

Sökande:

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

Motpart:

Trafikverket
781 91 Borlänge

Saken

Prövning av tvist enligt 10 kap. 8 § järnvägsmarknadslagen (2022:365)
avseende oplanerade underhållsåtgärder

Transportstyrelsens beslut

Trafikverket har avvikit från den tidsplanen för planering av tillfälliga kapacitetsbegränsningar som anges i kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075¹ (bilaga VII) utan att hålla omgående samråd enligt punkt 14 i beslutet.

Trafikverket föreläggs, med stöd av punkten 14 i bilaga VII, att senast den 1 mars 2026 ha en hantering på plats som säkerställer att samråd hålls omgående och ändamålsenligt vid avvikelse från tidsplanen i punkt 8–12 i bilaga VII. Detta innebär att Trafikverket ska tillse att berörda parter, så snart det är möjligt utifrån relevant underlag, ges tillfälle att framhålla sina synpunkter och få dessa erforderligt beaktade av Trafikverket inför beslut om utförande av sena tillfälliga kapacitetsbegränsningar.

Transportstyrelsen avslår Green Cargo AB:s yrkande om att Transportstyrelsen ska besluta att Trafikverket ska följa sina egna processer och inte tvinga in oplanerade banarbeten.

¹Kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075 av den 4 september 2017 om ersättning av bilaga VII till Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde

Transportstyrelsen skriver av ärendet i den del som avser Green Cargo AB:s yrkanden om att ställa in banarbeten.

Transportstyrelsen saknar inte behörighet att fatta beslut som medför att Trafikverkets banarbeten ställs in.

Redogörelse för ärendet

Den 13 maj 2025 lämnade Green Cargo AB (Green Cargo) in en begäran om prövning av tvist enligt 10 kap. 8 § järnvägsmarknadslagen (2022:365), JML, till Transportstyrelsen.

Twisten avser Trafikverkets beslut att utföra underhållsåtgärder i form av byte av bladskarvar på järnvägsbron vid Köpmannebro på Bergslagsbanan mellan driftplatserna Mellerud – Ånimskog mellan den 18 maj 2025 kl. 14:00 och den 20 maj 2025 kl. 14:00 med trafikavbrott som följd. Båda parterna har beretts tillfälle att yttra sig i ärendet och har på Transportstyrelsens uppmaning lämnat kompletterande uppgifter. Transportstyrelsen bedömer att all relevant information har inkommit den 19 november 2025.

Bakgrund

Trafikverket beslutade den 6 maj 2025 att det aktuella trafikavbrottet i Köpmannebro skulle genomföras för att åtgärda en säkerhetsbesiktningsanmärkning som uppdagats i Trafikverkets interna system den 4 juni 2024. Trafikverket kallade till möte den 29 april 2025 med anledning av trafikavbrottet. Green Cargo deltog vid detta möte och motsatte sig då trafikavbrottet. Trafikverket har därefter fullföljt trafikavbrottet. Det aktuella underhållsarbetet och det medföljande trafikstoppet var inte fastställt i gällande tågplan.

Yrkanden och inställning

Green Cargo vill att Transportstyrelsen ska pröva om Trafikverkets hantering av banarbetsobjektet i Köpmannebro var i överensstämmelse med gällande rätt och yrkar att Transportstyrelsen ska besluta att Trafikverket ska följa sina egna processer och inte tvinga in oplanerade banarbeten.

Green Cargo yrkar också att Trafikverket inte ska få genomföra banarbetsobjektet vid den planerade tidpunkten, alternativt att andra banarbetsobjekt ställs in eller flyttas så att berörd järnvägstrafik kan ledas om så att leveranstider kan upprätthållas.

Trafikverket menar att Green Cargos yrkanden, avseende huruvida vissa banarbeten ska genomföras eller ändras, saknar stöd i gällande rätt och ska

avvisas. I övrigt är Trafikverkets inställning att den uppkomna situationen har hanterats i enlighet med gällande bestämmelser varför Green Cargo inte har fog för sin sak.

Parternas utveckling av talan

Green Cargo anför i huvudsak följande

Green Cargo anser att Trafikverket inte följer sina egna, i järnvägnätsbeskrivningen 2025 (JNB), aviserade processer kring revision och banarbeten utan i stället tvingar in oplanerade banarbetsobjekt i redan beslutad banarbetsplan. Om Trafikverket bedömer att det är en säkerhetsfråga har Green Cargo alltid hävdats att banan ska stängas direkt och inte ett antal veckor eller månader framåt.

Trafikverket är inte behjälpliga med att skapa verklighetstroga förutsättningar och erbjuda acceptabla möjligheter för att planera om järnvägstrafik. Omplanering omöjliggörs med tillkommande banarbetsobjekt utanför beslutad banarbetsprocess.

Det oplanerade banarbetsobjektet på Köpmannebro är en så kallad sen tillfällig kapacitetsbegränsning (sen TCR) som ska hanteras med flera månaders framförhållning. Arbeten med trafikpåverkan ska redovisas i revisionsprocessen så att erforderlig tid för omplanering av järnvägsföretagens produktion erhålls. Banarbetsobjekt för maj 2025 ingår i revisionsperiod 5 och avhandlades i oktober 2024.

Vid revisionsmötet i oktober 2024 avhandlades ett flertal olika banarbetsobjekt på den aktuella bandelen samt intilliggande bandelar vilka järnvägsföretagen, med den då tillgängliga informationen, godkände och har anpassat sin trafik efter. Det tillkommande banarbetsobjektet i Köpmannebro påverkar den tidigare planeringen kraftigt och innebär ytterligare behov av omledningstidtabeller för tretton godståg med operatör Green Cargo under revisionsperiod 5. Om detta banarbetsobjekt, så som processen beskriver, hade presenterats vid revisionsmötet i oktober 2024 hade järnvägsföretagen begärt omplanering eftersom detta riskerar omöjliggöra bl.a. transporter av gods för export på den globala marknaden.

Trafikverket kallade till möte den 29 april 2025 angående det aktuella banarbetsobjektet som innebär att banan stängs 48 timmar för byte av bladskarvar på järnvägsbron vid Köpmannebro. Detta på grund av tillkommande kunskap efter att rälsen röntgats den 4 juni 2024. Detta skedde alltså fyra månader före revisionsprocessen för den nu valda utförandetiden. Enligt Trafikverket var det aktuella akutarbetet tidsstyrt pga. att en tysk entreprenör skulle utföra arbetet. Green Cargo efterfrågade entreprenörens namn och fick ett företagsnamn till ett norskt företag. Det

kan ifrågasättas om övrig information kring arbetet är rätt och riktig. Det är mycket svårt att tro på Trafikverkets uppgifter att ett tyskt bolag som skulle utföra åtgärden, ca ett år innan, endast hade tid för utförande under vecka 20–21 år 2025.

På mötet den 29 april 2025 uppfattade Green Cargo att Trafikverkets representanter var ovetande och okunniga om Trafikverkets revisionsprocess samt att det var tydligt uttalat att mötet inte avsåg om arbetet skulle utföras, utan information om att arbetet kommer genomföras. Green Cargo framförde att detta på intet sätt är acceptabelt och att hanteringen inte följer uppgjort arbetssätt för planering av arbeten i spår som påverkar ansökt järnvägstrafik. Samråd har inte skett i enlighet med avsnitt 4.3.2 i JNB.

Green Cargo meddelade att Trafikverket måste kunna erbjuda acceptabla omledningstidtabeller för berörd trafik om banarbetsobjektet genomförs. Trafikverket har till Green Cargo erbjudit att omleda trafiken via Bergslagsbanan (Kil – Ställdalen), Godsstråket genom Bergslagen (Ställdalen – Hallsberg) samt Västra stambanan (Hallsberg – Laxå).

Att erbjuda ett sådant alternativ som innebär omledning av berörda tåg på en sträcka 284 km längre än ordinarie transportväg är inte seriöst och visar på en okunskap hos Trafikverket om hur godstransporter på järnväg är planerade.

Trafikverkets hantering innebär att tretton godståg för Green Cargo inte kan produceras, vilket i sin tur får till följd att både exportvaror samt inhemska varor inte har något transportalternativ. Kunder som Stora Enso, Svenskt stål AB, Billerud m.fl. drabbas kraftigt och får stora logistiska problem vilket inte är acceptabelt med så kort framförhållning. Även transporter från norskt näringsliv omöjliggörs.

Green Cargo är allvarligt oroade för att tilltron till klimatsmarta godstransporter på järnväg snart är förlorad, mycket på grund av ideliga störningar på beviljad kapacitet (fastställd tidtabell) framkallade av Trafikverket.

Trafikverket hänvisar ofta till direktiv 2012/34/EU² (SERA-direktivet) och då ”att återställa säker tågtrafik” vilket inte kan vara applicerbart i detta fall då tågtrafik framgått över bron vid Köpmannebro inför banarbetet. Om

²Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde

Trafikverket har tillåtit ”osäker tågtrafik” under denna period är det säkert underlag för en helt annan prövning.

Trafikverket anför i huvudsak följande

Trafikverket har agerat helt i enlighet med en infrastrukturförvaltares lagstadgade rättigheter och skyldigheter. Ansvaret för järnvägsinfrastrukturens skick och förvaltning åvilar infrastrukturförvaltaren. Trafikverket har en ovillkorlig rätt och skyldighet att vidta nödvändiga säkerhetsrelaterade åtgärder vilket kan medföra avvikelser från tidigare beslut om kapacitetstilldelning.

Transportstyrelsen som tillsynsmyndighet äger inte fatta beslut i sak gällande Trafikverkets infrastrukturförvaltning utan kan bara pröva *ex post* huruvida gällande lagstiftning efterlevts. Transportstyrelsen kan därmed inte fatta beslut om att Trafikverket inte ska få genomföra vissa banarbeten eller ska tvingas till vissa ändringar, så som Green Cargo yrkat.

Kända tillfälliga kapacitetsbegränsningar ska enligt kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075³ (bilaga VII) publiceras vid vissa tillfällen för att planerad trafik i görligaste mån inte ska påverkas av förändringar i banarbetsplaneringen. Det finns dock inget absolut krav på att alla arbeten ska redovisas långt i förväg och bilagan lämnar utrymme för tillkommande arbeten som kan komma att påverka planerad trafikering, även om det förstås inte är önskvärt.

Aktuell underhållsåtgärd avser åtgärdande av säkerhetsbesiktningsanmärkning som registrerats i IT-systemet Bessy. Åtgärdande av sådana anmärkningar är ordinarie, löpande verksamhet och dokumenteras i ovan angivna system. Sprickan upptäcktes i samband med en rutinmässig OFP-besiktning (oförstörande provning) som görs i enlighet med Trafikverkets säkerhetsstyrningssystem. Besiktning genomfördes den 4 juni 2024 och resulterade i en s.k. M-anmärkning som enligt rutin ska åtgärdas inom tre månader (den 3 september 2024). Anmärkningen avsåg en långsgående spricka i rälsände.

Den 31 oktober 2024 gjordes en provisorisk lagning och hastigheten på banan sattes ner från 110 km/h till 40 km/h från den 11 december 2024. Från och med den 20 januari 2025 har veckovisa kontroller utförts för att säkerställa att sprickan inte propagerar. Anmärkningen avsåg en unik form av öppningsbar bro, där särskild entreprenörskompetens krävdes för åtgärdande av den vågräta sprickan som upptäcktes i bladskarv, vid rälsände. Att inte åtgärda den spricka som föranledde anmärkningen när så

³Kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075 av den 4 september 2017 om ersättning av bilaga VII till Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde

skedde i maj 2025 hade inneburit risk för okontrollerbar spricktillväxt med risk för rälsbrott som följd. Rälsbrott leder i de allra flesta fall till oplanerade avstängningar av banan, men kan i sällsynta fall också leda till urspårning. I aktuellt fall säkerställdes trafiksäkerheten genom ovan redovisade åtgärder.

Dialogen med ansvarig entreprenör inleddes så snart besiktningsanmärkningen blev känd. När entreprenören (den enda kända med kompetens för uppgiften) blev tillgänglig lades banarbetet in, med tillfällig påverkan på trafikeringen, och därefter var infrastrukturen helt återställd för trafikering i normal hastighet. Att entreprenören kunde utföra arbetet under vecka 20–21 fick Trafikverket besked om den 3 april 2025. Den 11 april 2025 stod det klart att den 18–20 maj var det bästa alternativet utifrån trafikpåverkan, varpå entreprenören lade in banarbetet i Trafikverkets interna system. Trafikverket hade, på grund av rådande förutsättningar, inte kunnat planera avstängningen på ett mindre ingripande sätt än såsom nu skedde. Fullständig åtgärd dröjde, utöver behovet av specialistkompetens, på grund av långa leveranstider på material. Efter den första materielleveransen den 9 oktober 2024 har kompletterande beställningar gjorts upprepade gånger, senast den 12 maj 2025 då entreprenören insåg att ytterligare material behövdes för utförandet. Materialet fanns på lager och kunde levereras dagen efter. Samråd med berörda järnvägsföretag genomfördes den 29 april 2025.

Att sätta in banarbetet så fort entreprenören blev tillgänglig och erforderligt material fanns på plats, och därigenom uppnå full trafikeringskapacitet så fort som möjligt, bedömdes av Trafikverket utgöra det bästa sättet att förvalta infrastrukturtillgången på ett kostnads- och nyttoeffektivt sätt. I enlighet med punkt 14 i bilaga VII fanns det helt legitima och angelägna skäl att i detta läge inte iaktta de frister för samråd kring banarbeten som gäller enligt punkt 8–12 i samma bilaga. En fördröjning av åtgärden skulle ha kunnat vara onödigt skadlig för anläggningens livslängd och skick och därmed få stora konsekvenser för järnvägsföretagens trafikering därav. Enligt Trafikverkets mening var situationen med bron i Köpmannebro ett typfall för vad den särskilda regleringen i bilagans punkt 14 avser att träffa.

Skäl för beslutet

Transportstyrelsens bedömning

Green Cargo har gjort gällande att Trafikverkets hantering av banarbetet vid Köpmannebro inte var förenlig med gällande lagstiftning och har påkallat Transportstyrelsens granskning av förfarandets lagenlighet. Trafikverket hävdar dock att någon avvikelse från regelverket inte har skett.

Transportstyrelsen har att inledningsvis ta ställning till om Trafikverkets agerande har varit förenligt med gällande regler på området eller inte.

Var Trafikverkets hantering förenlig med undantagen i punkten 14 bilaga VII?

Bestämmelser om hur infrastrukturförvaltare ska hantera ansökningar och tilldela kapacitet finns i 7 kap. JML. I 7 kap. 1 § tredje stycket JML finns en upplysning om att infrastrukturförvaltaren ska följa den tidsplan som framgår av bilaga VII vid tilldelning av infrastrukturkapacitet och planering av banarbeten.

Reglerna i bilaga VII innefattar en rad tidsfrister som gäller för offentliggörande, samråd och tillhandahållande av uppgifter gällande kapacitetsbegränsningar. Tidsfristerna varierar beroende på kapacitetsbegränsningens omfattning och trafikpåverkan (jfr. punkterna 8–12 i bilaga VII) och omfattar bl.a. begränsningar som blivit kända för infrastrukturförvaltaren så sent som 6 månader och 15 dagar innan ändringen av tågplanen.⁴

Infrastrukturförvaltaren är enligt huvudregeln skyldig att följa dessa tidsfrister. Enligt punkt 14 i bilaga VII får dock en infrastrukturförvaltare besluta att inte tillämpa tidsfristerna i punkterna 8–12 i bilaga VII om kapacitetsbegränsningen är nödvändig för att återställa säker tågtrafik, om tidpunkten för begränsningarna är utanför infrastrukturförvaltarens kontroll eller om tillämpningen av dessa frister skulle vara kostnadsineffektiv eller onödigt skadlig när det gäller tillgångens livslängd eller skick, eller om alla berörda sökande går med på detta.

Om någon av dessa situationer är för handen gäller, istället för tidsfristerna i punkterna 8–12, krav på omgående samråd med berörda parter.

Trafikverket har anfört att situationen vid Köpmannebro är ett typfall för vad regleringen i punkt 14 i bilagan VII avser att träffa och att det fanns helt legitima och angelägna skäl att, i enlighet med punkten 14 bilaga VII, i det uppkomna läget inte iakttaga de frister för samråd kring banarbeten som gäller enligt punkt 8–12 i samma bilaga.

Trafikverket har angett att banarbetet i Köpmannebro föranleddes av att en spricka i rälsen på en öppningsbar bro identifierats vid säkerhetsbesiktning den 4 juni 2024. Denna typ av anmärkning ska åtgärdas senast inom tre månader enligt Trafikverkets säkerhetsstyrningssystem. Den fullständiga åtgärden drog dock ut på tiden på grund av lång leveranstid på material samt behovet av specialistkompetens som endast fanns hos en känd entreprenör.

⁴För tågplan 2025 ägde ändringen av tågplanen rum den 15 december 2024.

Inför den slutliga åtgärden har Trafikverket gjort en provisorisk lagning av banan den 31 oktober 2024, sänkt hastigheten från 110 km/h till 40 km/h från den 11 december 2024 och utfört veckovisa kontroller av sprickan från den 20 januari 2025.

Enligt Trafikverket säkerställdes trafiksäkerheten genom utförandet av banarbetet. Att inte åtgärda sprickan när så skedde hade, enligt Trafikverket, inneburit risk för okontrollerbar spricktillväxt med risk för rälsbrott som följd. Att sätta in banarbetet så fort entreprenören blev tillgänglig och därigenom uppnå full trafikeringskapacitet så fort som möjligt bedömdes vidare av Trafikverket utgöra det bästa sättet att förvalta infrastruktur tillgången på ett kostnads- och nyttoeffektivt sätt. En fördröjning av åtgärden hade kunnat vara onödigt skadlig för anläggningens livslängd och skick och därmed få stora konsekvenser för järnvägsföretagens trafikering därav.

Green Cargo har gjort gällande att Trafikverket inte har fog för att stänga banan av säkerhetsskäl om åtgärden ligger ett antal veckor eller månader framåt i tiden samt att grunden ”återställande av säker tågtrafik” enligt punkten 14 inte är applicerbar då tågtrafik fortsatt framgå över bron vid Köpmannebro inför banarbetet. Green Cargo har inte uttalat sig gällande åtgärdens potentiella kostnadsineffektivitet eller ifrågasatt huruvida anläggningens livslängd eller skick kunde ta onödig skada av fördröjd åtgärd.

Tidsfrister i bilaga VII syftar bl.a. till att ge de sökande av infrastrukturkapacitet tidig information om kommande kapacitetsbegränsningar som gör det möjligt för dem att anpassa sin verksamhet. När tidsfristerna inte hålls uppstår flera negativa effekter som undergräver järnvägens konkurrenskraft och effektivitet. Sena annonseringar av banarbeten riskerar bl.a., som i detta fall, leda till ineffektiva eller avbrutna trafikupplägg. I förlängningen riskerar järnvägens attraktivitet i förhållande till andra trafikslag ta skada, liksom järnvägsbranschen i stort. Att med stöd av punkten 14 inte tillämpa tidsfristerna i punkten 8–12 i bilaga VII är en uttrycklig undantagssituation som endast får användas när lagen tillåter en sådan tillämpning.

Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen om det aktuella banarbetet och Trafikverkets uppgifter gällande vilka konsekvenser det skulle få för säkerheten, kostnaderna och banans livslängd om sprickan inte åtgärdades vid den aktuella tidpunkten bedömer dock Transportstyrelsen att Trafikverket, i enlighet med punkten 14 i bilaga VII, haft fog för att inte tillämpa tidsfristerna i punkt 8–12 i detta fall.

Har sökandes rätt till omgående samråd tillgodosetts?

I järnvägsmarknadslagstiftningen finns flera bestämmelser som syftar till att förse sökande av infrastrukturkapacitet med erforderlig information och tillräckligt inflytande i samband med underhållsarbeten. Detta bl.a. för att främja ett transparent, konkurrensneutralt och icke-diskriminerande förfarande samt ett optimalt utnyttjande av järnvägen.⁵ Ett uttalat syfte med bilaga VII-reglerna är att de sökande ska få tidig information om kommande kapacitetsbegränsningar som gör det möjligt för dem att anpassa sin verksamhet och sina transportbehov till kapacitetsbegränsningar (jfr skäl 5 i bilaga VII).

I punkten 14 i bilaga VII anges hur samråd ska hanteras när bilagans tidsfrister inte tillämpas med stöd av samma punkt: I sådana fall (och vid alla andra kapacitetsbegränsningar som inte är föremål för samråd i enlighet med andra bestämmelser i denna bilaga), ska infrastrukturförvaltaren omgående samråda med de sökande och de största berörda tjänsteleverantörerna. Krav på omgående samråd finns även i avsnitt 4.3.2 i JNB, när motsvarande undantagssituation uppstår.

Av punkt 15 i bilaga VII framgår bl.a. att den information som ska lämnas av infrastrukturförvaltare när de agerar i enlighet med punkterna 8, 12 eller 14 (t.ex. utövar samråd enligt dessa regler) ska omfatta

- a) den planerade dagen,
- b) tid på dygnet och, så snart som det kan fastställas, klockslag för kapacitetsbegränsningens början och slut,
- c) vilket banavsnitt som påverkas av begränsningen och,
- d) i tillämpliga fall, kapaciteten hos alternativa linjer.

Att ha samråd om en kapacitetsbegränsning, så som punkt 14 i bilaga VII kräver, går utöver att tillhandahålla information om eller att offentliggöra en kapacitetsbegränsning. Vid samråd förväntas parterna kunna lämna synpunkter och ges inflytande över det beslut som ska fattas rörande kapaciteten; detta så att infrastrukturförvaltaren kan hantera avvägningar i planeringen av kapacitetsbegränsningen på grundval av både trafikens behov och infrastrukturens förutsättningar. Om samråd hålls först när infrastrukturförvaltaren har gjort alla relevanta avvägningar i ärendet hindras de sökande från att utöva reellt inflytande över förfarandet (se TSJ 2024-941). Utifrån reglernas syfte, likväl som dess ordalydelse, bör samråd, när det står klart att punkten 14 i bilaga VII är för handen i förhållande till

⁵ jfr 4 kap. 5 § JML, 7 kap. 8 § JML, 7 kap. 21 § JML, 2 kap. 2 § TSFS 2022:32

ett tilltänkt banarbete, initieras vid den första möjliga tidpunkten då ett meningsfullt samråd kan hållas.

Green Cargo har gjort gällande att samråd inte har hållits i enlighet med regelverket och JNB och bl.a. framhållit att det på mötet den 29 april 2025 var tydligt uttalat att mötet inte avsåg *om* arbetet skulle utföras, utan information om *att* arbetet kommer genomföras.

Trafikverket har anfört att den uppkomna situationen har hanterats korrekt. När Trafikverket fick erforderligt material och entreprenören med kompetens för uppgiften blev tillgänglig, var Trafikverket mån om att genomföra åtgärden så snart som möjligt. Att entreprenören kunde utföra arbetet under vecka 20–21 år 2025 stod klart den 3 april 2025. Den 11 april 2025 sökte entreprenören kapacitet för banarbetet den 18–20 maj 2025 i Trafikverkets system, då denna tidpunkt enligt Trafikverket hade minst trafikpåverkan. Samrådsmöte hölls med berörda intressenter den 29 april 2025.

Av handlingarna i ärendet framgår bl.a. att Trafikverket från och med hösten 2024 fram till våren 2025 i flera omgångar har beställt och mottagit material för att kunna utföra banarbetet. Den 3 april 2025 fick Trafikverket besked från entreprenören, som enligt Trafikverket är den enda med kompetens att utföra arbetet, att denne kunde utföra arbetet under vecka 20–21 år 2025. När Trafikverket kommit så långt i sin planering av banarbetet är det inte förenligt med en omgående samrådshantering att avvakta ett möte med sökande till den 29 april 2025. Kravet på omgående åtgärd enligt punkten 14 bilaga VII och JNB avsnitt 4.3.2 har således inte uppfyllts.

Green Cargo har här till ifrågasatt mötets ändamålsenlighet. Av Trafikverkets dokumentation av mötet den 29 april 2025 samt tillhörande möteskallelse framgår att Trafikverket informerat parterna om datum för det aktuella banarbetet, vilken sträcka som omfattas, vilken tid arbetet ska utföras samt vilka järnvägsföretag som påverkas. Vidare förklaras orsaken till att banarbetet genomförs. Det framgår dock ingenstans att de berörda järnvägsföretagen fått möjlighet att lämna synpunkter på banarbetets utförande eller att Trafikverket genomfört samrådet på ett sådant sätt att det funnits möjlighet att beakta och göra avvägningar i förhållande till de synpunkter som eventuellt kan uppstå vid ett samråd. Transportstyrelsen anser därför att samrådsmötet den 29 april 2025 inte uppfyller kraven för samråd enligt punkten 14 i bilaga VII och JNB avsnitt 4.3.2.

Transportstyrelsen har tidigare, senast i tvisteärende TSJ 2024-941, gett Trafikverket kritik för bristande efterlevnad i förhållande till kravet på omgående samråd och ålagt Trafikverket att efterleva regelkraven. En lämplig åtgärd för att avhjälpa Trafikverkets bristande regelefterlevnad

bedöms vara att Trafikverket nu föreläggs att vidta aktiva åtgärder för att komma till rätta med identifierade brister.

Trafikverket föreläggs därför att, senast den 1 mars 2026, ha en hantering på plats som säkerställer att samråd hålls omgående och ändamålsenligt vid avvikelser från tidsplanen i punkt 8–12 i bilaga VII. Detta innebär att Trafikverket ska tillse att berörda parter, så snart det är möjligt utifrån relevant underlag, ges tillfälle att framhålla sina synpunkter och få dessa erforderligt beaktade av Trafikverket inför beslut om utförande av sena tillfälliga kapacitetsbegränsningar.

Tiden för utförande av åtgärd bedöms vara erforderlig. Beslutet kommer i den del som gäller föreläggandet följas upp genom Transportstyrelsens tillsyn.

Har Trafikverket avvikit från interna processer gällande revision?

Green Cargo har hävdade att Trafikverket har brutit mot det som framgår av avsnitt 4.3.2 och 4.8.2.1 i JNB när de, trots att de haft kännedom om åtgärdsbehovet på den aktuella banan inte har lagt in objektet i revision som en tillkommande sen tillfällig kapacitetsbegränsning. Åtgärdsbehovet på banan uppdagades fyra månader före revisionsperioden i oktober 2024 för den nu valda utförandetiden i maj 2025. Trafikverket har framhållit att verket har hanterat den uppkomna situationen i enlighet med gällande bestämmelser.

De aktuella avsnitten i JNB tar avstamp i kraven i bilaga VII. I avsnitt 4.3.2 JNB beskrivs att Trafikverket fastställer sitt behov av tider i spår inför kommande tågplan vid två tillfällen i enlighet tidsplan i avsnitt 4.5 JNB, dvs. den 8 december 2023⁶ och den 19 augusti 2024 för tågplan 2025. Dessförinnan är dessa kapacitetsbegränsningar föremål för samråd enligt tidsplanen (10 oktober – 15 november 2023⁷ respektive 13 maj – 10 juni 2024). Transportstyrelsen uppfattar att det beskrivna förfarandet avser att spegla kraven i punkt 8–12 bilaga VII.

Av samma avsnitt i JNB (4.3.2) framgår vidare att när de tillfälliga kapacitetsbegränsningarna har fastställts kan det av olika skäl behövas ytterligare kapacitetspåverkande åtgärder eller förändringar i en redan fastställd kapacitetsbegränsning. Det kan enligt regelverket (SERA-direktivet bilaga VII) vara aktuellt;

- för att återställa säker tågtrafik,

⁶ se avsnitt 4.5 i JNB 2024

⁷ Ibid.

- om behovet uppkommer vid en tidpunkt som är utanför Trafikverkets kontroll,
- om tidsfristerna när det gäller offentliggörandet av tillfälliga kapacitetsbegränsningar enligt bilaga VII skulle vara kostnadsineffektiva eller onödigt skadliga när det gäller anläggningens livslängd eller skick,
- om alla berörda sökande går med på det.

När en sådan situation uppstår ska Trafikverket omgående samråda med berörda sökande. I de fall som tåglägen har fastställts anpassas trafiken utifrån de nya förutsättningarna. Transportstyrelsen uppfattar att detta förfarande avser att motsvara kraven i punkt 14 bilaga VII.

I avsnitt 4.8.2.1 i JNB beskrivs Trafikverkets revisionsprocess. Vad gäller revision av tågplan framgår bl.a. att tåglägen som inte är anpassade till banarbeten i den fastställda årliga tågplanen istället anpassas i den så kallade revisionsprocessen. Trafikverket åtar sig att till berörda skicka meddelande om att tågläget inte är tillgängligt och behöver justeras. Utifrån det har berörda sökande möjlighet att identifiera vad konflikten gäller, och att anmäla önskemål om anpassning av trafiken. Trafikverket åtar sig bl.a. också att tillhandahålla lösningsförslag som grundar sig på information lämnad av sökande eller, om sådan inte lämnas, att ta fram en trafiklösning för revisionsperioden som ligger i linje med den trafikpåverkan som beskrivits i den publicerade tillfälliga kapacitetsbegränsningen. Efter konstruktion skickas erbjudande om ändrade tåglägen enligt beslutat lösningsförslag senast fyra månader innan anpassat tågläge ska trafikera, om inte en skriftlig överenskommelse om kortare tid har träffats med berörda sökande eller en undantagssituation enligt JNB avsnitt 4.3.2 råder (jfr. situationen i punkt 14 bilaga VII). Förfarandet syftar enligt Transportstyrelsens tolkning bl.a. till att omhänderta de sökandes rätt till detaljerade uppgifter om erbjudna tåglägen inom föreskriven tid i punkten 12 andra stycket i bilaga VII.

Revisionsprocessen handlar alltså om anpassning av tåglägen i förhållande till fastställda banarbeten (jfr punkt 8–12 bilaga VII). Det nu aktuella banarbetet var inte samrátt eller fastställt i den ordinarie processen för tågplan 2025. Det kan därför inte härledas till revisionsprocessen eller någon särskild revisionsperiod.

Det har heller inte framkommit att Trafikverket felaktigt har avstått från att föra in banarbetet i revisionsprocessen. Även om behovet av åtgärd varit känt sedan den 4 juni 2024 kan kapacitetsbegränsningen inte anses ha varit känd på ett sådant sätt att den kunnat vara föremål för samråd eller fastställelse för tågplan 2025, varför revision inte aktualiserats. Istället har

banarbetet hanterats enligt förfarandet för ytterligare kapacitetsbegränsningar efter fastställelse i JNB avsnitt 4.3.2., det vill säga som en sen tillfällig kapacitetsbegränsning. Transportstyrelsen kan inte se att Trafikverkets val av förfarande i sig har inneburit avsteg från deras processer i JNB.

Vid sådana förhållanden saknas anledning att, i enlighet med Green Cargos yrkande, ålägga Trafikverket att avstå från att föra in oplanerade banarbeten under tågåret i syfte att efterleva interna processer. Yrkandet ska således avslås.

Har Transportstyrelsen mandat att fatta beslut som medför att Trafikverkets banarbeten ställs in?

Green Cargo har yrkat att Trafikverket inte skulle få genomföra banarbetsobjektet den 18 maj - den 20 maj 2025, alternativt att andra banarbetsobjekt skulle ställs in så att berörd järnvägstrafik kunde omledas. Trafikverket har hävdat att dessa yrkanden ska avvisas då den typen av beslut ligger utanför tillsynsmyndighetens mandat. Som grund för detta anförde Trafikverket att Transportstyrelsen inte äger fatta beslut i sak gällande Trafikverkets infrastrukturförvaltning, att Transportstyrelsen bara kan pröva *ex post* om lagstiftningen efterlevts och att Transportstyrelsen därmed inte kan fatta beslut om att Trafikverket inte ska få genomföra vissa banarbeten.

Transportstyrelsen konstaterar att tidpunkten för det aktuella banarbetet har passerat och att yrkandena om att ställa in banarbeten därmed har förfallit och följaktligen ska avskrivas. Transportstyrelsen anser dock, mot bakgrund av parternas olika uppfattning om Transportstyrelsens beslutsmandat, att det finns skäl att uttala sig särskilt kring vilka typer av beslut som kan fattas inom ramen för en tvist.

I kapitel 10 JML beskrivs tillsynsmyndighetens befogenheter. Enligt 10 kap. 8 § JML får bl.a. ett järnvägsföretag till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister *om huruvida ett beslut som fattats av t.ex. infrastrukturförvaltare* står i överensstämmelse med 4-9 kap., föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa kapitel eller vissa direkt tillämpliga EU-rättsakter. *Tillsynsmyndigheten ska besluta i de frågor som tvisten gäller.* Av 10 kap. 7 § JML framgår att tillsynsmyndigheten får besluta de förelägganden som behövs för att järnvägsmarknadsreglerna ska följas. Att Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet framgår av 1 kap. 5 § järnvägsmarknadsförordningen (2022:416).

Som exempel på frågor som kan hänskjutas inom ramen för tvisteprocessen, nämns i förarbeten beslut om kapacitetstilldelning och avgifter. Det kan avse en fråga om infrastrukturförvaltarens JNB har upprättats i enlighet med

gällande bestämmelser. Det kan också röra en fråga om infrastrukturförvaltaren utifrån bestämmelserna i lagen och JNB har tilldelat tåglagen på ett riktigt sätt eller om avgifterna är förenliga med de principer som fastställs i lagen. Enligt förarbeten har tillsynsmyndigheten mandat att justera sådana beslut när så är befogat. Det hade dock inte varit rimligt att utforma beslut på ett sådant sätt att en gällande tågplan måste rivas upp helt. Tillsynsmyndighetens beslut måste alltså utformas med beaktande av konsekvenser för andra än den som hänskjutit tvisten.⁸ Inom ramen för tvister ska nämligen inte endast parternas intressen tillgodoses utan också de allmänna intressen som ligger bakom lagstiftningens bestämmelser.⁹

Bestämmelsen i 10 kap. JML har sin grund i SERA-direktivet där det bl.a. framgår att sökande som anser sig ha blivit orättvist behandlad, diskriminerad eller på något sätt kränkt ska kunna överklaga till regleringsorganet särskilt när det gäller infrastrukturförvaltares beslut om bl.a. c) tilldelningsförfarandet och dess resultat och i) planeringen av modernisering och planerat eller oplanerat underhållsarbete (se artikel 56.1 a-j). Tillsynsmyndigheten ska fatta beslut om varje klagomål, vidta åtgärder för att avhjälpa en situation och informera alla berörda parter om sitt motiverade beslut. Ett beslut av tillsynsmyndigheten ska vara bindande för alla parter som omfattas av beslutet. Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ när det är lämpligt besluta om lämpliga åtgärder för att motverka diskriminering av sökande, snedvridning av konkurrensen och all annan icke önskvärd utveckling på dessa marknader, i synnerhet med avseende på punkt 1 a-j.

Om ett beslut om att vägra tilldelning av infrastrukturkapacitet eller villkoren i ett erbjudande om kapacitet överklagas ska tillsynsmyndigheten antingen bekräfta att det inte behövs någon ändring av infrastrukturförvaltarens beslut, eller begära en ändring av det beslutet i enlighet med riktlinjer som regleringsorganet anger (se artikel 56.9).

Enligt EU-domstolen har artikel 56 punkt 1 och 9 direkt effekt.¹⁰ Med hänsyn till principen om unionsrättens företräde ankommer det därmed på Transportstyrelsen att så långt det är möjligt tolka den svenska järnvägsmarknadsregleringen på ett sätt som är förenligt med artikel 56.1 och 9 och underlätta att tillämpa svenska bestämmelser eller praxis som strider mot denna artikel.¹¹

⁸ prop. 2003/04:123 199 f.

⁹ prop. 2003/04:123 s. 151

¹⁰ Mål C-120/20 p. 58, mål C-563/20 p. 71 och mål C-582/22 p. 62. Även artikel 56 punkten 10 har direkt effekt.

¹¹ Mål C-582/22 p. 61-62.

Transportstyrelsens befogenhet att ingripa är överlag omfattande.¹² När det gäller regelöverträdelser kopplade till kapacitetstilldelningen framgår uttryckligen av direktivet att Transportstyrelsen antingen ska bekräfta att det inte behövs någon ändring av infrastrukturförvaltarens beslut eller begära ändring av det beslutet i enlighet med de riktlinjer som tillsynsmyndigheten anger. Om infrastrukturförvaltaren fattar ett beslut, i strid med regelverket, som inskränker sökandes rätt till kapacitet, har Transportstyrelsen mandat att kräva ändring av beslutet även om det innebär att ett banarbete ställs in.

Ett sådant beslut förutsätter också att åtgärden framstår som lämplig. Valet av åtgärd påverkas bl.a. av vilka konsekvenser åtgärden får för övriga aktörer på järnvägsmarknaden och om den framstår som proportionerlig och ändamålsenlig i förhållande till den regelöverträdelse som identifierats. Det finns således inte stöd i lagstiftningen för att Transportstyrelsens beslutsmandat skulle vara begränsat på det sätt som Trafikverket gör gällande. Transportstyrelsen saknar inte behörighet att fatta beslut som medför att Trafikverkets banarbeten ställs in.

Transportstyrelsens beslut gäller enligt 11 kap. 2 § JML omedelbart.

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 Linköping 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 generaldirektören Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog överdirektören Ann-Cathrine Wikström, chefsjuristen Kristina Nilsson, enhetschefen Christina Gleisner, sektionschefen Carl Kull von Utfall, utredarna Josefin Aronsson och Anna Cedervall samt juristerna Jessica Wallner och Veronica Stadigs Thuraphaeng, den senare föredragande.

¹² Se generaladvokatens yttrande i mål C 582/22 p. 44 och mål C 582/22 p.55-56. Tillsynsmyndigheten har exempelvis befogenhet att fatta beslut som innebär att den ogiltigförklarar infrastrukturförvaltarens beslut med retroaktiv verkan (ex tunc), vilket kan likställas med att upphäva infrastrukturförvaltarens beslut. Transportstyrelsen är således inte begränsade till att endast fatta beslut med verkan för framtiden.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör