

Bane NOR SF
Postboks 4350
2308 HAMAR

Postboks 7113 St. Olavs plass
NO-0130 Oslo

Att.: Åse Westin

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

Saksbehandler: Kemal Zulovic, 22995958
Vår ref.: 17/786-5
Deres ref.: Saksnummer 201709414
Dato: 25.10.2017

Høringsvar fra Statens jernbanetilsyn - Network Statement 2019

Statens jernbanetilsyn viser til Bane NOR SF (Bane NOR) sitt høringsbrev av 1. september 2017 vedrørende Network Statement 2019.

Tilsynets kommentarer til Bane NORs høring av Network Statement 2019 (nedenfor også referert til som NS19 og nettveiledningen) er delt i to deler. Først følger i punkt 1 kommentarer til høringsutkastet fra markedsovervåkingsorganet og deretter følger i punkt 2 kommentarene til høringsutkastet fra sikkerhetstilsynet.

1. Kommentarer til høringsutkast fra markedsovervåkingsorganet

Vi vil innledningsvis påpeke at Statens jernbanetilsyn i henhold til jernbaneforskriften¹ kapittel 11 utøver tilsyn og kontroll med at Bane NOR oppfyller vilkårene i forskriften, herunder krav om nettveiledning og innhold i denne som fremgår av jernbaneforskriften § 5-1 og § 5-2. Vårt innspill er ikke å betrakte som et tilsyn med eller en godkjenning av innholdet i Network Statement 2019, men som en foreløpig vurdering av ukastet opp mot regelverket på området.

Tilsynet vil nedenfor først komme med en overordnet kommentar til Network Statement og deretter gi mer spesifikke kommentarer i henhold til kapitteinndelingen i Network Statement 2019.

Overordnede kommentarer

Hovedhensikten med Network Statement er å gi eksisterende og potensielle søkere kunnskap om den tilgjengelige jernbaneinfrastrukturen og relevante serviceanlegg og tjenester der, inkludert vilkårene for å få tilgang til disse. Statens jernbanetilsyn er av den oppfatning at Network Statement burde gjøre denne informasjonen så lett tilgjengelig og forståelig som mulig. Videre mener tilsynet at Network Statement bør utarbeides på en måte som særlig sikrer at potensielle nye søkere får all informasjon som er nødvendig for at de skal være i stand til å benytte seg av jernbaneinfrastrukturen, serviceanlegg og tjenester som tilbys.

Network Statement burde etter tilsynets mening være et nøkkeldokument som beskriver hvordan en ny aktør skal gå frem for å etablere seg som kunde og bruker av Bane NORs og

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

(andre) serviceanleggoperatørers tilbud av infrastrukturkapasitet og jernbanerelaterte tjenester. Dette er spesielt viktig ettersom Bane NOR nå i økende grad tar seg betalt for sine tjenester.

NS19 - 1.4 Rettslig status

Det er i punkt 1.4.1 av nettveiledningen opplyst at den er et rent informativt dokument og at informasjonen i nettveiledningen ikke er juridisk bindende for Bane NOR. Etter tilsynets oppfatning vil nettveiledningen på enkelte områder gi grunnlag for legitime forventninger hos de ulike jernbaneaktørene, og dermed legge føringer for Bane NORs handlingsrom. Tilsynet vil særskilt påpeke at et avvik fra nettveiledningen til fordel for en aktør og på bekostning av en annen etter omstendighetene vil kunne utgjøre ulovlig forskjellsbehandling.

NS19 - 2.3 Generelle forretningsbetingelser

Under avsnitt 2.3.3 i Network Statement 2019 skriver Bane NOR at andre søkere enn jernbaneforetak må følge den prosess som Bane NOR har etablert og bli godkjent av Bane NOR før de søker om infrastrukturkapasitet. Tilsynet kan ikke se at den prosessen som det her refereres til er beskrevet i Network Statement 2019.

I henhold til jernbaneforskriften § 1-3 bokstav j er en søker definert som et jernbaneforetak, en internasjonal sammenslutning av jernbaneforetak eller fysiske eller juridiske personer som har en allmenntilgjengelig eller forretningsmessig interesse av å bli tildelt infrastrukturkapasitet. Alle som omfattes av denne definisjonen har derfor i utgangspunktet rett til å søke om infrastrukturkapasitet.

Ettersom Bane NORs godkjenningssprosess ikke er beskrevet i nettveiledningen, er det uklart for tilsynet hvilket innhold denne har. Tilsynet er imidlertid kritisk til om Bane NOR innfører ytterligere krav til aktuelle søkere utover det som følger av jernbaneforskriften. Det er videre uklart for tilsynet hvilket behov Bane NOR har for å forhåndsgodkjenne andre søkere enn jernbaneforetak. Tilsynet mener at en slik prosess i alle tilfeller må beskrives i nettveiledningen, slik at den fremstår som klar og tilgjengelig for eventuelle søkere.

NS19 - 4.2 Beskrivelse av prosessen

Etter det tilsynet kan se, virker det som om noe av informasjonen i del 4.2 ikke er oppdatert med tanke på at søkerbegrepet er blitt utvidet i ny jernbaneforskrift. Eksempelvis står det under punkt 4.2.1 at aktørene som er involvert i taktisk kapasitetsfordeling er Bane NOR/v Ruteplan, jernbaneforetak og Bane NOR/v banesjef. Videre står det at Bane NOR utarbeider brev og notat som sendes til jernbaneforetak og infrastrukturforvalter, og som varsler om oppstart for rutefordelingsprosessen. Det at andre søkere enn jernbaneforetak ikke nevnes i denne delen av Network Statement gjør at det for tilsynet fremstår som uklart hvordan Bane NOR har tenkt å involvere andre søkere i den årlige fordelingsprosessen for ruteleier.

NS19 - 4.3 Plan for kapasitetsfordelingsprosessen

I tilsynets vedtak av 7. april 2017 etter klage fra Green Cargo pålegges Bane NOR å utarbeide prinsipper og kriterier for refordeling av ruteleier som tilbakeleveres i løpet av en ruteplanperiode. Prinsippene og kriteriene skal fremgå av nettveiledningen innen seks måneder fra vedtakstidspunktet. Det betyr at fristen i dette vedtaket var 7. oktober 2017.

Vi kan ikke se at tilsynets pålegg er etterlevd i gjeldende nettveiledning eller i utkast til 2019-veiledningen. Tilsynet forventer at slike prinsipper og kriterier vil bli gjort til del av nettveiledningen, og tilsynet vil følge opp vedtaket i egen sak.

NS19 - 4.4 Fordelingsprosessen

Denne delen av høringsutkastet virker også ikke å være oppdatert med hensyn til at søkerbegrepet er blitt utvidet i ny jernbaneforskrift. For eksempel nevnes det at det vil gjennomføres en ruteplankonferanse mellom jernbaneforetak og infrastrukturforvalter, uten å nevne andre søkere. Det nevnes også at jernbaneforetak og infrastrukturforvalter gjør en siste evaluering og oversender sine ønsker/kommentarer til Kunde og Trafikk Ruteplan.

Tilsynet har merket seg at beskrivelsene under avsnitt 4.4.2 og 4.4.3.3 om bruken av prioriteringskriterier ikke er sammenfallende. Det er derfor uklart hvordan Bane NOR ser for seg å bruke prioriteringskriterier i tilfelle konflikt om ruteleier. Under avsnitt 4.4.2 beskrives det at Bane NOR i tilfelle konflikt innenfor samme prioriteringskategori i jernbaneforskriften § 9-5 vil fordele infrastrukturkapasiteten på en slik måte at den i størst mulig grad ivaretar transporttjenestens betydning for samfunnet. Deretter beskrives det under 4.4.2 at Bane NOR vil benytte metode for samfunnsøkonomisk modell for verdsetting av infrastrukturkapasitet som vil tillegges stor vekt i en evaluering av hvilken tjeneste som skal prioriteres. Denne beskrivelsen tilsvarer ikke den beskrivelsen som gis under avsnitt 4.4.3.3, hvor det står at ved konflikt innenfor samme prioriteringskategori skal Bane NOR benytte metode for samfunnsøkonomisk modell for verdsetting av infrastrukturkapasitet. Tilsynet ber Bane NOR om å klargjøre dette i Network Statement slik at beskrivelsen av hvordan prioriteringskriterier planlegges å brukes blir mer forståelig og lettere tilgjengelig.

Tilsynet viser videre til at Bane NOR under avsnitt 4.4.2.5, som handler om klager på Bane NORs beslutninger om tildeling av infrastrukturkapasitet, kun referer til jernbaneforskriften § 11-2 og informerer om at klager til tilsynet ikke har oppsettende virkning. Etter tilsynets oppfatning hadde det vært en fordel om Bane NOR henviser til punkt 1.4.3 om klageprosedyre og eventuelt inkluderer kontaktinformasjonen til tilsynet.

Under avsnitt 4.4.3.2 informerer Bane NOR om hvilke strekninger som er erklært overbelastet. Tilsynet ble 4. september 2017 informert av Bane NOR om at også strekningen Lillestrøm – Kongsvinger mandag – fredag kl. 12:00 – 24:00 er blitt erklært overbelastet. Tilsynet legger til grunn at denne informasjonen vil bli inkludert i Network Statement 2019.

NS19 - 4.5 Fordeling av kapasitet til vedlikehold, fornyelsesarbeider og kapasitetsøkende tiltak

I møte av 3. mars 2017 informerte Bane NOR tilsynet om Bane NORs forum X-48, der Bane NOR informerer om sine vedlikeholdsplaner for de kommende årene. Tilsynet merker seg at dette forumet ikke er beskrevet i Network Statement. Etter det tilsynet forstod fra møtet, gjennomføres X-48 som en formalisert prosess som skal gi aktører informasjon om fremtidige vedlikeholdsplaner for å bidra til større forutsigbarhet. Da X-48 er et viktig informasjonsverktøy for Bane NOR, mener tilsynet at det bør beskrives i Network Statement og være tilgjengelig for alle søkere. Tilsynet anser at tidsriktig informasjon om Bane NORs vedlikeholdsplaner er en helt sentral opplysning for at alle som vil søke om infrastrukturkapasitet skal ha anledning til å vurdere hvordan deres søknader eventuelt vil bli påvirket av Bane NORs planer for å gjennomføre vedlikehold.

Tilsynet viser for øvrig til at det er et krav i henhold til jernbaneforskriften § 5-2 c) at nettveiledningen skal inneholde informasjon om «forventet behov for kapasitet til vedlikehold».

NS19 - 5.3 Tilgang til serviceanlegg og tjenester i disse

Om tjenester levert av andre enn Bane NOR

I henhold til jernbaneforskriften § 5-1 fjerde ledd skal nettveiledningen inneholde opplysninger om «vilkårene for tilgang til alle serviceanlegg [og] tilbud om tjenester i disse anlegg», eller vise til et nettsted der slike opplysninger er tilgjengelige. Andre serviceanleggoperatører/ tjenestetilbydere skal etter bestemmelsens femte ledd gi relevante opplysninger til infrastrukturforvalter eller vise til et nettsted der de er tilgjengelige.

Det er også vist til serviceanlegg i punkt g av jernbaneforskriften § 5-2, som gir en oversikt over nettveiledningens innhold.

Det følger av dette at nettveiledningen skal inneholde relevant informasjon også om serviceanlegg og tjenester som ikke driftes/tilbys av Bane NOR.

Nettveiledningen gir i kapittel 5 en oversikt over ulike tjenester. Såkalte basistjenester², tilleggstjenester og ekstratjenester er omtalt i punktene 5.3, 5.4 og 5.5.

I kapittel 5.1 uttales det innledningsvis at kapittel 5 «beskrive[r] hvilke tjenester Bane NOR tilbyr sine kunder». Under punkt 5.3 uttales det imidlertid at nettveiledningen inneholder informasjon om Bane NORs «og andres» serviceanlegg.

Tilsynet kan ikke se at opplysningene i nettveiledningen eller på nettsidene det vises til fullt ut oppfylder informasjonskravene i jernbaneforskriften, særlig når det gjelder andre leverandører enn Bane NOR. Dette gjelder blant annet med hensyn til vilkår for tilgang til serviceanlegg og tjenester (forskriften § 5-1 tredje ledd) og innkreving av betaling (forskriften § 5-2 punkt g).

Tilsynet anerkjenner at operatører av serviceanlegg som ikke kontrolleres av Bane NOR etter jernbaneforskriften § 5-1 fjerde ledd plikter å gi relevant informasjon til Bane NOR med sikte på at informasjonen kan fremgå av nettveiledningen, og at Bane NOR dermed ikke alene har ansvar for å sørge for at denne informasjonen fremgår av nettveiledningen. Tilsynet mener imidlertid at Bane NOR bør søke å gjøre alle relevante serviceanleggoperatører oppmerksom på hvilke opplysninger Bane NOR trenger for å utarbeide en forskriftsmessig nettveiledning. Tilsynet mener også at det ovenfor refererte fra nettveiledningen punkt 5.1 og 5.3 skaper uklarhet med hensyn til hvorvidt Bane NOR har til intensjon å inkludere eller faktisk inkluderer informasjon om andre serviceanleggoperatører i nettveiledningen.

Omtale av skifte-, laste- og lossetjenester

I utkast til nettveiledning punkt 5.3.1.2 er det opplyst at skifte-, lasse- og lossetjenester ikke er omfattet av jernbanerelaterte tjenester omtalt i jernbaneforskriften kapittel 4. Tilsynet viser til at jernbaneforskriften § 4-2 omfatter blant annet «tjenester som ytes i [...] godsterminaler [og] skiftestasjoner og skifteanlegg». Bane NORs omtale av skifte-, lasse- og lossetjenester fremstår dermed som feil og ikke samsvar med bestemmelsene i jernbaneforskriften.

Begrepsbruk – innehaver av serviceanlegg

² Begrepet «basistjenester» brukes her om tjenester/tilgang til anlegg omfattet av jernbaneforskriften § 4-2. Begrepet er ikke brukt i forskriften eller direktiv 2012/34/EU, men brukes i Kommisjonens kommende forordning om tilgang til serviceanlegg.

I nettveiledningen punkt 2.3.2 og 5.3 innledningsvis refereres det til «innehaveren av serviceanlegget». Etter tilsynets oppfatning er dette begrepet snevrere enn «den som driver serviceanlegg» som definert i jernbaneforskriften § 1-3 bokstav g. Tilsynet foreslår at begrepet «innehaver» erstattes av en formulering som i større grad reflekterer innholdet i forskriften.

NS19 – 5.6.7 Opplæringstjenester

Formuleringen i 5.6.7 kan gi inntrykk av at jernbaneskolen er ansvarlig for all opplæring i Norge. Jernbaneskolen gir opplæring tilknyttet førerbevis og for store deler av mange føreres sertifikat. For opplæring tilknyttet sertifikat er det flere opplæringssentre som er godkjent i Norge. Jernbaneforetakene vil også være opplæringssentre for en del av opplæringen tilknyttet en førers sertifikat via jernbaneforetakets sikkerhets sertifikat. Bane NOR er også opplæringssenter for en del av opplæringen tilknyttet en førers sertifikat via sikkerhetsgodkjenningen av Bane NOR. De ulike typene opplæringssenter for opplæring til sertifikat fremgår av førerforskriften³ § 21a.

NS19 – 6 Priser

Nedenfor gir tilsynet sine kommentarer til Bane NORs omtale av priser og avgifter i Network Statement 2019. For øvrig viser tilsynet til våre brev med innspill til høring om implementeringsplan for infrastrukturavgifter og høring om endringer i ytelsesordningen av henholdsvis 1. juni 2017 og 5. september 2017.

NS19 - 6.1 Prisprinsipper

Tilsynet viser til jernbaneforskriften § 5-2 bokstav b hvor det fremgår at nettveiledningen skal inneholde et avsnitt om avgiftsprinsipper og takster. I tredje punkt heter det at «[d]et skal i detalj beskrive de metoder, regler og eventuelt skalaer som brukes for anvendelsen av kapittel 6 med hensyn til både kostnader og avgifter». Tilsynet kan ikke se at dette kravet er oppfylt i nettveiledningen på nåværende tidspunkt. Tilsynet forventer at en detaljert beskrivelse av avgifter med videre tas inn i nettveiledningen.

NS19 - 6.2 Prissystem

I avsnitt 6.2.11.1.4, under «Fastsettelse av påslag» er det uttalt

I samråd med Statens jernbanetilsyn vil Bane NOR gjennomgå mulighetene for påslag på nytt med sikte på en bedre dokumentasjon særlig knyttet til priselastisiteter og betalingsevne.

Det presiseres at Bane NORs beslutning om å gjennomgå mulighetene for påslag på nytt med sikte på en bedre dokumentasjon ikke har blitt fattet i samråd med tilsynet. Det ville ikke vært i tråd med tilsynets rolle å komme til enighet med Bane NOR om slike beslutninger. Det bes derfor om en omformulering av dette i Network Statement 2019.

NS19 - 6.3 Priser

Godsterminaler

Tilsynet mener det er positivt at Bane NOR henviser til prekvalifiserte operatører under avsnitt 6.3.2.1, da dette gir viktig informasjon til jernbaneforetak og kjøpere av transporttjenester om hvilke tjenester som er tilgjengelige på terminalene.

³ Forskrift om sertifisering av førere av trekkraftkjøretøy på det nasjonale jernbanenettet av 27. november 2009 nr. 1414

Stasjoner

I punkt 6.3.3.1 av Network Statement er det uttalt at stasjonstilgang er «inkludert i prisen for minstepakken». Tilsynet påpeker at stasjoner etter jernbaneforskriften er å anse som serviceanlegg, og at stasjonstilgang ikke er del av den minste pakken regulert i jernbaneforskriften § 4-1, men av § 4-2 om tilgang til serviceanlegg og tjenester i disse. Stasjonstilgang kan dermed ikke inngå i grunnlaget for prising av minstepakken, jf. forskriften kapittel 6.

Tilsynet understreker at det ovenstående ikke er til hinder for at slitasje på infrastrukturen som følge av stoppmønstre og oppbremsing ved stasjoner inngår ved beregningen av en togtenestes direkte kostnad etter jernbaneforskriften § 6-2 tredje ledd.

Hensetting

Det fremgår av avsnitt 6.3.3.2 at hensetting av godstog foreløpig ikke vil prises, mens hensetting av persontog vil bli priset i henhold til selvkost inkludert en rimelig fortjeneste. Tilsynet viser til at jernbaneforskriften § 4-2 stiller krav om at den som driver serviceanlegg, herunder hensettingsspor, skal gi tilgang til alle jernbaneforetak på ikke-diskriminerende vilkår. Tilsynet ber Bane NOR vurdere hvorvidt fastsettelse av avgifter for hensetting av persontog, men ikke godstogmateriell, oppfyller kravet til ikke-diskriminering i jernbaneforskriften § 4-2.

2. Innspill til høringsutkastet fra sikkerhetstilsynet

Overordnede kommentarer

Tilsynet minner for ordens skyld om at i den grad det er nødvendig med tilgang til skjermet informasjon i forbindelse med tilgang til jernbanenettet og serviceanlegg, herunder i søknadsprosessen, må taushetsplikten og rutinene for skjerming etter sikringsforskriften §§ 3-3 og 3-4 ivaretas overfor søkere. Det gjelder søkere generelt men særlig søkere som ikke er en jernbanevirksomhet etter sikringsforskriften § 1-2 første ledd.

For ordens skyld nevnes det at tilsynet forutsetter at Bane NOR ivaretar alle relevante plikter etter sikringsforskriften også i forbindelse med plikten til å gi nødvendig informasjon om tilgang til og bruk av jernbanenettet og serviceanlegg.

NS19 - 2.9 Beredskapsplan for driftsulykker

Sikring

Nettveiledningen skal etter jernbaneforskriften § 5-2 bokstav a inneholde vilkårene for å få adgang til jernbaneinfrastrukturen og etter bokstav c annet punktum inneholde en redegjørelse for eventuelle begrensninger i bruk av jernbaneinfrastrukturen.

Det vises kun til sikkerhetsstyringsforskriften § 4-7 i utkastet. Sikringsforskriften inneholder tilsvarende regler i § 4-3 for nødsituasjoner som følge av tilsiktede uønskede handlinger. Tilsynet stiller spørsmål ved hvordan disse forpliktelsene ivaretas i Network Statement.

Generell kommentar til beredskap for nødsituasjoner

Bane NOR legger visse forutsetninger til grunn i gjeldende beredskapsanalyser for jernbanenettet, som jernbaneforetaket må følge opp. Dette fremstår som vilkår for å få adgang til jernbaneinfrastrukturen. På denne bakgrunn fremstår kravene knyttet til beredskap i

høringsutkastet til NS2019, med vedlegg, som noe fragmenterte og utilstrekkelige. Tilsynet mener at avtale om tilgang mellom Bane NOR og jernbaneforetakene må inneholde de beredskapsmessige rammer og krav som Bane NOR krever at jernbaneforetakene skal følge opp for at beredskapen for nødsituasjoner skal være koordinert, dekkende og fungerende.

Med forbehold om at slike opplysninger fremgår av informasjonen som er tilgjengelig på beredskapsportalen, andre informasjonssystemer eller annet det vises til i NS, stiller tilsynet spørsmål ved hvordan disse forpliktelsene ivaretas i Network Statement.

NS19 - 3.4.4 Tunnelrestriksjoner

Jf. kommentar til forrige punkt om beredskap for nødsituasjoner.

NS19 - 5.6.1 Redningstog

Tilsynet forstår det slik at redningstoget ikke er konstruert til bruk i nødsituasjoner med brann eller røyk i tunneler. Ordlyden bør i tilfelle vurderes justert slik at eventuelle misforståelser unngås.

Med hilsen

Erik Ø. Reiersøl-Johnsen

Direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur