

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Postboks 7113 St. Olavs plass
NO-0130 Oslo

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

Att.:

Saksbehandler: Per Kristian Johansen,
Vår ref.: 15/564-2
Deres ref.:
Dato: 01.06.2015

Innspill til jernbanereformen

Samferdselsdepartementet (SD) ber i brev av 20. mai 2015 Statens jernbanetilsyn om innspill til jernbanereformen basert på stortingsmelding 27 (2014-15) På rett spor.

Stortingsmeldingen har en overordnet beskrivelse av reformen, og tilsynet har følgelig ikke underlag for detaljerte innspill på nåværende tidspunkt. Tilsynet stiller seg positiv til å bli involvert i det videre planleggings- og gjennomføringsarbeid for å gi mer detaljerte innspill. Dette kan omfatte synspunkter på sikkerhetsmessige aspekter, eventuelle behov for utvidet eller endret hjemmelsgrunnlag, forhold av betydning for passasjerrettigheter og konkurransemessige forhold. En slik involvering kan for eksempel praktisk gjennomføres ved at tilsynet nedsetter en tverrfaglig arbeidsgruppe som kan fungere som en referansegruppe i det videre arbeidet.

Vi viser for øvrig til vårt brev av 13. mai 2014 til SD om innspill til reform av jernbanen. Tilsynet mener at forslaget til jernbanereform er et godt utgangspunkt for et mer effektivt jernbanemarked, bl. a. gjennom tydeligere rollefordeling, reduserte etableringsbarrierer og økt konkurranse og kundeorientering. Reformen medfører økt kompleksitet i form av flere aktører, flere grensnitt og økt behov for leverandørstyring, og fører derfor med seg potensielt sikkerhetsmessige utfordringer som må håndteres i den videre prosessen.

I det videre vil tilsynets innspill inndeles i kommentarer knyttet til sikkerhetsmessige forhold ved gjennomføringen av reformen og kommentarer knyttet til reformens innvirkning på markedene innenfor jernbanen og relaterte tjenester.

Sikkerhetsmessige forhold ved gjennomføringen av reformen

Ut fra en overordnet gjennomgang av stortingsmeldingen kan ikke tilsynet se at reformen rent strukturelt eller organisatorisk er til hinder for at sikkerheten på jernbanen ivaretas. Det er likevel noen forhold som er av betydning for sikkerheten og som bør vies oppmerksomhet i det videre arbeidet.

Leverandørstyring og grensesnitt

Tilsynet erfarer allerede i dag at sikkerhetsmessig styring av leverandører kan være utfordrende for mange. Det finnes mange dyktige leverandører med god kompetanse på de jernbanetekniske fagene. Imidlertid ser tilsynet at det er en utfordring at den jernbanefaglige og sikkerhetsmessige forståelse og kompetanse hos leverandørene ikke alltid er like godt utviklet.

Reformen introduserer flere grensesnitt enn det som eksisterer i dag mellom de ulike aktørene innen jernbanesektoren. Det forutsettes at flere oppdrag skal ut på anbud til underleverandører av virksomhetene. Samtidig foreslås det at togmateriellet som i dag eies av NSB skal overføres og stilles til disposisjon for togselskapene, og at departementet skal stille vedlikeholdstjenester til disposisjon gjennom eierskap til Mantena.

Blant nye grensesnitt kan det også være grensesnitt som det i dag ikke er hjemmel til å føre tilsyn med. Tilsynet anbefaler derfor at det blir tydelig hvor ansvaret for ulike aktiviteter skal ligge, og at det vurderes om det er tilstrekkelig hjemmel for å føre tilsyn med de ulike aktørene. Eksempelvis kan tilsynet i dag kreve å få utlevert opplysninger fra leverandører (eksempelvis Mantena), men kan ikke gjennomføre tilsyn av samme leverandør.

Dersom det for vedlikehold av infrastrukturen blir aktuelt å inngå funksjonskontrakter der leverandører får et mer selvstendig ansvar for infrastrukturens tilstand, vil dette medføre særlige utfordringer for styring av leverandørene. Etter tilsynets mening vil det være svært viktig at dette ikke medfører at det sikkerhetsmessige ansvaret på jernbanen pulveriseres. Det må derfor tydeliggjøres hvor ansvaret for vedlikeholdet plasseres. Samtidig må kontraktene sikre at leverandørene kan følges opp.

Tilsynet ser det i tillegg som viktig at det på innkjøps- og bestillernivå sikres nødvendig jernbanefaglig kompetanse så vel ved utarbeidelse av anbudsspesifikasjoner som ved vurdering av anbud og tildeling av kontrakter.

Jernbanedirektoratet

Reformen introduserer et jernbanedirektorat som vil ha myndighet til å gjøre prioriteringer som kan ha innvirkning på sikkerheten. Blant annet er det forutsatt at direktoratet skal være kjøper av infrastruktur tjenester og tog tjenester. Slik tilsynet forstår det, vil mange av forutsetningene for sikkerhetsnivået i sektoren settes gjennom disse oppgavene. Dette betyr at det blir svært viktig at direktoratet har tilgang på tilstrekkelig jernbanefaglig og sikkerhetsmessig kompetanse til å forstå hvordan ulike valg/ prioriteringer kan påvirke jernbanens sikkerhetsnivå.

Overføring av kompetanse fra dagens aktører

Reformen vil åpne for at det kommer nye aktører på jernbanen. Eksisterende sikkerhetsnivå for persontrafikk er opparbeidet gjennom mange år, dels ved utviklingen av gjeldende lover og forskrifter, og dels ved de rutiner og den sikkerhetskultur dagens aktører, som Jernbaneverket og NSB, har utviklet.

Når det gjelder dagens regelverk er dette omfattende og tidvis vanskelig tilgjengelig, og omfatter både nasjonale krav og felleseuropeiske tekniske krav. For til enhver tid å holde seg oppdatert på regelverk og oppfyllelsen av dette kreves det særlig kompetanse.

Dagens regulering av sikkerhetsstyring er funksjonell, og eksisterende aktører har måttet etablere egne, utfyllende bestemmelser/rutiner for å ivareta sikkerheten. Disse

bestemmelsene/rutinene er utviklet på bakgrunn av deres erfaringer, oppfølging av uønskede hendelser og bruk av analyser. Ved gjennomføring av reformen er det viktig å kartlegge hva som er nødvendig å ivareta av sikkerhetsmessig kompetanse og tiltak for å opprettholde sikkerhetsnivået på jernbanen.

Det er også viktig at nye virksomheter får god kjennskap til de rådende risikoforhold for det nasjonale jernbanenettet. Det bør vurderes hvordan risikoforhold fra oppdaterte risikovurderinger gjennomført av dagens aktører, spesielt Jernbaneverket og NSB, ivaretas i anbudsprosessene.

Informasjonsutveksling mellom aktørene

For å sikre at forhold av betydning for sikkerheten blir identifisert og behandlet av relevant virksomhet er det viktig med god informasjonsflyt både mellom de ulike togselskapene og mellom togselskapene og infrastrukturforetaket. Tilsynet anbefaler at det vurderes hvordan det skal sikres at tilstrekkelig informasjon knyttet til viktige sikkerhetsmessige forhold deles mellom aktørene og at historiske data blir gjort tilgjengelige.

Rapportering av uønskede hendelser til tilsynet

Rapportering av uønskede hendelser er viktig for å gi tilsynet en oversikt over sikkerhetsmessige utfordringer for jernbanen, utarbeide statistikk, identifisere trender og utarbeide informasjon til bransjen og publikum. Dagens største aktører, Jernbaneverket og NSB, bruker samme system for rapportering og oppfølging av uønskede hendelser. Med flere aktører blir det viktig å sørge for enhetlige rapporteringsmetoder for en best mulig systematisering og oppfølging av uønskede hendelser av tilsynet.

Vedlikehold av togmateriell

Å sikre et systematisk og godt vedlikehold av togmateriell er av stor betydning for sikkerheten. Slik tilsynet forstår det vil reformen innebære at det enkelte togselskap får ansvaret for å utføre vedlikehold av materiellet, og samtidig gis en viss frihet til å foreta endringer av materiellet. Det vil være viktig at den virksomhet som til enhver tid har ansvaret for vedlikeholdet har tilgang til vedlikeholds- og endringshistorikk, og plikt til å sørge for at forsvarlig vedlikehold gjennomføres.

Reformens innvirkning på markedene innenfor jernbanen og relaterte tjenester

Det offentliges rolle i jernbanesektoren - ansvarsfordeling

SD overordnet sektormyndighet for jernbane, kompetent myndighet for inngåelse av kontrakter om persontransport med jernbane, overordnet myndighet for Jernbaneverket og Statens jernbanetilsyn og eier av NSB-konsernet med datterselskaper. Dette innebærer at SD har mange roller innenfor ulike deler av jernbanesektoren, og det kan potensielt medføre rollekonflikter.

Gjennom reformen legger SD opp til å skille de ulike rollene og funksjonene tydeligere fra hverandre, bl. a. gjennom samling av strategiske plan- og utviklingsoppgaver i et jernbanedirektorat og operative oppgaver knyttet til utbygging og daglig drift av infrastrukturen i et infrastrukturforetak. Videre legges ansvaret for kjøp av persontransporttjenester med tog til direktoratet. I tillegg skilles noe virksomhet ut av NSB-konsernet, i hovedsak vedlikeholdstjenester, eiendomsforvaltning og eierskap til rullende materiell. Disse endringene vil trolig bidra til tydeligere ansvarsforhold i jernbanesektoren. Tilsynet vil likevel påpeke at den

foreslåtte omorganiseringen ikke løser alle potensielle rollekonflikter som kan oppstå på grunn av SDs mange roller.

Eksempelvis er det ikke klart fra stortingsmeldingen hvilket organ som skal forvalte statens eierskap i NSB etter at reformen er gjennomført. Dersom SD fortsatt skal forvalte eierskapet i NSB kan flere av dagens potensielle rollekonflikter videreføres, eksempelvis i forbindelse med anbudskonkurranser om persontransport. Selv om kjøp av persontransporttjenester vil være jernbanedirektoratets oppgave og dermed skilles bedre fra utøvelse av eierskap til NSB, vil SD fortsatt være overordnet myndighet for direktoratet og eier av NSB. Dermed vil SD fortsatt kunne gi føringer for de respektive virksomhetenes innretning gjennom tildelingsbrev og instruks ved utøvelse av eierkontroll. En slik organisering kan bidra til å svekke tilliten til at persontransportmarkedet for jernbane er transparent og med ikke-diskriminerende konkurransevilkår. Tilsynet anbefaler at eierskapet i NSB forvaltes av et annet departement enn SD.

Tilsynet er enig med SD i at utskillelse av deler av dagens NSB-konsern er nødvendig for å skape like konkurransevilkår og lave etableringshindringer i jernbanemarkedet, og at det derfor er hensiktsmessig å rendyrke NSB som transportselskap. NSB-konsernet vil fortsatt bestå av ulike transportselskaper som driver persontransport med buss og jernbane og godstransport med jernbane. For å sikre ikke-diskriminerende konkurransevilkår i markedene for jernbanetransport mener tilsynet det er viktig at det føres og offentliggjøres atskilte regnskaper for virksomhet knyttet til henholdsvis gods- og persontransport med jernbane. Atskilte regnskaper er avgjørende for å kunne kontrollere at det ikke foregår krysssubsidiering mellom virksomhetene, særlig når det gjelder offentlig utbetalte midler.

Økt konkurranse om persontogtrafikk

Det legges opp til at markedet for persontransport deles inn i trafikkpakker med tilstrekkelig volum for å gi grunnlag for reell konkurranse. Denne innretningen er et hensiktsmessig utgangspunkt for konkurranse som kan bidra til effektivitets- og kvalitetsforbedringer, og dermed en mer konkurransedyktig jernbane og mer effektiv bruk av offentlige midler. Effektiv bruk av offentlige midler fordrer at kompensasjon for utførelse av persontogtransport ikke overstiger differansen mellom inntekter og utgifter for operatøren, jf. forordning 1370/2007 artikkel 3 (2), artikkel 4 og artikkel 6(1) om blant annet *forhindring av overkompensasjon*.

Tilsynet mener også at trafikktalene bør reflektere den reelle kostnaden ved de enkelte tog-tjenestene og at det ikke bør forekomme krysssubsidiering mellom trafikkpakker.

Med bakgrunn i rollen som markedsovervåkingsorgan for jernbanemarkedene i Norge skal tilsynet arbeide for et effektivt jernbanemarked med sunn konkurranse og likeverdige vilkår. Det er ønskelig at tilsynet involveres fra et tidlig stadium i prosessen med utforming av trafikkpakker og konkurransegrunnlag ved anbudsutlysning. Tilsynets hovedfokus ved slik involvering vil være å vurdere om konkurransegrunnlag er i *samsvar med jernbanelovgivningen*, bidra til at anbudskonkurransen legges opp på en måte som sikrer *effektiv konkurranse og ikke-diskriminerende vilkår*, slik at konkurransen bidrar til *realisering av effektivitetsgevinster*. Spesielt bør konkurransegrunnlag inneholde tilstrekkelig informasjon om oppdraget slik at nye aktører gis mulighet til å delta i konkurransen på like vilkår, og mulighet for fleksible tilbudskonsepter, slik at alle aktører kan utnytte sine konkurransefortrinn.

Tilsynet oppfordrer SD til å opprette en klageordning eller klargjøre klagemulighetene for de som har eller har hatt en interesse for å oppnå en kontrakt om offentlig persontransport gjennom anbudskonkurranse. Etter det tilsynet forstår stiller kollektivtransportforordningen 1370/2007 artikkel 5(7) krav om en slik klage- eller revisjonsmulighet. Hensikten må være å sikre blant annet at anbudskonkurransen er åpen for alle operatører, rettferdig og i overensstemmelse med prinsippene om gjennomsiktighet og likebehandling, jf. artikkel 5(3) i forordningen.

Lik tilgang til rullende materiell

Forslaget om å overføre rullende materiell fra NSB til en annen statlig virksomhet og stille dette til rådighet for togselskap som vinner konkurransen om trafikkpakker, vil trolig bidra til å redusere etableringsbarrierer og gjøre det enklere for flere aktører å delta i anbudskonkurranser om offentlig kjøp av persontransport med jernbane.

Dersom jernbanedirektoratet beslutter at det ikke skal være obligatorisk for togselskapene å benytte statens materiell, kan staten i noen tilfeller få en betydelig kapitalbinding i materiell som ikke er i bruk av togselskapene som utfører persontransport, med mindre materiellet gjøres tilgjengelig for alternativ bruk, for eksempel gjennom salg eller leasing. Tilsynet oppfordrer til å ta kostnader ved slik kapitalbinding med i vurderingen ved tildeling av kontrakter om å utføre persontogtrafikk, for å reflektere den totale kostnaden ved persontransport på jernbane.

Kundeinformasjon og salgs- og billettløsninger

For nye aktører i jernbanemarkedet kan manglende tilgang til hensiktsmessige salgs- og informasjonssystemer være en etableringsbarriere. For at økt konkurranse skal fungere etter hensikten, bør det legges til rette for at nye aktører sikres tilgang til slike systemer på like, ikke-diskriminerende vilkår som allerede etablerte aktører. Når det blir flere aktører som utfører persontransport med jernbane, øker også behovet for koordinerte løsninger for billettering og informasjon. Tilsynet støtter forslagene om å opprette et *nasjonalt salgs- og billetteringssystem* og en *nasjonal rutebank som grunnlag for kundeinformasjon*, som forvaltes av aktører som ikke driver jernbanetransport.

Etablering av infrastrukturforetak

Opprettelsen av et infrastrukturforetak som rendyrker infrastrukturforvalters primære oppgaver knyttet til operativ drift og utvikling av infrastrukturen vil som nevnt bidra til tydeligere ansvarsforhold i jernbanesektoren. I tillegg legger reformforslaget opp til å etablere et tydeligere kunde-/leverandørforhold mellom infrastrukturforvalter og togselskap, og en mer forretningsmessig innretning av enkelte av infrastrukturforetakets oppgaver.

Tilsynet mener at etablering av incentivsystemer og større kundeorientering hos infrastrukturforvalter er nødvendig for å oppnå en mer effektiv utnyttelse av jernbaneinfrastrukturen.

Det kan fortsatt være flere av infrastrukturforvalters primære oppgaver som er myndighetsutøvelse og ikke bør utføres etter rent forretningsmessige prinsipper. Dette kan for eksempel gjelde rutetildeling og tildeling av driftstillatelser til terminaloperatører i henhold til Jernbaneverkets nye terminalkonsept. Av hensyn til et transparent marked med forutsigbare rammevilkår, er det avgjørende med tydelig regulering av når infrastrukturforvalter eventuelt utfører myndighetsutøvelse og at infrastrukturforetaket kommuniserer tydelig hvilken rolle det utøver i ulike situasjoner. Ved gjennomføringen av reformen bør SD fokusere på å organisere

infrastrukturforetaket slik at det blir klare skillelinjer mellom foretakets myndighetsutøvelse og øvrige virksomhet.

Virkemidler for tydeligere kunde-/ leverandørforhold

For å synliggjøre kostnadene ved å benytte infrastrukturen og skape en tydeligere kunde-/ leverandørrelasjon mellom infrastrukturforvalter og jernbaneforetak, ønsker SD å innføre kjøreveisavgift i tråd med gjeldende regelverk. Samtidig legger SD opp til å gi rabatt for bruk av underutnyttet kjørevei, og at kjøreveisavgiften primært vil omfatte trafikk på fullt utnyttede strekninger/perioder. En slik innretning av kjøreveisavgiften vil ifølge stortingsmeldingen i begrenset grad belaste godstrafikken på jernbane.

Hovedregelen for fastsettelse av kjøreveisavgift er at det i det minste skal innkreves en avgift som tilsvarer de direkte kostnadene som påløper ved kjøring av ett tog på infrastrukturen, i tråd med fordelingsforskriften § 4-5 annet ledd og utkast til ny jernbaneforskrift § 6-2 tredje ledd.. Dersom det er ønskelig å subsidiere godstransport på jernbane, bør dette gjøres på en måte som sikrer at regelverket for avgifter for bruk av jernbaneinfrastruktur overholdes.

Avsluttende merknader

På bakgrunn av de forholdene som er nevnt over, ser tilsynet at det på noen områder vil kunne være behov for endringer i dagens lovgivning for å ivareta dagens sikkerhetsnivå på jernbanen. Dette vil vi kunne komme nærmere tilbake til i det videre arbeidet.

Tilsynet vil også bemerke at flere aktører og flere grensesnitt innen jernbanesektoren trolig vil medføre økt arbeidsmengde og dermed økt ressursbehov for tilsynet.

Med hilsen

Erik Ø. Reiersøl-Johnsen
Direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur