

Bane NOR SF
Postboks 4350
2308 HAMAR

Att.: Therese Nyberg Borkenhagen

Saksbehandler: Junaid Arshad, 22995927
Vår ref.: 23/1624-6
Deres ref.: 202216529
Dato: 18.10.2023

Statens jernbanetilsyns hørings svar til Network Statement 2025 og tilhørende vedlegg - saksnummer 202216529

1. Innledning

Statens jernbanetilsyn (SJT) viser til Bane NOR SFs (Bane NOR) høringsutkast til Network Statement 2025 (NS 2025) som ble sendt på høring 31. august 2023.

SJT som markedsovervåkingsorgan etter jernbaneloven¹ § 11a og jernbaneforskriften² § 1-3 fører tilsyn og kontroll med at Bane NOR oppfyller vilkårene i forskriften. Dette gjelder blant annet krav om nettveiledningen og dens innhold, se særlig jernbaneforskriften kapittel 5.

Gitt vår rolle som markedsovervåkingsorgan, presiserer vi at våre kommentarer til høringsutkastet til NS 2025 ikke er tilsyn med eller godkjenning av innholdet i NS 2025. 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 relaterer 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 de opplysningene som regelverket krever. Det kan også bli aktuelt å føre tilsyn med at Bane NORs praksis er i tråd med relevant regelverk. Bane NOR har selv ansvaret for å sikre at deres praksis er i tråd med regelverket, og at de innholdsmessige kravene til nettveiledningen er oppfylt, se jernbaneforskriften kap. 5.

Vi ser at enkelte av våre innspill til Network Statement 2024 (NS 2024) er tatt i betraktning i NS 2024 og/eller i høringsutkastet til NS 2025. Det synes vi er positivt.

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

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

Likevel mener vi enkelte deler av høringsutkastet til nettveiledningen for 2025 er mangelfulle.

1. Det kan være vanskelig å få oversikt over tilleggshøringene til høring av utkast til nettveiledningen

Generelt om tilleggshøringer

Vi ser at Bane NOR ofte inkluderer flere høringer som vedlegg til høringen av nettveiledningen. Som vi også påpekte i vårt høringsinnspill til Network Statement 2024, er vår oppfatning at dette ikke nødvendigvis er mest hensiktsmessig. Nettveiledningen i seg selv er et stort dokument, og vi mener det kan være mer hensiktsmessig når regelverket åpner for det å sende andre høringer separat fra høringen av nettveiledningen. Dette vil sikre at tilleggshøringene ikke "forsvinner" i høringene av nettveiledningen, og at omfanget av høringene ikke blir for stort til at alle aktørene har tid og mulighet til å se på alt som er blitt sendt på høring. Vi anbefaler Bane NOR å vurdere dette.

Høring av Bane NORs rapport om Direkte kostnader og informasjon om grunnpris i nettveiledningen for 2025

Når det gjelder rapporten om Direkte kostnader som er vedlagt høringen av nettveiledningen for 2025 og informasjonen om grunnpriser i punkt 5.3.2.1 og tabellen i punkt 5.3.3 med fastsatte priser, viser vi til [vårt innspill](#) til tidligere rapporter og høringer som ble sendt til Bane NOR 26. september 2022. Grunnet pågående vurdering av Bane NORs søknad til SJT om differensiering av grunnpris basert på aksellast vil SJT komme tilbake til Bane NOR med våre merknader.

Høring av Bane NORs rapport om Påslag og informasjon om påslag i nettveiledningen for 2025

Når det gjelder rapporten om Påslag som var vedlagt høringen av nettveiledningen for 2025 og informasjonen om påslag i punkt 5.2.5, 5.3.2.3 og tabellen i punkt 5.3.3 med fastsatte priser, så viser vi også her til [vårt innspill](#) til Bane NORs rapportutkast om nye infrastrukturavgifter av 26. september 2022 som går i detaljer på Bane NORs valg av modell og metodikk. Vi viser videre til [vårt brev](#) av 5. desember 2022 der vi har en rekke kritiske kommentarer til Bane NORs metode for beregning av påslag for 2024 og fremover. Vi sier videre at vår foreløpige vurdering er at det vil være i strid med regelverket om Bane NOR krever inn disse. Vi har anbefalt Bane NOR å gjøre nye og grundigere vurderinger av markedssegmenter og beregninger før dere krever inn påslag for 2024. Mange av de samme innspillene er også relevante for påslagene for 2025.

Til opplysning vurderer vi nå tiltak overfor Bane NOR når det gjelder fastsettelse og innkreving av påslag for 2024 og vil i den forbindelse komme tilbake til dere med innspill knyttet til blant annet markedssegmentering og metode for beregning av påslag. Disse legger vi til grunn også vil være relevante for påslag for 2025.

2. Informasjon om meldeplikt om meldeplikt for nye kommersielle tjenester

SJT foreslår at Bane NOR tar inn informasjon om meldeplikt for nye kommersielle persontogtjenester

SJT har erfart at flere jernbaneforetak ikke er klar over at de skal melde inn til både SJT og Bane NOR nye kommersielle persontogtjenester de vurderer å starte 18 måneder før ruteplanen de ønsker å starte opp i trer i kraft. Dette følger av jernbaneforskriften § 2-3 (1) og forordning (EU) 2018/1795. Etter vårt syn er det hensiktsmessig om nettveiledningen kan inneholde informasjon om denne meldeplikten, slik at den også blir mer tilgjengelig for jernbaneforetakene og andre søkere. Nettveiledningen kan for eksempel vise til [våre nettsider](#) som inneholder mer informasjon. Vi bistår gjerne Bane NOR med tekst om dette til nettveiledningen.

3. Tilgangsbetingelser

SJT kommer tilbake med innspill til Avtale om sportilgang og bruk av tjenester (AST) når revidert avtale blir lagt frem i midten av oktober, slik det ble orientert om av Bane NOR i samrådsmøte.

4. Kapasitetsfordeling

Krav til innhold i søknad – punkt 4.2.5

SJT har merket seg at Bane NOR i punkt 4.2.5 i høringsutkastet viser til Jernbanedirektoratets Standard for kapasitetsplanlegging, og oppfordrer søkere til å legge dette dokumentet til grunn i sine søknader. For oss er det noe uklart hva Bane NOR ønsker å oppnå med dette. Vi viser til at det er Bane NOR som infrastrukturforvalter som har ansvar for å forvalte og fordele infrastrukturkapasitet, og søkere har rett til å søke på den kapasiteten de ønsker. Dokumentet er svært omfattende og komplisert. Etter vår oppfatning virker det ressurskrevende og lite effektivt om Bane NOR forventer at alle søkere har satt seg inn i dette før de søker om ruteleier.

Vi viser videre til tabellen i punkt 4.2.5 og foreslår at det og legges inn en linje om mulighet for å oppgi behov for plattformspor på stasjoner i søknaden om infrastrukturkapasitet. Dette vil gjøre denne informasjonen, som allerede ligger i teksten, mer synlig for søkerne.

Søknad om kapasitet i serviceanlegg – punkt 4.2.6

Bane NOR oppgir at det er fristene for når det kan søkes om infrastrukturkapasitet som gjelder.

SJT understreker at følgende må komme tydeligere frem av nettveiledningen:

1. Bane NORs søknadsfrister for tilgang til serviceanlegg og tjenester i disse er ikke bindende for jernbaneforetak og andre søkere.
2. Jernbaneforetak og andre søkere har en rett til å søke om tilgang til serviceanlegg og tjenester i disse når de vil i løpet av året.
3. Bane NOR må svare på slike søknader i samsvar med fristene som følger av [serviceanleggforskriften](#) §§ 2 og 3.

Midlertidige kapasitetsbegrensninger – punkt 4.3

Vi ser at Bane NOR i høringsversjonen av NS 2025 har lagt inn mer utfyllende informasjon om midlertidige kapasitetsbegrensninger og kravene i jernbaneforskriften vedlegg IV. Dette mener vi er en stor forbedring fra tidligere nettveiledninger. Vi er også positive til de visuelle fremstillingene av TCR-er i høringsutkastet i form av tabeller og diagrammer, da reglene i vedlegg IV er omfattende og utfordrende å forstå.

Likevel er det noen av kategoriene i tabell 4.3.1.2 som ikke samsvarer med vedlegg IV. Det gjelder tilsynelatende kategoriene liten TCR og veldig liten TCR, som slik vi ser det ikke samsvarer med punkt 12 i vedlegg IV. Etter vårt syn bør disse kategoriene samsvare med kategoriene i vedlegg IV slik at det ikke skaper uklarheter rundt regelverket.

Vi oppfordrer også Bane NOR til å undersøke om tidsplanen på side 47 er i tråd med kravene i vedlegg IV. Vi er blant annet usikre på om tidsplanen er i tråd med punkt 16 i vedlegg IV. Infrastrukturforvalter skal gi søkerne en sammenligning av betingelser for to alternative kapasitetsbegrensninger i den første konsultasjonsrunden. Disse alternativene skal utformes etter innspill fra og i samråd med søkere når de ber om det. Vi oppfatter derfor at søkerne må kunne gi innspill til de alternative kapasitetsbegrensningene før første konsultasjonsrunde, altså før X-24.

Klage på Bane NORs beslutning – punkt 4.5.5.5

Vi har oppdatert nettsidene våre og ønsker gjerne at Bane NOR linker til SJTs side om klage: <https://www.sjt.no/jernbane/markedsobservaking/klage-pa-konkurransetilkar/>

Metode for samfunnsøkonomisk verdsetting av ruteleier – punkt 4.6.3

Vi er i hovedsak positive til Bane NORs samfunnsøkonomiske modell for å avgjøre interessekonflikter om ruteleier slik den er fremstilt i vedlegg 4.5.4. Modellen fremstår som oversiktlig og presenteres på en god måte. Likevel har vi noen forslag til mulige forbedringer til modellen.

Vi ser at modellen ikke tar hensyn til jernbaneforetakenes finansieringskilder. Finansdepartementet setter skattekostnaden til 20 øre per krone, i deres retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser som utføres av statelige foretak. Kostnaden er knyttet til vridninger i produksjons- og konsumentbeslutninger som følge av en skatt. Tjenester som er finansiert av brukerne, vil ikke skape disse vridningseffektene, ettersom de kun påvirker individene som tar i bruk den aktuelle tjenesten. Siden togoperatørene mottar ulike nivåer av offentlige tilskudd, anbefaler vi Bane NOR å beregne skattekostnadene i deres samfunnsøkonomiske modell.

Videre ser vi at modellen kun tar hensyn til kvantifiserbare økonomiske virkninger. Vi ber dere vurdere å inkludere ikke prissatte virkninger som er vanskelige å tallfeste.

Det kan også være positive virkninger for samfunnet som følge av konkurranse mellom flere aktører. Disse effektene er heller ikke nødvendigvis så lett å tallfeste. Slike fordeler kan for eksempel være økt effektivitet og lavere billettpriser, flere valgmuligheter for kundene og økt innovasjon når det gjelder utvikling av nye transporttjenester og bedre produksjonsmetoder.

En annen mulig virkning som Bane NOR kan vurdere å inkludere i modellen er komfort/kvalitet/service, som også kan ha en positiv nytteverdi for samfunnet.

Avslutningsvis ønsker vi å minne om at dersom modellen ikke skal virke diskriminerende bør de inkluderte parameterne (for eksempel tidsverdier for ulike passasjergrupper og eksternaliteter) dekke alle de relevante konfliktsituasjonene og være i tråd med de relevante veiledere for samfunnsøkonomisk analyse i sektoren.

TTR – punkt 4.9

Informasjonen i punkt 4.9 i høringsutkastet bør oppdateres i tråd med [EU-Kommisjonens forslag](#) av 11. juli 2023 til forordning om bruk av infrastrukturkapasitet ved endring av Direktiv 2012/34/EU og oppheving av forordning (EU) 913/2010. EU-Kommisjonens forslag ligger tett opp til TTR-initiativet, men det er ikke identisk. Blant annet stemmer ikke tidslinjen i høringsversjonen av nettveiledningen med tidslinjen Kommisjonen har skissert for implementering av regelverket.

5. Tjenester og priser

Kapasitetsavgift

Bane NOR skriver at de ikke vil kreve inn kapasitetsavgift fra 2025 under punkt 5.3.2.3. SJT er positive til dette og viser til at vi tidligere i brev av 17. mars 2023 har varslet Bane NOR om pålegg om tilbakebetaling av tidligere innkrevd kapasitetsavgift og stans av innkreving fremover i tid. Under samrådsmøte den 28.09.23 fortalte Bane NOR at de ikke har planer om å kreve avgiften da flere strekninger nå er overbelastede, og en ny kapasitetsavgift må utredes på nytt. SJT forventer å bli kontaktet ved en eventuell høring av utforming av fremtidige kapasitetsavgifter. Vi oppfordrer Bane NOR til å vurdere stans av innkrevingen av kapasitetsavgifter også for 2024.

Rabatter

Bane NOR skriver på side 72 under punkt 5.3.2.4 at Bane NOR ønsker å ha en gradvis utfasing av rabatten for vesentlig underutnyttede strekninger fra og med 2024 «siden strekningene ikke lenger oppfyller definisjonen av vesentlig underutnyttet». Den opprinnelige rabatten ble fastsatt i 2017 til 75 % rabatt og ble opplyst å skulle gjelde til og med 2025. Vi forstår dette slik at Bane NORs forslag om utfasing i praksis innebærer en videreføring av deler av rabatten utover 2025. SJT kan ikke se at teksten er vesentlig endret fra høringen av nettveiledningen for 2024 og viser derfor til våre kommentarer til rabattordningen på side 6 i brev av 13. oktober 2022.³

Her sa vi blant annet at en differensiering mellom gods- og persontransport når det gjelder rabatter for vesentlig underutnyttede strekninger, ikke var i henhold til regelverket. Potensielt kan en slik differensiering være i strid med kravet til ikke-diskriminering i jernbaneforskriften § 6-1 (2). Vi ga også uttrykk for at vi i utgangspunktet ikke kunne se at regelverket åpner for å gi rabatter for kjøring på deler av infrastrukturen som ikke er definert som vesentlig underutnyttet. Siden Bane NOR mener at strekningene hvor rabatten gjelder ikke lenger oppfyller definisjonen av vesentlig underutnyttet, mener vi Bane NOR bør se på om rabattene bør utfases tidligere, se SJTs tidligere tolkninger av kravene til bruk av rabatter.

Etter jernbaneforskriften § 5-2 (1) bokstav b skal beregninger av rabatter beskrives i detalj i nettveiledningen. Vi mener det er viktig at dere for søkerne opplyser om de metodene dere i praksis bruker for å beregne avgifter og andre elementer i avgiftsordningen. Det gjelder selv

³ https://www.sjt.no/globalassets/02_jernbane/pdf-jernbane/markedsobservating/network-statement-2024.pdf

om vi mener det er tvilsomt om rabatten er utformet i samsvar med regelverket. Poenget er at så lenge dere gir denne rabatten, skal beregningsmetoden framgå av nettveiledningen.

Ytelsesordning

I punkt 5.7 beskriver Bane NOR en revidert ytelsesordning. Det er viktig at denne revisjonen tar utgangspunkt i de rettslige rammene som gjelder for ytelsesordningen i jernbaneforskriften § 6-6 og vedlegg II til forskriften. Dette innebærer blant annet et krav om at Bane NOR som infrastrukturforvalter har en plikt til å avtale ytelsesnivået med søker, se jernbaneforskriften § 6-6 annet ledd. Kravet til avtale innebærer at søkere, slik som jernbaneforetak, skal være en likeverdig part som Bane NOR, i prosessen med å fastsette ytelsesnivået. Det er viktig at Bane NOR er klar over dette kravet til jevnbyrdighet når de utarbeider den endelige ytelsesordningen. Videre er det et krav om at alle forsinkelser må kunne tilskrives en av kategoriene og underkategorier som nevnt i vedlegg II i jernbaneforskriften. Dette følger av jernbaneforskriften § 6-6 fjerde ledd. Bane NOR kan derfor ikke begrense ytelsesordningen til å omfatte utvalgte kategorier eller andre kategorier som ikke er nevnt i vedlegg II.

6. Drift og trafikkstyring

Det er positivt at det i punkt 6.3.2. slås fast at tog i rute skal holdes i rute ved driftsforstyrrelser. Vi mener likevel at det bør komme tydeligere fram at Bane NOR har en plikt til å sørge for en trafikkstyring som gjør at ruteplanen overholdes. Det er ikke anledning til å avvike fra en slik trafikkstyring uten at jernbaneforskriften åpner for dette. Bane NOR kan dermed ikke ha interne regler om trafikkstyring som ikke samsvarer med reglene om trafikkstyring i jernbaneforskriften.

7. Avsluttende kommentarer

Som nevnt innledningsvis er disse kommentarene ikke ment som en godkjenning av innholdet i NS 2025. Kommentarene er kun foreløpige merknader til enkelte deler av utkastet til NS 2025. Vi viser ellers til vårt vedtak av pålegg om endring av Network Statement 2021, og våre tidligere høringsinnspill til nettveiledningen.⁴ Dersom det er ønskelig med et møte for å gjennomgå høringsinnspillene våre, er dere velkomne til å ta kontakt med oss.

Med hilsen

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

⁴ SJTs innspill er samlet nederst på denne siden: <https://www.sjt.no/jernbane/markedsovervaking/vedtak-uttalelser-og-rapporter/horingsuttalelser-og-innspill/>

