

Bane NOR SF
Postboks 4350
2301 HAMAR

Att.: Åse Westin

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: Kemal Zulovic, 22995958
Vår ref.: 18/953-2
Deres ref.: 201805168
Dato: 22.10.2018

Kommentarer fra Statens jernbanetilsyn til høringsutkastet til Network Statement 2020

1 Innledning

Statens jernbanetilsyn viser til Bane NOR SFs (Bane NORs) høringsutkast til Network Statement 2020 som ble sendt på høring 31. august 2018.

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 nettveiledning og innhold i denne som fremgår av jernbaneforskriften kapittel fem.

Gitt tilsynets rolle som markedsovervåkingsorgan, ønsker vi å klargjøre at tilsynets kommentarer til Bane NORs høringsutkast til Network Statement 2020 ikke er å betrakte som et tilsyn med eller en godkjenning av innholdet i Network Statement 2020. Våre kommentarer er kun å betrakte som foreløpige kommentarer og merknader til hvordan enkelte deler av høringsutkastet forholder seg til det relevante regelverket. Vi vil understreke at det på et senere tidspunkt vil kunne bli aktuelt å gjenneomføre tilsyn for å påse at nettveiledningen inneholder de opplysninger og informasjon som regelverket krever.

Tilsynets kommentarer til høringsutkastet til Network Statement 2020 relaterer seg til kravene i jernbaneforskriften kapittel fem om:

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

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

2 Relevant regelverk

Som nevnt innledningsvis er krav om nettveiledning og innholdet i denne regulert i jernbaneforskriften kapittel fem. I henhold til jernbaneforskriften § 5-1 første ledd skal Bane NOR etter samråd med berørte parter utarbeide en nettveiledning som skal offentliggjøres minst fire måneder innen tidsfristen for søknader om infrastrukturkapasitet.

Nettveiledningen skal angi hvilken type jernbaneinfrastruktur som er tilgjengelig for jernbaneforetak og inneholde informasjon om vilkårene for adgang til den relevante jernbaneinfrastrukturen. Nettveiledningen skal offentliggjøres på minst to offisielle EØS-språk, jf. jernbaneforskriften § 5-1 første ledd.

Videre skal nettveiledningen i henhold til jernbaneforskriften § 5-1 tredje ledd 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 et nettsted der opplysningene er tilgjengelig elektronisk og gratis.

I jernbaneforskriften § 5-1 fjerde ledd presiseres det at den som driver serviceanlegg som ikke kontrolleres av infrastrukturforvalter skal legge fram opplysninger om vilkårene for tilgang til serviceanlegg og for tilbud om tjenester i disse anlegg, samt nødvendige tekniske opplysninger. Den som driver serviceanlegg skal gi disse opplysningene til infrastrukturforvalteren eller vise til et nettsted der opplysningene er tilgjengelig elektronisk og vederlagsfritt, jf. jernbaneforskriften § 5-1 fjerde ledd.

I henhold til jernbaneforskriften § 5-2 skal nettveiledningen inneholde følgende opplysninger:

- a) Et avsnitt som viser hvilken type jernbaneinfrastruktur som står til rådighet for jernbaneforetakene, og vilkårene for å få adgang til denne. Opplysningene i dette avsnittet skal hvert år oppdateres mot eller vise til infrastrukturregisteret nevnt i samtrafikkforskriften² § 34.
- b) Et avsnitt om avgiftsprinsipper og takster. Dette skal inneholde hensiktsmessige opplysninger om avgiftsordningen og tilstrekkelig informasjon om pris for tjenestene og andre relevante opplysninger om adgang til tjenestene nevnt i jernbaneforskriften kapittel fire som ytes av bare en leverandør. Det skal i detalj beskrive de metoder, regler og eventuelt skalaer som brukes for anvendelsen av jernbaneforskriften kapittel seks med hensyn til både kostnader og avgifter. Det skal inneholde opplysninger om allerede vedtatte eller planlagte avgiftsendringer for de neste fem år, dersom disse opplysninger er tilgjengelige.
- c) Et avsnitt om prinsipper og kriterier for kapasitetsfordeling. Dette skal redegjøre for de generelle kapasitetsegenskaper ved jernbaneinfrastrukturen som er tilgjengelig for jernbaneforetak, og for eventuelle begrensninger når det gjelder bruk av den, herunder forventet behov for kapasitet til vedlikehold. Det skal også inneholde nærmere opplysninger om framgangsmåter og frister i forbindelse med kapasitetsfordelingsprosessen. Det skal inneholde særlige kriterier som anvendes ved nevnte prosess, særlig

² Forskrift om samtrafikkveien i jernbanesystemet nr. 820 av 16. mai 2010.

1. framgangsmåtene for inngivelse av søknader om kapasitet til infrastrukturforvalter, herunder krav til innholdet i søknaden, jf. jernbaneforskriften § 8-2
 2. kravene som stilles til søkerne etter jernbaneforskriften § 8-2 tredje ledd
 3. tidsplanen for søke- og fordelingsprosessene og framgangsmåtene som skal følges for å anmode om opplysninger om ruteplanleggingen og framgangsmåtene for planlagt ruteplanlegging og uforutsett vedlikeholdsarbeid
 4. prinsippene for samordningsprosessen og tvisteløsningsordningen som gjøres tilgjengelig som en del av denne prosessen
 5. framgangsmåtene som skal følges og kriteriene som skal anvendes når jernbaneinfrastrukturen er overbelastet
 6. nærmere opplysninger om begrensninger i bruk av jernbaneinfrastruktur
 7. hvordan det skal tas hensyn til tidligere kapasitetsutnyttelsesgrad ved fastsettelse av prioriteringer i fordelingsprosessen.
- d) Den skal redegjøre i detalj for hvilke tiltak som er truffet for å sikre en forsvarlig behandling av godstransport, internasjonale transporttjenester og søknader som behandles ad hoc. Den skal inneholde en modell for søknader om kapasitet. Infrastrukturforvalter skal også offentliggjøre detaljerte opplysninger om framgangsmåtene for fordeling av internasjonale ruteleier.
- e) Et avsnitt med opplysninger om søknad om lisens og sikkerhets sertifikat som nevnt i lisensforskriften, eller med opplysninger om et nettsted der slike opplysninger er gratis tilgjengelig elektronisk.
- f) Et avsnitt med opplysninger om framgangsmåter for tvisteløsning og klager i forbindelse med spørsmål om adgang til jernbaneinfrastruktur og -tjenester og i forbindelse med ytelsesordningen nevnt i jernbaneforskriften § 6-6.
- g) Et avsnitt om opplysninger om adgang til og innkreving av betaling for bruk av serviceanlegg nevnt i jernbaneforskriften kapittel fire.
- h) En avtalemal for inngåelse av rammeavtale mellom en infrastrukturforvalter og en søker i samsvar med jernbaneforskriften kapittel syv.

3 Kommentarer til Bane NORs høringsutkast til Network Statement 2020

Nedenfor følger tilsynets kommentarer til høringsutkastet til Network Statement 2020. Disse er handler om hvordan innholdet i høringsutkastet relaterer seg til kravene i jernbaneforskriften kapittel fem når det gjelder tilgang til serviceanlegg og tjenester i disse og avgiftsprinsipper og takster.

3.1 Opplysninger om vilkårene for tilgang til serviceanlegg som er knyttet til jernbanenettet og for tilbud om tjenester i disse anlegg

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 et nettsted der opplysningene er tilgjengelig 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.

Serviceanlegg er definert i jernbaneforskriften § 1-3 bokstav g som anlegg, herunder grunn, bygninger og utstyr, som er helt eller delvis særlig innrettet med henblikk på å kunne yte en eller flere av tjenestene nevnt i jernbaneforskriften § 4-2, § 4-4 og § 4-5.

Anleggene som omtales som serviceanlegg i jernbaneforskriften § 4-2 er:

- stasjoner for passasjerer, herunder bygninger og andre anlegg, også for formidling av reiseinformasjon og egnede lokaler for billettsalg
- godsterminaler
- skiftestasjoner og skifteanlegg
- hensettingsspor
- vedlikeholdsanlegg, unntatt anlegg for omfattende vedlikehold av høyhastighetstog eller andre typer rullende materiell som krever særskilte anlegg
- andre tekniske anlegg, herunder rengjørings- og vaskeanlegg
- havneanlegg som er knyttet til jernbanevirksomhet
- avlastningsanlegg
- påfyllingsanlegg for drivstoff og forsyning av drivstoff i disse anlegg. Prisene for dette skal angis særskilt på fakturaene

Tilsynet anser at opplysninger om vilkår for tilgang til serviceanlegg som er knyttet til jernbanenettet og for tilbud om tjenester i disse anleggene er mangelfullt i høringsutkastet til Network Statement 2020. Det fremstår som uklart om høringsutkastet inneholder opplysninger om alle serviceanleggene som er knyttet til jernbanenettet eller om høringsutkastet kun omtaler de serviceanleggene som drives og/eller eies av Bane NOR. Da dette fremstår som uklart i høringsutkastet, ønsker tilsynet å presisere at kravet om at nettveiledningen skal inneholde opplysninger om vilkår for tilgang til og for tilbud om tjenester i serviceanlegg gjelder uavhengig av hvem som driver eller eier serviceanlegget all den tiden serviceanlegget regnes for å være knyttet til jernbanenettet som Bane NOR forvalter.

Punkt 3.7 på side 36 i høringsutkastet til Network Statement 2020 er et eksempel på at høringsutkastet ikke synes å inkludere serviceanlegg som er knyttet til jernbanenettet, men som ikke drives og/eller eies av Bane NOR. Der har Bane NOR skrevet at et eget vedlegg er under utarbeidelse for serviceanlegg som ikke forvaltes av Bane NOR, noe som kan forstås som at nettveiledningen per dags dato ikke beskriver alle serviceanleggene som regnes for å være knyttet til jernbanenettet som Bane NOR forvalter. Samtidig står det under punkt 5.3 på side 56 at Network Statement inneholder informasjon om Bane NORs og andres serviceanlegg.

Informasjonen om vilkår for tilgang til og for tilbud om tjenester i havneanlegg som er knyttet til jernbanevirksomhet kan også trekkes frem som et eksempel på at høringsutkastet mangler

informasjon som er nødvendig for å oppfylle kravet til opplysninger i jernbaneforskriften § 5-1 tredje ledd. I høringsutkastet står det blant annet:

- under punkt 3.6.2 på side 34 i høringsutkastet at for å finne ut om tjenester som ytes ved havnene så skal man ta kontakt med den enkelte havn eller besøke havnens nettside for nærmere opplysninger.
 - o I henhold til jernbaneforskriften § 5-1 tredje ledd skal slike opplysninger fremgå av nettveiledningen.
- under punkt 3.6.7 på side 36 i høringsutkastet står det at Bane NOR har ingen havneanlegg som er knyttet til jernbanevirksomhet.
 - o Leser man dette isolert kan det fremstå som om det heller ikke på jernbanenettet som Bane NOR forvalter finnes tilknyttede havneanlegg.
- under punkt 5.3.1.7 på side 60 i høringsutkastet står det at Bane NOR ikke tilbyr havnetjenester.
 - o Leser man dette isolert kan det fremstå som om det heller ikke på jernbanenettet som Bane NOR forvalter finnes tilknyttede tilbydere av havnetjenester.

Basert på den informasjonen om havneanlegg som er knyttet til jernbanevirksomhet som finnes i høringsutkastet til Network Statement 2020 anser ikke tilsynet at informasjonen kan anses som tilstrekkelig til å gi de opplysninger som regelverket krever om vilkår for tilgang til havneanlegg og for tilbud om tjenester der. Tilsynet merker seg at Network Statement 2018 har et vedlegg som heter havneterminaler, men informasjonen som finnes der kan heller ikke etter tilsynets vurdering beskrives som opplysninger om vilkår for tilgang. Dette vedlegget er det heller ikke vist til under punkt 5.3.1.7 i høringsutkastet.

Tilsvarende vurderinger som de om havneanlegg som er knyttet til jernbanevirksomhet kan gjøres for en stor del av serviceanleggene som er listet under jernbaneforskriften § 4-2, deriblant avlastningsanlegg, skiftestasjoner og skiftelanlegg. Eksempelvis nevnes det under punkt 5.3.2.1 på side 60 at Bane NOR for tiden ikke tilbyr skifting, men at Bane NOR kan formidle kontakt med virksomhet som kan foreta skifting. I henhold til jernbaneforskriften § 5-1 tredje ledd skal den informasjonen som Bane NOR skriver kan formidles være beskrevet i nettveiledningen, inkludert opplysninger om vilkårene for å få tilgang til den ikke nevnte virksomhetens tilbud av skiftetjenester.

Tilsynet merker seg at informasjonen om stasjoner for passasjerer, godsterminaler og vedlikeholdsanlegg er mer omfattende enn for serviceanleggene som er nevnt i avsnittet over, og at denne informasjonen er forbedret fra tidligere utgaver av nettveiledningen. Men, heller ikke for disse serviceanleggene kan kravene til opplysninger og innhold i jernbaneforskriften § 5-1 tredje ledd og 5-2 regnes for å være helt oppfylt. Eksempelvis er det beskrevet under punkt 6.3.2.1 på side 77 at prisene til prekvalifiserte operatører på godsterminalene er tilgjengelige på deres hjemmesider, men tilsynet kan ikke se at nettsidene det vises til inneholder prisinformasjon.

Som tilsynet har uttalt i tidligere uttalelser anerkjenner tilsynet at operatører 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 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 ta initiativ overfor alle relevante drivere av serviceanlegg med henblikk på å innhente de opplysninger Bane NOR trenger for å utarbeide en nettveiledning som tilfredstiller de kravene som jernbaneforskriften stiller til innhold.

Tilsynet oppfordrer Bane NOR til å forbedre informasjonen i Network Statement 2020 for at denne skal inneholde opplysninger om vilkårene for tilgang til alle serviceanlegg som er knyttet til jernbanenettet og for tilbud om tjenester i disse anlegg, jf. jernbaneforskriften § 5-1 tredje ledd. For å forbedre Network Statement 2020 på dette punktet, anbefaler tilsynet Bane NOR å se hen til forordning³ (EU) 2017/2177 av 22. november 2017 som blant annet inneholder krav til en «service facility description». Forordning (EU) 2017/2177 supplerer⁴ de overordnede reglene om tilgang til serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester som allerede finnes i jernbaneforskriften, men er ennå ikke inntatt i EØS-avtalen.⁵ I henhold til forordning (EU) 2017/2177 artikkel fire skal en «service facility description» inneholde:

- a. *the list of all installations in which rail related services are supplied, including information on their locations and opening hours;*
- b. *key contact details of the operator of the service facility;*
- c. *a description of the technical characteristics of the service facility, such as sidings or shunting and marshalling tracks, technical equipment for loading and unloading, for washing, for maintenance and available storage capacity; information on private branch lines and sidings that are not part of the railway infrastructure, but are needed to get access to service facilities which are essential for the provision of railway transport services;*
- d. *a description of all rail-related services, which are supplied in the facility, and of their type (basic, additional or ancillary);*
- e. *the possibility for self-supply of rail-related services and conditions applying thereto;*
- f. *information on procedures for requesting access to the service facility or services supplied in the facility or both, including deadlines for submitting requests, and time limits for handling those requests;*
- g. *in service facilities operated by more than one operator or where rail-related services are provided by more than one operator, an indication as to whether separate requests for access to the facilities and for those services need to be submitted;*

³ Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2017/2177 av 22. november 2017 om tilgang til serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester.

⁴ EØS-notat: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2017/mai/tilgang-til-serviceanlegg/id2586906/>

⁵ Informasjon om status i EFTA-prosessen: <http://www.efta.int/eea-lex/32017R2177>

- h. information on the minimum content and format of a request for access to service facilities and rail-related services, or a template for such a request;*
- i. at least in the case of service facilities operated and rail-related services provided by operators under the direct or indirect control of a controlling entity, model access contracts and general terms and conditions;*
- j. where relevant, information on the terms of use of the operator's IT systems, if applicants are required to use such systems, and the rules concerning the protection of sensitive and commercial data;*
- k. a description of the coordination procedure and regulatory measures referred to in Article 10 and priority criteria referred to in Article 11;*
- l. information on changes in technical characteristics and temporary capacity restrictions of the service facility, which could have a major impact on the service facility's operation, including planned works;*
- m. information on charges for getting access to service facilities and charges for the use of each rail-related service supplied therein;*
- n. information on principles of discount schemes offered to applicants, while respecting commercial confidentiality requirements.*

3.2 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 anvendelsen av jernbaneforskriften kapittel seks med hensyn til både kostnader og avgifter. Dersom opplysningene er tilgjengelige, skal avsnittet også inneholde opplysninger om allerede vedtatte eller planlagte avgiftsendringer for de neste fem år.

Tilsynet anser at informasjonen i høringsutkastet til Network Statement 2020 om metoder, regler og eventuelt skalaer som brukes for anvendelsen av jernbaneforskriften kapittel seks med hensyn til både kostnader og avgifter ikke er tilfredsstillende og nok detaljert. Eksempelvis nevnes det på side 67 at Bane NOR har valgt en økonometrisk metode for å beregne de direkte enhetskostnadene/marginalkostnadene knyttet til levering av den minste pakken av tjenester og tilgang til serviceanlegg. Tilsynet kan ikke se at denne metoden er beskrevet i detalj i høringsutkastet til Network Statement 2020. I stedet har Bane NOR valgt å vise til en implementeringsplan fra 2017. Etter tilsynets forståelse ble ikke implementeringsplanen det vises til skrevet med det formål å oppfylle kravene til innhold i nettveiledningen i jernbaneforskriften § 5-2, men ble slik Bane NOR skriver det i planen skrevet for å redegjøre for en implementeringsplan som Bane NOR laget for å være i tråd med EU-forordning 2015/909. Videre kan ikke tilsynet se at implementeringsplanen som det vises til er tilgjengelig på flere offisielle EØS-språk enn norsk, noe som er et krav i henhold til jernbaneforskriften § 5-1 første ledd dersom Bane NOR anser at implementeringsplanen er ment å oppfylle kravet i jernbaneforskriften § 5-2 bokstav b. Tilsvarende vurderinger gjelder for rapportene om påslag som Bane NOR viser til under punkt 6.2.1.1.4 på side 71 i høringsutkastet av Network Statement 2020.

Implementeringsplanen som Bane NOR viser til i høringsutkastet av Network Statement 2020 inneholder blant annet forskjellige alternative økonometriske modeller som Bane NOR vurderte å ta i bruk, uten at det i høringsutkastet av Network Statement 2020 kommer klart nok frem hvilken modell som faktisk er valgt. Det som står i implementeringsplanen er at Bane NOR; «*anbefaler at estimatene fra to produktmodellen benyttes*», og at Bane NOR; «*anbefaler at man benytter et gjennomsnitt av de 4 modellene*» for Ofofbanen.⁶ Tilsynet anser at den økonometriske metoden og modellen, og eventuelle andre metoder, som Bane NOR har brukt og som ligger bak prisene som Bane NOR har inkludert under punkt 6.3.1 på side 74 bør fremgå klart og tydelig av Network Statement 2020. Tilsynet kan eksempelvis ikke se at Bane NORs metode og beregninger for hvordan man har fastsatt kapasitetsprisen som presenteres på side 74 i høringsutkastet av Network Statement 2020 er beskrevet.

Med hilsen

Mona Ljunggren

Seksjonssjef markedsovervåking

Juridisk avdeling

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

⁶ Infrastrukturavgifter – Implementeringsplan, Bane NOR SF 14. juli 2017, side 34.