

Bane NOR SF  
Postboks 4350  
2308 HAMAR

Att.: Erling Elling Longva

Saksbehandler: Therese Motzfeldt, 22995941  
Vår ref.: 22/439-85  
Deres ref.:  
Dato: 19.12.2023

## Vedtak - Klage fra Onrail AS over trafikkstyringen til Bane NOR SF på Alnabru godsterminal

### 1. Saken

Statens jernbanetilsyn (SJT) mottok en klage fra Onrail AS (Onrail) 11. mars 2022 over Bane NOR SF (Bane NOR) sin mangelfulle trafikkstyring ved hendelser med togselskap i strid med sporbruksplanen for Alnabru godsterminal. Det er ruteplanen for 2022 (R22) og sporfordelingen i denne som er aktuell i klagen.

SJTs myndighet i denne saken er som markedsovervåker. Vår rolle er dermed avgrenset mot SJT som sikkerhets- og lisensutstedende myndighet. Som markedsovervåker skal vi påse at Bane NOR oppfyller sitt ansvar for trafikkstyringen som infrastrukturforvalter på jernbanenettet i tråd med reglene i jernbaneforskriften. Eventuelle problemstillinger når det gjelder sikkerhet adresseres ikke her.

SJTs vurdering av klagen fra Onrail er at Bane NOR ikke har sørget for å styre togtrafikken til togselskapene når det oppstår avvik fra ruteplanen og sporfordelingen i denne på Alnabru godsterminal. Bane NOR har derimot tilbudt og utøvd trafikkstyringen på Alnabru godsterminal, gjennom ulike møtefora med togselskapene og andre berørte, i etterkant av at avvikene som er aktuelle i denne klagesaken har oppstått.

Bane NOR har dermed ikke tilbudt og utøvd trafikkstyringen på Alnabru godsterminal i tråd med ikke-diskrimineringskravet i jernbaneforskriften § 4-1 bokstav d), § 3-5 (1) og (2). Bane NOR har heller ikke sikret at jernbaneforetak, ved stans eller andre former for avbrytelser, har full og rettidig tilgang til relevante opplysninger som gjelder dem, i strid med kravet i jernbaneforskriften § 3-5 (2). Det foreligger derfor brudd på jernbaneforskriften § 4-1 bokstav d) og § 3-5 (1) og (2).

SJT mener at det er behov for korrigerende tiltak i denne saken for å rette opp i Bane NORs regelbrudd og for å sikre at Bane NOR fremover tilbyr og utøver trafikkstyringen på Alnabru godsterminal i samsvar med jernbaneforskriftens krav.

SJT pålegger derfor Bane NOR å utføre trafikkstyringen på Alnabru godsterminal, og andre godsterminaler i Norge hvor de er infrastrukturforvalter, i samsvar med jernbaneforskriften § 4-1 bokstav d, § 3-5 (1) og (2).

De korrigerende tiltakene vi pålegger Bane NOR er egnede, nødvendige og forholdsmessige for å rette opp i bruddene på regelverket og for å avhjelpe at Onrail og eventuelle andre jernbaneforetak og søkere som har fått sine interesser krenket, jf. jernbaneforskriften § 11-3 (1) og (2). Det legges også til grunn at pålegget om disse tiltakene er nødvendig for å motvirke uønskede situasjoner i markedene for jernbanetjenester, jf. jernbaneforskriften § 11-1 (5).

## 2. Oversikt over dokumentene i saken

Under dette punkt gir SJT en oversikt over det mest sentrale dokumentene i saken. Vi bemerker også at noen av opplysningene som vi har mottatt fra Onrail, om hva dette togselskapet mener at har skjedd på Alnabru godsterminal, kan være taushetsbelagte etter jernbaneundersøkellesloven § 17. Som følge av dette, gjengir SJT disse opplysningene på et overordnet nivå.

SJT mottok en klage fra Onrail 11. mars 2022 over Bane NOR sin mangelfulle trafikkstyring ved hendelser med togselskap i strid med sporbruksplanen for R22 på Alnabru godsterminal. I brev av 25. mars 2022 oversendte SJT klagen fra Onrail til Bane NOR for merknader, som svarte oss i brev av 31. mars.

I brev av 11. juli 2022 varslet SJT Bane NOR om vedtak om pålegg i klage fra Onrail over Bane NORs manglende trafikkstyring på Alnabru godsterminal (varselet). Vi mottok Bane NORs kommentarer til varselet i e-post av 21. juli og brev av 1. september s.å. Varselet vårt ble også sendt til Onrail, CargoNet AS (CargoNet) og Green Cargo AB (Green Cargo). Vi mottok merknader fra CargoNet i brev av 31. august 2022. I brev av 12. og 13. juli 2022 sendte vi også kopi av vårt varsel til Samferdselsdepartementet og mottakerne av Bane NORs oppstartsbrief for R23 til orientering og eventuelle merknader. Vi mottok ingen merknader.

Bane NOR og SJT hadde møter i saken 12. april og 21. september 2022.

SJT sendte et informasjonspålegg til Bane NOR i brev av 6. oktober 2022. Her ble det stilt flere spørsmål om blant annet Bane NORs trafikkstyring og interne regler for dette, samt om rettsgrunnlaget for disse. Bane NOR svarte oss i brev av 25. oktober s.å. Bane NORs svar ble oversendt til Onrail i vårt brev av 22. november 2022. Vi mottok Onrails merknader i brev av 6. desember 2022. Dette ble oversendt til Bane NOR i vår e-post av 20. desember. Vi mottok ingen merknader.

For å forsikre oss om at SJT har et riktig og oppdatert bilde av trafikkstyringen til Bane NOR på Alnabru godsterminal, ba vi Bane NOR om eventuelle nye opplysninger av betydning for behandlingen av klagen fra Onrail i vårt brev av 10. november 2023.

SJT mottok Bane NORs merknader i brev av 20. november 2023. Her opplyses det om at Bane NOR har supplert informasjonen i nettveiledningen for 2024 kapittel 7.3.3.6.<sup>1</sup> Dette innebærer at kapasitetsfordelingen i terminaler også omfatter styring av terminalene. Bane NOR bekrefter at Alnabru godsterminal driftes i henhold til denne beskrivelsen. Bane NOR bekrefter også

---

<sup>1</sup> Kapittel 7 i Nettveiledningen for 2024 handler om serviceanlegg og punkt 7.3.3. omhandler godsterminaler.

praksisen med at avvik i togtrafikken på Alnabru godsterminal tas opp i etterkant med togselskapene, og at det gjennom dette iverksettes korrigerende tiltak for å unngå lignende fremtidige hendelser.

### 3. SJTs kompetanse i saken

SJT som markedsovervåkningsorgan har kompetanse til å behandle klager på vårt myndighetsområde. Det følger av jernbaneloven § 11a (1) og jernbaneforskriften § 1-3 (1). Det er gitt nærmere bestemmelser om tilsynets oppgaver og myndighet som markedsovervåkere i jernbaneforskriften kapittel 11.

Etter jernbaneforskriften § 11-3 (1) kan en søker som mener å ha blitt urettferdig behandlet, utsatt for forskjellsbehandling eller har fått sine interesser krenket på annen måte, klage til markedsovervåkningsorganet. Videre i bestemmelsen er det gitt eksempler på beslutninger som særlig skal kunne påklages i bokstavene a) til k). Bestemmelsens opplisting av klagegrunner er ikke uttømmende. Dette innebærer at det også kan klages over andre forhold som ikke står på denne listen.

Begrepet «søker» er definert i jernbaneforskriften § 1-7 bokstav p) til «jernbaneforetak eller internasjonal sammenslutning av jernbaneforetak eller fysiske eller juridiske personer som har en allmenntilgjengelig eller forretningsmessig interesse av å bli tildelt infrastrukturkapasitet». Ettersom Onrail er et jernbaneforetak, er togselskapet en søker i denne klagesaken.

Onrail klager i denne saken over Bane NORs manglende trafikkstyring som infrastrukturforvalter på Alnabru godsterminal. Det relevante klagegrunnlaget er dermed jernbaneforskriften § 11-3 (1) bokstav h) om «trafikkstyring». Bokstav h) om trafikkstyring ble tatt inn i jernbaneforskriften i 2021 for å gjennomføre i [direktiv \(EU\) 2016/2370](#) i norsk rett.<sup>2</sup> Det følger av punkt 13 i fortalen at reguleringsorganet bør ha myndighet til å overvåke blant annet trafikkstyring for å sikre at denne gjennomføres på en ikke-diskriminerende måte.

Med hjemmel i jernbaneforskriften § 11-3 (2) skal SJT ta stilling til klagen og om nødvendig treffe tiltak for å avhjelpe situasjonen. Etter forskriften § 11-1 (5) skal SJT ved behov også treffe beslutning om hensiktsmessige tiltak for å motvirke diskriminering mellom søkere, skadelig konkurransevridding og alle andre former for uønskede situasjoner i markedene for jernbanetjenester. Dette gjelder også for forholdene som nevnt i jernbaneforskriften § 11-3 (1) om klage.

SJT har i sin [praksis](#) lagt til grunn at både jernbaneforskriften § 11-3 (2) og § 11-1 (5) kan benyttes som rettslig grunnlag for korrigerende tiltak, dersom vi i forbindelse med en klage konstaterer brudd på regelverket eller diskriminering av søkere, skadelig konkurransevridding eller alle andre former for uønskede situasjoner i markedene for jernbanetjenester. Dette innebærer at SJT også kan ta opp forhold på eget initiativ i forbindelse med en klagesak dersom det er hensiktsmessig.

---

<sup>2</sup> Artikkel 1 punkt 14 bokstav a) om ny bokstav h) om trafikkstyring som endring i direktiv 2012/34/EU artikkel 56 (1).

## 4. Klagen

### 4.1. Onrails klage

Onrail klaget til SJT over Bane NORs mangelfulle trafikkstyring på Alnabru godsterminal i brev av 11. mars 2022. Erfaringene til Onrail er at andre togselskap urettmessig bruker sporene som Onrail er tildelt i gjeldende sporbruksplan, uten at Bane NOR treffer tiltak for å flytte slike tog. I e-post av 31. mars, 7. og 11. april 2022 til SJT uttrykker Onrail sitt syn om Bane NORs manglende trafikkstyring. Et annet togselskap plasserer sitt godstog på Onrails laste- og lossespore rett før Onrail skal ankomme sin «slot» i henhold til den gjeldende sporbruksplanen for Alnabru. Dette fører til forsinkelser og ekstrakostnader for Onrail, i tillegg til tap av selskapets renommé.

Dokumentasjonen fra Onrail viser at selskapet kontaktet Bane NOR om slike hendelser i mars og april 2022, men at Bane NOR ikke gjorde noe for å løse dette. I følge Onrail tok selskapet også opp slike forhold med Bane NOR i 2021. Tilbakemeldingen var, ifølge Onrail, den samme og at de måtte henvende seg til det togselskapet som blokkerte sporene for å løse problemene som hadde oppstått.

### 4.2. Bane NORs merknader

I brev av 31. mars 2022 til SJT kommenterer Bane NOR på Onrails påstand i klagen om at togselskap tar seg til rette på andres spor i strid med gjeldende sporbruksplan. Bane NOR mener at dette er en subjektiv påstand, men at det er riktig at fastlagte sporbruksplaner utfordres ved avvik og forsinkelser.

I e-post av 7. april 2022 til SJT opplyser Bane NOR om at utfordringene som Onrail tok opp hovedsakelig løses i «Tavlemøter» (arena for samhandling og avgangspunktighet) som blir gjennomført to ganger per uke og i utvidet «Samhandlingsmøte» som skjer første tirsdag i hver måned. Ifølge Bane NOR tok ikke Onrail opp disse hendelsene i møtene og de førte heller ikke til forsinkelser for Onrail. Bane NOR legger til at i all hovedsak respekterer jernbaneforetakene sporbruksplanene som er avtalt, men at det finnes noen avvik (forsinkelser osv.), hvor togekspeditør må gjøre en vurdering og dirigere trafikk som avviker fra plan.

I møtet med SJT den 12. april 2022, som er dokumentert gjennom et omforent referat, ga Bane NOR en nærmere beskrivelse av sin rolle i trafikkstyringen på Alnabru godsterminal. Det er Bane NOR som har ansvaret for å håndtere trafikkavviklingen ved forsinkede tog. Dette innebærer imidlertid at i noen tilfeller gir Bane NOR forkjørsrett til forsinkede tog. Noen ganger fører forsinkelser hos en aktør til forsinkelser hos en annen aktør. Bane NOR ser at dette ikke er gunstig, men mener at dette er vanskelig å unngå. Bane NOR uttalte i møtet at de har undersøkt sitt eget regelsett knyttet til forsinkelser på terminalen, og ser at det kan gjøres forbedringer. På den andre siden opplever Bane NOR at aktørene i noen tilfeller ønsker at forsinkede tog skal få gå foran i køen. Bane NOR ga i møtet også uttrykk for at de mener at denne praksisen er i samsvar med regelverket.

## 5. SJTs varsel om vedtak

### 5.1. SJTs varsel

I brev av 11. juli 2022 varslet SJT Bane NOR om vedtak om pålegg i klage fra Onrail over Bane NORs mangelfulle trafikkstyring på Alnabru godsterminal. Varselet vårt ble også sendt til Onrail, CargoNet og Green Cargo AB.

## 5.2. Bane NORs merknader til varselet

Under dette punkt gjengis Bane NORs vesentlige merknader til vårt varsel.

I e-post av 21. juli 2022 mottok vi Bane NORs første innspill til vårt varsel om vedtak. Bane NOR er kritiske til SJTs saksbehandling frem til varsel. De påstår også at varselet er basert på Onrail sin fremstilling i klagen, og at Bane NOR må få en mulighet til å gjennomgå dette på forsvarlig vis i tråd med forvaltningsloven § 16. De ba derfor om utsatt frist for å svare på varsel om vedtak til 1. september 2022, som ble innvilget av SJT.

Bane NOR mener også at påleggspunktet (om å ta inn kriteriene for trafikkstyringen i nettveiledningen for R24), heller ikke kan føre til at de ikke får gjennomgått varselet på en ordentlig måte.

SJT mottok Bane NORs andre del av merknader til varselet i brev av 1. september 2022. Bane NOR velger ikke å ta konkret stilling til om Onrails påstander i klagen direkte førte til hendelsene som selskapet viser til. Bane NOR bemerker likevel at disse fant sted i desember 2021, og var forårsaket av at et annet togselskap benyttet sporet i et lengre tidsrom enn de skulle, slik at dette overlappet med Onrails tildelte «slot-tid». I tillegg var det flere situasjoner hvor kjørevei inn til Onrails tog ble sperret, ettersom et annet togselskap utførte skifting, som medførte sperring av en planovergang. Bane NOR iverksatte en løsning på problemet med sperring av planovergangen, og berørt togselskap ble pålagt å endre skifterutinene for å unngå denne situasjonen, men løsningen ble ikke iverksatt før tidlig i januar 2022.

Bane NOR ser at det har vært utfordringer på Alnabru, som i noen tilfeller har medført forsinkelser og andre ulemper for togselskapene. Men disse problemene gjelder ikke «trafikkstyringen» på terminalen, men «øvrige styring» av terminalen for å sikre at jernbaneforetakene for benyttet sine ruteleier, slik Bane NOR vurderer det.

Bane NOR sier de også innser at de å kunne ha håndtert disse hendelsene bedre. De viser til at det trengs en gjennomgang av hvordan Bane NOR som infrastrukturforvalter behandler avvik inne på terminalen, når det er flere konkurrerende togselskap på samme terminal. Derfor har Bane NOR startet en prosess for å løse slike utfordringer knyttet til det som de omtaler som «øvrige styring» av terminalene.

Bane NOR mener de ikke har brutt regler om trafikkstyring. Siden klagen ikke handler om trafikkstyringen på Alnabru, så foreligger det heller ingen brudd på jernbaneforskriften § 3-5 og § 4-1 bokstav d). De mener at det som Onrail har tatt opp i klagen er at selskapet i enkelte tilfeller ikke har fått benyttet ruteleiene sine på Alnabru som forutsatt, blant annet fordi andre tog blir stående for lenge i sporet. Dette gjelder styringen som Bane NOR har på terminalene for å legge til rette for å sikre at togselskapene får benyttet sine ruteleier. Trafikkstyring, derimot, mener Bane NOR gjelder styring og koordinering av togtrafikken for å sikre at trafikken avvikles sikkert, både i normalsituasjon og ved avvik.

Bane NOR viser til at trafikkstyring er definert i jernbaneloven § 3 bokstav b) til «togledelse og andre funksjoner som koordinerer og ivaretar sikkerheten for togfremføring». Begrepet «trafikkstyring» er ikke definert i jernbaneforskriften og det er derfor naturlig slik Bane NOR ser det, å legge til grunn at dette har det samme innholdet i jernbaneforskriften som i jernbaneloven.

Videre viser Bane NOR til at jernbaneforskriften § 4-1 bokstav d) har eksempler på hva som omfattes av trafikkstyring. Eksempelene i denne bestemmelsen kan, etter Bane NORs syn, ikke føre til at begrepet trafikkstyring har et annet innhold i jernbaneforskriften enn etter jernbaneloven § 3 bokstav b).

Bane NOR viser også til den nå opphevede togframføringsforskriften § 1-4 bokstav c) hadde en nærmest likelydende definisjon av trafikkstyring som i jernbaneloven. Denne definisjonen er videreført uendret i Bane NORs trafikkregler for jernbanenettet (TJN) punkt 1.5 b). Det er denne definisjonen av trafikkstyring som Bane NOR legger til grunn for begrepet «trafikkstyring».

Videre viser Bane NOR til at trafikkstyring er regulert i forskrift om gjennomføring av forordning 2019/773 om tekniske spesifikasjoner for samtrafikk for drift og trafikkstyring i det europeiske jernbanesystemet (TSI OPE). Bane NOR har systemer og prosedyrer som sikrer oppfyllelse av dette regelverket. Disse er samlet i Bane NORs operative regelverk som er en omfattende samling av interne regler og prosedyrer, herunder Bane NORs trafikkregler for det nasjonale jernbanenettet (TJN).

Etter Bane NORs oppfatning handler derfor klagen til Onrail om styringen som Bane NOR har på terminalene for å legge til rette for å sikre at togselskapene får benyttet sine ruteleier, men ikke trafikkstyringen på terminalen. SJTs konklusjoner i varselet er derfor basert på en feilaktig tolkning og bruk begrepet trafikkstyring, og det foreligger heller ingen brudd på jernbaneforskriften § 3-5 og § 4-1 bokstav d).

Bane NOR har også merknader til det varslede pålegget, om at de må utarbeide kriterier for trafikkstyringen som skal tas inn nettveiledningen. Etter deres syn er det rettslige grunnlaget for at de skal utarbeide slike kriterier TSI OPE punkt 4.2.3.4, om at infrastrukturforvalter skal fastsette prosedyrer og metoder for trafikkstyring. Bane NOR har fastsatt prosedyrer og metoder for trafikkstyring. Dersom SJT opprettholder sine konklusjoner, mener Bane NOR at det verken er nødvendig eller hensiktsmessig å ta inn kriterier om trafikkstyringen i nettveiledningen. Det er allerede informasjon om trafikkstyring i Network Statement kapittel 6 om Drift og trafikkstyring.

Bane NOR kan heller ikke se at jernbaneforskriften § 5-2 gir SJT hjemmel til å pålegge Bane NOR å ta inn ytterligere informasjon om trafikkstyring i nettveiledningen.

Videre mener Bane NOR at det er et vilkår for å bruke jernbaneforskriften § 10-4 første ledd, at forstyrrelsen i togtrafikken skyldes tekniske feil eller ulykker. Bane NOR mener at de tilfellene som Onrail har tatt opp ikke gjelder tekniske feil eller ulykker, men at andre tog av ulike grunner har blitt stående for lenge i sporet. Derfor kommer heller ikke jernbaneforskriften § 10-4 til anvendelse i denne saken.

Bane NOR bestrider også at de skal ha overlatt trafikkstyringen for sikkerheten på Alnabru til andre i strid med jernbaneloven § 6 første ledd, gitt deres definisjon av trafikkstyring. Trafikkstyringen utføres av Bane NOR v/togleder eller TXP.

Bane NORs konklusjon er derfor at SJT ikke har hjemmel til å ilegge påleggene i varselet. Videre at dersom påleggene til SJT blir opprettholdt, må dette gjøres med en annen rettslig begrunnelse. I så fall må SJT utarbeide et nytt varsel.

### 5.3. CargoNets merknader til varselet

I brev av 31. august 2022 mottok vi kommentarer fra CargoNet, som i 2022 delte laste/lossespor samt depot på Alnabru spor C2 (gamleterminalen) med Onrail. Slik CargoNet oppfatter varselet, er det denne «delingen» som klagen dreier seg om, spesielt når det oppstår avvik hos disse to togselskapene. CargoNet påpeker at gamleterminalen er svært trang og har korte laste/lossespor med begrensede depotarealer. Ellers kjenner ikke CargoNet seg ikke igjen i påstanden fra SJT om at Bane NOR har satt ut trafikkstyringen til andre.

## 6. SJTs informasjonspålegg

### 6.1. SJTs pålegg

SJT påla i brev av 6. oktober 2022 Bane NOR å gi oss opplysninger om det de selv oppfatter som et skille mellom trafikkstyring og øvrig styring av terminaler. Videre ba vi Bane NOR om å redegjøre for den rettslige reguleringen av disse to hovedgruppene av styring. Vi ba også om opplysninger om det eventuelt er andre regler som styrer driften på terminalen, for eksempel om togselskapene har egne regler for dette.

### 6.2. Bane NORs svar på informasjonspålegget

I brev av 25. oktober 2022 svarte Bane NOR på vårt informasjonspålegg. Bane NOR utarbeidet en beskrivelse av hva de oppfatter som henholdsvis trafikkstyring og øvrig styring av terminalene i vedlegg 1 til dette brevet. For detaljer vises det til dette.

Bane NOR gir en oversikt over det de definerer som trafikkstyring etter interne regler og prosedyrer på godsterminalen på Alnabru og andre godsterminaler i Norge. Bane NOR opplyser om at det rettslige grunnlaget for disse interne reglene og prosedyrene er forskrift 8. september 2021 nr. 2714 om gjennomføring av forordning (EU) 2019/773 om tekniske spesifikasjoner for samtrafikk for drift og trafikkstyring i det europeiske jernbanesystemet (TSI OPE) punkt 4.1, samt forskrift 8. september 2021 nr. 2740 om sikkerhet på jernbanenettet (sikkerhetsforskriften) kapittel 4.

Bane NOR opplyser om at den øvrige styringen på terminalene i liten grad er beskrevet i prosedyrer og interne regler. Bane NOR viser også til tilgangsavtale til terminalene og planforutsetningene for terminalkapasitet for ruteplanperiodene R22 og R23. Bane NOR opplyser om at det rettslige grunnlaget for den «øvrige styringen» er jernbaneforskriftens bestemmelser om de plikter Bane NOR har som infrastrukturforvalter og driver av serviceanlegg om å stille jernbaneinfrastruktur og øvrige jernbanerelaterte tjenester til disposisjon for togselskapene.

Bane NOR henviser videre til det påbegynte arbeidet med å forbedre den øvrige styringen av terminalene. Dette vil omfatte etablering av interne prosedyrer og regler for slik styring. Arbeidet ble påbegynt på bakgrunn av de funn SJT gjorde i klagesaken.

Bane NOR opplyser om at det utover dette ikke er andre «regler» som styrer togbevegelser på godsterminalen på Alnabru og eventuelt andre godsterminaler i Norge, eksempelvis at togselskapene har egne regler for dette.

Bane NOR opplyser også om at alle hendelser som oppstår ved avvik på jernbane alltid vil være «ferskvare» når de oppstår. I Bane NORs øvrige styring av terminalene blir disse hendelsene tatt opp i etterkant med togselskapene og de iverksetter korrigerende tiltak for å unngå lignende



fremtidige hendelser. Godsterminalenes drift er basert på å få til så god samhandling mellom aktørene som mulig. Det er derfor etablert mange møtearenaer for å sikre at denne samhandlingen fungerer best mulig, og at det er et kollegialt forhold mellom aktørene.

### 6.3. Onrails kommentarer til Bane NORs svar på SJTs informasjonspålegg

I brev av 6. desember 2022 kommenterer Onrail på Bane NORs svar på informasjonspålegg til SJT. Selskapet opplyser om at de også i fjerde kvartal for 2022 opplevde at togselskap tar seg til rette i deres lossespør i strid med sporbruksplanen, eller at planoverganger sperres av tog slik at Onrails kunder blokkeres fra å levere godset sitt den siste timen før togavgang. Dette har skjedd uten konsekvenser fra Bane NOR.

Onrail mener at dette avdekker situasjonen på Alnabruterminalen, der jernbaneforetak kan ta seg til rette i spor som andre har fått tildelt, og en infrastrukturforvalter som ikke finner grunn til å reagere eller treffe tiltak. Konsekvensen er at Onrail og andre nykommere på jernbanen fratras muligheten til å konkurrere på like vilkår.

Det er Onrails oppfatning at Bane NOR må gi ordre om å trekke tog ut av sporet dersom dette skjer i konflikt med sporbruksplanen og la forsinket godstog vente på tur. Det som er viktig for Onrail er at Bane NOR treffer umiddelbare tiltak når slike avvik meldes inn. Det er for sent for togkundene og skadelidende togselskap at slike avviksmeldinger eventuelt diskuteres uforpliktende i «tavlemøter» uka etter, fordi skaden da allerede har skjedd. Bane NOR må instruere togselskap der og da, hvis selskapet er ansvarlig for ureglementert adferd som krenker andres interesser.

Ellers er Onrail positive til at Bane NOR har tatt inn i dokumentet «Terminalkapasitet i ruteplan R23 at «For spor som deles mellom operatørene gjelder som hovedregel at tog i rute har fortrinn». Men det er fremdeles uklart om det i fortsettelsen blir en bedre styring av terminalene uten et endelig vedtak fra SJT, ettersom det ikke fremstår som tydelig nok at konkurransenøytralitet er et hovedmål.

## 7. SJTs oppfatning av hva som faktisk har skjedd i klagesaken

SJT har i vedtakets punkt fire til seks gjengitt hovedtrekkene i det som Onrail og Bane NOR oppfatter at har skjedd i denne saken og deres dokumentasjon for dette.

På denne bakgrunn legger SJT til grunn at et annet togselskap skal ha plassert sitt godstog på Onrails laste- og lossespør rett før Onrail skulle ankomme «sin slot» i henhold til sporbruksplanen for Alnabru godsterminal i R22. Videre skal det ha vært situasjoner der planoverganger sperres av et annet togselskap sitt godstog, slik at Onrails kunder blokkeres fra å levere godset sitt den siste timen før togavgangen til selskapet.

Videre legger vi til grunn at Onrail har tatt kontakt Bane NOR om slike hendelser, og at Onrail da ble bedt om å henvende seg til det togselskapet som blokkerte sporene for å løse problemene som hadde oppstått. Vi legger også til grunn at Bane NOR løste situasjoner med sperring av planovergang ved at berørte togselskap ble pålagt å endre skifferutiner.

Utover dette legger SJT til grunn at avvikssituasjoner som dette tas opp og drøftes med togselskapene og andre berørte i Bane NORs «Tavlemøter» (arena for samhandling og avgangspunktighet) som blir gjennomført to ganger per uke og i utvidet «Samhandlingsmøte»



som skjer første tirsdag i hver måned. Disse møtene avholdes i etterkant av at det oppstår avvik fra sporbruksplaner for Alnabru godsterminal.

Utover dette kan ikke SJT se at Bane NOR har styrt togtrafikken på Alnabru godsterminal i de tilfellene som saken gjelder.

## 8. SJTs rettslige utgangspunkt

Etter jernbaneforskriften § 1-7 bokstav c), sammenholdt med bokstav e), har Bane NOR som infrastrukturforvalter ansvaret for trafikkstyringen på jernbaneinfrastrukturen i jernbanenettet som de har ansvaret for.

Jernbaneinfrastruktur er nærmere definert i jernbaneforskriften § 1-7 bokstav j) til elementene som er nevnt i vedlegg I til forskriften. I tredje strekpunkt i vedlegg I står det at spor er en del av jernbaneinfrastrukturen. Det er innledningsvis i vedlegg I gjort en avgrensning av hvilke spor som ikke skal regnes som jernbaneinfrastruktur. Her fremgår det at jernbaneinfrastruktur ikke omfatter spor innenfor reparasjonsverksteder, depoter og lokomotivstaller samt private sidelinjer og sidespor. Spor i godsterminaler er imidlertid ikke nevnt som en del av dette unntaket og er dermed etter SJTs oppfatning omfattet av begrepet jernbaneinfrastruktur.

SJT viser videre til en uttalelse i 2021 fra Generaladvokaten, om jernbaneinfrastruktur etter direktiv (EU) 2012/34. Generaladvokaten uttaler at både sporene og områdene ved siden av sporet, hvor lasting og lossing av gods til/fra toget gjennomføres, er å anse som jernbaneinfrastruktur. Det avgjørende for vurderingen er å se på de særlige kjennetegnene ved lossing og lasting. Dersom hensikten med området er å bruke dette til lasting og lossing av gods, skal området ved siden av sporet likestilles med godsramper på godsterminaler.<sup>3</sup> Uttalelsen til Generaladvokaten bygger på et tilsvarende resonnement fra EU-domstolen i 2019 om at perronger på stasjoner for passasjerer utgjør en del av jernbaneinfrastrukturen.<sup>4</sup>

At spor på godsterminaler er en del av jernbaneinfrastrukturen som Bane NOR har ansvaret for, ble ellers slått fast i SJTs [vedtak av 8. juni 2022](#) i klage fra Onrail på Bane NORs sporbruksplan på Alnabru i perioden 3/2022.

Det følger av dette at spor, også på godsterminaler, er en del av jernbaneinfrastrukturen og at Bane NOR har ansvaret for trafikkstyringen på slike spor.

Etter jernbaneforskriften § 4-1 bokstav d) skal Bane NOR tilby trafikkstyring som del av den minste pakken med tjenester til alle jernbaneforetak og andre søkere på ikke-diskriminerende vilkår. I høringsbrevet til Samferdselsdepartementet fra 2015 uttaler departementet at «paragraf 4-1 angir hvilke tjenester som tilhører den såkalte minste pakken for tilgangstjenester. (...) Formålet er å sørge for et velfungerende marked innenfor tjenester som ofte ligger til et naturlig monopol eller som kontrolleres av et dominerende, nasjonalt jernbaneforetak (...) som er avgjørende støttetjenester for å kunne kjøre tog på jernbanenettet. For at nye jernbaneforetak ikke skal møte konkurransehennende etableringshindre, må alle jernbaneforetak ha tilgang på disse tjenestene på ikke-diskriminerende vilkår (...).»

---

<sup>3</sup> Anmodning om prejudisiell avgjørelse, [C-453/20 City Rail AS](#) særlig premiss 66 til 70.

<sup>4</sup> Domstolens avgjørelse i [sak C-210/18 Westbahn Management II](#).

Jernbaneforskriften § 3-5 (1) pålegger Bane NOR som infrastrukturforvalter å utøve oppgaver forbundet med trafikkstyring på en ikke-diskriminerende og gjennomiktig måte. Etter jernbaneforskriften § 3-5 (2) skal Bane NOR sikre at jernbaneforetak, ved stans eller andre former for avbrytelser, har full og rettidig tilgang til relevante opplysninger som gjelder dem. Bane NOR skal gi tilgang til opplysninger på en transparent og ikke-diskriminerende måte.

Jernbaneforskriften § 3-5 tilsvarer artikkel 1 punkt 5) artikkel 7b i direktiv (EU) 2016/2370 om infrastrukturforvalters upartiskhet med hensyn til trafikkstyring og vedlikeholdsplanlegging (som reviderte direktiv 2012/34/EU). I fortalen til direktiv (EU) 2016/2370 fremkommer det i punkt 7 at direktivet skal gi nødvendige beskyttelsestiltak for å sikre at infrastrukturforvaltningen er upartisk når det gjelder blant annet trafikkstyring. Fortalens punkt 11 og 12 omhandler også dette.

Kommisjonen har gitt nærmere regler om blant annet trafikkstyring i gjennomføringsforordning 2019/773. Forordningen er tatt inn i norsk rett gjennom [forskrift 8. september 2021 nr. 2714](#) om gjennomføring av forordning (EU) 2019/773 om tekniske spesifikasjoner for samtrafikk for drift og trafikkstyring i det europeiske jernbanesystemet (heretter «TSI-OPE-forskriften»). Generelle krav til trafikkstyringen er gitt i vedlegget til forordningen, punkt 4.2.3.4.1 (side 25.). Av den uoffisielle norske oversettelsen følger det at «trafikkstyringen skal sørge for en sikker, effektiv og punktlig drift av jernbanen, herunder effektiv gjenoppretting etter trafikkforstyrrelser. Infrastrukturforvalteren skal fastsette framgangsmåter og metoder for sanntidsstyring av togene, driftstiltak for å opprettholde høyest mulig yteevne i infrastrukturen i tilfelle faktiske eller forventede forsinkelser eller hendelser, og underretning til jernbaneforetakene/-ene i slike tilfeller.»

## 9. SJTs vurderinger og konklusjon

Under dette punkt vil SJT vurdere klagen til Onrail om Bane NORs mangelfulle trafikkstyring på Alnabru godsterminal og Bane NORs anførsler til dette opp mot reglene i jernbaneforskriften. Vi presiserer for ordens skyld at SJT her ikke tar stilling eventuelle sikkerhetsmessige utfordringer ved trafikkstyringen.

### 9.1. Onrails klage over Bane NORs mangelfulle trafikkstyring på Alnabru godsterminal

SJT legger til grunn at jernbaneforskriften § 1-7 bokstav c) sammenholdt med bokstav e) legger ansvaret for trafikkstyringen på jernbanenettet til Bane NOR, som infrastrukturforvalter på det statlige jernbanenettet.

Jernbaneinfrastruktur er nærmere definert jernbaneforskriften § 1-7 bokstav j) til elementene som er nevnt i vedlegg I til forskriften. I tredje strekpunkt i vedlegg I står det at spor er en del av jernbaneinfrastrukturen. Det er innledningsvis i vedlegg I gjort en avgrensning av hvilke spor som ikke skal regnes som jernbaneinfrastruktur. Spor i godsterminaler er imidlertid ikke nevnt som en del av unntaket og er dermed etter SJTs oppfatning omfattet av begrepet jernbaneinfrastruktur.

SJT viser videre til uttalelsen fra Generaladvokaten om jernbaneinfrastruktur på godsterminaler i direktiv (EU) 2012/34. Generaladvokaten uttaler at både sporene og områdene ved siden av sporet, hvor lasting og lossing av gods fra/til toget gjennomføres, er å anse som jernbaneinfrastruktur.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Anmodning om prejudisiell avgjørelse, [C-453/20 City Rail AS](#) særlig premiss 66 til 70.

At spor på godsterminaler er en del av jernbaneinfrastrukturen som Bane NOR har ansvaret for, ble også slått fast i vårt vedtak av 8. juni 2022 i klage fra Onrail på Bane NORs sporbruksplan på Alnabru godsterminal.

**Konklusjon:** Spor, også på godsterminaler som Alnabru i Oslo, er en del av jernbaneinfrastrukturen hvor Bane NOR har ansvaret for trafikkstyringen.

Bane NOR, som infrastrukturforvalter i Norge, har en plikt til å tilby trafikkstyring til alle jernbaneforetak og andre søkere på ikke-diskriminerende vilkår som en del av den minste pakken for tilgangstjenester i samsvar med jernbaneforskriften § 4-1 bokstav d).

Jernbaneforskriften § 3-5 (1) pålegger Bane NOR å utøve trafikkstyringen på en ikke-diskriminerende måte og gjennomiktig måte. Etter annet ledd i bestemmelsen skal Bane NOR, ved stans eller andre former for avbrytelser sikre at jernbaneforetakene har full og rettidig tilgang til alle opplysninger som gjelder dem. Bane NOR skal gi tilgang til slike opplysninger på en transparent og ikke-diskriminerende måte.

For at trafikkstyringen skal være ikke-diskriminerende, må Bane NOR tilby og gjennomføre denne på en måte som gjør at jernbaneforetakenes og andre søkeres rettigheter til infrastrukturkapasitet i henhold til tildelt kapasitet overholdes. Det gjelder også for tildelt kapasitet i sporbruksplaner for Alnabru godsterminal, som denne saken direkte gjelder.

Ved avvik fra disse planene, på godsterminaler som Alnabru i Oslo, må Bane NOR likevel tilby og utøve en ikke-diskriminerende trafikkstyring av togtrafikken. Dette innebærer at Bane NOR, også i avvikssituasjoner må tilby og utøve en trafikkstyring som innebærer en konkurransenøytral behandling av jernbaneforetakene eller andre søkere, for å sikre et effektivt jernbanemarked med sunn konkurranse og likeverdige vilkår.

SJT ser at den høye aktiviteten og store produksjonen på Alnabru gjør systemet komplekst og sårbart. Følgekonsekvensene av avvik og uplanlagte aktiviteter kan påvirke hele logistikken på Alnabru, og få store konsekvenser for togselskapene og deres kunder. Vi legger derfor til grunn at jernbaneforetakenes avvik fra sporbruksplanene på terminaler som Alnabru, disiplineres gjennom bruk av ytelsesordningen i jernbaneforskriften § 6-6. Det følger av bestemmelsens første ledd at ytelsesordningen gjelder for hele jernbanenettet som er en del av avgiftsordningen. Dette betyr, etter SJTs forståelse, at ytelsesordningen også gjelder for godsterminaler som Alnabru. Det kommer frem av vedlegg II til jernbaneforskriften, punktene 5 til 7, at forsinkelser som kan tilskrives jernbaneforetak faller inn under denne ordningen. Også forsinkelser som kan tilbakeføres til Bane NOR som infrastrukturforvalter, er en del av ytelsesordningen, se blant annet punktene 1 til 3 i vedlegg II. SJT forutsetter at Bane NOR har etablert ytelsesordningen på godsterminaler som Alnabru, i tråd med kravet i jernbaneforskriften § 6-6 (1), om at en slik ordning «skal» gjelde for hele jernbanenettet

I kravet til gjennomsiktighet og transparens ligger at Bane NOR plikter utøve trafikkstyringen på en måte som er forutsigbar for jernbaneforetakene. Det gjelder både for normal- og avvikssituasjoner i togtrafikken. Dette kan for eksempel skje gjennom nettveiledningen, slik Bane NOR allerede gjør i kapittel 6 i NS for 2023.

Slik SJT leser nettveiledningen, mener vi det likevel bør tydeliggjøres at Bane NORs ansvar for trafikkstyringen, både i normalsituasjoner og ved avvik, også gjelder for områdene på godsterminaler som Alnabru i Oslo, som er en del av jernbaneinfrastrukturen i Norge.

Bane NOR har etablert ulike fora for å drøfte avvik fra sporbruksplaner på Alnabru godsterminal mellom Bane NOR, jernbaneforetak, andre søkere og berørte i etterkant av at slike hendelser har oppstått. Dette innebærer, slik SJT vurderer det, at jernbaneforetak og andre søkere og berørte kan få innflytelse på Bane NOR trafikkstyring på godsterminaler som Alnabru som ikke er i samsvar med ikke-diskrimineringsprinsippet. Denne løsningen innebærer også at Bane NOR heller ikke sikrer at jernbaneforetak, ved stans eller andre former for avbrytelser, har full og rettidig tilgang til relevante opplysninger som gjelder dem.

SJT mener derfor at Bane NOR først og fremst må sørge for å avvikle togtrafikken inne på terminaler i tråd med fastlagte ruteplaner og sporbruksplaner i disse. Ved avvik fra disse planene må Bane NOR likevel sørge for en trafikkstyring som innebærer en konkurransenøytral togfremføring i det slike situasjoner oppstår, og som gjennomføres uten påvirkning fra togselskapene eller andre berørte.

**Konklusjon:** Bane NOR må tilby og utøve trafikkstyring på godsterminaler som Alnabru i Oslo som er ikke-diskriminerende, gjennomiktig, transparent og rettidig.

SJT legger til grunn at Bane NOR har et tilsvarende ansvar for trafikkstyring på andre godsterminaler i Norge der Bane NOR er infrastrukturforvalter.

SJT's samlede vurdering i denne klagesaken er at Bane NOR ikke har tilbudt og utøvd trafikkstyringen på Alnabru godsterminal i tråd med ikke-diskrimineringskravet i jernbaneforskriften § 4-1 bokstav d, § 3-5 (1) og (2). Bane NOR har heller ikke sikret at jernbaneforetak, ved stans eller andre former for avbrytelser, har full og rettidig tilgang til relevante opplysninger som gjelder dem, i strid med kravet i jernbaneforskriften § 3-5 (2).

## 9.2. Ytterligere kommentarer fra Bane NOR

I e-post av 21. juli 2022 og brev av 1. september kritiserer Bane NOR SJT's saksbehandling. SJT tilbakeviser denne kritikken. Vi mener at vår saksbehandling frem til varsel om vedtak ga Bane NOR tilstrekkelige muligheter til å kommentere på påstanden om mangelfull trafikkstyring på Alnabru godsterminal. Utover dette var Bane NORs trafikkstyring på Alnabru godsterminal også et tema i møtet Bane NOR og SJT hadde 12. april og 21. september 2022. Vår vurdering er etter dette at Bane NORs påstand om mangler ved saksbehandlingen i denne saken ikke er riktig.

I motsetning til hva Bane NOR mener, legger SJT til grunn at det kan ikke være tvil om at trafikkstyring etter definisjonen i jernbaneloven § 3 (1) bokstav b) omfatter sikkerhet ved togfremføringen og en konkurransenøytral togfremføring. Slik SJT ser det, er ikke jernbaneloven oppdatert med direktiv 2012/34/EU og direktiv (EU) 2016/2370 på samme måte som jernbaneforskriften. Basert på presumsjonsprinsippet og forrangsprinsippet, mener vi at definisjonen av trafikkstyring i jernbaneloven må tolkes i samsvar med jernbaneforskriftens regler om trafikkstyring, slik disse er tatt inn i norsk rett.

Innholdet i Bane NORs ansvar for trafikkstyringen, må også leses i lys av kravene til infrastrukturforvalters trafikkstyring i TSI-OPE-forskriften, som gjelder for trafikkstyringen i det europeiske jernbanesystemet. I vedlegget til TSI-OPE punkt 4.2.3.4.1 følger det eksplisitt at trafikkstyringen skal sørge for en sikker, effektiv og punktlig drift av jernbanen, herunder effektiv gjenoppretting etter trafikkforstyrrelser. Heller ikke TSI-OPE avgrensner Bane NORs ansvar for trafikkstyringen til kun sikkerhet ved togfremføringen, slik Bane NOR synes å legge til grunn.

## 10. SJTs vurderinger av korrigerende tiltak og pålegg

SJT vurdering er at det er behov for korrigerende tiltak overfor Bane NOR for å rette opp i bruddene på jernbaneforskriften for å ivareta Onrail og eventuelt andre berørte jernbaneforetak og søkeres rettigheter på Alnabru godsterminal. Etter SJTs oppfatning er det nødvendig med et vedtak fra SJT, for at Bane NOR skal gjennomføre trafikkstyringen på godsterminaler som Alnabru i Oslo i samsvar med reglene i jernbaneforskriften.

Hjemmelen for dette pålegget er jernbaneloven § 11 (1) og (5) samt jernbaneforskriften § 11-1 (1) og (5) og § 11-3 (1) og (2).

SJT pålegger Bane NOR å tilby og utøve trafikkstyringen på Alnabru godsterminal på en ikke-diskriminerende måte i samsvar med jernbaneforskriften § 4-1 bokstav d), § 3-5 (1) og (2). Videre pålegger vi Bane NOR å sikre at jernbaneforetak, ved stans eller andre former for avbrytelser, har full og rettidig tilgang til relevante opplysninger som gjelder dem, slik jernbaneforskriften § 3-5 (2) krever. Vi pålegger Bane NOR den samme plikten på andre godsterminaler i Norge hvor de er infrastrukturforvalter med tilhørende ansvar for trafikkstyringen på jernbaneinfrastrukturen.

SJT mener at slike korrigerende tiltak er egnede, nødvendige og forholdsmessige for avhjelpe at Onrail og eventuelle andre jernbaneforetak og søkere får sine interesser krenket, jf. jernbaneforskriften § 11-3 (1) og (2). Det legges også til grunn at pålegget om disse tiltakene er nødvendig for å motvirke uønskede situasjoner i markedene for jernbanetjenester, jf. jernbaneforskriften § 11-1 (5).

## 11. SJTs vedtak

På bakgrunn av de vurderinger og konklusjoner som er redegjort for ovenfor har SJT truffet følgende vedtak:

1. SJT pålegger Bane NOR å utføre trafikkstyringen på Alnabru godsterminal i samsvar med jernbaneforskriften § 3-5 (1) og (2) samt § 4-1 bokstav d).

Påleggspunkt 1 innebærer at Bane NOR skal tilby og gjennomføre trafikkstyringen på Alnabru godsterminal slik at jernbaneforetakenes og andre søkeres rett til å bruke tildelt infrastrukturkapasitet overholdes.

Påleggspunkt 1 innebærer at Bane NOR i avvikssituasjoner skal gjennomføre trafikkstyringen på en konkurransenøytral måte på Alnabru godsterminal.

Påleggspunkt 1 innebærer at Bane NOR skal gjennomføre trafikkstyringen slik at jernbaneforetak eller andre søkere, ved stans eller andre former for avvik, har full og rettidig tilgang til relevante opplysninger.

2. SJT pålegger Bane NOR å utføre trafikkstyringen med samme plikter som i påleggspunkt 1 på andre godsterminaler i Norge hvor de er infrastrukturforvalter.

3. Bane NOR skal senest innen en måned fra vedtakets dato fremlegge en beskrivelse med dokumentasjon for SJT om gjennomføringen av påleggspunkt (1) og (2).

Med hilsen

Mona Ljunggren

*avdelingsdirektør, markedsovervåking*

*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*

**Kopi til:**

Elling Olav Longva