ska betalas och av vem. Ett annat och lika viktigt syfte är att skapa underlag för att se vilka åtgärder som bör vidtas och av vem för att höja kvaliteten i framtiden. Förutom 5 kap. 9 a § järnvägsförordningen och punkten 2 g i bilaga VI till direktiv 2012/34/EU saknas 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 direktivet.⁸ Om den nämnda modellen används ska beslut fattas inom tio arbetsdagar. Villkoren för tillträde till och utnyttjande av infrastrukturen, inklusive grunderna för

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, det s.k. SERA-direktivet.

⁷ Prop. 2010/11:25 s. 31.

⁸ a. prop. s. 37.

verksamhetsstyrningen, ska framgå av Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning.⁹

Utgångspunkter för prövningen

Enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen får järnvägsföretag till tillsynsmyndigheten, dvs. Transportstyrelsen, hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Järnvägsföretag har alltså möjlighet att få en infrastrukturförvaltares system för verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter prövat genom att hänskjuta frågan om järnvägsnätsbeskrivningens förenlighet med lagen till Transportstyrelsen. Prövningen kan ske både i mer principiella avseenden och mer i detalj angående beloppens storlek etc.¹⁰ Transportstyrelsen anser att begreppet *beslut* i 8 kap. 9 § järnvägslagen omfattar alla ställningstaganden av en infrastrukturförvaltare avseende det som regleras i 5–7 kap. i lagen och som kan påverka aktörerna. Det innebär att inte endast den beslutade järnvägsnätsbeskrivningen, JNB, utan även tillämpningen av systemet för kvalitetsavgifter i ett enskilt fall kan prövas av Transportstyrelsen.

Nu aktuellt ärende handlar om dels hur systemet för kvalitetsstyrning är utformat i JNB; dels hur det tillämpats i ett enskilt fall. Tågab har inte ifrågasatt om Trafikverket har följt sina interna regler, men har begärt att Transportstyrelsen ska pröva om Trafikverkets handläggning är rimlig, skälig, opartisk och konkurrensneutral. I begäran ingår också en prövning av Trafikverkets beslut i dessa avseenden. Transportstyrelsen avser därför att göra en prövning av systemet såsom det framgår av JNB samt av hur handläggningen skett i det enskilda fallet.

Trafikverkets system för kvalitetsavgifter (Beslutspunkt 1)

Parterna har olika uppfattning om händelsen den 8 maj 2021. Tågab har uppgett att de först i efterhand fick information om att kvalitetsavgift med orsakskoden JTP 13 påförts via webbapplikationen Här & Nu. När Tågab sedan ansökte om förnyad bedömning och Trafikverket fattade beslut den 17 maj 2021 (BONO) framgick inte av beslutet på vilket sätt Trafikverket ställde sig till Tågab:s invändning om att det var fjärrtågklararen som hade valt vilket spår tåget skulle ställas upp på. Trafikverket har motiverat sitt beslut med att lokföraren inte hade lokalkännedom i Boden, inte visste hur han skulle ta sig till spår 94 och valde att stanna i Bds på spår 4.

I förarbetena till bestämmelserna i järnvägslagen¹¹ anges bl.a. att samma grundprinciper för verksamhetsstyrningen ska tillämpas på hela nätet och att

⁹ 6 kap. 5 § järnvägslagen, 2 kap. 13 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:99) om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur.

¹⁰ Prop. 2010/11:25 s. 23.

¹¹ a. prop. s. 16.

detta bör tolkas så att det inte är tillåtet för infrastrukturförvaltare att på ett otillbörligt sätt gynna ett järnvägsföretag på bekostnad av ett annat. I övrigt bör det lämnas öppet för parterna att, under samråd i samband med upprättande av järnvägsnätbeskrivning och i de trafikeringsavtal som sluts mellan parterna, komma överens om hur verksamhetsstyrningen ska utformas. Av förarbetena¹² framgår vidare att det, som vissa av remissinstanserna framhöll, kan konstateras att infrastrukturförvaltaren har en stark partsställning i förhållande till järnvägsföretag och auktoriserade sökande. Remissinstanser pekade även på risken för att ett avtalsbaserat system skulle kunna leda till diskriminering mellan järnvägsföretag. Regeringen gjorde dock bedömningen att regelverket som omgärdar fördelningen av infrastrukturkapacitet i 6 kap. järnvägslagen, som bl.a. innehåller krav på icke-diskriminering, utgör tillräckliga garantier för att undvika sådana konsekvenser. Regeringen uttalade vidare i ett avsnitt om möjligheter till domstolsprövning¹³ att järnvägsföretag och auktoriserade sökande genom rådande bestämmelser har möjlighet att få säkerställt att man inte kommer att utsättas för en diskriminerande eller ogynnsam behandling till följd av infrastrukturförvaltarens ställning, en uppgift som det dessutom åligger Transportstyrelsen att bevaka i utövandet av tillsynen av marknads- och konkurrensvillkor. Vidare anges¹⁴ att befintligt regelverk bör vara tillräckligt för att tillförsäkra järnvägsföretag och auktoriserade sökande ett tillräckligt inflytande över utformning och tillämpning av verksamhetsstyrningssystemet.

