

Sökande:

VR Sverige AB, 556351-9437
Sicklastråket 4
131 54 Nacka

Motpart:

Trafikverket
781 91 Borlänge

Saken

Prövning av tvist enligt 10 kap. 8 § järnvägsmarknadslagen (2022:365), JML, avseende Trafikverkets beslut att pausa ekonomisk reglering av kvalitetsavgifter avseende akut inställda tåg för tågplan 2023 och 2024.

Transportstyrelsens beslut

Trafikverkets beslut att sätta ned kvalitetsavgiften för akut inställda tåg till noll kronor för tågplan 2023 och 2024 är inte i överensstämmelse med 7 kap. 30 § JML.

Trafikverkets system för att rapportera och registrera avvikelser uppfyller inte kraven i 7 kap. 7 § JML.

Trafikverket ska säkerställa att det går att ta fram korrekt underlag gällande akut inställda tåg så snart som möjligt och senast i samband med att tågplan 2025 träder i kraft.

VR Sveriges yrkanden i de delar som avser retroaktiv kvalitetssäkring av data och schablonberäkning avslås och yrkandet om att Trafikverket ska betala skadestånd avvisas.

Redogörelse för ärendet

Den 12 oktober 2023 lämnade VR Sverige AB (VR Sverige) in en begäran om prövning av tvist enligt 10 kap. 8 § järnvägsmarknadslagen (2022:365), JML, till Transportstyrelsen avseende Trafikverkets beslut att i avvikelsemeddelanden till JNB 2023 och 2024 sätta ner kvalitetsavgiften för akut inställda tåg till noll kronor. Båda parterna har beretts tillfälle att yttra sig. Transportstyrelsen har även ställt kompletterande frågor till Trafikverket. Transportstyrelsen bedömer att all relevant information har inkommit den 23 januari 2024.

Bakgrund

Kvalitetsavgiftssystemet är ett ekonomiskt incitamentssystem som syftar till att öka punktligheten, minska driftstörningar och höja kvaliteten i järnvägssystemet. De grundläggande villkoren i systemet ska anges i infrastrukturförvaltarens järnvägsnätsbeskrivning (JNB) och de närmare villkoren preciseras i trafikeringsavtalet. Den part som orsakar en avvikelse från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt nyttjande av infrastrukturen ska betala en på förhand bestämd kvalitetsavgift till sin motpart (se prop. 2010/11:25 s. 1).

Kvalitetsavgiftssystemet omfattar förseningar (merförseningar) och inställda tåg (akut ändrade eller inställda tåg och ändrade eller inställda tåg). Avgiften för merförseningar och ändringar eller inställda tåg bestäms utifrån en orsakskod (se JNB 2023 och 2024 avsnitt 5.7.1 – Kvalitetsavgifter).

Trafikverket har genom avvikelsemeddelandena 11 i JNB 2023 och 3 i JNB 2024 beslutat att avgifter för akut inställda tåg temporärt är noll kronor under tågplan 2023 respektive tågplan 2024. I kommentar till besluten anges att Trafikverket av tekniska skäl temporärt sätter avgiften till noll kronor fram till dess att verket har korrekt data.

VR Sveriges yrkanden

VR Sverige yrkar i första hand att Trafikverket skyndsamt kvalitetssäkrar sina data så att verket kan beräkna avgifterna på ett korrekt sätt, även retroaktivt. I andra hand yrkar VR Sverige att Trafikverket tar fram en beräkningsmall för schablonberäkning av avgifterna tills att avgifterna kan beräknas på ett korrekt sätt. Om det inte är möjligt för Trafikverket att kompensera VR Sverige med skälig ersättning genom schablonberäkning ska skadestånd utgå istället.

Trafikverkets inställning

Trafikverket anser att VR Sveriges yrkanden ska avslås.

Parternas utveckling av talan

VR Sverige har anfört i huvudsak följande

Trafikverket har sedan införandet av verksamhetsutvecklingsprojektet Marknadsanpassad planering av kapacitet (MPK) pausat faktureringen av kvalitetsavgifter avseende akut inställda tåg för tågplan 2023 och tågplan 2024 med bristfällig datakvalitet som motivering. Andra avgifter såsom banavgifter har sedan införandet av MPK med hjälp av schablonberäkning fortsatt fakturerats trots bristfälligt underlag. Det saknas en rimlig ursäkt till att inte uppfylla den delen av trafikeringsavtalet som avser fakturering av kvalitetsavgifter för akut inställda tåg när andra avgifter kan faktureras.

Enligt 7 kap. 28 § JML kan undantag för kvalitetsavgift göras för järnvägsnät som är lågt trafikerade, där påverkan är obetydlig eller att den sker på sådana tider på dygnet att driftstörningar för sådana avvikelser är obetydliga. Ingen av de punkterna kan sägas gälla här.

Trafikverket antyder att kvalitetsavgifterna avseende akut inställda tåg historiskt mer eller mindre är ett nollsummespel summerat på samtliga operatörer. Så är inte fallet avseende den trafik VR Sverige opererar. Kvalitetsavgifter för akut inställda tåg ska även delvis kompensera för de tappade intäkter som uppstår när produktion ej kan genomföras. Att tillfälligt pausa kvalitetsavgifterna avseende akut inställd trafik innebär för VR Sverige ett stort intäktsbortfall då produktionskostnaderna kvarstår medan ordinarie intäkter och intäkter i form av kvalitetsavgifter uteblir.

Historisk data avseende inställda tåg finns tillgängligt i Trafikverkets system LUPP men det går inte i LUPP att urskilja vilka tågavgångar som ställts in inom 24-timmar innan avgång (akut inställda). VR Sverige har i sina interna system korrekt underlag avseende vilka avgångar som ställts in inom detta tidsfönster och Trafikverket borde kunna ta ut motsvarande beställningsinformation från Trafikverkets egna system MPK korttid, som ska hantera alla kapacitetsförändringar innevarande tågplan, och på detta vis kunna identifiera vilka tåg som betraktas som akut inställda tåg.

Om detta inte är möjligt behöver Trafikverket kompensera VR Sverige med skälig ersättning för det bortfall av avgifter som annars skulle utgå till bolaget. Detta kan stödjas på historiska data men ännu bättre på en rimlig uppskattning, baserat på den data som ändå finns, av aktuella händelser som utlöser avgifter. Om detta inte kan ske bör skadestånd utgå istället. VR Sverige anser att Trafikverket gjort sig skyldig till skadestånd enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Genom att inte tillhandahålla och tillämpa ett system som Trafikverket ska inrätta och använda enligt JML har Trafikverket orsakat VR Sverige skada i form av uteblivna intäkter från avgiftssystemet.

Trafikverket hänvisar formalistiskt till att JNB innehåller text som uppfyller kraven enligt lagstiftningen. VR Sverige anser att svaret är missvisande. Trafikverkets brister vid införandet av MPK har nämligen inneburit att det system som givetvis finns beskrivet i teorin, inte längre kan tillämpas i praktiken. Detta inte bara över en kort exceptionell period utan under minst två tidtabellsår. I princip betyder det att det inte finns något system. Systemet tillhandahålls alltså inte och det har därmed inte heller en ”styrande effekt”. Det finns givetvis möjlighet att göra undantag från tillämpningen av systemet när det inte råder normala driftsförhållanden (7 kap. 28 § JML) men det råder normala driftsförhållanden på Trafikverkets infrastruktur. Det som inte fungerar är däremot själva avgiftssystemet men det är ingenting som skulle kunna medföra att Trafikverket inte är ansvarig för att ha systemet på plats. Avgiftssystemet kan inte tillämpas på grund av omständigheter som helt och hållet ligger inom Trafikverkets ansvar. Det handlar inte om force majeure eller tredjepartsinflytande utan om ett medvetet brott mot lagen.

Trafikverket har anfört i huvudsak följande

Trafikverket har, precis som VR Sverige konstaterar, temporärt pausat ekonomisk reglering av kvalitetsavgifter avseende akut inställda tåg för tågplan 2023 och 2024. Att kvalitetsavgiften för akut inställda tåg tillfälligt reducerats till noll kronor under tågplan 2023 och 2024 beror på att det finns felaktig och saknad data gällande inställelserna. Detta medför att Trafikverket inte kan fastställa avgiften. De uppgifter som ska ligga till grund för reglering av kvalitetsavgifterna för akut inställda tåg kan därmed inte kvalitetssäkras.

Trafikverket anser inte att dessa omständigheter medför brister i efterlevnaden av lagens krav. Kravet i 7 kap. 7 § JML tillgodoses eftersom systemet även används för rapportering och registrering av merförseningar. Komponenterna i kvalitetsavgiftsmodellen som berör merförseningsavgifter påverkas alltså inte av de hänskjutna besluten. I JNB, som är en bilaga till trafikeringsavtalet, finns villkor beskrivna om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter i enlighet med 7 kap. 28 § JML. Dessa är gällande även om avgiften för akut inställda tåg tillfälligt reducerats till noll kr under tågplan 2023 och 2024. Även under dessa förhållanden anser verket att kvalitetsavgifterna här till har sådan styrande effekt som avses i 7 kap. 30 § JML. Modellen för kvalitetsavgifter har utvecklats sedan kvalitetsavgiftsmodellens införande 2012 och de olika komponenterna och avgifterna har förändrats genom åren.

Kvalitetsavgiften för akut inställda tåg är dubbelriktad. Beroende på orsaken till inställelsen blir antingen järnvägsföretaget eller Trafikverket betalningsskyldigt. Kvalitetsavgiften för akut ändrade eller akut inställda tåg

baseras på tilldelad kapacitet och orsakskod samt tidpunkt för akut ändring eller akut inställelse av tåg. Kvalitetsavgifterna för akut inställda tåg omsatte ca 57 mkr under kalenderåret 2022, där Trafikverket stod för ca 29 mkr och järnvägsföretagen för ca 28 mkr.

Trafikverket har gjort bedömningen att det inte är möjligt att reglera denna kvalitetsavgift genom att tillfälligt införa schablonfakturerings eftersom det skulle vara omöjligt att slutreglera avgiften på grund av att det finns felaktig och saknad data. Av samma skäl är det inte möjligt att göra någon retroaktiv reglering. Andra avgifter, som exempelvis banavgifter, regleras temporärt med hjälp av schablonfakturerings och slutregleras därefter retroaktivt eftersom det är andra uppgifter som ligger till grund för de avgifterna. Ett av syftena med kvalitetsavgiftssystemet är att proaktivt verka för att ge incitament att så tidigt som möjligt återlämna de tåglägen som inte avses att nyttjas. Av den anledningen kan det inte vara lämpligt att basera den ekonomiska regleringen för akut inställda tåg på historiska data så som hade blivit fallet om man använt schablonfakturerings utan möjlighet till slutreglering. Schablonmässiga beslut, som inte baseras på tillförlitliga data, har inte någon styrande effekt på parterna. De har mer karaktär av skadestånd. Trafikverket kan inte heller basera sin reglering av avgifterna för akut inställda tåg på de uppgifter som enbart finns tillgängliga i VR Sveriges egna system.

Kvalitetsavgifterna ska inte kompensera för tappade intäkter, de är till för att styra beteenden så att järnvägstrafiken fungerar som planerat.

Kvalitetsavgifterna ska ha en styrande effekt och vara framåtsyftande. De ska motivera parterna till att reducera driftstörningar och förbättra järnvägsnätets prestanda. Trafikverket kan inte utge kvalitetsavgift på ett sätt som är oförenligt med lagstiftningen. Vid en prövning av tvist enligt 10 kap. 8 § JML omfattas inte frågor om skadestånd.

I JML och järnvägsmarknadsförordningen (2022:416), JMF finns angivet hur ett kvalitetsavgiftssystem ska vara utformat bland annat med hänvisning till direktiv 2012/34/EU. Trafikverket har tillsammans med branschen utformat kvalitetsavgiftsmodellen. Trafikverket har, efter lagstadgat samråd med branschen, beslutat att bestämma kvalitetsavgiften för akut inställda tåg till noll kronor under tågplan 2023 och 2024. Detta har varit en nödvändig åtgärd i den rådande situationen. Det kan här nämnas att akut inställda tåg inte är ett lagkrav gällande vad som ska ingå i ett kvalitetsavgiftssystem.

Trafikverket ser allvarligt på de olika störningar som uppkommit på grund av införandet av ett nytt planeringssystem. Det har föranlett att en särskild händelse har initierats hos Trafikverket där regleringen av akut inställda tåg är en av de punkter som ska lösas. Trafikverket har tillsammans med sin leverantör av planeringssystemet arbetat intensivt med att lösa de problem

som uppstått i och med införandet av systemet. Problemen har visat sig vara mer komplexa än förväntat, bl.a. på grund av differenser mellan internationell och nationell hantering av tåglägen. Den nya lösningen planeras att testas i början av 2024.

Skäl för beslutet

Aktuella bestämmelser m.m.

Bestämmelser om kvalitetsavgiftssystemet

Enligt 7 kap. 28 § JML ska ett trafikeringsavtal innehålla villkor om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter, som ska gälla vid normala driftsförhållanden. Kvalitetsavgiften ska betalas av den part som orsakar avvikelser från den användning av infrastrukturen som fastställts i tågplanen och trafikeringsavtalet. I paragrafen anges också att undantag från kravet på verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter får göras i fråga om 1) lågt trafikerade nät, 2) sådana delar av järnvägsnät där risken för driftstörningar på grund av en parts avvikelser från användning av infrastrukturen som fastställts i tågplanen och trafikeringsavtalet är obetydlig och 3) tider på dygnet då risken för driftstörningar på grund av sådana avvikelser är obetydlig.

Av 7 kap. 30 § JML framgår vidare att kvalitetsavgifter ska utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som använder infrastrukturen vidtar skäligen åtgärder för att minimera driftstörningar i järnvägssystemet och för att förbättra järnvägsnätets prestanda.

För järnvägsnät där verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter tillämpas ska infrastrukturförvaltaren enligt 7 kap. 7 § JML tillhandahålla ett system för att rapportera och registrera avvikelser från den användning av infrastrukturen som har fastställts i en tågplan och i ett trafikeringsavtal samt orsakerna till sådana avvikelser.

Enligt 7 kap. 8 § JML ska infrastrukturförvaltaren upprätta en beskrivning av det järnvägsnät som förvaltaren råder över. Beskrivningen ska bl.a. innehålla information om villkoren för tillträde till och användning av infrastrukturen. Beskrivningen ska upprättas efter samråd med berörda parter. Beskrivningen ska offentliggöras, uppdateras regelbundet och ändras vid behov.

Av 5 kap. 5 § JMF framgår att den verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter som avses i 7 kap. 28 § JML ska utformas i enlighet med de grundprinciper som framgår av bilaga VI punkt 2 a, b och d-h till direktiv 2012/34/EU.

Vidare framgår av 5 kap. 6 § JMF att en infrastrukturförvaltare ska registrera och rapportera avvikelser från sådant utnyttjande av infrastrukturen enligt 7 kap. 7 § JML som är fastställt i tågplan och trafikeringsavtal, i enlighet med en kodstruktur som motsvarar bilaga VI punkt 2 c i direktiv 2012/34/EU.

Direktiv 2012/34/EU

Regleringen om kvalitetsavgifter har sitt ursprung i direktiv 2012/34/EU. Av artikel 35 i ovan nämnda direktiv framgår bl.a. att avgiftssystem för infrastruktur ska motivera järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren att reducera driftstörningarna till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda med hjälp av en verksamhetsstyrning med kvalitetskrav på utförande. Enligt samma artikel får denna verksamhetsstyrning 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. Som framgår av 5 kap. JMF ska verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter utformas i enlighet bilaga VI punkt 2 till direktiv 2012/34/EU.

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

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.

Av bilaga VI punkt 2 c framgår att alla förseningar ska hänföras till någon av de klasser och underklasser som räknas upp i punkten.

Prövning av tvist

Enligt 10 kap. 8 § JML får bl.a. ett järnvägsföretag till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister om huruvida ett beslut som fattats av t.ex. infrastrukturförvaltare står i överensstämmelse med 4-9 kap., föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa kapitel eller vissa direkt tillämpliga EU-rättsakter. Tillsynsmyndigheten ska besluta i de frågor som tvisten gäller. Att Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet framgår av 1 kap. 5 § JMF.

JNB:s innehåll om kvalitetsavgifter för akut inställda tåg

I JNB 2023, avsnitt 5.7.1.3 anges följande.

5.7.1.3 Kvalitetsavgift för akut inställda tåg, dubbelriktad modell

Kvalitetsavgifter gäller för akut ändring som medför minskat kapacitetsbehov eller akut helt inställda tåg i persontrafik och godstrafik:

Orsakskoder	Avgift
Driftledning, Infrastruktur, Banarbete – Förändrat/Nytillkommet	1 000 kr + 20 kr/tåg-km
Järnvägsföretag	500 kr + 50 % av tåglägesavgiften

Tabell 5.13

Kvalitetsavgiften för akut ändrade eller akut inställda tåg baseras på tilldelad kapacitet och orsakskod och tidpunkt för akut ändring eller akut inställelse av tåg.

Avgifter enligt tabell 5.13 är från och med 2022-12-11 temporärt noll (0) kr under Tågplan 2023.

I avvikelsemedelande 11 till JNB 2023 som beslutades 2023-06-29 anges följande angående ändringen av avsnitt 5.7.1.3.

Trafikverkets kommentar:

Av tekniska skäl kommer Trafikverket under Tågplan 2023 att temporärt sätta följande avgifter till noll (0) kr till dess att Trafikverket har korrekt data:

- Bokningsavgift, avsnitt 5.6.1
- Kvalitetsavgift för akut inställda tåg, dubbelriktad modell, avsnitt 5.7.1.3
- Kvalitetsavgift för inställda tåg, enkelriktad modell, avsnitt 5.7.1.4

Under perioden då dessa tre avgifter är noll (0) kr kommer de inte att faktureras, ej heller retroaktivt.

I JNB 2024, avsnitt 5.7.1.3 anges följande.

5.7.1.3 Kvalitetsavgift för akut inställda tåg, dubbelriktad modell

Kvalitetsavgifter gäller för akut ändring som medför minskat kapacitetsbehov eller akut helt inställda tåg i persontrafik och godstrafik:

Orsakskoder	Avgift
Driftledning, Infrastruktur, Banarbete – Förändrat/Nytillkommet	1 000 kr + 20 kr/tågakilometer
Järnvägsföretag	500 kr + 50 procent av tåglägesavgiften

Tabell 5.12

Kvalitetsavgiften för akut ändrade eller akut inställda tåg baseras på tilldelad kapacitet och orsakskod och tidpunkt för akut ändring eller akut inställelse av tåg.

Avgifter enligt tabell 5.12 är temporärt noll (0) kr under Tågplan 2024.

I avvikelsemeddelande 3 till JNB 2024 som beslutades 2023-09-20 anges följande angående ändringen av avsnitt 5.7.1.3.

Trafikverkets kommentar:

Av tekniska skäl kommer Trafikverket under Tågplan 2024 att temporärt sätta följande avgifter till noll (0) kr till dess att Trafikverket har korrekt data:

- Bokningsavgift, avsnitt 5.6.1*
- Kvalitetsavgift för akut inställda tåg, dubbelriktad modell, avsnitt 5.7.1.3*
- Kvalitetsavgift för inställda tåg, enkelriktad modell, avsnitt 5.7.1.4*

Under perioden då dessa tre avgifter är noll (0) kr kommer de inte att faktureras, ej heller retroaktivt.

Transportstyrelsens bedömning

Transportstyrelsen ska inom ramen för denna tvist pröva huruvida Trafikverkets beslut att temporärt sätta ned kvalitetsavgiften för akut inställda tåg till noll kronor är i överensstämmelse med gällande rätt på järnvägsområdet. Dessa beslut har tagits i form av avvikelsemeddelanden till JNB 2023 och 2024. Transportstyrelsen har således att ta ställning till om innehållet i JNB 2023 och 2024 avseende kvalitetsavgifter för akut inställda tåg är i överensstämmelse med lag.

Vad gäller prövning av tvist om kvalitetsavgifter anges i förarbeten att parterna bör kunna underställa Transportstyrelsen ett flertal frågor för prövning så länge som de avser tillämpning av bestämmelserna i en JNB. I detta sammanhang prövas kvalitetsavgiftssystemet i mer principiella avseenden. Om tvisten däremot t.ex. gäller tillämpningen av verksamhetsstyrning och betalningen av kvalitetsavgifter i förhållande till ingånget trafikeringsavtal kan ett järnvägsföretag föra sedvanlig civilrättslig talan mot infrastrukturförvaltaren och få frågor prövade i allmän domstol enligt allmänna principer. Transportstyrelsen har härtill inte längre mandat att fastställa villkoren i trafikeringsavtal, varför sådana frågor av mer detaljerad karaktär inte omfattas av tvisteprovningen (jfr prop. 2010/11:25 s. 17 och 23 samt prop. 2021/22:83 s. 391).

Vid sådana förhållanden omfattar Transportstyrelsens prövning inte tillämpningen av villkoren eller innehållet i trafikeringsavtalet mellan VR Sverige och Trafikverket eller eventuellt agerande i strid med detta avtal (jfr prop. 2010/11:25 s. 17).

Syftet med kvalitetsavgiftssystemet och kravet på dess utformning

Transportstyrelsen konstaterar inledningsvis att kvalitetsavgifter är ett ekonomiskt styrmedel för att höja kvaliteten i järnvägssystemet. Syftet med verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter är att motivera infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag till att utföra verksamheten så att driftstörning och därav efterföljande skador eller andra effektivitetsförluster inte uppstår. Tanken är alltså att kvalitetsavgifter ska ha en styrande effekt genom att förmå parterna att anstränga sig mer för att uppfylla sina åtaganden vad gäller tidhållning (se prop. 2010/11:25 s. 1, 22 och 50).

Kvalitetsavgifterna ska vara ömsesidiga och betalas av den part som avviker från det utnyttjande av infrastrukturen som fastställts i tågplan och trafikeringsavtal. Det finns inget krav på att varje avvikelse ska ge upphov till avgift utan parterna kan i avtalet komma överens om vilka avvikelser som accepteras. En kvalitetsavgift är inte en skaderelaterad ersättning utan ska snarare betraktas som ett på förhand fastställt vite inom ramen för parternas avtalsförhållande. Verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter syftar således inte till att kompensera skadelidande parter för konsekvenserna av avvikelser från avtalade villkor (se prop. 2010/11:25 s. 48 och 22).

Parterna (dvs. infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretagen) ska i samband med upprättande av JNB och överläggningar om trafikeringsavtal komma överens om hur verksamhetsstyrningen ska utformas och när kvalitetsavgifter ska erläggas. De grundläggande villkoren för systemet ska läggas fast i infrastrukturförvaltarens JNB och de närmare villkoren preciseras i trafikeringsavtalet. Lagstiftaren har således lämnat stort utrymme till parterna att själva komma överens om hur verksamhetsstyrningen ska utformas och lagen sätter endast upp de nödvändiga ramarna för systemet (se prop. 2010/11:25 s. 1, 21 och 37 f.)

Kvalitetsavgiften betalas till motparten i trafikeringsavtalet. Det är upp till parterna att komma överens om närmare villkor för när avgifterna ska betalas och storleken på dessa. Avgifterna måste dock vara så ekonomiskt kännbara att de har en styrande effekt på båda parternas agerande. De måste alltså vara så ekonomiskt kännbara för såväl infrastrukturförvaltaren som järnvägsföretaget eller trafikorganisationen att risken för att tvingas betala dessa påverkar sättet att bedriva verksamheten, och de åtgärder som vidtas i denna, i önskvärd riktning (se prop. 2010/11:25 s. 48-50).

Strider Trafikverkets beslut att sätta ned avgiften till noll kronor mot lag?

Transportstyrelsen konstaterar att kvalitetsavgiftssystemet idag omfattar avvikelsen akut inställda tåg och att denna avvikelse nu är temporärt nedsatt till noll kronor. Det innebär att det för närvarande inte tas ut några kvalitetsavgifter för akut inställda tåg.

Enligt Trafikverket har beslutet, som samrått med branschen, varit en nödvändig åtgärd i den rådande situationen där korrekt data som kan läggas till grund för kvalitetsavgiften saknas och Trafikverket framhåller även att akut inställda tåg inte är ett lagkrav gällande vad som ska ingå i ett kvalitetsavgiftssystem.

Som framhållits ovan har lagstiftaren gett parterna ett stort utrymme att själva komma överens om hur kvalitetsavgiftssystemet ska utformas och därmed också om vilka avvikelser som ska ingå i det systemet. JML och JMF ställer upp de yttre ramarna inom vilket systemet ska tas fram. De avvikelser som ingår i kvalitetsavgiftssystemet måste således uppfylla lagens krav, dvs. avgifterna för dessa avvikelser måste utformas så att de motiverar parterna att utföra verksamheten så att driftstörning eller andra effektivitetsförluster inte uppstår.

Kammarrätten i Sundsvall har i ett mål – där frågan var om en avvikelse som inte omfattades av kvalitetsavgiftssystemet skulle inkluderas i systemet – uttalat att man vid tolkningen av vad som måste ingå i kvalitetsavgiftssystemet bör utgå från bestämmelserna i direktiv 2012/34/EU och att endast förseningar nämns däri och inga andra typer av driftstörningar eller avvikelser från tågplan eller trafikeringsavtal. Kammarrätten kom således fram till att det varken av direktivet eller de nationella bestämmelserna går att utläsa att också andra typer av avvikelser än förseningar ska medföra kvalitetsavgifter (se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 17 oktober 2023 i mål nr 223-22).

Frågan som kammarrätten tog ställning till är dock inte densamma som den som är föremål för nu aktuell tvist eftersom det där var fråga om lagen krävde att avvikelsen slopat uppehåll inkluderades i kvalitetsavgiftssystemet. Ena parten ansåg alltså att en viss avvikelse skulle ingå i kvalitetsavgiftssystemet och att det stred mot lagen att den inte var en del av detta system. Här är istället frågan om en avvikelse som i enlighet med parternas överenskommelse redan ingår i kvalitetsavgiftssystemet är utformad på ett sådant sätt att den uppfyller lagens krav.

Såsom Trafikverket uppger har modellen för kvalitetsavgifter utvecklats sedan införandet år 2012 och de olika komponenterna och avgifterna har förändrats genom åren. Eftersom avvikelsen akut inställda tåg ingår i kvalitetsavgiftssystemet krävs att avgiften för denna avvikelse uppfyller lagens krav. Friheten för parterna att utforma systemet och bestämma avgifternas storlek innebär inte att avgifterna kan sättas till vilken nivå som helst eftersom avgifterna alljämt måste vara så ekonomiskt kännbara att de har en styrande effekt på båda parternas agerande (jfr. t.ex. prop. 2021/22:83 s. 365). Att en avgift på noll kronor inte är ekonomiskt kännbar och därmed

inte heller har någon styrande effekt på parternas agerande framstår som självklart.

Eftersom alla avvikelser som ingår i verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter bör omfattas av lagens krav på utformning kan inte heller det förhållandet att kvalitetsavgifter alltjämt tas ut för merförseningar medföra att kvalitetsavgiften för akut inställda tåg ändå ska anses uppfylla lagens krav. Sammanfattningsvis anser Transportstyrelsen alltså att avgiften för akut inställda tåg inte är utformad så att parterna vidtar skäligen åtgärder för att minimera driftstörningar i järnvägssystemet och för att förbättra järnvägsnätets prestanda. Den är således inte i överensstämmelse med 7 kap. 30 § JML.

Uppfyller Trafikverkets system kraven på vad ett system ska innehålla enligt i 7 kap. 7 § JML?

För att verksamhetsstyrningen ska kunna fungera behövs systematisk rapportering av avvikelser, deras orsak samt vem som orsakat avvikelserna. Ansvar för denna rapportering (upprättande och drift av rapporteringssystemet) åligger infrastrukturförvaltaren (jfr prop. 2010/11:25 s. 17 och 31).

Infrastrukturförvaltaren är således enligt 7 kap. 7 § JML skyldig att tillhandahålla ett system för att rapportera och registrera avvikelser från den användning av infrastrukturen som har fastställts i en tågplan och i ett trafikeringsavtal samt orsakerna till sådana avvikelser.

VR Sverige anför bl.a. att Trafikverkets brister vid införandet av MPK har lett till att det system som finns beskrivet i teorin inte längre kan tillämpas i praktiken och att det i princip inte finns något system. Enligt Trafikverket är anledningen till att verket reducerat kvalitetsavgiften för akut inställda tåg att det finns felaktig och saknad data gällande inställelserna, vilket medför att de uppgifter som ska ligga till grund för reglering av kvalitetsavgifterna inte kan kvalitetssäkras och därmed att avgiften inte kan fastställas. Trafikverket anser att kravet i 7 kap. 7 § JML ändå uppfylls eftersom systemet inte bara används för rapportering och registrering av akut inställda tåg utan också för rapportering och registrering av merförseningar och då den delen av kvalitetsavgiftsmodellen som berör merförseningar inte påverkas av att avgiften för akut inställda tåg tillfälligt reducerats till noll kronor.

Av förarbetena framgår att det är nödvändigt – för att kunna avgöra de ursprungliga orsakerna till avvikelser från tågplanen – att varje avvikelse identifieras och rapporteras med korrekt angivelse av såväl dess storlek och direkta orsak som eventuella bakomliggande orsaker. Det ska också anges vilken part som kan anses vara ansvarig för störningen. Dessa uppgifter

behövs för att fastställa om kvalitetsavgift ska betalas och av vem (se prop. 2010/11:25 s. 31).

Transportstyrelsen konstaterar att det i Trafikverkets system för att rapportera och registrera in avvikelser saknas underlag gällande avvikelserna akut inställda tåg. En grundläggande förutsättning för att kvalitetsavgiftssystemet ska fungera måste vara att de uppgifter som ska ligga till grund för rapportering och registrering går att identifiera. I kravet på att tillhandahålla ett rapporteringssystem ligger således att kunna inhämta det underlag som ska vara föremål för rapportering och registrering.

Vidare måste systemet enligt Transportstyrelsens uppfattning också kunna ta om hand alla avvikelser som ingår i verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter. Därför är det inte tillräckligt att Trafikverket i systemet kan rapportera och registrera merförseningar. Sammanfattningsvis anser Transportstyrelsen således att Trafikverkets system för närvarande inte uppfyller kraven i 7 kap. 7 § JML.

Vilka åtgärder bör vidtas för att uppfylla lagens krav?

Transportstyrelsen ska inom ramen för en tvist enligt 10 kap. 8 § JML pröva om Trafikverkets beslut står i överensstämmelse med lag och besluta i de frågor som tvisten gäller. Av förarbetena framgår att beslutet också måste utformas med beaktande av konsekvenser för andra än den som hänskjutit tvisten. Om exempelvis en justering av JNB är befogad kan beslutet inte utformas så att en beslutad och tillämpad tågplan måste rivas upp helt. Beslutet kan däremot utformas som en anvisning för kommande tågplaner (se prop. 2003/04:123 s. 200).

Bestämmelsen om prövning av tvist har sitt ursprung i direktiv 2012/34/EU. Ledning kring vad som kan beslutas inom ramen för en tvist bör därför även kunna hämtas från direktivets bestämmelser. Av artikel 56 punkt 9 i direktiv 2012/34/EU framgår bl.a. att regleringsorganet ska fatta beslut om varje klagomål och vidta åtgärder för att avhjälpa en situation. Det anges också att regleringsorganet – när det är lämpligt – på eget initiativ ska besluta om lämpliga åtgärder för att motverka diskriminering av sökande, snedvridning av konkurrensen och all annan icke önskvärd utveckling på dessa marknader, i synnerhet avseende bl.a. avgiftssystemet.

Enligt Transportstyrelsen ger uttalandena i förarbetena och direktivet stöd för att Transportstyrelsen inom ramen för en tvist är behörig att besluta om åtgärder för att komma till rätta med de brister i regelefterlevnad som identifieras.

VR Sverige har i första hand yrkat att Trafikverket skyndsamt ska kvalitetssäkra sina data och att detta även ska ske retroaktivt. Om så inte kan

ske yrkar VR Sverige att en beräkningsmall för schablonberäkning av avgifterna ska tas fram tills att avgifterna kan beräknas på ett korrekt sätt. Trafikverket har framhållit att det varken är möjligt att reglera kvalitetsavgiften retroaktivt eller genom schablonberäkning eftersom det saknas korrekt underlag. Transportstyrelsen anser att detta måste tas i beaktande vid bedömningen av hur beslutet ska utformas. Vidare anser Transportstyrelsen, i likhet med Trafikverket, att det vid sådana förhållanden inte vore lämpligt att fastställa avgiftsberäkningen utifrån en schablon vare sig för framtida eller retroaktiv reglering med tanke på kvalitetsavgifternas syfte; att ge incitament för parter att söka minska driftstörningar, höja kvalitén i järnvägssystemet samt bättre planera och utföra sin verksamhet i gällande tågplan. Att beräkna kvalitetsavgifter utifrån historiska data eller på annat sätt använda uppgifter som inte återspeglar den faktiska avvikelserna skulle även medföra risk för en diskriminerande och icke-konkurrensneutral tillämpning av kvalitetsavgiftssystemet.

VR Sveriges yrkanden kan således, i de delar som avseende retroaktiv kvalitetssäkring av data samt schablonberäkning, inte bifallas. VR Sverige har också yrkat att skadestånd ska utgå om schablonberäkning inte är möjligt. Skadestånd är dock inget som Transportstyrelsen kan pröva inom ramen för en tvist enligt 10 kap. 8 § JML. Detta yrkande ska därför avvisas.

Enligt Trafikverket pågår arbetet med att lösa de problem som resulterat i att det saknas tillförlitliga uppgifter om akut inställda tåg. Avsaknaden av korrekt underlag är orsaken till att Trafikverkets system för närvarande inte uppfyller kraven på vad ett rapporteringssystem ska innehålla enligt 7 kap. 7 § JML. Det är också anledningen till att beslut har fattats om att sätta ned avgiften till noll kronor och därmed att kvalitetsavgiften för akut inställda tåg inte är utformad på det sätt som krävs enligt 7 kap. 30 § JML. Att åtgärda problemet med bristande underlag framstår därmed som centralt för att kunna säkerställa att systemet och kvalitetsavgiften för akut inställda tåg är i överensstämmelse med lag.

Problemet med bristande underlag bör åtgärdas snarast. Detta är också delvis i linje med VR Sveriges förstahandsyrkande. Transportstyrelsen utgår från att Trafikverket ändrar kvalitetsavgiften för akut inställda tåg så snart det återigen går att få fram det underlag som behövs. Trafikverkets kommentar till avvikelsemeddelandena talar också för att detta hela tiden varit tanken. Eftersom tågplan 2024 redan tillämpas och med hänsyn till att ändringar i JNB ska samrådaskas med branschen och att problemet med bristande underlag varit känt under en längre tid anser Transportstyrelsen dock att ikraftträdandet av tågplan 2025 utgör en rimlig yttersta tidsgräns för när problemet ska vara löst.

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 generaldirektören Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog överdirektören Ann-Cathrine Wikström, chefsjuristen Kristina Nilsson, enhetschefen Christina Gleisner, sektionschefen Carl von Utfall Danielsson, utredarna Ellen Bohlin och Lovisa Arrias samt juristerna Veronica Stadigs Thuraphaeng och Jessica Wallner, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör