

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Postboks 7113 St. Olavs plass
NO-0130 Oslo

Att.:

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

Saksbehandler: Per Kristian Johansen,
Vår ref.: 14/465-1 FELLES - 008
Deres ref.:
Dato: 13.05.2014

Høring - Innspill til reform av jernbanen

Statens jernbanetilsyn (SJT) viser til nyhetssak på Samferdselsdepartementets (SD) nettside 14. april 2014, hvor departementet ber om innspill til reform av jernbanen. Tilsynet gir i dette brevet noen overordnede kommentarer i lys av sin rolle som overvåker av konkurransen på markedene for jernbanetransport. Innspillene er primært knyttet til to av de tre temaene SD ønsker innspill om; *mer konkurranse om persontransport på tog og mer godstransport på jernbanen*.

Som kjent for departementet inneholder gjeldende jernbanelov bestemmelser som legger til rette for konkurranseutsetting av offentlige avtaler om persontogtjenester. Etter tilsynets oppfatning omfatter forarbeidene¹ til disse bestemmelsene beskrivelse av problemstillinger og vurderinger som er relevante også i dag. Dette gjelder blant annet beskrivelse av utfordringer som begrenser mulighetene for innføring av konkurranse på like vilkår uten at det samtidig gjøres offentlige inngrep for å sikre nye aktører tilgang til infrastruktur (verksteder og stasjoner), rullende materiell og støttefunksjoner (informasjons-, salgs- og distribusjonssystemer). Vi oppfordrer departementet til å se hen til tidligere vurderinger i pågående reformarbeid samt utfylle med erfaringer fra konkurranseutsetting og ulike former for organisering av virksomhet.

Mer konkurranse om persontransport på tog

Statens jernbanetilsyn er positiv til at Regjeringen vurderer å innføre økt konkurranse om persontransport på tog som et virkemiddel for å oppnå et mer effektivt og bedre koordinert transportsystem.

For at ikke innføring av konkurranse skal ha utilsiktede virkninger, anser tilsynet at det er best med en gradvis innføring av konkurranse om markedet gjennom at staten organiserer anbudskonkurranser om avtaler om persontransport. I en startfase virker det hensiktsmessig med konkurranse om avgrensede "trafikkpakker" og/eller enkeltstrekninger, for å opparbeide kunnskap om hvordan slike prosesser bør gjennomføres og hvordan de fungerer.

¹ Ot.prp. nr. 54 (2004-2005) Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane m.m

På noe lengre sikt mener imidlertid Statens jernbanetilsyn at det bør vurderes innført obligatoriske anbudskonkurranser ved tildeling av kontrakter om offentlig tjenesteytelse med jernbane på lik linje som for andre kollektivtransporttjenester på vei og bane. Konkurransen mellom jernbaneforetak om slike kontrakter vil gi incentiver til interne effektivitets- og kvalitetsforbedringer, og er dermed et viktig virkemiddel for å gjøre jernbanen konkurransedyktig overfor andre transportformer samtidig som det innebærer mer effektiv bruk av skattemidler.

Dersom departementet velger å innføre anbudskonkurranser for statens kjøp av persontransport med jernbane, er det vesentlig for at konkurransene skal fungere at kontraktene designes på en måte som sikrer deltagelse av flere aktører på like og ikke-diskriminerende vilkår. Blant annet bør omfanget av kontraktene være så stort at det blir lønnsomt for flere å by, men samtidig ikke så stort at det kun er markedsdominerende aktører som kan delta i anbudskonkurransen. Ut fra dette anser tilsynet det som best at statens kjøp av persontransport deles opp i flere kontrakter.

For å sikre ytterligere effektivitetsgevinster bør kontraktsperioden være kort nok til at incentivene til effektiv drift opprettholdes (p.g.a. gjentakende anbudsprosesser), men samtidig så lang at jernbaneforetakene får rimelig tid til å forrente sine investeringer og etablere effektiv drift.

Tilsynet mener også at det på lengre sikt bør utredes i hvilken grad det på enkelte strekninger og på enkelte tidspunkt er markedsgrunnlag til å åpne for konkurranse i markedet, slik at ulike jernbaneforetak kan betjene det samme passasjermarkedet.

Samferdselsdepartementets roller

I dag er SD kompetent myndighet for inngåelse av kontrakter om persontransport med jernbane, overordnet myndighet for Jernbaneverket (JBV) og SJT og eier av NSB-konsernet med datterselskaper. Dette innebærer at SD har mange roller innenfor ulike deler av jernbanesektoren, og det kan potensielt oppstå rollekonflikter.

Dersom det innføres anbudskonkurranser om offentlig kjøpskontrakter, kan det oppstå rollekonflikt dersom departementet samtidig er både kompetent innkjøpsorgan som tildeler kontrakter og eier av NSB.

For å unngå slike rollekonflikter bør departementet i reformarbeidet vurdere å skille de ulike roller og funksjoner tydeligere fra hverandre eller å fordele de mellom flere ulike myndighetsorganer. Eksempelvis kan eierskapet i NSB vurderes overført til et annet departement.

Tilgang til rullende materiell

Statens jernbanetilsyn viser til at etablering av jernbaneforetak krever store investeringer, spesielt i rullende materiell. Blant annet av den grunn er markedene for jernbanetransport kjennetegnet ved høye faste kostnader og relativt høye etableringsbarrierer for nye aktører. For å redusere disse og gjøre det enklere for flere aktører å delta i anbudskonkurranser om offentlig kjøp av persontransport med jernbane på like og ikke-diskriminerende vilkår, er det sentralt at kjøperen av transporten bidrar til at nye aktører får tilgang til egnet rullende materiell.

Tilgang på salgs- og distribusjonssystemer

For nye aktører kan manglende tilgang til et hensiktsmessige salgs- og distribusjonssystemer mv. være en etableringsbarriere til markedet. For at innføring av økt konkurranse skal fungere etter hensikten, bør det legges til rette for at eventuelle nye aktører sikres tilgang til slike systemer på like, ikke-diskriminerende vilkår som allerede etablerte aktører.

Tilsynet vil imidlertid understreke at det er en viss fare for at samarbeid mellom markedsaktører om slike systemer kan ha konkurranseskadelige effekter. Det er viktig at et slike felles systemer ikke medfører markedsforstyrrelser, konkurransebegrensninger eller diskriminering mellom jernbaneforetak, og det bør derfor vurderes tiltak som sikrer at man unngår dette.

Mer godstransport på jernbanen

Kvalitet på infrastrukturen

Godt utbygget og vedlikeholdt jernbaneinfrastruktur er vesentlig for konkurranse og effektiv ressursutnyttelse i jernbanemarkedene. I dag er det etter det tilsynet er kjent med manglende kapasitet på flere sentrale jernbanestrekninger og terminaler, samt betydelig etterslep på vedlikeholdet av infrastrukturen. For å oppnå mer godstransport på jernbanen og overføring av gods fra vei til bane, synes det derfor etter tilsynets vurdering å være nødvendig med et økt fokus på vedlikehold og fornyelse av infrastrukturen.

Videre mener tilsynet at manglende infrastrukturkapasitet kan fungere som en etableringsbarriere for nye aktører i markedet og som et hinder for konkurranse, siden det kan ha konsekvenser for utsiktene til lønnsom drift. Tilstrekkelig infrastrukturkapasitet for godstransport med jernbane er således også viktig for å legge til rette for konkurranse i jernbanemarkedet.

Terminaler og terminaltjenester

Vi vil understreke at tilgang til godsterminaler og tjenester som ytes i disse, er en vesentlig del av verdikjeden i produksjon av godstransporttjenester på jernbane. Tilsynet mener det er viktig for konkurransen i markedet for godstransport med jernbane at alle jernbaneforetak har tilgang til terminaler og nødvendige tilhørende tjenester på likeverdige og transparente vilkår.

Eierforhold og markedsstruktur i jernbanesektoren i Norge innebærer at det kan være vanskelig å få til konkurranse på like, ikke-diskriminerende vilkår. Den største aktøren i jernbanegodsmarkedet, CargoNet AS (CN), eies av NSB AS, som gjennom sine datterselskap også eier og driver hovedtyngden av jernbanegodsterminalene i Norge. Den eiermessige vertikale integrasjonen mellom jernbaneforetak og terminaloperatør kan skape konkurranseproblemer ved at egen godstransportvirksomhet gis konkurransefortrinn i form av bedre priser og betingelser for tilgang på tjenester i terminalene og ved at konkurrenter utestenges og hindres. Disse potensielle problemene forsterkes av at det er få alternative terminaler og begrenset terminalkapasitet i Norge.

Vi har tidligere gitt innspill til departementets høring om organisering av eierskap og drift på godsterminalene.² Sett fra et konkurransemessig perspektiv, mener jernbanetilsynet at innføring av et eiermessig skille mellom godstransport og terminalvirksomheten i NSB-konsernet vil være den mest robuste løsningen for å sikre konkurransenøytrale vilkår for samtlige jernbaneforetak. På denne bakgrunn mener tilsynet at staten ved JBV eller et annet nøytralt forvaltningsorgan bør overta både eierskapet til og driftsansvaret for jernbanegodsterminalene. Videre er tilsynet av den oppfatning at staten som hovedregel konkurranseutsetter driften til nøytral(e) terminaloperatør(er) gjennom tjenstekonsesjonskontrakt.

Tilsynet er kjent med at SD i etterkant av JBV's utredning av *overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler* har gitt JBV i oppdrag å innlede forhandlinger med bl. a. Rom Eiendom og CN med sikte på at JBV overtar driftsansvaret for kombiterminalene. Tilsynet mener det nå bør avklares hvordan terminaldriften skal organiseres fremover.

Vi vil avslutningsvis bemerke at vi stiller oss positive til å bistå departementet med faglige vurderinger det videre reformarbeidet.

Med hilsen


Erik Ø. Reiersøl-Johnsen
Direktør

² Statens jernbanetilsyns brev av 18.06.2012 til SD.