Transportstyrelsen konstaterar att det till stor del överlämnats till branschen att komma överens om hur systemet för kvalitetsavgifter ska vara utformat. Systemet har samrått och offentliggjorts i JNB för att säkerställa inflytande och insyn. Det kan därmed ställas höga krav på järnvägsföretag och andra verksamhetsutövare att sätta sig in i hur systemet fungerar. Villkoren för att begära förnyad bedömning av orsakskod (BONO), ytterligare förnyad bedömning av orsakskod (BONO+) och tvistlösning framgår av JNB, avsnitt 6.5.6. Trafikverket måste, till följd av 5 kap. 9 a § järnvägsförordningen, ha en metod för tvistlösning som gör det möjligt att avgöra ärenden om verksamhetsstyrning skyndsamt. Metoden ska vara opartisk och beslut ska fattas inom tio arbetsdagar. Transportstyrelsen uttryckte i sitt beslut den 1 april 2020¹⁵ att tiden bör räknas senast från den dag då det uppstår en tvist om orsakskodningen. Transportstyrelsen har dock inte uppfattat att det är tiodagarsfristen som är aktuell i förevarande ärende, utan snarare om Tågabgett in ansökan om tvistlösning i rätt tid enligt tidsgränserna i JNB.

¹² a. prop. s. 22.

¹³ a. prop. s. 23.

¹⁴ a. prop. s. 32.

¹⁵ Ärende TSJ 2019-6184.

Att beslut måste fattas inom en kort tidsperiod innebär att processen måste vara komprimerad. För att fungera kan den också vara delvis automatiserad. Samma tidsgränser gäller för alla järnvägsföretag och att dessa ska hållas är något som bör kunna förutsättas. Med hänsyn till den stora mängd ärenden om överprövning som Trafikverket har att hantera samt till den förhållandevis korta tidsfristen konstaterar Transportstyrelsen att Trafikverket har goda skäl för att begära att ansökningar följer ett visst format. Informationen i JNB är tydlig. Trafikverket har arrangerat ett system för överprövning med en opartisk tvistlösningsfunktion. Det framgår inte annat än att den del av systemet som behandlas i denna tvist, har utformats i JNB på ett sätt som säkerställer konkurrensneutralitet och opartiskhet. Trafikverkets process för förnyad bedömning av orsakskod och tvistlösning strider därmed inte mot bestämmelser om kvalitetsavgift i järnvägslagen eller järnvägsförordningen.

Då återstår att pröva Trafikverkets hantering av systemet för kvalitetsavgifter i det enskilda fallet. Trafikverket har rent allmänt sett en monopolställning när det gäller kapacitetstilldelningen¹⁶. Trafikverket har vidare, vilket framgår av de ovan nämnda förarbetsuttalandena, en starkare partsställning specifikt när det gäller verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter. Trafikverket har också ett stort ansvar i sin kombinerade roll som utförare och som den part som gör den första bedömningen av om orsakskodningen ska ändras. Enligt Transportstyrelsens mening måste det därför kunna ställas höga krav på Trafikverket att agera på ett tillräckligt tydligt sätt när det gäller verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter. Trafikverket måste vara tydligt med vad som förväntas av järnvägsföretaget i en given situation.

Transportstyrelsen bedömer att processen, såsom den kommit till uttryck i JNB avsnitt 6.5.6, har följts i det enskilda fallet och att det skett på ett konkurrensneutralt och opartiskt sätt. Det är samma process som gäller för alla och Trafikverket har arrangerat ett system för överprövning med en opartisk tvistlösningsfunktion. Transportstyrelsens uppfattning är dock att Trafikverkets hantering varit förenad med andra brister enligt vad som framgår nedan.

Transportstyrelsen anser att det är förståeligt att förfarandet, på grund av den stora mängden ärenden, behöver vara formaliserat. Järnvägsföretagen måste följa det som framgår av JNB för att systemet ska fungera i praktiken. Dock kan detta inte försvara att Trafikverket agerar på ett otydligt sätt, detta särskilt mot bakgrund av Trafikverkets starka partsställning. Trafikverkets agerande i det aktuella fallet har medverkat till att Tågab inte fått sin sak prövad. Trafikverket borde i samband med beslutet den 17 maj 2021 (BONO) ha informerat Tågab om att de endast hade möjlighet att söka tvist-

¹⁶ Prop. 2003/04:123 s. 117.

lösning och inte BONO+. I beslutet den 17 maj 2021 redogjorde Trafikverket både för hur man ansöker om prövning i BONO+ och för hur man ansöker om tvist. Trafikverket borde ha insett att orsakskoden fortfarande var tvistig när Tågab förde ärendet vidare till BONO+ den 17 maj 2021. Avslaget den 21 maj 2021 tycks visserligen formellt sett ha varit korrekt eftersom BONO inte hade resulterat i en ny orsakskod. Den fortsatta hanteringen av orsakskoden i BONO+ den 17 maj 2021, istället för i systemet för tvistlösning, har dock gjort att Tågab tappat tid. Särskilt med beaktande av att Trafikverkets process följer en snäv tidslinje utifrån kalenderdagar och inte arbetsdagar, borde Trafikverket i samband med ansökan om BONO+ ha frågat Tågab om de önskade tvistlösning och instruerat hur de i så fall skulle gå tillväga. Trafikverket meddelade beslutet i BONO+ den 21 maj 2021, dvs. dagen efter den 20 maj som var den sista dagen för att ansöka om tvistlösning. Det var, enligt vad som framgår av utredningen, först den 28 maj 2021 som Trafikverket tydligt angav att ansökan om tvist var det enda alternativet för att föra BONO-ärendet vidare. När Tågab inkom med ansökan om tvistlösning senare samma dag, den 28 maj 2021, hade alltså tiden för att ansöka om tvistlösning redan passerat. Detta agerande har försvårat för Tågab att få en sakprövning av orsakskoden.

En ytterligare brist i hanteringen är, enligt Transportstyrelsens mening, att Trafikverket inte bemötte Tågab:s invändning om att den valda orsakskoden var felaktig. Av beslutet den 17 maj 2021 framgår inte varför Trafikverket inte godtog Tågab:s förklaring till spårbytet, istället håller Trafikverket fast vid sin egen uppfattning om händelsen. Även om systemet för kvalitetsavgifter har utarbetats i samarbete med järnvägsföretag och andra sökande av kapacitet, innebär den starka partsställning som infrastrukturförvaltaren har, att det behöver finnas garantier för att rätt orsakskod väljs. Samtidigt som det är viktigt att undvika ineffektiv hantering och onödiga kostnader, behöver det finnas utrymme för större tydlighet vid Trafikverkets utredning om orsakskod och bedömning av densamma. Trafikverket borde, enligt Transportstyrelsens bedömning, ha bemött Tågab:s invändning redan i sitt beslut den 17 maj 2021. Detta hade kunnat underlätta för Tågab att förstå varför Trafikverket hade valt just orsakskoden JTP 13 och hur Tågab skulle lägga upp sin fortsatta argumentation kring orsakskoden. Även detta agerande har försvårat för Tågab att få en sakprövning av orsakskoden.

Trafikverkets hantering av den aktuella händelsen inom ramen för systemet för kvalitetsavgifter har således visat sig ha brister när det gäller möjligheten till förnyad bedömning av orsakskod och tvistlösning. Utfallet av processen har inneburit att Tågab missgynnats eftersom Trafikverkets agerande medverkat till att Tågab har gått miste om en prövning i sak. I detta avseende har Trafikverkets hantering av den aktuella händelsen, med Tågab:s ord, inte varit rimlig eller skälig. Systemet har inte lyckats klargöra vilken av

parterna som bär ansvaret för störningen i syfte att därigenom ha förutsättningar för att utveckla ekonomiska incitament på järnvägsområdet. Hanteringen strider därmed mot 6 kap. 4 a §, 6 kap. 22 a § och 7 kap. 5 a § järnvägslagen.

Orsakskod för den aktuella händelsen (Besluts punkt 2)

Transportstyrelsen har vid sin bedömning avseende besluts punkt 1 kommit fram till att hanteringen varit bristfällig och att detta medverkat till att Tågab gått miste om en sakprövning. Därför gör Transportstyrelsen en bedömning avseende påförandet av orsakskoden, trots att Trafikverket hänvisat till att ansökan om tvistlösning inkom två dagar för sent. Nämnas kan här att Trafikverket genom Transportstyrelsens kompletterande frågor givits möjlighet att inkomma med utredning om händelsen.

Av utredningen framgår att Tågab har ställt upp tåg 47634 på ett annat spår än vad som ursprungligen var planerat vilket medfört en avvikelse från tågplanen. Enligt Transportstyrelsens mening framgår det dock inte av utredningen vem som orsakat avvikelsen och som därmed ska påföras kvalitetsavgift, någonting som styrs av vilken orsakskod som används. Det är, vilket framförts ovan, visserligen nödvändigt att systemet för verksamhetsstyrning är uppbyggt kring formella regler; detta för att den stora mängden avvikelser ska kunna hanteras. Trots detta behöver Trafikverket, som beslutar om orsakskoden, se till att kvaliteten i orsakskodningen är hög för att berättiga uttag av kvalitetsavgifter. En låg kvalitet äventyrar syftet med avgiften och modellen som helhet, då brister i kodningen gör det svårt eller omöjligt att överhuvudtaget identifiera åtgärder för att minska störningar. Parter riskerar också att tvingas betala för felaktigt registrerade avvikelser eller drabbas av höga kostnader för att bestrida felaktig kodning. Transportstyrelsen bedömer att Trafikverket åtminstone måste kunna göra det mer sannolikt att grund för en viss orsakskod föreligger än att så inte är fallet. I detta fall har det dessutom på ett tidigt stadium framkommit att Tågab är av en annan uppfattning om det inträffade. I avsaknad av ytterligare utredning och då Tågab har argumenterat emot sin delaktighet i driftsstörningen, kan det inte sägas framgå av utredningen att det är Tågab som orsakat avvikelsen. Transportstyrelsen anser att Trafikverket inte med tillräcklig grad av sannolikhet har kunnat visa att det är Tågab som är den part som har orsakat avvikelsen och ska betala kvalitetsavgift.

Tilläggas bör även att orsakskodningen, enligt Transportstyrelsens mening, inte heller stämmer överens med *syftet* med kvalitetsavgifter, dvs. att genom avgifter förebygga driftsstörningar; detta eftersom Tågab inte tycks ha känt till att Trafikverket ansåg att spårbytet hade förorsakat en driftsstörning. Risken för att tvingas betala kvalitetsavgift har alltså inte kunnat ha någon styrande effekt för Tågab:s agerande. Trafikverkets beslut att registrera

orsakskoden JTP 13 för händelsen H3476665 den 8 maj 2021 överensstämmer därmed inte med 6 kap. 22 a § och 7 kap. 5 a § järnvägslagen.

Behov av utveckling av systemet för kvalitetsavgifter (Besluts punkt 3)

Transportstyrelsen anser att det nu aktuella ärendet om orsakskod har visat att Trafikverkets system för kvalitetsavgifter i ett enskilt fall inte har kunnat hantera oenighet. Även om processen för förnyad bedömning av orsakskod och tvistlösning innehåller fasta tidsfrister för när ansökningar senast måste ske, borde Trafikverkets system kunna uppfatta en ansökan till BONO+ som en begäran om tvistlösning i de fall där det inte finns någon möjlighet till prövning i BONO+. Trafikverket ska därför framöver, när någon inom tidsfristen för begäran om tvistlösning ifrågasätter en påförd orsakskod som prövats i BONO och prövning i BONO+ inte är möjlig, undersöka om det i själva verket är tvistlösning som begärts. En rimlig hantering i ett sådant fall är vidare, enligt Transportstyrelsens uppfattning, att en sådan begäran om tvistlösning ska anses ha inkommit i rätt tid. Vidare måste denna hantering, liksom tillämpningen i övrigt när det gäller systemet för kvalitetsavgifter, ske på ett konkurrensneutralt och opartiskt sätt.

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 Linköping 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 Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog chefsjuristen Kristina Nilsson, enhetschefen Christina Gleisner, sektionschefen Carl von Utfall Danielsson, utredarna Ellen Bohlin och Charles Bergqvist, samt juristerna Maria Lidström och Susanna Angantyr, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör