

**KLAGANDE**

Sandahls Logistik AB, 556358-5156

Ombud: Advokat Einar Wanhainen
Einar Wanhainen Advokataktiebolag**MOTPART**

Transportstyrelsen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Transportstyrelsens beslut den 5 mars 2024, diariennr TSJ 2023-1726, bilaga 1

SAKEN

Föreläggande enligt järnvägsmarknadslagen (2022:365)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

BAKGRUND

Transportstyrelsen beslutade den 5 mars 2024 att förelägga Sandahls Logistik AB (Sandahls) att omedelbart upphöra med att, i strid med artikel 13.6 i Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/2177 av den 22 november 2017 om tillträde till anläggningar för tjänster och järnvägsrelaterade tjänster (hädanefter genomförandeförordningen), begära finansiell garanti av Väte Rail AB (Väte). Beslutet gäller i enlighet med 11 kap. 2 § järnvägsmarknadslagen omedelbart. Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

YRKANDEN

Sandahls yrkar att föreläggandet ska upphävas.

Transportstyrelsen vidhåller sitt beslut.

Sandahls har begärt att Transportstyrelsens beslut inhiberas i väntan på förvaltningsrättens avgörande.

Transportstyrelsen anser att inhibitionsyrkandet ska avslås.

VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS ANFÖR**Sandahls**

Sandahls har ett berättigat intresse att begära säkerhet för att Väte ska kunna fullgöra sina förpliktelser. Väte var borgenär i First Row Shipping & Logistics AB:s konkurs. Enligt en artikel i nättidskriften ”järnvägar.nu” uppgick Vätes fordringar i konkursen till 12,4 miljoner kronor. Enligt samma artikel förväntade sig Väte som bäst en utdelning på 2–3 miljoner kronor i konkursen. Det innebär att Väte kommer att göra en förlust på cirka 9–10 miljoner kronor. En genomgång av Vätes senaste bokslut visar att Väte vid utgången av 2022 hade ett eget kapital om cirka 4,7 miljoner kronor och periodiseringsfonder om cirka 1,9 miljoner kronor. En förlust på 9–10 miljoner kronor betyder att Väte förlorat hela sitt egna kapital även om Väte gjort ett positivt resultat under 2023. Väte ägs av bolaget Prousium Holding AB som har ett obetydligt eget kapital och som därför inte kan täcka upp den blivande förlusten. I förvaltningsberättelsen i årsredovisningen anges vidare att under 2023, kommer koncernens anläggningar och lok som i dag är bokförda på Väte att flyttas över till ett systerbolag. Tåguppdrag som Väte har kontrakt på kommer att flyttas över till ett annat systerbolag. Väte har vidare under de tre senaste åren haft tre allmänna mål hos kronofogden men inget aktuellt skuldsaldo. Något beslut om att tillföra Väte kapital i form av en nyemission har inte fattats.

Sandahls vitsordar vad Transportstyrelsen har anfört angående den rättsliga regleringen samt Transportstyrelsens bedömning av övriga frågor. Den tvistiga frågan är huruvida Sandahls har varit berättigad att kräva en garanti av Väte.

Är uppräknningen i art. 13.6 i genomförandeförordningen uttömmande?

Frågan är huruvida den uppräkning av skäl i artikel 13.6 i genomförandeförordningen är en uttömmande uppräkning av situationer när garanti kan begäras eller om garanti även kan begäras om tjänsteleverantören har fullt fog för att befara att betalning inte kommer att ske i tid eller inte alls och att dennes berättigade förväntningar om intäkter av tjänster är hotade. Eftersom Sverige inte längre har en kasuistisk lagstiftningsteknik, vore det märkligt om ett bolags betalningsförmåga/vilja enbart ska bedömas utifrån om kunden har betalat en av sina leverantörer sent vid mer än ett tillfälle tidigare. Detta skulle innebära att en tjänsteleverantör skulle vara skyldig att utföra tjänster åt ett bolag som var föremål för en välgrundad konkursansökan eller som har en lång historia av upprepade betalningsdröjsmål eller skatteskulder eller ett bolag där ställföreträdarna är i färd med att flytta tillgångar ur verksamheten. En prövning måste alltså kunna göras utifrån syftet med bestämmelsen, nämligen att tjänsteleverantören ska kunna säkra sina intäkter när det finns fog för att tro att dessa är hotade. Artikel 13.6 i genomförandeförordningen måste enligt Sandahls tolkas som så att garanti kan begäras när det finns fog för att befara att betalning inte kommer att erläggas av kunden därför att denne är på obestånd, vilket även är i överensstämmelse med civilrättsliga regler om stoppningsrätt. Eftersom utredningen visar att Vätes eget kapital är uttraderat och att ytterligare eget kapital inte tillförts, föreligger en presumtion för att Väte är på obestånd. Om Väte beviljas kredit, hotas Sandahls berättigade intresse av att få betalt.

Trafikverket utfärdar varje år järnvägsnätbeskrivningar (NBJ). Dessa beskrivningar innehåller villkor för de som vill ha tillträde till anläggningar som förvaltas av Trafikverket. Av punkten 5.9 i NBJ för 2024 framgår att Trafikverket anser att det finns utrymme för att begära garanti av företag som har

betalningssvårigheter utan att det har varit dröjsmål med betalning till Trafikverket vilket stödjer Sandahls tolkning av direktivet. Det är förvisso riktigt att Trafikverkets skrivning i avsnitt 5.9 har sin grund i artikel 3.2 i Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/10 av den 6 januari 2015 om kriterier för sökande för järnvägsinfrastrukturens kapacitet och om upphävande av genomförandeförordning (EU) nr 870/2014 (hädanefter genomförandeförordning (EU) 2015/10). Järnvägsnätsbeskrivningen innehåller emellertid också anläggningsbeskrivningar för tjänster. I punkten 8.3.4 i järnvägsnätsbeskrivningen anges att ”*Trafikverkets avtalsparter ska betala för de tjänster som tillhandhålls och för avbokning enligt de regler och villkor som anges i järnvägsnätsbeskrivningen*”. Trafikverket tillämpar alltså samma villkor för betalning när verket är infrastrukturförvaltare som när det uppträder som tjänsteleverantör. Det finns inte några skäl att ha skilda villkor när det gäller en infrastrukturförvaltares och en tjänsteleverantörs möjligheter att säkra sina intäkter, eftersom syftet är detsamma. Trafikverkets tolkning är en proportionerlig avvägning mellan kravet på likabehandling å ena sidan och icke-diskriminering å andra sidan. Att Trafikverket, som är en statlig myndighet, har tolkat bestämmelserna som att man har breda möjligheter att kräva säkerhet, förskottsbetalning och liknande, talar med styrka för att Sandahls tolkning av artikel 13.6 i genomförandeförordningen, är den rimligaste.

Villkor i anläggningsbeskrivningen

Det stämmer att Sandahls inte har angivit i anläggningsbeskrivningen att finansiella garantier kan krävas. Detta är emellertid inget formkrav för att kunna begära garanti utan en ordningsföreskrift. Sandahls har nu i sin anläggningsbeskrivning infört en bestämmelse som överensstämmer med Trafikverkets bestämmelse, nämligen att Sandahls kan begära ekonomisk garanti för företag som har betalningssvårigheter eller som inte har skött sina betalningar till Sandahls på ett tillfredställande sätt.

Till sitt överklagande har Sandahls bifogat en artikel ur nättidskriften ”järnvägar.nu, årsredovisning för Väste Rail AB avseende räkenskapsåret 2022, Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning för år 2024 och Sandahls anläggningsbeskrivning.

Transportstyrelsen

Syftet med det i målet aktuella regelverket är att säkerställa en väl fungerande järnvägsmarknad. I 9 kap. 1 § första stycket järnvägsmarknadslagen, stadgas att en tjänsteleverantör på ett icke-diskriminerande sätt ska ge tillträde till anläggningar för tjänster och tillgång till de tjänster som tillhandahålls i dessa anläggningar (grundläggande tjänster) till järnvägsföretag och andra som ansöker om det. Lagrummet syftar till att tillförsäkra järnvägsföretag tillträdesrätt och tillgång till de tjänster som tillhandahålls i dessa anläggningar på ett icke-diskriminerande sätt. Järnvägsföretags rätt till tillträde till en anläggning för tjänst och tillgång till de tjänster som tillhandahålls i dessa anläggningar är tydligt uttryckt i regelverket. Genomförandeförordningen ställer långtgående krav på den som är tjänsteleverantör. Det ställs även krav på att en tjänsteleverantör ska upprätta och offentliggöra en anläggningsbeskrivning som ska innehålla information om anläggningen, utbud av tjänster som erbjudes samt viktigare villkor för tillträde. Den process som föregår ett beslut ifråga om tillträde till anläggning för grundläggande tjänst är i hög grad formaliserad genom artiklarna 8–13 i genomförandeförordningen.

Skälet till att ett eventuellt krav på finansiell garanti ska framgå av anläggningsbeskrivningen är att alla viktigare villkor för tillträde till en anläggning för tjänster ska vara kända för alla järnvägsföretag så att en tjänsteleverantör inte vid ett godtyckligt tillfälle ska kunna införa ett sådant krav som Sandahls har infört i nu aktuellt mål. I artikel 5.3 i genomförandeförordningen stadgas att tjänsteleverantörer vid behov ska uppdatera anläggningsbeskrivningen. De ska i god tid informera de sökande som redan har ansökt om tillträde till eller tecknat sig för en eller flera tjänster i anläggningen för tjänster om alla relevanta ändringar i anläggningsbeskrivningen. Förändringar i anläggningsbeskrivningen ska göras

inom föreskriven tid och inte bara när man vill börja använda ett tidigare okänt villkor. Att inte kräva någon som helst framförhållning vad gäller relevanta ändringar i anläggningsbeskrivningen, blir att undergräva dess syfte och funktion. Även om ett villkor tas in i anläggningsbeskrivningen innebär det dock inte att det blir giltigt om det bryter mot regelverket.

Bestämmelsen i artikel 13.6 öppnar för den enda möjligheten för en tjänsteleverantör att kräva finansiell garanti, om angivna förutsättningar är uppfyllda. Artikel 13 är uttömmande och innehåller bestämmelser om när och under vilka förutsättningar undantag tillåts. Artikel 13.5 är ett exempel på när man kan avvika från kraven i artiklarna 13.3 och 13.4. Något motsvarande undantag finns inte för artikel 13.6. Enligt regelverket är kravet för att tillåtas kräva finansiell garanti av ett järnvägsföretag högt ställt vilket är ett medvetet ställningstagande av Kommissionen eftersom Kommissionen valt att inte följa systematiken i motsvarande krav i artikel 3.2 i genomförandeförordning (EU) 2015/10. Denna förordning innehåller bland annat motsvarande regler om finansiell garanti som villkor för tillträde till infrastruktur, men i förhållandet mellan järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare. Angående vad Sandahls har anfört om att Trafikverket kan begära garanti av företag som har betalningssvårigheter utan att det har varit i dröjsmål med betalning, handlar det om två olika EU-rättsakter med olika tillämpningsområde. Trafikverket är såväl infrastrukturförvaltare av järnvägsinfrastruktur, som förvaltare av anläggning för tjänst. Trafikverket kan alltså uppträda i olika roller. När Trafikverket upprättar en järnvägsnätsbeskrivning gör verket detta i sin roll som infrastrukturförvaltare enligt de föreskrivna kraven i järnvägsmarknadslagen. För Kombiterminalen i Sundsvall är Sandahls en tjänsteleverantör, inte en infrastrukturförvaltare. Trafikverkets skrivning i avsnitt 5.9 i järnvägsnätsbeskrivningen som Sandahls hänvisar till har sin grund i artikel 3.2 i genomförandeförordning (EU) 2015/10, som alltså riktar sig till infrastrukturförvaltare. Mot bakgrund av detta kan inte skrivningarna i avsnitt 5.9 i Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning ge stöd för Sandahls tolkning av artikel 13.6 i genomförandeförordningen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Tillämpliga bestämmelser m.m.***Utgångspunkter*

Förvaltningsrätten tar upp målet till omedelbart avgörande. Yrkandet om inhibition kommer därför inte att föranleda någon särskild åtgärd.

I målet är parterna ense om järnvägsmarknadslagens och tillämpliga EU-förordningars definitioner såsom anläggning för tjänst, tjänsteleverantör och järnvägsmarknadsföretag och att Sandahls och Sandahls mellanhavanden med Väte omfattas av dessa definitioner. Frågan i målet är om Sandahls har haft rätt att kräva en finansiell garanti av Väte på det sätt som har skett. Avgörande för den frågan är hur formuleringen i artikel 13.6 i genomförandeförordning (EU) 2017/2177 ska tolkas.

Relevant lagstiftning framgår av Transportstyrelsens beslut, bilaga 1.

Förvaltningsrätten vill särskilt lyfta fram följande regleringar.

I 9 kap. 1 § första stycket järnvägsmarknadslagen, stadgas att en tjänsteleverantör på ett icke-diskriminerande sätt ska ge tillträde till anläggningar för tjänster och tillgång till de tjänster som tillhandahålls i dessa anläggningar (grundläggande tjänster) till järnvägsföretag och andra som ansöker om det.

I artikel 13.6 i genomförandeförordningen anges att om sökande upprepade gånger har underlåtit att betala för redan beviljade och utnyttjade tillträdesrättigheter får tjänsteleverantören begära finansiella garantier för att skydda sina berättigade förväntningar om framtida intäkter och utnyttjande av anläggningen. Information om sådana garantier ska offentliggöras i anläggningsbeskrivningen.

I artikel 3.2 i Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/10 anges att infrastrukturförvaltaren får begära att sökande ska lämna ekonomiska garantier, om en kreditvärdering av den sökande visar att denne kan ha svårt att klara av regelbundna betalningar av infrastrukturavgifter. Infrastrukturförvaltaren ska i tillämpliga fall nämna sådana kreditvärderingar i avsnittet om avgiftsprinciper i sin beskrivning av järnvägsnätet.

Förvaltningsrättens bedömning

Sandahls har anfört att regleringen i artikel 13.6 i genomförandeförordningen måste tolkas utifrån syftet med bestämmelsen och att uppräkningsavskälet i artikeln inte kan vara menad att vara uttömmande. Till stöd för denna tolkning har Sandahls anfört att Sverige inte längre tillämpar en kasuistisk lagstiftningsteknik och att Trafikverket, i egenskap av statlig myndighet, i sin järnvägsnätbeskrivning har ansett att det finns utrymme för att begära garanti av företag som har betalningssvårigheter utan att det har varit dröjsmål med betalning till Trafikverket.

Transportstyrelsen har å sin sida anfört att artikel 13.6 i genomförandeförordningen uttömmande reglerar när det finns utrymme för en tjänsteleverantör att begära finansiell garanti och att det är ett medvetet ställningstagande av Kommissionen att kravet för en tjänsteleverantör i detta avseende är högt ställt. Detta eftersom något undantag från bestämmelsen inte finns angett i genomförandeförordningen och att Kommissionen valt att inte följa systematiken i motsvarande krav i artikel 3.2 i genomförandeförordning (EU) 2015/10 som innehåller motsvarande regler om finansiell garanti som villkor för tillträde till infrastruktur, men i förhållandet mellan järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare.

Mot bakgrund av hur regelverket är utformat, delar förvaltningsrätten Transportstyrelsens bedömning, att artikel 13.6 i genomförandeförordningen, synes vara medvetet utformad så att möjligheten för en tjänsteleverantör att

begära finansiell garanti är begränsad till situationer då sökande upprepade gånger har underlåtit att betala för redan beviljade och utnyttjade tillträdesrättigheter. Vad Sandahls har anfört om Trafikverkets möjligheter att i sin järnvägsnätsbeskrivning begära finansiell garanti föranleder ingen annan bedömning av hur artikel 13.6 i genomförandeförordningen ska tolkas eftersom Trafikverket i detta hänseende har agerat i egenskap av infrastrukturförvaltare vars förhållanden med järnvägsföretag regleras i artikel 3.2 i genomförandeförordning (EU) 2015/10. Artikel 3.2 i genomförandeförordning (EU) 2015/10 är annorlunda utformad än artikel 13.6 i genomförandeförordningen och har således inte bäring på tolkningen av denna.

I förevarande fall har Sandahls ställt krav på bankgaranti av Väte som villkor för att ge tillträde till Sundsvalls kombiterminal och som skäl angett att välgrundad osäkerhet råder kring Vätes finansiella status. Sandahls har emellertid inte kunna visa att Väte upprepade gånger har underlåtit att betala för redan beviljade och utnyttjade tillträdesrättigheter. Sandahls har därmed agerat i strid med kraven i artikel 13.6 i genomförandeförordningen och därmed även i strid med kravet i 9 kap. 1 § järnvägsmarknadslagen. Att Sandahls i efterhand har infört villkoret om finansiell garanti i sin anläggningsbeskrivning föranleder ingen annan bedömning, eftersom villkoret är otillåtet. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (FR-03).

Ronny Idstrand
Chefsrådman

I avgörandet har även nämndemännen Ellinor Hogrell, Stefan Johnsson och Bengt Karlsson deltagit. Föredragande jurist har varit Frida Schiefauer.