

Part:

Orsa Jernvägsförening
c/o Karlsson
Holnergatan 18
894 95 Skattungbyn

Motpart:

Trafikverket
781 89 Borlänge

Saken

Prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) avseende krav i Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2012, att järnvägsföretag ska lämna uppgifter före tågs avgång och Trafikverkets särskilda avgift om järnvägsföretag inte lämnar uppgifter före tågs avgång.

Transportstyrelsens beslut

Trafikverkets begäran om en andra inrapportering före tågs avgång av de uppgifter som anges i bilaga 2 till Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2012, är i överensstämmelse med järnvägslagen (2004:519) och föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

Trafikverkets särskilda avgift, enligt avsnitt 6.2.5 och 6.3.1 i Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2012, i de fall ett järnvägsföretag inte lämnar uppgifter före tågs avgång, är inte i överensstämmelse med järnvägslagen.

En infrastrukturförvaltare är skyldig att förhandla om trafikeringsavtal om en sökande begär det. I förevarande fall har Trafikverket uppfyllt sin förhandlingsplikt med Orsa Jernvägsförening inför tecknande av trafikeringsavtal för 2012.

Redogörelse för ärendet

Trafikverket uppställer som villkor i avsnitt 2.4.2.4 och bilaga 2.1 i Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning (JNB) 2012 att vissa uppgifter ska lämnas inför användandet av ett tågläge. För det fall uppgifterna inte lämnas tar Trafikverket, enligt avsnitt 6.2.5 och 6.3.1 i JNB 2012, ut en särskild avgift om 1 000 kr per tågläge.

Orsa Jernvägsförening och Trafikverket förde under hösten 2011 diskussioner om innehållet i trafikeringsavtalet avseende vilka uppgifter som föreningen skulle lämna före tågs avgång. Trafikeringsavtal för 2012 har sedan tecknats av parterna utan någon särlösning för Orsa Jernvägsförening angående uppgiftslämnande före tågs avgång.

Yrkanden och inställningar

Orsa Jernvägsförening

Orsa Jernvägsförening yrkar att Transportstyrelsen ska undanröja dels Trafikverkets krav i bilaga 2.1 till JNB 2012 om en andra inrapportering och dels Trafikverkets avgift för de fall en andra inrapportering inte sker i datasystemet Opera enligt avsnitt 8 i trafikeringsavtalet.

Därutöver yrkar Orsa Jernvägsförening att Transportstyrelsen klarlägger om trafikeringsavtal kan tecknas utan förhandling även om ena parten begär sådan.

Trafikverket

Trafikverkets krav på rapportering inför användandet av tåglägen behövs för säkerheten och för att kunna bedriva en effektiv trafikledning samt för att Trafikverket ska kunna ta ut rätt avgifter. Trafikverket anser därför att kravet är motiverat och förenligt med järnvägslagen. Vidare framför Trafikverket att den tillkommande avgiften för utestående rapportering baseras på behovet som Trafikverket har att få in de uppgifter som krävs. Avgiften för att inte rapportera in uppgifter har hittills varit det enda sättet att få in de uppgifter som är nödvändiga för Trafikverket.

Trafikverket kan vid behov förhandla i frågor som kräver individuella lösningar i trafikeringsavtalet. För Orsa Jernvägsförenings del har vissa undantag gjorts i trafikeringsavtalet men delar av Orsa Jernvägsförenings önskemål har emellertid gått utanför Trafikverkets förhandlingsutrymme.

Trafikverkets förhandlingsutrymme begränsas av skyldigheten att behandla alla sökande på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt.

Parternas utveckling av talan

Orsa Jernvägsförening har i huvudsak anfört följande

Orsa Jernvägsförening har under hösten 2011, inför tecknandet av trafikeringsavtal med Trafikverket, försökt få till stånd en förhandling angående Trafikverkets krav, i bilaga 2.1 till JNB 2012, att järnvägsföretag ska lämna uppgifter om ett tåg före tågets avgång. Svaren har varit undanglidande och den 30 november 2011 erhöll Orsa Jernvägsförening, via ett e-postmeddelande, beskedet att Trafikverket inte förhandlar, utan tecknar trafikeringsavtal.

Orsa Jernvägsförening anser att det inte var lagstiftarens mening att trafikeringsavtalen skulle vara identiska. Redan det faktum att relationen mellan infrastrukturförvaltaren och den som trafikerar banan med tunga malmtåg är annorlunda än relationen mellan infrastrukturförvaltaren och den som bedriver lätt persontrafik på lågtrafikerade banor motiverar att trafikeringsavtalen anpassas till den aktuella situationen under beaktande av kraven på konkurrensneutralitet och icke-diskriminering.

Trafikverket är den styrkemässigt överlägsna parten i avtalsrelationen och deras agerande innebär oskäliga, olagligt tillkomna och författningsvidriga avtalsvillkor för Orsa Jernvägsförening, vilket strider mot lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. Orsa Jernvägsförenings önskemål angående innehållet i trafikeringsavtalet infördes inte men föreningen kände sig ändå tvingade att skriva på avtalet för att kunna utföra sin trafik.

Orsa Jernvägsförening yrkar att Transportstyrelsen ska undanröja Trafikverkets krav, enligt bilaga 2.1 till JNB 2012, att järnvägsföretag ska lämna in samma uppgifter som angivits i tåglägesansökan i datasystemet "Opera" före tågs avgång. Orsa Jernvägsförening bedriver enbart trafik genom tåglägesansökan ad hoc. Detta innebär att när tåglägesansökan skickas in är redan tågsammansättningen klar och den ändras inte under tiden mellan tåglägesansökan och tågets avgång. Vidare anför Orsa Jernvägsförening att det inte är nödvändigt att järnvägsföretag rapporterar in uppgifter om alla vagnar i tåget utan att det är tillräckligt att Trafikverket har uppgifter om tågets drivfordon. På den av Trafikverket fastställda blanketten för ansökan om kapacitet lämnas alla uppgifter infrastrukturförvaltaren behöver om ett tåg. Vidare bör den information som Trafikverket behöver vid en eventuell olycka, för att kunna lyfta bort fordon/vagnar på korrekt sätt, kunna kommuniceras med järnvägsföretaget.

Orsa Jernvägsförening anför vidare att föreningen har försökt att förhandla med Trafikverket om ett undantag från kravet att lämna uppgifter före tågs avgång och att AB Storstockholms Lokaltrafik (SL) har fått ett sådant undantag i sitt trafikeringsavtal med Trafikverket.

Orsa Jernvägsförening anser slutligen att kravet på två inrapporteringar av samma tåg strider mot kravet på myndigheters serviceskyldighet enligt förvaltningslagen (1986:223).

Trafikverket tar ut en särskild avgift om 1 000 kronor per tågläge om ett järnvägsföretag underlåter att rapportera in uppgifter i Opera. Av 7 kap. järnvägslagen (2004:519) framgår vilka avgifter en infrastrukturförvaltare får ta ut av järnvägsföretag. Orsa Jernvägsförening anser att lagen inte ger utrymme för den straffavgift som Trafikverket tar ut enligt trafikeringsavtal avsnitt 8. Orsa Jernvägsförening anser därför att avgiften bör undanröjas.

Trafikverket har i huvudsak anfört följande

Trafikverket ska behandla alla sökande på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt och kan vid behov även förhandla i frågor som kräver individuella lösningar. Trafikverket och Orsa Jernvägsförening har enats om att göra vissa avsteg från vad som framgår i järnvägsnätsbeskrivningen.

Utrymmet för individuella lösningar begränsas dock bland annat av kraven på konkurrensneutralitet och icke-diskriminering. I vissa avseenden är det därför inte möjligt för Trafikverket att förhandla om individuella lösningar. Enligt Trafikverkets uppfattning har Orsa Jernvägsförening inte accepterat denna begränsning i Trafikverkets förhandlingsutrymme.

Trafikverket har i ett e-postmeddelande till Orsa Jernvägsförening förklarat att Trafikverket inte förhandlar om trafikeringsavtal *på det sätt som* Orsa Jernvägsförening begärt. E-postmeddelandet uttrycker inte en förhandlingsvägran.

När det gäller formen för inrapportering av uppgifterna menar Trafikverket att verket i det läget agerar som en infrastrukturförvaltare och inte som en myndighet varför en myndighets serviceskyldighet, enligt förvaltningslagen (1986:223), inte ligger inom ramen för prövning enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519).

Rutinerna kring Trafikverkets krav på att uppgifter ska lämnas före tågs avgång enligt bilaga 2.1 till JNB har utarbetats för att möta de högt ställda kraven på en infrastrukturförvaltare. Trafikverket har inga vagnsuppgifter vid fastställandet av Tågplanen eller vid en ad-hoc-ansökan så dessa

uppgifter behöver därför skickas in när tågsammansättningen är fastlagd inför färd för varje enskilt tåg. Tillgång till uppgifterna om fordon och last med farligt gods är särskilt viktig information vid olyckor, t.ex. när fordon havererar och därefter inte längre befinner sig på spåranläggningen, eller vid andra driftsstörningar och driftsavbrott. Järnvägslagens bestämmelser utgör inte på något sätt något hinder för ett villkor av aktuellt slag. Orsa Jernvägsförening föreslår att järnvägsföretagen själva på plats skulle lämna information till räddningspersonal. Vid dessa tillfällen är behovet av information som störst och Trafikverket anser att det vore djupt olyckligt att Trafikverket skulle sakna den informationen. Detta skulle innebära att Trafikverket måste gissa vad som befinner sig på olycksplatsen.

Ytterligare skäl till att uppgifterna måste lämnas före tågs avgång är för det första för att Trafikverket ska kunna upprätthålla driftkvaliteten (trafikledning) och för det andra för att Trafikverket ska kunna ta ut rätt avgifter från järnvägsföretagen. Det är inte säkert att de uppgifter som lämnas vid ansökan fortfarande stämmer i den operativa driften.

Det undantag som SL har i sitt trafikeringsavtal från att lämna uppgifter om tåget före tågets avgång motiveras av att det finns en operativ driftledning hos operatören Stockholmståg KB som hanterar det dagliga arbetet och som står i operativ kontakt med Trafikverkets driftorganisation.

Den särskilda avgiften för att inte rapportera in uppgifter i Opera bedömer Trafikverket som skälig och har hittills varit det enda sättet för att få in de uppgifter som är nödvändiga för Trafikverkets säkerhetsarbete. Trafikverket tillåter för närvarande att tåg avgår trots att en andra inrapportering inte har skett. Muntlig rapportering av uppgifterna tillåts inte enligt nuvarande regelverk. Inrapporteringsgraden har ökat från ca 60 procent till ca 90-95 procent sedan avgiften infördes.

Skäl för beslutet

Generellt

Enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) får ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare eller den som har auktorisation för att organisera järnvägstrafik hänskjuta tvister till tillsynsmyndigheten om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut står i överensstämmelse med järnvägslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Orsa Jernvägsförening har anfört att Trafikverkets krav på en andra inrapportering före tågs avgång inte är i enlighet med förvaltningslagen (1986:223) samt att Trafikverkets agerande inför tecknande av

trafikeringsavtal för 2012 inte var i enlighet med lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen). I Transportstyrelsens prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen ingår inte att pröva om Trafikverkets åtgärder är i enlighet med förvaltningslagen eller avtalslagen.

Uppgifter som ska lämnas före tågs avgång

Enligt 6 kap. 5 § järnvägslagen ska en infrastrukturförvaltare 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. Beskrivningen ska offentliggöras, uppdateras regelbundet och ändras vid behov.

Av 6 § c) Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2005:1) om tillträde till järnvägsinfrastruktur framgår att en infrastrukturförvaltare, i järnvägsnätsbeskrivningen, ska ange vilken information om den operativa driften som ska förmedlas mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. Av bilaga 2.1 till JNB 2012 framgår att järnvägsföretagen ansvarar för att senast i samband med tågets avgång lämna uppgifter till Trafikverket. Rapportering ska ske via ett gränssnitt till Trafikverkets datasystem.

Trafikverket har i bilaga 2.1 till JNB 2012 redovisat vilka uppgifter som järnvägsföretag ska förmedla till Trafikverket i den operativa driften före tågs avgång, i enlighet med Järnvägsstyrelsens föreskrifter om tillträde till järnvägsinfrastruktur. Vid fastställandet av Tågplanen eller vid en ad-hoc-ansökan har Trafikverket inga vagnsuppgifter och uppgifterna behöver därför skickas in när tågsammansättningen är fastlagd inför färd för varje enskilt tåg. Enligt Trafikverket behövs uppgifter för att Trafikverket ska kunna bedriva en effektiv trafikledning, ta ut rätt avgifter och ha en beredskap vid en eventuell olycka (t.ex. om farligt gods). Trafikverket måste t.ex. när det gäller farligt gods ställa krav på järnvägsföretag att redovisa för hela resan vilket farligt gods de medför för att uppfylla sina skyldigheter enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om transport av farligt gods på järnväg. Samtidigt anför Trafikverket följande: "Trafikledningen tillåter för närvarande att järnvägsföretaget att avgå, trots att uppgifter inte kommit verket tillhanda.". Mot bakgrund av vad Trafikverket uppgett om behovet av uppgifterna får detta anses anmärkningsvärt.

Transportstyrelsen gör dock bedömningen att Trafikverket kan ha behov av de uppgifter som framgår av bilaga 2.1 för en effektiv trafikledning, avgiftsuttaget samt vid en eventuell olycka. Transportstyrelsen anser därför att Trafikverkets JNB i denna del är i överensstämmelse med järnvägslagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

Orsa Jernvägsförening uppger att tågsammansättningen för deras tåg inte ändras från ansökan till tågets avgång. Föreningen transporterar inte farligt gods eller andra risktransporter. Transportstyrelsen förutsätter att Trafikverket prövar om det är möjligt för föreningen att lämna de uppgifter som Trafikverket behöver redan vid ansökan om dessa uppgifter inte ändras fram till tågets avgång.

Den särskilda avgiften

Den särskilda avgiften om 1 000 kr vid utebliven rapportering av uppgifter enligt bilaga 2.1 före tågs avgång framgår av avsnitt 6.2.5 och 6.3.1 i JNB 2012. Trafikverket behöver uppgifterna för att Trafikverket ska kunna bedriva en effektiv trafikledning, kunna ta ut rätt avgifter och kunna ha en beredskap vid en eventuell olycka.

Enligt 7 kap. järnvägslagen får infrastrukturförvaltaren ta ut avgifter för nyttjandet av infrastrukturen. Av 7 kap. 4 § framgår att en infrastrukturförvaltare, för att uppnå kostnadstäckning, får ta ut en högre avgift (en särskild avgift) för nyttjande av järnvägsinfrastruktur än vad som anges i 2 § (marginalkostnadsbaserad avgift). Infrastrukturförvaltaren ges därmed en möjlighet att täcka de kostnader som inte täcks genom den marginalkostnadsbaserade avgiften.

Transportstyrelsen anser att den särskilda avgiften som tas ut av järnvägsföretag enligt avsnitt 6.2.5 och 6.3.1 i JNB 2012 inte motsvarar en kostnad för Trafikverket och att avgiften inte är i överensstämmelse med järnvägslagen.

Förhandling av trafikeringsavtal

Järnvägsföretag eller den som har auktorisation enligt 3 kap. 5 § järnvägslagen och infrastrukturförvaltaren ska, enligt 6 kap. 22 §, ingå de avtal av administrativ, teknisk och ekonomisk natur som behövs för utnyttjande av tågläget (trafikeringsavtal). Avtalsvillkoren ska vara konkurrensneutrala och icke-diskriminerande. Enligt andra stycket i 6 kap. 22 § får järnvägstrafik inte utföras utan att trafikeringsavtal har ingåtts.

I järnvägslagen anges inte hur parterna ska ingå trafikeringsavtalet. Det får dock anses underförstått att ett järnvägsföretag har rätt att förhandla om avtalsvillkoren med Trafikverket. Orsa Jernvägsförening har hävdats att

Trafikverket vägrat att förhandla med föreningen. Transportstyrelsen konstaterar att om Trafikverkets avtalspart begär att få förhandla om villkoren i trafikeringsavtalet så ankommer det på Trafikverket att bemöta en sådan begäran. Av utredningen framgår att viss förhandling förekommit men att Trafikverket inte har gått med på de av Orsa Jernvägsförening föreslagna avtalsvillkoren. Trafikverket kan därför inte anses ha förhandlingsvägrat.

Om parterna inte kan komma överens om villkoren i avtalet får Transportstyrelsen, enligt tredje stycket i 8 kap. 9 § järnvägslagen, fastställa de administrativa, tekniska och ekonomiska villkor som ska gälla för den aktuella trafiken. Trafikverket och Orsa Jernvägsförening har ingått ett trafikeringsavtal inför trafikstarten i december 2011. Transportstyrelsen kan inte i efterhand korrigera ett ingått avtal.

I den slutliga handläggningen av detta ärende, som beslutats av stf väg- och järnvägsdirektör Petra Wermström, har deltagit enhetschefen Heléne Jarefors, sektionschefen Åsa Tysklind, juristen Susanne Karlsson och handläggarna Nils Enberg och Anders Mattsson, den senare föredragande.

Transportstyrelsens beslut kan överklagas (se bilaga).

Petra Wermström

Petra Wermström
stf Väg- och järnvägsdirektör

Bilaga - Underrättelse om hur man överklagar beslut

Om företaget/Ni vill överklaga detta beslut skall företaget/Ni skriva till Transportstyrelsen under adressen:

Transportstyrelsen
Väg- och järnvägsavdelningen
Box 267
781 2 BORLÄNGE

Tala om vilket beslut som överklagas, t.ex. genom att ange ärendets beteckning (dvs. diarienumret). Tala också om hur och varför företaget/Ni anser att beslutet skall ändras.

Överklagandet skall ha kommit in till Transportstyrelsen inom tre veckor från den dag företaget/Ni fick del av beslutet. Om klaganden är en part som företräder det allmänna skall överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Transportstyrelsen skall sända överklagandet och handlingarna i ärendet till Förvaltningsrätten i Falun för prövning, om Transportstyrelsen inte självt ändrar beslutet på det sätt som önskas.

Behövs mer information om hur företaget/Ni skall gå tillväga, skriv eller ring till Transportstyrelsen.

Postadress: se ovan
E-post: jarnvag@transportstyrelsen.se
Telefon: 0771-503 503