



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: Jorunn Anne Bush, 22995939
Vår ref.: 11/69-1 FELLES-008
Deres ref.:
Dato: 06.01.2011

Innspill til høring om forslag til direktiv om opprettelse av felles europeisk jernbaneområde (omarbeiding) KOM(2010)475

Statens jernbanetilsyn har fra 1. januar 2009 blitt tillagt markedsovervåkingsfunksjonen av jernbanen.

På bakgrunn av 2 års erfaring med markedsovervåkingsfunksjonen ønsker Statens jernbanetilsyn å komme med følgende kommentarer på Samferdselsdepartementets høringsbrev om forslag til direktiv om opprettelse av et felles europeisk jernbaneområde KOM(2010)475:

Statens jernbanetilsyn ser i all hovedsak svært positivt på utkastet til Kommisjonen. Tilsynet ser imidlertid utfordringer i forbindelse med noen av de foreslåtte endringene. Ved at markedsovervåkingsorganet i stadig større grad får en rolle i å godkjenne og gi ikke-bindende uttalelser, kan dette vanskeliggjøre tilsyn og kontroll i etterkant. Tilsynet ser heller ikke at de foreslåtte endringer tydeliggjør krav til bedre tilgang til jernbanerelaterte tjenester. Disse forholdene vil bli grundigere kommentert under de relevante artikler.

Tilsynet vil først kommentere den enkelte artikkel, videre vil vi gi vår vurdering av administrative, økonomiske og rettslige konsekvenser.

Kommentarer til de enkelte artiklene i endringsforslaget:

Artikkel 3 Søker, jf. artikkel 41

Statens jernbanetilsyn ser positivt på at andre enn jernbaneforetak skal kunne søke om infrastrukturkapasitet. Dagens direktivtekst åpner for dette, men overlater avgjørelsen til medlemsstatene. Ordningen er ikke implementert i norsk rett p.t..

Det forventes at et utvidet antall søkeberettigede vil bidra til større konkurranse og bedre ressursutnyttelse i markedet. Årsaken er at f. eks. en speditør kan søke om en rute og deretter velge det mest konkurransedyktige alternativet som transportør. Dersom et jernbaneforetak derimot har fått tildelt ruten på forhånd er incentivene til å tilby speditørene tilsvarende priser

vesentlig lavere. Det er imidlertid sentralt å merke seg at flere aktører og økt konkurranse om tildeling av et begrenset antall ruter kan føre til økt behov for regulering av tildelingen, f. eks klarere prioriteringsprinsipper.

Statens jernbanetilsyn har fått innspill fra aktører som ønsker en slik ordning og ser på behovet for en slik løsning i Norge. Tilsynet vil komme tilbake til Samferdselsdepartementet angående problemstillingen.

Artikkel 6 Separate regnskap

At jernbaneforetak skal føre separate regnskap for passasjer- og godstransport, herunder offentlige kjøp er viktig for å hindre kryssubsidiering og skape transparente regnskapstall. Statens jernbanetilsyn støtter endringene i denne artikkelen. Det at regnskapet må føres slik at det kan etterprøves ved tilsyn er helt avgjørende for at tilsynet skal kunne gjennomføre effektive revisjoner.

Artikkel 8 Utviklingsstrategi for jernbaneinfrastrukturen

I Kommisjonens forslag til endring i artikkel 8 settes det krav til at infrastrukturforvalter utarbeider virksomhetsplaner på bakgrunn av utarbeidet strategi. Markedsovervåkingsorganet skal avgi en ikke-bindende uttalelse om hvorvidt planene er hensiktsmessige. Det er uklart for tilsynet hva slike planer skal inneholde, og det kan stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av å gi en uttalelse (selv en ikke-bindende) av en aktørs virksomhetsplan i forhold til å være uhildet/ha legitimitet i en senere markedsovervåkings-/kontrollsituasjon. Det er imidlertid viktig at markedsovervåker er orientert om aktuelle planer og har muligheten til å komme med innspill på generelt grunnlag. Videre er det uheldig at begrepet "hensiktsmessig", og hva markedsovervåkeren skal uttale seg om, ikke er konkretisert.

Artikkel 13 Jernbanerelaterte tjenesteytelser

Tilsynet stiller seg positivt til dette forslaget. Statens jernbanetilsyn har siden vi overtok markedsovervåkingsfunksjonen startet et kartleggingsarbeid av jernbanemarkedet gjennom å besøke aktørene. Vi har fått mange innspill og flere av disse omhandler problemer knyttet til jernbanerelaterte tjenester og rollekonflikter. Tilsynet har også mottatt en klage angående samme tema. Samferdselsdepartementet er orientert gjennom tilsynets brev av 6. juli 2010.

Det kan stilles spørsmål ved om dagens organisering kan være et hinder for like konkurransevilkår og av denne grunn bidra til en uønsket utvikling i markedet.

Forutsetningen for virksom konkurranse er like rammevilkår. Det er derfor avgjørende at det legges til rette for at infrastrukturen det gis tilgang til, og tjenester som ytes ved terminaler, er tilgjengelig for alle på like vilkår. Statens jernbanetilsyn mener på generelt grunnlag, og ut fra et konkurransemessig perspektiv, at det prinsipielt er uheldig at terminaloperatøren også er en dominerende aktør i godstransportmarkedet.

Kommisjonens forslag klargjør viktigheten av uavhengighet for tjenestetilbyder. Den optimale løsningen ville derfor etter tilsynet mening være at tjenestetilbyder er helt uavhengig av jernbaneforetakene. Forslaget tillater imidlertid en selskapsstruktur hvor jernbaneforetak kan være eier av tjenestetilbyder.

Videre ser ikke tilsynet at de foreslåtte endringer på en tydelig måte klargjør hvilke tjenester som faller inn under hvilke kategorier og hva som er konsekvensen hvis flere ønsker å tilby slike tjenester, eller hva som skjer hvis ingen tilbyr tjenestene jf. vedlegg til artikkel 13.

Kommisjonen foreslår imidlertid i artikkel 60 at den får delegert myndighet til å fastsette mer detaljerte bestemmelser bl.a. om hvilke tjenester som skal ytes til jernbaneforetak. Tilsynet antar at vi får bidra til disse bestemmelsene gjennom Regulatory-body arbeidsgruppen i Kommisjonen.

I forslag til artikkel 13, pkt 2, 4. ledd er det uklart hva som ligger i at tilsynsorganet på eget initiativ eller på grunnlag av en klage skal treffe "hensiktsmessige foranstaltninger for å sikre, at en passende del av kapasiteten forbeholdes andre jernbanevirksomheter end dem, der udgør en del af det organ eller virksomhed, som facilitetsoperatøren tilhører". Det er ønskelig at det konkretiseres hva som er vurderingstemaet i artikkelen, slik at markedsovervåkingsorganene har klarere retningslinjer for hva som skal legges til grunn. Dette vil skape forutberegnelighet og en ensartet praksis.

Artikkel 27 Offentliggjøring av nettveiledning

Forslaget vil ha økonomiske konsekvenser for JBV som eventuelt må oversette nettveiledningen til 3 språk. Siden norsk ikke er et offisielt EU-språk, virker det rimelig at den norske nettveiledningen kun publiseres på ett offisielt EU-språk.

Tilsynet mener som Kommisjonen at det skal stilles krav om at nettveiledningen også skal inneholde informasjon om tilgang til servicefasiliteter. Informasjonen bør være så detaljert at potensielle nye virksomheter og de som allerede benytter seg av fasilitetene får god og tilstrekkelig informasjon om dagens infrastruktur og vilkårene for å benytte den. Dette vil bidra til å skape transparens og like vilkår for de som ønsker tilgang til servicefasiliteter, som igjen er en forutsetning for konkurranse.

Artikkel 29 Opplysninger om avgiftssystemet

Statens jernbanetilsyn mener at koordinering mellom infrastrukturforvaltere med hensyn til innkreving av infrastrukturavgifter, i de tilfeller avgiftene har virkning for mer enn én forvalters infrastruktur, virker fornuftig.

Statens jernbanetilsyn ønsker imidlertid å påpeke en uheldig formulering i direktivteksten i den danske versjonen. I artikkelens punkt 2 står det "*infrastrukturforvaltere skal især sørge at sikre, at den internasjonale jernbanetransport har den størst mulige konkurrenceevne ...*". Det er rimelig å tolke dette som at det er snakk om konkurranseevne for transport med jernbane overfor andre transportformer (f. eks. på vei eller i luften).

I den engelske utgaven av direktivteksten benyttes imidlertid termen *optimal competitiveness*, som er naturlig å oversette til *optimal konkurranseevne*. Optimal konkurranseevne må forstås som at konkurranseevnen skal være slik at den sikrer samfunnsøkonomisk optimal transport, dvs. at transport utføres med den transportformen som er mest økonomisk fornuftig. Det er imidlertid rimelig å tolke *størst mulig konkurrenceevne for transport med jernbane* som at det bør tilstrebes at jernbane har så gode konkurranseforhold som mulig relativt til andre transportformer. Men konkurranseevnen kan da bli så god at også transport som det ikke er økonomisk fornuftig å utføre med jernbane, blir utført med jernbane. Resultatet vil i så fall bli at markedet for (internasjonal) transport ikke er samfunnsøkonomisk optimalt, men snarere

suboptimalt. Man bør således være ekstra bevisst på den språklige formuleringen ved eventuell implementering av denne artikkelen i norsk rett.

Artikkel 30, jf. vedlegg VII, Kontrakt mellom kompetent myndighet og infrastrukturforvalter

I tråd med kommentarene til artikkel 8, mener tilsynet det kan stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av at markedsovervåkingsorganet skal gi en vurdering av om infrastrukturforvalters inntekter er hensiktsmessige. En slik vurdering kan potensielt medføre en rollekonflikt i forhold til å være uhildet/ha legitimitet i en senere markedsovervåkings-/kontrollsituasjon. Det er imidlertid viktig at markedsovervåker er orientert om aktuelle planer og har muligheten til å komme med innspill på generelt grunnlag.

Videre mener tilsynet det er positivt at det fokuseres på kundetilfredshet og at omkostningsreduksjoner også skal komme brukerne til gode (jf. Annex VII, punkt 3 og 7).

Artikkel 31 Avgiftsprinsipper

Som en hovedregel mener tilsynet det er hensiktsmessig at brukerne av jernbaneinfrastruktur, under ellers like vilkår, betaler kostnadene de belaster infrastrukturen, slik at bruken ikke subsidieres på generelt grunnlag. Derfor er tilsynet positiv til avgiftsprinsippene som fremsettes i artikkel 31 nr. 3 og 4. Når det gjelder avgift som følge av knapphet på kapasitet, reiser tilsynet spørsmål ved om dette burde være obligatorisk og prises slik at man oppnår optimal ressursutnyttelse i markedet (den reelle kostnaden ved å hindre andre aktørers bruk vil være verdien av alternativ bruk).

Samtidig ser tilsynet at det av hensyn til konkurransenøytralitet i forhold til andre transportformer kan være problematisk å innføre slike avgifter, så lenge tilsvarende system ikke gjelder for alle transportformer. I dag pålegges det i hovedsak ikke kjøreveisavgift i Norge, selv om § 4-5 i fordelingsforskriften forutsetter at slik avgift benyttes. Dersom direktivforslaget KOM(2010)475 blir vedtatt vil det være naturlig å revurdere dagens implementering av avgiftssystemet i Norge.

Tilsynet mener det er meget positivt at direktivforslaget fokuserer på internalisering av eksterne virkninger, nærmere bestemt støy- og andre miljøvirkninger. Dette bidrar til mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser ved å rette opp ubalanser i markedene.

Det er imidlertid kun når det gjelder støyvirkninger at direktivforslaget påbyr avgiftstilpasninger som internaliserer den negative effekten. Når det gjelder andre (negative) miljøvirkninger, legges det opp til frivillige avgiftstilpasninger. Statens jernbanetilsyn mener det bør vurderes om avgiftstilpasninger for disse effektene også burde være obligatoriske, under forutsetning av at tilsvarende avgifter benyttes for andre transportformer.

Tilsynet mener også at direktivet burde åpne for reduksjon i avgifter som følge av positive eksterne virkninger, f. eks miljøfremmende tiltak.

Artikkel 32, jf. vedlegg VIII Unntak fra avgiftsprinsippene

I den danske utgaven av direktivforslaget brukes nok en gang det uheldige uttrykket *størst mulig konkurrenceevne* i artikkelens første punkt. Se kommentarene til artikkel 29 for utfyllende betraktninger.

Tilsynet er positive til rabattordningen med reduserte avgifter når tog utstyrt med ETCS kjører på "konvensjonell" infrastruktur. Dette vil gi jernbaneforetakene insentiv til å investere i ETCS, hvilket vil fremme mer effektiv jernbanetransport.

Artikkel 35 Ytelsesordning

Tilsynet mener forslaget er fornuftig, men det forutsetter at avgifter innføres slik at det blir en reell ordning. Tilsynet vil få en rolle i å godkjenne de viktigste parametrene for ytelsesordningen, jf. vedlegg VIII pkt 4.

Artikkel 36 Reservasjonsavgift

Som nevnt i kommentaren til artikkel 31 mener tilsynet det er hensiktsmessig at brukerne av jernbaneinfrastruktur betaler de reelle kostnadene ved bruk av infrastrukturen. Når det er flere søkere til et ruteleie, vil tildelingen nødvendigvis fortrenge en annen søkers bruk, slik at det er en kostnad ved å benytte ruteleiet. Av denne grunn støtter tilsynet forslaget om en obligatorisk reservasjonsavgift når det er flere enn én søker til et ruteleie. En slik avgift vil trolig føre til en mer effektiv utnyttelse av infrastrukturen, da den vil redusere insentivene til å kjøre "ulønnsomme" ruter.

Tilsynet mener også at det er fornuftig å pålegge en avgift for kapasitet som er tildelt, men ikke benyttet. Det er naturlig at man må betale for å få en opsjon. Dersom det ikke koster noe å la kapasiteten stå ubrukt kan dette gi insentiver til å søke om tildeling av mer kapasitet enn man behøver for å gjøre tilgangen vanskeligere for andre aktører. Tilsynet mener at det burde være obligatorisk for infrastrukturforvalter å pålegge en slik avgift.

Artikkel 37 Samarbeid mellom infrastrukturforvaltere

Tilsynet er enig i Kommisjonens forslag.

Artikkel 51 Kapasitetsforbedringsplan

Som nevnt under art 8 kan det stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av at tilsynet gir en uttalelse av en aktørs virksomhetsplan i forhold til å være uhildet/ ha legitimitet i en senere markedsovervåkings-/kontrollsituasjon. Det er imidlertid som tidligere fremhevet viktig at markedsovervåker er orientert om aktuelle planer og har muligheten til å komme med innspill.

Artikkel 53 Infrastrukturkapasitet til vedlikeholdsarbeid

Tilsynet støtter endringsforslaget som stiller krav om at infrastrukturforvalter i tide skal underrette berørte parter om vedlikeholdsarbeid som ikke er planlagt. Tilsynet vil understreke viktigheten av at brukere kan planlegge sin virksomhet og at det er høy grad av forutsigbarhet.

Artikkel 55 Markedsovervåkingsorganets uavhengighet

Kommisjonens forslag til endring i forhold til markedsovervåkingsorganets uavhengighet er slik tilsynet ser det av stor betydning for at myndigheten skal kunne ha legitimitet og kunne utføre sine oppgaver. Vi har fått signaler fra Kommisjonen som sier at det ikke er nødvendig å opprette et eget organ og at funksjonen kan ligge sammen med sikkerhetstilsynet. Det er imidlertid klare føringer i forslaget som tilsier at man skal legge til rette for størst mulig grad av uavhengighet. For tiden er markedsovervåkingsfunksjonen organisert som et prosjekt som ligger under juridisk avdeling i tilsynet. Tilsynet ser imidlertid på mulige løsninger for å ivareta markedsovervåkingsfunksjonens spesielle behov i forhold til organisering.

Artikkel 56 Markedsovervåkningsorganets oppgaver

Tilsynet støtter Kommisjonens forslag, jf. våre kommentarer under administrative og økonomiske konsekvenser. At en avgjørelse truffet av markedsovervåkingsorganet ikke skal kunne overprøves av en annen administrativ instans vil skape utfordringer i forhold til dagens forvaltningslovgivning.

Art 60 Delegasjonshjemmel

Det foreslås at Kommisjonen skal få myndighet til å fastsette mer detaljerte bestemmelser på viktige områder for markedsovervåkingen. Tilsynet mener dette er fornuftig og Norge vil som EØS-medlem og aktiv deltaker i RB-møtene i Kommisjonens regi, ha en mulighet til å påvirke disse områdene på en mer direkte måte. Det vil også være en mer effektiv måte å presisere regelverket på.

2) Administrative og økonomiske konsekvenser:

I følge Kommisjonens forslag skal markedsovervåkingsfunksjonen styrkes. Funksjonen blir tillagt flere oppgaver. Det fremgår av forslaget at organet må få tilstrekkelig ressurser for å kunne utføre sine oppgaver.

I St. melding nr 23 (2005–2006) om gjennomføring av europapolitikken fremholdes bl.a. at god gjennomføring og forvaltning av Norges EU-forpliktelser er viktig og det understrekes at EU-kompetansen må styrkes. Slik tilsynet ser det er det grunn til å vektlegge den pågående liberaliseringsprosessen av jernbanen i Europa. Dette vil etter all sannsynlighet bidra til økt fokus på markedsovervåkingsfunksjonen og gjøre arbeidet mer omfattende og krevende. De signalene som kommer fra Kommisjonen i utkastet bekrefter disse forholdene.

Den totale ressursituasjonen per i dag innebærer at tilsynet har planlagt med ca 2 årsverk til markedsovervåkingsfunksjonen i 2011 (tilsvarende var det satt av ca 1 årsverk i 2010). Dette er gjort innenfor eksisterende budsjettamme og under en helhetsvurdering av prioriteringer knyttet til alle tilsynets oppgaver.

Da Samferdselsdepartementet utredet overføring av oppgaven ble 3 årsverk antydnet som et minimum i oppstartsfasen, med daværende oppgaveportefølje for funksjonen.

For å kunne imøtekomme Kommisjonens forslag må markedsovervåkingsfunksjonen styrkes, slik at tilsynet har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gjøre de oppgavene funksjonen allerede er tillagt og de nye oppgavene funksjonen blir tillagt i forslaget.

Med de begrensede ressurser tilsynet har kunnet sette av til funksjonen hittil, har ikke de eksisterende oppgavene blitt gjort på en tilstrekkelig tilfredsstillende måte. Det dreier seg om å gjennomgå nettveiledning, overvåke kapasitetstildelingen, gjennomgå rammeavtaler, samarbeide med relevante myndigheter nasjonalt og internasjonalt samt skaffe oss oversikt over og analysere markedet. Det sistnevnte innebærer at det må gjøres markedsanalyser, hvilket forutsetter innsamling og bearbeiding av statistikk. Erfaringsvis har vi allerede nå sett at dette vil være en ressurskrevende prosess. I tillegg skal det utredes forhold rundt innrapportering av regnskap (herunder regnskapsmessig skille)/offentlig støtte. Endelig må funksjonen være i stand til å behandle eventuelle klager. Også her har vi allerede erfart at en enkelt klage kan være svært ressurskrevende på grunn av til dels kompliserte problemstillinger.

De nye oppgavene funksjonen blir tillagt (vurdere hensiktsmessigheten av infrastrukturforvalters utviklingsstrategi ihht artikkel 8, vurdering av infrastrukturforvalters budsjetttrammer ihht artikkel 30 mv) vil kreve ytterligere ressurser.

På bakgrunn av dette vil det være vanskelig å videreutvikle markedsovervåkningsfunksjonen med dagens ressurser i tilsynet. Vi ser derfor et behov for oppbygging av kompetanse og kapasitet på området. For å kunne ivareta både eksisterende oppgaver og nye oppgaver på en tilfredsstillende måte anslår tilsynet at det er behov for i størrelsesorden 2-4 årsverk i de nærmest årene.

3) Rettslige konsekvenser:

Tilsynet har ikke funnet det formålstjenelig på dette stadium i prosessen å gå systematisk inn i hver enkelt hjemmel for å definere eventuelle regelendringer. Vi ser imidlertid at det er behov for presiseringer både i jernbaneforskriften og fordelingsforskriften som følge av forslaget. I tillegg er det spørsmål om virkeområdet til jernbaneloven er dekkende for de foreslåtte kravene.

Med hilsen


Erik Ø. Johnsen
Direktør