



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I FALUN**

Domare 8

DOM
2021-12-23
Meddelad i Falun

Mål nr
1822-21

KLAGANDE
Trafikverket

MOTPART
MTR Pendeltågen AB, 556965-4964

ÖVERKLAGAT BESLUT
Transportstyrelsens beslut 2021-03-30, bilaga 1 (aktbilaga 3)

SAKEN
Prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver punkterna 1 och 2 i det överklagade beslutet.

Dok.Id 331015

Postadress Box 45 S-791 21 Falun	Besöksadress Kullen 4	Telefon 023-383 00 00 E-post: forvaltningsrattenifalun@dom.se www.forvaltningsrattenifalun.domstol.se	Telefax	Expeditionstid måndag–fredag 08:00–12:00 13:00–16:00
---	---------------------------------	--	----------------	--

BAKGRUND

I prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen mellan järnvägsföretaget MTR Pendeltågen AB och infrastrukturförvaltaren Trafikverket avseende verkets beslut att inte betala kvalitetsavgift vid slopat uppehåll som följd av infrastrukturbrist beslutade tillsynsmyndigheten Transportstyrelsen följande:

1. Trafikverkets beslut att verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter inte omfattar situationen då tåg åker sin planerade sträcka men inte stannat vid station enligt fastställd tågplan (så kallat slopat uppehåll) strider mot 6 kap. 22 a § järnvägslagen.
2. Trafikverket ska till tågplan 2022 inkludera slopat uppehåll i verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter och ange detta genom avvikelsemedelande i järnvägsnätsbeskrivning 2022.
3. MTR Pendeltågen AB:s yrkande att Trafikverket ska ange att slopat uppehåll omfattas av kvalitetsavgiftssystemet genom avvikelsemedelande i järnvägsnätsbeskrivning 2021 avslås.
4. MTR Pendeltågen AB:s yrkande om att Trafikverket till MTR Pendeltågen AB ska betala kvalitetsavgifter för avvikelser i form av slopat uppehåll enligt Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning avvisas.

Se bilaga 1.

YRKANDEN M.M.

Trafikverket yrkar i första hand att punkterna 1 och 2 i beslutet upphävs och i andra hand att punkten 2 i beslutet ändras till att gälla tidigast från och med tågplan 2023. Till stöd för sin talan framför Trafikverket bl.a. följande:

Ramen för Transportstyrelsens prövning

Transportstyrelsen har gått utanför ramen för sin prövning av tvisten genom att besluta att Trafikverket specifikt ska inkludera slopat uppehåll i verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter och genom att gå utöver det som MTR Pendeltågen AB yrkat i ärendet.

Bakgrunden till tvisten är att Trafikverket tilldelat Stockholms läns lokaltrafik tåglägen och i samband med det ingått trafikeringsavtal med densamma. MTR Pendeltågen AB utför i sin tur trafiken som järnvägsföretag på uppdrag av Stockholms läns lokaltrafik. MTR Pendeltågen AB har för Stockholms läns lokaltrafik under 2019 ansökt om kompensation genom kvalitetsavgift för specifika händelser där en avvikelse som bedömts till orsakskod I, D och E (koder som innebär att en infrastrukturförvaltare ska betala kvalitetsavgift för en händelse) inneburit att MTR Pendeltågen AB inte kunnat göra ett planerat uppehåll vid station. MTR Pendeltågen AB har gjort gällande att detta ska jämföras med ett akut inställt tåg och att ersättning därmed ska utgå på samma sätt som gäller för det. Trafikverket har inte betalat kvalitetsavgift till Stockholms läns lokaltrafik för enbart slopade uppehåll eftersom slopade uppehåll som sådana inte ingår i den avtalade, befintliga verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter i avsnitt 6.5 järnvägsnätsbeskrivningen. Ett slopat uppehåll är inte samma sak som ett akut inställt tåg. Om den orsakskodade händelsen medfört en försening, eller ett inställt tåg, så utgår emellertid kvalitetsavgift för det.

Trafikverkets bedömning avser alltså lämnade besked inom ramen för handläggningen av orsakskoder och kvalitetsavgifter innebärande att verket inte kan betala kvalitetsavgift till Stockholms läns lokaltrafik specifikt för slopade uppehåll i de enskilda ärendena eftersom detta inte motsvarar ett akut inställt tåg och inte heller på annat sätt ingår i den befintliga, avtalade verksamhetsstyrningen. Parternas samrådsorgan har sammanträtt den 9 december 2019 och Trafikverket har då vidhållit att kvalitetsavgift inte kan betalas i ärendena enligt ovan. Det innebär att MTR Pendeltågen AB i egentlig mening hänskjutit Trafikverkets besked till Stockholms läns lokaltrafik i ärenden rörande kvalitetsavgifter till Transportstyrelsen för prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen. För egen del har MTR Pendeltågen AB nu yrkat att Transportstyrelsen ska fastställa att Trafikverkets beslut den 9 december 2019, det vill säga vidhållandet av att kvalitetsavgifter inte kan betalas till Stockholms läns lokaltrafik för vissa händelser, inte står i överensstämmelse med syftet med kvalitetsavgiftssystemet och därmed är i strid med järnvägslagen. Dessutom yrkar MTR Pendeltågen AB vidare att Tran-

sportstyrelsen inom ramen för den aktuella tvisten ska förelägga Trafikverket att till MTR Pendeltågen AB betala kvalitetsavgift för avvikelser i form av slopat uppehåll såsom för akut inställda tåg enligt Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning samt att Transportstyrelsen ska förelägga Trafikverket att vid kommande beslut om fastställelse av järnvägsnätsbeskrivning 2021 tydliggöra att händelsen slopat uppehåll ska ses som en avvikelse från fastställd tågplan och därmed omfattas av kvalitetsavgiftssystemet.

Utifrån MTR Pendeltågen ABs yrkanden har Transportstyrelsen följaktligen fastställt att det är Trafikverkets beslut att inte betala kvalitetsavgift till Stockholms läns lokaltrafik, på samma sätt som för akut inställt tåg, som strider mot järnvägslagen 6 kap 22 a §. Transportstyrelsen beslutade dessutom inom tvisten att Trafikverket till tågplan 2022 ska inkludera slopat uppehåll i verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter och ange detta genom avvikelsemedelande i järnvägsnätsbeskrivning 2022. Detta blir då gällande gentemot samtliga järnvägsföretag.

Trafikverket gör gällande att Transportstyrelsens beslut är fel och att det går utöver det tvisten i egentlig mening omfattade. Tvisten gällde ursprungligen en bedömning och beslut om huruvida Stockholms läns lokaltrafik utifrån befintlig, avtalad verksamhetsstyrningsmodell var berättigade till kvalitetsavgifter för slopade uppehåll på samma sätt som vid akut inställda tåg. Frågan om, och i sådant fall hur, slopade uppehåll i och för sig ska ingå i verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter är till stor del en annan fråga. Transportstyrelsens prövning ligger närmre en tillsyn eller en prövning av om järnvägsnätsbeskrivningen som sådan är förenlig med lagen än en prövning av beslut inom ramen för den aktuella tvisten, jfr prop. 2010/11:25 s. 23.

Transportstyrelsens beslut innebär också avsteg från vad MTR Pendeltågen AB faktiskt yrkat. MTR Pendeltågen AB har yrkat att Trafikverkets ska föreläggas att inkludera slopade uppehåll till tågplan 2021. Detta har Transportstyrelsen avslagit men i stället ändrat till att avse tågplan 2022. MTR Pendeltågen AB har också anfört att yrkandena endast ska omfatta situat-

ioner där slopade uppehåll orsakats av en infrastrukturbrist. Transportstyrelsen anser däremot inte att prövningen ska begränsas på det sättet och beslutar därför att verksamhetsstyrningen ska tillämpas även vid andra situationer, t.ex. vid sådana situationer där i stället ett annat järnvägsföretag orsakat ett slopat uppehåll.

Transportstyrelsen har således i ett tvistlösningsförfarande initierat av *ett* järnvägsföretag beslutat att införa ett nytt moment i verksamhetsstyrningen som omfattar alla verksamhetsutövare på det statliga järnvägsnätet; den kortväga och långväga persontrafiken samt godstrafiken. Detta har gjorts stick i stäv med lagstiftarens intentioner att utformningen av verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter ska ske i samråd mellan järnvägsmarknadens parter. Enligt järnvägslagen ska ändringar i järnvägsnätsbeskrivningen föregås av ett samråd med järnvägsbranschen. Med beaktande av vad lagstiftaren anfört i detta avseende är detta samråd av största vikt när det gäller ändringar i verksamhetsstyrningssystemet, särskilt som ändringen i vissa situationer även kan medföra ett utökat ansvar för järnvägsföretag som orsakar avvikelser. Genom Transportstyrelsens beslut synes detta samråd förlora sin betydelse.

Trafikverkets beslut strider inte mot 6 kap. 22 a § järnvägslagen

I 6 kap. 22 a § järnvägslagen stadgas bl.a. följande. Ett 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.

Av 7 kap. 5 a § följer att kvalitetsavgifter ska utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäligen åtgärder för att förebygga driftstörningar i järnvägssystemet.

I förarbetena till järnvägslagen anges beträffande kvalitetsavgifter bl.a. följande. Verksamhetsutövare inom järnvägssystemet ska motiveras att invest-

era i förbättringar av de tekniska lösningar, rutiner, beteenden etc. som orsakar avvikelser från planerat utnyttjande av infrastrukturen. Det ska ske genom att avgiftsrelaterade ekonomiska styrmedel, s.k. kvalitetsavgifter, ska användas för att ekonomiskt bestraffa avvikelser från i infrastrukturförvaltarens tågplan planerat och i trafikeringsavtal överenskommet utnyttjande av infrastrukturen.

Även kvalitetsavgifterna föreslås därför regleras i dessa avtal mellan infrastrukturförvaltaren och de som ska utnyttja infrastrukturen för järnvägstrafik. Principerna och i realiteten ramarna för denna avtalsreglering ska framgå av infrastrukturförvaltarens järnvägsnätbeskrivning, vars funktion är att närmare redogöra för hur järnvägslagens (2004:519) och järnvägsförordningens (2004:526) bestämmelser till skydd för nyttjande av infrastrukturen på icke-diskriminerande villkor praktiskt ska tillämpas. Den utformning av systemet som föreslås innebär att det lämnas stort utrymme för verksamhetsutövarna att själva komma överens om hur verksamhetsstyrningen ska utformas. Skälet för att denna lösning valts är att kunskaperna om hur ett väl fungerande verksamhetsstyrningssystem ska vara konstruerat är mycket begränsade. Det är därför lämpligt att de aktörer som har bäst kännedom om hur järnvägsmarknaden fungerar ges möjlighet att tillsammans successivt utveckla systemet. Lagstiftarens insats har med den utgångspunkten inskränkts till att dra upp de nödvändiga ramarna för systemet (prop. 2010/11:25 s. 38).

Det finns enligt förarbetena inte heller något krav på att varje avvikelse från i tågplan fastställt nyttjande ska rendera avgiften utan parterna i avtalet kan komma överens om vilka avvikelser som accepteras (författningskommentaren till 6:22 a). Lagstiftaren har således valt att inte detaljstyra lagstiftningen avseende kvalitetsavgifter, utan lämnat detta till verksamhetsutövarna.

Trafikverket har inte kopplat verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter till händelsen slopat uppehåll vid station. Det finns ingen skyldighet i järnvägslagen att ha med denna företeelse i kvalitetsavgiftssystemet. En granskning av de EU-direktiv som ligger till grund för den svenska regleringen i järn-

vägslagen och av förarbetena till järnvägslagen innehåller inte heller något som helst resonemang i den riktningen.

När man talar om avvikelser från tågplan i 6 kap. 22 a § ska detta läsas i relation till 7 kap. 5 a §, som talar om förebyggande av driftstörningar. Kvalitetsavgiftssystemet är avsett att verka för att förhindra driftstörningar i järnvägssystemet. I förarbetena anförs följande beträffande 7 kap. 5 a §. Genom paragrafen, som är ny, regleras kraven på utformningen av kvalitetsavgifter. Avsikten är att kvalitetsavgifter ska ha en styrande effekt genom att förmå parterna att anstränga sig mer för att uppfylla sina åtaganden vad gäller tidhållning. Avgifterna ska utges av den part som inte uppfyller sina åtaganden i enlighet med vad som kommit till uttryck i trafikeringsavtalet (6 kap. 22 och 22 a §§). Avgifterna ska utformas så att dessa får aktörerna att vidta skäligen åtgärder i sin verksamhet för att förebygga driftstörningar.

Driftstörning kan således definieras som något som stör driften av järnvägsnätet. Med avseende på detta är det då naturligt att systemet bygger på att förhindra och förebygga att det uppstår förseningar i järnvägstrafiken. Det är så Trafikverkets system är uppbyggt och det är detta syfte som kan utläsas i EU-direktiv och förarbetena till järnvägslagstiftningen (se artikel 11 i direktiv 2001/14/EG, som ersatts av direktiv 2012/34/EU, SERA-direktivet artikel 35, samt bilaga VI). I SERA-direktivet, artikel 35, anges att systemet ska motivera parterna att reducera driftsstörningarna och förbättra järnvägsnätets prestanda. I bilaga VI, punkten 2, anges vilka grundprinciper som verksamhetsstyrningen ska baseras på. Det står att infrastrukturförvaltaren ska komma överens med sökande om de viktigaste parametrarna för verksamhetsstyrningen, i synnerhet värdet av förseningar. I bilagan finns också en lista med klasser och underklasser som förseningarna ska hänföras till. Trafikverket tillämpar denna lista för sin verksamhetsstyrning.

Utifrån vad som anges i lagstiftning, direktiv och förarbeten kan inte uttydas att slopning av uppehåll är något som omfattas av lagstiftningen avseende verksamhetsstyrning. För att infrastrukturförvaltarna i Sverige, alltså inte endast Trafikverket, ska tvingas införa sådan styrning måste detta anges i

järnvägslagen eller möjligen i sådana verkställighetsföreskrifter som Transportstyrelsen kan utfärda i enlighet med 1 kap. 2 § järnvägsförordningen (2004:526). Att införa detta förfarande endast för en infrastrukturförvaltare i landet kan rimligtvis inte vara korrekt.

Att i kvalitetsavgiftssystemet ”bestraffa” slopning av uppehåll vid station är dessutom kontraproduktivt, då detta i inte ringa utsträckning görs, framför allt i pendeltågstrafiken, av järnvägsföretaget bl.a. för att förhindra en försening avseende ett tåg som kan sprida sig i järnvägsnätet och leder till en omfattande driftstörning. Då den aktuella tågtrafiken också har så täta avgångar är slopning av uppehåll något som i liten utsträckning drabbar resenärerna. Däremot kan grundorsaken till att ett beslut fattas om slopning av uppehåll, t.ex. en försening på grund av infrastrukturfel, omfattas av systemet för verksamhetsstyrning och berättiga till kvalitetsavgift.

Trafikverket vill här också framhålla att kvalitetsavgiftssystemet inte är avsett att ha någon skadereglerande effekt. Ett slopat uppehåll vid station kan innebära att en resenär som tänkt åka med tåget får invänta nästa tåg. Om förseningen medför rätt till ersättning för resenären från transportören, finns möjlighet för transportören att, när vissa villkor är uppfyllda, regressvis få ersättning för detta från infrastrukturförvaltaren, om förseningen beror på infrastrukturen. Detta framgår av järnvägstrafiklagen (2018:181).

Det är inte praktiskt genomförbart att inkludera slopat uppehåll i verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter redan till tågplan 2022

I Transportstyrelsens beslut står det att ”Av Trafikverkets underlag framgår att registrering av slopat uppehåll idag sker manuellt.” I samma beslut står det emellertid att Trafikverket anfört att ”Försenade och inställda tåg registreras automatiskt i mätpunkter som finns i anläggningen. Slopade uppehåll innebär ingen registrering i dessa system och skulle därmed kräva en ny, manuell hantering”.

Som framgår har Trafikverket anfört i sitt yttrande till Transportstyrelsen att det inte finns några befintliga system, arbetssätt eller arbetsprocesser för registrering och uppföljning av slopade uppehåll. Det skapas inte några underlag alls till ”slopat uppehåll” i Trafikverkets system. Transportstyrelsen har således missuppfattat att Trafikverket har ett sådant, manuellt, system och att det skulle kunna underlätta att inkludera slopade uppehåll i verksamhetsstyrningen. I beslutet saknas dessutom ytterligare utredning kring rimlig tidsåtgång. Trafikverket har inte heller yttrat sig över möjligheten att inkludera detta till tågplan 2022.

Trafikverket gör gällande att det i själva verket inte är möjligt att skapa ett helt nytt system som kan registrera slopade uppehåll och sedan inkludera det redan till tågplan 2022. I den bedömningen ingår också omständigheten att systemet dessutom ska omhänderta samtliga järnvägsföretags registrering av egna slopade uppehåll.

Trafikverket gör gällande att för det fall slopade uppehåll ska inkluderas i verksamhetsstyrningen kan det tidigast införas från och med tågplan 2023.

MTR Pendeltågen AB anser att överklagandet ska avslås. Till stöd för sin inställning svarar MTR Pendeltågen AB bl.a. följande:

Transportstyrelsen har inte gått utanför dess behörighet

Bolaget bestrider att Transportstyrelsen gått utanför ramen i sin prövning. Transportstyrelsen är behörig att pröva tvist om tolkning av kvalitetsavgiftssystemet och beslutet går inte utöver det som bolaget yrkat.

Trafikverket tycks mena att Transportstyrelsen har gått utöver det som den tvistefråga bolaget begärde prövning av avsåg inom ramen för hänskjutandet av tvisten jämlikt 8 kap. 9 § järnvägslagen. Trafikverket verkar göra gällande att frågan huruvida slopat uppehåll ska likställas med akut inställt tåg inom ramen för befintlig verksamhetsstyrningsmodell är något annat än frågan om slopat uppehåll i och för sig ska ingå i verksamhetsstyrningen.

Bolaget ställer sig frågande till detta resonemang. Den fråga som hänsköts till tvist var huruvida slopat uppehåll är att jämställa med akut inställt tåg vid tillämpning av aktuell verksamhetsstyrningsmodell och med tillämpning av system med kvalitetsavgifter. Att besvara den frågan kan inte rimligen göras utan att ta ställning till om slopat uppehåll bör ingå i verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter. En rimlig tolkning är att se det som att frågorna hänger ihop. Den ena kan knappast besvaras utan den andra.

Såvitt avser hänskjutande av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen framgår det uttryckligen i förarbetena att järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare har möjlighet att få saken prövad både i mer principiella avseenden och mer i detalj angående beloppens storlek etc. Det innebär att Transportstyrelsen är behörig att göra just en sådan prövning som gjorts i nu aktuellt fall. Vidare tydliggjordes i förarbetena att Transportstyrelsen även har rätt, eller egentligen ansvar, att vid behov vidta eller föreslå korrigeringar i regelverket inom ramen för prövningen. (Prop. 2010/11:25 s. 23.)

I nu aktuellt fall har Transportstyrelsen inom ramen för den hänskjutna tvistefrågan funnit att Trafikverkets beslut att verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter inte omfattar situationen då tåg åker sin planerade sträcka men inte stannat vid station enligt fastställd tågplan (så kallat slopat uppehåll) strider mot 6 kap. 22 a § järnvägslagen. Detta konstaterande är väl inom ramen för Transportstyrelsens prövningsrätt.

Punkten 2 i Transportstyrelsens beslut att uppdra åt Trafikverket att inkludera slopat uppehåll i verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter blir en naturlig följd av beslutet i punkt 1. Som framförts ovan har lagstiftaren även förutsatt att Transportstyrelsen ska kunna göra just sådan slags korrigeringar i regelverket. Inget sägs om att detta inte skulle kunna ske inom ramen för tvistprövning. Tvärtom framhålls i förarbetena denna möjlighet för Transportstyrelsen att vidta korrigeringar i regelverket i samband med frågan om Transportstyrelsens prövning av frågor hänskjutna till tvist.

Vad därefter angår frågan om Transportstyrelsens beslut går utöver bolagets yrkande kan följande sägas. Det stämmer att bolaget inledningsvis yrkade att slopat uppehåll skulle medtas i tågplan 2021. På fråga från Transportstyrelsen justerades detta på grund av tidsutdräkten av prövningen till att avse att det kunde ske genom ett senare avvikelsemeddelande för såväl tågplan 2021 som 2022. Transportstyrelsens beslut går således inte utöver vad bolaget yrkat.

Bolagets yrkande i begäran om hänskjutande av tvist till Transportstyrelsen avsåg generellt händelsen slopat uppehåll och inskränktes inte till infrastrukturbrist eller där det slopade uppehållet orsakats av annat som Trafikverket förfogar över, såsom exempelvis trafikledning. Det framgår även tydligt i det av Trafikverket författade protokollet med beslut där andra orsakskoder inkluderades. Transportstyrelsens prövning går således inte heller i den här delen utöver det som bolaget yrkat.

Trafikverkets beslut strider mot 6 kap. 22 a § järnvägslagen

Transportstyrelsen har i sitt beslut funnit att slopat uppehåll är en sådan avvikelse som avses i 6 kap. 22 a § järnvägslagen. Slopat uppehåll blir därmed också sådan driftstörning som ska omfattas av kvalitetsavgiftssystemet. Bolaget instämmer i denna bedömning.

Trafikverket tycks i sitt överklagande i stället mena att endast vissa typer av avvikelser bör omfattas av systemet med kvalitetsavgifter. Enligt Trafikverkets överklagande verkar det endast vara förseningar (eller inställt tåg) som utgör sådan driftstörning som kan utgöra sådan händelse som påverkar driften av järnvägssystemet och som kan sanktioneras genom kvalitetsavgifter.

Att vidta åtgärder för att förebygga att förseningar uppstår, vilket i och för sig är positivt, synes vara den avvikelse som Trafikverket menar samtidigt kan utgöra en driftstörning enligt 7 kap 5 a § järnvägslagen. Något uttryck-

ligt lagstöd eller stöd i form av förarbetsuttalanden som skulle stödja en sådan snäv tolkning ger inte Trafikverket.

Bolaget menar att detta resonemang är felaktigt och saknar stöd i såväl järnvägslagen, EU-lagstiftning som i förarbetena. Bolaget instämmer i Transportstyrelsens bedömning att det inte finns en begränsning till särskilda avvikelser som kan omfattas av 6 kap. 22 a § järnvägslagen.

Trafikverket tycks mena att alla avvikelser inte måste omfattas av systemet med kvalitetsavgifter för att förebygga driftstörningar. Vidare anför verket att det är marknadens aktörer som kan avgöra vilka avvikelser som kan och bör omfattas. Så skulle det kunna vara, men i praktiken är det Trafikverket som beslutar efter eventuellt samråd i olika omfattning med marknadsaktörer. Det är alltså inte verksamhetsutövarna som gemensamt med Trafikverket bestämmer omfattningen av systemet med kvalitetsavgifter eller vilka avvikelser eller händelser som ska omfattas. Det är snarare Trafikverket som ensidigt gör en sådan avgränsning, vilket också visas av det beslut som Trafikverket fattat avseende slopat uppehåll i detta ärende.

Att det är Trafikverket självt som ensidigt fattar dessa beslut klargörs även i överklagandet. Det anføres uttryckligen att ”Trafikverket har inte kopplat verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter till händelsen slopat uppehåll vid station”.

Som framgått är det Transportstyrelsens ansvar enligt järnvägslagen att utöva tillsyn över Trafikverkets myndighetsutövning i den här delen. I detta ansvar ingår bland annat att avgöra hänskjutna tvister om utformning och tillämpning av kvalitetsavgiftssystemet, inklusive att korrigera beslut fattade av Trafikverket.

Som Transportstyrelsen nu slagit fast saknas det stöd i järnvägslagen att endast inkludera försening eller akut inställt tåg som avvikelse som kan utgöra driftstörning. Effekten av Trafikverkets resonemang blir att endast dessa slags driftstörningar ska omfattas av systemet med kvalitetsavgifter.

Det innebär således att Trafikverket menar att händelsen att inte kunna stanna vid station för resandeutbyte inte utgör sådan driftstörning.

Detta är som framkommit vid Transportstyrelsens prövning ett felaktigt resonemang. Bolaget menar att resandeutbyte, dvs. att resenärer ska kunna gå på och av tåget vid den station eller plattform som angivits, är en vital del av järnvägssystemet. Det är vidare ostridigt att slopat uppehåll utgör en avvikelser från tågplan. Med Trafikverkets resonemang skulle ett tåg kunna låta bli att stanna på samtliga stationer enligt tågplanen på grund av exempelvis infrastrukturbrist utan att kvalitetsavgift ska utgå så länge ingen försening uppstår. Bolaget menar att detta vore orimligt och i strid med järnvägslagens ordalydelse och syftet med kvalitetsavgifter att förebygga driftstörningar. Att inte kunna gå av och på ett tåg utgör rimligen en driftstörning i järnvägssystemet.

Bolaget ställer sig vidare frågande till Trafikverkets påstående att det skulle krävas lagstiftning för att inkludera slopat uppehåll i systemet med kvalitetsavgifter. Reglerna i järnvägslagen är inte uttömmande och Transportstyrelsen har dessutom anförtrots möjligheten att vidta korrigeringar i systemet. Det finns ingen reglering i järnvägslagen som begränsar avvikelser respektive driftstörning till att endast avse försening eller inställt tåg.

Bolaget noterar vidare att Trafikverket hävdar att slopat uppehåll ”i liten utsträckning drabbar resenärerna” eftersom det i fallet med pendeltågstrafiken i Stockholms län har så täta avgångar. Bolaget ställer sig helt frågande till detta resonemang.

Trafikverket tycks mena att förlorad möjlighet att kliva av eller på ett tåg vid avtalad station på grund av slopat uppehåll inte är så allvarligt för resenären. Bolaget vänder sig starkt mot det synsättet. Resenärerna till/från till exempel pendeltågsstationerna Sollentuna, Häggvik, Norrviken och Rotebro, där pendeltågen var tvungna att slopa uppehåll under 2,5 månader efter det att ett godståg spårade ur den 11 februari i år, anser sannolikt inte heller att de ”drabbades i liten omfattning.”

Inte heller kan det anses att resenärer drabbas ”i liten omfattning” om ett MTRX-tåg tvingas till slopat uppehåll i Skövde på sträckan Stockholm–Göteborg och därmed behöva vänta flera timmar eller missa anslutningståg eller buss.

Dessa exempel visar att slopat uppehåll drabbar resenärerna lika mycket som ett inställt tåg. I tillägg bör det noteras att kvalitetsavgiftssystemet inkluderar merförseningar ner till fem minuter. Enligt bolaget är en sådan försening för resenären en mindre störning än ett slopat uppehåll, men den inkluderas ändå i systemet eftersom det anses drabba resenärerna i tillräckligt stor utsträckning.

Det stämmer att järnvägsföretag ibland är den part som begär slopat uppehåll som en trafikreglerande åtgärd i syfte att minska uppkomna förseningar. Det ska dock framhållas att det inte är den part som begär en trafikreglerande åtgärd som belastas i systemet med kvalitetsavgifter, utan det är den part som bär ansvar för rotorsaken till den uppkomna förseningen. Om exempelvis ett växelfel orsakar en försening på ett tåg kan bolaget som operatör begära att tåget vänder riktning på en tidigare station än i tågplanen i syfte att komma tillbaka till trafikering enligt tidtabell. Då belastas Trafikverket med kvalitetsavgifter för den inställda delsträckan eftersom det var ett infrastrukturfel som föranledde trafikregleringen.

På motsvarande sätt bör samma växelfel med samma försening ge samma konsekvens i kvalitetsavgiftssystemet om bolaget i stället begär att få fortsätta hela sträckan men slopar en eller flera stationer på sträckan för att komma tillbaka till trafikering enligt tidtabell. Valet av trafikreglerande åtgärd bör följa konsekventa tillämpningar i kvalitetsavgiftssystemet och snarare vara baserade på att maximera nyttan för resenärerna.

Som Transportstyrelsen funnit är det också i linje med syftet med kvalitetsavgiftssystemet att stimulera till åtgärder att minska antalet slopade uppehåll.

Däremot menar bolaget att det inte skulle vara kontraproduktivt att tvinga järnvägsföretag att betala kvalitetsavgift för slopat uppehåll i de fall där det är järnvägsföretaget som är ansvarigt för det slopade uppehållet. Det vore snarare i enlighet med själva syftet med kvalitetsavgiftssystemet, som det beskrivs i 7 kap. 5 a § järnvägslagen, vilket är just att stimulera aktörerna att vidta skäligen åtgärder för att förebygga driftstörningar i järnvägssystemet.

Trafikverket nämner också att kvalitetsavgiftssystemet inte är avsett att ha en skadereglerande effekt. Som bolaget visat inom ramen för Transportstyrelsens prövning avslår Trafikverket regelmässigt sådana regresskrav utan närmare motivering trots att grundorsaken är infrastrukturfel. Bolaget noterar att Trafikverket inte har ifrågasatt bolagets påstående och bevisning i den här delen. Att transportören eventuellt skulle kunna få regressvis ersättning enligt järnvägstrafiklagen saknar i övrigt relevans för prövningen.

Ändringen med slopat uppehåll bör införas skyndsamt

Att Trafikverket helt skulle sakna system, processer och arbetssätt i det här avseendet framstår som något märkligt givet att man samtidigt påstår sig kunna hantera regresskrav för just slopade uppehåll. Bolaget ifrågasätter om det verkligen kan stämma eftersom Trafikverket rimligen måste ha system och processer för att registrera, hantera och verifiera regresskrav på grund av slopat uppehåll, men skulle samtidigt helt sakna system och processer för eventuell hantering av kvalitetsavgifter på grund av samma slopade uppehåll.

Bolaget vidhåller därför det som anförts tidigare att slopat uppehåll bör omfattas av systemet med kvalitetsavgifter snarast möjligt och att detta kan innebära att Trafikverket under en övergångsperiod kan behöva använda manuella system för hantering och verifiering.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Prövning av tvister regleras i 8 kap. 9 § järnvägslagen (2005:519) enligt följande:

Ett järnvägsföretag eller någon annan sökande får till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares eller en tjänsteleverantörs beslut enligt denna lag står i överensstämmelse med 5, 6 eller 7 kap. denna lag eller föreskrifter som meddelats i anslutning till dessa kapitel.

Tillsynsmyndigheten ska så snart som möjligt besluta i de frågor som tvisten gäller. Beslutet ska meddelas senast inom sex veckor från det att all relevant information i tvisten lämnats in.

Kan parterna inte komma överens om villkoren i ett trafikeringsavtal, får tillsynsmyndigheten på begäran av en part fastställa de administrativa, tekniska och ekonomiska villkor som ska gälla för den aktuella trafiken i den utsträckning det är nödvändigt för att villkoren ska uppfylla bestämmelserna i denna lag.

Om det vid prövningen av en tvist om tillträde till en grundläggande tjänst enligt 6 kap. 23 § andra stycket bedöms att inget praktiskt möjligt alternativ till tjänsten finns tillgängligt och att det är möjligt att tilldela tjänstekapacitet i anläggningen, ska tillsynsmyndigheten besluta att tjänsteleverantören ska tilldela den sökande lämplig del av tjänstekapaciteten.

Genom bestämmelsen genomfördes delar av artikel 30 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, som numera ersatts av artiklarna 55–56 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

Järnvägsföretag har alltså möjlighet att få en infrastrukturförvaltares system för verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter prövad dels genom att hänskjuta frågan om järnvägsnätsbeskrivningens förenlighet med lagen till Transportstyrelsen, dels genom att låta styrelsen bestämma trafikeringsavtalets innehåll på denna punkt. Järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare har därmed möjlighet att få saken prövad både i mer principiella avseenden och mer i detalj angående beloppens storlek etc. (Se prop. 2010/11:25 s. 23.)

Förfarandet kan i praktiken sägas utgöra det förvaltningsrättsliga förfarande som inträder när en enskild part anmäler hos tillsynsmyndigheten att någon

annan inte fullgör sina skyldigheter enligt järnvägslagen (se t.ex. prop. 2003/04:123 s. 151). Som regleringen får förstås ger den inte tillsynsmyndigheten utrymme att upphäva eller ändra infrastrukturförvaltarens beslut och ersätta det med sitt eget. Regleringen synes snarare innebära att tillsynsmyndigheten genom bindande anvisningar kan besluta hur tvisten ska lösas. (Jfr t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 10 november 2008 i mål nr 645-08). Tillsynsmyndighetens beslut måste givetvis utformas med beaktande av konsekvenser för andra än den som hänskjutit tvisten. Om myndigheten exempelvis finner justeringar av en förvaltares beskrivning av järnvägsnätet befogade, kan beslutet inte rimligen utformas så att en beslutad och tillämpad tågplan måste rivs upp helt. Beslutet kan däremot utformas som en anvisning för kommande tågplaner. (Se prop. 2003/04:123. s. 199).

Även med beaktande av det Trafikverket framfört bedömer förvaltningsrätten på grundval av den rättsliga reglering som nu redogjorts för att Transportstyrelsen varit behörig att, utan att det överskrider styrelsens rätt i egenskap av tillsynsmyndighet, pröva tvisten på det sätt som gjorts genom det överklagade beslutet. Som Transportstyrelsen funnit har MTR Pendeltågen AB också haft rätt att hänskjuta den aktuella tvisten med Trafikverket till Transportstyrelsen. Detta innebär att målet ska tas upp till prövning i sak.

Som framgått får enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen ett järnvägsföretag eller någon annan sökande till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares eller en tjänsteleverantörs beslut enligt denna lag står i överensstämmelse med 5, 6 eller 7 kap. denna lag eller föreskrifter som meddelats i anslutning till dessa kapitel.

Verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter regleras i 6 kap. järnvägslagen på följande sätt:

22 a § Ett 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 ett trafikeringsavtal får undantag göras från kravet på verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter i fråga om

1. lågt trafikerade järnvägsnät,

2. delar av järnvägsnät, där risken för driftsstörningar på grund av parts avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen är obetydlig, och
3. tider på dygnet då risken för driftsstörningar på grund av sådana avvikelser är obetydlig.

22 b § Infrastrukturförvaltaren avgör när det inte längre råder normala driftsförhållanden och ska då genast underrätta berörda järnvägsföretag och trafikorganisatörer om detta.

Motsvarande gäller när det åter råder normala driftsförhållanden.

Om kvalitetsavgifter för att förebygga driftsstörningar föreskrivs i 7 kap. 5 a § järnväglagen att kvalitetsavgifter ska utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäliga åtgärder för att förebygga driftsstörningar i järnvägssystemet.

Verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter behandlas också i 5 kap. järnvägsförordningen (2004:526). I 9 a § föreskrivs, gällande grundprinciper för infrastrukturförvaltares system för verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter, att den verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter som avses i 6 kap. 4 a och 22 a §§ och 7 kap. 5 a § järnvägslagen (2004:519) 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. Beträffande rapportering av avvikelser för verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter föreskrivs i 9 b § att en infrastrukturförvaltare ska registrera och rapportera avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen enligt 6 kap. 4 a § järnvägslagen (2004:519) i enlighet med en kodstruktur som motsvarar bilaga VI punkt 2 c till direktiv (2012/34/EU), i den ursprungliga lydelsen, se bilaga 2.

Artikel 35 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde har följande innehåll:

Verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande

1. Avgiftssystem för infrastruktur ska motivera järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren att reducera driftsstörningarna till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda med hjälp av en verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande. Denna verksamhetsstyrning 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.
2. Grundprinciperna för denna verksamhetsstyrning, vilka anges i punkt 2 i bilaga VI, ska tillämpas för hela järnvägsnätet.
3. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 60 när det gäller ändringar i punkt 2 c i bilaga VI. Punkt 2 c i bilaga VI får således ändras mot bakgrund av utvecklingen på järnvägsmarknaden och de erfarenheter som de regleringsorgan som avses i artikel 55, infrastrukturförvaltarna och järnvägsföretagen vunnit. Sådana ändringar ska anpassa förseningsklasserna till den bästa praxis som utvecklats av branschen.

Förvaltningsrätten gör i sak följande bedömning.

Verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter ska förebygga driftsstörningar i järnvägssystemet. Kvalitetsavgiften ska betalas av den part som orsakar avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen. Verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter ska utformas efter unionsrättsliga grundprinciper. Rapportering av avvikelser för verksamhetsstyrningen ska göras i enlighet med ett unionsrättsligt kodsysteem. Den unionsrättsliga regleringen tar såvitt nu är aktuellt enligt förvaltningsrättens bedömning sikte på sådana avvikelser som innebär förseningar. I nationellt hänseende har det som parterna varit inne på uttryckts som att avsikten med verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter är att åstadkomma tidhållning. Av den anledningen bedömer förvaltningsrätten att inte varje avvikelse från tågplan eller trafikeringsavtal bör anses utgöra grund för att ta ut kvalitetsavgifter. Förvaltningsrätten ansluter sig till Trafikverkets bedömning att sådana avvikelser som innebär driftsstörningar i järnvägssystemet genom förseningar bör läggas till grund för att ta ut kvalitetsavgifter. S.k. slopat uppehåll innebär enligt förvaltningsrättens bedömning inte nödvändigtvis driftsstörningar i järnvägsnätet genom förseningar. Under alla omständigheter står det enligt förvaltningsrättens bedömning inte klart att Trafikverkets beslut att utesluta slopat uppehåll ur verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter inte

står i överensstämmelse med 5, 6 eller 7 kap. järnvägslagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till dessa kapitel. Trafikverkets förstahandsyrkande ska följaktligen bifallas. Vid denna utgång saknas skäl för förvaltningsrätten att pröva Trafikverkets andrahandsyrkande.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 3 (FR-03).

Elin Ruthström
rådman

Nämndemännen Solveig Eriksson, Marja Willén och Marita Johansson har också deltagit i avgörandet.