

Rapport etter tilsyn med temaene samfunnssikkerhet, sårbarhet og beredskap

Endelig rapport

Sammendrag

Statens jernbanetilsyn (SJT) har gjennomført tilsyn etter hendelsen med stans i togtrafikken i hele Norge første juledag 2024. SJT har også sett på sårbarheter og beredskap knyttet til andre alvorlige hendelser i den senere tiden. Rapporten omtaler hendelsene samlet og inkluderer flere aktører som var involvert.

Rapporten inneholder våre anbefalinger og funn i forbindelse med dette tilsynet. I tillegg har vi inkludert relevante erfaringer fra tidligere hendelser og tilsyn i anbefalingene. Rapporten inneholder en beskrivelse av hendelsen første juledag, og beskrivelser av aktørenes opplevelse av håndteringen av hendelsen.

Vi har i dette tilsynet ikke avdekket direkte brudd på regelverket, men har gjort flere funn/observasjoner som gir grunnlag for anbefalinger der vi mener det er rom for betydelige forbedringer. Selv om det ikke er gitt pålegg i rapporten, har vi en klar forventning om at virksomhetene som anbefalingene retter seg mot, tar inn over seg våre anbefalinger og vurderer og iverksetter mulige tiltak.

Temaene som dette tilsynet har omhandlet vil også bli fulgt opp i fremtidige tilsyn.

Våre anbefalinger oppsummert:

- Bane NOR bør forbedre sin oversikt over kritiske sårbarheter i jernbanesystemet for å forhindre langvarige togstans, avdekke behov for beredskap ved nødsituasjoner og sikre rask normalisering av trafikken
- Bane NOR bør forbedre kartlegging av sårbarheter på alle strekninger og i framføringskritiske systemer

- Bane NOR bør sikre at de har tilstrekkelig oversikt over systemer som skaper redundans i løsning for togkommunikasjon
- Bane NOR bør utarbeide beredskapsplaner for langvarig stans i togtrafikken ved bortfall av én eller flere framføringskritiske systemer, og øve på dette
- Bane NOR bør forbedre sin krisehåndtering sammen med aktørene
- Bane NOR bør øve på bruk av alternativt kommunikasjonsutstyr
- Bane NOR bør oppdatere planverket for nasjonal beredskap, og øve på dette
- Bane NOR bør oppdatere beskrivelsene av oppgaver for CISO i forbindelse med hendelser
- Bane NOR og togselskapene bør forbedre sitt samarbeid for å sikre god informasjonsflyt som ivaretar passasjerenes rettigheter
- Det er behov for rolleavklaringer mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet i forbindelse med håndtering av hendelser
- Bane NOR bør evaluere om Samarbeidsforum for sikring og nasjonal beredskap (SNB) fungerer som tiltenkt og involvere togselskapene i dette
- Bane NOR og togselskapene bør se på ytelsesordningen i avtalene de har
- Bane NOR og togselskapene bør revurdere erstatningsordningene
- Bane NOR og Jernbanedirektoratet bør revidere Hovedavtale slik at den i større grad dekker og regulerer håndteringen av større driftsavbrudd

Vi har mottatt tilbakemelding fra Bane NOR på utkastet til tilsynsrapport datert 21. mars 2025. Bane NOR vil på bakgrunn av SJTs anbefalinger, samt funn fra egen intern undersøkelse, vurdere og iverksette mulige tiltak som sikrer læring og forbedring.

Bane NOR hadde en kommentar til beskrivelsen av hendelsen, og ønsker at denne korrigeres i tråd med faktiske forhold. Vår beskrivelse av hendelsen er tatt fra de opplysningene som vi fikk fra Bane NOR under tilsynet, men vi velger likevel å endre i tråd med innspillene.

Tilbakemeldingene til enkelte av anbefalingene er vurdert under de enkelte anbefalingene.

Om tilsynet

I januar 2025 gjennomførte Statens jernbanetilsyn et bredt tilsyn mot flere aktører, med bakgrunn i togstansen første juledag 2024 som berørte hele landet. Tilsynet følger av vårt oppdrag med å bidra til en sikker, effektiv og samfunnsnyttig jernbane. Vi har i denne rapporten også omtalt og vurdert andre liknende hendelser i senere tid, der det har vært stans i togtrafikken på norsk jernbane. Hendelsene er vurdert ut fra det regelverket SJT håndhever, men vi så også på andre forhold, slik som avtalerettslige forhold mellom togselskapene og Bane NOR og trafikkavtalene mellom Jernbanedirektoratet og persontogselskapene. Videre så vi på avtalerettslige forhold mellom Bane NOR og deres leverandører. Vi så også på styringssignaler i oppdragsbrev fra Samferdselsdepartementet (SD) til Bane NOR og i tildelingsbrev fra SD til Jernbanedirektoratet.

Tema for tilsynet var:

- Kartlegging av sårbarheter og risikovurderinger
- Digital sikkerhet
- Oppfølging av hendelser
- Samfunnssikkerhet og beredskap

- Passasjerrettigheter og kommunikasjon
- Gjenoppretting av normal drift
- Prioriteringer i forbindelse med trafikkavvikling ved avvik
- Markeds- og samfunnsøkonomiske virkninger av stenging av banestrekninger på grunn av denne og andre hendelser

Tilsynet omfattet mange temaer og mange aktører, med det formål å få et overordnet blick på hvordan samhandlingen fungerer ved slike hendelser og hvor forberedt Bane NOR og togselskapene, samt andre involverte som Entur AS (Entur), er på å håndtere disse. I tillegg har vi vurdert i hvilken grad sårbarheter er identifisert på forhånd, risikoreduserende tiltak er gjennomført eller beredskap er planlagt for håndtering og normalisering etter hendelser.

Vi har gjennom intervjuene fått et godt bilde av hendelsen første juledag 2024. I tillegg har vi fått kunnskap om hvilke utfordringer som oppstod knyttet til samhandlingen og kommunikasjonen mellom aktørene. Intervjuene belyste også i en viss utstrekning samhandlingen ved tilsvarende hendelser, men ikke på samme måte som for første juledag. Gjennom intervjuene fikk vi også innsikt i hvordan persontog- og godstogselskapene opplever å bli kompensert for økonomisk tap ved slike hendelser.

I samtaler med Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet har vi fått beskrevet rammevilkår og arbeid for forbedringer som allerede pågår. Entur fikk presentert sin rolle og utfordringer i arbeidet de gjør som kundesenter for operatørene, og hvordan informasjonsflyten fungerer mot reiseplanleggeren, både ved normal drift og ved avvik.

Tilsynet omfattet intervjuer med følgende virksomheter: Bane NOR SF (Bane NOR), som ansvarlig infrastrukturforvalter på det norske jernbanenettet, og persontogselskapene Go-Ahead Nordic AS (Go-Ahead), SJ Norge AS (SJ) og Vy gruppen AS (Vy), samt godstogselskapene CargoNet AS (CargoNet) og Grenland Rail AS (Grenland Rail). Andre togselskaper som ikke ble intervjuet under tilsynet, har blitt oppfordret til å komme med skriftlige innspill til SJT. Vi har mottatt skriftlige innspill fra OnRail AS, SJ AB og Flytoget AS.

I forbindelse med tilsynet har vi også hatt samtaler med Jernbanedirektoratet, Entur og Samferdselsdepartementet. Disse var ikke underlagt SJTs tilsyn første juledag 2024, men har likevel viktige roller i jernbaneorganiseringen og påvirker på sin måte hvordan samspillet fungerer.

Tilsynet er basert på stikkprøver. Det innebærer at det kan eksistere mangler som ikke har blitt avdekket.

Anbefalinger

Innledning

I den videre fremstillingen i dette kapittelet følger SJTs anbefalinger knyttet til funnene vi har gjort. Funnene er vurdert på grunnlag av regelverket som vi forvalter, både som sikkerhetsmyndighet og som markedsovervåkningsorgan. SJTs anbefalinger er utformet og begrunnet på samme måte som vi utformer og begrunner vedtak.

Selv om SJT ved dette tilsynet ikke varsler vedtak med pålegg om oppfølging, har vi likevel en klar forventning om at Bane NOR vurderer å følge våre anbefalinger og iverksette relevante tiltak.

Anbefaling 1: Bane NOR bør forbedre sin oversikt over kritiske sårbarheter i jernbanesystemet for å ¹⁾ forhindre langvarige togstans, ²⁾ avdekke behov for beredskap ved nødsituasjoner og ³⁾ sikre rask normalisering av trafikken

Bane NORs uttalelse til utkast til tilsynsrapport

«Det er ingen funn knyttet til anbefaling 1. Det fremsettes flere påstander i vurderingen under anbefalingen uten at det vises til objektive funn. Vi velger å kommentere noen av påstandene vi mener er upresise/ikke kjenner oss igjen i:

Eksempelvis skriver SJT følgende til anbefaling 1, under avsnitt to:

«Flere av de avdekkede manglende viser også at Bane NOR ikke har sett hendelser i tilstrekkelig sammenheng og sørget for læring etter hendelser med langvarige togstanser. For eksempel viser flere branner forårsaket av slipetog at Bane NOR burde gjennomført tiltak for å hindre gjentakelse, når årsaken til brannen er fastslått.»

Bane NOR viser til de funn som er gjort etter interne undersøkelser av brannene som er forårsaket av slipetog, og at utløsende årsak ofte er ulik, slik at SJTs påstand som inntatt over i beste fall framstår som unyansert og dermed bidrar til et feilaktig etterlatt inntrykk.

Videre skriver SJT i avsnitt fire at «Bane NOR bør også ha beredskap for uforutsette hendelser som sikrer normalisering av trafikken raskest mulig, samt muligheten for delvis trafikk ved større avvik». I denne vurdering etterlates et inntrykk av at Bane NOR ikke har en beredskap for håndtering av uforutsette hendelser, hvilket ikke er korrekt. Bane NOR har et etablert beredskapssystem for å håndtere hendelser, selv om det er rom for forbedringer.

SJT's vurdering i avsnitt seks, knyttet til at vedlikehold bør planlegges slik at man forhindrer hendelser og reduserer sårbarhetene i jernbanesystemet. Dette etterlater et inntrykk av at Bane NOR ikke har en risikobasert tilnærming til vedlikehold, vi mener at dette er unyansert. Risikovurderinger benyttes per i dag som grunnlag for Bane NORs prioritering av tiltak for vedlikehold, samtidig som vi selv har identifisert forbedringspotensialet innenfor dette området. Vårt poeng er imidlertid at SJT's formuleringer igjen fremstår som unyansert, uten nærmere begrunnelse og dermed er egnet til å etterlate et feilaktig inntrykk av Bane NORs arbeid på området.»

Vår vurdering

Vi har i den senere tid erfart eksempler på at hendelser fører til at jernbanen blir stengt over lengre tid og dermed ikke opprettholder sin transportevne. Som eksempler kan vi nevne Randklev bru som raste ned, branner i etterkant av skinnesliping, nedringing av kjøreledning og utvasking av spor i forbindelse med store nedbørsmengder. Vi har også avdekket mangler i beredskapen, og at det i flere hendelser har tatt lang tid å normalisere trafikken. I noen tilfeller

mener vi at Bane NOR har kunnet avverget eller påvirket hendelsesforløpet med bedre oversikt over tilstanden på infrastrukturen og med mer systematisk forebyggende arbeid.

Flere av de avdekkede manglene viser også at Bane NOR ikke har sett hendelser i tilstrekkelig sammenheng og sørget for læring etter hendelser med langvarige togstanser. For eksempel viser flere branner forårsaket av slipetog at Bane NOR burde gjennomført tiltak for å hindre gjentakelse, når årsaken til brannen er fastslått. Bane NOR har i sine kommentarer til utkast til tilsynsrapport nevnt at denne beskrivelsen fremstår som unyansert. Men vårt poeng er at de tiltakene som er gjennomført i etterkant av branner som skyldes bruk av slipetog ikke ser ut til å kunne forhindre gjentakelse av at slike branner, selv om årsakene ser ut til å være like.

I dette tilsynet har vi fått beskrevet hendelsesforløpet i den konkrete hendelsen første juledag 2024 grundig. Basert på denne og andre tilsvarende hendelser hvor det har vært stans i trafikken over lengre tid, mener vi å kunne se noen gjentakende tendenser. I etterkant av hendelsene har både vi, og Bane NOR pekt på manglende kjennskap til konkrete forhold ved infrastrukturen som påvirket hendelsen, manglende øving på den type scenario og manglende beskrivelser av beredskapsrutiner. Vi mener at Bane NOR i større omfang bør kartlegge hva som kan gå galt, og ha klare planer for rask håndtering og rask normalisering.

Bane NOR bør også ha beredskap for uforutsette hendelser som sikrer normalisering av trafikken raskest mulig, samt muligheten for delvis trafikk ved større avvik. Bane NOR har kommentert at dette avsnittet etterlater et inntrykk av at det ikke finnes beredskap for håndtering av uforutsette hendelser. Vi er ikke enig i dette. Hensikten er å fremheve at Bane NOR bør forbedre sin beredskap når det gjelder større uforutsette hendelser, som for eksempel den som skjedde første juledag. Dette utelukker ikke at Bane NOR allerede har beredskap.

Bane NOR bør prioritere på bakgrunn av gode kartlegginger av risiko, og gjennomføre tiltak som gir en stabil, sikker og robust jernbane som alle brukere av jernbanen kan stole på. Tiltak som har store kostnader må synliggjøres overfor bevilgende og ansvarlige myndigheter, slik at det blir mulig å få et helhetsbilde over status for jernbanen. I tilfeller hvor det ikke er mulig å gjennomføre tiltak, eller at det gjenstår en betydelig restrisiko, bør det planlegges for en beredskap som raskt håndterer hendelser med minst mulig ulempe for reisende og gods. I tillegg skal det finnes en beredskap for å gjenopprette normaltilstanden så raskt som mulig.

Bane NORs oversikt over risikoforhold bør være underlag for prioritering av vedlikehold. Vedlikehold bør planlegges så man forhindrer hendelser og reduserer de største sårbarhetene i jernbanesystemet. Bane NOR mener at denne påstanden etterlater et inntrykk av vedlikeholdet som gjennomføres ikke er risikobasert. Etter vår mening viser de siste års erfaringer at Bane NOR fortsatt har behov for å forbedre sin måte å gjennomføre forebyggende vedlikehold på, som reduserer sårbarhetene til infrastrukturen.

Anbefaling 2: Bane NOR bør forbedre sin kartlegging av sårbarheter på alle strekninger og i framføringskritiske systemer

Hva vi fant under tilsynet

1. Vurdering av sårbarheter

- Bane NORs vurderinger av sårbarheter til datainfrastrukturen inkluderte komponenten som sviktet første juledag. Brannmuren er vurdert som en viktig komponent.
- Det var ikke vurdert at det var behov for noen ekstra tiltak forbundet med denne sårbarheten, ettersom den ble ansett som tilstrekkelig robust.
- Det har vært vurdert å ha reservedeler på lager, men dette er kostbart. Bane NOR har ansett avtalen om leveranse innen ett døgn som tilstrekkelig, sett mot at systemet er redundant. I denne konkrete hendelsen ville tilgang på reservedel sannsynligvis ikke påvirket nedetiden.
- Det var i risikovurderingen ikke tatt høyde for at leveranse av reservedeler på røde dager kunne være begrenset.

Vår vurdering

CSM SMS¹ Vedlegg II punkt 3.1.1.1 sier at virksomheten skal identifisere og analysere alle risikoer som er relevante for driften. Risikoene skal vurderes etter egnede metoder. Virksomheten skal også utvikle og iverksette tiltak og overvåke effektiviteten til disse tiltakene.

Sikringsforskriften² § 6-2 sier at virksomheten skal planlegge og gjennomføre nødvendige risikovurderinger for å fastslå om driften av virksomheten er innenfor den risikoen jernbanevirksomheten aksepterer. Risikovurderingene skal gjennomføres etter hensiktsmessige og anerkjente metoder. § 6-3 sier at virksomheten skal følge opp risikovurderingene og gjennomføre de tiltakene som er nødvendige for å håndtere de sikkerhetsrisikoene som virksomheten har funnet.

Brannmurnoden som forårsaket hendelsen første juledag var vurdert som en viktig komponent i Bane NORs risikovurderinger. Den ble også vurdert som robust, uten behov for ekstra tiltak, som f.eks. å ha ekstra komponenter på lager. Hendelsen viste at risikovurderinger ikke hadde tatt høyde for begrenset leveranse på røde dager. Dette er forhold som Bane NOR må ta lærdom av.

Det er også andre, forholdsvis nylige hendelser, som tydelig viser at Bane NOR må oppdatere sine kartlegginger av sårbarheter og strekninger. Erfaringer fra for eksempel tilsynet som ble gjennomført etter ekstremværet «Hans», viste mangelfull oppfølging av bruinspeksjoner fra Bane NOR. Dette medførte manglende oversikt over tilstanden for bruer med fundamenter i vann, og oversikt over sårbarheter ved bruer i tilfeller med store nedbørmengder. Tilsynet viste samtidig at man på lokalt nivå i organisasjonen generelt sett hadde god oversikt over sårbarheter mot store nedbørmengder i infrastrukturen. Dette var likevel ikke godt nok beskrevet i Bane NORs planverk eller oversikt over sårbarheter. Bane NOR har påbegynt et omfattende arbeid med oppdatering av de strekningsvise risikoanalysene som en oppfølging av tilsynet etter Hans. Dette arbeidet følges opp av SJT.

Et annet eksempel er tilsynet vi gjennomførte etter langvarig togstans i Romeriksporten, som viste at Bane NOR hadde svakheter i sin beredskap til å håndtere langvarig stans i tunnel. Selv etter dette tilsynet er det fortsatt utfordringer med håndtering av langvarige togstans.

¹ Forskrift om gjennomføring av forordning (EU) 2018/762 om felles sikkerhetsmetode for krav til sikkerhetsstyringssystemer av 8. september 2021 nr 2703

² Forskrift om sikring på jernbane av 19. januar 2022 nr. 100

Raset på Nordlandsbanen viste hvor stor sårbarheten til infrastrukturen kan være, til tross for kunnskap om rasfare og at det er gjennomført tiltak. Det var tilsynelatende ikke vurdert beredskap og normaliseringstiltak for slike hendelser.

SJT mener Bane NOR bør foreta grundigere evalueringer etter hendelser. Grundige evalueringer etter hendelser gir et viktig underlag for å vurdere om det er behov for oppdatering av risikovurderinger og oversikt over sårbarheter ved tekniske og operative systemer for jernbanedrift, som nevnt i anbefaling 1. Evaluering av hendelser danner grunnlaget for å finne årsaker og å gjennomføre tiltak som skal forhindre gjentakelse av hendelsene og liknede hendelser.

God oversikt over risikoforhold og sårbarheter skal danne grunnlaget for prioriteringer av hvilke konsekvensreducerende tiltak som må gjennomføres, hvilke arbeidsrutiner som må etableres både for normal drift og håndtering av avvik i driften, og planer for håndtering av beredskapssituasjoner som kan oppstå og gjenopprettelse av normalsituasjonen. SJT er usikker på i hvilken grad sårbarhetene som Bane NOR har identifisert, er fulgt opp med relevante tiltak.

Bane NOR må i forbindelse med vurdering av risiko og sårbarheter synliggjøre hvilke tiltak som er vurdert, hvilke som er gjennomført og hvilke tiltak man vurderer at er for kostbare å gjennomføre. I tillegg mener vi at Bane NOR ikke har identifisert alle relevante sårbarheter i jernbanesystemet som det er naturlig at de som infrastrukturforvalter har ansvar for. Det bør finnes dokumentasjon på at det er gjort en helhetlig gjennomgang av alle sårbarheter, og at denne oppdateres jevnlig.

Beredskapsplanverket bør i tillegg gjenspeile hvilke sårbarheter som er håndtert. Sårbarheter som hverken er dekket av tiltak eller beredskapsplaner bør begrunnes. Dersom kjente sårbarheter ikke følges opp med tiltak fordi kostnaden er for stor, bør dette synliggjøres.

Anbefaling 3: Bane NOR bør sikre at de har tilstrekkelig oversikt over systemer som skaper redundans i løsning for togkommunikasjon

Hva vi fant under tilsynet

1. Brannmurfeil

- Brannmur feilet uten å varsle om feiltilstanden, [REDACTED].

2. Feilsøkingprosessen

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

3. Overvåking og robusthet

- Manglende overvåking av trafikk ut fra brannmur.

- Systemet manglet robusthet, til tross for at det var redundant.

4. Vurdering av sårbarheter

- Bane NOR sine vurderinger av sårbarheter til datainfrastrukturen inkluderte komponenten som sviktet første juledag. Brannmuren er vurdert som en viktig komponent.
- Det var ikke vurdert at det var behov for noen ekstra tiltak forbundet med den sårbarheten, ettersom den ble ansett som tilstrekkelig robust.
- Det har vært vurdert å ha reservedeler på lager, men dette er kostbart. Man har ansett avtalen om leveranse innen ett døgn som tilstrekkelig, sett mot at systemet er redundant. I denne konkrete hendelsen ville tilgang på reservedel sannsynligvis ikke påvirket nedetiden.
- Det var i risikovurderingen ikke tatt høyde for at leveranse av reservedeler på røde dager kunne være begrenset.

Bane NORs uttalelse til utkast til tilsynsrapport

«SJTs anbefaling gir inntrykk av at Bane NOR ikke har noen oversikt over systemer som skaper redundans i løsning for togkommunikasjon, hvilket må bero på en misforståelse. For å skape en tydeligere sammenheng mellom funn og anbefaling, foreslås en presisering som følger: «Bane NOR bør sikre at de har bedre oversikt over systemer som skaper redundans i løsning for togkommunikasjon»

Vår vurdering

Under feilsøkingen ved hendelsen første juledag 2024 ble det avdekket ukjente avhengigheter i nettverket som forårsaket at kommunikasjonen ut fra togledersentralen til togene ikke fungerte. Denne ukjente avhengigheten bidro til at årsaken til feilen ikke ble avdekket tidligere. Bane NOR koblet om til det redundante systemet klokken 14, men stolte ikke på det redundante systemet ettersom man var usikker på om feilen i brannmurnoden lå i software eller hardware, og kunne feile på nytt. Dette kunne medført at tog som hadde fått avgang risikerte å bli stående på uønskede steder, som for eksempel på fjellet. Denne usikkerheten gjorde at trafikken sannsynligvis kom i gang senere på dagen enn det som kunne være tilfellet dersom man hadde hatt fullstendig oversikt over alle avhengigheter i systemet.

Det at Bane NOR ikke kjente til denne avhengigheten i nettverket de benytter, tilsier at Bane NOR må forbedre arbeidet med å identifisere og analysere risikoer og sårbarheter som finnes i systemet for togkommunikasjon. Bane NOR har foreslått en endring av anbefalingen slik at det ikke fremstår som at Bane NOR ikke har noen oversikt over redundansen. Vi har justert anbefalingen ved å legge til at oversikten over redundansen skal være tilstrekkelig.

Anbefaling 4: Bane NOR bør utarbeide beredskapsplaner for langvarig stans i togtrafikken ved bortfall av framføringskritiske systemer, og øve på dette

Hva vi fant under tilsynet

1. Beredskapsscenarioer

- 

- [REDACTED]

2. Beredskapshåndtering

- Det er uklart om beredskap ble sett i sammenheng med oversendt beredskapsdokument, «Beredskapsteam med togselskapene».
 - Dokumentet dekker struktur, gjennomføring og prognoseangivelser av et lignende scenario, men det mangler tydelig tekst om ansvar og oppgaver.
 - Dokumentet har ukjent dokumentstatus og det er uklart hvor i dokumentstrukturen dokumentet har tilhørighet.

Bane NORs uttalelse til utkast til tilsynsrapport

«SJT skriver i siste avsnitt: «SJT er også prinsipielt uenig i at det ikke skal kunne gjøres hastevurderinger og avvik fra planverket hvis planverket viser seg å ha vesentlige svakheter». Vi vil bemerke at Bane NOR gjorde mindre tilpasninger opp mot eksisterende planverk i forbindelse med hendeshåndteringen 25. desember 2024. Vårt poeng er at vi ikke på forsvarlig vis kan introdusere større avvik fra planverket uten at vi har tilstrekkelig oversikt over sikkerhetsmessige konsekvenser av et slikt valg.»

Vår vurdering

CSM SMS, vedlegg II punkt 5.5 sier at virksomheten skal identifisere nødssituasjoner og tilhørende tiltak for å håndtere disse. Virksomheten skal ha planer for tiltak, varsling og informasjon. Ordningene for nødssituasjoner skal prøves ut regelmessig med berørte parter og ajourføres etter behov. Virksomheten skal også samordne beredskapsplaner med alle jernbaneforetak.

SJT viser videre til jernbaneforskriften³ § 10-4, som stiller krav til Bane NORs gjenoppretting av trafikk, dersom det oppstår forstyrrelser i togtrafikken på grunn av tekniske feil eller ulykker. Bane NOR skal i slike situasjoner treffe alle nødvendige tiltak for å gjenopprette den normale situasjonen. Med henblikk på dette skal Bane NOR også i beredskapsplaner ha en liste over ulike offentlige organer og andre berørte som skal underrettes ved ulykker og hendelser eller alvorlige forstyrrelser av togtrafikken i tråd med sikkerhetsforskriften og varslings- og rapporteringsforskriften.

[REDACTED]

Hendelsen første juledag 2024 viste at Bane NOR ikke var forberedt på å håndtere langvarig togstans. [REDACTED]

[REDACTED]

Enkelte av togselskapene mente at det var trygt å kjøre fjerntogene med alternativt kommunikasjonsutstyr, og ønsket å bli involvert i Bane NORs risikovurdering og beslutning knyttet til dette. Operatørene fikk ikke ta del i Bane NORs risikovurdering og beslutning. Bane

³ Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet m.v. av 30. juni 2021 nr 2315

NOR opplyste under intervjuene at de forholder seg til beredskapsplanverket i en avvikssituasjon, og mener at andre løsninger må diskuteres utenfor de oppståtte situasjonene, altså på plan-nivå.

SJT er enig i at det i en operativ krise helst bør benyttes allerede eksisterende planer. Vi mener at det for scenarioet 'langvarig togstans på grunn av manglende kommunikasjon med togene' burde foreligget planer på forhånd, og at Bane NOR bør utarbeide slike. For eksempel burde bruk av håndholdt GSM-R være risikovurdert på forhånd, da dette er et kommunikasjonsmiddel som finnes om bord i togene. Bruken av disse bør være kjent av brukene og når de kan brukes bør være avklart. Disse - og andre hendelser med langvarig togstans - bør øves på sammen med togselskapene.

SJT er også prinsipielt uenig i at det ikke skal kunne gjøres hastevurderinger og avvik fra planverket hvis planverket viser seg å ha vesentlige svakheter. Bane NORs kommentar til dette er at de mener at de ikke på forsvarlig vis kan introdusere større avvik fra planverket uten tilstrekkelig oversikt over sikkerhetsmessige konsekvenser av et slikt valg. Etter vår mening er det t ikke noe i veien for at Bane NOR kan avvike fra sine planer om det skulle vise seg at planverket har store svakheter når det gjelder håndtering av særskilt hendelse. Dette må kunne vurderes konkret ut fra den aktuelle hendelsen. Bane NOR må sikre best mulig hendeshåndtering for hver hendelse.

Det bør også foreligge overordnede generelle planer for håndtering av hendelser man ikke kan forutse, som setter nok føringer til at alle relevante aktører involveres og informeres på best mulig måte, og som dermed hjelper Bane NOR i håndteringen av situasjonen.

Anbefaling 5: Bane NOR bør forbedre sin krisehåndtering sammen med aktørene

Hva vi fant under tilsynet

1. Beredskapsledelse
 - Bane NOR innkalte kun togselskapene som hadde trafikk første juledag til informasjonsmøte, og ikke alle togselskaper.
 - Bane NOR innkalte ikke andre, slik som Entur, til informasjonsmøter. Jernbanedirektoratet ble ringt inn til møte nr. 2.
 - Det er uklart om Bane NOR fulgte egen prosedyre kalt «Beredskapsteam med togselskapene» underveis i hendelsen.
2. Informasjonsmøtenes innhold
 - Det ble innkalt til møtene med kort varsel og uten agenda.
 - Det ble ikke formidlet noen prognoser til togselskapene, fordi Bane NOR ikke visste hvor lang tid det ville ta å rette feilen.
 - Det ble ikke gitt konkret informasjon om hva feilen var, fordi Bane NOR ikke visste eksakt hva feilen var.
3. Kommunikasjon rundt årsak
 - Årsaksbeskrivelsen i AT-meldinger var den samme gjennom hele dagen.
 - Årsaksbeskrivelsen var upresis etter at Bane NOR fant ut at feilen ikke lå i GSM-R.

Vår vurdering

«CSM SMS vedlegg II punkt 5.5.4 sier at virksomheten skal ha planer for tiltak, varsling og informasjon i nødssituasjoner. Dette for å formidle informasjon til alle parter og treffe nødvendige beslutninger i samsvar med typen nødssituasjon. Videre fremgår det av punkt 7 at hendelser skal evalueres og følges opp med tiltak for å forbedre sikkerheten.

Jernbaneforskriften § 3-5 (2) pålegger Bane NOR å sikre at jernbaneforetak, ved stans eller andre former for avbrytelser, har full og rettidig tilgang til relevante opplysninger som gjelder dem. Bane NOR skal gi tilgang til slike opplysninger på en transparent og ikke-diskriminerende måte.

SJT viser videre til jernbaneforskriften § 10-4, som stiller krav til Bane NORs gjenoppretting av trafikk, dersom det oppstår forstyrrelser i togtrafikken på grunn av tekniske feil eller ulykker. Bane NOR skal i slike situasjoner treffe alle nødvendige tiltak for å gjenopprette den normale situasjonen. Med henblikk på dette skal Bane NOR også i beredskapsplaner ha en liste over ulike offentlige organer og andre berørte som skal underrettes ved ulykker og hendelser eller alvorlige forstyrrelser av togtrafikken, i tråd med sikkerhetsforskriften og varslings- og rapporteringsforskriften.

Under tilsynet fant SJT at operatørene ikke fikk tilstrekkelig informasjon fra Bane NOR, for å kunne planlegge for kjøring og for å kunne gi god informasjon til de reisende. Det var særlig persontogselskapene som ble rammet av togstansen første juledag, fordi det var begrenset godstogtrafikk planlagt denne dagen. Bane NOR innkalte kun togselskapene som hadde trafikk i henhold til ruteplanen på første juledag til informasjonsmøtene.

Ifølge operatørene var Bane NORs møter under hendelsen første juledag uregelmessige, det ble innkalt med kort varsel og uten en tydelig agenda. Gjennomføringen var lite strukturert, med utydelig ledelse og uklart budskap. Flere togselskaper har påpekt at møtene ble brukt av togselskapene til å diskutere kompensasjon til togselskapene som følge av at de ikke kunne kjøre tog. Jernbanedirektoratet ble invitert inn fra møte nr. 2. Entur ble ikke invitert til møtene, men har opplyst at de hadde hatt behov for å delta for å få tilstrekkelig informasjon som de kunne videreformidlet til passasjerene.

En av svakhetene ved møtene som også ble fremhevet av togselskapene, var at det ikke ble gitt prognoser. AT-meldingen (melding som sendes til togselskapene ved hendelser) viste gjennom hele dagen at feilen lå i GSM-R. Det ble ikke opplyst fra Bane NORs side om at dette ikke var en «vanlig» feil på GSM-R, og at feilrettingen derfor kunne ta lengre tid enn «normalt». Togselskapene la derfor til grunn at feilen ville bli rettet i løpet av 1-2 timer, som er erfaringen ved tidligere bortfall av GSM-R. Togselskapene planla derfor sin trafikk ut ifra disse opplysningene. Som følge av like AT-meldinger gjennom dagen og mangelen på prognoser, valgte togselskapene ikke å innstille tog, men å utsette avgangene. De reisende forventet derfor avgang i løpet av dagen.

Hadde informasjonen fra Bane NOR vært tydeligere på at dette ikke var en «vanlig» GSM-R feil, og at operatørene måtte forvente lengre stans enn normalt, kunne operatørene ha innstilt tog og de reisende kunne funnet alternativ transport eller bestemt seg for å bli hjemme, fra et tidligere tidspunkt. SJT understreker at god informasjonsflyt fra Bane NOR er helt avgjørende for at togselskapene skal kunne oppfylle sine forpliktelser overfor passasjerer og godskunder.

Informasjonen ut mot passasjerene ble vanskeligere enn nødvendig fordi Bane NOR ikke ga noen prognose på hvor lenge stansen kunne forventes å vare. Under intervjuene har Bane NOR opplyst at det ikke var mulig å gi noen prognose fordi feilen var ukjent. Vi påpeker at det i Bane NORs prosedyre kalt "Beredskapsteam med togselskapene" punkt 6 finnes definisjoner av prognosestatuser. Det er usikkert om denne prosedyren ble fulgt.

Togselskapene har gitt uttrykk for, og det er også SJTs inntrykk, at krisehåndteringen hos Bane NOR første juledag bidro til usikkerhet og var annerledes enn krisehåndteringen ved tidligere hendelser. Etter det opplyste ble det denne dagen satt kriseledelse på nivå 3, og beslutningen om å gjenoppta trafikken første juledag ble tatt på dette nivået. Vårt inntrykk er at det er manglende koordinering mellom kriseledelse på nivå 1, 2 og 3 i Bane NOR.

Bane NOR har heller ikke fremlagt beredskapsrutiner for håndtering av rettidig og fullstendig informasjon til togselskapene eller andre berørte ved denne typen hendelser. Det samme gjelder for gjenoppretting av normal trafikk. Bane NOR involverte et utvalg av aktører under denne hendelsen, basert på hvilke togselskap som har trafikk den aktuelle dagen. Dette kan føre til at aktørene som ikke ble involvert, manglet full og rettidig informasjon om relevante opplysninger som gjelder dem. SJT understreker at Bane NOR har en plikt til å gi jernbaneforetakene tilgang til slike opplysninger på en transparent og ikke-diskriminerende måte. Bane NOR bør sørge for at alle togselskapene får samtidig varsel under slike hendelser.»

Anbefaling 6: Bane NOR bør øve på bruk av alternativt kommunikasjonsutstyr

Hva vi fant under tilsynet

1. Øving i bruk av alternativt kommunikasjonsutstyr
 - Bane NOR opplyste at det er noe mangelfull øving i bruk av håndholdte terminaler i en avvikssituasjon.
 - Det ble opplevd ustabilitet med de håndholdte terminalene, noe som førte til manglende tillit til deres pålitelighet i denne hendelsen.

Vår vurdering

CSM SMS, vedlegg II punkt 5.5.6 sier at virksomhetene skal prøve ut ordningene for nødsituasjoner regelmessig. Dette skal skje i samarbeid med andre berørte parter.

Alternativ til toglederterminal for togradiotjenesten, er bruk av håndholdte GSM-R-terminaler (OPH). Etter at feilen i toglederterminalene oppstod, ble deler av togtrafikken gjennomført med håndholdte terminaler av togledelsen i Bergen og Trondheim. Togledelsen i Oslo opplevde at de håndholdte terminalene var ustabile og kunne derfor av sikkerhetshensyn ikke gjennomføre trafikkstyring med dem. Det ble i etterkant av hendelsen ikke avdekket mangler ved de håndholdte terminalene. Mangelfull erfaring og øving i bruken av utstyret hos deler av toglederne kan ha bidratt til opplevd ustabilitet ved håndholdt GSM-R.

Øving i bruk av håndholdte terminaler vil skape trygghet når det er nødvendig å ta løsningen i bruk. SJT mener at alternative løsninger må kunne tas i bruk, der disse eksisterer. [REDACTED]

Anbefaling 7: Bane NOR bør oppdatere planverket for nasjonal beredskap, og øve på dette

Hva vi fant under tilsynet

1. Nasjonal beredskap
 - Bane NOR har ikke gjennomført øvelser med alle togselskapene og andre relevante jernbaneaktører for et scenario som innebærer langvarig utfall av systemer og trafikkstans (helt eller delvis) som kan ha betydning for nasjonal beredskap.
2. Samfunnskritisk transportbehov
 - Bane NOR kontaktet ikke Forsvaret eller togselskaper med forsvarsavtaler i første omgang eller da utfallet av systemer viste seg å vedvare ut over dagen, for å forhøre seg om Forsvaret hadde kritisk transportbehov.

Vår vurdering

Forskrift om nasjonal beredskap på jernbane⁴ trådte i kraft 1. juli 2022, og har hjemmel i jernbaneloven § 6b. Formålet med forskriften er å «[...] sikre at jernbanevirksomheter har beredskap for å kunne bidra med jernbanetjenester i ekstraordinære situasjoner, krise og krig», jf. § 1. For at jernbanevirksomhetene skal være i stand til å bidra med sine ressurser, må virksomhetene være forberedt gjennom å ha god beredskap. Kravene til beredskap følger av §§ 3, 4 og 5 som handler om eget beredskapsplanverk og evne til å operasjonalisere bidraget, samordning av planer med andre relevante aktører og om øvelser. Det er obligatorisk å delta i Samarbeidsforum for sikring og nasjonal beredskap (SNB).

Gjennomgangen av hendelsen første juledag har avdekket at Bane NOR ikke tok kontakt med Forsvaret, eller togselskaper som har avtale med Forsvaret, for å forhøre seg om det var planlagt viktige transporter samme dag, eller påfølgende dager. Bane NOR la til grunn sin egen informasjon om at det ikke var planlagte avganger første juledag, og håndterte hendelsen basert på dette.

Jernbane er en kritisk transportfunksjon som understøtter transport som grunnleggende nasjonal funksjon (GNF) etter sikkerhetsloven. Transportevne for samfunnskritiske transporter til Forsvaret eller sivilsamfunnet er sentralt i større hendelser. Transportbehovet vil kunne være forsyninger av mat, medisiner, drivstoff, evakuering eller transport av beredskapspersonell og materiell. For Forsvaret er jernbane en foretrukken transportform for tyngre materiell over lengre distanser, og gjennom NATO er Norge forpliktet til å ha beredskap for alliert mottak. For å samordne beredskapen med Forsvaret har Bane NOR liaison i Forsvaret.

Hendelser de senere årene viser at jernbaneinfrastrukturen er sårbar for hendelser forårsaket av klima, nedetid på grunn av digitale systemer og sikkerhetsrelaterte hendelser relatert til en

⁴ Forskrift om nasjonal beredskap på jernbane av 20. januar 2022 nr. 102

overbelastet infrastruktur. Det er ikke mulig å forutse eller unngå alle risikoer. Oppdaterte risikovurderinger med ulike scenarioer for utfall av normal drift, og beredskapsplaner for gjenoppretting av transportevne er derfor særlig viktig med tanke på samfunnskritiske transporter. Vi viser til EOS-tjenestenes oppdaterte risikobilde for 2025, og særlig NSM sin redegjørelse om beskyttelse av blant annet infrastruktur mot alvorlige trusler.

SJT mener det er uheldig at Bane NOR ikke kontaktet Forsvaret eller togselskap som kjører for Forsvaret første juledag for å avklare eventuelle transportbehov enten samme dag eller de påfølgende dagene for det tilfelle at togstansen skulle bli langvarig. Vi mener at Bane NOR må evaluere denne hendelsen og innarbeide kontakt med Forsvaret og andre relevante aktører i sine planer med tanke på kritisk transportbehov ved togstans. Planene må øves.

Anbefaling 8: Bane NOR bør oppdatere beskrivelsene av oppgaver for CISO i forbindelse med hendelser

Hva vi fant under tilsynet

1. Sikring

- Det er uklart om planverket i Bane NOR er tydelig på hvordan de skal gå frem ved mistanke om en tilsiktet handling, eller når slik mistanke ikke kan utelukkes..
- NCSC (NSM) kontaktet Bane NOR i toltiden.
- [REDACTED]

Vår vurdering

Sikringsforskriften regulerer i §§ 7-1 og 7-2 at jernbanevirksomheten skal ha beredskap for hendelser som følge av, eller trussel om, tilsiktede uønskede handlinger og at virksomheten regelmessig må øve på dette. I den grad det er nødvendig skal jernbanevirksomhetenes øvelser samordnes, også med offentlige myndigheter eller andre relevante aktører.

Hendelsen første juledag ble håndtert som en driftshendelse. Parallelt ble det likevel stilt spørsmål ved - og forsøkt avkreftet med rimelig sikkerhet - om hendelsen kunne skyldes en tilsiktet handling. Det var ingen klare indikasjoner på at hendelsen kunne skyldes en tilsiktet handling, men det var heller ikke klare indikasjoner på det motsatte.

Under tilsynet ble det opplyst at CISO (Chief Information Security Officer) ved en IKT-hendelse har som oppgave å stille seg spørsmålet om det foreligger indikasjoner på at hendelsen kan skyldes en tilsiktet handling. Det samme fremgår av tiltakskortet for rollen CISO. Av tiltakskortet fremgår det blant annet at CISO i tillegg har som oppgave å innhente informasjon fra Digital sikkerhet til møter i beredskapsledelsen, at vedkommende skal kontakte myndighet (NSM) og vurdere å informere CISO-nettverk i jernbaneforetakene.

Ut fra dokumentene Bane NOR har fremlagt, og særlig etter gjennomgangen av tiltakskortet for CISO, er det uklart om Bane NOR har et tilstrekkelig tydelig planverk som regulerer hvordan de skal gå frem i arbeidet med å avkrefte/bekrekte hypotesen om handlingen kan være tilsiktet. Det er også noe uklart om tiltakskortet til CISO fullt ut ble fulgt ved hendelsen første juledag, sett hen til at NSM kontaktet Bane NOR og ikke motsatt. Vi har merket oss at Bane NOR opplyste at

årsaken til dette var at man ikke hadde noen tydelige indikasjoner på at hendelsen skyldtes en tilsiktet handling. Dersom man hadde hatt det, ville man ifølge Bane NOR kontaktet NSM langt tidligere. Vår anbefaling er at tiltakskortet for CISO følges fra tidlig fase når man står overfor en uavklart hendelse. Videre må Bane NOR foreta en vurdering og eventuell tilpasning av planverket med særlig henblikk på roller og ansvar ved hypoteser, mistanker eller indikasjoner på tilsiktede uønskede handlinger. Vi mener at mistanke eller svak indikasjon på tilsiktet handling bør være nok til at planverket settes i verk. Ved digitale hendelser mener vi også at fravær av klare indikasjoner på at det ikke er tilsiktet handling bør hendelsen håndteres som tilsiktet og planverket settes i verk.

[REDACTED]
[REDACTED] I sluttmøtet poengterte Bane NOR at det ble gjennomført en øvelse høsten 2023 knyttet til et scenario med en digital hendelse. [REDACTED]

[REDACTED]. Øvelsen ble derfor ikke så vellykket som ønsket. Vi påpeker at det er et felles ansvar for både Bane NOR og togselskapene å ta initiativ til å øve i fellesskap. Etter intervjuene med alle aktørene i dette tilsynet har vi konstatert at det er betydelig rom for forbedring i øvelser som involverer andre relevante aktører.

Anbefaling 9: Bane NOR og togselskapene bør forbedre sitt samarbeid for å sikre god informasjonsflyt som ivaretar passasjerenes rettigheter

Vår vurdering

I situasjoner som hendelsen på første juledag er Bane NOR premissgiver for informasjonsflyten ut til togselskapene, og de påvirker derfor også hvilken informasjon passasjerene kan få. Selv om Bane NOR har få forpliktelser etter jernbanepassasjerrettighetsforskriften⁵, vil de likevel kunne påvirke i hvilken grad togselskapene klarer å oppfylle sine forpliktelser etter forskriften.

Informasjonssystemet til Bane NOR som heter «KARI» var i drift hele dagen, og informasjon fra Bane NOR kunne gis på stasjonene over høyttalere. Det er togselskapene som skal informere passasjerene om alternativ transport og deres andre rettigheter. Bane NOR informerer om innstillinger og annet som har med trafikkavviklingen å gjøre. Dette ble ivaretatt som normalt så lenge feilen var til stede.

Under intervjuene kom det frem at Bane NOR ikke opplevde utfordringer knyttet til assistanse til personer med redusert mobilitet og deres assistansetjeneste denne dagen. De har heller ikke fått tilbakemeldinger om at deres rolle som stasjonsforvalter ikke ble ivaretatt som den skulle. Togselskapene har heller ikke meldt om utfordringer med ivaretagelse av personer som trenger assistanse på stasjoner eller på toget.

Selv om ovennevnte forhold virker å ha fungert den aktuelle dagen, har togselskapene informert at den største utfordringen med å sikre at passasjerens rettigheter ble overholdt, var mangel på prognoser fra Bane NOR og utfordringer med å skaffe alternativ transport på grunn av helligdagen. Togselskapene kunne riktignok gi videre den informasjonen de hadde, men hadde utover dette svært liten mulighet til å vite noe om sannsynligheten for at togene utover dagen

⁵ Forskrift om jernbanepassasjerers rettigheter og forpliktelser av 11. mai 2023 nr. 692

ville gå. Når kommunikasjonen mellom Bane NOR og togselskapene om varigheten av stansen var såpass svak, ble reisende stadig henvist til neste avgang, selv om det var uklart om denne avgangen faktisk ville bli kjørt. Togene var også stort sett fullbooket, og det var ikke sikker at det ville vært plass selv om det ble åpnet for trafikk igjen.

Med få busser tilgjengelig, ble ikke alternativ transport tilbudt til reisende med langdistansetog. Togselskapene opplyser at de reisende vil bli kompensert i henhold til reglene, men de fikk ikke gjennomført reisen sin som planlagt med hjelp fra togselskapene nettopp på grunn av manglende tilgang på alternativ transport.

I intervjuet med Entur kom det frem at salgs- og transportvilkårene er like for persontogselskapene og fastsatt i avtalene med direktoratet. Det kan likevel bli uklarheter i hva som gjelder i den aktuelle situasjonen, blant annet når det blir en diskusjon om situasjonen kan regnes som force majeure eller ikke. Det kan også skape usikkerhet hvis et persontogselskap tilbyr en rausere håndtering i enkelthendelsen enn de andre selskapene. Selskapene kan velge å gi bedre rettigheter enn det jernbanepassasjerrettighetsforskriften krever.

Når en kunde ringer til Vy, SJ eller Go-Aheads kundesenter, så viderekobles anropet automatisk til Entur. Det er Entur som er førstelinje kundesenter for alle togselskapene. Uten tilstrekkelig og oppdatert informasjon kan ikke Entur, på vegne av togselskapene, ivareta passasjerenes rettigheter.

SJT observerer også at det har vært uklarhet hos passasjerene om hvordan og i hvilket omfang de ville kunne få refundert utgifter til alternativ transport eller annet i forbindelse med togstansen første juledag 2024.

SJT mener at informasjonsflyten mellom Bane NOR, togoperatørene og Entur har betydelig forbedringspotensiale. Informasjonsflyten er viktig for å sikre at persontogselskapene kan overholde sine forpliktelser overfor passasjerene når det gjelder informasjon om alternative transportmåter og deres rettigheter ved avvik. Når operatørene mottar manglende informasjon fra Bane NOR og deretter må viderefremme dette til Entur, oppstår det lett uklarheter. Entur har et stort behov for klar informasjon, ettersom de har mest direkte kontakt med passasjerene. Derfor er det viktig at Entur har en direkte informasjonskanal inn mot Bane NOR.

Anbefaling 10: Det er behov for rolleavklaringer mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet i forbindelse med håndtering av hendelser

Vår vurdering

Tydlig ansvarsfordeling og samordning av planverk er avgjørende for god håndtering av hendelser, og at ressursene finner hverandre. Det stilles krav til beredskap og samordning både i jernbaneregelverket og i Samferdselsdepartementets strategi for samfunnssikkerhet i samferdselssektoren. Bane NOR har det operative ansvaret for samfunnssikkerhet på det nasjonale jernbanenettet, og har ansvaret for å koordinere beredskap og hendeshåndtering med de andre jernbaneaktørene. Jernbanedirektoratet skal på sin side ivareta den strategiske og helhetlige koordineringen og planleggingen av jernbanesektoren. Direktoratet skal som fagorgan også gi råd og innspill til Samferdselsdepartementet og aktørene i sektoren for å bedre måloppnåelsen. Dette følger av jernbaneforskriften § 1-6.

Det følger videre av Samferdselsdepartementets strategi for samfunnssikkerhet i samferdselssektoren at Jernbanedirektoratet har et overordnet ansvar for at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i jernbanesektoren er helhetlig. Totalberedskapskommisjonen har pekt på at mange ulike aktører kan innebære en utfordring for samarbeid, varsling og kommunikasjon ved kriser.

Det er vårt inntrykk gjennom tilsynet at hendelsen første juledag bekrefter behovet for rolleavklaringer knyttet til hendelser særlig mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet. Til dette viser vi til at Samferdselsdepartementet i 2024 har gitt Jernbanedirektoratet i oppdrag å utrede direktoratets rolle i kriser, herunder samhandling med både Bane NOR og departementet. I oppdraget til direktoratet har Samferdselsdepartementet involvert Bane NOR og SJT for å gjøre avklaringer knyttet til roller, ansvar og myndighet ved hendelser. SJT mener at dette pågående arbeidet vil kunne svare ut viktige spørsmål om roller i krisehåndtering mv. som denne og andre hendelser viser. Når det gjelder aspekter knyttet til kommunikasjon mellom aktørene, så vises det til egne omtaler av dette.

Anbefaling 11: Bane NOR bør evaluere om Samarbeidsforum for sikring og nasjonal beredskap (SNB) fungerer som tiltenkt og involvere togselskapene i dette

Vår vurdering

Bane NOR er ansvarlig for å lede og koordinere Samarbeidsforum for sikring og nasjonal beredskap. Denne plikten følger av forskrift om nasjonal beredskap på jernbane § 5, og sikringsforskriften § 2-3.

I kommentaren til forskrift om nasjonal beredskap på jernbanen § 5 om SNB er formålet og Samferdselsdepartementets forventning til forumet uttrykt slik: «Jernbanevirksomhetene som faller inn under virkeområdet til denne bestemmelsen jf. § 2 er pliktig å delta i Samarbeidsforum for sikring og nasjonal beredskap. Samarbeidsforumet er et felles forum for samordning av nasjonal beredskap etter forskriften, og sikring etter sikringsforskriften. Dette bransjeforumet vil være en sentral arena for aktørene for å ivareta samvirkeprinsippet gjennom informasjonsdeling, og nødvendig samordning av beredskap, beredskapsplanlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser innenfor nasjonal beredskap. Samarbeidsforumet skal organiseres og ledes av Bane NOR SF, men for å oppnå ønsket utbytte av møtene, så forventes aktivt bidrag fra alle deltakerne».

Bane NOR opplyste under tilsynet at møtene har vært arrangert siden opprettelsen i 2020. Videre ble det opplyst at Bane NOR stiller i møtene med temaer som det gis informasjon om og som kan drøftes i fellesskap. Bane NOR etterlyste involvering og aktiv deltakelse fra øvrige aktører i forumet. Togselskapene opplyste på sin side at de ønsker at Bane NOR i større utstrekning avholder øvelser innenfor tematikken nasjonal beredskap og sikringshendelser.

Verken sikringsforskriften eller forskrift om nasjonal beredskap angir hvordan forumet skal organiseres med hensyn til antall møter, type møter, agenda mv. Det er vår klare observasjon, både etter intervjuer med Bane NOR og med togselskapene, at forumet ikke i tilstrekkelig grad gir formålstjenlig utbytte.

I en hendelse som for eksempel hendelsen første juledag 2024, kunne man også ha benyttet dette forumet for utveksling av informasjon. Gjennom kontaktpersonene i forumet kunne det ha blitt etterspurt om andre enn Bane NOR opplevde ustabilitet i egne systemer, som ledd i arbeidet med å bekrefte eller avkrefte hypotesen om at hendelsen kunne være forårsaket av en tilsiktet handling. Bane NOR etterspurte ikke informasjon fra togselskapene om disse hadde opplevd ustabilitet i sine systemer, verken gjennom samarbeidsforumet eller gjennom annen kontakt.

SJT mener at tilbakemeldingene under dette tilsynet tilsier at Bane NOR bør foreta en evaluering og gjennomgang av om SNB fungerer etter sitt formål. Vi mener at evalueringen må skje i dialog med togselskapene og resultere i konkrete tiltak som setter SNB i bedre stand til å oppnå formålet. Vi viser til omtalen om samvirkeprinsippet over, som også innebærer at myndighetene og togselskapene har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Ansvaret om at SNB skal fungere etter hensikten påhviler dermed ikke Bane NOR alene, men det forutsetter at virksomhetene bidrar aktivt. Dette er i tråd med kravene og forutsetningene i forskrift om nasjonal beredskap § 5 og i sikringsforskriften § 2-3.

Anbefaling 12: Bane NOR og togselskapene bør se på ytelsesordningen i avtalene de har

Bane NORs uttalelse til vårt utkast til tilsynsrapport

«Under SJTs vurdering, framsettes blant annet følgende påstand: «SJT mener at den økonomiske kompensasjonen i ytelsesordningen er for lav til å gi riktige incentiver til Bane NOR og jernbaneforetakene til å unngå forsinkelser og innstillinger på norsk jernbane.»

I lys av jernbaneforskriftens bestemmelser om uavhengighet og ytelsesordning, ber Bane NOR SJT om å revurdere anbefalingen, eventuelt dokumentere hvordan anbefalingen skal begrunnes, sett Bane NORs rammebetingelser, inkludert lov- og forskriftskrav, under ett.

Bane NOR understreker at økonomiske incentiver ikke legges til grunn for vurderingene i en beredskapssituasjon. I en beredskapssituasjon setter Bane NOR alltid sikkerheten først, og gjenoppretting kan først skje når sikkerheten er ivaretatt.

SJT synes imidlertid å legge til grunn at innholdet i ytelsesordningen er avgjørende for Bane NORs evne og vilje til å gjenopprette den normale situasjonen etter en hendelse. Bane NOR er enig i at ytelsesordningen skal være et incentiv for å holde forstyrrelsene på jernbanenettet så lav som mulig. Ytelsesordningen er kun et mindre element i helheten av Bane NORs oppdrag om å stille en velfungerende infrastruktur til disposisjon for togselskapene, herunder gjenoppretting så raskt som mulig etter en hendelse. Bane NOR er, uavhengig av ytelsesordningen, sterkt motivert til å raskt gjenopprette en normalsituasjon, ettersom dette er vår kjerneleveranse.»

Vår vurdering

Togselskapene etterlyser at Bane NOR tar et større økonomisk ansvar for denne typen driftsavbrudd. De mener at ytelsesordningen til Bane NOR ikke fungerer, fordi den økonomiske kompensasjonen som togselskapene mottar er for lav.

SJT viser til at jernbaneforskriften § 6-6 krever at Bane NOR avtaler en ytelsesordning med jernbaneforetakene. Ytelsesordningen skal oppmuntre jernbaneforetakene og infrastrukturforvalter, som er Bane NOR, til å redusere forstyrrelsene på jernbanenettet til et minimum og forbedre jernbanenettets ytelse. Ordningen skal blant annet omfatte hensiktsmessige økonomiske reaksjoner for forstyrrelser i driften og kompensasjon til foretak som påføres tap som følge av forstyrrelser.

SJT mener at den økonomiske kompensasjonen i ytelsesordningen er for lav til å gi riktige incentiver til Bane NOR og jernbaneforetakene for å unngå forsinkelser og innstillinger på norsk jernbane.

Bane NOR synes ikke å ha tilstrekkelig økonomiske incentiver til å sørge for rask håndtering og normalisering etter hendelser. Det kan virke som at den økonomiske konsekvensen for Bane NOR av at de bruker lang tid på å håndtere hendelser ikke er stor nok til at handlingsmønsteret og viljen til å utrede alle scenarier påvirkes. Bane NOR lar jernbaneoperatørene i for stor grad ta det økonomiske tapet og bære konsekvensene av tap i omdømme og kunder. Det kan virke som at én time fra eller til betyr lite for Bane NOR, mens det for jernbaneoperatørene kan ha svært store konsekvenser i form av tapt omdømme og store økonomiske kostnader.

Vårt inntrykk etter de senere hendelsene er at det tar for lang tid før man kommer til fasen hvor man setter i gang med normaliseringen. Vi anbefaler at det gjøres en gjennomgang av incentivordningen og fordelingen av kostnader mellom aktørene ved avvik, for å se på om dagens system er hensiktsmessig for norsk jernbane, gitt den aldrende infrastrukturen og gjentatte stans i trafikken som vi opplever.

De viktigste parameterne for ytelsesordningen skal være verdien av forsinkelser, og ruteplanen skal anvendes som grunnlag for beregning av forsinkelser. Alle forsinkelser skal tilskrives en av kategoriene nevnt i vedlegg II til forskriften.

Bane NOR har tatt inn ytelsesordningen som en del av Avtale om sportilgang (AST).⁶ Denne avtalen er inngått mellom jernbaneforetakene og Bane NOR med utgangspunkt i kravet om slike avtaler etter jernbaneforskriften § 10-1. Vilkårene i disse avtalene skal sikre åpenhet og ikke-diskriminering. Ytelsesordningen fremkommer av kapittel 12 i AST og er nærmere regulert i vedlegg 4 til avtalen.

Bane NOR har i sine kommentarer til utkast til tilsynsrapport bedt om at vi revurderer anbefalingen, sett i lys av jernbaneforskriftens bestemmelser om uavhengighet og ytelsesordning. Etter vår mening berøres ikke Bane NORs uavhengighet av at SJT anbefaler at Bane NOR sammen med togselskapene bør se på ytelsesordningen.

Videre kommenterer Bane NOR at SJT legger til grunn at ytelsesordningen er avgjørende for Bane NORs evne og vilje til å gjenopprette den normale situasjonen etter en hendelse. Dette stemmer etter vår mening ikke. Vi mener at ytelsesordningen er et element i dette og at den bør

⁶ <https://oppslagsverk.banenor.no/network-statement/ast/avtale-om-sportilgang-og-bruk-av-tjenester-ast/>

vurderes sammen med togselskapene. Ikke minst mener SJT at ytelsesordningen er et instrument/verktøy for å unngå at hendelser oppstår. Det er kanskje det viktigste, at den gir økonomiske incentiver for å unngå hendelser.

SJT anbefaler at Bane NOR og togselskapene i fellesskap på nytt bør se på ytelsesordningen, slik at den gir de rette incentivvirkningene for å unngå slike hendelser.

Anbefaling 13: Bane NOR og togselskapene bør revurdere erstatningsordningene

Bane NORs uttalelse til utkast til tilsynsrapport

«Innledningsvis finner vi grunn til å påpeke at jernbaneforskriften ikke sier noe om hvilke erstatningsbestemmelser infrastrukturforvalter og jernbaneforetakene skal ha i sine avtaler. Erstatningsbestemmelsene i AST er helt vanlige i kommersielle kontraktsforhold, og er utformet ikke-diskriminerende. På denne bakgrunn ber vi om at SJT framsetter et hjemmelsgrunnlag for anbefalingen. For det tilfellet det ikke lar seg gjøre, ber Bane NOR om at anbefalingen tas ut av rapporten.

Ytelsesordningen er en incentivordning, men erstatningsbestemmelsene i AST skal gi erstatning for å dekke et økonomisk tap. Vi er derfor uenig med SJT om at erstatning skal være en incentivordning, slik SJT synes å forutsette. AST gjelder for øvrig mer enn bare sportilgang. En endring av ASTs erstatningsbestemmelser vil derfor ha langt flere konsekvenser enn det SJT tar sikte på i sin anbefaling.»

Vår vurdering

Togselskapene etterlyser at Bane NOR får et større erstatningsansvar ved denne typen driftsavbrudd. Det pekes på at dagens erstatningsordning forutsetter at Bane NOR har opptrådt uaktsomt eller forsettlig, noe som normalt fører til at denne typen erstatningskrav ikke fører frem. Bane NOR er heller ikke ansvarlig for indirekte tap, med mindre det foreligger forsett eller grov uaktsomhet hos Bane NOR. SJT viser til at erstatningsansvaret til Bane NOR og jernbaneforetakene er regulert gjennom Avtale om sportilgang (AST) kapittel 17.

I sin kommentar til utkastet etterlyser Bane NOR hjemmelsgrunnlaget for denne anbefalingen, og ber om at anbefalingen tas ut av rapporten hvis det ikke finnes. SJT opprettholder denne anbefalingen ettersom erstatningsordning er noe som er svært viktig for togselskapene. Erstatningskrav vil kunne gi incentiver til å innfri det som er avtalt i AST. Vi har vist til erstatningsordningen slik den fremkommer av AST. AST er regulert i jernbaneforskriften § 10-1.

SJT anbefaler at Bane NOR og togselskapene i fellesskap bør se på erstatningsordningen som er regulert gjennom Bane NORs avtale om sportilgang (AST), slik at den gir de rette incentivvirkningene for å unngå slike hendelser.

Anbefaling 14: Bane NOR og Jernbanedirektoratet bør revidere Hovedavtalen slik at den i større grad dekker og regulerer håndteringen av større driftsavbrudd

Vår vurdering

SJT har sett at Hovedavtalen med vedlegg, som Jernbanedirektoratet har inngått med Bane NOR, de såkalte «3-2 avtalene», ikke fullt ut dekker denne typen driftsavbrudd. Innholdet i slike avtaler er regulert i jernbaneforskriften § 3-2 og i mer detalj i vedlegg III til forskriften. Det følger av disse reglene at avtalen mellom Bane NOR og direktoratet minst skal omfatte regler for håndtering av større driftsavbrudd og nødsituasjoner, herunder beredskapsplaner og informasjon i god tid til brukerne.

SJT anbefaler at Jernbanedirektoratet og Bane NOR igjen ser på Hovedavtalen i fellesskap, slik at den bedre dekker håndteringen av denne typen større driftsbrudd i tråd med kravene som jernbaneforskriften og vedlegg III til forskriften stiller, og gir tilstrekkelig økonomiske incentiver for å holde infrastrukturen i tilstrekkelig stand for å unngå situasjoner der det er nødvendig med langvarig stans og innstillinger av hensyn til sikkerheten på jernbanen.

Hendelsen første juledag 2024

På kvelden julaften 2024 opplevde Bane NOR ustabilitet i det elektroniske systemet for distribusjon av ruter og kunngjøringer (FIDO). Denne feilen ble rettet, men kom tilbake tidlig første juledag. Like etter ble det meldt om en ustabilitet i togradtjenesten. Denne feilen ble også rettet etter kort tid, men én time senere sviktet tjenesten på nytt. Dette resulterte i stans i togtrafikken klokken 07:54.

Feilen i med kommunikasjon med IP-telefoniløsningen førte til at toglederterminalene (IP-telefoni) som benyttes til kommunikasjon mellom togleder og togene var ustabile. Derfor ble reserveløsningen, den håndholdte GSM-R-terminalen, brukt i toglederterminalene. De håndholdte terminalene fungerte i to togledersentraler, men i en tredje opplevdes systemet som ustabil, og ble derfor ikke brukt i togfremføring.

Feilen oppsto da en indre brannmurnode i Bane NORs datainfrastruktur feilet. I normale tilfeller ville dette ikke påvirket trafikken, siden det redundante system ville ha blitt koblet inn.

Svikten i datakommunikasjonen medførte at det ble satt krisestab i IKT hos Bane NOR når trafikken stanset, og det ble etablert dialog med Bane NORs sentrale kriseleder. [REDACTED]

[REDACTED] Primærtjenesten i KARI-systemet, som blant annet gir informasjon til skjermer, anvisertavler og høytalere på stasjoner, fungerte. Men systemet hadde kommunikasjonsproblemer for tjenesten som leveres over internett slik som NÅ-appen mm.

Første krisemøte i Bane NOR IKT ble gjennomført klokken 09:25 med pressevakt til stede. På dette tidspunktet var problemene isolert til IP-telefoni i toglederterminalene og det var fastslått at

det ikke var feil i GSM-R-systemet. Strategisk beredskapsledelse hadde gjennom dagen fem møter, der det første møtet ble avholdt klokken 10:00.

Bane NOR kalte inn til første møte med togselskapene som hadde trafikk første juledag på kort varsel, og møtet ble gjennomført fra kl. 11:50 til 12:00. Der ble det gitt informasjon om situasjonen, men ikke prognoser for varigheten av feilen. For at togselskapene skulle få gjennomgå informasjonen med egen ledelse ble det avtalt et nytt møte klokken 12:30. På dette møtet deltok også Jernbanedirektoratet, da det blant annet oppstod spørsmål knyttet til refusjoner. Entur var ikke invitert til disse møtene.

Feilsøking og analyse ble gjennomført gjennom hele dagen. Da feilen ble lokalisert til å være i brannmurnoden, startet arbeidet med å finne rot-årsaken til feilen. Det var avgjørende å finne ut om feilen skyldtes en feil i programvaren eller maskinvaren på brannmuren. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Ved 17-tiden var det fortsatt problemer med en del overvåkning i datanettverket, selv om den opprinnelige feilen var funnet og løst. Det gjenstod nødvendige undersøkelser for å sikre at overvåkingen av datanettverket fungerte som forutsatt. Trafikken ble igangsatt kl. 20.00.

Før togtrafikk kunne starte opp igjen, ble det besluttet at arbeidsmaskiner skulle visitere strekningene. Systemene for togframføring skulle også testes, slik som for eksempel nødalarmer, og distribusjon og mottak av meldinger til togene. Klokken 19:30 besluttet strategisk beredskapsledelse at togtrafikken kunne starte opp igjen. Kl. 19:45 ble togselskapene innkalt til informasjonsmøte om oppstart. Bane NOR jobbet da med normalisering av ruteplanen og trafikken utover kvelden. Etter en slik langvarig togstans er både personell og togmateriell på andre steder enn ruteplanen tilsier, og det må gjøres konkrete vurderinger av hvordan trafikken best skal avvikles.

Tilsynsobjektene opplevelse av hendelsen første juledag

I dette kapitlet gjengir vi hovedinntrykkene vi fikk fra intervjuer med de ulike aktørene.

Bane NOR

Vårt inntrykk er at Bane NORs hovedoppgave ved denne typen hendelser er å styre togtrafikken på en sikker og forsvarlig måte. Sikkerheten er Bane NORs ansvar og innebærer at togtrafikken stanses eller innstilles dersom Bane NOR utfra en jernbanefaglig vurdering mener at det ikke er sikkert å fremføre tog på det norske jernbanenettet. Når sikkerheten vurderes som forsvarlig starter Bane NOR opp togtrafikken igjen.

Denne typen beslutninger treffes normalt på operativt nivå, det vil si på togledernivå. På første juledag 2024 opplevde togleder hos Bane NOR at de ikke hadde kontakt med togførerne som følge av IKT-problemer hos Bane NOR. Bane NOR stanset derfor togtrafikken i tråd med ansvaret de har for sikkerheten på jernbanen. Da trafikken ble stanset sørget man for at tog som fortsatt var underveis kunne komme trygt til stasjonen, slik at passasjerer, personell og togsett var under kontroll.

Som følge av at årsaken til IKT-problemene ikke umiddelbart var kjent, og Bane NOR parallelt forsøkte å avkrefte eller bekrefte om problemene kunne skyldes tilsiktede handlinger, opprettet Bane NOR krisestab. Krisestaben foretok de løpende vurderingene av om stansen i togtrafikken skulle opprettholdes, etter samråd med øvrige deler i organisasjonen med ansvar for IKT sikkerhet og togfremføring. Det var kompleksiteten og usikkerheten i situasjonen, sett opp mot det totale potensialet i hendelsen, som gjorde at stansen varte såpass lenge.

Bane NOR vurderte alle nødvendige tiltak for å gjenopprette normal trafikk første juledag. I tilfellet av driftsforstyrrelser er det i Bane NORs og jernbaneforetakenes felles interesse hurtigst mulig å gjenopprette forutsatt togproduksjon, punktlighet og regularitet. Mindre inngripende tiltak, slik som å åpne for begrenset trafikk blir vurdert, men må alltid vurderes utfra jernbanefaglige vurderinger av sikkerheten i tråd med regelverket som Bane NOR har ansvaret for.

Underveis i hendelsen første juledag holdt Bane NOR flere informasjonsmøter med jernbaneforetakene. Togselskapene som hadde ruteleie denne dagen ble kalt inn til å delta i møtene. Fra møte nr. 2, ble også Jernbanedirektoratet innkalt. Som følge av at Bane NOR ikke hadde tilstrekkelig informasjon om hva som var årsaken til IKT-feilen, kunne de heller ikke anslå hvor lenge stansen ville vare. Bane NOR opplyste også om at de var kontakt med Trafikverket i Sverige som følge av at hendelsen første juledag kunne påvirke trafikken over landegrensene.

Bane NOR viste til at ytelsesordningen etter jernbaneforskriften § 6-6 kompenserer for forsinkelser og innstillinger til togselskapene. Bane NOR har også et erstatningsansvar ved uaktsomme eller forsettlige handlinger som følger av sportilgangsavtalen (AST) som de har inngått med togselskapene.

Det ble også vist til kompensasjon til togselskapene gjennom støtteordninger som Jernbanedirektoratet administrerer og trafikkavtalene direktoratet har inngått med persontogselskapene.

Bane NOR mener selv at de har forbedringspunkter når det gjelder krisehåndtering og beredskapsplaner for denne typen større driftsavbrudd. Bane NOR har også jevnlig evalueringsmøter med togselskapene for å jobbe med forbedringspunkter etter mindre avvik fra ruteplaner. Bane NOR foretar en egen evaluering etter større hendelser ved norsk jernbane, men deres evaluering etter hendelsen første juledag 2024 er foreløpig ikke ferdig.

Togselskapene

Vårt inntrykk er at jernbaneforetakene mener at Bane NOR normalt håndterer mindre driftsavvik fra årlig ruteplan på en god måte gjennom tett dialog mellom operativt nivå i Bane NOR og togselskapene. Hovedregelen i slike situasjoner er at tog i rute har fortrinnsrett, og det meste av trafikkavviklingen som i mindre grad avviker fra ruteplan løser seg dermed på operativt nivå.

Togselskapene deltar også i jevnlige møter med Bane NOR for å se på forbedringspunkter i etterkant av driftsavvik. Dette er møter som togselskapene oppfatter som konstruktive. I fellesskap har Bane NOR og togselskapene utarbeidet aksjonskort for håndtering av ulike hendelser, og disse brukes når togtrafikken avviker fra ruteplanen. Togselskapene informerte om at aksjonskortene fungerer godt.

Videre er vårt inntrykk at det er enighet mellom togselskapene om at når større hendelser med lengre stans og innstillinger i togtrafikken oppstår, er Bane NORs håndtering ikke alltid god nok. Det gjelder særlig selve koordineringen av møter og informasjonen som gis til togselskapene.

Som eksempel viste togselskapene til at Bane NOR avholdt sitt første informasjonsmøte med dem på første juledag rundt tolvtiden, som var om lag fire timer etter at togtrafikken ble stanset. Togselskapene fikk frem til dette informasjon om stansen og Bane NORs håndtering av denne gjennom ulike nyhetskanaler. Togselskapene forsøkte også å kontakte Bane NOR for å få informasjon. Togselskapene ga uttrykk for at det var på bakgrunn av initiativ fra dem at Bane NOR innkalte til det første informasjonsmøtet. Deretter ble det avholdt ytterligere to informasjonsmøter i regi av Bane NOR.

I alle informasjonsmøtene etterlyste togselskapene prognoser for hvor lenge togstansen ville vare, slik at de kunne gi sine kunder informasjon om dette og ta nødvendige beslutninger om bestilling av alternativ transport eller innstille planlagte avganger. Ifølge togselskapene ble det ikke gitt prognoser og heller ikke redegjørelser for hvorfor det ikke var mulig å gi prognoser. Det ble heller ikke begrunnet hvorfor det ikke var mulig å forsøke å gjennomføre begrenset togfremføring, for eksempel enkelte langdistanseruter som var planlagt på ettermiddagen første juledag.

Togselskapene opplevde generelt at møtene med Bane NOR første juledag kom i stand på kort varsel, var lite strukturerte og uten agenda, og at Bane NOR heller ikke tok et tydelig ansvar ved å gi tilstrekkelig klare beskjeder til togselskapene slik at disse på sin side kunne settes i stand til å ivareta sin kundekommunikasjon.

Ettersom hendelsen skjedde på en helligdag, var det også begrenset mulighet for å organisere alternativ transport for passasjerene. Togselskapene ble enige seg imellom om å prioritere å bruke tilgjengelige busser for lokaltransport rundt byene, og innstilte tidlig langdistanseavgangene. Dette gjorde at mange passasjerer ikke fikk tilbud om alternativ transport, slik jernbanepassasjerrettighetsforskriften krever.

Det er togselskapene som har ansvaret for å informere sine passasjerer om deres rettigheter. De som benytter Entur som kundesenter må sikre at Entur er godt nok informert til å ivareta sin rolle.

Alle selskapene har god informasjon om passasjerers rettigheter på sine nettsider. De som hadde kjøpt billett og lagt igjen kontakinformasjon, mottok melding eller e-post fra togselskapene eller Entur, med informasjon om situasjonen og hvor de kunne finne mer informasjon om rettighetene. Togselskapene ble satt til å informere på stasjonen de befant seg på. Likevel var det store mangler i informasjonen togselskapene kunne gi til passasjerene, fordi det manglet prognoser fra Bane NOR. De fleste langdistansetogene var fulle, og det ville derfor ikke nødvendigvis være mulig å tilby passasjerer å booke om billetten sin til neste avgang.

Det er bred enighet hos togselskapene om at konsekvensene av stansen heldigvis ble begrenset som følge av at dette skjedde første juledag, der togselskapene normalt har mindre togtrafikk enn på vanlige dager. Godsselskapene som ble intervjuet under tilsynet, opplyste at de ikke hadde kritisk trafikk denne dagen. Imidlertid har vi fått skriftlig tilbakemelding fra ett selskap om at en godskunde måtte frakte sine leveranser over på tungtransport og transportere dette på vei. Dette medførte et betydelig økonomisk tap for det aktuelle togselskapet. Togselskapene understreket samtidig at dersom stansen hadde skjedd på en dag med normal trafikk, vil konsekvensene for togselskapene og deres kunder være betraktelig større. Persontogselskapene hadde på tidspunktet for gjennomføringen av dette tilsynet ikke oversikt over økonomiske tap som følge av hendelsen første juledag.

Særlig om kompensasjons- og erstatningsordningene:

Noen av togselskapene opplyste om at de ikke får kompensasjon for reelle økonomiske tap som følge av hendelser der togtrafikken stanses i lengre perioder av Bane NOR. Togselskapene etterlyser at Bane NOR tar større økonomisk ansvar for denne typen driftsavbrudd. De mener at ytelsesordningen til Bane NOR ikke fungerer, fordi den økonomiske kompensasjonen som selskapene mottar er for lav. Togselskapene sier at de har tatt opp denne problemstillingen med Bane NOR, men at det ikke har ført til endringer i nivået på kompensasjonen de mottar gjennom ytelsesordningen.

Noen av togselskapene mener at erstatningsordningen som er etablert gjennom sportilgangsavtalen heller ikke fungerer. Dette skyldes blant annet at den forutsetter at Bane NOR har opptrådt uaktsomt eller forsettlig, noe som normalt fører til at denne typen erstatningskrav ikke fører frem. Ordningen dekker heller ikke indirekte tap, som ifølge togselskapene selv utgjør mesteparten av kostnadene ved innstillinger og stans i togtrafikken. Et av togselskapene SJT snakket med sa at de likevel vil fremme krav om erstatning hos Bane NOR som følge av hendelsen første juledag.

Togselskapene ga også tydelig uttrykk for at Bane NORs beslutninger ved denne typen hendelser, med langvarige driftsavvik og stans på norsk jernbane, reduserer jernbanens konkurransekraft og markedsandeler i forhold til andre og mindre miljøvennlige og trafikksikre transportformer. Både persontog- og godstogselskapene sa at deres kunder i større grad enn tidligere gir uttrykk for at jernbanen ikke oppfattes som et pålitelig transportalternativ. Ett av godstogselskapene har som nevnt over også opplyst at kunden valgte å ta planlagt transport over til tungtransport på vei. Dette opplever togselskapene som problematisk med tanke på jernbanens rolle som transportmiddel fremover.

Persontogselskapene ga uttrykk for at Entur gjorde en veldig god jobb med å håndtere togkundene behov for alternativ transport på første juledag. Entur hadde opprinnelig lav bemanning grunnet normalt lite trafikk denne dagen. De var løsningsorienterte da situasjonen oppstod, blant annet gjennom å utvide sine åpningstider og tilkalle flere folk på jobb for å avvikle kundeforholdene både på telefon og gjennom fysisk tilstedeværelse.

Inntrykk fra samtaler vi har gjennomført

I dette kapitlet presenterer vi hovedinntrykkene fra samtaler med aktører som ikke er underlagt dette tilsynet. Vi har valgt å innhente informasjon bredt, for å gi et mest mulig helhetlig bilde av hvordan jernbanen styres generelt.

Samferdselsdepartementet

I møtet med Samferdselsdepartementet (SD) var hovedtemaene departementets rolle i hendelsen første juledag 2024 og lignende hendelser, styring av virksomhetene og relevante pågående arbeider på jernbanen.

SD skal ikke håndtere en operativ krise som denne, men skal sørge for at statsråden er godt informert og kan uttale seg ved behov. En del av arbeidet i departementet er også å forberede hva SD kan gjøre med de virkemidlene departementet har til rådighet. En krise kan få budsjettkonsekvenser, kreve regelverksarbeid og det kan være behov for å følge opp spørsmål fra Stortinget med videre. Hendelsens alvorlighet (konsekvenser, faktiske og potensielle), omfanget av hendelsen, om flere sektorer berørt, og om flere enn én transportform er berørt vil da være sentral informasjon for departementet. Departementet har andre virkemidler enn de underliggende etatene har, og en annen rolle i den akutte fasen. Jo lengre varighet krisen har, jo større behov kan det bli for tiltak fra departementets side. Departementet skal også legge til rette for at virksomhetene som har det operative ansvaret, har virkemidler og rom til å håndtere situasjonen.

Ettersom Jernbanedirektoratet er delegert kjøperrollen på vegne av staten, kan direktoratet utløse opsjoner eller ha dialog med leverandørene om endringer i avtaler med operatørene som følge av en hendelse. Jernbanedirektoratet kan også avlaste departementet på informasjonssiden ved behov. Direktoratet har i tildelingsbrevet for 2025 fått oppdrag om å utrede og foreslå en klargjøring av sin rolle når det gjelder blant annet krisehåndtering.

Når det gjelder hvilke forventninger departementet har til Bane NOR rundt oppetid og driftsstabilitet, ble det vist til mål på driftsstabilitet i NTP og en forventning om generell heving av driftsstabiliteten over tid. Departementet presiserte at de ser et viktig skille mellom overordnede mål over tid knyttet til driftsstabilitet, og håndtering av hendelser som i første rekke vil måtte handle om sikkerhet.

Jernbanedirektoratet

Jernbanedirektoratet legger til grunn at hendelsen på første juledag og andre hendelser er operative situasjoner som Bane NOR og togselskapene må håndtere i fellesskap.

Under hendelsen første juledag, deltok direktoratet i informasjonsmøter hos Bane NOR fra klokken 12.30. Direktoratet opplevde at møtene var rene informasjonsmøter, at de ikke var godt planlagt og at de bar preg av å være dårlig organisert. Det ble opplyst at Bane NOR ikke tok beslutninger med tanke på om togselskapene skulle innstille sine planlagte avganger, samtidig som de heller ikke ga estimater for varigheten av stansen. Direktoratet fikk likevel inntrykk av at det å løse den pågående hendelsen, ville ta tid.

Direktoratet var positive til å ha blitt invitert til møtene, og mente at deres deltakelse gjør dem bedre rustet til å svare departementet raskt. Direktoratet sa også at de sendte ut en e-post til

persontogsselskapene de har trafikkavtaler med, for å innhente informasjon om hendelsen første juledag til møtet direktoratet skulle ha med statsråden i januar 2025.

Videre viste direktoratet til at det pågår et arbeid i regi av departementet for å få på plass en tydeligere klargjøring av roller i hendelser, slik at det blir klarere hva som forventes av direktoratet. SJT og Bane NOR deltar også i denne prosessen.

Direktoratet redegjorde også for sitt ansvar knyttet til driftsstabilitet og avvikshåndtering, herunder «3-2-avtalene». Direktoratet informerte om at driftsstabilitet og bedre kundehåndtering ved avvik var viktige prioriteringsområder gjennom hele 2024. Direktoratet viste også til at avtalen om sportilgang mellom Bane NOR og operatørene (AST) sier noe om hvilke forventninger operatørene kan ha til Bane NOR. Videre viste direktoratet til at ytelsesordningen er ment for å skape økonomiske intensiver til å rette oppståtte feil, men at kompensasjonen til togselskapene ofte er utilstrekkelig sammenlignet med deres økonomiske belastning.

Trafikkavtalene som direktoratet har inngått med persontogsselskapene (PSO-avtalene) regulerer økonomiske forhold når disse togselskapene ikke er i stand til å levere sine forpliktelser etter avtalene som følge av stans eller innstillinger på jernbanen.

Disse avtalene blir også som et virkemiddel ved prioriteringen av oppstart av trafikken etter langvarige stans. Direktoratet ga et eksempel her fra hendelsen ved Randklev bru. Her valgte direktoratet å prioritere gods fremfor persontransport gjennom trafikkavtalens mekanismer.

Det er ikke er noe klart skille på hvilke hendelser som kvalifiserer til at direktoratet kommer inn med sine bidrag til diskusjon om gjenoppretting mot normal trafikk og at dette beror på en skjønnsmessig vurdering.

Direktoratet redegjorde også for manglende avtalemessige relasjoner til godsoperatørene, og at de tar kontakt med disse etter behov ved avvikssituasjoner. Det pågår dessuten en diskusjon med departementet om det er mulig at kompensasjonsordningene i større grad harmonerer med tapet som godsoperatørene opplever.

Entur

Entur forklarte at det er de som er førstelinje kundesenter for alle persontogsselskapene. Når en kunde ringer til Vy, SJ eller Go-Aheads kundesenter, viderekobles samtalen automatisk til Entur. Kundesenteret opplevde i forbindelse med togstansen første juledag 2024 at det var svært mangelfull informasjon helt fra de åpnet. De mottok i snitt 200-300 henvendelser i timen mens de holdt åpent denne dagen.

Ved en slik landsomfattende hendelse blir det spørsmål om samkjøring av informasjon. Dialogen med persontogsselskapene var god og fungerte greit også i denne hendelsen. Informasjonen ble formidlet til Entur via togselskapene, men Entur var ikke en del av møtene mellom Bane NOR og togselskapene.

Entur opplevde det som utfordrende å informere passasjerer når de ikke fikk oppdatert informasjon direkte fra Bane NOR. Informasjonen fra togselskapene var imidlertid ganske samstemt, men ikke utfyllende.

Entur opplyste videre at de er mest opptatte av å ivareta informasjon til de reisende i slike situasjoner. Mange fortvilte reisende ringte inn, opplevde lang ventetid på kundesenteret, og ble tilbudt få alternative løsninger. Forskuttering av kostnader er en utfordring for passasjerene, da langt fra alle har mulighet til å legge ut for taxi eller hotellovernatting. Selv om det ble satt inn mye personell på Oslo S for å hjelpe passasjerene, var det mange stasjoner uten personell. Entur opplevde også at nesten alle togene var fullbooket, så det var ikke et alternativ for kundene å booke om til neste tog. De mener at det burde vært mer styrt informasjon og automatisering i informasjonen om hvor du får rekvisisjon, hvor du kan henvende deg og hvilke rettigheter du har. En mer strømlinjeformet håndtering av hendelsen ut mot passasjerene bør være mulig å oppnå.

Entur ønsker både å få mer informasjon og å kunne videreformidle relevant informasjon tilbake til kundegruppen, for eksempel at det ikke bare er å ta neste tog fordi det er fullt eller fordi det ikke går noen tog. De opplever at det er behov for en sterkere felles kundeorientering i slike situasjoner.

Entur opplyste at det blir enda viktigere å inkludere dem når det skjer hendelser som involverer alle operatørene. Togselskapenes kundeservice ligger hos Entur, og det er lurt å involvere kundesiden i diskusjoner knyttet til hvordan man organiserer drift og togfremføring, inkludert kundekommunikasjon.

Samfunnsøkonomiske konsekvenser av alvorlige hendelser på jernbaneinfrastrukturen - markedsforhold

SJT ser at Bane NOR som infrastrukturforvalter opplever flere og flere situasjoner der det er nødvendig med langvarig stans og innstillinger av hensyn til sikkerheten på jernbanen. Årsakene til dette kan være mange.

Vi har sett nærmere på samfunnsøkonomiske konsekvenser av hendelsen på første juledag, samt andre lignende hendelser som kollapsen av Randklev Bru på Dovrebanen og avsporingen av et malmtog på Malmbanen i 2023. Slike hendelser på jernbanen, sammen med hyppige forstyrrelser og forsinkelser i togtrafikken, har betydelige samfunnsøkonomiske konsekvenser og kan svekke konkurranseevnen til jernbanetransport mot andre transportformer.

Videre kan bruk av alternativ transport som bil, buss og fly under stenging av banestrekninger, medføre økte kostnader og tapte inntekter for virksomhetene, ulemper for kundene og i tillegg negative samfunnsøkonomiske virkninger knyttet til kø, klimagassutslipp, trafikkulykker og støy.⁷ For kjøperne av transporttjenester vil en slik overgang heller ikke alltid være et reelt alternativ, for eksempel fordi de uansett ikke rekker det som var formålet med tjenesten.

Vi mener at Bane NOR bør innrette innsatsen slik at de unngår at slike hendelser skjer. Effektive økonomiske incentivordninger kan bidra til dette, slik som ytelsesordningen etter jernbaneforskriften § 6-6 og erstatning til togselskap i sportilgangsavtaler som står i forhold til det økonomiske tapet som følge av slike hendelser.

⁷ Kø, klimagassutslipp, trafikkulykker og støy er eksterne virkninger. En ekstern virkning er en indirekte kostnad eller fordel for en ikke-involvert tredjepart som oppstår som en følge av en annen parts aktivitet.

SJT har sett at hendelsen første juledag isolert sett trolig førte til relativt små samfunnsøkonomiske kostnader. Årsaken til dette var at det uansett var planlagt for begrenset togtrafikk den dagen (antall passasjerer var lavt og det gikk svært få godstog). Videre var varigheten på stansen denne dagen relativt kort. Hvis samme hendelse hadde skjedd en annen dag og/eller hadde vart lenger, ville også tapet av inntekter, ulempene for kundene og de eksterne kostnadene vært betydelig større.

Dersom kundene gjentatte ganger opplever slike hendelser som gir stans i trafikken, mener SJT at dette kan redusere etterspørselen etter togtjenester og endre kundenes reisevaner. Dette kan føre til at kundene velger andre transportformer eller reduserer sin reiseaktivitet. Hendelser som trafikkstansen første juledag eller kollapsen av Randklev bru får også omfattende mediedekning og stor oppmerksomhet, noe som ytterligere kan skade togtransportens omdømme.

Stans i togtrafikken på grunn av ulike hendelser påfører jernbaneforetakene både tap av inntekter og økte kostnader. Det vil spesielt ramme nye og mindre jernbaneforetak hardt, som ikke har så stor produksjon å fordele økte kostnader på. Kostnader ved stans i trafikken kan i ytterste konsekvens føre til konkurs og avskalling i markedet, samt begrense antall nyetableringer. Økt konsentrasjon og svak konkurranse i jernbanemarkedet kan føre til redusert effektivitet, høyere priser, lavere kvalitet og færre valgmuligheter for kundene.

På første juledag 2024 ble 650 tog innstilt i omtrent 13 timer, noe som trolig rammet rundt 60 000 reisende. Vi har beregnet ulempen for kundene og samfunnet av økt tidsbruk knyttet til reise- og ventetid til 30-40 millioner kroner.⁸ Kostnadene ved stans og forsinkelser avhenger generelt av hvordan passasjerene verdsetter tiden sin. Dette er påvirket av hva som er formålet med reisen og lengden på den. Passasjerene har ulike preferanser og tilpasser seg også på forskjellige måter. Noen kan enkelt bytte til alternative transportmidler, mens andre hadde planlagt en lenger reise både i tid og avstand og hadde dermed høyere kostnader. For enkelte vil det ikke være tilgjengelig alternativ transport i det hele tatt. Siden våre beregninger blant annet er basert på forutsetninger om passasjerens tidsverdier, kan det være forhold som ikke er fanget opp.

Ruteplanen var betydelig begrenset første juledag. Ifølge opplysninger fra Bane NOR er det planlagt rundt 1950 tog på en tilfeldig hverdag for ruteplan R25, mot kun 650 tog første juledag. Planlagt godstrafikk var svært begrenset. Hadde togstansen skjedd på en vanlig hverdag anslår SJT at kostnadene for passasjerene som følge av endret tidsbruk til rundt 160-180 millioner kroner.⁹

Vi har ikke anslått tapet for godsforetakene og andre aktører i distribusjonskjeden for ulike typer gods. Det var få eller ingen godstog som skulle kjøre første juledag, i tillegg har vi ikke tilstrekkelig informasjon om type gods, volumer og salgstill med videre for å anslå disse. Dersom hendelsen hadde skjedd en annen dag, kunne kostnadene for godsforetakene og deres kunder vært betydelige. Stans i trafikken kan utgjøre store kostnader for kundene som opplever økte kostnader knyttet til fremføring, omlastning og ventetid, og kan også medføre stans eller en reduksjon i bedrifters vareproduksjon.

⁸ TØI har også beregnet kostnadene til [36 millioner kroner](#), se tabell nedenfor for vårt anslag.

⁹ Estimater er basert på tall fra SSB for 2023 som viser at det i snitt var 215 000 reisende per dag, og opplysninger fra togselskapene som indikerer opp mot 295 000 reisende per dag. Videre at de reisende i snitt var forsinket i to timer og et gjennomsnitt av tidsverdi for togreisende fra TØIs verdsettelsesstudie fra 2020.

Togavsporingen på Ofofbanen hadde for eksempel store konsekvenser for sjømat- og jernmalrnæringene. Narvik havn har anslått kostnadene av stengingen for de berørte bedriftene i seks uker til 5 – 7 milliarder, tilsvarende rundt 140 millioner per dag.¹⁰ Disse næringene tilbyr varer over store deler av verden, noe som betyr at stengingen hadde ringvirkninger utover både Norges og Sveriges landegrensar.

Som nevnt over vil det være flere samfunnsøkonomiske virkninger knyttet til en togstans enn tapet for passasjerer og godsaktører. I vedlegg 2 presenterer vi en tabell som viser de økonomiske parameterne vi mener er særlig relevante i en analyse av de samfunnsøkonomiske virkningene av hendelser, som medfører helt eller delvis stans av trafikken på jernbaneinfrastrukturen. Tabellen viser også vurderinger av konsekvensene togstansen første juledag og gir eksempler på kostnader ved andre alvorlige hendelser.

Rapportdato:

Klikk eller trykk her for å skrive inn tekst.

Erik Ø. Reiersøl-Johnsen
Direktør

Senioringeniør - revisjonsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

¹⁰ <https://www.highnorthnews.com/nb/anslar-konsekvenser-pa-flere-milliarder-avsporingen-viser-hvor-ekstremt-viktig-ofotbanen-er>

Vedlegg 1 Veiledning

Vi kan føre tilsyn og fatte vedtak

SJT som sikkerhetsmyndighet fører tilsyn etter jernbaneloven § 11. SJT som markedsovervåkingsorgan fører tilsyn etter jernbaneloven § 11a med bestemmelser som gitt i eller i medhold av jernbaneloven om konkurransen i markedene for jernbanetransport.

Vi følger lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).¹¹

Dere har rett til å få veiledning om regelverket

Etter forvaltningsloven § 11 har dere rett til å få veiledning om krav i lover og forskrifter som vi fører tilsyn etter. Dette betyr at dere kan kreve å få vite hvilke lover og forskrifter som gjelder for din virksomhet, hvor dere finner dette regelverket og hvordan vi tolker krav i regelverket. Vi kan ikke gi konkrete råd om hvordan dere skal oppfylle regelverket.

Dere har rett til å få informasjon om vår saksbehandling

Dere har rett til å få vite hvordan vi behandler saken og få innsyn i dokumentene i saken etter forvaltningsloven §§ 18-21.

Vi publiserer tilsynsrapporter på våre nettsider

Vi publiserer våre rapporter fra tilsyn med sikkerhet på våre nettsider, etter at vi har gjort en individuell vurdering om deler av rapporten skal unntas i henhold til offentleglova¹² og eventuell skjermes i henhold til annet regelverk. Vi publiserer normalt ikke rapporter fra tilsyn med nasjonal beredskap og sikring.

Dere kan kontakte oss

Ta gjerne kontakt med oss, hvis dere har spørsmål til dette brevet eller saken generelt. Dere kan sende en e-post til post@sjt.no eller ringe oss på telefon **22 99 59 00**. Vennligst angi tilsynsnummeret når dere kontakter oss.

¹¹ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-1967-02-10.

¹² Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) LOV-2006-05-19-16.

Vedlegg 2 Samfunnsøkonomisk beregning

Tabell - Oversikt over samfunnsøkonomiske virkninger som er relevante i en samfunnsøkonomisk analyse av togstansen på første juledag og andre lignende hendelser

I tabellen nedenfor presenterer SJT i venstre kolonne de faktorene vi mener er særlig relevante i en analyse av de samfunnsøkonomiske virkningene av hendelser, som medfører helt eller delvis stans av trafikken på jernbaneinfrastrukturen. I høyre kolonne vurderer vi konsekvensene første juledag og gir eksempler på kostnader ved andre alvorlige hendelser.

Type virkning	Beskrivelse/vurdering av samfunnsøkonomiske virkning
Virkninger for kundene	
Kostnaden for passasjerer ved endret reise- og ventetid og ved bytte av transportmiddel.	Estimert ulempe for passasjerene for endret reisetid er verdsatt til 30-40 millioner ¹³ kroner første juledag. Tilsvarende estimat for en hverdag er 160-180 millioner kroner.
Kostnader for godskunder ved endret reise- og ventetid og ved bytte av transportmiddel.	Kostnadene inkluderer endret reisetid, økte framføringskostnader ved alternativ transport, omlastningskostnader, samt eventuell tapt/ redusert produksjon.
Endret etterspørsel, reisevaner og preferanser som følge av mindre pålitelige tog tjenester.	Langsiktig virkning dersom det skjer en varig bortgang av reisende på grunn av redusert punktlighet og mindre pålitelige tjenester.
Virkninger for jernbaneforetakene	
Tapte inntekter for godstog- og passasjertogselskapene.	Tap av Inntekt under hendelsen, som følge av refusjoner og lignende, samt innteksttap på lengre sikt dersom etterspørselen reduseres som følge av mindre pålitelige tog tjenester. Fratrasket eventuelle kompensasjoner/erstatninger.
Økte kostnader for passasjertogselskapene.	Kostnader knyttet til alternativ transport, samt andre påløpende kostnader.
Virkninger for myndighetene og Bane NOR	
Kostnader ved å sette infrastrukturen i stand.	Direkte kostnader for å rette opp i feil på infrastruktur. Ved hendelser som ødelegger infrastrukturen (inklusive infrastruktur til kommunikasjonssystem/IKT-system) og som krever nyinvestering eller oppretting, kan kostnadene være betydelige. F.eks. har Bane NOR anslått kostnadene som følge av kollapsen av Randklev bru til 430 millioner kroner.
Kompensasjoner for operatørens tapte inntekter og økte kostnader.	Fører til økte offentlige utgifter, men begrenser foretakenes økonomiske tap. Størrelsen på kompensasjonene for første juledag er foreløpig ukjent. For eksempel var kompensasjonen ved kollapsen av Randklev bru på 495 millioner kroner ifølge Bane NOR.
Virkninger for resten av samfunnet	
Eksterne virkninger som følge av bruk av alternative transportmidler.	Bruk av alternative transportmidler kan medføre støy, ulykker, klimagassutslipp og kø. De eksterne kostnadene ved stans i trafikken kan være betydelige. For eksempel har Bane NOR beregnet kostnaden fra kollapsen ved Randklev bru til ca. 75 millioner kroner.
Skattefinansieringskostnader som følge av økte offentlige utgifter.	Det følger en skattefinansieringskostnad med tiltak og kompensasjonsordninger som finansieres av offentlige midler. ¹⁴ Skattefinansieringen avhenger av størrelse på kompensasjon og eventuelt andre tiltak som blir finansiert med offentlige midler.
Konsekvenser for samfunnssikkerhet og beredskap.	Konsekvenser som følge av at jernbaneinfrastrukturen ikke er tilgjengelig for å frakte personell og nødvendige varer.

¹³ 60 000 reisende, de reisende i snitt ble forsinket to timer og et gjennomsnitt av tidsverdi for togreisende fra [TØIs verdsettelsesstudie fra 2020](#).

¹⁴ Ifølge [Finansdepartementets rundskriv R-109](#) er denne 20 øre per krone brukt over det offentlige.

Vedlegg 3 Kort om sentralt regelverk

Sikkerhet

Innen sikkerhet er kravene til å håndtere risiko gjennom risikovurderinger beskrevet i CSM SMS vedlegg II punkt 3.1.1. Virksomheten skal identifisere og analysere alle driftsmessige, organisatoriske og tekniske risikoer som er relevante for driften av virksomheten. Risikoene skal vurderes ved hjelp av egnede metoder for risikovurdering. Det skal i tillegg utvikles og iverksette sikkerhetstiltak og disse skal overvåkes med tanke på hvor effektive de er. Det skal vurderes om det kan være aktuelt å samarbeide med andre parter om felles risikoer og innføring av egnede sikkerhetstiltak.

Kravene til beredskap er beskrevet under vedlegg II punkt 5.5 i CSM SMS. Virksomheten skal identifisere nødssituasjoner og tilhørende tiltak som skal treffes for å håndtere dem og for å gjenopprette normale driftsforhold. Beredskapen skal utprøves regelmessig i samarbeid med andre berørte parter og ajourføres etter behov. Infrastrukturforvalter har et særskilt ansvar for å samordne beredskapsplaner med alle jernbaneforetak som benytter infrastrukturen med nødtjenester.

CSM SMS vedlegg II punkt 6.1 sier blant annet at virksomheten skal foreta overvåking for å kontrollere at alle prosesser og prosedyrer anvendes riktig og er effektive og at det gir det forventede resultatene. I tillegg skal man fastslå og gjennomføre korrigerende tiltak og vurderer hvor effektive tiltakene er dersom man avdekker manglende samsvar. Erfaringer fra overvåking skal benyttes til kontinuerlig forbedring av sikkerhetsstyringssystemet, jf. CSM SMS vedlegg II punkt 7.2.

Passasjerrettigheter

Jernbanepassasjerrettighetsforskriften tar inn jernbanepassasjerrettighetsforordningen i norsk rett. Etter forordningen er jernbaneforetak som tilbyr transport forpliktet til å minst gi passasjerene den informasjonen som følger av vedlegget til forordningen. Det gjelder ulike krav til hvilken informasjon som skal gis før man kjøper billett og underveis på reisen. Billetter skal tilbys uten diskriminering, og minst ved enten billettkontor, billettautomat, telefon, internett eller om bord på toget.

Forordningen har bestemmelser om jernbaneforetakets erstatningsansvar ved forsinkelser, tapte korrespondanser og innstillinger. Jernbaneforetaket skal underrette passasjerene om situasjonen og forventet avgangs- og ankomsttid i tilfelle forsinkelse eller innstilling, så fort de har denne informasjonen. Personer som har behov for assistanse på grunn av funksjonsnedsettelse eller nedsatt bevegelsesevne skal få dette på stasjoner og om bord i toget på gitte vilkår.

Jernbaneforetak og stasjonsforvaltere skal opprette en klageordning for de rettighetene og forpliktelsene passasjerene har etter denne forordningen. Passasjerer kan klage på brudd på sine rettigheter innen tre måneder etter den hendelsen klagen gjelder.

Når jernbaneforetak og billettutstedere selger billetter til jernbanereiser skal de informere passasjerene om deres rettigheter og forpliktelser etter forordningen.

Nasjonal beredskap

Forskrift om nasjonal beredskap på jernbane trådte i kraft 1. juli 2022, og har hjemmel i jernbaneloven § 6b. Bane NOR er ansvarlig for å lede og koordinere Samarbeidsforum for sikring og nasjonal beredskap (SNB). Denne plikten følger av forskrift om nasjonal beredskap på jernbane § 5, og sikringsforskriften § 2-3. Formålet med forskriften er å «[...] sikre at jernbanevirksomheter har beredskap for å kunne bidra med jernbanetjenester i ekstraordinære situasjoner, krise og krig», jf. § 1. Og for at jernbanevirksomhetene skal være i stand til å bidra med sine ressurser, så må virksomhetene være forberedt gjennom å ha god beredskap. Kravene til beredskap følger av §§ 3, 4 og 5 som handler om eget beredskapsplanverk og evne til å operasjonalisere bidraget, samordning av planer med andre relevante aktører og om øvelser. Det er obligatorisk å delta i SNB.

Sikring

Sikringsforskriften er en nasjonal forskrift som trådte i kraft 1. juli 2022, og har hjemmel i jernbaneloven § 6 a. Forskriften gjelder for alle jernbanevirksomheter på jernbanenettet og for jernbanevirksomheter som driver tunnelbane, trikk og forstadsbane.

Formålet med sikringsforskriften er å sikre at jernbanevirksomheter skal være føre-var for å forhindre tilsiktede uønskede handlinger. Derfor stiller forskriften krav til at virksomhetene arbeider systematisk med forebygging, evnen til å håndtere og å begrense konsekvensene av tilsiktede handlinger. Sikringsforskriftens bestemmelser har som utgangspunkt ikke som mål å sikre opprettholdelse av drift, men å sikre trygg drift gjennom forebyggende arbeid, slik som planlagt beredskapshåndtering.

Forskriften stiller flere krav til jernbanevirksomhetene knyttet til blant annet beskyttelse av informasjon § 3-3, kontroll og identifikasjon med informasjons- og kommunikasjonssystemer § 3-4, aksept av risiko og risikovurderinger §§ 6-1 og 6-2, sikringstiltak knyttet til uønsket adgang til verdier § 6-4, beredskap- og øvelser §§ 7-1 og 7-2 for å nevne noen.

I tillegg er jernbanevirksomhetene etter forskriftens § 2-3 pålagt å delta i, og derigjennom bidra inn i, samarbeidsforum for sikring og nasjonal beredskap (SNB). Det er Bane NOR som har det overordnede koordineringsansvaret for SNB. Det samme kravet fremgår av forskrift om nasjonal beredskap § 5.

Markedsovervåkning

Bane NOR, skal dersom det oppstår forstyrrelser i togtrafikken på grunn av tekniske feil eller ulykker, treffe alle nødvendige tiltak for å gjenopprette den normale situasjonen. Dette følger av jernbaneforskriften § 10-4. Bane NOR skal ha beredskapsplaner for slike situasjoner og en liste over ulike offentlige organer og andre berørte som skal underrettes ved ulykker og hendelser eller alvorlige forstyrrelser av togtrafikken i tråd med sikkerhetsforskriften og varslings- og rapporteringsforskriften.

Hvis det oppstår en forstyrrelse som kan virke inn på trafikken over landegrensene, skal Bane NOR også dele alle relevante opplysninger med andre infrastrukturforvaltere hvis jernbanenett og trafikk kan bli berørt av denne forstyrrelsen. De berørte infrastrukturforvalterne skal samarbeide for å normalisere trafikken over landegrensene. Også dette følger av jernbaneforskriften § 10-4.

Bane NOR skal gjennomføre trafikkstyring på en ikke-diskriminerende og gjennomiktig måte. Dette følger av jernbaneforskriften § 3-5. De skal også sikre at jernbaneforetakene, ved stans eller andre former for avbrytelser, har full og rettidig tilgang til relevante opplysninger som gjelder dem og at jernbaneforetakene gis tilgang til disse opplysningene på en transparent og ikke-diskriminerende måte.

Bane NOR skal avtale en ytelsesordning med jernbaneforetakene som følge av forsinkelser i forhold til den årlige ruteplanen. Det følger av jernbaneforskriften § 6-6. Ordningen er nærmere regulert i vedlegg II til jernbaneforskriften som inneholder ulike årsakskategorier for forsinkelser. Ytelsesordningen skal oppmuntre jernbaneforetakene og Bane NOR til å redusere forstyrrelsene på jernbanenettet til et minimum og forbedre jernbanenettets ytelse. Den skal omfatte hensiktsmessige 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.

Jernbaneforetakene må inngå nødvendige administrative, tekniske og finansielle avtaler med Bane NOR for den jernbaneinfrastruktur som benyttes, herunder avtale som gir infrastrukturforvalteren nødvendige trafikkdata og annen relevant informasjon for å kunne ivareta sine oppgaver som planlegger og forvalter av jernbaneinfrastrukturen. Dette følger av jernbaneforskriften § 10-1. Vilklårene i disse avtalene skal sikre åpenhet og ikke-diskriminering og være i overensstemmelse jernbaneforskriften. I tråd med dette kravet foreligger Avtale om sportilgang og bruk av tjenester (AST) som regulerer Bane NOR og jernbaneforetakenes rettigheter og forpliktelser knyttet til bruk av jernbanenettet. Ytelsesordningen i jernbaneforskriften § 6-6 er tatt inn i AST i kapittel 12. AST kapittel 17 regulerer partenes erstatningsansvar.

Jernbanedirektoratet skal inngå en femårig avtale med Bane NOR i tråd med vedlegg III til jernbaneforskriften. Dette følger av jernbaneforskriften § 3-2. Avtalen skal ta utgangspunkt i rammer og vilkår i oppdragsbrev til Bane NOR og tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet. Før avtalen undertegnes, skal søkere og potensielle søkere konsulteres. Avtalen skal inneholde stimuleringsiltak for å redusere kostnadene ved å stille infrastruktur til rådighet og nivået på avgiftene som innkreves som betaling for bruk av infrastrukturen. Den skal også inneholde brukerorienterte ytelsesmål i form av indikatorer og kvalitetskriterier. Videre skal den inneholde regler for håndtering av større driftsavbrudd og nødsituasjoner, herunder beredskapsplaner og informasjon i god tid til brukerne.

Vedlegg 4 Vurdering av offentlighet

Bane NOR har som part i tilsynet rett på fullt innsyn i tilsynsrapporten.

Togselskaper som har vært omfattet av tilsynet, regnes også som parter i saken. Vi har likevel vurdert at det er forhold i rapporten som ikke bør meddeles togselskapene og andre som ber om innsyn i rapporten. Togselskapene har derfor fått innsyn i en rapport der enkelte opplysninger er unntatt offentlighet. De delene av rapporten som er unntatt offentlighet, er unntatt etter følgende bestemmelser:

- Anbefaling 3: Delvis unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 24 tredje ledd første punktum.
- Anbefaling 4: Delvis unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 24 tredje ledd første punktum.
- Anbefaling 6: Delvis unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 24 tredje ledd første punktum.
- Anbefaling 7: Delvis unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 21.
- Anbefaling 8: Delvis unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 24 tredje ledd første punktum.
- Hendelsen første juledag: Delvis unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 24 tredje ledd første punktum og § 21.

Avgjørelsen vår om å ikke gi fullt innsyn i dokumentet kan påklages, se offentleglova § 32. Klagefristen er tre uker. Klagen rettes til Statens jernbanetilsyn, som vil vurdere klagen og oversende denne til Samferdselsdepartementet som er klageinstans.