

Jernbanedirektoratet
Postboks 16
0101 OSLO

Att.: John Ove Svensli

Saksbehandler: Mathilde K. Berg, 22995964
Vår ref.: 23/1138-60
Deres ref.:
Dato: 08.03.2024

Avgjørelse etter test av økonomisk likevekt

Vurdering av ny kommersiell tjeneste meldt inn av TM Togdrift

1. Overordnet om saken

Statens jernbanetilsyn (SJT) mottok 7. juli 2023 melding fra TM Togdrift AS (TM Togdrift) om etablering av en ny passasjertransporttjeneste, «The Golden Train».

Jernbanedirektoratet har bedt SJT om å vurdere om den nye tjenesten vil skade den økonomiske likevekten i kontrakten om offentlig tjenesteyting (PSO-avtalen)¹ som Jernbanedirektoratet har inngått med SJ Norge, Trafikkkpakke 2 Nord. SJT har etter dette vurdert om etableringen av The Golden Train vil kunne bringe i fare den økonomiske likevekten i Trafikkkpakke 2 Nord. Dette er en vurdering av om den nye tjenesten har vesentlige negative økonomiske virkninger i PSO-avtalen.

SJT's vurdering er at etableringen av tjenesten The Golden Train ikke skader den økonomiske likevekten i trafikkkavtalen Trafikkkpakke 2 Nord. Se nærmere redegjørelse for våre vurderinger i punkt 8 nedenfor.

På bakgrunn av dette gjør SJT vedtak om at den innmeldte tjenesten til TM Togdrift på Raumabanen «The Golden Train» får tilgang til å trafikkere jernbanenettet. Se vedtaket i punkt 10.

2. Om The Golden Train

Her beskriver vi konseptet og tilbudet til The Golden Train:

- The Golden Train er et togtilbud mellom Åndalsnes og Bjorli, som i hovedsak er rettet mot turister på Raumabanen.

¹ PSO står for «public service obligation».

- Tjenesten omfatter frakt av passasjerer mellom Åndalsnes og Bjorli. TM Togdrift ønsker å kjøre i perioden mai til september, med inntil to faste avganger daglig. I tillegg vil de fra juni til august også ha en ekstra avgang hver vei. Det er også lagt opp til enkelte sporadiske avganger mellom stasjonene dersom det er behov for det.²
- Avgangstidspunktene til tjenesten vil være spesielt tilpasset cruiseturister.
- TM Togdrift har anskaffet 7 vogner med samlet setekapasitet på ca 530 plasser totalt. Dette er maksimal kapasitet, og antall vogner og kapasitet tilpasses behov.
- Billettene til Golden Train [REDACTED]
- Togmateriellets eksteriør og interiør, skal være tilpasset konseptet. Det gjelder også stasjonen på Åndalsnes og Bjorli.
- På selve togturen vil det være skjermer, guider og audio som forteller om historiske begivenheter på Raumabanen.³ Toget vil kjøre i et sakte tempo ved spesielle omgivelser, slik at passasjerene kan nyte utsikten.⁴

3. Om begrensning i tilgangsretten for passasjertransport – test av økonomisk likevekt

Det følger av jernbaneforskriften⁵ § 2-1 (1) at jernbaneforetak har tilgang til å trafikere jernbanenettet på åpne, rettferdige og ikke-diskriminerende vilkår når formålet er å utøve persontransportvirksomhet, med forbehold om forordning (EF) nr. 1370/2007 (kollektivtransportforordningen). Jernbaneforetak har i utgangspunktet rett til å frakte passasjerer fra en stasjon til en annen.

Jernbaneforskriften § 2-2 inneholder unntaksregler for tilgangsretten til jernbanenettet for passasjertransport. Tilgangsretten er begrenset for passasjertransporttjenester mellom et avgangs- og ankomststed som omfattes av en eller flere PSO-avtaler, dersom utøvelse av denne retten vil kunne bringe i fare den økonomiske likevekten i en slik kontrakt. Forordning (EU) 2018/1795⁶ (forordningen) inneholder nærmere regler for prosess og kriterier for test av økonomisk likevekt.

4. SJTs kompetanse

SJT er markedsovervåkingsorgan etter jernbaneloven⁷ § 11 a, jf. jernbaneforskriften § 1-3 (1). Vi overvåker og fører tilsyn med bestemmelsene i jernbaneloven om konkurranse i markedene for jernbanetransport. SJT som markedsovervåkingsorgan har som oppgave å vurdere om den økonomiske likevekten i en kontrakt om offentlig tjenesteyting kan bringes i fare av en ny planlagt persontransporttjeneste. Dette følger av jernbaneloven § 11 a (1) og jernbaneforskriften § 1-3 (4). Vi er et uavhengig organ og våre enkeltvedtak kan ikke bli påklaget eller bli omgjort av overordnet myndighet, se jernbaneloven § 11 a (2) og (3).

² Innsendt skjema om ny tjeneste for persontransport med jernbane, 07.07.2023, Tilgjengelig fra: <https://www.sjt.no/jernbane/markedsovervaking/nye-kommersielle-persontransporttjenester/innmeldte-tjenester/ny-kommersiell-tjeneste-tm/>

³ Brev fra TM Togdrift av 6. november 2023.

⁴ Brev fra TM Togdrift fra 29.06.2023 s.1.

⁵ Forskrift 30. juni 2021 nr. 2315 om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften).

⁶ Tatt inn i norsk rett ved forskrift 8. juli 2021 nr. 2365 om gjennomføring av forordning (EU) 2018/1795 om fastsettelse av fremgangsmåter og kriterier til bruk ved testing av økonomisk likevekt.

⁷ Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. av 11. juni 1993 nr. 100 (jernbaneloven).

5. SJTs saksbehandling

SJT mottok meldingen fra TM Togdrift 7. juli 2023. Slik regelverket krever, ble Bane NOR SF (Bane NOR), Jernbanedirektoratet og SJ Norge AS (SJ Norge) informert om den nye tjenesten i brev av 11. juli 2023, med frist om å anmode om test av økonomisk likevekt 11. august 2023. Jernbanedirektoratet sendte inn anmodning om test av økonomisk likevekt 11. august 2023, for Trafikkpakke 2 Nord.

SJT fant at anmodningen fra direktoratet ikke oppfylte kravene i artikkel 7 nr. 1 bokstav c ettersom den ikke inneholdt tilstrekkelig begrunnelse og dokumentasjon på at den økonomiske likevekten i PSO-kontrakten risikerer å bli truet av TM Togdrifts nye tjeneste. SJT mottok 22. september 2023 ytterligere opplysninger fra direktoratet.

SJT sendte 20. oktober 2023 informasjon om at vi var tvilende til at direktoratet hadde oppfylt opplysningskravene til anmodningen i artikkel 7 nr. 1, men at vi av hensyn til fremdriften i saken aksepterte anmodningen. I brev av 20. oktober 2023 sendte vi også pålegg om å gi ytterligere opplysninger til Jernbanedirektoratet, SJ Norge og TM Togdrift. Vi mottok opplysninger fra TM Togdrift 3. november 2023, og Jernbanedirektoratet og SJ Norge 10. november 2023. Vi stilte SJ Norge enkelte oppfølgingsspørsmål som vi fikk svar på i brev av 29. november 2023.

SJT sendte ut varsel om vedtak til TM Togdrift og direktoratet henholdsvis 18. og 19. januar 2024. Vi mottok kommentarer til varselet fra direktoratet 9. februar 2024. TM Togdrift hadde ingen kommentarer til varselet, men vi mottok merknader til direktoratets kommentarer fra TM Togdrift 22. februar 2024.

6. Direktoratets anmodning om test av økonomisk likevekt

Jernbanedirektoratet skriver i anmodningen om test av økonomisk likevekt at TM Togdrifts nye tjeneste er et substitutt for tilbudet som inngår i PSO-avtalen på strekningen.⁸ Tjenestene omfattet av PSO-avtalen gir etter direktoratets syn et togtilbud som dekker tilsvarende reisebehov i markedet, og etablering av den nye tjenesten vil føre til lavere etterspørsel etter reiser på eksisterende togtilbud på Raumabanen.

Videre uttaler direktoratet at trafikkavtalene angir et minimumstilbud angitt i antall avganger og ulike kvalitetsparametere, samt vederlag for disse tjenesteforpliktelsene.⁹ Etter pandemien ble avtalene reforhandlet slik at direktoratet dekker deler av differansen mellom forventede inntekter og faktiske inntekter. I tillegg kompenserer direktoratet for netto inntektsbortfall til togoperatørene med trafikkavtale dersom det gis tillatelse til og det etableres andre persontransporttilbud på strekningene som omfattes av trafikkavtalene.

Direktoratet viser til at PSO-operatørene står fritt til å selge billetter til hvem de vil, og turister som ønsker å bruke banen til sightseeing er et viktig delmarked på Raumabanen. Det er både cruiseturister som kjøper utflukter og turister som besøker regionen uten organisert pakketur. Videre skriver direktoratet at SJ Norge selger i dag et betydelig antall billetter til cruiseselskap og turoperatører gjennom Fjord Tours. En reduksjon i antall solgte billetter til cruiseturister og andre turister vil redusere inntektene for de eksisterende offentlige tjenesteforpliktelsene betydelig, og vil føre til økte kostnader for Jernbanedirektoratet.

⁸ Anmodning om test av økonomisk likevekt – persontransporttjeneste på Raumabanen, brev fra Jernbanedirektoratet av 11. august 2023 s. 2

⁹ Ytterligere opplysninger i forbindelse med anmodning om test av økonomisk likevekt – Persontransporttjeneste på Raumabanen, brev fra Jernbanedirektoratet av 22. september 2023 s. 1

7. Kommentarer til varsel om vedtak

Vi mottok kommentarer til varsel om vedtak fra Jernbanedirektoratet 9. februar 2024. Direktoratet skriver at vesentlige endringer i tjenesten skal meldes inn til SJT, og at det bør spesifiseres i vedtaket hvilke endringer som krever en ny melding.

Direktoratet mener at reisevolumet i perioden 2021 – 2023 ligger vesentlig lavere sammenlignet med tidligere år, og at SJT derfor bør analysere passasjertall for 2018 og 2019. Videre mener direktoratet at flere cruiseturister tar i bruk PSO-tilbudet som eksisterer på Raumabanen i dag, selv om tilbudet ikke er skreddersydd denne målgruppen. Avslutningsvis peker direktoratet på at det var omtrent 50 cruiseanløp i Åndalsnes i perioden mai – september i 2023. Direktoratet mener derfor at den nye tjenesten må tiltrekke seg flere målgrupper enn bare cruiseturister, for å opprettholde daglige avganger i denne perioden i årene som kommer.

8. SJTs metode for test av økonomisk likevekt

8.1. Vurderingen i denne saken

SJT skal gjøre en objektiv økonomisk analyse basert på forhåndsfastsatte kriterier når vi avgjør om den økonomiske likevekten i PSO-kontrakter skades i vesentlig grad. Dette følger av jernbaneforskriften § 2-2 (2) og forordning (EU) 2018/1795. Forordningen inneholder nærmere krav til vurderingen og metoden for gjennomføring av test av økonomisk likevekt.

Vi anser i tråd med regelverket at den økonomiske likevekten er truet dersom den nye tjenesten vil ha en vesentlig negativ virkning på enten

- lønnsomheten for tjenester som jernbaneforetaket driver i henhold til kontrakten om offentlig tjenesteyting, eller
- nettokostnaden for vedkommende myndighet som tildeler kontrakten om offentlig tjenesteyting.

Dette følger av artikkel 10 nr. 1 i forordningen og er det viktigste vurderingstema for test av økonomisk likevekt. SJT skal analysere og vurdere den økonomiske virkningen på PSO-kontrakten som helhet, i hele dens varighet, og ikke for enkelttjenester som er dekket av kontrakten.

PSO-operatøren har ifølge avtalebestemmelser i Trafikkkpakke 2 Nord krav på å bli kompensert for netto inntektsbortfall av Jernbanedirektoratet dersom konkurrerende operatører, eller jernbaneforetak, etablerer seg på strekningene omfattet av PSO-avtalen.¹⁰ I tillegg har direktoratet rett til å kreve reduksjon i «Avtalt Fast Vederlag», altså subsidiebeløp, dersom konkurransen fra andre togoperatører blir redusert på disse strekningene. Det er dermed direktoratet som bærer risikoen for tap som følge av at nye aktører etablerer seg på samme strekning. Slik som trafikkkavtalen er utformet, vil derfor eventuelle økonomiske virkninger i form av tap av billettinntekter for jernbaneforetaket bare føre til økte nettokostnader for direktoratet. Etter SJTs vurdering er det derfor kun nødvendig å vurdere om etablering av The Golden Train har en vesentlig negativ virkning på nettokostnadene for direktoratet, jf. vilkåret i artikkel 10 nr. 1 andre strekpunkt.

SJT har etablert prinsipper og en metode for hvordan vi skal gjøre de økonomiske beregningene i forbindelse med test av økonomisk likevekt. Denne er beskrevet nærmere i

¹⁰ Trafikkavtale Trafikkkpakke 2 Nord, Trafikkavtalens avtalebestemmelser punkt 2.2.

Oeconomicas rapport, «Økonomisk likevektstest for jernbane».¹¹ Informasjon om metoden er tilgjengelig på [SJTs nettside](#). Gjennom bruk av modellen beregner vi virkningene på inntjeningen til jernbaneforetakene med PSO-avtale ved etablering av nye transporttjenester. En sentral del av denne vurderingen er hvordan nyetableringen påvirker antall passasjerer og inntektene til PSO-foretaket. Dette er avhengig av hvor nære substitutter tjenestene er sett fra brukernes side. Et vurderingstema i modellen er derfor i hvilken grad den nye planlagte tjenesten og PSO-foretaket konkurrerer om de samme passasjerene.

En nyetablering kan også genere økt passasjertrafikk for PSO-foretaket. I tillegg tar metoden i modellen hensyn til eventuelle prisvirkninger av nyetableringen. Poenget er å finne ut av om etablering av den nye tjenesten fører til tap av passasjerer, og dermed billettinntekter, for PSO-tjenesten og/eller om PSO-operatøren vil sette ned billettprisene for å møte konkurransen fra de nye tjenestene.

Vi vil først ta stilling til om The Golden Train er et substitutt til transporttjenestene som tilbys passasjerene etter PSO-avtalen Trafikkpakke 2 Nord. Det vil si om tjenestene sett fra kundenes side er alternativer til hverandre når det gjelder å dekke deres underliggende behov. I praksis gjør vi dette ved å vurdere i hvilken grad PSO-operatørens tjenester og The Golden Train er i samme produktmarked.

I neste steg vurderer vi hvilken mulig virkning etableringen av The Golden Train eventuelt vil ha for inntjeningen og dermed lønnsomheten til PSO-tjenestene (billettinntekter), og dermed for nettokostnadene (subsidiar/vederlag) for direktoratet. Til sist vurderer vi om disse økonomiske virkningene utgjør en vesentlig påvirkning på den økonomiske likevekten i PSO-avtalen som helhet.

8.2. Opplysninger om passasjer- og inntektstall

SJT har innhentet opplysninger fra SJ Norge og Jernbanedirektoratet om passasjertall og inntekter for 2021, 2022 og 2023. I tillegg har direktoratet levert egne anslag på hvordan etableringen av The Golden Train kan påvirke deres inntekter og kostnader.

Jernbanedirektoratet argumenterer for at å analysere data fra 2021, 2022 og 2023 kan gi et skjevt bilde av dagens jernbanemarked, på grunn av koronapandemien som påvirket trafikken særlig i 2020 og 2021.¹² Direktoratet mener at vi bør bruke markedsinformasjon fra 2019 og tidligere for å kunne gjøre en mer korrekt analyse.

Vi anser at markedsinformasjonen vi har innhentet er tilstrekkelig for å gjøre våre vurderinger. SJT viser til at det kun var en kort periode med smitteverntiltak i 2022, og ingen i 2023. Vi mener det er utfordringer med å bruke markedsinformasjon fra perioden før 2019 i vår analyse. Blant annet ble de aktuelle trafikkpakkene som vi vurderer i denne saken inngått i 2019. Koronapandemien, miljøbevisstheten, valutakurser, energipriser og kostnadsutviklingen i samfunnet generelt har endret seg siden 2018. Dette kan ha ført til endringer i etterspørselsmønstre. Vi mener derfor at passasjer- og inntektstall fra 2018 og tidligere ikke nødvendigvis vil være representative for dagens jernbanemarked eller PSO-avtalen vi vurderer i denne saken. Vår vurdering er derfor at markedsopplysningene vi har innhentet og brukt i analysene våre er tilstrekkelig i denne saken.

¹¹ Heggedal, T., Moen E. R., og Riis, C. (2019) *Økonomisk likevektstest for jernbane*. Tilgjengelig fra:

https://www.sjt.no/globalassets/02_jernbane/pdf-jernbane/markedsobservaking/rapport-okonomisk-likevektstest-jernbane.pdf

¹² Brev fra Jernbanedirektoratet av 10.11.2023 s. 1

9. SJTs vurdering av om TM Togdrifts tjeneste kan bringe i fare den økonomiske likevekten i PSO-avtalen Trafikkpakke 2 Nord

9.1. Hvordan vi vurderer om tjenestene er i samme marked

Som nevnt ovenfor, vil vi først vurdere om The Golden Train er i samme produktmarked som PSO-tjenestene som tilbys på strekningene. Vi har sett hen til etablert praksis fra konkurranserettsområde for avgrensning av det relevante markedet i konkrete saker. Etter denne praksisen er det relevante produktmarked definert som:

“Et relevant produktmarked omfatter alle varer og/eller tjenester som etter forbrukerens oppfatning er innbyrdes ombyttelige eller substituerbare ut fra egenskaper, pris og bruksområde.”¹³

Avgjørende er altså om tjenestene for kundene fremstår som alternativer utfra egenskaper, pris og bruksområde.

For å vurdere om to produkter er i samme produktmarked tar man normalt utgangspunkt i hvordan kundene vil respondere på en 5 til 10 prosents prisøkning, den såkalte SSNIP-testen.¹⁴ Dersom en tilstrekkelig stor andel SJ Norges PSO-passasjerer heller vil velge The Golden Train, kan det tilsa at tjenestene er i det samme aktuelle markedet. Ut fra etablert praksis kan både kvantitative og kvalitative undersøkelser brukes for å kartlegge om ulike produkter eller tjenester er i samme marked.

I denne saken har ikke SJT mottatt resultater fra noen kvantitative eller kvalitative undersøkelser blant kundene som underbygger at tjenestene er i samme marked, altså at de er substitutter. Vi vil derfor selv gjøre en selvstendig vurdering av om tjenestene er i samme marked utfra tjenestenes egenskaper, pris og bruksområde.

9.2. Er tjenestene i samme marked?

Vi vurderer først i hvilken grad The Golden Train og SJ Norge er i samme produktmarked. Dersom de er i samme produktmarked, tar vi stilling til hvor nære substitutter de er.

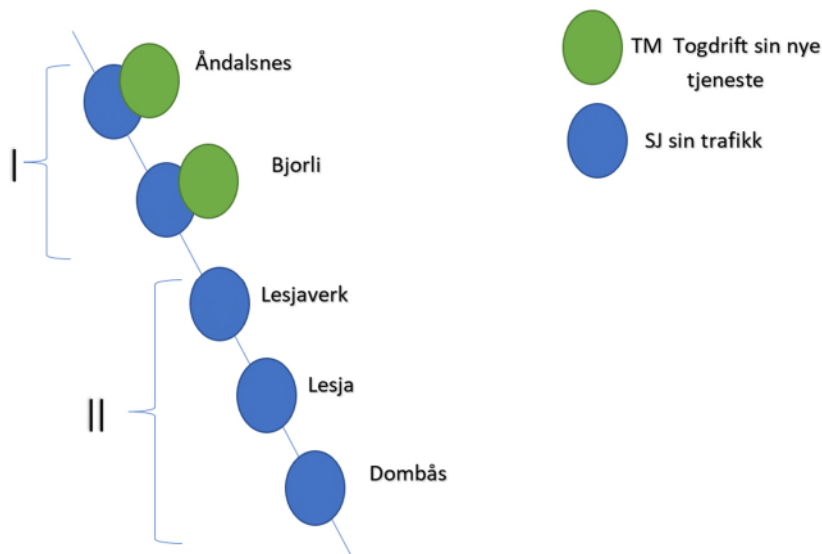
Hvorvidt tjenestene er i samme marked vil blant annet avhenge av tjenestenes på- og avstigningsstasjoner, men også av andre egenskaper ved tjenestene slik som kvalitet, komfort, service, andre tilbud om bord på toget, hvilke kundegrupper de er innrettet for og prisen på tjenestene.

Spørsmålet er om kjøperne av PSO-tjenestene til SJ Norge anser at The Golden Train er et godt alternativ, slik at de heller kjøper en reise med Golden Train enn å reise mellom Åndalsnes og Bjorli med SJ Norge.

I figuren nedenfor er alle stasjonene på Raumabanen presentert. TM Togdrifts påstigning- og avstigningsstasjoner er illustrert med de to grønne sirkelene. The Golden Train går tur-retur mellom Åndalsnes og Bjorli. SJ Norges på- og avstigningsstasjoner vises med de blå sirkelene.

¹³ Kunngjøring fra EFTAs overvåkningsorgan i Det europeiske samarbeidsområdet (EØS) - EFT L 200, 16. 06. 1998.

¹⁴ “Small but significant and non-transitory increase in price”.



Illustrasjonen viser at:

- Begge foretakenes tjenester innebærer frakt av passasjerer mellom Åndalsnes og Bjorli, som utgjør strekning I i figuren ovenfor. For kundene kan TM Togdrifts meldte tjeneste derfor være et alternativ til SJ Norges trafikk for passasjerene som skal reise innad i strekning I dersom de ellers har de samme egenskaper, pris og bruksområde.
- SJ Norge regiontog er en tjeneste som stopper på alle stasjonene på Raumabanen. De er også det eneste foretaket som kjører mellom Lesjaverk, Lesja og Dombås, som utgjør strekning II i figuren.

Pris

SJ Norges reise mellom Bjorli – Åndalsnes kostet rundt 160 kroner i 2023. Billettprisene er altså betydelig lavere enn prisen for togreisen med The Golden Train, som er [REDACTED]. SJ Norge tilbyr kun standardbilletter på Raumabanen i dag, hvor det ikke er tilbud av mat og drikke om bord på toget. Prisdifferansen tilsier at produktene ikke er i samme marked.

Produktenes egenskaper

Som nevnt i punkt 2 ovenfor, er Golden Train et konsept hvor passasjerene reiser mellom Åndalsnes og Bjorli, samtidig som toget og opplegget på reisen er tilpasset konseptet, herunder med historiefortellinger om området toget kjører forbi. TM Togdrift har i meldingen oppgitt at de planlegger en fast daglig avgang i hver retning mai til september, og to i juni til august. I tillegg vil det kunne kjøres sporadiske enkeltavganger etter behov. TM Togdrift har også opplyst at det kun vil være mulig å kjøpe tur-retur billetter.

SJ Norges togjenester er et regiontogtilbud som inngår i det samlede kollektivtransporttilbudet i Norge og vil i motsetning til The Golden Train gå hele året til faste tidspunkter på Raumabanen i henhold til minstekrav til tilbud i trafikkavtalen med direktoratet. Ifølge trafikkavtalen innebærer tjenesten matetrafikk til andre togforbindelser mot blant annet Lillehammer og Oslo og til bussforbindelse i Åndalsnes til blant annet Ålesund. Rutetidene skal derfor korrespondere med

disse tjenestene. Trafikkavtalen mellom Jernbanedirektoratet og SJ Norge for Trafikkkpakke 2 Nord foreskriver følgende tjenesteforpliktelser på strekningen:¹⁵

- Fire avganger hver vei på hverdager hele året.
- To avganger hver vei på lørdager hele året.
- Tre avganger hver vei på søndager hele året.

Slik vi ser det er det eksisterende kollektivtransporttilbudet på Raumabanen ikke særskilt tilpasset behovene til cruiseturistene, på samme måte som Golden Train. SJ Norges ruteplan skal korrespondere med den øvrige togtrafikken på Dovrebanen samt bussforbindelser, og er ikke et togtilbud hovedsakelig rettet mot turister. Konseptet, avgangstidspunkter, pris, togets design og opplegget underveis på The Golden Train er tilrettelagt for turister og skal ha avgangstider tilpasset anløp for cruisebåter. Vi anser det som lite sannsynlig at kunder som ordinært reiser med SJ Norges PSO-tjenester, heller ville valgt The Golden Train på strekningen.

Samlet vurdering av om tjenestene er i samme marked og er nære substitutter

Vår samlede vurdering er at utfra tjenestenes egenskaper, pris og bruksområde er ikke tjenestene til The Golden Train og SJ Norge alternativer sett fra brukernes side. Golden Train har et togtilbud som er tilpasset kundegruppen og opplevelsen på reisen, i form av interiør og eksteriør på toget og stasjonene og opplegget om bord. Dette indikerer at Golden Train tilbyr tjenester som tilfredsstillende et annet behov enn det PSO-passasjerene har, og at de to tilbudene i hovedsak ikke konkurrerer om de samme kundene.

På bakgrunn av dette er vår samlede vurdering at sett fra kundenes side så er Golden Train ikke et nært substitutt til SJ Norges eksisterende jernbanetransporttjenester på strekningen. I praksis betyr det at den nye tjenesten som TM Togdrift har meldt inn i liten grad vil innebære tap av passasjerer for de tjenestene SJ Norge tilbyr gjennom Trafikkkpakke 2 Nord. Vi anser det som mer sannsynlig at The Golden Train vil tiltrekke seg nye kunder som bruker tilbudet som en opplevelse for eksempel som en del av en feriereise, for eksempel et cruise.

9.3. Vurdering av økonomisk virkning av etableringen - hvordan påvirker The Golden Train lønnsomheten i Trafikkkpakke 2 Nord?

Hvilken påvirkning The Golden Train vil kunne ha på lønnsomheten i Trafikkavtale 2 Nord og SJ Norges tjenester må ses i lys av vår vurdering av aktuelle markeder ovenfor. Som vår konklusjon i punkt 9.2. ovenfor viser, vurderer vi at The Golden Train og PSO-tjenestene på strekningen ikke er substitutter i samme marked.

På bakgrunn av dette, og informasjon om inntekter og passasjerer vi har innhentet, vurderer vi i det følgende om The Golden Train vil ha en vesentlig negativ påvirkning på lønnsomheten i PSO-avtalen, og dermed nettokostnaden for direktoratet. Utgangspunktet i jernbaneforskriften § 2-1 og direktiv 2012/34/EU er at jernbanemarkedene for persontransport er åpne for konkurranse, også på strekninger der det er inngått PSO-avtaler. Økonomisk likevektstest er ment som et snevert unntak fra denne hovedregelen, noe som kommer til uttrykk i vesentlighetskravet i artikkel 10 nr. 1.

Dataene og anslagene direktoratet og SJ Norge har gitt oss, viser blant annet at:

¹⁵ Brev fra Jernbanedirektoratet 25.09.2023 s.1.

- Direktoratet anslår at SJ Norges inntekter ville ha blitt redusert med rundt [REDACTED] kroner i 2024 dersom The Golden Train ville vært etablert hele dette året.
- SJ Norges totale inntekter inkludert vederlag fra direktoratet var 1 629 474 000 kroner i 2022, og [REDACTED] fra januar til oktober i 2023 i hele Trafikkkpakke 2 Nord.
- SJ Norges gjennomsnittlige månedlige billettinntekter var rundt [REDACTED] kroner for transport mellom Bjorli og Åndalsnes i 2022. De gjennomsnittlige månedlige inntektene mellom stasjonene ble også redusert fra januar til oktober i 2023, sammenlignet med 2022. Dette er altså passasjerer som har reist innad i strekning I i figuren ovenfor.

Dersom vi legger Jernbanedirektoratets forutsetninger og anslag til grunn, ville tapet som følge av etableringen av The Golden Train utgjort 0, [REDACTED] prosent av SJ Norges totale inntekter fra Trafikkkpakke 2 Nord i 2022, inklusive mottatt vederlag fra direktoratet for utføring av tjenestene. Alternativt utgjør tapet 0, [REDACTED] prosent av de samlede billettinntektene som SJ Norge mottok fra pakken i 2022, dersom verdelaget holdes utenfor.

SJT vil bemerke at vi foreløpig ikke har etablert noen terskelverdi for hva som anses som vesentlig inntektstap. Vi mener at ordlyden og hovedregelen om at jernbanemarkedene er åpnet for konkurranse, tilsier at det skal en del til for å nå opp til vesentlighetskravet. I denne saken har vi også lagt vekt på at den nye tjenesten har ulikt bruksområde, pris og egenskaper fra den etablerte PSO-tjenesten på strekningene, og er derfor ikke nære substitutter sett fra kundenes ståsted. Vi vurderer uansett at et inntektstap på under 0, [REDACTED] prosent ligger også godt under terskelen for hva vi anser som et vesentlig inntektstap. SJ Norges billettinntekter mellom Åndalsnes og Bjorli er også lave. Dette indikerer at etableringen av Golden Train vil ha en svært begrenset effekt på SJ Norges totale billettinntekter i Trafikkkpakke 3 Nord, og at den nye tjenesten må tiltrekke seg passasjerer som ellers ikke ville reist på Raumabanen.

Selv om det ikke er avgjørende for vår konklusjon mener SJT videre det er mulig at etableringen av The Golden Train kan ha positiv virkning for SJ Norges etablerte regiontjeneste på Raumabanen ved at tjenesten tilfører flere passasjerer til eksisterende tilbud. Dette for eksempel ved at kjøperne av en reise med Golden Train benytter seg av SJ Norges togtjenester for å komme frem til Åndalsnes for påstigning.

9.4. Konklusjon

SJT's konklusjon er at etablering av TM Togdrifts meldte tjeneste The Golden Train ikke vil ha en vesentlig negativ påvirkning på lønnsomheten for SJ Norges PSO-tjenester eller nettokostnaden for Jernbanedirektoratet. Tjenesten vil dermed ikke kunne bringe i fare den økonomiske likevekten i PSO-avtalen Trafikkkpakke 2 Nord.

10. Vedtak

På bakgrunn av vurderingene ovenfor er SJT's konklusjon at etablering av TM Togdrifts tjeneste «Golden Train» ikke kan bringe i fare den økonomiske likevekten i PSO-avtalen Trafikkkpakke 2 Nord.

På bakgrunn av dette treffer SJT vedtak om at den innmeldte tjenesten til TM Togdrift «Golden Train» får tilgang til å trafikker jernbanenettet.

Vedtaket kan ikke påklages. Retten kan imidlertid prøve alle sider av saken. Dette følger av jernbaneloven § 11 a (3).

11. Mulighet til å be om fornyet behandling

Etter jernbaneforskriften § 2-3 (4) skal det av SJTs avgjørelse fremgå på hvilke vilkår det kan best om fornyet behandling av avgjørelsen. Det er direktoratet, Bane NOR, og SJ Norge som kan be om fornyet behandling av denne avgjørelsen.

De berørte partene kan be om fornyet behandling av saken dersom det har kommet nye opplysninger i saken som ikke var kjent på SJTs avgjørelsestidspunkt. SJT vil be om at slike nye opplysninger blir dokumentert. Fristen for å be om en fornyet vurdering er en måned etter SJTs endelige avgjørelse. Denne fristen følger av jernbaneforskriften § 2-3 (4) og direktiv 2012/34/EU, endret ved direktiv 2016/2370/EU artikkel 11 (3).

Fristen for å be om fornyet behandling er 8. april 2024.

12. Plikten til å melde inn tjenesten på nytt ved vesentlige endringer i tilbudet

Etter forordning (EU) 2018/1795, skal vesentlige endringer («substantial modifications») i tjenesten anses som en ny meldepliktig tjeneste. Dette følger av artikkel 4 i forordningen, samt definisjonen av «new rail passenger service» i artikkel 3 (1). Dette kan for eksempel være økt antall avganger eller stopp, men kan også være vesentlige endringer i tjenestens egenskaper og økt kapasitet.

I kommentarer til varsel om vedtak skriver direktoratet at SJT bør spesifisere hva som skal til for at TM Togdrift må melde tjenesten på nytt. Vi mener det ikke er hensiktsmessig å stille krav til dette i vedtaket, da det allerede følger av forordningen at vesentlige endringer i tjenesten skal anses som en ny, meldepliktig tjeneste. Hvilke endringer som skal til for å anses som en vesentlig endring, må SJT vurdere fra sak til sak. TM Togdrift har uansett, på samme måte som alle andre operatører som planlegger nye kommersielle tjenester, plikt til å melde ifra om den nye tjenesten eller vesentlige endringer i tjenesten til SJT etter fristen 18 måneder før ruteplanen trer i kraft.

Vi oppfordrer TM Togdrift til å ta kontakt med SJT dersom det gjøres endringer i tilbudet og dere er usikre på om dere må melde tjenesten på nytt.

Med hilsen

Mona Ljunggren
avdelingsdirektør, markedsovervåking
Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur