

Bane NOR SF
Postboks 4350
2308 HAMAR

Att.:

Saksbehandler: Mathilde K. Berg, 22995964
Vår ref.: 22/2396-14
Deres ref.:
Dato: 02.01.2023

Vedtak mot Bane NORs innføring av strakstiltak på Alnabruterminalen for R23

1. Bakgrunn for saken

Statens jernbanetilsyn (SJT) viser til varsel om vedtak av 30. desember 2022.

Vi viser også til kontakt med Bane NOR SF (Bane NOR) i perioden fra 23. til 30. desember 2022 om innføring av hastetiltak på Alnabruterminalen. Både Bane NOR ved Lars Tore Fredriksen og Onrail ved Henning Aandal ble per telefon 28. desember med SJT ved Mona Ljunggren gjort kjent med at det trolig kom et varsel i saken. Det har også den 2. januar vært muntlig kontakt med Bane NOR ved Fredriksen og SJT ved Ljunggren om at det vil komme et vedtak i løpet av dagen med nær det samme innhold som varsel.

SJT mottok i e-post av 22. desember 2022 en henvendelse fra Onrail AS (Onrail) om at Bane NOR samme dag hadde besluttet endringer i sporbruksplanen på Alnabru godsterminal for ruteplan R23. Beslutningen medfører dermed også endringer i den gjeldende ruteplanen for R23 på det statlige jernbanenettet som Bane NOR forvalter.

På bakgrunn av henvendelsen fra Onrail har SJT valgt å undersøke nærmere om Bane NOR har besluttet omfordeling av Onrails tildelte ruteleier og endring av ruteplan for R23 i strid med reglene i jernbaneforskriften. Det haster for SJT å vurdere saken, da implikasjonene av Bane NORs beslutning innebærer at Onrail må flytte sin virksomhet inne på Alnabru-området og bytte fra tildelte lastespor og depotområder til nye innen 1. januar 2023. Beslutningen har også følger for de andre jernbaneselskapene som er aktive på Alnabru.

2. Kort om saken og SJTs saksbehandling

Bane NOR sendte 22. desember 2022 en e-post til Onrail, Green Cargo og CargoNet der Bane NOR informerte om at de hadde besluttet å endre sporbruksplanen på Alnabruterminalen med virkning fra 1. januar 2023. Grunnen Bane NOR oppga var lav punktlighet i desember som følge

av midlertidig stengning av tre kranspor. Beslutningen til Bane NOR innebærer at Onrail sine ruteleier for ruteplan R23 omfordeles og deres tog flyttes fra spor C2 til spor C16. CargoNet overtar sporplassen på spor C2. Ifølge opplysninger fra Bane NOR og Onrail, har Onrail for R23 søkt og fått tildelt «slottider» for lasting og lossing av tog på spor C2 med tilliggende depotområder. Spor C2 kan betjenes med elektriske lokomotiver, som er det materiellet Onrail har, mens det er behov for diesellokomotiver for å bruke spor C16.

I samme e-post skrev Bane NOR at denne endringen skal iverksettes i løpet av romjulen, senest 30. desember, og gjelde frem til 1. februar 2022. Vi har fått opplyst fra Bane NOR den 2. januar 2022 at iverksettingen av beslutningen ble utsatt som følger av vårt varslede vedtak. Beslutningen er dermed per i dag enda ikke iverksatt.

Onrail påpeker at siden denne beslutningen fra Bane NOR og varslingen/informeringen skjer på kort varsel nærme jul, blir det blant annet utfordrende for Onrail å få tak i togkunder og lastebilsjåførere i jula for å omdirigere godsvolumene til et annet terminalområde.

SJT påla Bane NOR i e-post av 23. desember 2022 å gi nærmere opplysninger om saken med hjemmel i jernbaneloven¹ § 11 (2) og jernbaneforskriften² § 11-1 (4) innen 28. desember kl. 12.00. Bane NOR svarte på SJTs pålegg innen fristen i e-post fra Bane NOR av 28. desember 2022.

E-posten fra Bane NOR ble sendt til Onrail for kommentar den 28. desember 2022, og vi mottok kommentarer til denne i e-posten fra Onrail av 29. desember.

SJT ba om ytterligere avklaringer og dokumentasjon i e-post av 28. desember. Vi mottok svar fra Bane NOR på dette på e-post 29. desember.

SJTs varsel om vedtak ble sendt til Bane NOR 30. desember 2022, med frist for å inngi merknader 1. januar 2023. Varselet ble også sendt i kopi til Onrail, Green Cargo og CargoNet med mulighet for å gi eventuelle kommentarer. Vi mottok kommentarer til varselet fra Bane NOR, Onrail, Green Cargo og CargoNet innen fristen.

Det har underveis i saksbehandlingen også vært flere telefonsamtaler med berørte parter.

SJTs korte frister i denne saken skyldes at Bane NORs besluttet den 22. desember å sette i gang med strakstiltak i form av omfordeling av Onrails tildelte ruteleier, med lastespor og tilhørende depotområder, og endringer i ruteplanen for R23 på Alnabru allerede fra 30. desember. Det har dermed hastet å behandle denne saken. Samtidig har SJT ønsker å ivareta retten til kontradiksjon så langt det har latt seg gjøre.

Våre vurderinger av saken er basert på de opplysninger og den dokumentasjonen vi har mottatt fra Onrail og Bane NOR, i tillegg til merknadene vi har fått til varsel om vedtak fra Bane NOR, CargoNet, Onrail og Green Cargo. I tillegg er SJT godt kjent med situasjonen på Alnabru, herunder kranprosjektet som etter planen skulle vært gjennomført i perioden uke 20-40 i 2022,

¹ Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. av 11. juni 1993 nr. 100 (jernbaneloven).

² Forskrift 30. juni 2021 nr. 2315 om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften) med ikrafttredelse samme dag, men kunngjort først 5. juli 2021.

se vårt vedtak i klage fra Onrail AS på Bane NOR SF sin sporbruksplan på Alnabru i periode 3/2022.³

3. SJTs kompetanse til å behandle saken

SJT er markedsovervåkingsorgan etter jernbaneloven § 11 a, jf. jernbaneforskriften § 1-3 (1). Vi overvåker og fører tilsyn med bestemmelsene om konkurranse i markedene for jernbanetransport, og behandler klager innenfor vårt myndighetsområde. Dette følger av jernbaneloven § 11 a første ledd og jernbaneforskriften § 1-3 (1). Vi er et uavhengig organ og våre enkeltvedtak kan ikke bli påklaget eller omgjort av overordnet myndighet, se jernbaneloven § 11 a (2) og (3). Vi kan også gi pålegg om korrigerende tiltak, se jernbaneloven § 11 a (1) jf. § 11 (5).

I denne saken har vi ikke mottatt noen klage fra en søker, da vi ikke oppfatter Onrails henvendelse som en direkte klage. SJT har likevel myndighet til å ta opp saker på eget initiativ, se jernbaneforskriften § 11-1 (1). Vi kan i denne forbindelse treffe beslutning om hensiktsmessige tiltak for å motvirke diskriminering, skadelig konkurransevridning og alle andre uønskede situasjoner i markedene for jernbanetjenester, jf. § 11-1 (5). Det følger av § 11-1 (1) at vi også på eget initiativ kan ta opp forholdene som det kan klages over etter § 11-3 bokstav a til k. Særlig aktuelt i denne saken er § 11-3 (1) bokstav c som gjelder beslutninger truffet av Bane NOR om fordelingsprosessen og resultatet av denne.

4. Sakens faktum og partenes kommentarer

4.1. Onrails henvendelse til SJT

Onrail skriver i e-post av 22. desember til SJT at Bane NOR har besluttet at Onrail må bytte spor på Alnabru godsterminal etter anmodning fra CargoNet. Siden denne beslutningen og varslingen om endringer i sporbruken på Alnabru skjer på kort varsel nærme jul, blir det ifølge Onrail utfordrende for de å få tak i togkunder og lastebilsjåførere i jula for å omdirigere godsvolumene til et annet terminalområde. De skriver videre at endringene i sporbruksplanen skaper konkurranseulempere for Onrail.

Videre skriver Onrail i e-post av 29. desember at Onrail i utgangspunktet ønsker å bidra til å avhjelpe situasjonen når den nye kranen er forsinket, noe de har gjort i desember ved å skifte over deres tog til nabosporet C1 selv om sporbruksplanen tilsier at spor C2 disponeres av Onrail på dagtid.

Ifølge Onrail er Bane NORs beslutning om flytting av Onrails tog fra spor C2 til C16 inngripende og i strid med gjeldende sporbruksplan for R23. Dette er samme situasjon som ved byggeperioden i uke 20-40, hvor Onrail erfarte flere negative konsekvenser ved flyttingen til C16. Onrail mener at så inngripende tiltak, som å frata et selskap tildelte ruteleier og depotområder, bør drøftes på forhånd med samtlige selskap og at alle aktørene bør gis rimelig varslingsfrist før de eventuelt innføres. Onrail sier at denne akuttplanen ikke ble diskutert med Onrail på forhånd. Onrail har oppfordret Bane NOR til dialog om å finne omforente løsninger med konkurransenøytralitet som utgangspunkt, og foreslår flere alternative forslag for å avhjelpe situasjonen på Alnabru.

³ [Vedtak - klage fra Onrail AS på Bane NOR SF sin sporbruksplan på Alnabru i periode 3/2022 \(sjt.no\)](#).

4.2. Bane NORs beskrivelse av saken

Ifølge Bane NOR har prosjektet på Alnabru knyttet til installering av nye kraner blitt forsinket i fasen med praktisk opplæring. Bane NOR skriver i e-post av 28. desember til SJT at dette er en avvikssituasjon som kan relateres til to alvorlige hendelser der lastbærere har falt i bakken. Granskningene til Bane NOR viser at hendelsene både kan relateres til tekniske feil i kranløsningen, samt brukerfeil. Tre laste- og lossespor, som CargoNet er tildelt ruteleier i for R23, er dermed ute av drift. Ifølge Bane NOR har det blitt gjort grep for å finne alternative spor for togene til CargoNet som ikke lenger kan lastes/losses i disse tre kransporene.

Bane NOR opplyser videre om at de varslet jernbaneforetakene om behovet for en «nød-sporbruksplan» 5. desember 2022, etter en hendelse under kranopplæringen som førte til en ytterligere utsettelse og eskalering av situasjonen med manglende spor. I denne eposten av 5. desember til jernbaneforetakene informerte Bane NOR om at de for å få plass til CargoNets tog som var plassert i kransporene, ville ta i bruk ledig kapasitet i spor C8 for Green Cargo og ledig kapasitet i spor C2 mellom Onrails tog, det vil si deres ruteleier som SJT forstår det.

Videre har det ifølge Bane NOR vært flere slike møter om behov for «nød-sporbruksplan» gjennom desember 2022. Det står i Bane NORs e-post av 15. desember 2022 til togselskapene at det ble iverksatt «daglige driftsmøter» for å følge situasjonen på Alnabru fra dag til dag.

Det er CargoNet som fra og med oppstarten av ruteplan R23 den 11. desember 2022 har «spor plass» på de tre kransporene som er ute av drift. Ifølge Bane NOR har de erfart at utfordringene etter ruteplanskiftet har blitt betydelig større ettersom CargoNet har en betydelig trafikkvekst i den nye ruteplanen R23.

Bane NOR sier at det i de daglige driftsmøtene som ble avholdt fra 15. desember ble klart at CargoNets punktlighet var vedvarende svak. Som følge av dette besluttet Bane NOR 22. desember en «nød-sporbruksplan» som skal gjelde fra 1. januar 2023 til 31. januar 2023. Beslutningen ble sendt til Onrail, CargoNet og Green Cargo på e-post. Bane NORs beslutning er:

- Onrail sine tog 5901 og 5902 flyttes fra spor C2 til spor C16. Dette medfører også endringer for noen av Green Cargos tog.
Bane NOR har avklart at Green Cargo skifter togene til Onrail ut og inn av spor med diesellok.
- CargoNet overtar sporplassen i C2 og vil da disponere Gamleterminalen i sin helhet.

Bane NOR har opplyst til SJT at bakgrunnen for valget om å flytte Onrail fra spor C2 til C16 er at tilnærmet samme løsning fungerte svært tilfredsstillende i byggeperioden i uke 20-40 i år. Onrail hadde ifølge Bane NOR tilnærmet 100% punktlighet og hadde en stabil produksjon i denne perioden. Bane NOR viser også til at Onrail har søkt spor plass i samme område, C8 og C13, fra 1. februar i forbindelse med at de har søkt om ruteleier som blir ledige etter Green Cargo. Bane NOR sier de påregner at Onrail vil ønske plass i dette sporet for Åndalsnes-toget fra februar når de nevnte togrutene er fordelt. Prosessen med fordeling av Green Cargos tilbakeleverte ruteleier er imidlertid ikke ferdigstilt. Bane NOR opplyser i e-post til SJT av 28. desember at de vil dekke Onrails skifteknoster i perioden med «nød-sporbruksplanen».

Bane NOR skriver også at CargoNets tog som trenger mer plass ikke passer inn tidsmessig på spor C16.

Bane NOR mener at en flytting fra et område til et annet, inne på Alnabruterminalen, ikke skal medføre noen forringelse av markedsmessige og praktiske konsekvenser for Onrail. Bane NOR sier de har gjort en vurdering av hvordan denne endringen vil påvirke Onrail. Bane NOR har i e-post av 29. desember opplyst om at det ikke er noen skriftlig dokumentasjon på denne vurderingen av konsekvenser for Onrail.

4.3. Bane NORs kommentarer til varsel om vedtak

Bane NOR skriver i sine kommentarer til varsel om vedtak i epost fra 31. desember 2022 at de ikke har tid til å gjennomgå SJTs vurderinger i varselet. Bane NOR opprettholder de anførselene som de har fremsatt tidligere. For øvrig har ikke Bane NOR merknader til utformingen av selve pålegget, og vil innrette seg etter dette om tilsvarende pålegg tas inn i vedtak.

4.4. Onrails kommentarer til varsel om vedtak

Vi forstår Onrails epost fra 30. desember 2022 som at de ikke har noen merknader til varselet. Onrail skriver imidlertid at de fortsatt ønsker å bidra til å avhjelpe situasjonen i forbindelse med forsinkelsen av kranene, og foreslår tre alternative løsninger.

4.5. Green Cargos kommentarer til varsel om vedtak

SJT mottok merknader til varsel om vedtak 1. januar 2023.

Green Cargo er kritisk til den korte fristen for å kommentere varselet. De skriver videre at de finner det forbløffende og er forvirret over at en dynamisk sporfordelingsprosess ikke aksepteres av tilsynet. De mener det viser et proteksjonistisk syn at SJT gir Onrail medhold og ikke Green Cargo. Selskapet skriver videre at de mener konkurransenøytral fordeling er viktig, men alltid med den høyeste effektiviteten. De mener derfor Bane NOR skal ha et mandat til å optimalisere driften av hensyn til helheten. Dette må gjøres på et tidlig tidspunkt og ikke etter klager fra enkeltoperatører.

Green Cargo understreker at SJT må se på helheten. De mener at dersom det skal gjøres noe nå må Bane NOR kompensere aktørene som blir berørt som følger av forsinkelser med kranene.

4.6. CargoNets kommentarer til varsel om vedtak

CargoNet ga sine kommentarer til varsel om vedtak i e-post av 1. januar 2023. De skriver at dersom SJT pålegger Bane NOR å trekke tilbake beslutningen av 22. desember 2022, vil det få dramatiske konsekvenser for gods generelt og CargoNet spesielt. De skriver at pålegget ensidig påvirker CargoNet merkostnader. Bruk av de nye kranene var en forutsetning ved fordeling av spor for R23, og disse sporene ble tildelt CargoNet som operatør av kranene. På grunn av forsinkelsen med kranene vil de ikke kunne bruke den tildelte kapasiteten. CargoNet sier dette er en «ekstrem situasjon» for de og har dramatisk konsekvenser for CargoNet og deres kunder. Bane NORs beslutning vil heller ikke være tilstrekkelig for å dekke kapasitetstapet.

Videre skriver CargoNet at SJT velger å se bort fra at det i dette tilfellet ensidig vil ramme CargoNet og deres kunder. Ved uforutsette situasjoner på infrastrukturen gjøres det omdisponeringer fra Bane NOR, og dette må også gjelde på terminalene. CargoNet mener SJT må ta i betraktning konsekvensene som pålegget får for transportkjøperne som ikke får dekt sitt transportbehov hos CargoNet, og konsekvensene for øvrige godsterminaler i Norge og i

Sverige. Den reduserte kapasiteten på Alnabru representerer et inntektstap på 700.000, - per dag, i tillegg til økte kostnader og merkostnader for deres kunder. CargoNet skriver at om SJTs pålegg opprettholdes vil dette føre til enda større tap av inntekter.

CargoNet mener det er feil dersom vi ikke tar hensyn til at reversering av Bane NORs beslutning vil få betydelige negative konsekvenser for samfunnet, og at konsekvensene av at kapasiteten på Alnabru på kort varsel er redusert betydelig, er så alvorlig for godstransporten at det er nødvendig å støtte Bane NORs vurdering og beslutning. Bane NORs strakstiltak vil gi CargoNet muligheter til å sikre bedre kvalitet i markedstilbudet. De skriver videre at SJT ikke tar hensyn til den alvorlige situasjonen som har oppstått som følger av forsinkelsen på kranene. De mener at konsekvensene blir konkurransevridende da en aktør (CargoNet) ikke har mulighet til å opprettholde sin planlagte produksjon som følger av at tildelt infrastruktur ikke er tilstrekkelig.

5. Rettslig utgangspunkt

Bane NOR er infrastrukturforvalter på det statlige jernbanenettet. De skal etter jernbaneforskriften § 4-1 tilby søkere og jernbaneforetak tilgang til den såkalte minste pakken med tjenester på ikke-diskriminerende vilkår. Den minste pakken med tjenester omfatter blant annet behandling av søknader om infrastrukturkapasitet, rett til å bruke tildelt kapasitet og bruk av infrastruktur. Kapittel 8 i jernbaneforskriften inneholder regler om fordeling av infrastrukturkapasitet, og kapittel 9 inneholder regler om interessekonflikter og overbelastet infrastruktur. Disse reglene er sentrale for å sikre rettferdig og ikke-diskriminerende tilgang til ruteleier.

Jernbaneforskriften § 8-1 første ledd slår fast at infrastrukturforvalter, det vil si Bane NOR, skal fordele infrastrukturkapasitet og at dette gjøres ved tildeling av ruteleier. Ruteleier er definert i jernbaneforskriften § 1-7 bokstav w) som den infrastrukturkapasitet som trengs for å kjøre et tog mellom to steder i et gitt tidsrom.

Spor på godsterminaler med tilhørende arealer/godsramper for lasting- og lossing av godstog er å anse som jernbaneinfrastruktur og hører dermed til ruteleiet som Bane NOR tildeler etter kapittel 8 i jernbaneforskriften. Se nærmere redegjørelse for dette i vårt [vedtak av 8. juni 2022](#) punkt 9.1.

Utgangspunktet i jernbaneforskriften § 8-1 (1) er at Bane NOR kan tildele ruteleier for høyst en ruteplanperiode. Bane NOR skal sikre at infrastrukturkapasiteten fordeles på en rettferdig og ikke-diskriminerende måte, og i samsvar med EØS-retten. Videre er det i § 8-1 (2) forbud mot enhver handel med infrastrukturkapasitet, og det er ikke tilgang til å overdra tildelt kapasitet til andre.

Videre følger det av § 8-6 (1) at Bane NOR så langt som mulig skal imøtekomme alle søknader, og også så langt som mulig skal ta hensyn til alle forhold søkerne kan bli stilt overfor, herunder økonomiske konsekvenser for virksomheten deres. Etter § 8-6 (3) skal de rådføre seg med alle som har søkt om infrastrukturkapasitet om utkastet til ruteplan. Søkerne skal få en tidsfrist på en måned for å uttale seg. Deretter skal Bane NOR treffe nødvendige tiltak for å løse eventuelle problemer som påpekes av søkerne, jf. § 8-6 (4).

Kapittel 10 i jernbaneforskriften inneholder bestemmelser som gjelder tildelt infrastrukturkapasitet.

Det følger av § 10-2 at Bane NOR som infrastrukturforvalter skal kreve at jernbaneforetak og andre søkere gir avkall på ruteleier som over en tidsperiode ikke er i bruk i henhold til terskelverdier som Bane NOR skal ha fastsatt i nettveiledningen. Dette gjelder særlig når infrastrukturen er overbelastet.

Etter § 10-3 skal Bane NOR så snart som mulig underrette berørte parter om at infrastrukturkapasiteten ikke er tilgjengelig på grunn av ikke-planlagt vedlikeholdsarbeid.

Videre inneholder § 10-4 bestemmelser om særlige tiltak i tilfelle forstyrrelser. Etter § 10-4 (1) skal Bane NOR treffe alle nødvendige tiltak for å gjenopprette den normale situasjonen, dersom det oppstår forstyrrelser i togtrafikken på grunn av tekniske feil eller ulykker. Etter tredje ledd kan tildelte ruteleier trekkes tilbake uten forvarsel for den tid det tar å reparere systemet i en nødssituasjon og når det er absolutt nødvendig på grunn av en driftsstans som gjør jernbaneinfrastrukturen midlertidig ubrukelig.

6. SJTs vurdering

6.1. Retten til å bruke tildelt kapasitet

SJT vil under vurdere om beslutningen om «nød-sporbruksplanen» som Bane NOR informerte selskapene om 22. desember 2022, og som i praksis innebærer at Onrail sine tildelte ruteleier med tilhørende depotområder for R23 omfordeles til CargoNet, er i tråd med regelverket. Som nevnt over har Bane NOR opplyst om at beslutningen betyr at Onrails tog flyttes fra spor C2 til spor C16 i perioden fra 1. januar 2023 til 31. januar 2023. CargoNet overtar spor C2 med tilhørende depotområder (kalt «Gamla») i dette tidsrommet.

Onrail har for R23 fått tildelt ruteleier og depotområder på og ved spor C2. Beslutningen fra Bane NOR innebærer slik SJT oppfatter det dermed en midlertidig omfordeling av allerede tildelte ruteleier. SJT mener det dermed er nødvendig å vurdere om Bane NOR etter reglene i jernbaneforskriften har lovlig adgang til å omfordele allerede tildelte ruteleier.

Bane NOR skal etter jernbaneforskriften § 8-1 (1) fordele infrastrukturkapasitet på jernbanenettet i form av tildeling av ruteleier for høyst en ruteplanperiode. Det følger videre av § 4-1 bokstav b at Bane NOR skal tilby «retten til å bruke kapasiteten som tildeles» til jernbaneforetak og andre søkere på ikke-diskriminerende vilkår.

Vi forstår dette som at tildelte ruteleier i utgangspunktet ikke kan endres på eller omfordeles av Bane NOR uten at søkeren aksepterer dette. Kapasitetsfordelingsprosessen er en regelstyrt prosess som skal sikre forutberegnelighet for jernbaneforetakene, blant annet ved at de får tildelt ruteleier for en ruteplanperiode i gangen. Dersom Bane NOR ikke følger reglene for kapasitetsfordelingsprosessen og for tildeling av ruteleier, skaper dette uforutsigbare rammer for jernbaneforetak og andre søkere, som det blir vanskeligere for aktørene å håndtere i en markedsmessig sammenheng enn dersom den formaliserte prosessen blir fulgt. Dersom jernbaneforetakene ikke vet hvilke ruteleier de har før ruteplanen starter eller de blir fratatt tildelte ruteleier i en inneværende ruteplan, kan det blant annet gjøre det vanskelig å inngå avtaler og selge tjenester til kjøperne av godstransport på jernbane. Dette er dermed med på å undergrave retten som jernbaneforetak og andre søkere har til infrastrukturkapasitet.

Dersom Bane NOR skal kunne frata selskapene deres tildelte ruteleier for å fordele disse til andre eller endre en fastsatt ruteplan uten aksept fra berørte søkere, vil dette også undergrave

rettighetene søkerne har etter jernbaneforskriften § 8-6 om at infrastrukturforvalter så langt som mulig skal imøtekomme alle søknader om infrastrukturkapasitet.

Dette støttes også av fortalen til direktiv 2012/34/EU⁴ punkt 44 som sier at "[r]ailway undertakings should receive clear and consistent economic signals from capacity-allocation schemes and from charging schemes which lead them to make rational decisions." Hensynet til forutsigbarhet i prosessen trekkes altså også frem i fortalen til direktivet.

Dette stemmer også overens med reglene i § 8-1 (2) om at tildelt kapasitet ikke kan overdras til andre.

I denne saken er omfordelingen av Onrails ruteleier som følger av «nød-sporbruksplanen» bestemt å vare fra 1. januar til 31. januar 2023. Selv om det kun er snakk om en måned, vil etter SJTs oppfatning omfordelingen av ruteleier og flyttingen av lastespor og depotområder få konsekvenser for Onrails drift. Onrail antar at de samme konsekvensene som ved flyttingen til spor C16 i byggeperioden i uke 20-40 i 2022, vil inntre dersom de av Bane NOR tvinges til å flytte til spor C16 nå i januar 2023. De negative konsekvensene innebar ifølge Onrail blant annet at gods ikke ble med på toget fordi kundene leverte godset til feil terminal, som igjen førte til misfornøyde kunder. I tillegg medførte det ekstrakostnader for Onrail blant annet i form av overtidbetaling til lokførere og ekstra administrasjonsressurser.

Dette understreker at det er viktig med forutsigbarhet når det gjelder tildelte ruteleier. For godsselskapene er det viktig at de kan være trygge på retten de har til å bruke tildelt infrastrukturkapasitet for å kunne planlegge virksomheten sin og optimalisere bruken av ressurser. I tillegg vil det kunne påvirke forholdet godsselskapene har til kundene sine.

I dette tilfellet fikk Onrail også svært kort tid på å omorganisere virksomheten sin etter Bane NORs beslutning av 22. desember om omfordelingen av ruteleier med virkning allerede fra 30. desember 2022.

I lys av merknadene til varsel om vedtak fra Green Cargo og CargoNet, ønsker vi å understreke at det ikke er konsekvensene for Onrail som er avgjørende for dette spørsmålet om omfordeling av ruteleier er i samsvar med regelverket. Prinsippet om forutberegnelighet og søkeres rett til å bruke de ruteleiene som de har fått tildelt er en grunnleggende rettighet i regelverket og gjelder for alle aktørene på jernbanen. Det er kun i spesielle tilfeller at Bane NOR kan frata og eller omfordele allerede tildelte ruteleier. Disse forutsetningene var ikke til stede i denne saken slik SJT ser det.

Samlet sett mener vi formålet med reglene om kapasitetsfordeling i jernbaneforskriften og hensynet til forutsigbarhet for jernbaneforetakene tilsier at Bane NOR ikke hadde adgang til å frata Onrail allerede tildelte ruteleier med tilhørende depotområder for R23 og kreve at Onrail må flytte fra spor C2 med tilhørende depotområder til C16 med tilhørende depotområder i perioden fra 1. til 31 januar 2023.

Konklusjon: Vår vurdering er derfor at Bane NOR i denne saken bryter jernbaneforskriften § 8-1 (1) og § 4-1 bokstav b ved å omfordele tildelte ruteleier på Alnabru etter at ruteplanen for R23 er trådt i kraft.

⁴ Jernbaneforskriften implementerer direktiv 2012/34/EU i norsk rett. Direktivet er tatt inn i EØS-avtalen Vedlegg XIII og trådte i kraft 1. juni 2022.

6.2. Særlige tiltak i tilfelle forstyrrelser og nødssituasjoner

Jernbaneforskriften inneholder enkelte unntaksbestemmelser som kan gi Bane NOR hjemmel til å endre eller omfordele tildelte ruteleier i særlige tilfeller dersom vilkårene er oppfylt.

Etter jernbaneforskriften § 10-4 (1) skal Bane NOR treffe «alle nødvendige tiltak» for å gjenopprette normalsituasjon etter at det har oppstått «forstyrrelser i togtrafikken» grunnet «tekniske feil eller ulykker». Videre står det i bestemmelsen av Bane NOR skal med henblikk på dette i beredskapsplanen ha en liste over ulike offentlige organer og andre som skal underrettes ved ulykker eller alvorlige forstyrrelser i trafikken, jf. sikkerhetsforskriften og varslings- og rapporteringsforskriften.

Bane NOR skriver i e-post til SJT av 28. desember 2022 at Bane NOR oppfatter endringen i sporbruk i januar 2023 som «tiltak for å gjenopprette den normale situasjonen» etter jernbaneforskriften § 10-4 (1). Bane NOR anser forsinkelsen med kranen på Alnabru som en forstyrrelse som er forårsaket av tekniske feil på de nye kranene. Videre reiser Bane NOR spørsmål om det også kan foreligge hjemmelsgrunnlag for tiltakene i andre bestemmelser i § 10-4, og eventuelt også i andre bestemmelser inntatt i kapittel 10.

Bestemmelsen i § 10-4 (1) er videreført fra fordelingsforskriften fra 2003 og jernbaneforskriften fra 2017. Bestemmelsen i fordelingsforskriften gjennomfører direktiv 2001/14/EF i norsk rett. Dette direktivet ble erstattet av direktiv 2012/34/EU, som gjeldende jernbaneforskrift innfører i norsk rett.

Bestemmelsen ble tatt inn i direktiv 2001/14/EF artikkel 29 nr. 1 som sier: “In the event of disturbance to train movements caused by technical failure or accident the infrastructure manager must take all necessary steps to restore the normal situation.” Artikkel 29 var tatt inn i kapitlet om kapasitetsfordeling i direktivet.

I sak C-473/10 fra EU-domstolen⁵, gir domstolen en tolkning av denne bestemmelsen i avsnitt 59 i dommen:

“... it is clear that that provision [artikkel 29] concerns specific measures which must be taken when train movements have been disrupted in order to restore, for safety reasons, normal operating conditions, which is not the case with the other provisions in Chapter III, which relate to the establishment of the working timetable and the ad hoc allocation of individual train paths. Measures adopted under Article 29 of Directive 2001/14 cannot therefore be regarded as directly concerning the essential function of allocating capacity or train paths for the purpose of Article 14(2) of the directive, (...) Rather, Article 29 deals with ad hoc measures which must be adopted in an emergency to deal with a specific situation and ensure that rights to capacity in the form of train paths may in fact be exercised by the operator holding such rights, in accordance with the working timetable.” (vår understreking)

Det fremgår her at denne bestemmelsen er knyttet til trafikkstyring i forbindelse med forstyrrelser for å gjenopprette den normale situasjonen, av sikkerhetsmessige årsaker. Hensikten er altså ikke at denne bestemmelsen skal gi Bane NOR hjemmel til å omfordele tildelte ruteleier. Dette støttes også av sammenhengen med andre punkter i § 10-4 (1) om krav

⁵ Dommen er tilgjengelig [her](#).

til beredningsplanen med henvisning til sikkerhetsforskriften og varslings- og rapporteringsforskriften.

Videre skyldes Bane NOR sin omfordeling markedsmessige konsekvenser for CargoNet, og det er dermed ikke noen sikkerhetsmessige årsaker til omfordelingen. Vi mener dermed at Bane NORs omfordeling av tildelte spor på Alnabruterminalen ikke kan hjemles i jernbaneforskriften § 10-4 (1).

Videre skriver Bane NOR at det kanskje kan foreligge hjemmelsgrunnlag i andre bestemmelser i kapittel 10 i jernbaneforskriften.

Tredje og fjerde ledd i § 10-4 gjelder særlige tiltak som infrastrukturforvalter kan treffe ved nødssituasjoner eller driftsstans. Vi mener det er åpenbart at konsekvensene av forsinkelser med kranene på Alnabru, enten det skyldes manglende opplæring av personell eller tekniske utfordringer, ikke har skapt en nødssituasjon eller driftsstans som omfattes av § 10-4.

Konklusjon: Hverken jernbaneforskriften § 10-4 eller andre bestemmelser i kapittel 10 gir Bane NOR hjemmel for å omfordele Onrails allerede tildelte ruteleier og rett til å bruke spor C2 med tilhørende depotområder på Alnabru.

6.3. Omfordeling av ruteleier ved aksept

Jernbaneforskriften vedlegg IV punkt 6 (2) sier at «[i]nfrastrukturforvalter kan omfordele et tildelt ruteleie hvis det er nødvendige for å sikre best mulig samsvar mellom alle ruteleiesøknader og hvis det den berørte søker som har blitt tildelt et ruteleie aksepterer dette». Med forbehold om at vi ikke har hatt tid til å undersøke denne bestemmelsen nærmere, er vår vurdering at dette også er en unntaksbestemmelse fra hovedregelen om at søkerne har rett på å bruke den kapasiteten de har fått tildelt. Omfordelingen forutsetter imidlertid at den berørte søker aksepterer omfordelingen.

Denne forståelsen støttes også av punkt 3 i fortalen til Kommisjonsbeslutning (EU) 2017/2075⁶ som sier: "Once the train paths are allocated, the contractual rights of the applicant would include a right to reject or approve a request for rescheduling made by the infrastructure manager".

I denne saken foreligger det så vidt vi vet ingen aksept fra Onrail. Bestemmelsen åpner imidlertid for at aktørene på Alnabruterminalen har mulighet for å finne løsninger seg imellom som alle aksepterer, for å minimere konsekvensene av forsinkelsen med kranene.

7. SJTs vurdering av aktuelle korrigerende tiltak

SJT har vurdert saken og utarbeidet varsel og vedtak under tidspress på grunn av at Bane NORs beslutning om omfordeling av ruteleier og spor på Alnabru ble tatt på veldig kort varsel.

Vi vurderer at det er et egnet, nødvendig og forholdsmessig tiltak å pålegge Bane NOR å trekke tilbake beslutningen av 22. desember 2022 om å flytte Onrail fra spor C2 til spor C16 på Alnabruterminalen.

⁶ Kommisjonsbeslutningen tar inn Annex VII i direktiv 2012/34/EU. Annex VII i direktivet er implementert i norsk rett ved jernbaneforskriften vedlegg IV.

Vi har forståelse for at det har oppstått en krevende situasjon for CargoNet på grunn av forsinkelsene med kranene, enten det skyldes manglende brukeropplæring og/eller tekniske mangler ved kranene, og at CargoNet har et inntektstap som følge av redusert kapasitet på lastepor. Denne saken gjelder imidlertid Bane NORs beslutning om å omfordele Onrails allerede tildelte ruteleier etter at ruteplanen er trådt i kraft. Vi tar i denne saken derfor ikke stilling til de generelle negative konsekvensene for CargoNet som skyldes forsinkelsen av kranene.

Det som er relevant for vår vurdering av om vedtaket er forholdsmessig, er de konsekvensene det vil få for CargoNet at Bane NOR pålegges å trekke tilbake beslutningen om å flytte Onrail fra spor C2 til C16 og å gi dette til CargoNet. Som nevnt innebærer denne beslutningen omfordeling av tildelte ruteleier for R23.

CargoNet skriver at pålegget vil føre til at de må videreføre innstillingene som allerede er gjort, i tillegg til å vurdere ytterligere tiltak for januar 2023, noe som vil føre til enda større inntektstap. I tillegg skriver CargoNet at kundene deres forventer at det må gjøres strakstiltak som snarlig gir bedre punktlighet og kapasitet. De sier også at Bane NORs strakstiltak vil gi CargoNet mulighet til å sikre bedre kvalitet i markedstilbudet.

Kapasitetsfordelingsprosessen er en regelstyrt prosess hvor det er viktig at forutsetningene er klarlagt på forhånd. Dette er for å skape forutberegnelighet for aktørene. Det er også sentralt at jernbaneforetakene i planleggingen av sin virksomhet kan legge til grunn at de faktisk har rett til å bruke den jernbaneinfrastrukturen som de har fått tildelt i tråd med jernbaneforskriften § 8-1 (1) og § 4-1 bokstav b. I denne saken anser vi disse hensynene for å veie tungt. Bane NOR skulle i utgangspunktet ikke tatt beslutningen om omfordeling av ruteleiene, da dette etter vår vurdering er i strid med jernbaneforskriften. Endringen har heller ikke blitt iverksatt enda per dags dato, slik at SJTs pålegg ikke medfører en reversering av en gjeldende sporbruksplan.

Videre mener vi det er sannsynlig at foretakene og Bane NOR kan komme frem til en alternativ løsning som ikke innebærer å frata noen tildelte ruteleier uten deres aksept. Onrail har blant annet gitt uttrykk for at de ønsker å bidra til å avhjelpe situasjonen og har foreslått alternative løsninger. I tillegg har Bane NOR tilbudt å kompensere Onrail for kostnader i forbindelse med skiftning.

Selv om pålegget medfører at Bane NOR må trekke tilbake beslutningen sin slik at CargoNet ikke får akkurat dette strakstiltaket, altså Onrails ene ruteleie inn og ut av Alnabru med tilhørende depotområder, mener vi likevel at vedtaket er forholdsmessig. Beslutningen fra Bane NOR løser ikke den underliggende utfordringen til CargoNet, som er at de aktuelle kranene på Alnabru er forsinket og at det ikke er mulig eller hensiktsmessig å bruke lastespor og -områder under kranene. I tillegg mener vi det er sannsynlig at aktørene vil komme frem til en løsning som kan aksepteres av samtlige parter. CargoNet vil også sannsynligvis kunne bruke lastespor 16 som Onrail var besluttet flyttet til, selv om det ikke er så langt som ønsket eller er optimalt tidsmessig.

Det har også blitt trukket frem at fristen for å gi kommentarer til varsel om vedtak var kort. Etter vår vurdering har ikke dette betydning i vurderingen av vedtakets forholdsmessighet. På grunn av at det hastet å fatte vedtak i saken vurderer vi at SJT i utgangspunktet kunne unnlatt å varsle om vedtak,⁷ men valgte likevel å gi berørte parter mulighet til å uttale seg i saken. Samtlige

⁷ Jf. forvaltningsloven § 16 (3).

parter ga også merknader til varselet innen fristen som var satt. Vi anser dermed retten til kontradiksjon å være tilstrekkelig ivaretatt i denne saken.

Det legges også til grunn at dette pålegget er nødvendig for å motvirke uønskede situasjoner i markedet for jernbanetjenester, jf. jernbaneforskriften § 11-1 (5).

8. SJTs vedtak

Med bakgrunn i begrunnelsen ovenfor er SJTs vurdering at Bane NOR har brutt jernbaneforskriften § 8-1 (1) og § 4-1 bokstav b ved å omfordele allerede tildelte ruteleier og depotområder for R23 gjennom å beslutte endringer i sporbruksplanen på Alnabruterminalen for R23, uten samtykke fra aktørene. Videre mener vi at kapittel 10 i jernbaneforskriften ikke gir Bane NOR hjemmel til omfordeling av ruteleier i denne saken.

SJTs vurdering er videre at det er behov for korrigerende tiltak for å rette opp i brudd på jernbaneforskriften samt ivareta Onrail og eventuelle andre berørte jernbaneforetak og søkeres rettigheter etter forskriften. Hjemmelen for pålegget er jernbaneforskriften § 11-3 (2) og (3), § 11-1 (1) og (5) samt jernbaneloven § 11 (1) og (5) og § 11 a (1).

SJT pålegger Bane NOR å:

1. Trekke tilbake beslutningen av 22. desember 2022 om å flytte Onrail fra spor C2 på Alnabru til spor C16.
2. Sende dokumentasjon til SJT om at pålegg 1. er oppfylt, innen 4. januar kl 08.00.

Som nevnt over kan Bane NOR og aktørene sammen finne frem til alternative løsninger som omfatter omfordeling av ruteleier, men det forutsetter at dette aksepteres av de berørte søkerne som er tildelt ruteleiene.

Vedtaket kan ikke påklages. Retten kan imidlertid prøve alle sider av saken. Dette følger av jernbaneloven § 11 a (3).

Med hilsen

Mona Ljunggren
avdelingsdirektør, markedsovervåking
Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur