

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Att.:

Saksbehandler: Mathilde K. Berg, 22995964
Vår ref.: 25/164-3
Deres ref.:
Dato: 04.03.2025

Forslag til endringer i jernbaneforskriften - høringsinnspill fra Statens jernbanetilsyn

1. Innledning

Statens jernbanetilsyn (SJT) viser til høringsbrevet som Samferdselsdepartementet (SD) sendte ut 20. januar 2025 om forslag til endringer i jernbaneforskriften for å sikre Bane NOR som infrastrukturforvalter nok kapasitet på jernbanenettet til å utføre vedlikeholdsarbeider.¹

Statens jernbanetilsyn er markedsovervåkingsorgan på jernbaneområdet, og skal bidra til et effektivt jernbanemarked med sunn konkurranse og likeverdige vilkår. Det er gitt nærmere bestemmelser om markedsovervåkingsorganets oppgaver og kompetanse i jernbaneloven² § 11 a og jernbaneforskriften kapittel 11. Vi fører blant annet tilsyn med at Bane NOR som infrastrukturforvalter overholder bestemmelsene i jernbaneforskriften om konkurransen i markedene for jernbanetransport og behandler klager og tar opp saker på eget initiativ om dette. Dette inkluderer reglene om fordeling av infrastrukturkapasitet, håndtering av interessekonflikter og prioritering ved tildeling, vedlikeholdsplanlegging, koordineringsmekanisme med mere som denne høringen gjelder.

Vi gir først noen overordnede kommentarer til høringen, og deretter kommentarer til enkelte av departementets endringsforslag.

Høringsinnspillet vårt er også sendt elektronisk ved bruk av den digitale løsningen for høringssvar.

¹ Forskrift 30. juni 2021 nr. 2315 om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften).

² Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. av 11. juni 1993 nr. 100 (jernbaneloven).

2. Overordnede kommentarer

Jernbaneforskriften implementerer direktiv 2012/34/EU³ og direktiv (EU) 2016/2370⁴ i norsk rett. I gjennomføringen av direktivene har Norge lagt seg tett opp til direktivtekstene. På denne måten nyter Norge godt av blant annet felles domstolspraksis fra EU i forståelsen av jernbaneforskriften. Dette er viktig for vår og aktørenes forståelse av jernbaneforskriften, på grunn av et begrenset omfang av andre rettskilder. Slik vi ser det er det ønskelig at departementet ikke endrer reglene i jernbaneforskriften på en måte som skaper uklarheter for en EU-konform fortolkning i klage- og tilsynssaker.

Samferdselsdepartementets formål med forslaget til endringer i jernbaneforskriften er at Bane NOR skal kunne reservere tilstrekkelig tid i ruteplanen til å gjennomføre nødvendig planlagt vedlikehold, og gi Bane NOR adgang etter jernbaneforskriften til å fastsette en ruteplan som kan overholdes. Ifølge Samferdselsdepartementet er bakgrunnen for endringene også at jernbanen i Norge lenge har slitt med lav punktlighet og etterslep i vedlikeholdet av infrastrukturen.

Vi støtter at det er behov for tiltak for å redusere vedlikeholdsetterslepet av jernbanenettet. Dårlig vedlikeholdt jernbane fører blant annet til mange feil på infrastrukturen med påfølgende stenging av trafikken og en ineffektiv ressursbruk for samfunnet. Effektivt utført og i riktig omfang vil Bane NORs vedlikehold av infrastrukturen bidra til at kapasiteten i jernbanenettet opprettholdes over tid. Dette vil være til glede for både brukerne av jernbanen, deres kunder og samfunnet som helhet.

Samtidig har også stenging av baner for å gjøre vedlikehold noen kostnader for samfunnet siden det gir stans i transporten av gods og passasjerer mens vedlikeholdet pågår. Det gjelder særlig når infrastrukturen allerede er overbelastet. Vi mener derfor det er viktig at Bane NOR planlegger og gjennomfører vedlikeholdet effektivt og godt, og slik at det blir til minst mulig skade for aktørene i jernbanemarkedet og deres kunder. For å oppnå dette er det vesentlig at Bane NOR involverer aktørene og tar hensyn til deres innspill om virkninger for markedet i alle steg fra planlegging til gjennomføring av vedlikeholdet.

Videre legger vi til grunn at Bane NORs etterlevelse av de foreslåtte nye bestemmelsene i forskriften vil være omfattet av vår tilsynskompetanse og jernbaneforetak og andre søkeres mulighet til å klage til oss setter jernbaneforskriften § 11-3. Det fremgår uttrykkelig her at klageadgangen omfatter både planlegging av fornyelser samt planlagt og ikke-planlagt vedlikehold.

3. Våre kommentarer til de enkelte forslagene til nye bestemmelser i jernbaneforskriften

Forslag til ny § 3-5a om planlegging av vedlikeholdsarbeider og andre midlertidige kapasitetsbegrensninger

Departementet foreslår en ny bestemmelse i jernbaneforskriften § 3-5a om krav til konsultering med søkerne og samfunnsøkonomiske vurderinger i planleggingen av vedlikehold og andre kapasitetsbegrensninger. Jernbaneforskriften inneholder i dag krav til konsultasjon, blant annet i jernbaneforskriften vedlegg IV og § 3-5 (3).

³ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2012/34/EU av 21. november 2012 om opprettelse av et felles europeisk jernbaneanråde.

⁴ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2016/2370 av 14. desember 2016 om endring av direktiv 2012/34/EU med hensyn til åpning av markedet for innenlands persontransport med jernbane og forvaltning av jernbaneinfrastrukturen.

Jernbanetilsynet er positive til forslaget om ny § 3-5a om krav til at infrastrukturforvalter gjør samfunnsøkonomiske vurderinger i forbindelse med planleggingen av vedlikeholdsarbeider og andre midlertidige kapasitetsbegrensninger. Vi forstår SDs forslag som at kravet om samfunnsøkonomiske vurderinger i praksis vil gjelde alle infrastrukturarbeider uavhengig av størrelse, jf. ordlyden «vedlikeholdsarbeider og andre midlertidige kapasitetsbegrensninger». Vi legger også til grunn at betydningen av «midlertidige kapasitetsbegrensninger» her er det samme som i vedlegg IV punkt (8).

Departementet presiserer i høringsnotatet at de forventer at Bane NOR «gjør justeringer og optimaliserer vedlikeholdsarbeidene frem til ruteplanen er endelig fastsatt». For å ivareta forutsigbarheten for aktørene mener vi det er viktig at Bane NOR ikke har for stor adgang etter regelverket til å gjøre endringer i planlagte vedlikeholdsarbeider etter at foretakene har søkt om infrastrukturkapasitet i fordelingsprosessen. Dette vil slik vi ser det kunne undergrave hensikten med å konsultere og involvere søkerne i forkant av utføringen av vedlikeholdet.

SJT er kritiske til å bruke begrepene «nytte for samfunnet» og «samfunnsnytte» som SD bruker henholdsvis i forslaget og i høringskommentarene til ny § 3-5a. Grunnen er at disse begrepene kan misforståes og tolkes for snevert til ikke også å omfatte kostnadssiden. Vi forstår det som at hensikten er at Bane NOR skal gjøre en samfunnsøkonomisk vurdering i planleggingsfasen av vedlikeholdsarbeidet, som innebærer en vurdering av både kostnader og gevinster for samfunnet, både nytten og tapet. Vi mener derfor at det vil være en bedre løsning å bruke ordlyden «betydning for samfunnet» eller «samfunnsøkonomisk verdi».

Forslag til endret § 3-8 første ledd om koordineringsmekanismen

Jernbaneforskriften § 3-8 handler om koordineringsmekanismen som infrastrukturforvalter skal etablere for å sikre samordning mellom infrastrukturforvalter, berørte jernbaneforetak og andre søkere.

SD foreslår å presisere i § 3-8 første ledd at innspillene som Bane NOR mottar fra jernbaneforetak og søkere i koordineringsmekanismen skal tas i betraktning, og at Bane NOR skal begrunne dersom de ikke tar innspillene til følge. Vi mener i utgangspunktet at all konsultasjon forutsetter at innspill blir tatt hensyn til, men vi er uansett positive til at dette presiseres i forskriftsteksten. For å sikre en reell samordning og koordinering er det også viktig at Bane NOR oppfyller de øvrige kravene til koordineringsmekanismen i § 3-8 særlig tredje og fjerde ledd, slik at informasjonen om koordineringsmekanismen og retningslinjer for denne blir tilgjengelig for aktørene.

Vi vil legge til at det også i dag er krav til involvering og konsultering av aktører både når det gjelder planlegging av vedlikehold og andre typer kapasitetsbegrensninger, se jernbaneforskriften § 3-5, § 3-8 og vedlegg IV. Dette får også en enda større betydning i det nye regelverket om kapasitetsfordeling som er under utarbeidelse i EU (COM (2023) 443).

Etter det vi er kjent med oppfyller ikke Bane NOR kravene til koordineringsmekanisme med jernbaneforetak og andre søkere i dag. Flere aktører har uttalt til oss at de opplever de ofte ikke har noen reell påvirkningsmulighet i Bane NORs konsultasjonsprosesser. Vi mener det er viktig at Bane NOR endrer praksis og fremover etterlever kravene i jernbaneforskriften og direktiv 2012/34/EU.

Det er positivt at SD presiserer i § 3-8 første ledd at Bane NOR skal invitere markedsovervåkingsorganet til koordineringsmekanismen, selv om vi mener dette allerede følger av § 3-8 i dag.

Forslag til endret § 8-2 annet ledd

Det følger i dag av jernbaneforskriften § 8-2 annet ledd at infrastrukturforvalter ved fordeling av kapasitet til nødvendig planlagt vedlikehold, så langt som mulig skal redusere innvirkningen overfor andre søkere. Departementet foreslår å presisere at dette særlig skal gjøres gjennom involvering av søkere etter § 3-5 fjerde ledd og § 3-8.

Vi er positive til dette, og foreslår at det i tillegg til § 3-8 og § 3-5 fjerde ledd også vises til ny § 3-5a, for å presisere at konsultasjonen etter § 3-5a også skal tas i betraktning ved fordeling av kapasitet til nødvendig planlagt vedlikehold.

Forslag til endret § 8-2 tredje ledd – nye krav til søknaden fra søkerne

Jernbaneforskriften § 8-2 tredje ledd handler om krav til søknadene om infrastrukturkapasitet som infrastrukturforvalter kan sette i netterklæringen. Departementet foreslår at infrastrukturforvalter skal kunne stille krav til at søknadene inneholder dokumentasjon på at søker har en plan for å oppfylle planforutsetninger i netterklæringen, og at denne planen må ta utgangspunkt i kjøretekniske forutsetninger for kjøretøyene samt historisk, erfaringsmessig tidsbruk og andre forhold av betydning for etterlevelse av ruteplanen.

Vi er skeptiske til at departementet vil innføre nye nasjonale regler om kjøretekniske krav med videre til søknadene om ruteleier. Vi stiller blant annet spørsmål ved behovet for slike nasjonale regler, i lys av for eksempel de reglene og kravene som gjelder ytelsesordning, krav til innhold av strekningsbeskrivelse i netterklæringen og de mulighetene Bane NOR allerede har i dag til å stille krav til søknader om ruteleier. Slik vi forstår departementet, er hensikten å bidra til bedre punktlighet ved at togene kan holde ruteplan som planlagt, slik at det skapes færre forstyrrelser.

SJT mener at første steg heller bør være at Bane NOR gir søkerne tilstrekkelig informasjon gjennom oppdaterte og utfyllende strekningsbeskrivelser og beskrivelse av de banetekniske planforutsetninger i netterklæringen. Ifølge jernbaneforskriften § 5-2 a skal netterklæringen ha et avsnitt som viser hvilken type jernbaneinfrastruktur som står til rådighet for jernbaneforetakene og vilkårene for å få adgang til denne. Opplysningene i dette avsnittet skal hvert år oppdateres mot eller vise til infrastrukturregisteret (RINF-registeret). Et alternativ til å innføre nye regler kan være at Bane NOR oppdaterer og fyller ut mer informasjon i RINF-registeret og i netterklæringen. Dette vil kunne gi jernbaneforetakene og andre søkere bedre grunnlag for å levere «gode» søknader om ruteleier basert på materiellet de har til rådighet og egenskaper ved infrastrukturen.

RINF-registeret har en mer sentral betydning som verktøy for infrastrukturforvalter og søkere i det nye regelverket om kapasitetsfordeling som er under utarbeidelse i EU (COM (2023) 443).

Forslag til endret § 8-6 og § 9-3 første ledd

Departementet foreslår å legge til en presisering i §§ 8-6 og 9-3 første ledd av at det er «togtjenester» som er omfattet av reglene for interessekonflikter i jernbaneforskriften kapittel 9. SJT bemerker at «togtjenester» ikke er definert, og at det brukes i jernbaneforskriften § 6-2 første ledd og vedlegg IV punkt 17 i dag. Vi legger til grunn at begrepene har det samme meningsinnholdet i de ulike bestemmelsene. Direktiv 2012/34/EU bruker begrepet «train services», og vi bemerker også at dette i jernbaneforskriften enkelte steder er oversatt til «togtjenester», og andre ganger «togtrafikk», for eksempel i jernbaneforskriften § 6-6 femte ledd og § 6-3 tredje ledd bokstav g. Vi har ikke undersøkt nærmere om det er en hensikt med den ulike begrepsbruken, men gjør departementet oppmerksom på det.

Forslag til endret § 9-5 første og annet ledd om prioritering

Som SJT i flere sammenhenger tidligere har uttalt, er vår oppfatning at prioriteringslisten i jernbaneforskriften § 9-5 første ledd bør strykes. Dette er fordi vi mener at det bør være transporttjenestens verdi for samfunnet som bør være hovedregelen for fordeling av overbelastet infrastruktur. Vi er likevel positive til departementets endringsforslag i jernbaneforskriften § 9-5 annet ledd om at Bane NOR «skal» tildele etter en annen rekkefølge enn prioriteringslisten i første ledd hvis transporttjenesten har vesentlig større betydning for samfunnet enn andre tjenester.

Forslag til midlertidig endring i § 9-5 første ledd for 2025

Departementet foreslår også en midlertidig endring i reglene om prioritering i jernbaneforskriften § 9-5 første ledd som kun gjelder i 2025. Endringen innebærer at kapasitet til vedlikehold får første prioritet i prioriteringslisten. I praksis vil dette kun gjelde kapasitetsfordelingsprosessen for ruteplanperioden 2026.

SJT er i utgangspunktet kritiske til denne midlertidige endringen i regelverket, da det gir lite forutsigbarhet for aktørene og lite tid til å innrette seg etter endringene. Dette spesielt tatt i betraktning at kravene til involvering i planleggingen av vedlikeholdsarbeider som SD har foreslått i ny § 3-5a ikke har gjeldt i forkant av ruteplanperioden 2026. Der er derfor usikkert i hvor stor grad jernbaneforetakenes interesser har blitt tatt hensyn til i planleggingen av vedlikeholdsarbeider for R26. Videre stiller vi spørsmål ved denne løsningen i lys av direktiv 2012/34/EU artikkel 47 nr. 4 og 5. Det fremgår her at når medlemsland beslutter prioriteringskriterier skal det særlig tas hensyn til godstransport, særlig internasjonal godstransport.

Dersom departementet innfører dette midlertidige unntaket for søknadsprosessen for R26, legger vi til grunn at det blir kommunisert ut til søkerne i forkant av søknadsfristen.

4. Avsluttende kommentarer

SJT bistår gjerne departementet med konkrete forslag til justerte bestemmelser i forskriften. Vi kan også utdype innspillene våre dersom departementet ønsker det.

Med hilsen

Mona Ljunggren
avdelingsdirektør, markedsovervåking
Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur