

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: Kristoffer Johansen Eikeland, 22995929
Vår ref.: 17/739-2
Deres ref.: 17/1467
Dato: 08.11.2017

Forslag til endring av yrkestransportforskriften og ny forskrift om billettering ved jernbanetransport - Høringssvar fra Statens jernbanetilsyn

Innledning

Vi viser til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 24. august 2017 med høringsnotat og utkast til endring av yrkestransportforskriften og ny forskrift om billettering ved jernbanetransport.

Statens jernbanetilsyn er markedsovervåkingsorgan etter jernbaneloven¹ § 11 b, og skal arbeide for et effektivt jernbanemarked med sunn konkurranse og likeverdige vilkår, jf. jernbaneforskriften² § 11-1 første ledd. Problemstillinger knyttet til plikt for jernbaneforetak til tilknytning, og betaling for bruk, av en felles elektronisk billetteringsløsning vil kunne falle inn under tilsynets rolle som klageorgan etter jernbaneforskriften § 11-2 og myndighet til å treffe beslutning om tiltak for å motvirke diskriminering, skadelig konkurransevridning og andre former for uønskede situasjoner i markedene for jernbanetjenester.

Formålet med de foreslåtte endringene i yrkestransportforskriften og forslag til ny forskrift om billettering for jernbanetransport er å legge til rette for at publikum i fremtiden skal kunne søke frem, bestille og betale en kollektivreise i en og samme operasjon. Tilsynet er positiv til løsninger som gjør det enkelt for brukerne å bestille sømløse reiser og deler oppfatningen om at det er viktig å legge til rette for integrering mellom ulike deler av en større kollektivreise. Effektive elektroniske billetteringsløsninger for kollektivtransport er viktig i en sektor der utviklingen drives raskt fremover av den teknologiske utviklingen i samfunnet. Tilsynet er imidlertid opptatt av at jernbanelovgivningen følges, slik at ikke etableringen av felles systemer får uheldige konkurransemessige effekter i jernbanemarkedet.

I høringssvaret nedenfor behandles først tema som gjelder både de foreslåtte endringene i yrkestransportforskriften og forslag til ny forskrift om billettering ved jernbanetransport. Deretter gis det kommentarer til utkastet til ny forskrift om billettering ved jernbanetransport.

¹ Lov av 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m.

² Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv.

Felles kommentarer til endringer i yrkestransportforskriften og ny forskrift

Fordelingen av gebyr mellom aktørene

Tilsynet er positiv til at det legges opp til en forholdsmessig fordeling av gebyr mellom aktørene som er tilknyttet og bruker den elektroniske løsningen, og at gebyret gjenspeiler kostnaden ved utvikling og drift av systemet. Tilsynet antar imidlertid at Jernbanedirektoratets og/eller Enturs kostnader ved å håndtere de enkelte foretakenes tilknytning og bruk kan variere ut fra for eksempel antall strekninger og ruter selskapene betjener, de billettyper foretakene tilbyr, hvilke salgskanaler som benyttes med videre. Dersom direktoratet og/eller Entur AS har høyere kostnader med å tilknytte og drifte løsningen for enkelte foretak enn andre, kan det ikke utelukkes at en lik pris/gebyr per passasjer/kollektivreise kan virke diskriminerende eller konkurransevridende mellom foretakene som må tilknytte seg løsningen. Tilsynet stiller derfor spørsmål ved om antall kollektivreiser alene vil være den beste indikatoren for kostnaden ved å tilby den aktuelle billetteringsløsningen. Etter det tilsynet er kjent med har det i Norge frem til nå vært vanskelig å foreta nøyaktige målinger av antall kollektivreiser. Det er blant annet fordi periodebilletter ikke representerer et konkret antall reiser og ikke nødvendigvis er knyttet til en konkret type transportmiddel. På grunn av dette kan det oppstå uenighet om hva som er en riktig og rettferdig fordeling av kostnader mellom foretakene som må tilknytte seg løsningen.

Fordelingen av billettinntekter

Høringsnotatet omtaler kun fordelingen av gebyr for bruk av billetteringsløsningen. Tilsynet antar at det også kan oppstå utfordringer knyttet til en riktig fordeling av billettinntekter dersom det er vanskelig å skaffe nøyaktige data om de enkelte foretaks kunder eller antall kollektivreiser. En potensiell utfordring med gjennomgående billetter er at sluttbruker får valget mellom ulike transportformer underveis. Det er positivt fra et forbrukerperspektiv at kundene har valgmuligheter underveis, men det kan gjøre det vanskelig å fordele billettinntekter til den transportvirksomheten som faktisk har utført transporttjenesten. Bruk av periodebilletter for store geografiske områder vil kunne gjøre problemet med dette større. Tilsynet legger til grunn at det i den elektroniske løsningen er lagt inn mekanismer som gjør det mulig å registrere korrekt antall reiser for de enkelte foretak som har plikt til å knytte seg til systemet. Dette for å unngå fare for konkurransevridning mellom foretak.

