

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
8099-08

meddelat i Stockholm den 20 maj 2011

KLAGANDE

Transportstyrelsen
601 73 Norrköping

MOTPART

Trafikverket
781 89 Borlänge

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 10 november 2008 i mål nr 645-08, se bilaga

SAKEN

Kapacitetstilldelning och tvistlösning enligt järnvägslagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar Transportstyrelsens överklagande,
undanröjer kammarrättens dom och fastställer länsrättens domslut.

Dok.Id 105324

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Transportstyrelsen (tidigare Järnvägsstyrelsen) yrkar att kammarrättens dom undanröjs och att styrelsens beslut den 9 mars 2007 fastställs och anförs bl.a. följande.

Järnvägslagen (2004:519) bygger till övervägande del på EU:s s.k. första järnvägspaket, dvs. direktiven 2001/12/EG, 2001/13/EG, 2001/14/EG och 2001/16/EG. Bestämmelserna i direktiven gäller generellt oavsett i vilken form infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag eller andra aktörer uppträder och oavsett om de är statliga eller privata. De regler i järnvägslagen som genomför EG-direktivens bestämmelser gäller därmed också generellt, vilket innebär att Trafikverket har samma ställning som alla andra infrastrukturförvaltare. Trafikverket representerar därmed inte det allmänna avseende de allra flesta bestämmelser i järnvägslagen, utan är i den funktionen att anse som enskild. Det gäller bl.a. regleringen avseende tillhandahållande och tilldelning av infrastrukturkapacitet.

Beslut om tågplan är ett beslut som Trafikverket fattar i egenskap av infrastrukturförvaltare, enligt samma regelverk som alla andra infrastrukturförvaltare, alltså inte i egenskap av förvaltningsmyndighet. Resultatet av tilldelningsprocessen fastläggs i enlighet med 6 kap. 22 § järnvägslagen i ett civilrättsligt avtal, ett s.k. trafikeringsavtal, mellan infrastrukturförvaltaren och den som har tilldelats kapacitet. Avtal ska träffas för varje enskilt tågläge och utan ett sådant avtal får järnvägstrafik inte utföras. I förarbetena till järnvägslagen anges att sökandens relation till infrastrukturförvaltaren närmast är att betrakta som en kundrelation (prop. 2003/04:123 s. 119). Denna beskrivning visar att relationen mellan Trafikverket och en sökande är affärsmässig och inte ett förhållande mellan det allmänna och enskilda. När det gäller beslut om tilldelning av infrastrukturkapacitet och den process som föregår ett sådant beslut finns inget i järnvägslagen eller de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen som antyder att Trafikverket skulle agera som myndighet.

Mål nr
8099-08

I enlighet med 8 kap. 9 § järnvägslagen får ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare eller den som har auktorisation för att organisera järnvägstrafik till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut enligt denna lag står i överensstämmelse med lagen eller med föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Transportstyrelsen är i enlighet med 1 kap. 2 § järnvägsförordningen (2004:526) tillsynsmyndighet enligt järnvägslagen. De beslut som avses kan exempelvis gälla hur tilldelningen av infrastrukturkapacitet har utfallit efter det att relevanta moment i tilldelningsprocessen har genomförts. I 11 kap. 1 § järnvägslagen anges att tillsynsmyndighetens beslut i enskilda fall enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Även denna bestämmelse har sin grund i direktiv 2001/14/EG. Järnvägslagen medger att Transportstyrelsens beslut får överklagas till domstol och EU-rätten kräver att den möjligheten finns. Det finns inget som talar för att Trafikverket inte skulle ha rätt att överklaga Transportstyrelsens beslut.

I länsrättens dom anges, förutom Ofofbanen AS, Transportstyrelsen som Trafikverkets motpart. Domen var riktad mot Transportstyrelsen och gick styrelsen emot i så måtto att den begränsar den rätt till ingripanden som Transportstyrelsen anser att lagen ger. Transportstyrelsen har således rätt att föra talan mot länsrättens dom.

Trafikverket (tidigare Banverket) bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Trafikverket har i sin egenskap av infrastrukturförvaltare för det järnvägsnät som tillhör staten till uppgift att besluta om fördelning av kapacitet på denna del av den svenska järnvägsinfrastrukturen. Beslut om kapacitetstilldelning fattas genom att en årlig tågplan fastställs. Att Trafikverket i sin egenskap av infrastrukturförvaltare har talerätt mot Transportstyrelsens beslut är väsentligt för praxisbildningen på området. I annat fall skulle Transportstyrelsen bli sista instans när Transportstyrelsen fattar för den enskilde tågoperatören gynnande beslut.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Trafikverket ska enligt 2 § 9 förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket vara infrastrukturförvaltare för det järnvägsnät som tillhör staten, om inte något annat beslutats. I den egenskapen ska Trafikverket enligt 6 kap. 1 § järnvägslagen fördela infrastrukturkapacitet till den som har rätt att utföra eller organisera trafik på svenska järnvägsnät. Kapacitetsfördelningen ska enligt 5 kap. 3 § järnvägsförordningen resultera i ett beslut om tågplan.

Transportstyrelsen är enligt 1 kap. 2 § järnvägsförordningen tillsynsmyndighet enligt järnvägslagen. Transportstyrelsen har enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen att pröva tvister som hänskjutits till den om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut om tågplan enligt järnvägslagen står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Transportstyrelsens beslut avseende en sådan tvist får enligt 11 kap. 1 § järnvägslagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Den fråga som först inställer sig i målet är om Trafikverket i sin egenskap av infrastrukturförvaltare får överklaga Transportstyrelsens beslut i ett ärende enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen.

En infrastrukturförvaltares beslut angående kapacitetsfördelning får enligt 6 kap. 13 § järnvägsförordningen inte överklagas. Järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare eller den som har auktorisation för att organisera järnvägstrafik får dock enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut enligt järnvägslagen står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Den regleringen innebär att, sedan Ofofbanen AS till Transportstyrelsen hänskjutit en tvist om huruvida Trafikverkets beslut om fastställelse av tågplan T07.2 står i överensstämmelse med järnvägslagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen, Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare intog ställning som part i ärendet hos Transportstyrelsen.

Mål nr
8099-08

Trafikverket har då enligt allmänna principer rätt att överklaga Transportstyrelsens beslut om det går verket emot (se prop. 1995/96:22 s. 70). I det nu aktuella målet har Transportstyrelsen ändrat Trafikverkets beslut på ett sätt som gått verket emot. Trafikverket har därför i sin egenskap av infrastrukturförvaltare haft rätt att överklaga Transportstyrelsens beslut.

Den fråga som därefter inställer sig är om Transportstyrelsen äger föra talan mot länsrättens dom.

Enligt praxis saknar en statlig myndighet rätt att utan stöd i särskild föreskrift föra talan mot beslut i ett besvärsmål varigenom myndighetens beslut har ändrats (se t.ex. RÅ 1989 ref. 47). Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut ska dock enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Bestämmelsen kan således medföra att en statlig myndighet blir motpart till den som överklagar myndighetens beslut och att myndigheten därmed får rätt att överklaga ett domstolsavgörande som går den emot. Bestämmelsen är emellertid tillämplig endast när en enskild har överklagat myndighetens beslut.

Endast Trafikverket överklagade Transportstyrelsens beslut. Trafikverket kan dock trots att verket uppträder i sin egenskap av infrastrukturförvaltare inte anses som enskild i den mening som avses i 7 a § FPL. Länsrätten borde därför inte ha behandlat styrelsen som motpart. Detta innebär att Transportstyrelsen inte med stöd av 7 a § FPL haft rätt att överklaga länsrättens dom. Någon annan föreskrift som ger Transportstyrelsen en sådan rätt finns inte.

BESLUT

Mål nr
8099-08

På grund av det anförda borde kammarrätten ha avvisat Transportstyrelsens överklagande av länsrättens dom.

Susanne Billum

Marianne Eliason

Peter Kindlund

Henrik Jermsten

Erik Nymansson

Hanna Werth

Föredragande justitiesekreterare

Avd. II

Föredraget 2011-01-26