

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Att.:

Saksbehandler: Wilhelm Solum Mathiesen, 22995926
Vår ref.: 23/633-4
Deres ref.:
Dato: 03.07.2023

Høringsinnspill fra Statens jernbanetilsyn til transportvirksomhetenes svar på Nasjonal transportplan 2025 – 2036

Statens jernbanetilsyn (SJT) viser til Samferdselsdepartementets brev av 3. april 2023 som var vedlagt høringsbrev av transportvirksomhetenes svar på Nasjonal transportplan 2025-2036. Vi har hovedsakelig prioritert å gi innspill til rapportene «Helhetlig strategi for utvikling av togtilbudet» og «Evaluering av praktisering av ruteleier» fra Jernbanedirektoratet. Vi har også kommentert rapporten «Jernbanesektorens svar på prioriteringsoppdraget», som Jernbanedirektoratet har lagt sammen med Bane NOR. Våre kommentarer vil være overordnede.

Dette høringsinnspillet gis av SJT som markedsovervåkingsorgan. SJT er markedsovervåkingsorgan etter jernbaneloven § 11 a, jf. jernbaneforskriften § 1-3 (1). Vi overvåker og fører tilsyn med bestemmelsene i jernbaneloven om konkurranse i markedene for jernbanetransport.

Vedlikehold som verktøy for å forhindre forsinkelser i togtrafikken

Vi stiller oss positive til Jernbanedirektoratet og Bane NORs forslag om å øke bevilgningene til vedlikehold av infrastrukturen.¹ Etter det vi er kjent med skyldes en betydelig del av forsinkelsene i togtrafikken feil på jernbaneinfrastrukturen. Det er grunn til å tro at noen av feilene har sin årsak i vedlikeholdsetterslepet som Bane NOR og direktoratet har dokumentert. Vi antar derfor at økt satsing på vedlikehold av eksisterende infrastruktur kan bidra til å øke driftsstabiliteten og minske utfordringene i senere tid med redusert punktlighet og mange forsinkelser i togtrafikken.

¹ Jernbanedirektoratet og Bane NORs rapport «Jernbanesektorens svar på prioriteringsoppdraget» fra 2023, side 19.

Ruter i konseptforslag må fordeles i tråd med kravene i jernbaneforskriften

Vi har merket oss at Jernbanedirektoratet og Bane NORs innspill til tiltak som bør prioriteres i NTP (prioriteringsforslag), også handler om hvilken type tog tjenester prioriteringsforslagene skal tilgodese. For eksempel fremstår det som om en ny planlagt tilbudsøkning av ruter på Trønderbanen er forbeholdt for passasjertransport.²

Vi vil understreke at det ikke er gitt at gjennomføringen av Jernbanedirektoratets og Bane NORs prioriterte forslag vil ende opp med en fordeling av ruteleier til den type tog tjenester som konseptbeskrivelsene synes å legge til grunn. Jernbanetilsynet vil i denne sammenheng minne om de gjeldende reglene i jernbaneforskriften om fordeling av infrastrukturkapasitet. Bane NOR som infrastrukturforvalter skal etter jernbaneforskriften § 4-1 tilby alle jernbaneforetak og andre søkere tilgang til den minste pakke med tjenester på ikke-diskriminerende vilkår, dette gjelder blant annet behandling av søknader om tilgang på infrastrukturkapasitet, eller ruter. Det er Bane NOR som skal fordele ruter, og da kun for en ruteplanperiode (ett år) av gangen, se jernbaneforskriften § 8-1. Etter jernbaneforskriften kan ikke Bane NOR holde av kapasitet til en bestemt type tog tjeneste eller noen bestemte jernbaneforetak, med unntak av tilfellene beskrevet i jernbaneforskriften § 8-7 om reservekapasitet til adhoc-søknader og § 8-8 om reservering av jernbaneinfrastruktur for bestemte typer trafikk etter samråd med berørte søkere. Det er jernbaneforetakene som ut fra sine markedsmessige behov bestemmer hvilke ruteleier de ønske å søke om i den årlige prosessen, dette er en rettighet de har. Bane NOR må videre følge reglene om behandling av søknader i den årlige prosessen og da er det ikke gitt på forhånd hvilken type tjeneste eller hvilket foretak som får ruteleiene.

Fordeling av infrastrukturkapasitet mellom gods- og persontransport

I rapporten "Helhetlig strategi for utvikling av togtilbudet" understreker Jernbanedirektoratet at utfordringen med tilnærmet fullt utnyttet kapasitet i jernbanemarkedet ikke løses ved en omprioritering mellom tog kategoriene.³ Vi forstår det slik at direktoratet her sikter til at det å endre prioriteringskriteriene i jernbaneforskriften ikke løser problemet med overbelastet infrastruktur, det vil si at etterspørselen etter ruteleier er større enn tilbudet.

Jernbanetilsynet kan være enig i at en endring av prioriteringsrekkefølgen i jernbaneforskriften ikke løser utfordringen med overbelastning og at etterspørselen etter ruteleier er større enn tilbudet. Vi mener det finnes andre måter å sikre en mer effektiv utnyttelse av infrastrukturen på, enn å fordele ruteleier etter prioriteringskriteriene i jernbaneforskriften.

I prioriteringskriteriene i jernbaneforskriften § 9-5 blir offentlig jernbanetransport prioritert over godstransport. Prioriteringskriteriene i jernbaneforskriften blir brukt når det er kolliderende

² Jernbanedirektoratet og Bane NORs rapport «Jernbanesektorens svar på prioriteringsoppdraget» fra 2023, side 35.

³ Jernbanedirektoratets rapport "Helhetlig strategi for utvikling av togtilbudet" fra 2023, side 27.

søknader om ruter i den årlige fordelingsprosessen og man ikke har kommet frem til en løsning på konflikten. Da skal Bane NOR erklære infrastrukturen for overbelastet, og bruke prioriteringskriteriene eller eventuelt tildele ruteleiet til transporttjenesten som har størst betydning for samfunnet, se jernbaneforskriften 9-5 første og andre ledd.

Jernbanetilsynet oppfordrer Bane NOR til å bruke samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger etter jernbaneforskriften § 9-5 (2) oftere i kapasitetsfordelingen ved kolliderende søknader, for eksempel mellom søknader knyttet til gods- og passasjertransport

Det kan blant annet være stor variasjon i hvor fulle de ulike passasjertogene er, og ved å la godstransport få prioritet på ruter med lav etterspørsel fra passasjerer, mener vi at man kan utnytte infrastrukturkapasiteten bedre og mer effektivt enn i dag. En samfunnsøkonomisk modell ville vært mer fleksibel, og ville prioritert godstransport når dette gir høyest nytte for samfunnet. Vi mener derfor at Bane NOR kunne oppnådd en mer effektiv allokering av infrastrukturen for samfunnet som helhet, dersom de oftere brukte samfunnsøkonomiske analyser som fordelingsmekanisme når jernbaneinfrastrukturen er overbelastet.

Vi viser for øvrig til at EU-Kommisjonen har varslet et regelverksforslag i juli 2023 som vil gjelde reglene for kapasitetsfordeling i direktiv 2012/34/EU og dermed reglene i jernbaneforskriften i Norge. Det er forventet at forslaget blant annet vil gå ut på større grad av forhåndsplanlegging og mulighet til å reservere infrastrukturkapasitet til ulike typer togtjenester. Kommisjonen har også uttalt at de ser for seg at samfunnsøkonomiske vurderinger skal ligge til grunn for planlegging og prioritering i alle faser av kapasitetsfordelingsprosessen.

Forventninger om etterspørselen i persontogmarkedet

Jernbanedirektoratet forventer at etterspørselen etter persontog vil øke i fremtiden⁴. Disse forventningene er hovedsakelig basert på befolkningsprognoser fra Statistisk sentralbyrå, nye infrastrukturtiltak og økonomisk utvikling fra perspektivmeldingen fra 2021.

Etter det Jernbanetilsynet forstår tar ikke disse prognosene hensyn til effektene koronapandemien har hatt på folks reisevaner. Dette kan være en svakhet ved prognosene slik vi ser det. Økt bruk av hjemmekontor, færre forretningsreiser, og passasjerers motstand mot trengsel kan være varige effekter av pandemien. Digitalisering og ny teknologi vil også kunne endre befolkningens transportbehov og dermed etterspørselen etter togtransporttjenester i fremtiden. Dette gjør prognosene usikre og kan gjøre at direktoratet overestimerer den fremtidige etterspørselen og dermed overdriver det fremtidige behovet for offentlig kjøpt persontransport med jernbane. Slik vi ser det bør beslutninger om investeringer i infrastrukturtiltak, fremtidig transporttilbud, effektpakker og offentlig kjøp av

⁴ Jernbanedirektoratets rapport «Helhetlig strategi for utvikling av togtilbudet» fra 2023, side 13.

persontransporttjenester være basert på gode fremtidsprognoser og statistikk over antall passasjerer, fyllingsgrad i godstog og lignende. Vi stiller oss derfor positive til at Jernbanedirektoratet skal gjennomføre undersøkelser i 2023, som blant annet skal studere hvordan befolkningens bruk av hjemmekontor og reisevaner har endret seg etter pandemien.

Bane NOR og direktoratets forslag om å endre jernbaneforskriften for å få til bedre utnyttelse av kapasitet

Bane NOR og Jernbanedirektoratet sier at det er en utfordring at det er lite ledig kapasitet på sporet, og viser til at det er potensial for å bedre utnyttelsen av jernbanen ved å justere jernbaneforskriften⁵. Jernbanedirektoratet presiser også at innstillinger som følge av markedsmessige forhold er rimelige utbredt, og at det innstilles et sted mellom 13 000 og 16 000 godstog hvert år⁶.

For oss er det uklart hva slags endringer i jernbaneforskriften direktoratet og Bane NOR ønsker, men som vi tidligere har nevnt er det forventet at EU-KOM vil legge frem et forslag om endringer i allokeringsreglene i juli i år. Vi mener det kan være hensiktsmessig å avvente endringer i jernbaneforskriften til dette forslaget er lagt frem.

Vi mener det i påvente av endringer i regelverket er viktig å bruke verktøyene som ligger i gjeldende regelverk for å få til en effektiv utnyttelse av kapasiteten i jernbaneinfrastrukturen. Det er slik vi forstår det en utfordring i markedet at jernbaneforetakene av ulike markedsmessige årsaker søker om og blir tildelt flere ruter enn de har behov for, i den årlige fordelingsprosessen. Det kan derfor virke som om infrastrukturkapasiteten er mer begrenset enn den i realiteten er. Jernbanetilsynet mener Bane NOR bør vurdere å i større grad å bruke reservasjonsavgifter, en avgift for tildelt kapasitet som ikke blir brukt, for å gi incentiver til å unngå overbestilling, se jernbaneforskriften § 6-7 om reglene for dette.

Med hilsen

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

⁵ Jernbanedirektoratet og Bane NORs rapport «Jernbanesektorens svar på prioriteringsoppdraget» fra 2023, side 5.

⁶ Jernbanedirektoratet og Bane NORs rapport «Jernbanesektorens svar på prioriteringsoppdraget» fra 2023, side 9.

