

Jernbaneverket
Postboks 4350
2308 HAMAR

Att.: Kjell Ivar Maudal

Postboks 7113 St. Olavs plass
NO-0130 Oslo

Besøksadresse:
Karl Johans gate 41 B, Oslo
Telefon: 22 99 59 00
Telefaks: 22 99 59 03
post@sjt.no
www.sjt.no

Saksbehandler: Per Kristian Johansen,
Vår ref.: 14/1438-14
Deres ref.:
Dato: 08.12.2015

Endringer i eierskap til spor og spordisponering på terminalene

Statens jernbanetilsyn viser til Jernbaneverket (JBV) sitt brev av 28. oktober 2015, hvor JBV informerer om planlagte endringer i sportildeling på terminaler som følge av JBV's overtakelse av arealer og spor på godsterminaler fra ROM Eiendom. JBV henstiller tilsynet om å informere JBV dersom tilsynet mener endringene er i strid med gjeldene regler og forskrifter.

JBV opplyser i brevet at terminalsporene som er overtatt fra ROM Eiendom vil defineres som offentlige spor i ruteplanperioden R16, gjeldende fra 13. desember 2015. Videre at det er ønskelig å foreta en ny gjennomgang av sportildelingen på terminalspor i R16, i etterkant av at ruteplanen ble fastlagt. I fremtidige ruteplanprosesser legger JBV opp til at jernbaneforetakene sikres kapasitet inne på terminalene, men ikke tildeles ett spesifikt terminalspor ved tildeling av ruteleier. Årsaken er at JBV ønsker fleksibilitet i den operative styringen av sporene på terminaler, slik at bruken av sporene blir mer dynamisk og effektiv.

I henhold til fordelingsforskriften¹ § 9-5 utøver Statens jernbanetilsyn tilsyn og kontroll med at vilkårene i forskriften er oppfylt, herunder kravene til fordeling av infrastrukturkapasitet som fremgår av forskriftens kapittel 7. De påfølgende vurderingene er en veiledende uttalelse fra tilsynets side, og innebærer ikke noen formell godkjenning av JBV's kapasitetsfordeling.

Tilsynet viser for øvrig til at det for tiden pågår en revisjon av jernbaneloven med tilhørende forskrifter, både som følge av direktiv 2012/34/EU og i forbindelse med den planlagte jernbanereformen. Eventuelle resulterende regelverksendringer vil kunne påvirke de vurderingene som kommer til uttrykk i denne uttalelsen. Selv om nytt regelverk foreløpig ikke er implementert vil tilsynet kommentere enkelte av endringsforslagene i Samferdselsdepartementets utkast til ny jernbaneforskrift.

¹ Forskrift om fordeling av jernbaneinfrastrukturkapasitet og innkreving av avgifter for bruk av det nasjonale jernbanenet av 5. februar 2003 nr 135.

Tildeling av spor på terminaler i fremtidige ruteplaner

Det følger av fordelingsforskriften § 7-1 at "[i]nfrastrukturforvalter fordeler infrastrukturkapasitet" og at "[i]nfrastrukturkapasitet fordeles ved tildeling av ruteleier". Infrastrukturkapasitet er i fordelingsforskriften § 1-2 bokstav c definert som "muligheten for å planlegge ruteleier det søkes om, på en bestemt del av infrastrukturen i en viss periode". Ruteleie er i bokstav k definert som "den infrastrukturkapasitet som er nødvendig for å kjøre et tog mellom to steder innenfor et gitt tidsrom". Det følger videre av bokstav e som viser til forordning (EØF) nr. 2598/70 av 18. desember 1970 vedlegg I del A, at "track", altså jernbanespor, inngår i begrepet jernbaneinfrastruktur. JBV fordeler den jernbaneinfrastrukturen som er en del av det nasjonale jernbanenettet, jf. fordelingsforskriften § 1-1 med tilhørende kommentarer. I kommentaren til jernbaneforskriften² § 2-5 fremgår det at terminalspor som Jernbaneverket disponerer er en del av det nasjonale jernbanenettet.

I Prop. 117 S (2014–2015) Nokre saker om luftfart, veg og jernbane står det: "Jernbaneverket tok i 2014 over driftsansvaret for godsterminalar med tilhøyrande jernbaneinfrastruktur som tidlegare var drifta av CargoNet/ RailCombi (...)". Etter tilsynets oppfatning må derfor terminalsporene, etter JBV's overtakelse av disse, anses som jernbaneinfrastruktur på det nasjonale jernbanenettet, og dermed omfattet av fordelingsforskriftens bestemmelser om fordeling av infrastrukturkapasitet.³

I tråd med tilsynets vedtak i klagesak vedrørende fordeling av terminalkapasitet på Brattøra godsterminal av 18. april 2013, skal JBV i henhold til fordelingsforskriften fordele infrastrukturkapasitet på det nasjonale jernbanenettet i form av ruteleier, herunder infrastrukturkapasitet på offentlige terminalspor. Ruteleiet omfatter den infrastrukturkapasitet som er nødvendig for hele forflytningen av toget mellom to steder innenfor et gitt tidsrom - fra utgangsdestinasjonen og frem til sluttdestinasjonen. Dette innebærer at ruteleier tildelt i en ruteplanperiode skal omfatte infrastrukturkapasitet på offentlige godsterminaler, i den grad et jernbaneforetak har søkt om slik kapasitet. Tilsynet er av den oppfatning at sluttdestinasjonen for et ruteleie frem til lastespor på en godsterminal skal forstås som ruteleie frem til et av terminalens lastespor, og ikke et spesifikt spor på terminalen. Selv om ruteplanen ikke angir et spesifikt spor ved ankomst på terminalen, vil en beslutning om tildeling av nødvendig sportilgang likevel være å betrakte som at infrastrukturkapasiteten på terminalen er fordelt i form av et ruteleie.

Denne forståelsen av hvordan ruteleier skal tildeles åpner for at JBV kan bestemme detaljert sporbruk på terminalene underveis i ruteplanperioden, så lenge jernbaneforetakenes behov for (i) å få sikret tilgang til terminalspor som sådan idet ruteplanen fastsettes, og (ii) å få beskjed i rimelig tid før tilgangen benyttes om hvilket spesifikt terminalspor det er tildelt ivaretas. Tilsynet understreker at det er viktig at jernbaneforetak tildeles terminalspor som tilfredsstillende behovene som er angitt i søknad om infrastrukturkapasitet, eksempelvis når det gjelder sporets lengde eller tilgang til lasterampe. Dersom det ikke er mulig å imøtekomme alle søknader om ruteleier (på terminalene) og infrastrukturen har blitt erklært overbelastet, må prioriteringskriteriene i fordelingsforskriften § 7-10 komme til anvendelse allerede ved fordeling av infrastrukturkapasitet i ruteplanprosessen. Dette vil hindre at tildeling av bestemte terminalspor etter fastsettelse av

² Forskrift om jernbanevirksomhet mv. på det nasjonale jernbanenettet av 10. desember 2010 nr 1568.

³ Jf. brev fra JBV til tilsynet av 9. mars 2012 hvor JBV fremholdt at de offentlige terminalsporene på Brattøra godsterminal inngår i det nasjonale jernbanenettet.

ruteplanen medfører at jernbaneforetak ikke får tilgang til infrastrukturkapasitet i terminaler i tråd med tildelingen i ruteplanen.

Basert på foreliggende opplysninger fra JBV og tilsynets forståelse av regelverket, virker JBV's planlagte rutiner med å ikke tildele spesifikke terminalspor (med lasteegenskaper eller lastespor) i fremtidige ruteplaner, å være i tråd med gjeldende regelverk.

Tildeling av spor på terminaler etter implementering av ny jernbaneforskrift

Med bakgrunn i direktiv 2012/34/EU har Samferdselsdepartementet utarbeidet et utkast til ny jernbaneforskrift som ble sendt på høring 16. februar 2015, og som skal erstatte dagens fordelingsforskrift og jernbaneforskrift. Utkastet med tilhørende høringsnotat ligger til grunn for de følgende betraktningene om fordeling av spor på terminaler.

Direktiv 2012/34/EU introduserer begrepet "serviceanlegg", hvilket omfatter terminaler, havner, vedlikeholdsanlegg mm. Den som driver serviceanlegg skal gi alle jernbaneforetak ikke-diskriminerende tilgang til slike anlegg, herunder både sporadgang og tilgang til tjenester (artikkel 13 nr. 2). Utkast til ny jernbaneforskrift implementerer direktivets bestemmelser i § 2-5 og § 4-2. Paragraf 2-5 regulerer krav til tilgang til spor i serviceanlegg og sier at "*[d]en som driver serviceanlegg skal gi tilgang til alle jernbaneforetak på ikke-diskriminerende vilkår til spor i serviceanlegg nevnt i § 4-2*". Tilgang til tjenestene som utføres i serviceanlegg reguleres i § 4-2 som sier at "*[d]en som driver serviceanlegg skal gi tilgang, herunder sportilgang, til alle jernbaneforetak på ikke-diskriminerende vilkår, til følgende anlegg og tjenester som ytes i disse: (...) b) godsterminaler (...)*".

Det oppstår dermed et spørsmål om hvorvidt ny lovgivning om tilgang til spor i serviceanlegg vil endre forståelsen av hvordan terminalspor som disponeres av JBV skal fordeles på godsterminaler.

I høringsnotat til utkast til ny jernbaneforskrift skriver Samferdselsdepartementet at "*[f]ordelingen av kapasitet på sporene nevnt i § 2-5 skjer i forbindelse med den ordinære fordelingsprosessen etter kapittel 8 i utkastet*". I henhold til § 8-1 i utkastet skal infrastrukturforvalter fordele infrastrukturkapasitet gjennom tildeling av ruteleier. Dersom terminalsporene JBV disponerer på godsterminaler er en del av jernbanenettet JBV forvalter, må disse sporene slik tilsynet ser det, basert på Samferdselsdepartementets tolkning, følgelig fordeles som infrastrukturkapasitet i form av ruteleier i JBV's årlige ruteplanprosess. Sammenliknet med dagens regelverk innebærer denne tolkningen altså ingen endring i JBV's fordeling av terminalspor, eller JBV's mulighet til å bestemme detaljert sporbruk på terminalene underveis i ruteplanperioden.

Endring av sportildelingen for R16

I den videre vurderingen legger tilsynet til grunn at JBV i R16 har fordelt spesifikke terminalspor til søkerne og at endelig beslutning om ruteplan er tatt før eventuell endring av sportildeling.

Slik tilsynet ser det må som hovedregel tildelte ruteleier anses som endelig beslutning om tildeling som infrastrukturforvalter ikke kan endre innenfor ruteplanperioden. En av hovedhensiktene med bestemmelsene i fordelingsforskriften om den årlige ruteplanprosessen er at fordelingen av infrastrukturkapasitet skal være forutsigbar og transparent for søkere. I

fordelingsforskriften § 8-3 er infrastrukturforvalters tilbakekall av tildelt infrastrukturkapasitet regulert. Det fremgår at et ruteleie kan tilbakekalles når det i en viss utstrekning er ubenyttet, eller det oppstår en nødssituasjon. Denne begrensede adgangen til å tilbakekalle infrastrukturkapasitet, bygger opp under en forståelse om at adgangen til å endre eller tilbakekalle tildelte ruteleier er snever.

Ifølge Samferdselsdepartementets tolkningsuttalelse i brev av 1. mars 2012 er JBV's fordeling av infrastrukturkapasitet etter gjeldende regler ikke å anse som utøvelse av offentlig myndighet i form av enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Siden JBV er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet kan det allikevel være hensiktsmessig å se hen til forvaltningslovens regler om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. I tillegg vises det til at Samferdselsdepartementet i kommentarer til § 1-2 i høringsnotat til utkast til ny jernbaneforskrift, legger opp til at JBV's beslutninger om fordeling av ruteleier skal anses som utøvelse av offentlig myndighet i form av enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

Adgangen til å omgjøre enkeltvedtak uten forutgående klage er regulert i forvaltningsloven § 35 første ledd. I henhold til bokstav a vil et forvaltningsorgan kunne omgjøre sitt eget vedtak dersom endringen ikke er "til skade" for noen som vedtaket "retter seg mot eller direkte tilgodeser". JBV's beslutning om sportildeling vil rette seg mot / direkte tilgodese den søkeren som har blitt tildelt et ruteleie ved det aktuelle vedtaket.

I tilfellet det har vært betydelige endringer i antallet spor JBV disponerer på ulike terminaler i etterkant av fastleggelsen av ruteplanen, kan dette tale for at en endret sporfordeling vil være mer effektiv. Etter tilsynets vurdering må utgangspunktet allikevel være at tildelte ruteleier ikke kan endres der det er til skade for en part, av hensyn til overholdelse av regelverket og forutsigbarheten for de berørte partene. Dersom JBV ønsker å endre fordelingen av terminalspor i R16 må derfor alle berørte parter akseptere endringene. Dette tilsier at jernbaneforetak som er tildelt ruteleier og eventuelt andre berørte parter må informeres og gis anledning til å uttale seg før JBV foretar eventuelle endringer i tildelingen.

Med hilsen

Erik Ø. Reiersøl-Johnsen
Direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur