

Bane NOR SF
Postboks 4350
2308 HAMAR

Att.: Åse Westin

Postboks 7113 St. Olavs plass
NO-0130 Oslo

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

Saksbehandler: Mathilde Knotten Berg, 229959
Vår ref.: 21/7594-2
Deres ref.:
Dato: 13.10.2021

Kommentarer fra Statens jernbanetilsyn til høringsutkastet til Network Statement 2023 - Saksnummer 202101997

1 Innledning

Statens jernbanetilsyn (SJT) viser til Bane NOR SFs (Bane NOR) høringsutkast til Network Statement 2023 (NS 2023) som ble sendt på høring 1. september 2021.

Vi påpeker innledningsvis at SJT som markedsovervåkingsorgan etter jernbaneloven¹ § 11a og jernbaneforskriften² § 1-3 utøver tilsyn og kontroll med at Bane NOR oppfyller vilkårene i forskriften, herunder krav om nettveiledningen og innhold i denne som blant annet fremgår av jernbaneforskriften kapittel 5.

Gitt SJTs rolle som markedsovervåkingsorgan, ønsker vi å klargjøre at våre kommentarer til Bane NORs høringsutkast til Network Statement 2023 ikke er å betrakte som et tilsyn med eller en godkjenning av innholdet i NS 2023. Innspillet er heller ikke en godkjenning av Bane NORs praksis opp mot relevant regelverk slik den er beskrevet i nettveiledningen. Våre kommentarer er kun foreløpige kommentarer og merknader til hvordan utvalgte deler av høringsutkastet forholder seg til det relevante regelverket. Vi understreker at det på et senere tidspunkt kan bli aktuelt å gjennomføre tilsyn for å påse at nettveiledningen inneholder opplysningene og informasjonen som regelverket krever, og at Bane NOR i praksis baserer sin virksomhet på opplysningene som fremgår av nettveiledningen. Det kan videre bli aktuelt å føre tilsyn med at Bane NORs praksis er i tråd med relevant regelverk.

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

² Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. av 30. juni 2021 nr. 2315.

Vi har merket oss at det er gjort noen endringer i NS 2023 i tråd med SJTs høringsinnspill fra i fjor, noe vi ser positivt på. Likevel mener vi at nettveiledningen på en del punkter er mangelfull. Dette gjelder særlig henvisning til det nye regelverket som ble vedtatt i sommer. Flere av kommentarene våre har blitt nevnt i tidligere høringsinnspill og i vedtak av 10. desember 2019 om Network Statement 2021.³ Vi gjentar oppfordringen vår om å gjøre endringer i disse delene av nettveiledningen, slik at den oppfyller kravene til innhold som blant annet stilles i jernbaneforskriften og i de nye forskriftene som SJT har fastsatt, se nærmere om det i punkt 2.

SJTs høringsinnspill til Bane NORs rapport om prising av hensettingsspor for godstog omtales helt til slutt i del 9.

Vi understreker at Bane NOR selv har ansvar for å påse at deres praksis er i tråd med regelverket, og at de innholdsmessige kravene til nettveiledningen er oppfylt.

2 Nye forskrifter fastsatt av SJT

I juli i år fastsatte SJT en rekke nye forskrifter som implementerer EU-forordninger i norsk rett.⁴ Det er fint at Bane NOR presiserer at nettveiledningen er oppdatert etter den nye jernbaneforskriften, men henvisninger til de vedtatte forskriftene mangler. I NS 2023 bør det innledningsvis opplyses om de nye forskriftene, i tillegg til at det bør vises til forskriftene i de relevante kapitlene underveis i nettveiledningen.

En av de fastsatte forskriftene omhandler rammeavtaler.⁵ Denne forskriften stiller blant annet nærmere krav om innhold i nettveiledningen knyttet til rammeavtaler. Etter det vi kan se mangler noe av denne informasjonen i utkastet til NS 2023 punkt 3.3.1 om rammeavtaler. Dette gjelder blant annet følgende bestemmelser i forordningen:

- artikkel 3 om oversikt over rammekapasitet
- artikkel 6 om inngåelse av rammeavtaler
- artikkel 8 om tak for tildeling av rammekapasitet
- artikkel 11 om justering av rammekapasitet

Det samme gjelder forskriften om tilgang til serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester.⁶ Det bør vises til denne forskriften og forordningen den implementerer i kapitlet om tilgang til serviceanlegg i nettveiledningen, da forskriften gir utfyllende regler til jernbaneforskriften kapittel 4 om blant annet nye prosedyrer for behandling av anmodninger om kapasitet i serviceanlegg.

³ https://www.sjt.no/globalassets/02_jernbane/pdf-jernbane/markedsovervaking/korrigert-vedtak-om-palegg-om-endring-av-network-statement-for-2021.pdf

⁴ Oversikt over forskriftene finnes her: <https://www.sjt.no/jernbane/den-fjerde-jernbanepakken/aktuelt/utfyllende-bestemmelser-til-jernbaneloven-og-jernbaneforskriften/>

⁵ Forskrift om gjennomføring av forordning (EU) 2016/545 om framgangsmåter og kriterier med hensyn til rammeavtaler for tildeling av jernbaneinfrastruktur av 8. juli 2021 nr. 2363.

⁶ Forskrift om gjennomføring av forordning (EU) 2017/2177 om tilgang til serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester av 8. juli 2021 nr. 2364.

Vi har merket oss at det er vist til direktiv 2012/34/EU og forordning (EU) 2015/909⁷ i utkast til NS 2023 punkt 5.2.1 om prinsipper for tjenester og priser. Det står imidlertid at hverken direktivet eller forordningen er inntatt i EØS-avtalen. Dette stemmer ikke lenger, da disse ble tatt inn i EØS-avtalen etter beslutning fra EØS-komiteen i september. Teksten må dermed oppdateres her.

3 Krav til andre søkere enn jernbaneforetak – punkt 3.3.3 i NS 2023

I utkastet til NS 2023 punkt 3.3.3 på side 31 står det «[i]nfrastrukturavgifter og avgifter for andre jernbanerelaterte tjenester skal betales av JBF [jernbaneforetak] som utfører togframføringen». SJT stiller spørsmål ved om denne praksisen er i tråd med en riktig forståelse av jernbaneforskriften § 10-1 og § 8-2 første ledd om hvem som kan inngå avtale med infrastrukturforvalter om bruk av spor, sett i lys av direktiv 2012/34/EU artikkel 41 og 44.

Artikkel 44 tar utgangspunkt i at søkere («applicants») kan be infrastrukturforvalter om en avtale som gir rett til å bruke infrastrukturen, mot å betale avgifter i henhold til regelverket. I artikkel 41 står det at søkere kan søke om infrastrukturkapasitet, og søkere skal utpeke et jernbaneforetak for å inngå avtale med infrastrukturforvalter etter artikkel 28. Videre står det i artikkel 41 “[t]his is without prejudice to the right of applicants to conclude agreements with infrastructure managers under Article 44(1)”.

Artikkel 41 er tatt inn i jernbaneforskriften § 8-2 første ledd, men siste setning i artikkel 41 er ikke tatt med. I Samferdselsdepartementets høringsnotat om endringer i jernbaneforskriften av 2017 står det om det utvidede søkerbegrepet at infrastrukturforvalter har anledning til å stille krav til søkerne, men «disse kravene må være relatert til søkerens evne til å betale infrastrukturavgifter og utnytte infrastrukturen».⁸

Etter vår oppfatning er det altså usikkert om det stemmer at det kun er jernbaneforetaket som utfører togframføringen som kan betale infrastrukturavgifter og avgifter for andre jernbanerelaterte tjenester, slik som det står i utkastet til NS 2023 punkt 3.3.3. Vi oppfordrer Bane NOR til å vurdere om også andre søkere enn jernbaneforetak kan betale avgifter med videre.

4 Kapasitetsfordeling – punkt 4.3 i NS 2023

4.1 Tidsplan for fordelingsprosessen

⁷ Forordningen er gjennomført i norsk rett ved Forskrift om gjennomføring av forordning (EU) 2015/909 om metode og nærmere regler for beregning av kostnader som oppstår som en direkte følge av den enkelte togtenesten av 8. juli 2021 nr. 2361.

⁸ Se høringsnotatet her:

https://www.regjeringen.no/contentassets/e6d1c86af00341d998d95149140d8500/jernbaneforskrift_horing_snotat.pdf

Vi viser til vedlegg IV om tidsplan for tildelingsprosessen i den nye jernbaneforskriften som tar inn annex VII til direktiv 2012/34/EU. Dette vedlegget gir nye krav som Bane NOR som infrastrukturforvalter må følge om blant annet tidsplan for fordelingsprosessen, inkludert når og hvilken informasjon om midlertidige kapasitetsrestriksjoner som Bane NOR skal publisere i nettveiledningen. Etter vår oppfatning er noe av denne informasjonen uklar eller mangelfull i utkastet til NS 2023 punkt 4.3. Dette gjelder blant annet publisering av midlertidige kapasitetsrestriksjoner og informasjon om konsultering av søkerne. Tidspunkt og omfang av publisering og konsultering avhenger av hvilket omfang de midlertidige kapasitetsrestriksjonene har (se punkt 8, 12, 15 og 16 i vedlegg IV i jernbaneforskriften). Vi forventer at Bane NOR setter seg godt inn i de nye kravene som stilles til de i vedlegget, endrer praksis for å oppfylle de nye reglene og tar inn de nødvendige endringene i NS 2023.

4.2 Planlagte kapasitetsrestriksjoner - punkt 4.3.1 i NS 2023

I punkt 4.3.1 står det at «[p]lanlagte kapasitetsrestriksjoner (BTP) har vært gjenstand for samordning før publisering av Network Statement. Disse kapasitetsrestriksjonene anses som infrastrukturforvalters søknad om planlagt vedlikehold og utgjør en del av forutsetningene for tildelingsprosessen, for eksempel fremkommelighet, og hastighet på jernbaneinfrastrukturen».

Det er uklart for oss hvilken samordning dere viser til her. I jernbaneforskriften er gjennomføring og periode for samordning regulert i § 9-1 om samordning. Vi understreker at Bane NOR ikke kan gjennomføre samordning i jernbaneforskriftens forstand forut for at den årlige ruteplanprosessen starter. Alternativt er det i jernbaneforskriftens vedlegg IV stilt krav til konsultasjoner/koordinering før publisering av midlertidige kapasitetsbegrensninger (se kommentar ovenfor). I denne sammenheng vil vi også minne om at infrastrukturforvalteren må søke om infrastrukturkapasitet for å utføre planlagt vedlikehold i den årlige ruteplanprosessen (§ 8-2 (2)), og at disse kapasitetsrestriksjonene da ikke samtidig kan være en del av forutsetningene for tildelingsprosessen. Vi kan ikke se at jernbaneforskriften sidestiller banetekniske planforutsetninger med planlagte kapasitetsrestriksjoner.

4.3 Prioriteringskriterier – punkt 4.6.3 i NS 2023

Vi mener at innholdet jernbaneforskriften § 9-5 andre ledd er misvisende gjengitt i Bane NORs utkast til NS 2023 punkt 4.6.3. I § 9-5 andre ledd står det at infrastrukturforvalter kan «tildele ruteleier etter en annen rekkefølge enn etter første ledd hvis transporttjenesten har vesentlig større betydning for samfunnet enn andre tjenester som derved utelukkes». Det er ikke et krav om at det er søkt om mer eller kolliderende infrastrukturkapasitet innenfor en prioriteringskategori for at Bane NOR skal kunne bruke § 9-5 andre ledd i prioriteringen, slik som fremgår av punkt 4.6.3 i utkastet til NS 2023. Dette avsnittet bør omformuleres slik at regelen i § 9-5 andre ledd kommer riktig og klarere frem.

Også i relasjon til punkt 6.3.3.1 og 6.3.3.2 om forstyrrelser viser dere til prioriteringskriteriene i jernbaneforskriften § 9-5. Vi vil gjøre oppmerksom på følgende avsnitt i brevet fra Samferdselsdepartementet av 30. juni 2021 som handlet om fastsettelse av ny jernbaneforskrift:

«... Det er viktig å påpeke at prioriteringslista angitt i § 9-5 ikke angir et generelt prinsipp om hvordan ulike tjenester skal prioriteres. Ved avvik i den daglige trafikkavviklingen skal man ikke bruke en slik prioriteringsliste».

Vi viser til at en prioritering etter kriteriene i jernbaneforskriften i forbindelse med forstyrrelser i den daglige trafikkavviklingen vil gjøre at persontog alltid prioriteres foran godstog ved forstyrrelser. Vi oppfordrer Bane NOR til å vurdere om dette er hensiktsmessig.

5 Tjenester og priser – kapittel 5 i NS 2023

Nettveiledningen skal inneholde tilstrekkelig informasjon om avgiftsprinsipper og priser i henhold til jernbaneforskriften § 5-2 bokstav b. SJT mener at informasjonen i utkast til NS 2023 om avgiftsprinsipper og priser på flere punkter ikke er tilstrekkelig. Dette har også blitt påpekt i tidligere høringsinnspill, og SJTs vedtak av 10. desember 2019 om pålegg om endringer av NS 2021. Vi ber Bane NOR om å ta inn mer informasjon om avgifter og priser.

5.1 Kapasitetsavgift – punkt 5.3.2.2 i NS 2023

I punkt 5.3.2.2 om kapasitetsavgift står det «[p]risen er bestemt utfra at persontogselskapene skal kunne kjøre i rushtiden, men at den samtidig skal stimulere godstogselskapene til å velge andre tidspunkter enn rushtiden». Etter SJTs vurdering er ikke dette en detaljert beskrivelse av de metoder og regler som brukes i avgiftsberegningen. Dette er påpekt flere ganger av SJT, se vedtaket om pålegg om endringer av NS 2021 påleggspunkt k, og SJTs høringsinnspill til NS 2022 punkt 2.1.2.2. Vi forventer at Bane NOR utdypet hvilke metoder og regler som brukes i beregningen av kapasitetsavgiften i NS 2023.

Ut fra teksten i utkastet ser ikke vi hvordan Bane NOR har kommet frem til satsen 579,88 kroner per avgang. Det skal videre være klart for søkerne hvilke strekninger/avganger som er pålagt avgiften. Bane NOR må vise hvilke konkrete deler av nettet som er pålagt kapasitetsavgift. For eksempel kan vi ut fra utkastet til NS 2023 ikke se om aktørene skal betale kapasitetsavgift for ankomst/avgang fra alle stasjoner langs strekningen Oslo S – Lysaker, området definert som Oslo lokal, stopp ved Oslo S eller passering Nasjonalteateret. Det følger av jernbaneforskriften § 6-2 (2) om infrastrukturavgifter at Bane NOR må identifisere hvilke deler av jernbanenettet der søkerne må betale kapasitetsavgift.

Vi har også fått opplyst at aktørene per i dag betaler kapasitetsavgift på strekningen Oslo S-Lodalen, noe vi ikke kan se Bane NOR opplyser om i utkastet til NS 2023. Vi understreker at

denne informasjonen også må tas inn i nettveiledningen. Som tidligere nevnt er det viktig at nettveiledningen er oppdatert for å sikre forutsigbarhet for aktørene.

Videre i NS 2023 punkt 5.3.2.2 redegjør Bane NOR for et alternativt grunnlag for beregning av kapasitetsavgiften som vurderes. Det er imidlertid uklart for SJT hva hensikten med denne redegjørelsen er. Dette bør klargjøres i NS 2023. Nettveiledningen skal forklare metoder og regler som blir brukt i beregningen for å skape forutsigbarhet for aktørene. Det kan være forvirrende for aktørene når det ikke er noen informasjon om denne mulige beregningen er en ny metode som Bane NOR vurderer og ber om høringsinnspill til, eller om det kun er et alternativ som presenteres for aktørene.

5.2 Rabatter – punkt 5.3.2.4 i NS 2023

I punkt 5.3.2.4 står det at Bane NOR gir rabatt i infrastrukturavgifter til godstrafikk for å stimulere til økt bruk av enkelte strekninger, og at rabatten er fastsatt til 75% til og med 2025 på bakgrunn av Bane NORs kunnskap om markedet og kontakt med aktørene. Etter jernbaneforskriften § 5-2 første ledd bokstav b skal beregninger av rabatter beskrives i detalj i nettveiledningen. Vi kan ikke se at metoden som Bane NOR har brukt for å beregne størrelsen på rabatten fremgår av høringsutkastet til NS 2023. Vi viser til vårt vedtak av 12. desember 2019 der Bane NOR i punkt (1) I. ble pålagt å ta inn en detaljert beskrivelse av beregning av rabatt i NS 2021. Tilsynet forventer at Bane NOR gir en ytterligere beskrivelse av hvordan de har kommet frem til/beregnet rabattsatsen i endelig nettveiledning for 2023.

6 Drift og trafikkstyring – punkt 6.3.1 i NS 2023

Etter SJTs oppfatning er punkt 6.3 i utkastet om særskilte tiltak i tilfelle trafikkstyring vanskelig å forstå. I punkt 6.3.1 om prinsipper beskriver dere at en avgjørende forutsetning for god punktlighet er at avtalte planforutsetninger overholdes. Begrepet avtalte planforutsetninger blir etter det vi kan se ikke forklart nærmere. Vi er usikre på om dette begrepet er det samme som dere definerer som planlagte kapasitetsrestriksjoner i punkt 4.3.1 og da hvilken avtale dere sikter til her (se vår kommentar til punkt 4.3.1 ovenfor om nytt vedlegg IV til jernbaneforskriften). For at nye aktører skal kunne sette seg inn i hva de «avtalte planforutsetningene» er, må de fremgå av nettveiledningen.

I samme punkt om prinsipper nevner dere prioriteringsregler ved uregelmessigheter i togtrafikken. Dere skriver at detaljerte prioriteringsregler skal fastsettes samtidig med den enkelte ruteplan. I punkt 6.3.3.1 og 6.3.3.2 om henholdsvis forutsette- og uforutsette problemer beskriver dere at dere skal løse disse med de samme prioriteringskriteriene som når infrastrukturen er blitt erklært overbelastet (jf. jernbaneforskriften § 9-5). Dette er det ikke anledning til, se over (kap. 4.3) om prioriteringskriterier og henvisning til SDs brev angående dette.

Vi viser til at det i den nye jernbaneforskriften er tatt inn en ny bestemmelse i § 3-5 om infrastrukturforvalters upartiskhet ved trafikkstyring og vedlikeholdsplanlegging. Her står det i første ledd at infrastrukturforvalters oppgaver forbundet med trafikkstyring og vedlikeholdsplanlegging skal utøves på en ikke-diskriminerende og gjennomiktig måte. Trafikkstyring er også tatt inn i jernbaneforskriftens § 11-3 første ledd bokstav h. som regulerer søkeres klagerett til markedsovervåkingsorganet på beslutninger tatt blant annet av infrastrukturforvalter. For SJT er det vanskelig å se utfra beskrivelsene som Bane NOR gir i utkastet om vilkårene og kravene i regelverket til drift og vedlikehold er oppfylt. Vi viser til at hensikten med nettveiledningen er å gi søkerne oversikt og forutsigbarhet når det gjelder tilgang til infrastruktur.

7 Tilgang til serviceanlegg – kapittel 7 i NS 2023

7.1 Overordnet om tilgang til serviceanlegg

Nettveiledningen skal inneholde informasjon om vilkårene for tilgang til alle serviceanlegg som er knyttet til jernbanenettet og for tilbud om tjenester i disse anlegg, eller vise til nettsted der opplysningene er tilgjengelige elektronisk og gratis, se jernbaneforskriften § 5-1 tredje ledd. Nettveiledningen skal inneholde et avsnitt om adgang til og innkreving av betaling for bruk av serviceanlegg nevnt i jernbaneforskriftens kapittel fire, se jernbaneforskriften § 5-2 bokstav g.

Som nevnt tidligere bør det her vises til de utfyllende reglene til kapittel 4 i jernbaneforskriften gitt i Forskrift om gjennomføring av forordning (EU) 2017/2177 om tilgang til serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester. SJT understreker at teksten i del 7 i utkast til NS 2023 må oppdateres slik at den reflekterer kravene gitt i denne forskriften.

Vi gjør oppmerksom på at kommentarene gjelder både Bane NORs plikter som infrastrukturforvalter og som driver av serviceanlegg, og forventer at Bane NOR er innforstått med disse to rollene.

7.2 Tilgangsbetingelser

I kapittel 7 om tilgang til serviceanlegg står det under punktene om tilgangsbetingelser at det er nødvendig at jernbaneforetakene har inngått en AST med Bane NOR. SJT viser til at en slik avtale ikke er et vilkår for søkers tilgang til serviceanlegg etter jernbaneforskriften § 4-2 og den tilhørende forskriften som gjennomfører forordning (EU) 2017/2177. Vi mener det derfor bør tas inn en tekst under punktene om tilgangsbestemmelser i kapittel 7 som presiseres nettopp dette. Dette gjelder alle kapitlene om tilgangsbetingelser i delen om tilgang til serviceanlegg (7.3.2.5, 7.3.3.5, 7.3.4.5 osv.) med unntak av 7.3.7.5.

7.3 Kapasitetsfordeling

Punktene om kapasitetsfordeling i kapittel 7 viser til kapittel 4. Teksten i kapittel 4 reflekterer imidlertid ikke prosessen for behandling av anmodninger om kapasitet i serviceanlegg slik dette

fremkommer av jernbaneforskriften kapittel 4 og tilhørende forskrift om tilgang til serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester som ble fastsatt i sommer. Dette kan Bane NOR løse enten ved å ta inn en egen tekst i tilknytning til kapittel 4 eller at det vises til en egen omtale i kapitlet 7 om behandling av anmodninger om kapasitet i serviceanlegg. Denne omtalen bør innarbeides som en generell tekst som gjelder for alle typer av serviceanlegg som er behandlet i kapittel 7. Slik dette fremkommer i punkt 7.3.3.6 er omtalen nå knyttet kun til behandlingen av godsterminaler i punkt 7.3.3.

7.4 Stasjoner for passasjerer – punkt 7.3.2 i NS 2023

I punkt 7.3.2 i utkastet til NS 2023 om stasjoner for passasjerer på side 82 står det «[t]ogselskapene kan ikke reservere seg mot enkelte av tjenestelementene som leveres på den enkelte stasjon». Her gjør vi oppmerksom på forordning (EU) 2017/2177 artikkel 8 (2) hvor det står “[o]perators of service facilities shall not make the access to the facility or supply of a rail-related service subject to mandatory purchase of other services which are not related to the service requested.” Etter SJTs vurdering vil derfor en praksis der aktørene ikke kan reservere seg mot tjenester, være i strid med regelverket.

7.5 Skiftestasjoner og skifteanlegg – punkt 7.3.4 i NS 2023

I NS 2023 punkt 7.3.4.3 vises det til vedlegg 7.3.3 for informasjon om serviceanleggene på Alnabru og Sundland. Vedlegg 7.3.3 lister opp Bane NORs godsterminaler, men det er ingen informasjon om Sundland her. Vi viser til SJTs vedtak av 10. desember 2019 om Network Statement 2021, der vi påla Bane NOR å innta ytterligere informasjon om tilgang til serviceanleggene innen en oppgitt frist. I punkt (1) d ble Bane NOR pålagt å innta opplysninger om vilkår for tilgang til alle skiftestasjoner og skifteanlegg som er knyttet til jernbanenettet, samt opplysninger om tilbud om tjenester i disse. Utkastet til NS 2023 inneholder ikke tilstrekkelige opplysninger om skifteanlegget på Sundland, og vi ber om at Bane NOR legger inn nødvendig informasjon i den endelige nettveiledningen..

7.6 Sidespor – punkt 7.3.5 i NS 2023

Punkt 7.3.5.5 side 93 omtaler “bruk av sidespor for lagring av kjøretøy”. Her mangler opplysninger om priser m.m. Vi stiller også spørsmål ved om punktet på side 93 med overskriften «Bruk av sidespor for lagring av kjøretøy» heller burde ha vært omtalt som hensettingsspor ettersom dette gjelder parkering av tog for kort- eller langtidslagring.

7.7 Vedlikeholdsanlegg – punkt 7.3.6 i NS 2023

I punkt 7.3.6.4 er det listet opp leverandører av vedlikeholdstjenester. Det er fint at det er tatt med en slik oversikt, men listen er ikke komplett og mangler blant annet store leverandører som Euromaint og Stadler. Nettveiledningen skal som nevnt inneholde informasjon om alle serviceanlegg, jf. jernbaneforskriften § 5-1 tredje ledd. Listen må derfor oppdateres slik at alle

leverandører kommer med for å gi søkerne oversikt over samtlige drivere av vedlikeholdsanlegg, samt for å unngå forskjellsbehandling av leverandørene.

8 Øvrige kommentarer til utkastet til NS 2023

8.1 Kundefokusert kapasitetsfordelingsprosess (TTR) – punkt 4.9 i NS 2023

Vi er positive til at dere omtaler fremtidige planer om ruteplanprosessen. Som Bane NOR er kjent med etter møter vi har hatt om planer for endring av den årlige ruteplanprosessen (såkalt TTR), vil det etter SJTs oppfatning være nødvendig med både direktiv- og forskriftsendringer før Bane NOR kan innføre TTR i Norge. Vi vil informere om at Kommisjonen har startet et regelverksarbeid for å gjennomgå reglene i direktiv 2012/34/ EU, med mulige lovforslag høsten 2022. SJT deltar i en dette arbeidet og har i den forbindelse identifisert noen utfordringer knyttet til TTR.

Gjeldende regelverk skal fremme optimal bruk av jernbaneinfrastrukturen. Vi mener det er behov for å dokumentere at TTR vil gi en mer kundetilpasset og effektiv bruk av infrastrukturen. Jernbaneforskriften § 8-1 gir i dag en rett for jernbaneforetak og andre søkere til å søke på den kapasitet som de trenger sett ut fra deres markedsmessig behov. Infrastrukturkapasitet fordeles for et år av gangen. Slik vi har forstått det kan dette bli endret med TTR til at det er infrastrukturforvalter som i større grad setter betingelser for kapasitetsfordelingen. Vi er blant annet bekymret for at TTR vil øke etableringsbarrierene for nye aktører og gi de etablerte aktørene fordeler. Det kan være til hinder for et velfungerende jernbanemarked.

Som nevnt deltar vi i internasjonale fora om TTR, blant annet i Kommisjonens arbeidsgruppe for TTR-gjennomføringen og i IRG-Rail Working Group Access. Sistnevnte er en arbeidsgruppe hvor markedsovervåkerne i Europa samarbeider om felles praksis. Gruppen publiserte våren 2021 en rapport om blant annet felles bekymringer om TTR.⁹

8.2 Brukervennlighet

Bane NOR henviser flere steder i utkast til NS 2023 til Bane NORs implementeringsplan av 14. juli 2017, for eksempel i punkt 5.3.2.1. Her står det i fotnote 6 at implementeringsplanen gjelder tom 2022. Ettersom utkastet gjelder nettveiledningen for 2023, er det uklart for tilsynet hvilken relevans implementeringsplanen har for NS 2023. Dette kan dere med fordel klargjøre.

Flere av punktene i kapittel 4.6 står tomme med kun henvisning til jernbaneforskriften, for eksempel punkt 4.6.4 og 4.6.5 om kapasitetsanalyse og kapasitetsforbedringsplan. Her kan det være nyttig for jernbaneforetak og andre søkere om Bane NOR legger inn lenker til de kapasitetsanalysene og kapasitetsforbedringsplanene som Bane NOR har utarbeidet. For

⁹ IRG Rail (2021) 3 – Report on the State of Development of TTR. Rapporten er tilgjengelig her: <https://www.irg-rail.eu/irg/documents/position-papers/328.2021.html>

eksempel opplyser den svenske infrastrukturforvalteren Trafikverket i sin nettveiledning til kapasitetsanalysene og kapasitetsforbedringsplanene på deres nettsider med link. Også i punkt 5.3.2.2 i fotnote 8 er det vist til Bane NORs kapasitetsforbedringsplan for strekningen Oslo S-Lysaker. Det er fint om denne kapasitetsforbedringsplanen enten legges ved nettveiledningen, eller at det tas med en lenke til hvor søkerne kan finne den. Dette vil gjøre nettveiledningen mer brukervennlig ved at det blir enklere for aktørene å finne frem til den relevante informasjonen. For eventuelle nye jernbaneforetak som ønsker å etablere seg i Norge, er det vesentlig å kunne gjøre seg kjent med hvor infrastrukturen er overbelastet og hvilke tiltak Bane NOR planlegger for å bedre situasjonen.

9 SJTs høringsinnspill til Bane NORs rapport om prising av hensettingsspor for godstog

Før vi gir våre kommentarer til Bane NORs høring av rapport «Prising av hensettingsspor for godstog», som lå vedlagt til høringen av NS 2023, vil vi gjøre oppmerksom på at «spor» er nevnt i listen over jernbaneinfrastrukturanlegg i jernbaneforskriften vedlegg I. Liste over jernbaneinfrastrukturanlegg. Det har i de senere årene vært et tema i saker for EU-domstolen hvorvidt elementene som er listet i dette vedlegget skal prises/legges avgift etter reglene som gjelder for infrastrukturavgifter (se jernbaneforskriften § 6-2) eller etter reglene som gjelder for tjenester i serviceanlegg (se jernbaneforskriften § 6-9). Dette gjelder også spor som er plassert i serviceanlegg. Se særlig dom i sak C-210/18 av 10. juli 2019¹⁰ som gjaldt plattformer på stasjoner og sak C-453/20¹¹ som er til behandling og gjelder godsterminaler. SJT oppfordrer Bane NOR til å følge med på å tilpasse seg etter rettspraksisen slik at prisene og avgiftene er i samsvar med en riktig forståelse av regelverket.

Vi foreslår videre at Bane NOR i punkt 2.1 om det rettslige grunnlaget for prising av hensettingsspor innledningsvis presiserer at hensettingsspor er et serviceanlegg. Videre er det vist til jernbaneforskriften § 4-2 bokstav e), som gjelder vedlikeholdsanlegg, istedenfor bokstav d) som gjelder hensettingsspor.

Bane NOR informerer i punkt 5 i rapporten om at prisene vil gjelde fra 1. januar 2023 og at prisene er satt mye lavere enn kostnaden ved å yte tjenesten hensetting. Videre opplyser Bane NOR om at tjenesten kun gjelder muligheten til å parkere togmateriell som ikke går i rute. For å prise hensetting for godstog, har Bane NOR tatt i bruk en områdeinndeling for hensettingsspor. I områdeinndelingen vil det være et A-område med høyere pris og et B-område med lavere pris. Bane NOR sier det i denne omgang kun er Alnabru som vil bli definert som et A-område.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585299962885&uri=CELEX:62018CJ0210>

¹¹

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=235904&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1636092>

Vi viser til jernbaneforskriften § 5-2 bokstav b som stiller krav om at nettveiledningen i detalj skal beskrive de metoder, regler og eventuelt skalaer som brukes for anvendelsen av jernbaneforskriften kapittel 6 med hensyn til både kostnader og avgifter. SJT mener Bane NORs foreslåtte metode og kriterier for å definere hensettingsspor som A- eller B-område ikke er godt nok forklart i rapporten, som vi forstår er en del av nettveiledningen. For oss er det også uklart hvorfor Bane NOR kun benytter kostnadsgrunnlaget for Alnabru og Ganddal i sin prisfastsettelse. Vi mener at disse to tingene bør forklares nærmere i rapporten og nettveiledningen.

Bane NOR opplyser om at kostnad per spormeter er 3074 kroner per år og at det er kostnader til drift og vedlikehold, avskrivninger og trafikkstyring som er benyttet som grunnlag. Prisen som Bane NOR legger opp til å ta for hensetting er betydelig lavere enn denne kostnaden, og er 25 kroner per time per 100 meter påbegynt materiell for A-området og 5 kroner per time per 100 meter påbegynt materiell for B-området. For SJT er det uklart hvordan Bane NOR har kommet frem til akkurat disse prissatsene og vi mener at det er noe som bør forklares nærmere i rapporten og nettveiledningen.

Vi har merket oss at Bane NOR bruker en annen tilnærming når det gjelder prisen for hensetting av godstog enn den som brukes for hensetting av persontog. For persontog har Bane NOR satt prisen til å være lik kostnaden ved å yte tjenesten med tillegg av en rimelig fortjeneste, hvor resultatet er en sats på 3943 kroner per meter per år for Østlandet og 2237 kroner per meter per år for resten av landet (2019 kroner). Slik SJT oppfatter det tar Bane NOR ut maksimalprisen etter regelverket for hensettingstjenester som ytes til persontog, mens prisen som godstogselskapene må betale understiger maksimalprisen. Slik SJT ser det kan det ikke utelukkes at Bane NORs bruk av forskjellige prinsipper for å fastsette priser for hensetting av godstog og persontog i konkrete tilfeller kan innebære en forskjellsbehandling av søkere.

Vi er likevel enige med Bane NOR i at prisregelen i jernbaneforskriften § 6-9 (3) er å forstå som et pristak og at prisen for tilgang til serviceanlegg og tjenester derfor kan settes lavere enn pristaket. En for lav pris, såkalt underprising, kan derimot være i strid med reglene om statsstøtte og reglene i konkurranseloven om misbruk av dominerende stilling og konkurransebegrensende samarbeid. Vi legger til grunn at Bane NOR også vurderer sin fastsettelse av priser på tjenester i serviceanlegg opp mot disse reglene.

10 Avslutning

Som nevnt innledningsvis er disse kommentarene ikke ment som en godkjenning av innholdet i NS 2023. Kommentarene er kun foreløpige merknader til enkelte deler av utkastet til NS 2023. Dersom det er ønskelig med et møte for å gjennomgå høringsinnspillene våre, det nye regelverket eller eventuelt andre tilgrensende spørsmål, er det bare å ta kontakt med oss.

Med hilsen

Mona Ljunggren

Avdelingsdirektør, Markedsovervåking

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur