

Sökande

Green Cargo AB, 556119-6436
Box 114
694 23 Hallsberg

Motpart

Uddevalla kommun
451 81 Uddevalla

Saken

Prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) beträffande Uddevalla kommuns beslut att införa spåravgift på Kuröd industriområde

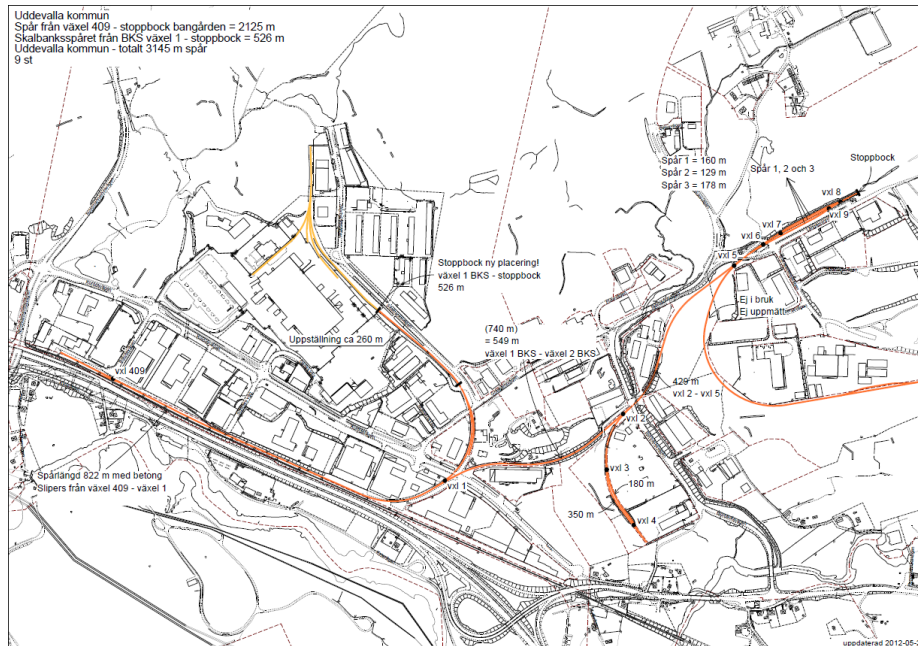
Transportstyrelsens beslut

1. Transportstyrelsen bifaller delvis Green Cargos yrkande på så sätt att Uddevalla kommuns beslut att införa avgift för tillträde till Kuröd industriområde inte får göras gällande mot Green Cargo AB redan från den 1 september 2020.
2. Transportstyrelsen avslår Green Cargos yrkande om att Uddevalla kommun ska skjuta fram införandet av spåravgift till tågplan 2022.

Redogörelse för ärendet**Bakgrund**

Uddevalla kommun förvaltar spår som omfattar cirka tre kilometer inom Kuröds industriområde. Anläggningens storlek och omfattning framgår nedan.¹

¹ Uddevalla kommuns järnvägsnätsbeskrivning,
<https://www.uddevalla.se/download/18.6f929e951722ab696b4cc5/1590470544952/JNB%202020-05-19%20Industrispår.pdf>



Den 13 maj 2020 beslutade Uddevalla kommunfullmäktige att införa en spåravgift om 367 kr per vagn för varje vagn som transporteras på kommunens spår.² Avgiften ska enligt beslutet gälla från och med 1 september 2020. Information om avgiften framgår från den 19 maj 2020 av kommunens järnvägsnätsbeskrivning (JNB).³

Redogörelse för ärendet

Green Cargo inkom den 11 juni till Transportstyrelsen med en begäran om tvistlösning enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen.

Utöver sedvanlig kommunikering i ärendet har Transportstyrelsen även begärt in information från parterna bl.a. om vilken typ av verksamhet som bedrivs på Kuröds industriområde samt om tidpunkten för kommunens information till Green Cargo om införande av avgift.

Green Cargos yrkande och Uddevalla kommuns inställning

Green Cargo yrkar att Transportstyrelsen ska förelägga Uddevalla kommun att skjuta på införandet av ny spåravgift till starten av tågplan 2022.

Uddevalla kommun bestrider yrkandet.

² Dnr KS 2019/00894 § 120

³

<https://www.uddevalla.se/download/18.6f929e951722ab696b4cc5/1590470544952/JNB%202020-05-19%20Industrispår.pdf>

Parternas utveckling av talan

Green Cargo har anfört i huvudsak följande

Green Cargo vill att införandet av avgiften ska följa gällande krav på framförhållning och meddelande för infrastrukturförvaltare. Den 19 maj i år fick Green Cargo information om att Uddevalla kommun infört en spåravgift från och med den 1 september 2020, att kommunen avser säga upp trafikeringsavtalet till samma datum och att ett nytt avtal måste skrivas. Uddevalla kommun har uppdaterat sin järnvägsnätsbeskrivning först i maj i år vilket strider mot kravet i Transportstyrelsens föreskrifter TSFS 2017:99⁴ på offentliggörande av beskrivningen senast fyra månader innan tidsfristen för ansökan om infrastruktur löper ut. Kommunen har inte heller haft järnvägsnätsbeskrivningen på remiss vilket strider mot 6 kap. 5 § järnvägslagen. Kommunens spår används inte bara för transporter av kommunens eget gods och de omfattas därför av reglerna om tilldelning och avgifter i 6–7 kap. denna lag.

Kommunen har heller inte föraviserat införandet av spåravgiften, vilket strider mot art. 32.6 i direktiv 2012/34/EU⁵. I denna artikel anges att om en infrastrukturförvaltare har för avsikt att ändra de grunddrag i avgiftssystemet som avses i art. 32.1 ska detta offentliggöras senast 3 månader före utgången av tidsfristen för offentliggörandet av JNB. Detta innebär i september 2020 inför tågplanen 2022.

Green Cargo måste omarbota kundavtal och förbereda kunder som faktureras motsvarande belopp i samband med bokning. Branschen är därför i stort behov av framförhållning när det kommer till drastiska prishöjningar. Om deras kunder inte accepterar prishöjningen så försvinner gods-transporterna på järnväg och ersätts med lastbilar. Green Cargo ställer frågan vilka de faktiska underhållskostnaderna är som ligger till grund för avgiften. De motsätter sig dock inte införandet av avgift och inte heller beloppet utan bristen på framförhållning, särskilt med tanke på avgiftsnivån.

Efter Transportstyrelsens begäran om förtydligande har Green Cargo angett i huvudsak följande.

Deras underleverantör av växlingstjänst i Uddevalla, Väte Rail AB, utför på Green Cargos uppdrag växling mellan Uddevalla station och Kuröd. Green Cargo körde där till och med februari 2020 och Väte Rail AB kör därefter. Aktuella kunder är Stena Recycling och Specialvirke. Green Cargo fick information om införande av spåravgift från Uddevalla kommun den 19 maj

⁴ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur (Transportstyrelsens tillägg.)

⁵ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

via Väte Rail AB och kontaktade då kommunen för mer information. Väte Rail AB hade fått information om eventuellt införande av spåravgift i samband med tecknandet av trafikeringsavtal i februari i år.

Uddevalla kommun har anfört i huvudsak följande

Kommunens införande av spåravgift följer järnvägslagen och EU-direktivet. Kommunen har inte haft sin JNB på remiss då det inte behövs. Skriftliga tågplaner har aldrig varit aktuella. De tillämpar inga ansökningar om infrastrukturkapacitet, därför gäller inte fristen om offentliggörande av JNB fyra månader innan tidsfristen för ansökan om kapacitet löper ut. Järnvägsföretag som har trafikeringsrätt kan enligt kommunens JNB ansöka om kapacitet på Kurödspåret.

Samtliga järnvägsföretag som trafikerar kommunens spår har sedan februari 2020 haft kännedom via mejl och telefon om att införande av spåravgift var på gång. Green Cargo har fått denna information via Väte Rail AB redan den 28 februari, då de fick kopia på mejl från Väte Rail till kommunen. Det är ett faktum att Green Cargo, direkt eller indirekt, sedan februari 2020 har haft kännedom om att spåravgift kommer införas. Trafikeringsavtalet med Green Cargo är uppsagt den 22 maj med effekt fr.o.m. 1 september 2020.

Green Cargo kör endast ett fåtal vagnar på kommunens spår och det kan därför inte bli några drastiska prishöjningar för deras kunder. Kommunen har felaktigt inte tagit ut någon avgift tidigare men kan inte låta skattebetalarna fortsätta att betala för underhåll av industrispår som nyttjas av privatägda företag. De anser vidare att kommunens spår saknar strategisk betydelse för järnvägsmarknaden och därför borde omfattas av undantag från kraven i 6–7 kap. järnvägslagen enligt 1 kap. 1 c § järnvägslagen.

Uddevalla kommun har bifogat bl.a. kommunfullmäktiges beslut den 13 maj 2020 om att införa spåravgift, protokoll och tjänsteskrivelser med anknytning till kommunens ärende, diverse mejlkorrespondens med Green Cargo och med Väte Rail AB med avseende på införande av avgift och uppsägning av avtal. Kommunen har även gett in trafikeringsavtal och uppsägningar av trafikeringsavtal med berörda järnvägsföretag.

På Transportstyrelsens begäran har kommunen redovisat bl.a. följande. Järnvägsinfrastrukturen används av företag som ligger inom Kuröds industriområde. Enligt kommunen används området för lastning, lossning, underhåll och uppställning och upplägg av virke. Industrispåret används för transporter av metallskrot och virke. Kommunen offentliggjorde information om spåravgiften på sin hemsida den 19 maj 2020, dvs. drygt tre månader innan det datum som kommunen beslutat att avgiften ska börja gälla. Samtliga järnvägsföretag som trafikerar kommunens spår har dock sedan februari 2020 haft kännedom via mejl och telefon om att införande av spåravgift var på gång och det är ett faktum att Green Cargo, direkt eller

indirekt, har haft kännedom om att spåravgift kommer att införas sedan februari 2020. Trafikeringsavtalet med Green Cargo sades upp den 22 maj 2020, med effekt från och med 1 september 2020.

Skäl för beslutet

Utgångspunkter för prövningen

Vilka bestämmelser ska tvisten prövas mot?

Transportstyrelsen har under ärendets handläggning funnit skäl att utreda huruvida verksamheten på järnvägsinfrastrukturen inom Kuröds industriområde medför att området är att betrakta som en anläggning för tjänster i järnvägslagens mening. Om så är fallet är Uddevalla kommun att betrakta som tjänsteleverantör i järnvägslagens mening.

Distinktionen mellan infrastrukturförvaltare och tjänsteleverantör har betydelse för vilka av järnvägslagens marknadsrelaterade bestämmelser i 6 och 7 kap. som blir tillämpliga, bland annat om möjligheten att ta ut avgifter och när det krävs information om ny eller ändrad avgift.

Järnvägsinfrastruktur kan finnas både utanför och inom en tjänste-anläggning. Den som förvaltar järnvägsinfrastruktur inom en tjänste-anläggning är att anse som tjänsteleverantör och undantas enligt 1 kap. 1 b § järnvägslagen från de flesta marknadsreglerna i 6-7 kap. denna lag då de gäller infrastrukturförvaltare och inte den som endast är tjänsteleverantör.

Därmed omfattas tjänsteleverantörer exempelvis inte av reglerna om tilldelning av infrastrukturkapacitet (tåglägen), hur tillträdesavgifter (banavgifter) får bestämmas samt krav på samråd av järnvägsnäts-beskrivningen och när den ska publiceras inklusive uppgifter om avgifter.

Det är därför en förutsättning för prövningen av denna tvist att först avgöra frågan om Uddevalla kommun är att anse som infrastrukturförvaltare eller tjänsteleverantör i detta fall. Det bör påpekas att bedömningen huruvida infrastrukturen inom Kuröds industriområde ligger inom en anläggning för tjänster inte har någon relevans för tillämpningen av järnvägslagen i övriga delar, såsom säkerhetsbestämmelser eller det säkerhetstillstånd som Uddevalla kommun har för infrastrukturen.

Kan Transportstyrelsen pröva tvisten?

Green Cargos yrkande baseras på antagandet att Kuröds industriområde är infrastruktur och inte tjänsteanläggning. Oavsett vilken bedömning som görs i denna fråga bör Transportstyrelsen kunna pröva den fråga som Green Cargos yrkande avser, dvs. att införandet av avgiften ska senareläggas.

I ärendet har från parternas sida berörts frågan huruvida industriområdet Kuröd i Uddevalla kommun utgör sådan lokal järnvägsinfrastruktur som saknar strategisk betydelse för järnvägsmarknaden och som enligt 1 kap. 1 c § järnvägslagen får undantas från bestämmelserna i 6 och 7 kap. samma lag. Transportstyrelsen konstaterar att det inte finns ett sådant beslut.

Transportstyrelsens bedömning

Är järnvägsinfrastrukturen inom Kuröds industriområde att anse som infrastruktur för järnvägstrafik eller infrastruktur inom tjänsteanläggning?

Med anläggning för tjänster avses enligt 1 kap. 4 § järnvägslagen ”mark, spår, installationer, byggnader och utrustning som iordningställts för att det ska gå att utföra eller tillhandahålla sådana tjänster som avses i 6 kap. 23 § andra stycket eller 6 kap. 23 c § järnvägslagen”. En tjänsteleverantör definieras som ”varje offentlig eller privat enhet som ansvarar för förvaltningen av en anläggning för tjänster eller för tillhandahållande av sådana tjänster som avses i 6 kap. 23 § andra stycket eller 6 kap. 23 c § järnvägslagen”. Exempel på sådana tjänster är tjänster i godsterminaler, tjänster på rangerbangårdar och andra tjänster för tågbildning och växling, uppställning på sidospår och tjänster i underhållsanläggningar.

Uddevalla kommun har i sitt svar till Transportstyrelsen angett att det på Kuröds industriområde sker lastning, lossning, underhåll och uppställning och upplagg av virke. Industrispåret används för transporter av metallskrot och virke. Det är för närvarande tre företag som trafikerar spåret. Från Green Cargos sida har verksamheten beskrivits som att Green Cargo är underleverantör av växlingstjänst i Uddevalla för några angivna kunder. Green Cargo ger även i uppdrag åt ett annat järnvägsföretag att helgfria vardagar utföra växling. Transportstyrelsen bedömer att verksamheten på järnvägsinfrastrukturen på Kuröds industriområde, som den har beskrivits av parterna, är sådan att den utgör sådana tjänster som omfattas av 6 kap. 23 § i järnvägslagen.

Frågan är då om hela anläggningen är att anse som tjänsteanläggning inklusive de sammankopplande spåren.

I förarbetena framgår följande. Införandet av undantaget i 1 kap. 1 b § järnvägslagen syftar till att minska den administrativa bördan för förvaltare av infrastruktur i anläggningar för tjänster, som inte omfattas av trafikeringsrätt. Det räcker att lagens bestämmelser om tjänster reglerar tillträdet till tjänsten och anläggningarna den produceras i (inklusive infrastrukturen i dessa). Genom ändringen upphörde trafikeringsrätten att gälla på infrastruktur i sådana anläggningar.⁶ Trafikeringsrätten ska enligt

⁶ Prop. 2014/15:120 *Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde*, avsnitt 6.3.1 (s.57)

lagstiftaren endast gälla för tågtrafik på järnvägslinjer, dvs. järnvägsinfrastruktur som kopplar samman olika anläggningar för lastning och lossning av gods respektive för av- och påstigning av tåg och som dimensionerats för tågtrafik med viss (relativt hög) hastighet, vikt etc. Infrastrukturförvaltarens primära uppgift är i detta sammanhang att tillhandahålla framkomlighet för tågtrafik på infrastrukturen mellan dessa anläggningar.⁷

De spår som leder fram till platser för lastning och lossning och uppställning på Kuröds industriområde utgör kortare sträckor med en sammanlagd omfattning av endast cirka tre kilometer och med en begränsad högsta tillåtna hastighet om 30 km/h. Spåren ska därför inte likställas med spår för tågtrafik på järnvägslinjer där trafikeringsrätt ska gälla, utan får istället, liksom övrig järnvägsinfrastruktur inom området, anses ha iordningställts för att det ska gå att utföra de aktuella tjänsterna. Infrastrukturen inom området är därmed i sin helhet att anse som en anläggning för tjänster.

Eftersom järnvägsinfrastrukturen i det här fallet ligger inom en anläggning för tjänster är Uddevalla kommun, i egenskap av områdets förvaltare, att anse som tjänsteleverantör.

Vilken reglering gäller för tjänsteleverantörers skyldighet att informera om nya avgifter?

1 kap 1 b § järnvägslagen anger att för den som förvaltar järnvägsinfrastruktur inom anläggningar för tjänster ska av bestämmelserna i 6 och 7 kap. tillämpas endast 6 kap. 23-23 c §§ och 7 kap. 8 §.

Av 7 kap. 8 § järnvägslagen framgår bl.a. att avgifter för järnvägstjänster och för nyttjande av järnvägsinfrastrukturen i anläggningen ska vara icke-diskriminerande och att avgiften inte får överstiga kostnaden för att tillhandahålla tjänsten plus en rimlig vinst. (6 kap. 23- 23 c §§ gäller tillhandahållandet av tjänster.)

Frågan i denna tvist är dock inte avgiftens storlek, utan med vilken framförhållning avgiftens införande har aviserats. Järnvägslagen innehåller inte någon bestämmelse som behandlar denna aspekt.

I genomförandeförordning (EU) 2017/2177⁸ finns ytterligare reglering om vad som gäller för tjänsteleverantörer. Tjänsteleverantörer ska bl.a. ta fram en anläggningsbeskrivning för de anläggningar för tjänster och de tjänster som de ansvarar för. Denna beskrivning ska bl.a. innehålla information om

⁷ Prop. 2014/15:120, avsnitt 6.3 (s.55f)

⁸ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/2177 av den 22 november 2017 om tillträde till anläggningar för tjänster och järnvägsrelaterade tjänster.

villkor för tillträde till anläggningen och tjänsterna som tillhandahålls där, inklusive avgifter (artikel 4).

Av artikel 5.3 framgår vidare att en tjänsteleverantör i god tid ska informera de sökande om alla relevanta ändringar i anläggningsbeskrivningen.⁹

I detta fall har Uddevalla kommun inte upprättat ett dokument med benämningen anläggningsbeskrivning, utan har istället med tillämpning av regelverket i järnvägslagens 6 och 7 kap. upprättat en järnvägsnätbeskrivning (JNB). Oavsett dokumentets benämning fyller kommunens JNB i detta fall samma funktion som en anläggningsbeskrivning. Kravet i artikel 5.3 om att information om relevanta ändringar ska ges i god tid ska därför upprätthållas.

När Uddevalla kommun införde spåravgift för tillträde till Kuröds industriområde hade Green Cargo avtal om tillträde till området. De hade därmed rätt att få information om avgiftsändringen. Det förhållandet att avtalet betecknats som trafikeringsavtal trots att anläggningen enligt Transportstyrelsens mening är en tjänsteanläggning är visserligen formellt felaktigt men förändrar inte denna bedömning.

Har Uddevalla kommun informerat Green Cargo om avgiften i god tid?

Uddevalla kommun har i denna del angett att kommunen offentliggjorde information om spåravgiften på sin hemsida den 19 maj 2020, dvs. drygt tre månader innan det datum som kommunen beslutat att avgiften ska börja gälla. Green Cargo har vidgått att bolaget informerades om avgiften den 19 maj. Enligt kommunen har samtliga järnvägsföretag som trafikerar kommunens spår dock sedan februari 2020 haft kännedom via mejl och telefon om att införande av spåravgift var på gång och det är ett faktum att Green Cargo, direkt eller indirekt, har haft kännedom om att spåravgift kommer att införas sedan februari 2020.

Transportstyrelsen anser att det bör krävas att en tjänsteleverantör ger information om alla relevanta ändringar direkt till varje järnvägsföretag som berörs. Det förhållandet att kommunen i februari 2020 informerade ett järnvägsföretag som kör åt Green Cargo (men vid denna tidpunkt inte hade tillträdesavtal med kommunen) är alltså inte tillräckligt för att informations-skyldigheten ska anses uppfylld. Green Cargo ska därmed anses ha blivit informerade om avgiften först den 19 maj 2020, dvs. cirka tre månader innan det datum som kommunen beslutat att avgiften ska börja gälla.

Är drygt tre månader i detta fall tillräckligt för att kommunen ska anses ha uppfyllt kravet i genomförandeförordningen att information om relevanta

⁹ Sökande specificeras som de sökande som redan har ansökt om tillträde till eller tecknat sig för en eller flera tjänster i anläggningen för tjänster.

ändringar ska ges i god tid? Någon definition av vad som avses med *i god tid* finns inte och Transportstyrelsen har inte heller tidigare prövat frågan. Marknaden för tjänster är mer varierad än marknaden för tågtrafik på järnvägslinjer. Exempel på omständigheter som kan behöva beaktas är enligt Transportstyrelsens mening vilken typ av tjänst det rör sig om samt löptiden och andra villkor i de avtal som sökanden har med sina kunder och med tjänsteleverantören. En bedömning behöver därför göras i varje enskilt fall.

I detta fall finns det ett avtal mellan Uddevalla kommun och Green Cargo som anger att ingen spåravgift tas ut. Avtalet förlängs automatiskt med 12 månader om det inte sagts upp av någondera parten senast sex månader före avtalsperiodens slut. Avtalet sades upp av kommunen den 22 maj 2020 med effekt från och med 1 september 2020, dvs. drygt tre månader innan den beslutade avgiften enligt kommunens beslut ska börja tas ut. Detta tycks visserligen inte stå i överensstämmelse med avtalets stipulerade uppsägningstid om sex månader men denna fråga berörs inte i sökandens yrkande. Transportstyrelsen saknar anledning att ifrågasätta parternas närmare hantering kring uppsägningen av avtalet.

Transportstyrelsen konstaterar endast att Green Cargo genom sitt avtal med Uddevalla kommun har haft anledning att utgå från att avtalsvillkoren, inklusive avgiftsvillkoret, ska gälla oförändrade såvida inte avtalet sägs upp, vilket måste ske sex månader i förväg. Green Cargo och Uddevalla kommun har dessutom haft den gemensamma utgångspunkten att kommunen är infrastrukturförvaltare med skyldighet att tillämpa 6 och 7 kap. järnvägslagen i sin helhet. Detta kommer till uttryck bl.a. i att kommunen upprättat en järnvägsnätsbeskrivning och att man vid införandet av avgifter har sett dessa som banavgifter. Enligt dessa regler krävs samråd innan en järnvägsnätsbeskrivning kan upprättas och samrådet ska föregås av offentliggörande med viss information till parterna. Reglerna syftar till framförhållning och möjlighet till samråd för samtliga parter. Med denna utgångspunkt är det förståeligt att Green Cargo förväntat sig att få kännedom om ändrade villkor för tillträde till infrastrukturen betydligt längre i förväg än tre månader.

Med hänsyn till de omständigheter som anges ovan bedömer Transportstyrelsen att Green Cargo i vart fall har haft anledning att förvänta sig att informeras längre i förväg än drygt tre månader innan en ny avgift införs. Det kan därmed inte anses att information om ändringen i detta fall har lämnats i god tid. Det strider således mot kravet i artikel 5.3 i EU:s genomförandeförordning att göra Uddevalla kommuns beslut att införa nya avgifter gällande mot Green Cargo redan från den 1 september 2020.

Transportstyrelsen tar däremot inte ställning till när informationen senast skulle ha lämnats till Green Cargo. En sådan bedömning hade enligt myndighetens mening inneburit att prövningen gått utöver vad Green Cargo

yrkat och anført. Frågan bedöms dessutom behöva lösas av parterna själva, utifrån informationen om tillämpliga regler enligt detta beslut.

När det gäller Green Cargos yrkande att Transportstyrelsen ska förelägga Uddevalla kommun att skjuta på införandet av ny spåravgift till starten av tågplan 2022, finner Transportstyrelsen att det ska avslås. Det är inte möjligt att bifalla yrkandet då det utgår från att Uddevalla kommun skulle omfattas av krav på upprättande av tågplan, vilket inte är fallet. Det finns därmed inte stöd för yrkandet i de bestämmelser som har befunnits tillämpliga i ärendet.

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 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 XX . I den slutliga handläggningen av ärendet deltog överdirektör XX, enhetschef XX, sektionschef XX, sektionschef XX, utredarna XX och XX samt juristerna XX, XX och XX, den senare föredragande.

XX
Generaldirektör