

Bane NOR SF  
Postboks 4350  
2308 HAMAR

Att.: Bjørn Kristiansen

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: Tonje Merete Andresen, 22995927

Vår ref.: 17/562-2

Deres ref.: 201600029-75

Dato: 05.09.2017

## Kommentarer til Bane NORs forslag til endringer i ytelsesordningen

### 1 Innledning

Statens jernbanetilsyn viser til kopi av høringsdokument av 19. juni 2017 fra Bane NOR med forslag til endringer i ytelsesordningen. På grunnlag av opplysningene i høringsdokumentet er tilsynet i tvil om deler av den foreslåtte ytelsesordningen vil tilfredsstillere regelverket.

Innledningsvis vil tilsynet uttrykke at vi er positive til at Bane NOR videreutvikler ytelsesordningen, slik at den bedre ivaretar hensikten med ordningen.

### 2 Relevant regelverk og tilsynets rolle vedrørende ytelsesordningen

Kravene til utforming av en ytelsesordning er gitt i jernbaneforskriften<sup>1</sup> § 6-6. Det fremgår av første ledd at intensjonen med ytelsesordningen er å gi både jernbaneforetakene og infrastrukturforvalter incentiver til å minimere forstyrrelser på jernbanenettet:

*Det skal etableres en ytelsesordning for hele jernbanenettet som en del av avgiftsordningen. Ytelsesordningen skal oppmuntre jernbaneforetakene og infrastrukturforvalter til å redusere forstyrrelsene på jernbanenettet til et minimum og forbedre jernbanenettets ytelse. Ordningen kan omfatte økonomiske reaksjoner for forstyrrelser i driften, kompensasjon til foretak som påføres tap som følge av forstyrrelser, og bonuser som belønner ytelse som overstiger det planlagte.*

Det fremkommer av samme forskriftsparagraf at ruteplanen skal anvendes som grunnlag for beregning av forsinkelser. De viktigste parameterne for ytelsesordningen skal være verdien av forsinkelser både med hensyn til individuelle togavganger og alle togavganger hos et jernbaneforetak i en gitt periode. Infrastrukturforvalter og søker skal videre avtale et ytelsesnivå. Det avtalte ytelsesnivået må ikke bringe en tjenestes økonomiske levedyktighet i fare.

---

<sup>1</sup>Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. av 20. desember 2016 nr. 1771.

Statens jernbanetilsyn er markedsovervåkingsorgan etter jernbaneloven § 11b, fører tilsyn etter jernbaneloven § 11 og har myndighet til å ilegge tvangsmulkt etter jernbaneloven § 13.

Markedsovervåkingsorganets oppgaver er nærmere angitt i jernbaneforskriften kapittel 11. Jf. § 11-1 fjerde ledd skal tilsynet påse at avgifter som er fastsatt av infrastrukturforvalter er ikke-diskriminerende og i samsvar med kapittel 6. Tilsynet skal i henhold til § 11-1 syvende ledd ved behov treffe beslutning om hensiktsmessige tiltak for å motvirke diskriminering mellom søkere, skadelig konkurransevidning og alle andre former for uønskede situasjoner i markedene for jernbanetjenester. Dette gjelder også forholdene nevnt i § 11-2 første ledd.

Jernbaneforskriften § 11-2 første ledd gir en søker som mener å ha blitt urettferdig behandlet, utsatt for forskjellsbehandling eller fått sine interesser krenket på annen måte, anledning til å klage til tilsynet. Dette gjelder særlig beslutninger som er truffet av infrastrukturforvalter, jernbaneforetak eller den som driver serviceanlegg, blant annet når det gjelder avgiftsordningen og nivået på, eller strukturen til, infrastrukturavgifter som søkeren må eller kan komme til å måtte betale.

### **3 Kort oppsummering av Bane NORs forslag til endringer i ytelsesordningen**

Bane NOR foreslår følgende endringer i ytelsesordningen i forhold til slik den er beskrevet i vedlegg 4 til Avtale om sportilgang (AST):

- Ny metodikk for tallfesting av forsinkelser og innstillinger
- Innføring av et kostnadstak på betaling for forsinkelser og innstillinger
- Inkludering av årsakskoder som tidligere var utelatt, herunder innstillinger hvor såkalte aksjonskort blir benyttet, samt innføring av et påslag på betalingen for forsinkelser og innstillinger.

### **4 Tilsynets prinsipielle kommentarer til endringsforslagene**

#### **4.1 Vedrørende ny metodikk for tallfesting av forsinkelser og innstillinger**

Bane NOR foreslår en omlegging av hvordan forsinkelser og innstillinger tallfestes. I dag er ytelsesordningen knyttet til relative prestasjonsmål. Forsinkelser omregnes til «oppetid», og innstillinger omregnes til «regularitet». I høringsen foreslår Bane NOR en overgang til «absolutte verdier», hvor betalingen begynner fra og med første hendelsesregistrering.

På grunnlag av opplysningene i høringsdokumentet er tilsynet i utgangspunktet positive til en slik omlegging, ettersom den synes å øke insentivene til å redusere forstyrrelser på jernbanenettet forårsaket av enten infrastrukturforvalter eller jernbaneforetak.

#### **4.2 Vedrørende innføring av et kostnadstak på betalingen for forsinkelser og innstillinger**

Bane NOR foreslår at det innføres et kostnadstak på betalingen for forsinkelser og innstillinger. For forsinkelser foreslås det at taket utformes som et maksimalt kronebeløp i forhold til betalt infrastrukturavgift, for eksempel 50 prosent av avgiften i en angitt periode. Taket foreslås fastsatt på grunnlag av «betalingsevnen til minste aktør». Bane NOR beskriver ikke i høringsdokumentet hvordan de vil gå frem for å avgjøre betalingsevnen til den minste aktøren,

og angir ikke hva størrelsen på tak(ene) kan bli. Det er ikke avklart om kostnadstaket vil utformes på en annen måte for betalinger for innstillinger.

Tilsynet er kjent med at kostnadstak er innført som en del av ytelsesordninger i andre europeiske land og er i utgangspunktet positive til at det innføres også i Norge. Tilsynet vil avvente eventuelle kommentarer til den praktiske utformingen av kostnadstak til denne er avklart av Bane NOR.

#### **4.3 Vedrørende inkludering av årsakskoder som tidligere var utelatt, herunder innstillinger hvor aksjonskort blir benyttet, samt innføring av et påslag på betalingen for forsinkelser og innstillinger**

Bane NOR foreslår at årsakskode 5 (planlagt vedlikehold infrastruktur), kode 6 (kjøretøy med feil sperrer spor/blokkstrekning) og kode 7 (trafikkavvikling) inkluderes i ytelsesordningen når det gjelder beregning av betaling for forsinkelser. For beregning av betaling for innstillinger foreslår Bane NOR at årsakskode 6 inkluderes.

Bane NOR inkluderer kode 6 og kode 7 for å inkludere følgeforsinkelser i ytelsesordningen. Utfordringen med dagens registrering er ifølge Bane NOR at følgeforsinkelser ikke blir knyttet til en primærårsak. For å inkludere følgeforsinkelser i ordningen foreslår Bane NOR en tilnærming, der det innføres et påslag i betalingen for forsinkelser og innstillinger. Jernbaneforetakene betaler en relativt høyere sats ved forsinkelser og innstillinger til Bane NOR, slik at jernbaneforetakene indirekte betaler for sin andel av hendelsene registrert på disse kodene. Bane NOR vil utbetale jernbaneforetakene i henhold til hvordan disse er rammet av følgeforsinkelser.

Bane NOR oppgir at de utbetaler om lag  $\frac{1}{3}$  av det jernbaneforetakene selv er ansvarlig for på disse kodene ved forsinkelser. Bane NOR mener at dette gir grunnlag for 50 prosent påslag i satsen for jernbaneforetakene. Bane NOR oppgir at de utbetaler om lag 20 prosent av det jernbaneforetakene selv er ansvarlig for på kode 6 ved innstillinger. Bane NOR mener at dette gir grunnlag for 25 prosent påslag i satsen for jernbaneforetakene.

For å gi de rette insentivene mener tilsynet prinsipielt at en aktør som er skyld i følgeforsinkelser også burde betale for dem. Under forutsetning av at det ikke er praktisk mulig å identifisere hvilket jernbaneforetak som er ansvarlig for følgeforsinkelser for andre jernbaneforetak, mener tilsynet i utgangspunktet at tilnærmingen som Bane NOR foreslår kan være hensiktsmessig. Tilsynet er imidlertid opptatt av at påslagene fastsettes slik at inntektene fra påslagene i ytelsesordningen i sin helhet blir brukt til omfordeling mellom jernbaneforetakene ved kompensasjonsutbetalinger for følgeforsinkelser, slik at påslagene ikke utgjør en inntektskilde for Bane NOR.

Tilsynet er også opptatt av at Bane NOR betaler for de følgeforsinkelsene som de selv er årsak til. Tilsynet forstår det slik at både Bane NOR og jernbaneforetakene kan være årsak til bruk av kode 7. Bane NOR skriver at de vil gjennomføre en nærmere undersøkelse av årsaksforholdene bak bruk av kode 7 for å gi en bedre angivelse av hva som er Bane NORs ansvar og hva som er jernbaneforetakenes ansvar. Tilsynet imøteser en slik undersøkelse, da det vil kunne bidra til å synliggjøre at Bane NOR dekker sin andel av kompensasjonsutbetalingene for følgeforsinkelser.

## 5 Andre forhold

### 5.1 Årsakskoder/-kategorier

I jernbaneforskriften § 6-6 fjerde ledd fremgår det at «[a]lle forsinkelser skal tilskrives en av kategoriene nevnt i vedlegg II». I vedlegg II bokstav c fremgår det at «[a]lle forsinkelser skal tilskrives en av følgende kategorier og underkategorier (...)». Tilsynet kan ikke se at alle kategoriene og underkategoriene i forskriftens vedlegg vil anvendes i ytelsesordningen, og stiller spørsmål ved om dette er i henhold til regelverket. Tilsynet vil understreke at det er Bane NORs ansvar å innføre et system for kategorisering av forsinkelser som tilfredsstillende forskriftens krav.

### 5.2 Kjøretøy som er utelatt fra ordningen

Det fremgår av Bane NORs høringsdokument at «tomtog, posisjonering eller liknende» ikke er inkludert i ordningen. Bane NOR opplyser samtidig om at disse heller ikke betaler infrastrukturavgifter, jf. jernbaneforskriften § 6-2. Fra Bane NORs implementeringsplan for infrastrukturavgifter av 14. juli 2017 fremgår det at også arbeidstog er unntatt avgiftsordningen.

Tilsynets foreløpige vurdering er at det ikke er i henhold til regelverket å utelate slike kjøretøy fra infrastrukturavgifter og ytelsesordningen. Tomtog og arbeidstog er ikke nevnt i jernbaneforskriften § 1-1 annet ledd, hvor det er presisert hva som ikke er omfattet av forskriftens bestemmelser<sup>2</sup>. Tomtog og arbeidstog trafikkerer jernbanenettet og kan dermed være årsak til driftsforstyrrelser. Bane NOR oppfordres derfor til å vurdere inkludering av tomtog og arbeidstog både i den generelle avgiftsordningen og i ytelsesordningen.

### 5.3 Innstillinger for godstrafikken

Bane NOR har ikke inkludert godstrafikken i ytelsesordningen når det gjelder innstillinger. Bane NOR viser til at det i dag eksisterer en ensidig midlertidig kompensasjonsordning som innebærer at Bane NOR utbetaler kompensasjon til godsforetak ved hel- eller delinnstillinger som skyldes forhold ved infrastrukturen. Avtalen vil ikke lenger være gjeldende fra 1. mars 2019.

Tilsynet forstår Bane NOR slik at de vil inkludere godstrafikken i ytelsesordningen etter at gjeldende avtale har utløpt. Tilsynet er positive til dette, ettersom vi ikke kan se at det åpnes i regelverket for å unnta enkelte markedssegmenter fra ytelsesordningen.

### 5.4 Tvisteløsningsordning

Jernbaneforskriften § 6-6 åttende ledd pålegger opprettelse av en tvisteløsningsordning ved tvist om ytelsesordningen:

*Med forbehold for gjeldende klageordninger og bestemmelsene i § 11-2 skal det ved tvist om ytelsesordningen opprettes en tvisteløsningsordning slik at det blir mulig å avgjøre slike tvister raskt. Denne tvisteløsningsordningen skal være upartisk for de berørte partene. Hvis denne ordningen benyttes, skal det treffes en beslutning innen en frist på ti virkedager.*

---

<sup>2</sup> «Forskriften får ikke anvendelse på sporvei, tunnelbane, godsbane, museumsbane og lignende jernbanesystemer»

Tvisteløsningsordningen er ikke omtalt i høringsdokumentet til Bane NOR av 19. juni 2017, men i vedlegg 4 til Avtale om sportilgang og bruk av tjenester (AST), avsnitt 8. Prosessen er beskrevet avsnitt 8.6:

*Dersom jernbaneforetaket ikke vil akseptere infrastrukturforvalters avgjørelse etter punkt 8.4, kan tvisten om årsakskodingen innen tre virkedager etter at denne avgjørelsen er tatt, kreve tvisten avgjort av et partssammensatt tvisteutvalg.*

Tilsynet er kritiske til om opprettelsen av et partssammensatt tvisteutvalg oppfyller kravet i jernbaneforskriften § 6-6 åttende ledd til at «tvisteløsningsordningen skal være upartisk for de berørte partene». For tilsynet fremstår det som mer naturlig om en tvist bringes inn for en tredjepart som ikke er direkte involvert i tvisten, slik at tvisteløsningsordningen er upartisk i tråd med kravet i forskriften. Tilsynet oppfordrer Bane NOR til å vurdere dette.

Tilsynet vil også påpeke at det kan fremstå av prosessbeskrivelsen til Bane NOR i AST som at jernbaneforetakene kun kan klage på ytelsesordningen til tilsynet dersom partene fortsatt er uenige etter behandling i tvisteløsningsutvalget. Tilsynet presiserer at jernbaneforetakene på et hvilket som helst tidspunkt kan klage på forhold vedrørende ytelsesordningen til tilsynet, jf. jernbaneforskriften § 11-2. Tilsynet mener det er viktig at Bane NOR endrer ordlyden vedrørende dette i AST og på sine internettsider, slik at det ikke oppstår misforståelser rundt tilsynets rolle.

## **6 Avsluttende merknader**

Det er flere elementer ved ytelsesordningen som ikke er avklart i Bane NORs høringsdokument. Blant annet er det ikke avklart hvordan kostnadstak skal fastsettes og hva som vil bli kostnadstakenes størrelse, om kostnadstaket vil utformes på en annen måte for betalinger for innstillinger enn for forsinkelser, og hvordan «buss for tog»-ordningen skal operasjonaliseres. Tilsynet forutsetter derfor at Bane NOR vil utarbeide et nytt høringsdokument om endringer i ytelsesordningen når den faktiske utformingen er nærmere avklart, slik at jernbaneforetakene får anledning til å uttale seg om endringene som vil påvirke dem direkte.

Tilsynet ber om å få tilsendt kopi av høringsinnspillene som Bane NOR har mottatt på høringsdokument av 19. juni 2017 om endringer i ytelsesordningen.

Med hilsen

Erik Ø. Reiersøl-Johnsen  
Direktør

*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*