

Sökande

CargoNet AS
Platousgt. 14-16
Oslo, 0048
Norge

Ombud

Simen M. Klevstrand
Wikborg Rein & Co
Postboks 1513 Vika
0117 Oslo
Norge

Motpart

Trafikverket
781 89 BORLÄNGE

Saken

Prövning av tvist enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) avseende
Trafikverkets tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet för tågplan 2012.

Beslut

Trafikverkets beslut om infrastrukturkapacitetstilldelning för tågplan 2012 strider mot järnvägslagen (2004:519) och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen i följande avseenden.

- Trafikverkets förslag till tågplan var behäftat med sådana brister att CargoNet inte har kunnat nyttja den föreskrivna fristen för järnvägsföretag att lämna synpunkter på förslaget.
- CargoNet har inte givits likvärdiga förutsättningar som Green Cargo att framföra synpunkter vid tvistlösningsmöte.

- Trafikverkets beslut om kapacitetstilldelning har inte föregåtts av överbelastningsförklaring.

Bakgrund

Järnvägsföretagen CargoNet AS (CargoNet) och Green Cargo AB (Green Cargo) sökte för Tågplan 2012 (2011-12-11 -- 2012-12-08), var för sig, tåglägen för tre tåg i vardera riktningen mellan Alnabru (Oslo) och Narvik, båda orterna belägna i Norge. Tågen ska huvudsakligen gå genom Sverige. I förhållande till tidigare tågplan innebar detta en fördubbling av antalet tåg i denna relation. Mot bakgrund av detta och då bolagen ansökte om samma tider för sina respektive tåg konstaterade infrastrukturförvaltarna, Trafikverket i Sverige och Jernbaneverket i Norge, att bolagen konkurrerade om existerande godsvolymer som inte genererar fler än tre tåg. Ansökan om fler tåg skulle medföra kapacitetsbrist på vissa delsträckor varför infrastrukturförvaltarna föreslog att tre tåglägen i varje riktning skulle tilldelas. Infrastrukturförvaltarnas överenskommelse innebar att Jernbaneverket skulle ta fram ett förslag till tilldelning av tåglägen och att Trafikverket skulle följa detta förslag. Enligt Jernbaneverkets förslag, vilket presenterades den 31 augusti 2011, tilldelades CargoNet tåglägen för två tågpar och Green Cargo tilldelades tåglägen för ett tågpar. Fastställelse-datum för tågplanen var den 16 september 2011. Enligt förslaget skulle Green Cargos tåg från Alnabru (T2) göra uppehåll i Tväråbäck för att passeras av ett av CargoNets tåg (T3). Green Cargos tåg (T2) skulle alltså enligt förslaget få en tidigare avgångstid från Alnabru än CargoNets tåg (T3), men ankomma senare till Narvik än CargoNets tåg (T3).

Den 2 september underrättade Green Cargo Trafikverket om att bolaget tänkte anmäla en tvist angående den föreslagna tågplanen för de aktuella tågen. Detta skedde i samband med ett möte kring en annan tvist som Green Cargo anmält. Trafikverket bokade därför ett nytt möte nästkommande arbetsdag som var den 5 september 2011.

Vid mötet den 5 september framförde Green Cargo att det var orimligt att tåg T2 skulle tvingas göra ett uppehåll för att invänta och bli förbigånget av tåg T3 då tågen uppvisade samma prestanda och rimligen borde tågen komma fram till Narvik i den ordning de lämnade Alnabru. Ytterligare ett tvistlösningsmöte med Green Cargo hölls den 7 september.

Efter samråd med Jernbaneverket den 7 september 2011, där Trafikverket menade att det inte fanns någon anledning att T2 skulle behöva vänta på och bli förbigånget av T3, meddelade Trafikverket CargoNet och Green Cargo

den 8 september 2011 att verket hade för avsikt att kasta om tiderna för de respektive tågen efter Tväråbäck och att tågen därmed skulle ankomma till Narvik i den ordning de avgick från Alnabru.

Den 9 september 2011 meddelade CargoNet till Trafikverket att bolaget ville anmäla en tvist med anledning av de ändrade förutsättningarna för tågläge T3 och Trafikverket bjöd samma dag in CargoNet till samråd den 12 september 2011.

Den 14 september meddelade Trafikverket att intressekonflikten mellan de sökande, Green Cargo och CargoNet, inte kunnat lösas och att Trafikverket därför hade förklarat sträckan Tväråbäck – Riksgränsen för överbelastad. Trafikverket tilldelade därefter kapaciteten på sätt att tågen skulle ankomma till Alnabru i den tidsordning de avgick, dvs Green Cargos tåg skulle ankomma Alnabru före CargoNets tåg. Detta beslut fattades i enlighet med Trafikverkets prioriteringskriterier.

Yrkanden och inställningar

CargoNet AS

CargoNet yrkar att Transportstyrelsen ska upphäva Trafikverkets beslut. Till stöd för yrkandet har CargoNet anfört att Trafikverkets tilldelning av tåglägen innebär en otillåten ändring av Jernbaneverkets förslag samt att Trafikverkets beslut är behäftat med allvarliga handläggningsfel och därför ska anses ogiltigt.

Trafikverket

Trafikverket anser att kapacitetstilldelningen har gjorts i enlighet med järnvägslagen och järnvägsförordningen.

Parternas utveckling av talan

CargoNet AS har i huvudsak anfört följande.

Trafikverket hade inte rätt att ändra förutsättningarna för Jernbaneverkets beslut om tilldelning. Det fanns en överenskommelse mellan de båda infrastrukturförvaltarna att Trafikverket skulle följa Jernbaneverkets tilldelningsbeslut. Ett annat skäl till att Trafikverket inte får ändra innehållet i Jernbaneverkets tilldelning, utan Jernbaneverkets samtycke, är att ändringen får verkan i Norge. Trafikverket kan heller inte hänvisa till att det

fanns en intressekonflikt mellan två eller flera sökande, då intressekonflikten redan var löst genom Jernbaneverkets kapacitetstilldelning.

Förutom den otillåtna ändringen av Jernbaneverkets tilldelning är Trafikverkets beslut behäftat med allvarliga handläggningsfel och ska därför anses ogiltigt. Trafikverket har t ex inte följt 17 § förvaltningslagen om myndigheters kommunikationsplikt. CargoNet informerades inte om att Green Cargo hade klagat och fick heller inte information om, eller inbjudan till, det tvistlösningsråd som hölls med Green Cargo. Trafikverket har heller inte agerat i enlighet med sin järnvägsnätsbeskrivning på följande punkter. Green Cargos begäran om tvistlösning var inte skriftlig, Green Cargo lämnade ingen beskrivning av intressekonflikten med konsekvenser för den egna produktionen, CargoNet blev aldrig uppmärksammat på Green Cargos anmärkningar och CargoNet blev inte kallat till tvistlösning. Trafikverket hade heller inte förklarat den berörda delen av infrastrukturen överbelastad innan tilldelningen, vilket är ett villkor för att Trafikverket ensidigt ska kunna avgöra intressekonflikten.

Vidare har Trafikverkets handläggning av ärendet inte följt normala principer för god handläggning. Trafikverket underlät t ex att informera CargoNet om Green Cargos klagomål och CargoNet fick inte möjlighet att uttala sig om detta innan beslut fattades. Trafikverket har också ändrat förutsättningarna för ansöknings- och tilldelningsprocessen. Ankomsttiden är av väsentlig kommersiell betydelse för CargoNet och en ändring av ankomsttiden i slutet av tilldelningsprocessen skapar en oförutsägbar situation som är ohållbar för CargoNet.

Trafikverkets beslut i september att ändra tiderna var inte baserat på några nya upplysningar utan det var känt genom hela planprocessen att det ena tåget måste vänta på att det andra skulle passera. Om Trafikverket menade att en annan lösning hade varit mera samhällsekonomiskt effektiv hade Trafikverket haft möjlighet att lägga om tåglägena på ett tidigare stadium.

Fristen för att lämna synpunkter på tågplanen löpte ut den 8 augusti 2011. Trafikverket och Jernbaneverket publicerade sina förslag till tågplaner den 1 juli respektive 4 juli. Mot denna bakgrund hade fristen för att anmärka på de föreslagna tåglägena löpt ut då Green Cargo framförde sådana anmärkningar den 2 september. När CargoNet blev kallat till tvistlösningsmötet den 12 september uppgav Trafikverkets representant redan i början av mötet vilken lösning Trafikverket skulle välja.

Trafikverkets beviljande av Green Cargos önskan om ändring av tågtider utan någon skriftlig begäran stod i strid med de regler och den praxis Trafikverket tillämpar vid tvistlösning. CargoNet har fått bekräftat i

efterhand, vid samråd om järnvägsnätsbeskrivning 2013, att Trafikverket sedan tidigare kräver att få en begäran om tvistlösning skriftligt.

Fristen för att lämna förslag på förplanerade internationella tåglägen gick ut den 10 januari 2011. Enligt direktiv 2001/14/EG kan föreslagna internationella tåglägen bara justeras om det är ”absolutely necessary”.

Trafikverket har i huvudsak anfört följande

Trots att tiden för anmälan om tvist gick ut den 29 augusti valde Trafikverket att acceptera Green Cargos begäran om tvistlösning. Anledningen var att Green Cargo inte förrän den 31 augusti fick besked om vilka tåglägen som Jernbaneverket tilldelat Green Cargo. Skälet till tidsutdräkten var att CargoNet och Green Cargo inte inkommit med underlag om vilken trafik respektive bolag skulle bedriva. Jernbaneverket och Trafikverket har försökt förmå Green Cargo och CargoNet att själva via sina transportavtal med respektive kunder finna den bästa fördelningen av tåglägena. Då så inte skett har Jernbaneverket och Trafikverket i samråd varit tvungna att fördela de tre tåglägena. Syftet med att redovisa Trafikverkets interna tidplan var att beskriva hur arbetet fortskred och när olika aktiviteter var planerade. Detta informella processteg är på intet sätt juridiskt bindande.

Inte förrän Green Cargo begärde att ankomstordningen till Narvik skulle ändras hade Trafikverket anledning att värdera huruvida den föreslagna tidtabellen motsvarade ett effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Det hade Trafikverket inte heller haft om Jernbaneverket i sitt förslag till fördelning av de tre tåglägena hade föreslagit att samma operatör skulle erhålla såväl tåg T2 som T3. Trafikverket har funnit att det mest samhällsekonomiskt effektiva utnyttjandet av infrastrukturen är att tågen ankommer Narvik i samma ordning som de avgår från Oslo. Jernbaneverkets skrivelse den 31 augusti var inget beslut utan ett förslag till samordning hur tågparen ska fördelas mellan sökandena. Det har således inte förelegat något beslut som Trafikverket har ändrat.

Förvaltningslagen är inte direkt tillämplig på Trafikverkets beslut att fastställa tågplaner, eftersom Trafikverket agerar i egenskap av infrastrukturförvaltare och inte utövar sina förpliktelser som tillkommer Trafikverket i sin egenskap av statlig förvaltningsmyndighet.

Trafikverket har underrättat CargoNet om Green Cargos anmälan om tvist och även haft ett tvistlösningssammanträde med CargoNet. Tidsfristen den 10 januari 2011, som CargoNet hänvisar till, gäller för de förplanerade katalogtidtabellerna som görs inom ramen för RNE-samarbetet. Sträckan

Alnabru – Narvik ingår inte som en del av någon katalogtidtabell varför Trafikverket inte brutit mot reglerna kring internationella förplanerade tåglägen.

Skäl för beslutet

Av 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) framgår att ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare eller den som har auktorisation för att organisera järnvägstrafik till tillsynsmyndigheten får hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut enligt järnvägslagen står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Denna regel grundas på artikel 30 i direktiv 2001/14/EG. Enligt nämnda regel kan en sökande överklaga ett beslut av infrastrukturförvaltaren avseende bl.a. tilldelningsförfarandet och dess resultat till ett regleringsorgan. Prövningen ska således inte bara gälla hur kapacitet faktiskt har tilldelats utan även omfatta processen innan tilldelningsbeslutet.

Inledningsvis konstaterar Transportstyrelsen att förvaltningslagen (1986:223) inte gäller för Trafikverkets handläggning av ansökningar om tåglägen, eftersom detta är särreglerat i järnvägslagen, se 3 § förvaltningslagen.

I enlighet med 6 kap. 3 § järnvägslagen ska en infrastrukturförvaltare bedöma behovet av att organisera tåglägen för olika typer av transporter, inklusive behovet av reservkapacitet. Om ansökningarna om infrastrukturkapacitet inte kan samordnas ska förvaltaren tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Enligt 6 kap. 4 § järnvägslagen ska en infrastrukturförvaltare samarbeta med andra förvaltare för att på ett effektivt sätt kunna tillhandahålla och tilldela infrastrukturkapacitet på mer än ett järnvägsnät.

Infrastrukturförvaltaren ska vidare i enlighet med 6 kap. 9 § första stycket järnvägslagen i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå alla ansökningar om infrastrukturkapacitet samt beakta den ekonomiska effekten på sökandenas verksamhet och andra förhållanden av betydelse för sökandena. I andra stycket stadgas att berörda parter ska ges möjlighet att yttra sig över förslaget till tågplan. Tidsfristen för att yttra sig får inte understiga en månad.

CargoNet och Green Cargo, sökte tillsammans sex tåglägen i vardera riktningen för sträckan Alnabru – Narvik, med transport genom Sverige.

Trafikverket och Jernbaneverket bestämde att bara tre tåglägen i vardera riktningen av de sex ansökta skulle tilldelas. När förslaget till tågplan 2012 presenterades av Trafikverket den 1 juli och av Jernbaneverket den 4 juli fanns tåglägena för de aktuella tåglägena inplanerade, dock utan att det angavs vilket av bolagen som tilldelats de olika tåglägena. För att avgöra detta begärde infrastrukturförvaltarna ytterligare information från de sökande. Trafikverket och Jernbaneverket kom överens om att Trafikverket skulle följa den tilldelning som Jernbaneverket skulle ta fram.

Transportstyrelsen konstaterar att aktuella tåglägen inte tillhör de förplanerade internationella tåglägen, s.k. katalogtidtabeller, som europeiska järnvägsinfrastrukturförvaltare gemensamt utarbetar och som ska presenteras senast 11 månader innan tågplanen träder i kraft, och som efter det att de har presenterats normalt inte får ändras.

För övriga tåglägen, nationella som internationella, gäller att infrastrukturförvaltaren enligt 6 kap. 9 § är skyldig att ta fram ett förslag till tågplan som berörda parter ska ges minst en månad att yttra sig över. Genom att det av Trafikverkets och Jernbaneverkets förslag den 1 respektive 4 juli inte framgick vilka tåglägen som skulle tilldelas de respektive bolagen, CargoNet eller Green Cargo, kan det inte anses att förslaget till tågplan var fullständigt. Därmed har järnvägsföretagen inte givits den lagstadgade tidsfristen om minst en månad för att lämna synpunkter på förslaget till tågplan. I detta avseende har Trafikverket således brutit mot 6 kap. 9 § järnvägslagen. Först den 31 augusti presenterades förslag till tågplan där det framgick hur de tåglägen som CargoNet respektive Green Cargo ansökt om fördelats. Fristen för att begära tvistlösning hade då löpt ut. Enligt Transportstyrelsens mening får det dock, mot bakgrund av att det vid tidpunkten för att begära tvistlösning inte fanns ett fullständigt förslag till tågplan, anses vara rätt av Trafikverket att medge Green Cargo att begära tvistlösning.

Processen för infrastrukturförvaltarens tvistlösning regleras som följer. Enligt 6 kap. 12 § järnvägslagen ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett förfarande för skyndsamt tvistlösning. I 4 § Järnvägsstyrelsens föreskrifter om tillträde till järnvägsinfrastruktur (JvSFS 2005:1) anges att järnvägsnätsbeskrivningen ska innehålla information om tvistlösning enligt 6 kap. 12 § järnvägslagen. Enligt 15 § JvSFS 2005:1 ska information lämnas om de metoder som ska tillämpas vid tvistlösningen.

I Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2012 anges att: *"Efter begärd tvistlösning kallar Trafikverket de inblandade till ett tvistlösningsråd där Trafikverket redovisar vilken lösning som valts och vilka alternativ som valts bort samt grunderna för detta."* Detta har såvitt Transportstyrelsen

förstår inte skett, utan tre separata möten har hållits, den 5 och 7 september med Green Cargo, och den 12 september med CargoNet. Av uppgifterna i ärendet framgår att Trafikverket, redan vid tvistlösningsmötet med Green Cargo den 7 september, meddelade att verket avsåg att ändra ordningen mellan tågen enligt Green Cargos önskemål. Det är enligt Transportstyrelsens uppfattning nödvändigt att de berörda parterna deltar vid samma möte för att de ska ges likvärdiga förutsättningar att framföra sina synpunkter. Vid handläggningen av tvist har Trafikverket brutit mot sina egna förfaranderegler. Därmed har Trafikverket även brutit mot 6 kap. 12 § järnvägslagen och 15 § JvSFS 2005:1.

Av Jernbaneverkets brev till CargoNet och Green Cargo den 31 augusti framgår att fördelningen av tåglägen är ett förslag och att beslut om tågplanen ska fattas den 16 september. Det är dock förståeligt att CargoNet uppfattade förslaget som slutgiltigt, eftersom infrastrukturförvaltarna hade kommit överens om att Trafikverket skulle följa Jernbaneverkets tilldelning. Överenskommelser mellan infrastrukturförvaltare om tilldelning av kapacitet kan dock, enligt Transportstyrelsens mening, inte anses bindande förrän ett slutligt beslut om tågplan har fattats av respektive infrastrukturförvaltare. Trafikverket hade alltså rätt att fastställa en tågplan som avviker från den tilldelning som Jernbaneverket föreslog den 31 augusti.

Som framgår ovan har CargoNet även hävdats att en tvist måste anmälas skriftligt till Trafikverket. I järnvägsnätsbeskrivning 2012 finns dock inget sådant krav. Trafikverket har senare i ett annat sammanhang till CargoNet framfört att en skriftlig anmälan är praxis, och att ett sådant krav kommer att framgå av kommande järnvägsnätsbeskrivning. Transportstyrelsen ifrågasätter emellertid lämpligheten i ett sådant krav och anser att ett yrkande om tvistlösning bör kunna framläggas formlöst. En annan sak är att den fortsatta hanteringen av tvisten kräver skriftlig dokumentation.

Infrastrukturförvaltarens tilldelningsbeslut kräver, som CargoNet påpekar, att infrastrukturförvaltaren förklarar den del av infrastrukturen där ansökningarna är oförenliga som överbelastad och även anger under vilka tider så är fallet. Någon sådan överbelastningsförklaring gjordes inte innan Trafikverket beslutade om kapacitetstilldelning.

Sammantaget finner alltså Transportstyrelsen att Trafikverkets förslag till tågplan varit så behäftat med brister att CargoNet inte kunnat nyttja den lagreglerade fristen för att lämna synpunkter, att CargoNet inte givits likvärdiga förutsättningar som Green Cargo att framföra synpunkter vid tvistlösningsmöte samt att Trafikverkets tilldelningsbeslut inte föregåtts av

överbelastningsförklaring. Enligt Transportstyrelsens mening saknas laglig möjlighet att ogiltigförklara beslutet, på sätt som CargoNet begärt, se t ex Kammarrätten i Sundsvalls dom den 10 november 2008 i mål nr 645-08.

I den slutliga handläggningen av detta ärende, som beslutats av väg- och järnvägsdirektör Birgitta Hermansson, har deltagit enhetschefen Heléne Jarefors, sektionschefen Åsa Tysklind, handläggaren Anders Mattsson och juristen Åke Lewerentz, den senare föredragande.

Transportstyrelsens beslut kan överklagas (se bilaga).

Birgitta Hermansson
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