

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.: 11/1506-1 FELLES-008
Deres ref.:
Dato: 13.01.2012

Høringsuttalelse til rapport fra arbeidsgruppe om videre utvikling av norsk jernbane (jernbanegruppa)

Generelle kommentarer

Statens jernbanetilsyn er generelt positive til rapporten *Hovudutfordringar for norsk jernbane* utarbeidet av Samferdselsdepartementets arbeidsgruppe om videre utvikling av norsk jernbane.

Sett i lys av tilsynets rolle som markedsovervåker er det positivt at rapporten inneholder mange gode forslag for hvordan det kan legges til rette for en mer effektiv og konkurransedyktig jernbanesektor. Dette er avgjørende for å realisere målene for jernbanetransporten.¹ Jernbanetilsynets oppgave som markedsovervåker er å arbeide for et jernbanemarked med sunn konkurranse og likeverdige vilkår. Derfor vil kommentarene til rapporten i det følgende fokusere på momenter som har betydning for konkurranseforholdene.

Konkurranse, både i og om markedet og med tilstøtende markeder, vil normalt være et viktig hjelpemiddel for å oppnå effektiv ressursutnyttelse i et marked. Det finnes imidlertid unntak, for eksempel markeder som er kjennetegnet ved naturlig monopol (eksempelvis forvaltning av jernbaneinfrastruktur). En vanlig forståelse er at markeder med svak konkurranse kan medføre høyere priser og et uheldig kvalitetsnivå på produktene/tjenestene. Andre uheldige effekter kan være mindre effektive bedrifter og svakere innovasjonstakt enn i markeder med velfungerende konkurranse. I tillegg vil det i monopollignende markeder foreligge fare for konkurranseskadelig atferd.

På bakgrunn av denne forståelsen er konkurranse innen jernbanesektoren et viktig virkemiddel for å gjøre jernbanen konkurransedyktig i forhold til andre transportformer og for å sikre effektiv ressursbruk i sektoren. Dette er spesielt viktig for å realisere målsetningen om å overføre transport av gods fra vei til bane.

¹ Se Nasjonal Transportplan 2010–2019.

Økte bevilgninger til jernbanesektoren

Tilsynet er enig med jernbanegruppa i at det er nødvendig med et *vesentlig høyere og mer forutsigbart bevilgningsnivå* for jernbanesektoren. I dag er det manglende kapasitet på flere sentrale jernbanestrekninger og terminaler, samt stort etterslep på vedlikeholdet av infrastrukturen. I følge jernbanegruppa har dette bidratt til store driftsforstyrrelser. Dette kan etter tilsynets vurdering påvirke jernbaneforetakenes konkurransekraft negativt. For å realisere målet om samfunnsøkonomiske gevinster ved å overføre gods fra vei til bane, er vi enige med jernbanegruppa om at økte bevilgninger er viktig.

Jernbanetilsynet mener manglende kapasitet kan fungere som en etableringsbarriere for nye og potensielle aktører i markedet, siden det kan ha konsekvenser for utsiktene til lønnsom drift. Godt utbygget og vedlikeholdt infrastruktur er således en forutsetning for effektiv konkurranse i jernbanemarkedet.

Incentivsystemer i jernbanedriften

Jernbanetilsynet stiller seg positiv til utvikling og innføring av et formålstjenlig incentivsystem som fører til effektiv ressursbruk og god driftsstabilitet i jernbanesektoren. Tilsynet ser et betydelig potensial i å bruke prismekanismer for å fremme effektivitet og hindre overforbruk av (gratis) goder.

For å sikre effektiv ressursutnyttelse av infrastrukturen mener tilsynet at det bør vurderes innført avgift på ruteleier som er tildelt, men som ikke benyttes, samt på ruteleier hvor flere enn én aktør søker om infrastrukturkapasitet. En avgift på ubenyttede ruteleier vil bidra til å forhindre overforbruk som gjør infrastrukturen til en knappere ressurs enn nødvendig. Videre kan en avgift forhindre at dominerende aktører binder opp ruteleier og således bygger opp overkapasitet som igjen kan forhindre at nye aktører slipper til. Avgift på ruteleier hvor flere enn én aktør søker vil bidra til at de mest lønnsomme transportene gjennomføres og at verdien av alternativ bruk av kapasiteten reflekteres bedre. På sikt kan man vurdere innføring av auksjoner på, eller omsetning av, ruteleier mellom jernbaneforetakene. Det er imidlertid grunn til å understreke at dette kun løser fordelingsspørsmålet, og ikke problemet med kapasitetsmangel.

Innføring av en ordning hvor andre enn jernbaneforetak kan søke om infrastrukturkapasitet (authorized applicants) vil også kunne bidra til større konkurranse og bedre ressursutnyttelse i markedet.² En slik ordning, som blant annet Sverige har innført, muliggjør at en speditør kan søke om et ruteleie og deretter velge det mest konkurransedyktige transportalternativet. Dersom et jernbaneforetak derimot har fått tildelt ruten på forhånd er foretakets incentiv til å tilby transport på tilsvarende vilkår vesentlig lavere. En slik ordning vil også kunne være et egnet middel for å legge til rette for nyetableringer i markedet.

I tillegg anser tilsynet det som viktig at de negative eksterne virkningene ved jernbanetransport, for eksempel støy- og andre miljøeffekter, internaliseres gjennom avgifter. Dette vil bidra til å rette opp ubalanser i markedet. Det er i denne sammenheng viktig for konkurransen med andre transportformer at disse ilegges avgifter som reflekterer transportens samfunnsøkonomiske kostnader. Dermed kan man innføre incentivsystemer i jernbanesektoren og samtidig

² Det er åpnet for dette i Direktiv 2001/14 art. 16.

oppretholde konkurranseevnen overfor andre transportformer, med mer effektiv bruk av samfunnets ressurser som resultat.

Videre konkurranseutsetting og organisering av sektoren

Som jernbanegruppa påpeker er godsmarkedet i en tidlig markedsåpning, mens innenlandsmarkedet for persontransport med tog hovedsakelig ennå er et monopol. Utviklingen i EU går i retning av et økt aktørmangfold og gradvis deregulering også av det innenlandske persontransportmarkedet. Tilsynet mener at det er viktig å ha fokus på hvordan det kan legges til rette for konkurranse når det gjelder persontransport på jernbane i Norge, for slik å være forberedt på denne utviklingen.

Tilsynet mener også at det vil være gunstig med økt fokus på konkurranse i jernbaneforetakenes faktormarkeder, spesielt når det gjelder verksteds- og terminaltjenester.

Statens jernbanetilsyn er enig i at sektoren ikke er organisert for å kunne gi like vilkår til eksisterende godstransportaktører og til de aktørene som vil kunne komme til som følge av en eventuell åpning for konkurranse på persontransportmarkedet.

Etter tilsynets mening bør forvaltningsansvaret for infrastrukturen, eierskap til terminaler, verksteder mm., samt produksjon av nødvendige tjenester for å drive jernbanetransport, være så uavhengig som mulig av jernbaneforetakene. Tilsynet er derfor enig med jernbanegruppa i at det er uheldig at en aktør er avhengig av en konkurrent for å drive sin virksomhet.

En av de største utfordringene per i dag for å legge til rette for konkurranse på likeverdige vilkår er knyttet til tilgangen til terminaltjenester. Dagens situasjon er i hovedsak at CargoNet drifter terminalene i Norge, mens eierskapet i hovedsak er delt mellom Jernbaneverket og ROM eiendom. Denne organiseringen kan skape problemer for konkurranseforholdene i markedet.

Drift av terminaler og stasjoner

For å sikre effektiv utnyttelse av kapasiteten på terminaler er det blitt fremholdt som hensiktsmessig at én aktør disponerer alt areal på terminalene. Av hensyn til konkurransenøytralitet i terminaldriften bør disponenten ikke være et jernbaneforetak. Selv om et jernbaneforetak ikke nødvendigvis vil avvike fra prinsippene om nøytral konkurranse, er det en berettiget grunn til å frykte at en slik organisering vil kunne legge til rette for slike avvik. Samferdselsdepartementet har i brev av 6.12.2011 bedt Jernbaneverket utrede konsekvensene av å overføre driftsansvaret for godsterminaler til staten. Samferdselsdepartementet peker i dette brevet på at det er prinsipielt problematisk at samme selskap som drifter terminalene, også driver godstransport i konkurranse med andre selskaper. Tilsynet er enig i denne vurderingen, og stiller seg positiv til initiativet.

De alternativene for forvaltning av terminalene som virker mest hensiktsmessig er enten at alle terminaler disponeres av et separat offentlig forvaltningsorgan (eventuelt et statlig eiet selskap) eller at de disponeres av Jernbaneverket. For å sikre effektiv konkurranse om terminaldriften bør det samtidig vurderes om denne disponenten bør lyse ut driftskontrakter på anbud. Dersom man skal oppnå effektivitetsgevinster er man imidlertid avhengig av at det er flere tilbydere i anbudsprosessen. Det er viktig at oppdragsgiveren stiller hensiktsmessige og konkrete krav til driften, samt prising av tjenester ved terminal. Videre er det viktig at det er reell uavhengighet mellom vinneren av anbudet og jernbaneforetakene, og ikke bare en formell organisatorisk uavhengighet. I en situasjon hvor det ikke er mulig å unngå en nær tilknytning mellom

jernbaneforetak og foretak som drifter terminaler, vil viktigheten av klare avtaler og aktiv tilsynsvirksomhet være særlig stor.

Ved åpning for konkurranse på persontransportmarkedet kan man tenke seg de samme utfordringene med hensyn til konkurransenøytralitet og transparens på stasjoner som på terminaler. I utgangspunktet kan det virke mindre problematisk å oppnå nøytralitet i persontransportmarkedet enn i godstransportmarkedet, fordi Jernbaneverket eier perrongene. Dermed burde forholdene i utgangspunktet ligge til rette for en effektiv sporbruk uten uheldig påvirkning fra jernbaneforetakene. Tilgang til spor er imidlertid ikke alt et jernbaneforetak er avhengig av for å konkurrere om passasjerene på likeverdige vilkår. For eksempel er god tilgjengelighet på billettautomater avgjørende for å være konkurransedyktig i markedet. I tilfeller hvor slike automater må plasseres på eiendom som tilhører andre jernbaneforetak, f. eks. i stasjonsbygninger, kan det oppstå interessekonflikter som er vanskelige å løse. En slik problemstilling reiser liknende spørsmål som for terminaler, nemlig hvordan man kan sikre nøytral forvaltning av stasjonsområder som er eiet av et jernbaneforetak.

Eierskap til terminaler/stasjoner, verksteder og jernbaneforetak

Eierskapet av terminaler, verksteder mm. vil være av betydning for å sikre konkurranse på like vilkår i transportmarkedene. På lang sikt er dette spesielt viktig da det er behov for investeringer på mange terminaler, bl. a. for å tilpasse kapasiteten til økt trafikk. Det kan oppstå interessekonflikter dersom eierskapet, som i dag, er spredt på flere aktører. Det kan virke fornuftig at den som forvalter terminalene også eier disse og foretar investeringsbeslutninger. Gitt en løsning hvor terminaleier ikke også er disponent, er det særlig viktig å ha reguleringer som ivaretar hensynet til konkurransenøytralitet i investeringsbeslutninger.

Når det gjelder eierskap til verksteder, er tilsynet enig med jernbanegruppa i at en uavhengig forvaltning av verkstedene er en viktig faktor for økt konkurranse i markedet for verkstedtjenester. I tillegg er uavhengighet viktig for konkurransenøytral levering av verkstedtjenester til transportmarkedet. Tilsynet mener derfor at det er uheldig at verkstedene i all hovedsak eies av et selskap som også driver jernbanetransport, slik tilfellet er i dag.

I dag er eierkonsentrasjonen i markedet for jernbanetransport meget stor, både på grunn av at det er få aktører og at staten har store eierinteresser i mange av disse, først og fremst gjennom 100 prosent eierskap i NSB.³ Jo færre aktører og jo sterkere eierkonsentrasjon det er i et marked, desto svakere vil konkurransen normalt være. Eierforholdene kan derfor si noe om risikoen for ineffektiv bruk av samfunnets ressurser i form av høyere priser, uhensiktsmessig kvalitet, mindre effektive bedrifter og lavere innovasjonstakt. Etter tilsynets mening bør derfor tiltak som kan redusere eier- og markeds-konsentrasjonen i markedet vurderes.

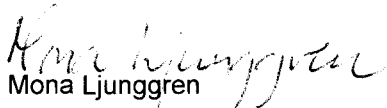
Strategisk ruteplankompetanse

Dagens oppgavefordeling er at NSB står for utvikling og levering av togtilbudet på mellomlang sikt, innenfor de rammene som kapasiteten i infrastrukturen tillater. Tilsynet er enig med jernbanegruppa i at strategisk ruteplankompetanse bør samles i Jernbaneverket og at Jernbaneverket bør ha kompetanse og ressurser til å vurdere det markedsbaserte grunnlaget for utbygging og utvikling av togtilbudet. Dette vil bidra til å berede grunnen for effektiv og nøytral konkurranse i persontransportmarkedet dersom dette markedet åpnes for konkurranse. Det er i denne sammenheng sentralt å sørge for at aktører høres i forbindelse med endringer,

³ Se rapport fra Oslo Economics: Eierforholdene i den norske jernbanesektoren, 2011. Se <http://www.sjt.no/no/Nyheter/Rapport-om-eierforholdene-i-jernbanesektoren/>

og videre at hensynet til likeverdige vilkår og transparens ivaretas for å unngå uheldig påvirkning fra enkeltaktører.

Med hilsen



Mona Ljunggren
Seksjonssjef Markedsovervåking
Juridisk avdeling