

Banedanmark
Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V
Telefon 4178 0386
info@jernbanenaevnet.dk
www.jernbanenaevnet.dk

Banedanmarks overholdelse af kravene vedrørende overbelastet infrastruktur

2. marts 2022
j.nr. 2021-02721

0. Sammenfatning

Jernbanenævnet (JBN) indledte i 2020 tilsyn med Banedanmarks (BDK) overholdelse af kravene i bekendtgørelsen om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet (bekendtgørelsen) vedrørende overbelastet jernbaneinfrastruktur.

BDK fremsendte i den forbindelse blandt andet et notat med beskrivelse af metoden for og kriterierne til fastlæggelse af, hvorvidt jernbaneinfrastrukturen skal erklæres for overbelastet. Notatet konkluderede, at der ikke var grundlag for at erklære nogen dele af jernbaneinfrastrukturen som overbelastet.

JBN anmodede BDK om at revidere både vurderingen og metodebeskrivelsen, idet denne ikke afspejlede de i bekendtgørelsens § 16 indeholdte betingelser for, hvornår enkelte dele af jernbaneinfrastrukturen skal erklæres for overbelastet.

Den 10. december 2021 fremsendte BDK sin endelige reviderede vurdering og reviderede metodebeskrivelse vedrørende overbelastet infrastruktur.

JBN's bemærkninger hertil og anmodninger til BDK fremgår af afsnit 3, nedenfor, hvortil henvises.

BDK's eventuelle supplerende bemærkninger bedes fremsendt **senest 16. marts 2022**.

*

Sagen er behandlet på Jernbanenævnets møde den 10. februar 2022.

I sagens behandling har deltaget:

Nævningsformand: Dommer Lene Sigvardt.

Nævningsmedlemmer: Vicedirektør Jacob Schaumburg-Müller; professor Bjarne Kjær Ersbøll; professor Per Baltzer Overgaard; professor Birgit Liin; centerleder Henrik Sylvan og professor Lars Peter Raahave Østerdal.

1. Sagsfremstilling

Ved JBN's brev af 15. september 2020 blev BDK anmodet om at fremsende dokumentation for overholdelse af bekendtgørelsens krav vedrørende overbelastet jernbaneinfrastruktur.

I den forbindelse blev BDK anmodet om at fremsende kopi af de seneste beslutninger om, hvorvidt dele af infrastrukturen skal erklæres for overbelastet, jf. bekendtgørelsens § 16, samt kopi af BDK's kapacitetsanalyse efter bekendtgørelsens § 17 og de seneste kapacitetsforbedringsplaner efter bekendtgørelsens § 18.

Den 24. september 2020 fremsendte BDK:

- BDK's notat af 2. juli 2020 om vurdering af og metoden til bedømmelse af, hvorvidt infrastrukturen skal erklæres for overbelastet. Ifølge notatet var der (i modsætning til tidligere) ikke grundlag for at erklære nogen dele af Banedanmarks jernbaneinfrastruktur som overbelastet.
- BDK's kapacitetsanalyse 2009.
- BDK's kapacitetsudviklingsplan 2011.

Ved JBN's e-mail af 11. januar 2021 til BDK bemærkede nævnet, at metoden beskrevet i BDK's notat af 2. juli 2020 ikke afspejlede definitionen af overbelastet infrastruktur i bekendtgørelsens § 16.

BDK blev derfor anmodet om at udarbejde og fremsende en revideret metode til og en revideret bedømmelse af, hvorvidt dele af jernbaneinfrastrukturen er overbelastet. I den forbindelse blev BDK anmodet om, at det af den reviderede vurdering og metodebeskrivelse også skulle fremgå, at følgende inddrages:

- Hvorvidt der er meddelt afslag på anmodninger om kapacitet efter bekendtgørelsens § 15, eller om det på anden måde heller ikke i øvrigt har været muligt at forene alle ansøgninger som nævnt i bekendtgørelsens § 14.
- Hvorvidt der på de enkelte strækninger i nær fremtid kan forventes knaphed på kapacitet, jf. bekendtgørelsens § 16, 2. pkt.

På anmodning fra BDK afholdtes møde med JBN's sekretariat den 25. marts 2021 til drøftelse af førnævnte anmodninger.

Efter udsættelser af svarfristen fremsendte BDK den 10. december 2021 sin endelige reviderede vurdering og metodebeskrivelse vedrørende overbelastet infrastruktur, jf. [bilag 1](#).

Heri oplyser BDK blandt andet, at der for køreplansårene 2021 og 2022 ikke er meddelt afslag på anmodninger om kapacitet til nogen af infrastrukturens enkelte strækninger, og at det har været muligt at samordne alle ansøgninger om kapacitet til de samme baneafsnit.

For så vidt angår den fremtidige belastning af infrastrukturen bemærker BDK, at der vil være væsentlige kapacitetsrestriktioner som følge af de anlægs- og fornyelsesprojekter, der skal gennemføres i medfør af Infrastrukturaftalen 2030¹ og som vil blive varslet overfor jernbanevirksomhederne i Netredegørelsen. På trods af dette vurderer BDK, at det også fremadrettet vil være muligt at samordne alle ansøgninger om kapacitet.

Sammenfattende fastholder BDK på denne baggrund, at det ikke er aktuelt at erklære nogen dele af infrastrukturen for overbelastet i henhold til bekendtgørelsens bestemmelser.

Derfor har BDK ikke udarbejdet hverken en opdateret kapacitetsanalyse eller en opdateret kapacitetsforbedringsplan.

Dernæst indeholder BDK's notat af 10. december 2021 en beskrivelse af UIC-metoden² til beregning af de faktiske udnyttelsesgrader for jernbaneinfrastrukturen, som fremgår af Netredegørelsens bilag 4.4. Bilaget viser, at enkelte strækninger ligger på eller over det anbefalede UIC-maksimum for kapacitetsudnyttelsen i løbet af en time inden for perioder med spidsbelastning. BDK fremhæver i notatet, at UIC-metoden ikke kan lægges til grund for, hvorvidt infrastrukturen er overbelastet i bekendtgørelsens forstand, idet afgørende herfor er, hvorvidt det har været/vil være muligt at imødekomme alle ansøgninger som nævnt i bekendtgørelsens § 16.

JBN's bemærkninger til BDK's notat af 10. december 2021 fremgår af afsnit 3, nedenfor, hvortil henvises.

Partshøring:

Udkast til nærværende tilsynsbrev blev den 14. februar 2022 fremsendt i partshøring med anmodning om BDK's eventuelle bemærkninger til de faktuelle oplysninger.

BDK meddelte herefter ved brev af 1. marts 2022:

"... Banedanmark tager Jernbanenævnets brevudkast til efterretning og har ingen bemærkninger til de faktuelle oplysninger."

¹ [aftale-om-et-sammenhaengende-danmark-investeringsplan-2030.pdf \(regeringen.dk\)](#)

² UIC 406 Method for Capacity Analysis.

2. Retsgrundlaget

Bekendtgørelsen om kanaltildeling³ indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

2. marts 2022
j.nr. 2021-02721

”§ 14. Banedanmark imødekommer i videst muligt omfang alle ansøgninger om infrastrukturkapacitet, herunder ansøgninger om kanaler, der går over mere end ét net, og tager i videst mulig omfang hensyn til alle forhold af betydning for ansøgerne, herunder de økonomiske konsekvenser for deres virksomhed.

Stk. 2. Infrastruktur til brug for bestemte typer trafik fastsættes af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen ved bekendtgørelse efter høring af de berørte parter.

§ 15. I de tilfælde hvor der foreligger modstridende ønsker om kanaler på et baneafsnit, tilstræber Banedanmark at løse eventuelle konflikter gennem samordning senest 7 måneder før en tildelingsperiodes begyndelse.

Stk. 2. Banedanmark kan inden samordningen finder sted inden for rimelige grænser tilbyde ansøgeren andre kanaler end dem, hvorom der er indgivet ansøgning.

Stk. 3. Ved samordning iværksætter Banedanmark en høring af de berørte ansøgere på baggrund af følgende oplysninger:

- 1. Oversigt over de kanaler, som alle ansøgere har indgivet ansøgning om for de samme strækninger.*
- 2. Oversigt over kanaler, som foreløbigt er blevet tildelt alle andre ansøgere for de samme strækninger.*
- 3. Oversigt over alternative kanaler, som er foreslået for de relevante strækninger i overensstemmelse med stk. 2.*
- 4. Fuldstændige oplysninger om kriterier lagt til grund for kapacitetstildelingen.*

Stk. 4. Banedanmark sikrer, at de i stk. 3 anførte oplysninger gøres tilgængelige på en sådan måde, at andre ansøgers identitet ikke videregives, medmindre de berørte ansøgere har givet samtykke hertil.

Stk. 5. Banedanmark kan i stedet for høring, jf. stk. 3, tilbyde de pågældende jernbanevirksomheder samordning ved indkal-

³ Bekendtgørelse nr. 1245 af 10. november 2015 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet (kanaler) m.v., som ændret ved bekendtgørelse nr. 1445 af 5. december 2018 og bekendtgørelse nr. 11. juni 2020.

delse til forhandlinger om samordning senest 7 måneder før en tildelingsperiodes begyndelse.

Stk. 6. Jernbanevirksomheder, som er udeblevet fra forhandlingerne eller høring, jf. stk. 3 og 5, eller har udvist passivitet ved disse, kan nedprioriteres uagtet den i § 20 beskrevne prioriteringsorden.

Stk. 7. Såfremt der ikke findes en løsning ved forhandlingerne eller høringen, træffer Banedanmark inden for 10 dage efter forhandlingerne afgørelse om fordelingen efter reglerne i §§ 19-20

Overbelastning af infrastrukturen

§ 16. Hvis det efter anvendelsen af bestemmelserne i §§ 14 og 15 ikke er muligt at imødekomme alle ansøgninger om infrastrukturkapacitet, erklærer Banedanmark de dele af infrastrukturen, hvor dette har gjort sig gældende, for overbelastet infrastruktur. Det samme gælder for infrastruktur, hvor der i nær fremtid kan forventes knaphed på kapacitet.

§ 17. Ved overbelastning af infrastrukturen udarbejder Banedanmark en kapacitetsanalyse senest 6 måneder efter, at Banedanmark har erklæret den pågældende infrastruktur for overbelastet.

Stk. 2. Kapacitetsanalysen skal afdække årsagerne til overbelastningen, og hvilke foranstaltninger, der kan træffes på kort og mellemlang sigt for at afhjælpe dem. Blandt de foranstaltninger, der skal tages i betragtning, er linjeføring af tjenester, ændrede tider for tjenester, hastighedsændringer og infrastrukturforbedringer.

Stk. 3. Kapacitetsanalysen skal omfatte infrastrukturen, driftsprocedureerne, karakteren af de forskellige tjenester, der opererer på infrastrukturen, og alle disse faktoreres indvirkning på infrastrukturkapaciteten.

§ 18. Senest 6 måneder efter at kapacitetsanalysen er færdiggjort, udarbejder Banedanmark en kapacitetsforbedringsplan efter høring af brugerne.

Stk. 2. Planen, jf. stk. 1, skal afdække:

- 1. Årsagerne til overbelastningen.*
- 2. Den forventede fremtidige trafikudvikling.*
- 3. Begrænsningerne for infrastrukturudviklingen.*

4. *Mulighederne for og omkostningerne ved at forøge infrastrukturkapaciteten, herunder en tidsplan for gennemførelsen og forventede ændringer i infrastrukturafgifter.*

Stk. 3. Planen, jf. stk. 1, skal på grundlag af en samfundsøkonomisk analyse af de foreslåede foranstaltninger fastlægge, hvilke foranstaltninger, der skal træffes til at forøge infrastrukturkapaciteten, herunder en tidsplan for gennemførelsen.

Stk. 4. Kapacitetsforbedringsplanen, jf. stk. 1, skal inden høring og endelig offentliggørelse godkendes af transport- og bygningsministeren.

Stk. 5. Banedanmark afstår fra at opkræve infrastrukturafgifter i overensstemmelse med den til enhver tid gældende bekendtgørelse om infrastrukturafgifter m.v. for statens jernbanenet, hvis planen, jf. stk. 1, ikke foreligger inden den anførte frist, eller hvis Banedanmark ikke har gjort fremskridt med de foreslåede foranstaltninger, jf. stk. 3.

Stk. 6. Uanset stk. 5 kan Jernbanenævnet bestemme, at Banedanmark kan fortsætte med at opkræve infrastrukturafgifter, hvis planen, jf. stk. 1, ikke kan gennemføres på grund af forhold uden for Banedanmarks kontrol, eller hvis de forhåndenværende muligheder ikke er økonomisk eller finansielt levedygtige.”

Jernbaneloven⁴ indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”§ 103. Jernbanenævnet varetager tilsyns- og klagefunktioner på jernbaneområdet. Jernbanenævnet kan undersøge sager på eget initiativ eller efter klage.

Stk. 2. Jernbanenævnet er uafhængigt og er ikke undergivet instruktionsbeføjelse fra transportministeren. Jernbanenævnet skal i sin sammensætning, organisering og virke være uafhængigt af enhver jernbanevirksomhed, infrastrukturforvalter og ansøger og ethvert afgiftsorgan. Jernbanenævnet skal desuden være funktionelt uafhængigt af enhver kompetent myndighed, der tager sig af tildelingen af en kontrakt om offentlig tjeneste.

Stk. 3. Jernbanenævnet fører tilsyn med konkurrencesituationen på markederne for jernbanetransporttydelser med henblik på at undgå en u hensigtsmæssig udvikling i disse markeder og er nationalt tilsynsorgan i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde og regler til gennemførelse heraf samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport.

⁴ Jernbanelov nr. 686 af 27. maj 2015 med senere ændringer.

[...]

§ 105. Jernbanenævnet kan påbyde jernbanevirksomheder, infrastrukturforvaltere og andre virksomheder på jernbaneområdet at give de oplysninger, som er nødvendige for Jernbanenævnets virksomhed.”

2. marts 2022
j.nr. 2021-02721

Bekendtgørelsen om Jernbanenævnet indeholder blandt andet følgende bestemmelse:

”§ 9. Jernbanenævnet kan på eget initiativ og med forbehold for konkurrencemyndighedernes beføjelser træffe afgørelse om passende foranstaltninger med henblik på at korrigere forskelsbehandling af ansøgere, markedsforvridding og andre former for uønsket udvikling på jernbanemarkedet.

Stk. 2. Jernbanenævnet kan træffe afgørelse om blandt andet følgende forhold:

- 1) Den foreløbige og endelige udgave af netvejledningen.*
- 2) De kriterier, der er anført i netvejledningen.*
- 3) Tildelingsprocessen og dens resultat.*
- 4) Afgiftsordninger.*
- 5) Niveaue for eller strukturen i infrastrukturafgifter, som virksomheden skal eller kan komme til at skulle betale.*
- 6) Ordninger vedrørende adgang til jernbaneinfrastruktur og tjenester.*
- 7) Adgang til og opkrævning af afgifter for tjenester på jernbaneområdet (herunder servicefaciliteter).*
- 8) Trafikstyring.*
- 9) Fornyelsesplanlægning og planlagt eller uplanlagt vedligeholdelse.*
- 10) Overensstemmelse med kravene, herunder krav vedrørende interessekonflikter, der gælder for infrastrukturforvaltere.”*

3. Jernbanenævnets bemærkninger og anmodninger til BDK

2. marts 2022
j.nr. 2021-02721

Det fremgår af BDK's reviderede vurdering og metodebeskrivelse af 10. december 2021, at BDK nu foretager vurderingerne af, hvorvidt infrastrukturen skal erklæres for overbelastet, efter kriterierne herfor i bekendtgørelsens § 16.

Notatets gennemgang af UIC-metoden til beregning af udnyttelsesgraderne i løbet af en time inden for perioder med spidsbelastning må betragtes som baggrundsinformation, idet det ikke er afgørende for vurderingen af, hvorvidt infrastrukturen skal erklæres for overbelastet efter bekendtgørelsens § 16, hvorvidt de enkelte strækninger måtte ligge på eller over det anbefalede UIC-maksimum for kapacitetsudnyttelsen.

Nævnet forudsætter i øvrigt:

At BDK fremadrettet årligt i umiddelbar forlængelse af seneste tildelingsperiode vil foretage revurderinger af, hvorvidt der måtte være dele af infrastrukturen, der skal erklæres for overbelastet,

at BDK i forbindelse med disse løbende revurderinger vil lægge vægt på, hvorvidt det konkret i forbindelse med seneste tildelingsperiode har været muligt at imødekomme alle ansøgninger om kapacitet og dels hvorvidt der i nær fremtid forventes knaphed på kapacitet, jf. bekendtgørelsens § 16,

at BDK sørger for at formalisere førnævnte årlige revurderinger i notater herom med gengivelse af grundlaget for og resultaterne af vurderingerne,

at BDK, i det omfang vurderingerne måtte føre til, at der foreligger overbelastet infrastruktur, udarbejder en kapacitetsanalyse i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 17 og dernæst en kapacitetsforbedringsplan i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 18,

at BDK også løbende sørger for at sikre dokumentation for overholdelsen af bekendtgørelsens krav i øvrigt, blandt andet kravene i bekendtgørelsens § 15 vedrørende samordning herunder at der rettidigt er sket forelæggelse af de foreskrevne oplysninger for berørte ansøgere og truffet eventuelle afgørelser rettidigt, m.v.

Blandt andet på grund af den fulde markedsåbning, som følger af den seneste direktivændring⁵, må det forventes, at ovennævnte krav bliver aktuelle i de kommende år.

⁵ Jf. bl.a. artikel 10, stk. 2, i direktiv 2012/34/EU som ændret ved direktiv 2016/2370/EU.

BDK's eventuelle supplerende bemærkninger til ovennævnte bedes fremsendt **senest 16. marts 2022**.

2. marts 2022
j.nr. 2021-02721

Dette tilsynsbrev meddeles i henhold til jernbanelovens § 103, stk. 3, § 105, samt § 9 i bekendtgørelsen om Jernbanenævnet og offentliggøres på nævnets hjemmeside.

Med venlig hilsen
På Jernbanenævnets vegne



Lene Sigvardt
Nævnetsformand

BILAG:

Bilag 1: Banedanmarks redegørelse af 10. december 2021 og metodebeskrivelse vedrørende overbelastet infrastruktur.

Klagevejledning

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. bekendtgørelsen om Jernbanenævnet, § 17, stk. 1. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 8 uger, jf. bekendtgørelsen om Jernbanenævnet, § 17, stk. 3