

Bane NOR SF
Postboks 4350
2308 HAMAR

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: Selma Wiik Thoren, 22995926
Vår ref.: 20/2286-3
Deres ref.:
Dato: 20.10.2020

Kommentarer fra Statens jernbanetilsyn til høringsutkastet til Network Statement 2022

1 Innledning

Statens jernbanetilsyn (tilsynet) viser til Bane NOR SFs (Bane NORs) høringsutkast til Network Statement 2022 som ble sendt på høring 1. september 2020.

Vi vil innledningsvis påpeke at Statens jernbanetilsyn som markedsovervåkingsorgan i henhold til jernbaneforskriften¹ kapittel 11 utøver tilsyn og kontroll med at Bane NOR oppfyller vilkårene i forskriften, herunder krav om nettveiledningen og innhold i denne som fremgår av jernbaneforskriften kapittel 5.

Gitt tilsynets rolle som markedsovervåkingsorgan, ønsker vi å klargjøre at tilsynets kommentarer til Bane NORs høringsutkast til Network Statement 2022 (NS 2022) ikke er å betrakte som et tilsyn med eller en godkjenning av innholdet i NS 2022. Innspillet er heller ikke en godkjenning av Bane NORs praksis opp mot relevant regelverk slik den er beskrevet i nettveiledningen. Våre kommentarer er kun å betrakte som foreløpige kommentarer og merknader til hvordan enkelte, utvalgte deler av høringsutkastet forholder seg til det relevante regelverket. Vi vil understreke at det på et senere tidspunkt vil kunne bli aktuelt å gjennomføre tilsyn for å påse at nettveiledningen inneholder de opplysninger og informasjon som regelverket krever og at Bane NOR i praksis baserer sin virksomhet på de opplysninger som fremgår av nettveiledningen.

Nedenfor er våre kommentarer til høringsutkast til NS 2022. Først går vi igjennom våre kommentarer til høringsutkast til NS 2022 som relaterer seg til kravene i jernbaneforskriften kapittel fem om innhold i nettveiledning, deretter går vi igjennom våre øvrige kommentarer til høringsutkast til NS 2022.

¹ Forskriften om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. nr. 1771 av 20. desember 2016

2 Kommentarer til Bane NORs høringsutkast til NS 2022

Nedenfor følger våre kommentarer til høringsutkastet til NS 2022 som handler om hvordan innholdet i høringsutkastet relaterer seg til kravene i jernbaneforskriften.

Kommentarene gjelder kravene i jernbaneforskriften kapittel 5 om:

- Opplysninger om vilkårene for tilgang til serviceanlegg som er knyttet til jernbanenettet og for tilbud om tjenester i disse anleggene.
- Avgiftsprinsipper og takster.

2.1.1 Opplysninger om vilkårene for tilgang til serviceanlegg som er knyttet til jernbanenettet og for tilbud om tjenester i disse anleggene.

I henhold til jernbaneforskriften § 5-1 tredje ledd skal nettveiledningen inneholde opplysninger 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. I jernbaneforskriften § 5-2 bokstav g presiseres det videre at nettveiledningen skal inneholde et avsnitt om opplysninger om adgang til og innkreving av betaling for bruk av serviceanlegg nevnt i jernbaneforskriften kapittel fire. I jernbaneforskriften kapittel fire nevnes følgende serviceanlegg: stasjoner for passasjerer, godsterminaler, skiftestasjoner og skifteanlegg, hensettingsspor, vedlikeholdsanlegg, andre tekniske anlegg, havneanlegg og påfyllingsanlegg for drivstoff.

Tilsynet har merket seg at høringsutkastet til NS 2022 er tilpasset RailNetEuropes² (RNE) nye mal for nettveiledning, noe som innebærer at den er utvidet med kapittel 7 «Serviceanlegg». Vi viser til tilsynets vedtak av 10. desember 2019 om Network Statement 2021, der tilsynet påla Bane NOR, innen en oppgitt frist, å innta ytterligere informasjon om tilgang til serviceanleggene, se påleggspunkt a. til i.³ I NS 2022 kapittel 7 framkommer deler av den informasjonen som pålegget omfattet, dette er vi positive til. Etter det tilsynet kan se mangler likevel fortsatt noen opplysninger i høringsutkast for 2022 som er nødvendig for å oppfylle kravene i jernbaneforskriften § 5-1 tredje ledd om opplysninger om vilkårene for tilgang til alle serviceanleggene knyttet til jernbanenettet og § 5-2 bokstav g om krav til innhold i nettveiledningen om opplysninger om adgang til og betaling for bruk av serviceanlegg. Vi viser til at informasjonen fremstår som mangelfull på følgende punkter:

2.1.1.1 Skiftestasjoner og skifteanlegg

I punkt 7.3.4.1 står det «Bane NOR har i dag to skifteanlegg. Sundal skifteområde er knyttet til Holmen og Nybyen godsterminal. Alnabru tilknyttet Alnabru godsterminal. I tillegg foretas skifting på Loenga». Vedlegg 3.6.2.1 er en lenke til Bane NORs nettside med informasjon om

² <https://rne.eu/organisation/network-statements/>

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

godsterminaler. Følger man koblingene til Godsterminal Alnabru og Godsterminal Nybyen er det ingen informasjon om terminaltjenestene, men det står at jernbaneforetak (JBF) kan kontakte leverandøren av terminaltjenester for informasjon. Det er ingen informasjon om tilgang til skifting på Loenga. I henhold til jernbaneforskriften § 5-1 tredje ledd skal nettveiledningen inneholde opplysninger om vilkårene for tilgang til alle serviceanlegg som er knyttet til nettet, ikke bare de som eies av Bane NOR. Nettveiledningen skal også inneholde opplysninger om eller vise til et nettsted som informerer om vilkårene for tilbud om tjenester på alle serviceanlegg knyttet til jernbanenettet.

I punkt 7.3.4.4 står det «Jernbaneforetak som benytter skifteanlegg blir belastet terminalavgifter – se kap. 7.3.3.4». Dersom man følger koblingen til kap. 7.3.3.4 fører den til NS 2021 kapittel 6.3.2 hvor priser på tilgang til kombi-/vognlastterminaler og tømmerterminaler er oppført, men prisen for tjenester som blir gjort på skifteanlegg fremgår ikke. Som nevnt skal nettveiledningen inneholde opplysninger om adgang til og innkreving av betaling for bruk av samtlige serviceanlegg og tjenester i disse.

2.1.1.2 Vedlikeholdsanlegg

I høringsutkast av NS 2022 punkt 7.3.6.1 står det «Samtlige verksteder i Norge som utfører reparasjoner på togmateriell eies pr. 2020 av Bane NOR. Bane NOR leier ut verksteder både til JBF og til verkstedoperatører. Verksteder som leies ut til JBF er hovedsakelig tilknyttet trafikkpakke 1, 2 og 3». Det er en oversikt over alle verkstedene i vedlegg 5.3.1.5.2. I nettveiledningen er det ingen informasjon om hvilke reparasjoner/vedlikeholdstjenester de forskjellige verkstedene tilbyr, det står bare at Bane NOR eier alle verkstedene. I vedlegg 5.3.1.5.2 er det koblinger som fører til nettsteder hvor de forskjellige verkstedene er presentert, men langt fra alle koblingene inneholder informasjon om hvilke tjenester som blir tilbudt.

I punkt 7.3.6.4 refererer Bane NOR til vedlegg 5.3.1.5.2 for å vise til priser på tjenester som blir tilbudt på vedlikeholdsanlegg, men i dette vedlegget framkommer ikke priser for alle tjenestene på de forskjellige serviceanleggene/vedlikeholdsanleggene.

I punkt 7.3.6.5 står det «JBF gis rett til å benytte spor frem til vedlikeholdsanlegget ved å inngå AST med Bane NOR». Utover dette framkommer det ikke informasjon om vilkårene for tilgang til de forskjellige vedlikeholdsanleggene.

Ut ifra nettveiledningen er det dermed uklart hvilke verksteder som tilbyr reparasjon av togmateriell, hvor mye jernbaneforetak kan forvente å betale for tjenester som blir tilbudt på vedlikeholdsanleggene og tilgangsvilkårene til de forskjellige vedlikeholdsanleggene. Slik informasjon er av jernbaneforetakenes interesse når de skal ta en beslutning om hvilke transporttjenester de skal tilby og hvor mange ruteleier de skal bestille fra infrastrukturforvalter. Det er spesielt viktig at slik informasjon er tilgjengelig i nettveiledningen med tanke på nye aktører i jernbanetransportmarkedene og for å sikre transparens om markedsvilkår og ikke-diskriminerende tilgang til anlegg og tjenester.

2.1.1.3 Havneanlegg

I punkt 7.3.8.4 står det «Den enkelte tilbyder av havneanlegg fastsetter pris for tjenester. Se vedlegg 3.6.2.3». Flere av koblingene i vedlegg 3.6.2.3 er til nettsider som ikke lenger eksisterer, dermed mangler det informasjon om pris på tjenester som tilbys på flere av havneanleggene tilknyttet jernbanenettet. I henhold til jernbaneforskriften § 5-2 bokstav g skal

nettveiledningen gi opplysninger om adgang til og innkreving av betaling for bruk av serviceanlegg nevnt i jernbaneforskriften kapittel fire.

2.1.1.4 Generelt om serviceanlegg

Vi anerkjenner at drivere av serviceanlegg som ikke kontrolleres av Bane NOR etter jernbaneforskriften § 5-1 fjerde ledd har en selvstendig plikt til å gi relevant informasjon til Bane NOR slik at informasjonen kan inntas nettveiledningen. Bane NOR er dermed ikke alene ansvarlig for å sørge for at informasjonen om serviceanlegg som ikke drives av Bane NOR framgår av nettveiledningen. Vi har merket oss at det til Bane NORs høringsbrev av 1. september 2020 er vedlagt et dokument hvor Bane NOR oppfordrer drivere av serviceanlegg til å sende inn relevant informasjon om adgang til serviceanlegg, samt en mal på hvordan de kan gjøre det. Dette vedlegget er nytt for i år. Vi er positive til at denne oppfordringen har blitt lagt ved høringsbrevet og anser at det bidrar til å gjøre ansvaret som driverne av serviceanlegg har mer synlig.

2.1.2 Avgiftsprinsipper og takster

I henhold til jernbaneforskriften § 5-2 bokstav b skal nettveiledningen inneholde et avsnitt om avgiftsprinsipper og takster. Avsnittet skal i detalj beskrive de metoder, regler og eventuelt skalaer som brukes for anvendelse av jernbaneforskriften kapittel seks om avgifter for bruk av infrastruktur og tjenester med hensyn til både kostnader og avgifter. Dersom opplysningene er tilgjengelige, skal avsnittet også inneholde opplysninger om allerede vedtatt eller planlagte avgiftsendringer for de neste fem årene.

Tilsynet mener at informasjonen i høringsutkastet til NS 2022 som omhandler kostnader og avgifter ikke beskriver metoder, regler og skalaer i «detalj». Tilsynet har tidligere gjort Bane NOR oppmerksom på tilsvarende mangler, blant annet i det tidligere nevnte vedtaket om pålegg om endringer av NS for 2021. Vi har identifisert følgende punkter hvor Bane NOR bør forbedre informasjonen om kostnader og avgifter i høringsutkastet til NS 2022:

2.1.2.1 Avgifter basert på direkte kostnader

Tilsynet har lagt merke til endringene som har blitt gjort i del-kapittelet om avgifter basert på direkte kostnader fra høringsutkast NS 2021 til høringsutkast av NS2022. Bane NOR gir nå mere detaljerte opplysninger om metoden som er brukt for å regne ut avgifter basert på direkte kostnader, noe som er et skritt i riktig retning. Vi mener imidlertid at Bane NOR med fordel kan klargjøre og forklare på en mer praktisk og forståelig måte metoden som er brukt for å regne ut avgiftene for jernbaneforetak og andre som søker om infrastrukturkapasitet.

I punkt 5.3.2.1 skriver Bane NOR at de har valgt en økonometrisk metode for å beregne direkte enhetskostnader/marginalkostnader knyttet til levering av den minste pakken med tjenester og tilgang til serviceanlegg. Det står blant annet at «Beregningene er dokumentert i Bane NORs implementeringsplan av 14.07.2017», og det er lagt inn lenke til planen flere steder i høringsversjonen til nettveiledningen for 2022. For tilsynet er det uklart om Bane NOR regner Implementeringsplanen som et vedlegg til høringsversjonen, om planen inngår i høringen og om den er ment å oppfylle opplysningskravene i jernbaneforskriften kapittel fem. Vi har merket oss at Implementeringsplanen ikke er med i vedleggslisten.

Tilsynet viser til at Implementeringsplanen er et stort og omfattende dokument med flere eksempler på ulike økonometriske metoder. Planen ble opprinnelig utarbeidet på oppdrag av Samferdselsdepartementet i forbindelse med utvidet bruk av infrastrukturavgifter i Norge og er ikke skrevet med det formål å oppfylle kravene i jernbaneforskriften om innhold av informasjon om avgifter i nettveiledningen. Tilsynet forventer at Bane NOR opplyser om metoder, regler og skalaer i detalj i nettveiledningen eller i vedlegg til nettveiledningen. Opplysningene som gis skal være korrekte og tilstrekkelig presise om den metoden som faktisk er valgt og resultatene den gir.

Uten å ta stilling til om det er tilstrekkelig i henhold til opplysningskravene i regelverket, mener vi en forbedring i endelig versjon for 2022 kunne være å klargjøre om Implementeringsplanen er å regne som et vedlegg til nettveiledningen, samt å vise til sidetall i planen hvor den konkrete metoden som er brukt til å regne ut avgifter basert på direkte kostnader for 2022 fremgår. I hørings- og endelige versjoner av nettveiledningen for påfølgende år mener vi Bane NOR bør beskrive i detalj de metoder med videre som er brukt for å beregne avgifter for angjeldende år, slik § 5-2 b) i jernbaneforskriften foreskriver, eventuelt at dette gjøres i vedlegg utarbeidet for formålet. Det er vesentlig at beskrivelsen er tilgjengelig og forståelig for jernbaneforetakene og andre søkere slik at de kan komme med innspill til høringen, samt blir i stand til å tilpasse seg optimalt i markedet, for eksempel når det gjelder bestilling av ruteleier.

Bane NOR har tidligere opplyst om at Implementeringsplanen gjelder for perioden 2018-2021. Avgiftene for 2022 er dermed i utgangspunktet ikke omfattet av planen selv om metoden kan være den samme. Videre har Bane NOR i brev av 5. mars og 29. juni 2020 til tilsynet informert om at de har startet en revisjon av avgiftsordningen som vil kunne medføre endringer i avgifter. Dette er også omtalt i nettveiledningen for 2021. Vi kan ikke se at dette er tema i høringsversjonen for 2022. Tilsynet gjør oppmerksom på at jernbaneforskriften § 5-2 bokstav b inneholder krav om at nettveiledningen skal inneholde opplysninger om allerede vedtatte eller planlagte avgiftsendringer for de neste fem årene, dersom disse opplysningene er tilgjengelige. Tilsynet kan ikke se at høringsversjonen av Network Statement 2022 opplyser om planlagte avgiftsendringer i tilstrekkelig grad.

2.1.2.2 Kapasitetsavgift

I tilsynets vedtak om pålegg om endring av NS2021 av 12. desember 2019 ble Bane NOR pålagt å ta inn en detaljert beskrivelse av hvordan Bane NOR har kommet frem til kapasitetsavgiften. I høringsutkast av NS2021 skriver Bane NOR «Tillegget er et signal om at transport av større verdi vil bli gitt prioritet over transport av mindre verdi i konflikter hvor prioriteringskriteriene ikke nødvendigvis gir samme resultat. Prisen er ikke basert på kapasitetskostnader (trengselskostnader) et JBF påfører de andre i det aktuelle geografiske området».

I høringsutkast av NS2022 under punkt 5.3.2.2 på side 56 skriver Bane NOR «Tillegget er et signal om at transport av større verdi vil bli gitt prioritet over transport av mindre verdi i konflikter hvor prioriteringskriteriene ikke nødvendigvis gir samme resultat. Prisen er ikke basert på kapasitetskostnader (trengselskostnader) et JBF påfører de andre i det aktuelle geografiske området. Prisen er bestemt utfra en faglig vurdering, der den ikke skal være til hinder for at persontogselskapene vil kjøre i rushtiden, men at den samtidig skal stimulere godstrafikken til å velge andre tidspunkter enn rushtiden». Tilsynet forventer at det i nettveiledningen for 2022 utdypes hva innholdet i en «faglig vurdering» er. Dette for å oppfylle kravet til at

nettveiledningen skal gi en tilstrekkelig detaljert beskrivelse av hvilke metoder Bane NOR har brukt for å finne nivået på kapasitetsavgiften, jf. jernbaneforskriften 5-2 b).

2.1.2.3 Påslag

I punkt 5.3.2.3 på side 57 står det at påslag er fastsatt for å oppnå full kostnadsdekning, det henvises til implementeringsplanen (2017) og en rapport om påslagene (2017) for å vise til metoden brukt for å fastsette påslag. Vi viser til vårt innspill over om at beskrivelse av metoder og regler skal fremgå av nettveiledningen eller i vedlegg til nettveiledningen.

Implementeringsplanen og påslagsrapporten er dokumenter som omhandler mye mer enn bare den konkrete metoden som Bane NOR har brukt for å beregne påslag. Bane NOR kan gjøre informasjonen som beskriver metoden de har brukt mer tilgjengelig for søkerne ved å gjengi metoden i nettveiledningen for 2022 og/eller henviser til konkrete sidetall fra de to dokumentene som da bør gjøres til vedlegg til nettveiledningen for 2022.

Poenget er at opplysningene i nettveiledningen eller vedlegg til nettveiledningen må være tilstrekkelig presise om hvilken metode som er brukt i beregning og fastsettelsen av påslag.

2.1.2.4 Markedssegmenter

Tilsynet har merket seg at Bane NOR har gjort endringer i beskrivelsen av markedssegmenter i høringsversjonen av nettveiledningen for 2022 del 5.2.5. Det opplyses nå kun om de tre markedssegmentene som det er fastsatt påslag for. Vi gjør oppmerksom på at listen over relevante markedssegmenter i henhold til jernbaneforskriften § 6-3 (4) skal inneholde alle markedssegmenter som er definert, både de som det er fastsatt påslag for og de som det ikke er fastsatt påslag for.

Bane NOR skriver i del 5.2.5 at listen over markedssegmenter senest vil bli revurdert til rutetermin 2024. Vi viser til vår kommentar i punkt 2.1.2.1 om at det er uklart om Implementeringsplanen gjelder for årene etter 2021.

2.1.2.5 Rabatter

Det fremgår av høringsutkastet til NS2022 at Bane NOR gir rabatt i infrastrukturavgifter til godstrafikk for å stimulere til økt bruk av enkelte strekninger. I punkt 5.3.2.4 på side 58 i høringsutkastet av NS2022 står det at nivået på rabatten ble fastsatt ut fra Bane NORs kunnskap om markedet og kontakt med aktørene. Videre står det at rabatten er fastsatt til 75% rabatt og gjelder til og med 2025. Vi viser til at i henhold til jernbaneforskriften § 5-2 første ledd bokstav b skal beregninger av rabatter beskrives i detalj i nettveiledningen. I likhet med hva som er kommentert over, kan vi ikke se at beskrivelse av metoden som Bane NOR har brukt til å beregne størrelsen på rabatten fremgår av høringsutkastet til NS2022. Tilsynet viser til sitt vedtak av 12. desember 2019 der Bane NOR i punkt (1) l. 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 man har kommet frem til/beregnet rabattsatsen i endelig nettveiledning for 2022.

2.1.3 Øvrige kommentarer

2.1.3.1 Nytt kapittel om TTR

I punkt 4.9 «Fornyelse av den internasjonale kapasitetsfordelingsplanen (TTR)» skriver Bane NOR blant annet at de deltar i prosjektgjennomføringen av TTR på nasjonalt nivå. Etter det tilsynet forstår pågår det et arbeid for å utvikle kapasitetsmodellen for R23. Vi er positive til at Bane NOR omtaler fremtidige planer slik at JBF opplever markedet som forutsigbart. Etter tilsynets oppfatning vil det imidlertid være nødvendig med både direktiv- og forskriftsendringer før Bane NOR kan innføre «TTR» i Norge. Det er spesielt overholdelsen av reglene i jernbaneforskriften kapittel 8-10 om fordeling av infrastrukturkapasitet i den årlig ruteplanprosessen som antas å være en utfordring ved innføring av TTR etter gjeldende regler. Det gjøres oppmerksom på at kommisjonen har opplyst om at det vil settes i gang et regelverksarbeid for å gjennomgå reglene i direktiv 2012/34/EU.

2.1.3.2 Brukervennlighet

Tilsynet gjør oppmerksom på at det er noe vanskelig å finne den informasjonen man er ute etter i nettveiledningen fordi Bane NOR refererer mye til vedlegg, nettsider og andre dokumenter. Dette gjør nettveiledningen lite brukervennlig etter vårt syn. Tilsynet er klar over at Bane NOR ifølge § 5-1 tredje ledd har lov til å henvise til nettsider som inneholder forskriftsmessig informasjon. Det som derimot er problematisk, er når Bane NOR henviser til nettsider som ikke lengre eksisterer eller henviser til generelle nettsider hvor leseren selv må finne de relevante opplysningene. Tilsynet oppfordrer Bane NOR til å utvikle nettveiledningen til et brukervennlig dokument både for etablerte og nye jernbaneforetak, samt andre søkere, slik at de finner frem til den informasjonen de har markedsmessig behov for og krav på.

Med hilsen

Mona Ljunggren

Avdelingsdirektør, Markedsovervåking

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur