

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Att.: Cecilie Taule Fjordbakk

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

Saksbehandler: Per Kristian Johansen,
Vår ref.: 12/2115-2 FELLES-008
Deres ref.:
Dato: 18.06.2012

Hørings svar - Utredning av overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler

Statens jernbanetilsyn viser til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 10. mai 2012 vedlagt Jernbaneverkets (heretter JBV) utredning av 13. april 2012 om overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler til JBV. Ved e-post av 15. mai fikk tilsynet utsatt frist til 18. juni 2012 for å gi sine merknader.

I høringsbrevet ber departementet spesielt om høringsinstansenes syn på om driften av godsterminaler bør konkurransenutsettes dersom JBV får overført driftsansvaret, for eksempel etter modell som gjelder for Ganddal godsterminal, eller om driften av godsterminalene bør skje i regi av JBV.

Innledning – SDs oppdrag - JBVs utredning

Samferdselsdepartementet ga i brev av 6. desember 2011 Jernbaneverket i oppdrag å utrede konsekvensene av å overføre driftsansvaret for godsterminaler som i dag driftes av CargoNet AS til staten ved Jernbaneverket. Utredningen ble satt i gang etter forslag fra NSB om en slik organisatorisk endring i markedet for å gi staten mulighet til å innføre økonomisk støtte til terminaltjenester/godstrafikk. Det fremgår av oppdragsbrevet at departementet vurderer det som prinsipielt problematisk at samme selskap som driver godsterminalene, også driver godstransport i konkurranse med andre selskaper. Departementet sier at for å sikre like konkurransevilkår bør terminaldriften være uavhengig av togoperatør. Departementet viser til at de er kjent med at JBV primært ønsker å overta eierskapet til terminalene, men da dette er en mer omfattende prosess, bes det om at JBV ikke behandler dette. SD har videre avgrenset oppdraget til å omfatte: hvilke terminaler som bør omfattes, ulike aspekter ved en eventuell konkurranseutsetting av driften av terminaler gjennom utlysning av tjenestekontrakter, krav til eventuelle leieavtaler mellom NSBs datterselskap Rom eiendom AS og JBV og utredning av evt. driftsulemper ved utskilling av terminaldriften fra togoperatøren.

JBV forutsetter i sin utredning at alle arealer bør disponeres samlet av terminaloperatør for å sikre effektiv samfunnsøkonomisk effektiv anvendelse av knappe ressurser. Videre forutsettes det at JBV vil måtte etablere en egen organisasjon med ansvar for oppfølging av terminaldriften. JBV vil være pliktsubjekt i henhold til jernbanelovgivningens krav til infrastrukturforvaltning, tjenesteyting og kapasitetsfordeling.

JBV ser for seg to aktuelle alternativ for ny driftsløsning:

1) JBV eier/leier terminalene og konkurranseutsetter driften til nøytralt operatørselskap,
2) JBV eier/leier terminalen og drifter dem selv. JBV anbefaler alternativ 1 hvor de overtar ansvaret for driften av godsterminalene og konkurranseutsetter driften til nøytrale terminaloperatørselskaper. Bakgrunnen for at det ikke anbefales at JBV drifter terminalene i egen regi, er at operativ terminaldrift ikke bør være en del av JBV's kjernevirksomhet. Det pekes videre på at en kommersiell aktør vil ha økonomiske incentiver til å effektivisere og optimalisere driften, og skaffe nye kunder. Ifølge JBV vil en svakhet ved konkurranseutsetting være at de ansatte skifter ansettelsesforhold hver gang en ny terminaloperatør overtar terminalen.

JBV peker på at dersom det ikke innkommer akseptable tilbud på driften av terminalen, kan det være aktuelt som alternativ til å drifte selv enten å sette ut drift til største togselskap, eller fortsette med samme løsning som i dag, på terminaler hvor det er to terminaloperatører. JBV mener det imidlertid da må være en forutsetning at de som skal drifte en terminal på vegne av staten, inngår kontrakt med Jernbaneverket hvor plikten til likebehandling av alle kunder er nedfelt.

JBV foreslår at man iverksetter konkurranseutsetting så raskt som mulig, og at terminalene organiseres i 4 ulike grupper. Når det gjelder Alnabru, anbefales det vurdert om terminalen bør settes ut som en kombinert utbyggings- og driftskontrakt.

JBV mener at det er viktig at SJT har tilstrekkelig myndighet til å overvåke at det er konkurransenøytral tilgang til lastning/lossing også på de private terminalene, og at SJT tar en aktiv rolle for å overvåke markedet og gjennomføre nødvendige revisjoner av konkurransevilkårene.

JBV viser til at en tydeliggjøring av roller mellom henholdsvis terminaloperatør og togselskap, og mellom JBV og terminaloperatør, vil forenkle innføring av eventuell støtteordninger til terminaldriften.

Statens jernbanetilsyns kommentarer til JBV's utredning

Innledningsvis vil tilsynet kort redegjøre for Statens jernbanetilsyns rolle og oppgave som markedsovervåker.

Gjennom en årrekke har EU gjennom innføring av regelverk forsøkt å legge til rette for en gradvis åpning av jernbanemarkedene for konkurranse i Europa. Som et ledd i dette arbeidet er det etablert uavhengige markedsovervåkingsorgan i de enkelte land.

Markedsovervåkingsfunksjonen ble på bakgrunn av direktiv fra EU implementert i norsk rett i 2003, hvor funksjonen ble delt mellom Samferdselsdepartementet og tilsynet. Fra 1. januar 2009 overtok Statens jernbanetilsyn ansvaret for hele markedsovervåkingsfunksjonen på

jernbaneområdet, blant annet fordi man ønsket et mer uavhengig overvåkingsorgan. Funksjonen har vært organisert i en egen seksjon i jernbanetilsynet fra 1. oktober 2011.

Ifølge jernbaneforskriften § 1-3, åttende ledd, har Statens jernbanetilsyn som oppgave å overvåke konkurransen på markedene for jernbanetransport, herunder godstransport med jernbane, i henhold til direktiv 91/440/EØF art. 10 pkt. 7, endret ved direktiv 2001/12/EF. Formålet med overvåkingen er ifølge jernbaneforskriften § 8-1 å arbeide for et effektivt jernbanemarked med sunn konkurranse og likeverdige vilkår. Videre fremgår det av jernbaneforskriften § 8-2 at alle søkere eller andre berørte parter kan klage til tilsynet dersom de mener de er blitt urettferdig behandlet, forskjellsbehandlet eller krenket i markedet. Etter § 8-3 skal tilsynet så snart som mulig på grunnlag av klage eller på eget initiativ rette på en uønsket utvikling i markedet.

Som markedsovervåkingsorgan har Statens jernbanetilsyn videre som oppgave å føre tilsyn med at infrastrukturforvaltere på det nasjonale jernbanenettet følger fordelingsforskriftens bestemmelser om blant annet ytelse og prissetting av tjenester (kap 3 og 4) og fordeling av infrastrukturkapasitet (kap 7). Ifølge fordelingsforskriften kan søkere klage til tilsynet om de mener de har fått sine rettigheter etter forskriften krenket. Det følger av fordelingsforskriften § 9-5 at tilsynet skal påse at infrastrukturforvalters avgifter, herunder prissetting av tjenester, ikke innebærer forskjellbehandling.

Som markedsovervåker ser tilsynet det som en vesentlig del av sin oppgave å legge til rette for konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår for samtlige aktører i jernbanegodsmarkedet. Bakgrunnen for dette er at det per i dag i første rekke er innen godstransport det er åpnet for konkurranse i Norge.

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. For nye aktører som ønsker å etablere seg i markedet, eller for små aktører som allerede er tilstede i markedet, er det derfor helt nødvendig å få tilgang til terminaler og terminaltjenester på like vilkår som allerede etablerte aktører for å kunne delta i konkurransen om å tilby godstransport. Manglende eller dårlig tilgang på terminaltjenester, som for eksempel lasting og lossing av gods, vil fungere som en etableringshindring til markedet.

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, eies av NSB AS, som gjennom sine datterselskap også eier og driver hovedtyngden av jernbanegodsterminalene i Norge. Den eiermessige integrasjonen mellom togoperatør og terminalene kan skape konkurranseproblemer ved at egen virksomhet gis konkurransefortrinn i form av priser og betingelser for tilgang på tjenester i terminalene. Det er også en mulighet for at terminalene spesialtilpasses til egen togoperatørs behov og virksomhet. Disse problemene forsterkes av at det er begrenset terminalkapasitet i Norge.

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 måten å sikre konkurransenøytrale vilkår for samtlige jernbaneforetak. På denne bakgrunn mener tilsynet primært at staten ved JBV bør overta eierskapet og ikke bare driftsansvaret for jernbanegodsterminalene.

Med utgangspunkt i mandatet for utredningen er jernbanetilsynet positiv til JBV's overordnede anbefalinger i rapporten *Utredning av overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler*.

Tilsynet mener at det er viktig for konkurransenøytraliteten i jernbanemarkedet at alle jernbaneforetak har tilgang til terminaler og nødvendige tilhørende tjenester på likeverdige og transparente vilkår og at terminaltjenestene utføres på en effektiv måte, slik at de kan tilbys til en samfunnsøkonomisk optimal (lav) pris. I tillegg til tilgang til terminaler og tjenester er det viktig med effektiv kapasitetsutnyttelse på terminalene, slik at sporbruken muliggjør håndtering av så mange tog som mulig.

Uavhengig av hvem som eier terminalene, tilsier hensynet til effektiv utnyttelse av kapasiteten på terminaler at én aktør forvalter alt areal på terminalene. Derfor støtter tilsynet forslaget om at JBV overtar driftsansvaret for terminalene ved at de *leier/eier* terminalene. I prinsippet kan også et annet offentlig forvaltningsorgan ha denne oppgaven.

Statens jernbanetilsyn er enig i at JBV for det alt vesentlige bør stå i eiers sted og i at dersom JBV og eventuelle fremtidige terminaloperatører skal kunne forestå en effektiv utvikling av terminalene med tilhørende investeringer, må det foreligge sikkerhet for disposisjonsrett i et langsiktig perspektiv. Forholdet mellom terminaleier og Jernbaneverket bør, slik som JBV foreslår, avklares i "Avtale om leie av grunn som er en del av det offentlige jernbanenettet" og "leieavtale for offentlige rom" eller tilsvarende.

Videre støtter tilsynet at JBV som hovedregel *konkurransesutsetter driften til nøytral(e) terminaloperatør(er)* gjennom tjenestekonsesjonskontrakt etter modell av løsningen på Ganddal godsterminal, dersom de overtar driftsansvaret for godsterminalene. Dersom man skal oppnå effektivitetsgevinster gjennom konkurranse er man imidlertid avhengig av reell konkurranse (flere tilbydere) i anbudsprosessen. For å tiltrække seg flere interessenter bør det vurderes om det er nødvendig å legge ut driften av flere terminaler samlet på anbud. Gruppene av terminaler bør være så store at drift blir attraktivt for flere aktører, men samtidig ikke så store at noen av anbudsvinnerne får en sterk stilling i markedet. For å sikre ytterligere effektivitetsgevinster bør kontraktperioden være kort nok til at insentivene til effektiv drift opprettholdes (p.g.a. gjentakende anbudsprosesser), men samtidig så lang at terminaldrifterne får en rimelig avkastning på sine investeringer. Når det gjelder Alnabru anbefaler JBV at konkurranseutsettingen gjennomføres som en kombinert utbyggings- og driftskontrakt. Tilsynet mener at det bør vurderes i hvilken grad en slik løsning vil begrense antall potensielle anbud betydelig og således bidra til redusert konkurranse i anbudsprosessen.

Dersom det ikke lykkes å få til en anbudsprosess for drift av en eller flere terminaler, mener tilsynet at det er å foretrekke at Jernbaneverket drifter terminalene i egen regi fremfor at driften overlates til største togselskap. En slik løsning vil gjøre det enklere for Jernbaneverket å sikre og kontrollere at sporbruken og tilbudet av tjenester på terminalene foregår på en ikke-diskriminerende måte. Jernbaneverket peker i rapporten på flere mulige ulemper ved å drifte terminalene i egen regi. Tilsynet vil påpeke at det kan være en fordel ved denne løsningen at Jernbaneverket i mindre grad enn en kommersiell aktør vil ha avkastningskrav til driften. Dette kan isolert sett bidra til lavere terminalkostnader for togoperatørene.

Det er viktig at det er reell uavhengighet mellom vinneren av anbudet og jernbaneforetakene, og ikke bare en formell organisatorisk uavhengighet. Uavhengighet fra jernbaneforetak bør, så langt som mulig, tillegges vekt ved valg av terminaloperatør. Dersom et jernbaneforetak allikevel har eierinteresser i selskapet som drifter terminaler, må det være markedsbaserte og transparente transaksjoner mellom selskapene. I slike tilfeller blir det spesielt viktig at JBV gjennom kontrakt stiller hensiktsmessige og konkrete krav til driften, samt prising av og likeverdig tilgang til tjenester ved terminal. JBV står ansvarlig for at kravene blir oppfylt, og må føre kontroll med at selskapet som drifter terminalen oppfyller kravene.

I sitt høringsbrev fremholder Samferdselsdepartementet at *dagens organisering [av terminaldriften] så langt har fungert uten de store problemene*. Statens jernbanetilsyn har imidlertid mottatt flere henvendelser som beskriver ulike aktørers problemer med å få tilgang på terminaltjenester. For å illustrere hvordan dagens organisering oppfattes som problematisk for jernbaneaktører, vedlegges to av disse henvendelsene, én fra DB Schenker AS og én fra Cargolink AS. Jernbanetilsynet gjør oppmerksom på at sistnevnte sak i ettertid har løst seg gjennom avtale mellom Cargolink og Cargonet.

Vedlegg 1: Brev fra DB Schenker AS til Statens jernbanetilsyn 13. juni 2012

Vedlegg 2: E-post fra Autolink AS ved Lars Olsen til Statens Jernbanetilsyn 2. november 2011

Konkurransenøytral tilgang til terminalene

JBV er som infrastrukturforvalter på det nasjonale jernbanenettet forpliktet gjennom fordelingsforskriften til å likebehandle togselskap og fordele infrastrukturkapasitet på en konkurransenøytral måte. I rapportens avsnitt 4.2 tar Jernbaneverket opp spørsmål knyttet til fordelingsforskriftens virkeområde. Tilsynets kommentarer til dette følger under.

Virkeområdet til fordelingsforskriften

Fordelingsforskriften gjelder infrastrukturforvaltere på det "nasjonale jernbanenettet", jf. fordelingsforskriften § 1-1. Det nasjonale jernbanenettet er etter jernbaneforskriften § 1-4 bokstav a "den infrastruktur som [...] forvaltes av Jernbaneverket som infrastrukturforvalter". I tråd med hva Jernbaneverket legger til grunn i sin rapport vil offentlige terminalspor, terminalspor som Jernbaneverket har eiendomsretten til, inngå i det nasjonale jernbanenettet og således være omfattet av fordelingsforskriften. Motsetningsvis er utgangspunktet for private terminalspor, spor som Jernbaneverket ikke har eiendomsretten til, at disse sporene ikke er omfattet av fordelingsforskriften. Også slike private terminalspor vil imidlertid omfattes av fordelingsforskriften i den grad disse sporene "forvaltes av Jernbaneverket på vegne av staten i den hensikt å kunne stille dem til rådighet for alle som trafikkerer det nasjonale jernbanenettet", jf. kommentaren til jernbaneforskriften § 1-4.

Det er rimelig å forstå forvaltning av spor dithen at det omfatter mer enn kun eierskap til terminalspor. En slik tolkning er lagt til grunn i kommentaren til jernbaneforskriften, hvor også private terminalspor er ansett å kunne bli forvaltet av jernbaneverket. I forlengelsen av dette vil det etter tilsynets vurdering være naturlig å legge til grunn at Jernbaneverket forvalter spor dersom det har disposisjons- eller bruksretten til disse, og det er Jernbaneverkets hensikt å stille dem til rådighet for alle. Fordelingsforskriften vil da få anvendelse.

Det er rimelig å forstå kravet om at JBV skal forvalte terminalsporene dithen at JBV står fritt til selv å velge den organisatoriske og driftsmessige løsningen som det anser som mest hensiktsmessig i det enkelte tilfelle. Om dette resulterer i at JBV selv forestår driften eller velger å sette bort driften til en underleverandør, kan ikke være avgjørende. Ut fra en slik forståelse vil JBV måtte anses å forvalte sporene også i et tilfelle hvor JBV har disposisjonsretten til sporene, men gjennom avtale setter bort driften til en ekstern aktør for slik å stille dem til rådighet for alle som trafikkerer det nasjonale jernbanenettet. En slik ordning vil ikke endre det forhold at JBV vil være å anse som pliktsubjekt i henhold til fordelingsforskriftens krav til infrastrukturforvaltning.

Tjenester på terminaler

Jernbaneverket viser i sin rapport til at Samferdselsdepartementet i forbindelse med fordelingsforskriften § 4-5 har lagt til grunn at bestemmelsen bare gjelder for tjenester som er "direkte relatert til jernbanevirksomheten, og således ikke omfatter for eksempel lasting og lossing av gods på en godsterminal." En slik forståelse av løftetjenester samsvarer med forståelsen som er lagt til grunn av Samferdselsdepartementet i kommentaren til jernbaneforskriften § 2-5.

Som nevnt over er lasting og lossing av gods en vesentlig del av virksomheten på en godsterminal, og en integrert del av kombitrafikken. Tilsynet deler Jernbaneverket sin oppfatning om at det er viktig at Statens jernbanetilsyn har myndighet til å overvåke løftetjenester for å sikre virksom konkurranse på godsmarkedet. I forlengelsen av dette er det av avgjørende betydning at løfting anses som en tjeneste som omfattes av fordelingsforskriften. Dette er en betingelse for at tilsynet skal kunne overvåke løftetjenester på de terminalene som er forvaltet av Jernbaneverket.

Konklusjon

Tilsynet deler Jernbaneverkets syn om at det er forutsetning for at tilsynet skal sikre virksom konkurranse på godsmarkedet at terminalene blir en del av det nasjonale jernbanenettet, og således blir omfattet av fordelingsforskriftens virkeområde. Dette kan, slik Jernbaneverket anfører, gjøres ved at Jernbaneverket overtar driften av CargoNet sine terminaler.

Hva angår løftetjenester, som er en sentral og integrert del av kombitrafikken, vil det være nødvendig å sikre at denne typen tjenester blir omfattet av fordelingsforskriften. Ettersom Jernbaneverkets rapport etter tilsynets vurdering ikke er tilstrekkelig klar på dette punktet, er det grunn til å presisere at utfordringene vedrørende tilgang til løftetjenester ikke alene vil kunne løses ved at det besluttes at Jernbaneverket skal overta driften av CargoNet sine terminaler. Det vil i tillegg være en nødvendig forutsetning at løftetjenester faktisk er omfattet av fordelingsforskriften. På denne måten – og kun på denne måten - vil tilsynet kunne overvåke løftetjenester på de terminalene som Jernbaneverket forvalter. Statens jernbanetilsyn mener på dette grunnlag at Samferdselsdepartementet bør revurdere sin tolkning av at fordelingsforskriften ikke regulerer lasting og lossing av gods på godsterminaler.

Kommentarer til enkeltavsnitt i Jernbaneverkets rapport

Tilpassede støtteordninger (avsnitt 7.1)

Det fremgår av Samferdselsdepartementets oppdrag til JBV at NSB i brev av 5. september 2011 foreslo å overføre driftsansvaret for terminalene som i dag driftes av CargoNet til staten. Dette ble begrunnet med at NSB på denne måten vil gi staten et virkemiddel for å tilby transporttjenester til priser som gir et incitament til økte transporter på jernbane. Statens

jernbanetilsyn mener at reduserte priser i hovedsak bør være et resultat av mer effektiv drift og økt konkurranse fremfor støtteordninger til jernbaneforetakene. Tilsynet støtter imidlertid Jernbaneverkets syn om at støtteordninger som etableres må bidra til at målet om å overføre transport fra vei til bane innfris. Tilsynet mener i tillegg at det er avgjørende for konkurransenøytraliteten i jernbanemarkedet at eventuelle støtteordningene ikke vrir konkurransen mellom aktørene og de ulike transportformene på jernbane (for eksempel mellom kombitransport og vognlast).

Forenklet skiftesertifikat (avsnitt 9.2)

Statens jernbanetilsyn mener at etableringsbarrierene i jernbanemarkedet, også for drift av terminaler, bør være så lave som mulig. I rapporten foreslås det et eget sertifikat for skifting, lik en ordning som er etablert i Sverige. Tilsynet har ikke prinsipielle motforestillinger til dette. Det vil i så fall medføre behov for endringer i jernbaneforskriften og tillatelsesforskriften, samt at flere forskrifter må gjennomgås med hensyn til hvilke krav som stilles.

Innenfor dagens system finner tilsynet grunn til å gjøre oppmerksom på at det i dagens søknadsskjema for sikkerhets sertifikat er mulig å angi at det bare søkes for skifting. I følge *forskrift om metode for vurdering av sikkerhets sertifikat vedlegg I, punkt c skal vurderingen stå i et rimelig forhold til risikoene ved, arten av og omfanget av søkerens virksomhet.* Dermed vil det også med dagens system være slik at sikkerhetsstyringssystemet skal være tilpasset virksomheten, slik at en som driver kun med skifting nødvendigvis har behov for et mye mindre sikkerhetsstyringssystem enn en som trafikkerer det nasjonale jernbanenettet.

Felles Terminaloperasjonssystem (TOS) (avsnitt 9.3)

Statens jernbanetilsyn støtter forslaget om at Jernbaneverket etablerer et felles TOS-system for terminalene. Dette vil etter tilsynets mening bidra til likere konkurransevilkår for jernbaneforetakene, samtidig som det reduserer sannsynligheten for at konkurransesensitiv informasjon må deles med konkurrenter.

Med hilsen


Erik Ø. Johnsen
Direktør