Kommentar til utkast til ny forskrift om billettering ved jernbanetransport

Behov for definisjoner

Tilsynet mener det er hensiktsmessig å definere enkelte ord innledningsvis i forskriften. For eksempel er det ikke umiddelbart klart hva et «administrasjonsselskap» er i denne sammenheng.

Begrepet jernbaneforetak

Det fremgår av høringsnotatet punkt 4.2 at forslaget til ny forskrift gjelder alle former for jernbane, uavhengig av om tjenestene utføres med sporvogn, bybane, trikk, T-bane eller på det nasjonale jernbanenettet. I forskriftsutkastet §§ 3, 4 og 5 er imidlertid begrepet «jernbaneforetak» benyttet, og etter tilsynets oppfatning henspiller dette kun på foretak med lisens og sikkerhets sertifikat etter lisensforskriften³ og sikkerhetsstyringsforskriften⁴. Begrepet «jernbanevirksomhet» er derimot en videre betegnelse som etter jernbaneloven,

³ Forskrift av 20. desember 2016 om lisens, sikkerhets sertifikat, sikkerhetsgodkjenning og andre forhold relatert til sikkerheten på jernbanen

⁴ Forskrift av 11. april 2011 nr. 389 om sikkerhetsstyring for jernbanevirksomheter på det nasjonale jernbanenettet

tillatelsesforskriften⁵ og kravforskriften⁶ omfatter virksomhet med sporvei, T-bane med videre og jernbane på jernbanenettet.

Forholdet til regelverk fra fjerde jernbanepakke

EU har nylig vedtatt den fjerde jernbanepakken som endrer både bestemmelser i forordning (EF) nr. 1370/2007 (kollektivtransportforordningen) og direktiv 2012/34/EU, det såkalte SERA direktivet, om etablering av et felles europeisk jernbaneområde. Med fjerde jernbanepakke kommer blant annet bestemmelser om konkurranse ved offentlige kjøp av persontransport og åpning av markedene for å drive nasjonal persontransport på kommersiell basis. Jernbaneforetak uten kontrakt/trafikkavtale med staten vil således ha rett til å yte transporttjenester under nærmere angitte forutsetninger. Med den fjerde pakken innføres også nye bestemmelser om billettløsninger.

De nye bestemmelsene som fjerde jernbanepakke gjelder forventes å bli en del av norsk rett om kort tid, og bør etter tilsynets oppfatning være en del av referanserammen ved utvikling av nytt nasjonalt regelverk om jernbanerelaterte tjenester som for eksempel billetteringsløsninger. Vi kan ikke se at de nye bestemmelsene med den fjerde jernbanepakken er nevnt eller vurdert i høringsforslaget.

Direktiv 2016/2370/EU er en del av fjerde jernbanepakke, og i fortalen punkt 31 fremgår det at billetteringssystemer for gjennomgående reiser (through-ticketing systems) skal promoteres. Det er imidlertid her fokus på at løsningene kommer fra markedet selv, og at jernbaneforetak skal oppmuntres til å etablere slike løsninger. I direktivets artikkel 13a fremgår det at medlemsstatene kan kreve at de jernbaneforetak som utfører persontransport nasjonalt deltar i en felles billetteringsløsning og at kompetent myndighet kan etablere en slik billetteringsordning. Begrepet «kompetent myndighet» viser etter tilsynets oppfatning her til innkjøpsmyndigheten for offentlige kjøp av persontransporttjenester.⁷ Tilsynet mener det er verdt å merke seg at det her uttales at hvis en slik ordning er etablert, skal medlemsstatene sørge for at det ikke skaper konkurransevridning eller diskriminering mellom jernbaneforetakene.

Hensynet til konkurranse

Når det gjelder mulige konsekvenser for konkurransen på jernbanen av innføring av pliktig felles billetteringsløsning er dette temaet berørt i forarbeidene til jernbaneloven § 7b. I prop. 107 L (2016-2017) uttales det at pålegg til foretakene om å utlevere reiseinformasjon ikke skal strekke seg lenger enn det som er nødvendig for at den reisende selv skal kunne ta stilling til det samlede reisetilbudet, og at pålegget ikke skal gi aktørene plikt til å utveksle informasjon i strid med konkurranseloven⁸ § 10. Tilsynet ser en viss fare for at en felles billetteringsløsning kan være en døråpner for samarbeid om mer enn bare billetteringsløsning, og ser positivt på at høringsnotatet fokuserer på kun å regulere det som er strengt nødvendig for formålet med informasjonsinnhenting, samt å unngå utveksling av konkurransesensitiv informasjon mellom konkurrenter.

⁵ Forskrift av 10. desember 2010 nr. 1569 om tillatelse til å drive trafikkvirksomhet og infrastruktur for sporvei, tunnelbane, forstadsbane og godsbane, samt sidespor havnespor m.m.

⁶ Forskrift av 10. desember 2014 nr. 1572 om krav til sporvei tunnelbane, forstadsbane m.m.

⁷ Begrepet «Competent Authority» er definert i artikkel 2(b) i forordning (EF) nr. 1370/2007.

⁸ Lov av 5. mai 2004 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger

Forvaltning av billetteringsordningen

Som vist til ovenfor uttales det i artikkel 13a i direktiv 2016/2370/EU at en felles billetteringsløsning kan etableres av kompetent myndighet, men det fremgår også at billetteringsløsningen skal forvaltes av en separat offentlig eller privat juridisk enhet eller sammenslutning av jernbaneforetak som driver passasjertransport.

I høringsnotatet fremgår det at Jernbanedirektoratet skal kjøpe tjenester av Entur AS i egenregi og at de aktuelle tjenestene anses å være tjenester av allmenn økonomisk betydning. Tilsynet forstår dette som at det i realiteten vil være Jernbanedirektoratet som drifter billetteringsløsningen, og at Entur AS kun er en leverandør av tjenester til Jernbanedirektoratet. Tilsynet mener det bør vurderes om det vil være i samsvar med ny artikkel 13a i direktiv 2016/2370/EU at Jernbanedirektoratet som kompetent myndighet også er den som drifter billetteringsløsningen. Av høringsnotatet fremgår det at unntaket for egenregi er gjort gjeldende i forhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Vi stiller spørsmål ved vurderingene som er foretatt vedrørende dette, da Entur AS eies direkte av Samferdselsdepartementet.

Tilgang til serviceanlegg på ikke-diskriminerende vilkår

Utkastet til forskrift gjelder plikt til å bruke bestemte billetteringsløsninger. Elektroniske løsninger er i fokus, men det fremgår av forskriftsutkastet § 3 at også bruk av billettmaskiner omfattes avplikten. I den forbindelse vil tilsynet gjøre oppmerksom om bestemmelsene i jernbaneforskriften kapittel 4 om ikke-diskriminerende tilgang til serviceanlegg. En billettmaskin er en såkalt ekstratjeneste etter jernbaneforskriften § 4-5, og hvis dette tilbys skal det tilbys på ikke-diskriminerende vilkår. Regelverket om tilgang til serviceanlegg i jernbaneforskriften tilsvarer reglene om tilgang til serviceanlegg i artikkel 13 i direktiv 2012/34/EU, og her er det viktig å merke seg at det foreligger et endelig utkast til gjennomføringsforordning⁹ fra EU-kommisjonen som gir detaljerte regler om tilgang til serviceanlegg. Det er nærliggende å anta at bestemmelsene vil inntas i norsk rett i nær fremtid. I punkt 13 i fortalen til gjennomføringsforordningen uttales det at operatører av serviceanlegg ikke skal pålegge søkere/bruker av anlegget å kjøpe tjenester han ikke trenger. Tilgang til en billettautomat vil være en slik tjeneste som omfattes av EU-regelverket om tilgang til serviceanlegg, og tilsynet mener det i forskriftsarbeidet bør tas høyde for atplikten til å bruke billettmaskiner i henhold til utkastet § 3 ikke påtvinger jernbaneforetak å bruke og betale for mer omfattende tjenester enn det foretaket trenger. En slik uheldig effekt kan oppstå hvis for eksempel pliktig deltakelse omfatter en større pakke av tjenester enn det de enkelte aktørene har behov for. Tilsynet anbefaler at Samferdselsdepartementet også ser hen til regelverket om tilgang til serviceanlegg ved utarbeiding av ny forskrift om billettering ved jernbanetransport.

Passasjerrettighetsforordningen

Tilsynet er kjent med at EU-kommisjonen arbeider med endringer av passasjerrettighetsforordningen 2007/1371/EF¹⁰. I dette regelverket er det omfattende bestemmelser om informasjon til passasjerer i forbindelse med billetteringsløsninger, særlig de som tar i bruk «through-tickets». Det kan vurderes om § 4 i forslag til ny forskrift om billettering for jernbanetransport bør detaljeres mer slik at tilstrekkelig informasjon, også informasjon som passasjerene har krav på å få i den felles billetteringsløsningen, innsamles fra de ulike foretakene.

⁹ http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.documentdetail&dos_id=0&ds_id=52876&version=2

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-548_en

Med hilsen

Mona Ljunggren

Seksjonssjef markedsovervåking

Juridisk avdeling

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur