

Sökande:

MTR Pendeltågen AB (MTR)
556965-4964
Box 10038
121 26 Stockholm

Motpart:

Trafikverket
781 91 Borlänge

Saken

Prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) avseende Trafikverkets beslut att inte betala kvalitetsavgift vid slopat uppehåll som följd av infrastrukturbrist.

Transportstyrelsens beslut

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 avvikelsemmeddelande i järnvägsnätsbeskrivning (JNB) 2022.
3. MTR:s yrkande att Trafikverket ska ange att slopat uppehåll omfattas av kvalitetsavgiftssystemet genom avvikelsemmeddelande i JNB 2021 avslås.
4. MTR:s yrkande om att Trafikverket till MTR ska betala kvalitetsavgifter för avvikelser i form av slopat uppehåll enligt Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning avvisas.

Redogörelse för ärendet

Den 4 november lämnade MTR in en begäran om tvistlösning enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen till Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen har vid flera tillfällen gett parterna möjlighet att yttra sig i ärendet. Parterna har också fått svara på kompletterande frågor. Det sista yttrandet inkom från MTR den 8 mars. Transportstyrelsen bedömer att all relevant information har inkommit samma dag.

MTR anför att de bedriver pendeltågsverksamhet i Stockholms län m.m. på uppdrag av Region Stockholm i enlighet med ett uppdragsavtal. Med stöd av detta uppdragsavtal samt trafikeringsavtal mellan Trafikverket och Region Stockholm, Trafikförvaltningen, ansöker MTR om tåglägen för Region Stockholms räkning och hanterar samtidigt dessa operativt. Ansökan om tåglägen sker i enlighet med gällande JNB, och omfattar tåglägen inklusive uppehåll för resandeutbyte på angivna stationer.

Bakgrund

Allmänt om verksamhetsstyrning genom kvalitetsavgifter

Trafikverket har som infrastrukturförvaltare ett system för att rapportera och registrera avvikelser från nyttjande av infrastrukturen som fastställts i tågplan och trafikeringsavtal samt orsakerna till avvikelserna. Detta ingår i ett system för verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter med syfte att påverka både infrastrukturförvaltare och den som nyttjar infrastrukturen att vidta skäliga åtgärder för att förebygga driftsstörningar i järnvägssystemet.

Den part som orsakat avvikelsen ska betala avgiften. Infrastrukturförvaltare har därför ansvar för avvikelser som orsakats av störningar i infrastrukturen eller driftledningen eller i de fall någon orsakskod inte har registrerats. Trafikverket betalar då en avgift till järnvägsföretaget eller trafikorganisationsföretaget. Omvänt gäller att dessa har ansvar för avvikelser som orsakats av dem och då betalar en avgift till infrastrukturförvaltaren. Vid avvikelser som beror på olyckor, tillbud, yttre omständigheter eller följdorsaker betalas inte ersättning till någon part.

MTR yrkanden

MTR yrkar att Transportstyrelsen fastställer att Trafikverkets beslut av den 9 december 2019 – att inte behandla händelsen *slopat uppehåll* som en sådan avvikelse från i tågplan fastställt utnyttjande av infrastrukturen som medför att Trafikverket ska betala kvalitetsavgift – inte står i överensstämmelse med syftet med kvalitetsavgiftssystemet och därmed i strid med järnvägslagen (2004:519). MTR yrkar vidare att Transportstyrelsen förelägger Trafikverket att till MTR betala

kvalitetsavgifter för avvikelser i form av slopat uppehåll såsom för akut inställda tåg enligt Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning.

MTR yrkar också att Transportstyrelsen förlägger 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.

Trafikverkets inställning

Enligt villkoren för verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter (JNB kap 6.5) utgår ingen kvalitetsavgift vid händelsen slopat uppehåll, förutsatt att händelsen i sin tur inte orsakar merförsening eller inställt tåg. Trafikverket håller inte med MTR om att villkoren av den anledningen inte är i överensstämmelse med syftet med kvalitetsavgiftssystemet eller att villkoren är i strid med järnvägslagen.

Trafikverket håller inte med MTR om att Transportstyrelsen ska förelägga Trafikverket om att betala kvalitetsavgifter för slopade uppehåll på samma sätt som för inställda tåg enligt järnvägsnätsbeskrivningen. Trafikverket ifrågasätter om ett sådant föreläggande vore korrekt och lämpligt, inte minst eftersom de befintliga villkoren för inställda tåg inte utan vidare kan tillämpas på slopade uppehåll.

Trafikverket håller inte heller med MTR om att Transportstyrelsen ska förelägga Trafikverket att vid kommande beslut om fastställelse av JNB 2021 även besluta om att specifikt slopat uppehåll ska omfattas av kvalitetsavgiftssystemet.

Parternas utveckling av talan

MTR har anfört i huvudsak följande

Slopat uppehåll i förhållande till tågläge, tågplan och avvikelse från tågplan

MTR har framställt krav på kompensation från Trafikverket i form av kvalitetsavgifter, när ett slopat uppehåll följer av en avvikelse enligt orsakskoderna I, D eller E¹. Slopat uppehåll bör betraktas som en avvikelse från tågplan och jämföras med akut inställt tåg och de har framfört detta till företrädare för Trafikverket under 2019 vid ett flertal tillfällen. Till begäran om prövning av tvist har Trafikverkets protokoll från samrådsmöte med Trafikverket den 9 december 2019 bifogats.² Av protokollet framgår bl.a.

¹ Jämför JNB 20021 kapitel 6.5.4.2 där det framgår att Trafikverket betalar kvalitetsavgifter när avvikelserna tilldelas orsakskod D för Driftledning, I för Infrastruktur eller E för Banarbete-förändrat/nyttillkommet (Transportstyrelsens kommentar).

² Samrådsorgan Trafikverket – Region Stockholm, Trafikförvaltningen (MTR Pendel) den 9 december 2019 (TRV 2019/135069)

att följande beslut av Trafikverket har delgetts MTR: Slopas uppehåll är visserligen en avvikelse från avtalad tågplan, dock ingår inte situationen i befintlig kvalitetsavgiftsmodell som är baserad på försenat eller inställt tåg. MTR menar att detta beslut är felaktigt och att slopat uppehåll bör omfattas av kvalitetsavgiftsmodellen enligt JNB av följande skäl.

Begreppet tågläge avser enligt definitionen i 1 kap. 4 § järnvägslagen ”den infrastrukturkapacitet som, enligt vad som anges i en tågplan, får tas i anspråk för att framföra järnvägsfordon, utom arbetsfordon, från en plats till en annan under en viss tidsperiod”. Enligt den närmare beskrivningen i JNB omfattar tjänsten tågläge hela förflyttningen från en plats till en annan, från det att fordonsrörelsen inleds på den första trafikplatsen i tågläget, till det att fordonet stannat på den slutliga trafikplatsen. Vidare anges i samma avsnitt i JNB att i ett tågläge ingår också uppehåll på maximalt en timme per mellanliggande plats med trafikaktiviteter. MTR menar därför att begreppet tågläge avser användning av infrastrukturkapacitet för hela förflyttningen inklusive uppehåll på maximalt en timme.

För varje tågplanperiod på Trafikverkets hemsida finns under rubriken Fastställd tågplan grafiska tidtabeller över tågtrafiken där varje resandeutbyte markeras med tvärstreck. MTR menar att bedömningen därför bör vara att ett tågläge innefattar avtalade uppehåll vid stationer.

MTR framhåller att det vid ett flertal tillfällen under 2019 har uppstått fel i någon form i den infrastruktur som Trafikverket ska tillhandhålla, vilket har medfört att MTR har tvingats till ett så kallat slopat uppehåll. Detta innebär att felet i infrastrukturen har medfört att MTR tvingats till exempelvis förbikörning på fel spår eller av annat liknande skäl orsakat av fel i infrastruktur inte kunnat stanna vid den plattform eller station som avtalats för det specifika tågläget i den fastställda tågplanen. Detta bör, enligt MTR, betraktas som en avvikelse från fastställd tågplan och resultera i kvalitetsavgift.

För såväl järnvägsföretaget som för resenärerna är det högst rimligt att betrakta detta som en avvikelse från tågplanen som bör omfattas av kvalitetsavgiftssystemet. Det kan illustreras med exemplet att MTRX inte kan stanna i Skövde på grund av fel på en plattform, vilket rimligen bör ses som en stor avvikelse.

Under tiden 1 januari till och 30 september 2019 har MTR registrerat 36 händelser med slopat uppehåll som konsekvens, vilka orsakats av brister i infrastrukturen eller hantering av Trafikverkets trafikledning. För MTR innebär det att dessa händelser medfört att 758 tåg har fått slopat uppehåll och att 6 186 tågkilometer inte kunnat produceras. MTR uppskattar

värdet av dessa slopade uppehåll till knappt 900 000 kronor under den aktuella perioden.

Slopat uppehåll bör jämföras med akut inställt tåg

MTR anför vidare att slopat uppehåll bör jämföras med akut inställt tåg.

I JNB kapitel 6 om avgifter förklaras att begreppet ”orsaka avvikelser” innebär att ett tågläge ställs in akut. Med akut menas att tågläget ställs in inom 24 timmar före planerad avgångstid vid utgångsstation. Det sägs att avvikelserna kan avse tågläget i sin helhet eller endast del av sträcka.

Som framgått ovan inbegrips rätten att kunna genomföra avtalade uppehåll i tjänsten tågläge. Att inte kunna utnyttja eller genomföra ett avtalat uppehåll på grund av ett infrastrukturfel bör därför ses som en avvikelse som innebär att tågläget helt eller delvis ställs in akut, eller med andra ord som del av en sträcka. Det är därför rimligt att tillämpa reglerna för kvalitetsavgifter på motsvarande sätt som för akut inställt tåg i dessa avseenden.

MTR hänvisar till 6.5.4.2 JNB om akut inställda tåg som anger att den som orsakar avvikelserna är skyldig att betala kvalitetsavgift för det planerade tåglägets inställda (del)sträcka. Där anges vidare att Trafikverket ska betala kvalitetsavgift när avvikelserna tilldelas någon av orsakskoderna Driftledning (D), Infrastruktur (I) och Banarbete- förändrat/nyttillkommet (E). Om ett avtalat uppehåll inte kan ske på grund av avvikelse orsakad av någon av orsaksklasserna D, I eller E ska den delsträckan anses inställd och kvalitetsavgift ska utgå. Att inte tillämpa systemet med kvalitetsavgifter på detta sätt skulle innebära att jämförbara situationer ur järnvägsföretagets och resenärernas perspektiv hanteras olika.

I syfte att illustrera detta redovisar MTR nedanstående exempel på situationer som leder till att infrastrukturen inte används som i det tilldelade tågläget, och hur Trafikverket idag tillämpar JNB och kvalitetsavgiftssystemet för dessa situationer:

- a) Ett tåg utan resandeutbyte mellan två orter tar en helt annan väg på grund av ett misstag hos Trafikverkets driftsledning, exempelvis ett tåg Stockholm-Norrköping planerat via Nyköpings banan som leds om via Katrineholm istället. Även om tåget till och med kan vara i tid till Norrköping, och inget resandeutbyte påverkats, så ges full kvalitetsavgift för inställt tåg den ordinarie sträckan.
- b) Ett pendeltåg planerat på sträckan Uppsala-Knivsta-Arlanda C-Upplands Väsby kan inte färdas via Arlanda C på grund av infrastrukturfel. Tåget trafikleds istället via Märsta till Upplands Väsby. Upphållet på Arlanda C kan inte göras och kvalitetsavgift utgår för den sträcka som inte kunnat köras.
- c) Samma pendeltåg får längre söderut på grund av växelfel i Helenelund köra ut på ytterspåret på fyrsårssträckan och kan därmed inte genomföra resandeutbyte vid Helenelund. Ingen kvalitetsavgift utges.

MTR anför vidare avseende exempel c att det ska noteras att för tåget anges i fastställd tågplan ett resandeutbyte i Helenelund med ett tvärstreck i grafiska tidtabellen, vilket innebär att det slopade uppehållet medför en avvikelse från fastställd tågplan. För båda exemplen i b) ovan c) innebär avvikelserna att resandeutbyte inte kunnat ske och MTR inte kunnat använda infrastrukturen på avsett sätt för det tilldelade tågläget. Kvalitetsavgift utgår dock endast i exempel b) ovan trots att effekten är likvärdig. MTR menar att dessa exempel visar det orimliga i Trafikverkets tolkning

Transportstyrelsens tillsynsmandat m.m.

MTR menar att 8 kap. 4 § järnvägslagen ger Transportstyrelsen som tillsynsmyndighet ett tydligt mandat att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen ska följas. Det innebär enligt MTR:s mening att myndigheten kan tvinga en infrastrukturförvaltare att agera eller låta bli att agera på ett visst sätt. Det framgår inte i lagen eller förarbetena att denna rätt är begränsad på något sätt mer än det ska röra sig om tillämpningen av järnvägslagen.

MTR:s yrkande om att det i JNB ska tydliggöras att händelsen slopat uppehåll ska omfattas av kvalitetsavgiftssystemet avsåg i hänskjutandet av tvist *kommande* beslut om fastställelse av järnvägsnätsbeskrivningen 2021. Eftersom JNB 2021 redan var fastställd när begäran om prövning av tvist kom in har Transportstyrelsen frågat om yrkandet avser JNB 2022. MTR har svarat att tydliggörande i JNB kan ske med avvikelsemeddelande med sedvanligt samråd redan i vid tillfället gällande eller fastställd JNB.

Trafikverket har anfört i huvudsak följande

Trafikverket håller inte med MTR om att det är i strid med kvalitetsavgiftssystemets syfte eller järnvägslagen att Trafikverket enligt nuvarande villkor för verksamhetsstyrning inte ska betala en kvalitetsavgift vid slopat uppehåll som inte inneburit en försening eller inställt tåg.

Trafikverket tillämpar verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter i enlighet med 6 kap. 22a § i järnvägslagen. Syftet med kvalitetsavgifter är att förebygga driftstörningar i järnvägssystemet. Kvalitetsavgifterna ska vara utformade så, att både infrastrukturförvaltaren och den som använder infrastrukturen vidtar skäliga åtgärder för att förebygga driftstörningar, enligt 7 kap. 5a § i järnvägslagen.

Kvalitetsavgiften i den nuvarande modellen baseras på merförseningar och inställda tåg jämfört med körplanen. Ett slopat uppehåll är visserligen en avvikelse från avtalad tågplan, dock ingår situationen slopat uppehåll inte i befintlig kvalitetsavgiftsmodell som är baserad på ett inställt eller försenat

tåg. För ett slopat uppehåll i sig utgår inte en kvalitetsavgift. Men om det slopade uppehållet orsakats av en händelse som också medför att tåget blir försenat så kan kvalitetsavgift utgå.

Av prop. 2010/11:25 sid. 48 framgår att kvalitetsavgifterna ska vara ömsesidiga och att de ska betalas av den part som avviker från i det tågplanen och trafikeringsavtalet fastställda utnyttjandet av infrastrukturen. Det ställs inte krav på att varje avvikelse från i tågplan fastställt nyttjande ska rendera en avgift, förutsatt att skäligen åtgärder för att förebygga driftstörningar ändå vidtas. Parterna kan komma överens om vilka avvikelser som kan accepteras.

Transportstyrelsen har ställt särskilda frågor till Trafikverket i samband med att begäran om prövning av tvist översändes för yttrande. Trafikverket har anfört följande den 21 januari.

Vilka omständigheter aktualiserar utbetalning av kvalitetsavgifter?

Trafikverket anför att grunden för kvalitetsavgiftssystemet är att kvalitetsavgift ska utgå när ett tåg blir försenat eller inställt. När Trafikverket är orsakande part till förseningen eller inställt tåg är Trafikverket den som betalar. Om tåget går i rätt tid och trafikeras hela den sträckan som järnvägsföretagen ansökt om att få köra så omfattas det inte av kvalitetsavgiftssystemet. Vid slopat uppehåll enligt MTR:s beskrivning uppstår enligt Trafikverket inte nödvändigtvis en försening och tåget är heller inte inställt, tåget omfattas därför inte av kvalitetsavgiftsmodellen enligt definitionen i JNB.

Fall a: Kvalitetsavgifter utgår med anledning av att tåget ställs in på Nyköpingsbanan, tåget får ett nytt tågläge med nytt tågnummer och går en annan sträcka än det var planerat. När tåget ställs in hel eller del av sträcka är det att betraktas som ett inställt tåg, vilket det gör i detta exempel, omfattas det av kvalitetsavgiftsmodellen.

Fall b: Samma som i fall a. Kvalitetsavgifter utgår med anledning av att tåget ställs in på Arlandabanen, tåget går en annan sträcka än det var planerat. När tågläget ställs in i sin helhet eller del av sträcka, vilket det gör i detta exempel, omfattas det av kvalitetsavgiftsmodellen.

Fall c: Här trafikeras tåget sin planerade sträcka, det slopade uppehållet innebär inte att tåget är inställt. Det är en avvikelse från fastställd tågplan, förutsatt att det tänkta uppehållet är markerat i tågplanen, men den avvikelsen omfattas inte av kvalitetsavgiftsmodellen. Avvikelsen medför inte ny sträcka. Genom det slopade uppehållet minskas störningen.

Vem har trafikeringsavtal för pendeltågsverksamheten i Stockholms län?

Trafikverket uppger att Region Stockholm, Trafikförvaltningen, är organisatör och har Trafikeringsavtal för pendeltågsverksamheten i Stockholms län medan MTR är järnvägsföretag och har trafikeringsavtal och utför trafiken på uppdrag Region Stockholm. Stockholms lokaltrafik (SLL trafik) tar emot fakturan för banavgifter, kvalitetsavgifter m.m. och det

är MTR pendeltågen (SLL Trafik) som tar emot fakturan för drivmotorström vilket det står att de ska göra enligt Trafikeringsavtal med Region Stockholm Trafikförvaltningen.

Innebörden av ”del av sträcka” (JNB 2020 avsnitt 6.5.2.2 Akut inställda tåg, dubbelriktad modell)

Trafikverket anför att ”endast del av sträcka” avser att tåget inte kunnat framföras hela sträckan i den avtalade tågplanen utan endast delar av den avtalade sträckan.

Parternas kompletterande svar

Nedan redovisas parternas svar på några av Transportstyrelsens särskilda frågor och övriga kompletterande svar.³

Relevanta bestämmelser och dess betydelse i ärendet

MTR

Transportstyrelsen har frågat MTR vilka bestämmelser i järnvägslagen och järnvägsförordningen som de anser att Trafikverkets agerande strider mot och på vilket sätt. MTR har anfört följande. Det grundläggande syftet med kvalitetsavgiftssystemet framgår av 7 kap. 5a § järnvägslagen enligt vilket kvalitetsavgifterna ska utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäliga åtgärder för att förebygga driftstörningar i järnvägssystemet. MTR hänvisar vidare till 6 kap. 22a § järnvägslagen och 5 kap. 9a § järnvägsförordningen (2004:526).

Trafikverkets beslut, att inte inkludera slopat uppehåll som en sådan avvikelser från i tågplan fastställt utnyttjande av infrastrukturen som medför att Trafikverket ska betala kvalitetsavgift, står i strid med syftet med kvalitetsavgiftssystemet eftersom infrastrukturförvaltaren inte har direkta ekonomiska incitament att vidta skäliga åtgärder för att undvika dylika händelser.

Trafikverket

Transportstyrelsen har på motsvarande sätt frågat Trafikverket om de anser att slopat uppehåll ska eller kan ingå i kvalitetsavgiftssystemet *enligt gällande regler* och påpekat att Trafikverket i sitt yttrande endast hänvisar till nuvarande system samt definitioner m.m. i JNB. Transportstyrelsen har vidare frågat varför ett föreläggande om betalning av kvalitetsavgifter för slopade uppehåll inte vore korrekt och lämpligt och varför de befintliga villkoren för inställda tåg inte utan vidare kan tillämpas på slopade uppehåll.

Trafikverket anför i sitt svar att de menar att slopat uppehåll inte ska och kan ingå i kvalitetsavgiftsmodellen enligt gällande regler. Ett slopat

³ Trafikverkets första yttrande redovisas under Utveckling av talan.

uppehåll utgör inte en avvikelse som nödvändigtvis orsakar merförstening eller inställt tåg, dvs. sådana driftstörningar som modellen omfattar. Trafikverkets tolkning är att ett slopat uppehåll inte är en sådan driftstörning som behöver ingå i modellen för att uppfylla syftet med kvalitetsavgifter. Det är försteningar och inställda tåg som ingår i kvalitetsavgiftsmodellen. Kvalitetsavgiftsmodellen kan inte rimligen omfatta alla avvikelser. Att slopat uppehåll inte ingår i kvalitetsavgiftsmodellen är inte i strid med vad som följer av järnvägslagen.

Förstenede och inställda tåg registreras automatiskt i mätpunkter som finns i anläggningen. Slopat uppehåll innebär ingen registrering i dessa system och skulle därmed kräva en ny, manuell hantering. Befintliga villkor för inställda tåg kan inte direkt tillämpas på slopat uppehåll, det skulle inte fungera praktiskt. Därför skulle ett föreläggande, som så specifikt anger att kvalitetsavgiftsmodellen ska ändras så att kvalitetsavgifter ska betalas för slopat uppehåll på samma sätt som för inställda tåg, inte utan vidare kunna uppfyllas. Ett slopat uppehåll kan, i vissa fall, medföra att driftstörningar minskar eftersom försteningar inte uppstår i så stor utsträckning som de gjort om uppehållet inte slopat. Om en kvalitetsavgift ska utgå även vid slopat uppehåll ställer sig Trafikverket frågande till om inte den i så fall ska vara dubbelriktad och även omfatta ersättning till andra järnvägsföretag och till Trafikverket.

Begreppet infrastrukturbrist

I rubriken till MTR:s begäran om tvistlösning används ordet ”infrastrukturbrist”. Transportstyrelsen har begärt att MTR specificerar vad de avser med detta. MTR anför att detta är ett samlingsbegrepp för olika infrastrukturfel, som infrastrukturförvaltaren ansvarar för i förhållande till järnvägsföretaget. Sådana fel tilldelas vanligen orsakskoden Infrastrukturen (I) i JNB. Infrastrukturbrist’ avser här alltså sådana fel i infrastrukturen som föranleder händelsen slopat uppehåll.

Beräkning av värdet av slopat uppehåll

Transportstyrelsen har begärt att MTR förtydligar på vilket sätt de anser att tågkilometer kan användas som grund för värdet av slopat uppehåll. MTR anför att eftersom resenärerna inte har möjlighet att ta sig till eller från en station som slopas ska händelsen jämföras med inställd trafik. Eftersom resandebutbyte inte kan ske skapar de tågkilometrar som tågen producerar inte något värde för MTR och deras resenärer, varför dessa tåg-km bör jämföras med och hanteras som för akut inställt tåg.

Yttrande om slopat uppehåll jämfört med försteningar och inställda tåg

MTR anför följande. Trafikverket tycks göra gällande att endast försteningar eller inställda tåg omfattas av kvalitetsavgiftssystemet. Ett kriterium för inställt tåg, som kan omfattas av kvalitetsavgiftsmodellen, är enligt

Trafikverket att tåget får ett nytt tågnummer på grund av försening eller inställelse av hel eller del av sträcka. I Trafikverkets kommentar till de tre exempel, med vilka MTR illustrerade Trafikverkets tillämpning av kvalitetsavgiftsmodellen, är det just faktumet att tåget får ett nytt tågnummer som verkar vara kriteriet som avgör om kvalitetsavgift ska utgå. MTR menar att detta synsätt varken har stöd i järnvägslagen, dess förarbeten eller i JNB. Ett slopat uppehåll utgör avvikelse i tågplan som har direkt negativ effekt för resenärerna eftersom resandeutbyte inte kan ske på avtalat sätt som följd av brist i infrastruktur.

Det framstår enligt MTR som om Trafikverket bygger sitt resonemang på att ett tåg ska få nytt tågnummer för att kvalitetsavgift ska utgå. I detta hänseende hänvisar Trafikverket till hur man självt byggt sitt uppföljningssystem för kvalitetsavgiftsmodellen. Trafikverket uppger att uppehåll inte ”registreras automatiskt i mätpunkter i anläggningen” och det skulle därför krävas ny, manuell hantering för registrering av dessa. Det kan rimligen inte vara nuvarande utformning av visst datasystem hos Trafikverket som ska avgöra huruvida kvalitetsavgift ska utgå vid slopat uppehåll på grund av infrastrukturbrist.

Trafikverkets trafikeringsavtal för pendeltågstrafiken i Stockholms län

MTR bekräftar att Region Stockholm Storstockholms Lokaltrafik tar emot fakturorna från Trafikverket avseende banavgifter och kvalitetsavgifter. Stockholms Lokaltrafik fakturerar därefter vidare bland annat kvalitetsavgifterna till MTR, varför betalning av kvalitetsavgifter för slopat uppehåll skulle tillgodogöras MTR.

Störningsplaner och slopat uppehåll

Trafikverket anför vidare att det finns framtagna störningsplaner som är överenskomna i förväg med järnvägsföretagen där planerade, slopade uppehåll ingår i syfte att begränsa störningar. Syftet med störningsplanerna är att i förväg ha en plan som berörda parter känner till för snabb omställning samt få ut korrekt trafikinformation för att minska driftstörningen.

Skäl för beslutet

Aktuella bestämmelser m.m.

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

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

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

I järnvägslagen definieras tågplan som en plan över användning av järnvägsinfrastruktur under en viss angiven period. Vidare definieras tågläge som den infrastrukturkapacitet som, enligt vad som anges i en tågplan, får tas i anspråk för att framföra järnvägsfordon, utom arbetsfordon, från en plats till en annan under en viss tidsperiod.⁴

En infrastrukturförvaltare ska upprätta en beskrivning av det järnvägsnät förvaltaren råder över. Beskrivningen ska innehålla uppgifter om tillgänglig infrastruktur samt information om villkoren för tillträde till och utnyttjande av infrastrukturen och om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet. Beskrivningen ska upprättas efter samråd med berörda parter samt offentliggöras, uppdateras regelbundet och ändras vid behov (6 kap. 5 § järnvägslagen).

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. (5 kap. 9a § järnvägsförordningen)

Bestämmelser i direktiv 2012/34/EU⁵

Verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande

Avgiftssystem för infrastruktur ska motivera järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren att reducera driftstörningarna 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 (artikel 35.1). Grundprinciperna för denna verksamhetsstyrning, vilka anges i punkt 2 i bilaga VI, ska tillämpas för hela järnvägsnätet (artikel 35.2).

⁴ 1 kap. 4 § järnvägslagen.

⁵ Läggs in fullständigt namn

I bilaga VI punkt 2 a anges bl.a. att den verksamhetsstyrning som avses i artikel 35 ska vara baserad på följande grundprinciper:

a) För att uppnå en överenskommen prestandanivå för tjänsterna och för att inte äventyra en tjänsts ekonomiska livskraft, ska infrastrukturförvaltaren komma överens med sökande om de viktigaste parametrarna för verksamhetsstyrningen, i synnerhet värdet av förseningar, tröskelvärdena för betalningar som ska verkställas inom ramen för verksamhetsstyrningen avseende både enskilda tåg och alla tåg för ett järnvägsföretag under en viss tidsperiod.

Uttalanden i förarbeten

I regeringens prop. 2010/11:25 Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägs-systemet anges bl.a. följande.

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.⁶

Direktivets krav på förbättrad prestanda i kombination med att verksamhetsstyrningens ekonomiska incitament ska vara relaterade till infrastrukturförvaltarens avgiftssystem medför att verksamhetsstyrningen bör inriktas mot att förebygga avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen, oavsett om skada uppstått eller ej i det enskilda fallet. Med denna inriktning kommer verksamhetsstyrningens fokus att ligga på infrastrukturförvaltarens viktigaste verksamhet gentemot kund – att planera och tillhandahålla framkomlighet på järnvägsnätet på ett sätt som leder till säkert och effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Järnvägsföretagens och de auktoriserades användning av infrastrukturen fokuseras på motsvarande sätt.⁷

Kvalitetsavgifterna ska vara ömsesidiga och betalas av den part som avviker från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen. Det betyder att det inte ställs krav på att varje avvikelse från i tågplan fastställt utnyttjande ska rendera avgiften utan att parterna i avtalet kan komma överens om vilka avvikelser som accepteras. Närmare villkor för när avgifterna ska betalas och storleken på dessa överläts till parterna att komma överens om.⁸

⁶ Prop. 2010/11:25 sid 49.

⁷ a.a. sid 13.

⁸ a.a. sid 48.

Utgångspunkter vid prövningen

Är MTR Pendeltågen AB behörigt att begära prövning av tvist?

Rätten att begära prövning av tvist omfattar bl.a. järnvägsföretag d.v.s. den som med stöd av licens tillhandahåller dragkraft och utför järnvägstrafik.⁹ MTR Pendeltågen AB utför järnvägstrafik och är dotterbolag till MTR Nordic AB som har licens som järnvägsföretag. MTR Pendeltågen AB är därmed behörigt att begära prövning av tvist.

Rätten att begära prövning av tvist avser bl.a. frågan om en infrastrukturförvaltares beslut enligt järnvägslagen står i överensstämmelse med 5,6 och 7 kap. i denna lag. Frågan är därför också om MTR är behörig att begära prövning av tvist i den nu aktuella frågan. Frågan om slopat uppehåll ska ingå i kvalitetsavgiftssystemet är en fråga om avgiftssystem och innehåll i JNB, vilket enligt Transportstyrelsens mening är ett beslut enligt 5-7 kap. järnvägslagen. MTR är därför behörig att begära prövning av dessa frågor.

Det förhållandet att MTR Pendeltågen AB inte har något trafikeringsavtal med Trafikverket om kvalitetsavgifter har enligt Transportstyrelsens mening inte någon betydelse i frågan om MTR:s behörighet i detta ärende.

Begreppet slopat uppehåll

Slopat uppehåll definieras inte i järnvägslagen eller i direktiv 2012/34 och används inte heller som begrepp i Trafikverkets JNB. I detta ärende avses med slopat uppehåll situationen då tåg åkt sin planerade sträcka men inte stannat vid den station som avtalats för det specifika tågläget enligt fastställd tågplan.

Prövningens omfattning

MTR har i rubriken till hänskjutandet av tvist uppgivit att saken rör slopade uppehåll som följd av infrastrukturbrist, d.v.s. har begränsat saken till de fall som beror på infrastrukturbrist. MTR hänvisar dock i begäran till Trafikverkets beslut i december 2019 om att slopat uppehåll inte ingår i befintlig kvalitetsavgiftsmodell. Trafikverkets beslut har enligt Transportstyrelsens mening inte begränsats till situationer vid infrastrukturbrist.

Transportstyrelsen anser vidare att avgiftssystemet inte kan begränsas till de fall då avvikelser ligger inom infrastrukturförvaltarens ansvarsområde, då enligt gällande bestämmelser den part som orsakat avvikelserna ska betala kvalitetsavgiften. Transportstyrelsen anser därför att prövningen inte ska begränsas till situationer orsakade av infrastrukturbrist.

⁹ Definition av järnvägsföretag i 1 kap. 4 § järnvägslagen.

Transportstyrelsens bedömning

Är slopat uppehåll en avvikelse från tågplan?

Grunden för betalning av kvalitetsavgifter är att det skett en *avvikelse* från tågplan och trafikeringsavtal. MTR har inte yrkat prövning av frågan om så kallat slopat uppehåll är en avvikelse från tågplanen. Parterna synes också överens om att slopat uppehåll är en sådan avvikelse. Transportstyrelsen anser dock att frågan är så central för ärendet att den bör kommenteras, även om Transportstyrelsen inte meddelar ett särskilt beslut i frågan.

Det finns ingen legal definition av begreppet *avvikelse* varken i järnvägs-lagen eller i direktivet och ges inte någon vägledning i förarbetena. Tolkning får därför göras utifrån den legala kontexten. Då avvikelse bl.a. relaterar till tågplan har detta begrepp avgörande betydelse för innebörden av avvikelse. Tågplan är enligt järnvägslagen en plan över användning av järnvägsinfrastruktur under en viss angiven period. Med tågläge avses sådan infrastrukturkapacitet som, *enligt vad som anges i en tågplan*, får tas i anspråk för att framföra järnvägsfordon, *från en plats till en annan*. Enligt Transportstyrelsen ingår platser för resandeutbyte i begreppet tågläge och tågplan och varje ändring av detta är en avvikelse. Slopat uppehåll är därmed enligt Transportstyrelsen en avvikelse i förhållande till tågplan. Detta synsätt bekräftas även i Trafikverkets JNB och i Trafikverkets tågplan som anger platser för av- och påstigning.¹⁰

Det noteras att även begreppen driftstörning och trafikstörning används i järnvägslagen och direktiv 2012/34/EU när det gäller kvalitetsavgifter. Transportstyrelsen ser ingen skillnad i betydelse mellan dessa tre begrepp.

Ska slopat uppehåll ingå i verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter? (besluts punkt 1-3)

Enligt Transportstyrelsen är den avgörande frågan i detta ärende om alla eller endast vissa avvikelser från tågplan ska ingå i kvalitetsavgiftssystemet.

Bestämmelsen i 6 kap. 22a § järnvägslagen innehåller ingen avgränsning för olika typer eller grader av avvikelser. Såvitt framgår ska därför samtliga avvikelser ingå i kvalitetsavgiftssystemet.

I förarbetena anges att det inte ställs krav på att varje avvikelse från tågplan ska rendera en avgift utan att parterna kan komma överens om vilka avvikelser som accepteras. Närmare villkor för när avgifterna ska betalas och storleken på dessa överläts till parterna att komma överens om.¹¹

¹⁰ Transportstyrelsen har i beslut den 27 november 2020 gjort samma bedömning när det gäller innebörden av detaljerade erbjudanden om tågläge, TSJ 2020-3560.

¹¹ Prop. 2010/11:25 sid 48.

Enligt 5 kap. 9 a § järnvägsförordningen ska kvalitetsavgiftssystemet utformas i enlighet med de grundprinciper som framgår av bl.a. punkt 2. a) i bilaga VI i direktivet. I denna punkt anges att parterna ska komma överens om de viktigaste parametrarna för verksamhetsstyrningen och som exempel anges i synnerhet värdet av förseningar och tröskelvärden för betalningar.¹² Enligt Transportstyrelsens mening syftar detta på vilken avgift som ska betalas och när olika avgiftssteg inträder t.ex. olika avgifter för olika järnvägsnät och olika tider på dygnet¹³. Dessa parametrar är visserligen viktiga men av sådan art och detaljeringsgrad att parterna i regel är bäst lämpade att bestämma dessa. De kan också behöva förändras över tid.

Trafikverket har enligt Transportstyrelsens mening inte framfört några argument i förhållande till gällande regler för att kvalitetsavgiftssystemet endast ska omfatta förseningar och inställda tåg utan endast hänvisat till befintligt system och praktiska svårigheter med att tillämpa nuvarande system på slopat uppehåll.

Transportstyrelsen anser sammanfattningsvis att slopat uppehåll enligt 6 kap. 22 a § järnvägslagen ska ingå i kvalitetsavgiftssystemet. Trafikverkets beslut att inte inkludera så kallat slopat uppehåll i verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter är därför inte i överensstämmelse med järnvägslagen.

Kvalitetsavgifter ska ha en styrande effekt genom att motivera parterna att förebygga avvikelser från tågplan. Det är Transportstyrelsens uppfattning att en infrastrukturförvaltare i många fall har möjlighet att förebygga slopade uppehåll. Det faktum att kvalitetsavgiftssystemet idag inte omfattar dessa situationer medför att systemet inte ger något incitament åt parterna att vidta åtgärder som kan minska de slopade uppehållen. Det stämmer därför väl överens med kvalitetsavgiftssystemets syften att slopat uppehåll ska ingå i systemet. Det bör också noteras att Trafikverket har infört kvalitetsavgifter för akut inställda tåg som för resenären ofta har samma effekt som slopat uppehåll.

Liksom vid driftstörning som innebär förseningar är det upp till parterna att komma överens om när avgifter ska betalas eller inte. Situationer då parterna kan komma överens om att kvalitetsavgift inte ska betalas kan t.ex. vara vid sådana slopade uppehåll som parterna är överens om för att undvika följdförseningar eller om situationen omfattas av planerade uppehåll enligt framtagna störningsplan.

¹² Detta regleras genom hänvisning i järnvägsförordningen till direktiv (EU) 2012/34 bilaga VI punkt 2 a-b.

¹³ Jämför prop. 2010/11:25 sid 26.

MTR har anfört att det genom avvikelsemeddelande i JNB 2021 och 2022 ska anges att slopat uppehåll ingår i kvalitetsavgiftssystemet. Av Trafikverkets underlag framgår att registrering av slopat uppehåll idag sker manuellt. Det behövs därför enligt Transportstyrelsens bedömning tid för anpassning av IT-system och andra rutiner för att registrering av slopat uppehåll ska kunna hanteras inom ramen för kvalitetsavgiftssystemet. Det bör också ges rimlig tid för samråd om planerat avvikelsemeddelande till JNB. Transportstyrelsen anser därför att slopat uppehåll ska ingå i kvalitetsavgiftssystemet först från och med tågplan 2022. Uppdatering av JNB behöver därför ske först till tågplan 2022. MTR:s yrkande om avvikelsemeddelande i JNB 2021 ska därför avslås.

Betalning av kvalitetsavgifter till MTR (beslutspunkt 4)

Som framgår av 8 kap. 9 § järnvägslagen avser möjligheten att hänskjuta en tvist till Transportstyrelsen beslut enligt 5-7 kap. i denna lag.

Av förarbetena¹⁴ framgår att frågan om beslut om orsakskod, vem som orsakat en avvikelse och vilken avgift som ska betalas bör kunna underställas Transportstyrelsen i prövning av tvist så länge som den avser tillämpningen av bestämmelserna i järnvägsnätbeskrivningen. Om tvisten däremot gäller tillämpningen av verksamhetsstyrningen och betalningen av kvalitetsavgifter i förhållande till ingånget trafikeringsavtal kan ett järnvägsföretag eller annan sökande föra sedvanlig civilrättslig talan mot infrastrukturförvaltaren.

Enligt Transportstyrelsens mening är frågan om betalning i det enskilda fallet inte ett beslut enligt 5-7 kap. järnvägslagen utan en civilrättslig fråga. MTR:s yrkande om betalning ska därför avvisas.

Frågan om vem som är Trafikverkets avtalspart när det gäller betalning och erhållande av kvalitetsavgifter för pendeltågstrafiken i Stockholms län och denna parts eventuella ersättningsavtal med det järnvägsföretag som utför trafiken åt denna part har ingen betydelse i frågan om rätt instans.

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

¹⁴ Prop. 2010/11:25 sid 17.

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], chefsjurist [REDACTED], enhetscheferna [REDACTED] och [REDACTED], sektionschef [REDACTED], utredarna [REDACTED] och [REDACTED], samt juristerna [REDACTED] och [REDACTED], den senare föredragande.

[REDACTED]
Generaldirektör