

Bane NOR SF
Postboks 4350
2308 HAMAR

Att.: Hanne Kristine Lundby

Saksbehandler: Junaid Arshad, 22995927
Vår ref.: 24/989-5
Deres ref.: Dokument 201600029-229
Dato: 27.06.2024

Statens jernbanetilsyns kommentarer til Bane NORs høring av ytelsesordningen for 2026

1. Innledning

Statens jernbanetilsyn (SJT) viser til oversendt høringsdokument av 4. juni 2024, og oppdatert utkast av 17. juni 2024 fra Bane NOR SF (Bane NOR) med forslag til endringer i ytelsesordningen for ruteplan R26.

Gitt vår rolle som markedsovervåkingsorgan og tilsynsmyndighet, presiserer vi at våre kommentarer til høringsutkastet ikke er tilsyn med eller godkjenning av innholdet. Innspillet er heller ikke en godkjenning av Bane NORs praksis opp mot relevant regelverk slik den er beskrevet i høringsdokumentet og nettveiledningen. Våre kommentarer er kun foreløpige og merknader til hvordan utvalgte deler av høringsutkastet relaterer seg til det relevante regelverket. Vi understreker at det på et senere tidspunkt kan bli aktuelt med tilsyn for å påse at ytelsesordningen er i tråd med det gjeldende regelverket. Det kan bli aktuelt om vi mottar klager på ytelsesordningen, eller om vi ønsker å se nærmere på den av eget initiativ.

Vi viser til at det er betydelige utfordringer med punktlighet, innstillinger og forstyrrelser i togtrafikken i Norge. Riksrevisjonen har funnet at dette er blitt verre over de siste årene.¹ Vi er derfor positive til at Bane NOR videreutvikler ytelsesordningen, slik at den bedre ivaretar hensikten med ordningen. Formålet med ordningen er å oppmuntre jernbaneforetakene og Bane NOR som infrastrukturforvalter til å redusere forstyrrelsene til et minimum og forbedre jernbanenettets ytelse. På grunnlag av beskrivelsene og opplysningene i høringsdokumentet er SJT likevel usikker på om Bane NOR med endringsforslaget oppnår mindre forstyrrelser og bedre punktlighet. Vi ber også Bane NOR vurdere nærmere om deler av den foreslåtte ytelsesordningen er i samsvar med kravene i jernbaneforskriften § 6-6.

2. Relevant regelverk

¹ <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2023-2024/styresmaktene-sitt-arbeid-med-a-redusere-forseinkingar-og-innstillingar-pa-jernbanen.pdf>

Kravene til utforming av en ytelsesordning er gitt i jernbaneforskriften § 6-6 og vedlegg II til denne. Det fremgår av jernbaneforskriften [§ 6-6 \(1\)](#) at intensjonen med ytelsesordningen er å oppmuntre jernbaneforetakene og infrastrukturforvalter til å redusere forstyrrelsene på jernbanenettet til et minimum og forbedre jernbanenettets ytelse. Ytelsesordningen er en del av avgiftsordningen i kapittel 6 i jernbaneforskriften, skal omfatte hele det statlige jernbanenettet og gjelde for alle jernbaneforetak.

Vi vil peke på at infrastrukturforvalter og søker skal avtale et ytelsesnivå for de jernbanetjenestene jernbaneforetakene skal drive. Det følger av jernbaneforskriften § 6-6 (2). Ytelsesnivået må ikke bringe transporttjenestenes økonomiske levedyktig i fare. De viktigste parameterne for ytelsesordningen skal være verdien av forsinkelser i en gitt periode. Det følger av fjerde ledd i bestemmelsen at alle forsinkelser skal tilskrives en av kategoriene for forsinkelser som fremgår i vedlegg II til forskriften. Det er ruteplanen som skal brukes som grunnlag for beregning av forsinkelser, se § 6-6 (3) i jernbaneforskriften.

3. Bane NORs endringsforslag - oversikt

Slik SJT leser forslaget fra Bane NOR, foreslås følgende endringer i ytelsesordning, utover allerede gjennomførte revideringer som er tatt inn i netterklæringen for 2025;

- Beholde prinsippene fra det som er planlagt for 2025.
- Beregne satsene på nytt.
- Forbedre sammenhengen mellom følgeforsinkelser og de økonomiske insentivene for å unngå dem. Dette gjøres i denne omgang gjennom å differensiere satsene på geografiske områder og mellom rush og ikke-rush.
- Ikke endre vesentlig på de totale netto økonomiske konsekvensene av ytelsesordningen basert på 2023-trafikk. Samtidig forsterke insentivene gjennom økte satser der konsekvensene er størst.

SJT hadde følgende overordnede merknader til revidert ytelsesordning publisert i netterklæringen for 2025;

«I punkt 5.7 beskriver Bane NOR en revidert ytelsesordning. Det er viktig at denne revisjonen tar utgangspunkt i de rettslige rammene som gjelder for ytelsesordningen i jernbaneforskriften § 6-6 og vedlegg II til forskriften. Dette innebærer blant annet et krav om at Bane NOR som infrastrukturforvalter har en plikt til å avtale ytelsesnivået med søker, se jernbaneforskriften § 6-6 annet ledd. Kravet til avtale innebærer at søkere, slik som jernbaneforetak, skal være en likeverdig part som Bane NOR, i prosessen med å fastsette ytelsesnivået. Det er viktig at Bane NOR er klar over dette kravet til jevnbyrdighet når de utarbeider den endelige ytelsesordningen. Videre er det et krav om at alle forsinkelser må kunne tilskrives en av kategoriene og underkategorier som nevnt i vedlegg II i jernbaneforskriften. Dette følger av jernbaneforskriften § 6-6 fjerde ledd. Bane NOR kan derfor ikke begrense ytelsesordningen til å omfatte utvalgte kategorier eller andre kategorier som ikke er nevnt i vedlegg II.»

4. Tilsynets kommentarer til endringsforslagene

4.1 Bane NOR beregner satsene i ytelsesordningen på nytt

I utgangspunktet er SJT positive til at Bane NOR har valgt å beregne satsene på nytt for å øke treffsikkerheten med hensyn til å gi insentiver til å redusere forsinkelser og innstillinger. Slik vi forstår det vil Bane NOR nå skille mellom satsene i ordningen etter blant annet geografiske områder.

Vi gjør oppmerksom på at Bane NOR må kunne godtgjøre ved et eventuelt tilsyn at verdien av forsinkelser skiller seg med hensyn til geografisk område og tid på døgnet, og at metoden de bruker for å analysere dette er faglig forsvarlig. Beskrivelsen i høringsutkastet er overordnet, så det har ikke vært mulig for SJT å få full oversikt eller vurdere metoden som Bane NOR har brukt. Vi legger også til grunn at disse endringene inngår i forhandlingene eller dialogen om avtalene med søkerne, se kravet om avtale med jernbaneforetakene i jernbaneforskriften § 6-6 (2).

Bane NOR skriver i høringsforslaget at dere har lyttet til innspill som har kommet til revideringen av ytelsesordningen. Videre sier dere at det ikke er mulig å etterkomme alle ønsker, da det er innspill både om økning i satser, ikke å øke satsene, holde det enkelt eller gjøre det mer nyansert, for å nevne noe. Vi viser også her til kravet i jernbaneforskriften om at infrastrukturforvalter og søkere skal inngå avtaler om ytelsesnivå, se § 6-6(2). Vi legger til grunn at partene i forbindelse med inngåelse av avtalene har en dialog om verdien av forsinkelser med hensyn til individuelle og alle togavganger, slik som § 6-6 (2) nevner.

I høringsnotatet skriver Bane NOR at de vil videreføre bonusordningen for godstransport som blir innført i 2025. Dette er nærmere omtalt i netterklæringen for 2025 hvor det står at ytelsesordningen *kan* omfatte bonusordninger, og at det innføres en bonusordning for godstransporten. Jernbanetilsynet vil presisere at bonusordninger som belønner ytelse som overstiger det planlagte er en *skal*-bestemmelse etter gjeldende jernbaneforskrift § 6-1 (1) annet punktum.

Videre forstår vi kravene til ytelsesordningen, inkludert bonusordningen, i jernbaneforskriften § 6-6 (1) slik at den skal gjelde for alle jernbaneforetak på hele jernbanenettet som Bane NOR forvalter. Det vil si at bonusordningen skal omfatte både gods- og persontransport og ikke bare godstransport slik det fremgår av høringsutkastet.

4.2 Bane NOR vil ikke endre på netto økonomiske konsekvenser

Bane NOR skriver i høringsdokumentet at de foreslåtte satsene er satt slik at det ikke vil bli store endringer i nettoeffekten for godstogselskap samlet, nettoeffekten for persontogselskap samlet og nettoeffekten for Bane NOR i forhold til nivået med dagens ordning og ordningen for 2025.

Prinsipielt har ikke SJT merknader til de økonomiske rammene, såfremt de er tilstrekkelige til å oppnå hensikten om å gi incentiver til å redusere forstyrrelser og de ikke bringer transporttjenestenes økonomiske levedyktighet i fare. Vi gjør oppmerksom på at satser i ytelsesordningen etter kravene i jernbaneforskriften som utgangspunkt skal beregnes utfra de økonomiske konsekvensene for hvert enkelt søker, og ikke person- og godstransport samlet sett, se særlig jernbaneforskriften § 6-6 annet ledd.

Gitt at endringene etter forslaget ikke skal ha noen budsjettmessige og økonomiske konsekvenser for Bane NOR og jernbaneforetakene utover dagens nivå og deres tilpasning til dette, så er SJT usikre på om ytelsesordningen vil oppmuntre jernbaneforetakene og infrastrukturforvalter til å redusere forstyrrelsene på jernbanenettet til et minimum, se jernbaneforskriften § 6-6 (1). Som tidligere nevnt er det i dag store utfordringer med punktlighet, forstyrrelser og innstillinger i togtrafikken.

5. Andre forhold

5.1. Årsakskoder

Bane NOR henviser til årsakskoder 6 og 7, og primærkodene 1-5 og 81-85 i høringsdokumentet, men det fremgår ikke hva disse kodene står for. Det kan derfor være vanskelig for blant annet nye aktører som ønsker å finne ut hva innholdet i disse kodene er. Vi kan heller ikke se at de står forklart i netterklæringen. Vi oppfordrer Bane NOR til å inkludere et vedlegg i dokumentet som forklarer hva disse kodene viser til, slik dere eksempelvis viser til i punktlighet- og regularitetsrapport 2023.²

Vi gjentar også fra over at det er et krav i jernbaneforskriften om at alle forsinkelser må kunne tilskrives en av kategoriene og underkategorier som fremgår i vedlegg II til jernbaneforskriften, se § 6-6 (4). Bane NOR kan derfor ikke begrense ytelsesordningen til å omfatte kun utvalgte kategorier, eller andre kategorier som ikke er nevnt i vedlegg II. Eventuelt må de tydeliggjøre og forklare at kategoriene er de samme.

Bane NOR nevner i høringsutkastet at Jernbanedirektoratet anbefaler de å gjennomgå kodene som blir brukt i dagens årsakskoderegistrering og at Bane NOR planlegger å revidere årsakskodene. SJT viser til at kravene til å bruke de årsakskodene som fremgår av vedlegget til jernbaneforskriften gjelder allerede i dag, og oppfordrer derfor Bane NOR til å innrette seg etter dette. Vi understreker videre at det er Bane NORs selvstendige ansvar å innføre et system for kategorisering av forsinkelser som tilfredsstiller kravene i forskriften.

5.2. Krav om upartisk tvisteløsningsutvalg

Etter jernbaneforskriften § 6-6 (8) skal det opprettes en tvisteløsningsordning ved tvist om ytelsesordningen. Formålet er å avgjøre mulig tvister om ytelsesordningen raskt.

Tvisteløsningsordningen er ikke omtalt i høringsdokumentet til Bane NOR av 17. juni 2024, men i vedlegg 4 til Avtale om sportilgang og bruk av tjenester (AST), avsnitt 7. Prosessen er beskrevet i punkt 7.6:

«Dersom jernbaneforetaket ikke vil akseptere infrastrukturforvalters avgjørelse etter punkt 7.4, kan tvisten om årsakskodingen innen tre virkedager etter at denne avgjørelsen er tatt, kreve tvisten avgjort av et partssammensatt tvisteutvalg.»

Vi har tidligere uttalt oss kritisk til opprettelsen av et «partssammensatt tvisteutvalg». Det følger av jernbaneforskriften § 6-6 (8) at «tvisteløsningsordningen skal være upartisk for de berørte partene». For oss fremstår det som mer riktig at en tvist om ytelsesordningen bringes inn for en tredjepart som ikke er direkte involvert i tvisten, slik at tvisteløsningsordningen oppfyller kravet til upartiskhet etter jernbaneforskriften. SJT oppfordrer Bane NOR til å vurdere en slik løsning.

Vi ser for øvrig av prosessbeskrivelsen til Bane NOR i AST punkt 7.7 at jernbaneforetakene på et hvilket som helst tidspunkt kan klage på forhold vedrørende ytelsesordningen til Statens jernbanetilsyn, se jernbaneforskriften § 11-2. SJT er positive til at Bane NOR har tatt hensyn til vårt forrige høringsinnspill, der vi etterlyste en klarere ordlyd om aktørenes klageadgang.³

² Bane NOR punktlighet- og regularitetsrapport 2023 side. 8

<https://www.banenor.no/contentassets/b1faaab0c425471eb7326dd71a455435/punktlighetsrapport-2023.pdf>

³ SJTs innspill til høring om ytelsesordning 2017 – punkt 5.4 https://www.sjt.no/globalassets/02_jernbane/pdf-jernbane/markedsovervaking/kommentarer-til-bane-nors-forslag-om-endringer-i-ytelsesordningen.pdf

6. Avslutning

Vi ber om å få tilsendt kopier av høringsinnspillene som Bane NOR mottar på høringsforslaget om endringer i ytelsesordningen.

Med hilsen

Mona Ljunggren

avdelingsdirektør, markedsovervåking

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur