

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: Jon Loge Ramstad, 22995929
Vår ref.: 19/560-16 FELLES-70
Deres ref.:
Dato: 02.07.2020

Påpekning - bekymring for ivaretagelse av godsnæringens behov ved utbyggings- og vedlikeholdsarbeider

1. Innledning

Statens jernbanetilsyn er i henhold til jernbaneforskriften¹ § 1-2 (4) markedsovervåkingsorgan etter jernbaneloven² § 11b. Det er gitt nærmere bestemmelser om markedsovervåking i jernbaneforskriften kapittel 11, herunder om markedsovervåkingsorganets oppgaver og myndighet (§ 11-1) og om klage til markedsovervåker (§ 11-2). Det fremgår videre av Samferdselsdepartementets instruks for Statens jernbanetilsyn av 1. september 2017 punkt 4 at tilsynet som markedsovervåker skal påpeke forhold overfor overordnet myndighet der det selv ikke har myndighet.

Som ledd i markedsovervåkingen følger tilsynet med på markedsutviklingen og innhenter informasjon fra markedsaktørene. Tilsynet har også jevnlig kontakt med aktørene gjennom dialogmøter og på annen måte.³ Med bakgrunn i kontakt med aktører som utfører godstransport på det norske jernbanenettet, samt speditører, terminaloperatører mv. som er aktive på tilgrensende markeder, er tilsynet bekymret for om utbyggings-, vedlikeholds- og ombyggingsarbeider knyttet til jernbaneinfrastruktur og serviceanlegg til dels planlegges og gjennomføres på en måte som kan svekke konkurranseevnen til godstransportører på jernbanen. Utfordringen er manglende eller begrenset involvering av bransjen samt at det ikke i tilstrekkelig grad tas hensyn til markedsaktørenes behov og innspill.

I slike situasjoner kan det være tvilsomt om det har skjedd brudd på jernbaneregelverk og om tilsynet har myndighet til selv å gripe inn med hensiktsmessige tiltak, for eksempel med pålegg om å endre plan-, utbyggings- og vedlikeholdsprosesser. På denne bakgrunn vil tilsynet påpeke disse forholdene overfor Samferdselsdepartementet og samtidig oppfordre departementet til å vurdere tiltak overfor underliggende etater og virksomheter som de eier slik at markedsaktørenes markedsmessige behov bedre ivaretas i slike prosesser. Brevet sendes også kopi til Bane NOR SF (Bane NOR) og Jernbanedirektoratet.

¹ Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften), FOR-2016-12-20-1771.

² Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven), LOV-1993-06-11-100.

³ Tilsynet skal blant annet etter forskriften § 11-1 (5) jevnlig ha kontakt med brukere av tog tjenestene.

2. Utbyggings- og vedlikeholdsarbeider som utfordring for godsnæringen

Det synes å være enighet på både transportpolitisk nivå, og mellom aktørene som planlegger og gjennomfører investeringer i statlig regi (Jernbanedirektoratet og Bane NOR), om at det er behov for oppgradering av jernbaneinfrastrukturen og serviceanlegg for at godstransport med jernbane i større grad skal være en konkurransedyktig transportform. Veinettet har gjennomgått en omfattende oppgradering, slik at lastebiltransport blir et stadig mer egnet og fleksibelt alternativ til både kombitransport, vognlast, tømmertransport og annen spesialisert transport med tog. Det er derfor trolig at utbyggings- og vedlikeholdsarbeider på lang sikt er en viktig bidragsyter for å legge til rette for fremtidig godstransport på jernbanen, samt til fungerende konkurranse mellom aktørene som driver godstransport med jernbane. På kort sikt kan derimot slike arbeider medføre at konkurranseevnen svekkes som følge av økte kostnader, forsinkelser i togtrafikken og uforutsigbarhet med hensyn til rammevilkår mv.

Gjennom kontakt med aktører i Norge har tilsynet samtidig dannet seg det inntrykk at flere aktører er bekymret for at utbyggings-, vedlikeholds- og ombyggingsarbeider planlegges og gjennomføres på en måte som kan svekke konkurransekraften til godstransportører med jernbane. Tilsynet har gjennomført kontaktmøter med aktuelle aktører i 2017 og 2018, og videre gjennomført møter som ledd i saksbehandling og veiledning i andre sammenhenger. Aktørenes bekymringer kan deles inn i følgende:

1. Aktørene oppfatter informasjon om prosjekter og innvirkningen av disse som mangelfull for den enkelte, og at prosjektene blir planlagt uten tilstrekkelig medvirkning fra deres side. Tilsynet erfarer i så måte at Bane NORs informering, varsling og gjennomføring av vedlikeholdsarbeid har blitt ansett å skape uforutsigbarhet for aktørene.
2. Aktørene opplever at de offentlige investeringene i jernbaneinfrastrukturen ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til det markedet ønsker/har behov for, og at tiltakene til dels er unødvendig dyre, omfattende og tidskrevende. Tilsynet har fått lignende signaler knyttet til godsterminaler og anskaffelse av systemer mv. som brukes på disse.

Som et praktisk eksempel på ovennevnte kan det nevnes at tilsynet flere ganger har blitt kontaktet av H. Strøm AS (H. Strøm) i Drammen som opplever at deres innspill og ønske om videre drift innen vognlast med jernbane ikke i tilstrekkelig grad blir tatt hensyn til i forbindelse med et prosjekt som omfatter ny jernbaneinfrastruktur gjennom Drammen og tilhørende omdisponeringer. I verste fall kan det føre til at virksomheten må legge ned som følge av manglende infrastruktur, arealer og lokaler (serviceanlegg). Vi kommer tilbake til dette i punkt fire i brevet.

Jernbaneforetak og søkere (speditører og lignende) som selger produkter hvor transport med jernbanen inngår, er grunnleggende avhengige av tillitt hos aktuelle kunder som planlegger sine godsstrømmer. For at foretakene skal kunne bygge opp den nødvendige tilliten, er det en forutsetning at kapasiteten som er tilgjengelig på jernbaneinfrastrukturen og i nødvendige serviceanlegg er tilstrekkelig, forutsigbar og stabil. Foretakene er mer presist avhengige av tilgang til et tilstrekkelig antall attraktive ruteleier, av at tog faktisk kan kjøre som forespeilet ved tildelingen, samt av tilgang til nødvendige serviceanlegg og tjenester i disse i forbindelse med godsframføringen. Utviklingen av serviceanlegg og tjenester rettet mot godstransporter med jernbane henger igjen sammen med forventningene til volumet og arten av fremtidige transporter.

Tilsynet ser på denne bakgrunn behov for å understreke betydningen av at det ved planlegging og gjennomføringen av prosjekter som omfatter tiltak på jernbanen og i tilknyttede serviceanlegg, tas tilstrekkelig hensyn til de negative konsekvensene som kan oppstå for aktører som transporterer gods på jernbanen. Tilsynet oppfatter at aktørene i denne forbindelse ser det som sentralt at godsneringen på et tidlig tidspunkt involveres og informeres mer presist om innhold i planene for slike tiltak. Videre er aktørene opptatt av at det faktisk tas hensyn til godsneringens innspill – herunder ved fordeling av ruteleier mellom henholdsvis godstransport og planlagt vedlikehold i den årlige ruteplanprosessen. Den formaliserte prosessen som regelverket etablerer, jf. nærmere nedenfor, skal nettopp bidra til en slik forutberegnelig prosess hvor aktørenes interesser identifiseres og hensyntas.

3. Relevant regelverk

3.1 Jernbanerettslige regler

Tilsynet ser i lys av forholdene som er tatt opp ovenfor behov for å peke på at det norske jernbaneregulverket i dag inneholder markedsmessig begrunnede forskriftskrav med relevans for planlagte arbeider på henholdsvis jernbaneinfrastrukturen og i tilknyttede serviceanlegg, jf. jernbaneforskriften § 1-3 bokstav d) og f). Tilsynet vil også peke på regler fra EU som vil få betydning hvis de tas inn i norsk rett. Tilsynet har som oppgave å påse at disse kravene overholdes.

For å sikre nødvendig forutberegnelighet for potensielle søkere om kapasitet på jernbaneinfrastrukturen, er det sentralt at nettveiledningen inneholder informasjon om sannsynlige kapasitetsbehov til arbeider på denne. Det fremgår i tråd med dette av bokstav c i § 5-2 om *innhold i nettveiledningen*, at delen om prinsipper og kriterier for kapasitetsfordeling skal redegjøre for infrastrukturforvalters *forventet(e) behov for kapasitet til vedlikehold*. Det følger av nr. 3 til bokstav c) at de særlige kriteriene som anvendes i kapasitetsfordelingsprosessen skal inneholde «*(..)framgangsmåtene for planlagt ruteplanlegging og uforutsett vedlikeholdsarbeid*».

Nettveiledningen skal videre ferdigstilles etter å ha blitt sendt på høring, jf. § 5-1 (1). Høringsrunden vil dermed gi søkere anledning til å fremsette sine synspunkter på opplysningene om det forventete kapasitetsbehovet til vedlikehold.

Systematikken etter jernbaneforskriften er videre at infrastrukturforvalter skal fordele infrastrukturkapasitet gjennom tildeling av ruteleier til søkere for et tidsrom som tilsvarer høyst én ruteplanperiode, jf. § 8-1 (2). Det skal i tråd med dette også *søkes* om kapasitet til planlagt vedlikehold, jf. § 8-2 (2). Av ordlyden følger det for det første at det skal søkes om kapasitet innenfor den ordinære ruteplanprosessen og fristene som er satt i denne. Det fremgår for det andre at infrastrukturforvalter ved fordeling av infrastrukturkapasitet til slikt vedlikehold skal redusere innvirkningen overfor andre søkere så langt det er mulig. Forskriften inneholder en egen bestemmelse om kapasitet til ikke-planlagt vedlikehold i § 10-3, men denne har preg av et unntak og kan ikke benyttes som grunnlag for tildeling av kapasitet til planlagte arbeider.

Hovedregelen om behandling av søknader finnes i § 8-6. Det understrekes her at infrastrukturforvalter «*(..) så langt som mulig (skal) imøtekomme alle søknader om infrastrukturkapasitet, herunder søknader om ruteleier som går over flere enn ett jernbanenett, og (...) så langt som mulig ta hensyn til alle forhold søkerne kan bli stilt overfor, herunder de økonomiske konsekvenser for virksomheten deres*». I lys av at kapasiteten er begrenset, vil det likevel kunne oppstå interessekonflikter mellom søknader. Jernbaneforskriften § 9-1 flg.

inneholder regler om håndtering av slike interessekonflikter og om overbelastet infrastruktur. Utgangspunktet for håndtering av interessekonflikter er samordningsprosessen etter § 9-1. Jernbaneforskriften § 9-5 inneholder videre en bestemmelse om prioriteringskriterier som kan benyttes når nærmere vilkår er oppfylt. Ett av vilkårene er at infrastrukturen er erklært overbelastet. Vedlikehold inngår ikke i prioriteringslisten.

Når det kommer til serviceanlegg inneholder jernbaneforskriften informasjonskrav mv. i § 5-1 (3) og (4), samt i § 5-2 bokstav g. Formålet bak informasjonskravene tilsier at informasjonen om tjenestetilbud og tekniske opplysninger, og vilkår for tilgang/leveranser, også inneholder informasjon om planlagte arbeider og eventuelle kapasitetsbegrensninger. Nettveiledningen skal som nevnt ovenfor ferdigstilles etter å ha blitt sendt på høring, jf. § 5-1 (1). Tilsynet på Bane NOR i vedtak av 17. desember 2019 å endre nettveiledningen for 2021 slik at kravene som jernbaneforskriften stiller til innhold i nettveiledningen blir overholdt.⁴

I EU har det gradvis skjedd en tilstramning når det gjelder reguleringene av planlegging og tildeling av kapasitet til arbeider på jernbaneinfrastrukturen, som vil få betydning hvis de aktuelle reglene gjennomføres i norsk rett. Vi viser for det første til EU-kommisjonens beslutning om et nytt vedlegg VII til direktiv 2012/34/EU.⁵ Når det gjelder den såkalte fjerde jernbanepakken inneholder endringsdirektiv 2016/2370/EU i artikkel 7 til 7f blant annet nærmere regler om infrastrukturforvalters uavhengighet, planlegging av vedlikehold/fornyelse av jernbaneinfrastrukturen, samt krav til etablering av en koordineringsmekanisme. Beslutninger om fornyelsesplanlegging og vedlikehold er videre nevnt i ny artikkel 56 nr. 1 bokstav i) om forhold som særlig skal kunne påklages til markedsovervåker. Vi har merket oss at Jernbanedirektoratet i rapporten «Evaluering av sommerstengning og andre banestengninger» av 17. april 2020, tar høyde for de nye reglene og kommer med en rekke forslag til tiltak blant annet for å begrense sporbrudds varighet og konsekvenser for togtrafikken.⁶ Tilsynet anser det som viktig at forslagene følges opp i praksis.

Det er i dagens jernbanelov og jernbaneforskrift ikke gitt andre spesifikke bestemmelser om omstillingsprosesser knyttet til jernbaneinfrastruktur eller serviceanlegg enn loven §5a (3) og forskriften § 4-6 om serviceanlegg som ikke er i bruk. Det er likevel av sentral betydning for funksjonaliteten til jernbanen som transportsystem at godsnæringens interesser identifiseres og ivaretas ved planlegging av slike tiltak. Det var også en viktig bakgrunn for at eiendom som tidligere lå under Rom Eiendom ble overført til Bane NOR, at det ikke skulle være en fare for at det blir disponert over eiendom i tilknytning til jernbaneanlegg på en måte hvor bedriftsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger av alternativ bruk får for stor vekt.⁷

Vi gjør oppmerksom på at det i forbindelse med en rettsprosess i Latvia nylig er sendt en forespørsel om en rådgivende uttalelse til EU-domstolen hvor ett av spørsmålene er om direktiv 2012/34/EU artikkel 13 nr. 6 åpner for at leivtaler for serviceanlegg som er i bruk kan sies opp.⁸ EU-domstolens svar på dette spørsmålet vil kunne få betydning for tolkningen av de nevnte korresponderende bestemmelsene i jernbanelovgivningen.

⁴ https://www.sjt.no/globalassets/02_jernbane/pdf-jernbane/markedsovervaking/korrigert-vedtak-om-palegg-om-endring-av-network-statement-for-2021.pdf

⁵ OJ.L 295/69 4.11.2017. Informasjon om status for behandlingen av beslutningen, og en lenke til departementets EØS-notat hvor innholdet er beskrevet, er tilgjengelig på www.europalov.no.

⁶ <https://www.jernbanedirektoratet.no/contentassets/428e3d2e20444948931540e95a6b58d4/rapport-eval-sommerstengning-20200417-v3.pdf>, se oppsummering av tiltak s.14-16

⁷ Meld. St. 27 (2014–2015), *På rett spor - reform av jernbanesektoren*. Se særlig på side 23 under pkt. 4.4.3.4.

⁸ Sak C-60/20: Request for a preliminary ruling from the Administratīvā apgabaltiesa lodged on 5 February 2020 — VAS 'Latvijas dzelzceļš' v Valsts dzelzceļa administrācija, OJ C 161, 11.5.2020, s. 31–32

3.2 Plan og bygningsrett

Selv om plan- og bygningsregelverket ikke er tilsynets ansvarsområde, oppfatter tilsynet at praktiseringen av plan- og bygningsrettslige krav spiller en sentral rolle for å ivareta markedsmessige hensyn og aktørenes interesser ved beslutning og gjennomføring av planer og tiltak knyttet til jernbaneinfrastruktur og serviceanlegg. Tilsynet viser også til kravene etter konsekvensutredningsforskriften §§ 8 og 10, jf. vedlegg II nr. 10 bokstav c).⁹ Tilsynet oppfatter videre Regjeringens mål om økt bruk av statlig plan ved store samferdselsprosjekt, jf. plan- og bygningsloven § 6-4, som et uttrykk for at velfungerende transportsystemer utgjør en nasjonal interesse.¹⁰

Tilsynet stiller spørsmål ved om hensynet til markedsmessige forhold og rammevilkårene for godsnæringen tas tilstrekkelig hensyn til i slike plan- og byggeprosesser og oppfordrer departementet til å ta dette opp med rette myndigheter, jf. departementets instruks til tilsynet om å påpeke forhold til departementet der tilsynet selv ikke har myndighet.

4. Intercity-utbyggingen og Holmen terminal som eksempel

Tilsynet har mottatt flere henvendelser fra og avholdt flere møter med selskapet H. Strøm, senest 5. mai d.å. Selskapets logistikkvirksomhet baserer seg blant annet på vognlast med jernbane. Lossingen i Norge foregår ved Nybyen terminal i Drammen. Bakgrunnen for disse møtene har vært at området på Nybyen hvor H. Strøm leier arealer, og derigjennom har tilgang til nødvendig terminalkapasitet, er planlagt brukt/omdisponert til hensetting av passasjertog i forbindelse med Intercity-utbyggingen. Området er senere planlagt omdisponert til boliger. Det vises til omtale av planene for Nybyen og Drammen i rapporten: «KVU Godsterminalstruktur i Oslofjordområdet» som Jernbanedirektoratet nylig har sendt ut på høring, se blant annet s. 65 under punkt 3.2 om regionale og lokale myndigheters behov.¹¹

H. Strøm har overfor tilsynet understreket at alternativ terminalkapasitet er en forutsetning for videre drift, og at de i lengre tid har blitt forespeilet fra Bane NOR at slik kapasitet vil bli stilt tilgjengelig. Ut fra de opplysninger vi har mottatt fra Bane NOR, er det vårt inntrykk at det i mange år er blitt vist til at alternativ kapasitet ville bli stilt til rådighet på Holmen i Drammen, men at det nå synes avklart at denne kapasiteten ikke vil være tilgjengelig før lenge etter at den nåværende terminalen på Nybyen er planlagt stengt for H. Strøms virksomhet. H. Strøm har også fremholdt at kapasiteten på Holmen hva gjelder lengde på spor mv. ikke vil dekke behovene som må være oppfylt for videreføring av den vognlastvirksomheten som i dag drives i Nybyen. Vi viser til den nærmere spørsmålsstillingen i vårt brev til Bane NOR av 19. september 2019 og Bane NORs svar på dette pålegget (vedlagt).

I møtet 5. mai d.å. ga H. Strøm uttrykk for at det fortsatt ikke er identifisert eksisterende, eller etablert planer for ny, spor- og terminalkapasitet som kan ivareta virksomhetens behov hvis Nybyen omdisponeres som planlagt. Ifølge H. Strøm er dette prekært for videre drift siden stengingen av Nybyen er nært forestående.

⁹ Forskrift om konsekvensutredninger, FOR-2017-06-21-854.

¹⁰ Se blant annet nyhetssaken «Statlige arealplaner» på følgende lenke: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan-og-bygningsloven/plan/statlige-planoppgaver/statlige-arealplaner/id664275/>

¹¹ <https://www.jernbanedirektoratet.no/contentassets/a05157848d1649d78913a03e52ba7109/20-0302---kvu-rapport---til-nett---ny.pdf>

Tilsynet mener det ut fra et markedsmessig synspunkt er viktig med stabile og forutsigbare planer og rammevilkår for aktørene, slik at disse får mulighet til å drive sin virksomhet på en effektiv måte. Tilsynet har også merket seg at departementet har understreket dette i flere dokumenter i forbindelse med den planlagte omdisponeringen av arealene i Nybyen. Vi viser til brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket av 10.6.2014 og 6.10.2016, samt til departementets brev til H. Strøm av 25.06.2019 hvor det vises til at Bane NOR jobber med løsninger for godsvirksomheten på Nybyen. Etter det tilsynet er kjent med har Bane NOR som oppfølging av dette, ikke konkretisert et reelt alternativt terminaltilbud.

Usikkerhet om forutsetningene for videre drift medfører generelt en risiko for at berørte aktører legger ned eller reduserer sin virksomhet knyttet transport av gods på jernbane fordi de ikke har nødvendig grunnlag for å vite hvilke tjenester, priser og vilkår de kan tilby sine kunder.

5. Avslutning

I lys av at det er planlagt betydelige utbyggings- og vedlikeholdsaktiviteter på det norske jernbanenettet og i serviceanlegg knyttet til dette i lang tid fremover, er markedsovervåker bekymret for de mulige negative konsekvensene som usikkerhet og driftsavbrudd forbundet med slike arbeider vil kunne medføre for markedet for godstransport på jernbane. Med bakgrunn i tilbakemeldinger fra aktørene er tilsynet særlig bekymret for om det i tilstrekkelig grad tas hensyn til markedsmessige forhold knyttet til godstransport med jernbane under planleggingen og gjennomføringen av slike tiltak.

Tilsynet som markedsovervåker har per i dag begrenset rettslig kompetanse til å gripe inn i hvordan markedsaktørene involveres eller hvordan markedsmessige forhold ivaretas i plan- og byggefasen og i avgjørelser som Jernbanedirektoratet eller Bane NOR tar om utbygging/omdisponering/nedlegging/fjerning av infrastruktur mv.

Vi vil på denne bakgrunn gjøre departementet oppmerksom på at prosesser hvor det ikke tas tilstrekkelig hensyn til godsneringens interesser, kan ha negative konsekvenser for markedene for godstransport med jernbane. Vi ber derfor departementet vurdere om det er tiltak som bør gjøres for at Jernbanedirektoratet, Bane NOR og plan- og bygningsmyndigheter tar behørig hensyn til hvordan slike tiltak påvirker markedene for godstransport med jernbane.

Tilsynet vil til slutt understreke betydningen av at Bane NOR som infrastrukturforvalter følger de relevante reglene i jernbaneforskriften ved tildeling av ruteleier mv. slik at godsneringens behov for blant annet driftsregularitet og forutberegnelighet ivaretas så langt som mulig. Dette følger tilsynet løpende med på gjennom sin markedsovervåking.

Med hilsen

Mona Ljunggren
Avdelingsdirektør, Markedsovervåking

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Kopi til:

Bane NOR SF	Postboks 4350	2308	HAMAR
Jernbanedirektoratet	Postboks 16 Sentrum	0101	OSLO