

Jernbanedirektoratet  
Postboks 16  
0101 OSLO

Att.: John Ove Svensli

Saksbehandler: Mathilde K. Berg, 22995964  
Vår ref.: 23/1251-79  
Deres ref.:  
Dato: 28.02.2024

## Avgjørelse etter test av økonomisk likevekt

### Vurdering av ny kommersiell tjeneste meldt inn av SJ Norge AS

#### 1. Overordnet om saken

Statens jernbanetilsyn (SJT) mottok 28. juni 2023 en melding fra SJ Norge AS (SJ Norge) om etablering av en ny passasjertransporttjeneste, «Noriant Express». Noriant Express trekkes av SJ Norge, men konseptet er utviklet av NLE AS.

Jernbanedirektoratet og Vy Tog AS (Vy eller Vy Tog) har bedt SJT vurdere om den nye tjenesten vil skade den økonomiske likevekten i flere kontrakter om offentlig tjenesteyting (PSO<sup>1</sup>-avtaler) som Jernbanedirektoratet har inngått med ulike jernbaneforetak (PSO-operatører). SJT har etter dette vurdert om etableringen av Noriant Express vil kunne bringe i fare den økonomiske likevekten, det vil si har vesentlige negative økonomiske virkninger, i PSO-avtalene Trafikkkpakke 3 Vest og Trafikkkpakke 2 Nord, som direktoratet har inngått med henholdsvis Vy Tog og SJ Norge.

SJT's vurdering er at etableringen av tjenesten Noriant Express ikke skader den økonomiske likevekten i Trafikkkavtalene Trafikkkpakke 3 Vest og Trafikkkpakke 2 Nord. Se nærmere redegjørelse for våre vurderinger i punkt 9 og 10 nedenfor.

På bakgrunn av dette gjør SJT vedtak om at den innmeldte tjenesten til SJ Norge «Noriant Express» får tilgang til å trafikker jernbanenettet. Se vedtaket i punkt 11.

#### 2. Om Noriant Express

Her beskriver vi konseptet og tilbudet til Noriant Express:

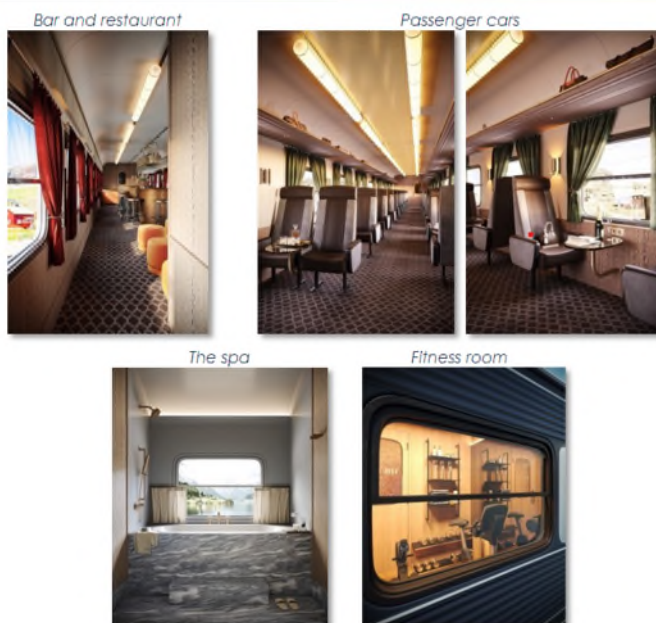
- Noriant Express er en rundtur fra Bergen til Trondheim. Tjenesten omfatter en komplett feriereise med frakt av passasjerer mellom Bergen og Trondheim og tilknyttede servicetjenester som hotellovernatting, bevertning, treningsfasiliteter med videre.

---

<sup>1</sup> PSO står for "public service obligation".

- Det er NLE AS som eier konseptet og organiserer reisen, mens SJ Norge er jernbaneforetaket som trekker togmateriellet som benyttes for reisen. SJ Norge har fått oppdraget etter konkurranseutsetting av dette.
- Det er planlagt én avgang i uken, hver søndag fra Bergen og ankomst i Trondheim hver torsdag.
- Det er kapasitet til 60 passasjerer per tur, dvs. maksimalt ca 3000 passasjerer hvert år.
- Planlagt oppstartsdato er 1. september 2024 og skal ifølge meldingen gjennomføres hele året utenom julen.
- Togreisen gjennomføres etappevis, med stopp underveis i Voss, Myrdal, Finse, Hønefoss, Lillestrøm og Lillehammer. Hotellovernatting er planlagt tilknyttet stoppene på Voss, Finse, Lillestrøm og Lillehammer.
- Billetter selges for ca. 5500 EUR per person (omtrent 60.000 NOK) og alt av transport, overnatting, mat, drikke osv. er inkludert i prisen. Det er ikke mulig å kjøpe deler av pakken eller kun transporten.
- Det er planlagt å ha fem ombordverter og konduktører per 60 reisende.
- Norient Express tilbyr ulike fasiliteter på toget, inkludert en bar og restaurant av høy kvalitet, spa, treningsvogn og kontorfasiliteter.
- Det vil være tilbud om kurs og underholdning for de feriereisende, om bord på toget.
- Norient Express har lagt vekt på vognenes design og interiør, som fremgår av konsepttegningene for tjenesten. Konsepttegningene ser slik ut:

#### Concept drawings



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

Det følger av jernbaneforskriften<sup>2</sup> § 2-1 (1) at jernbaneforetak har tilgang til å trafikere jernbanenettet på åpne, rettfærdige og ikke-diskriminerende vilkår når formålet er å utøve persontransportvirksomhet, med forbehold om forordning (EF) nr. 1370/2007

<sup>2</sup> Forskrift 30. juni 2021 nr. 2315 om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften).

(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) 2018/1795<sup>3</sup> (forordningen) inneholder nærmere regler for prosess og kriterier for test av økonomisk likevekt.

#### **4. SJTs kompetanse**

SJT er markedsovervåkingsorgan etter jernbaneloven § 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).

#### **5. SJTs saksbehandling**

SJT mottok meldingen fra SJ Norge 28. juni 2023. Slik regelverket krever ble Bane NOR SF (Bane NOR), Jernbanedirektoratet og Vy Tog informert om den nye tjenesten i brev av 6. juli 2023, med frist om å anmode om test av økonomisk likevekt 7. august 2023. I tillegg ble meldingen publisert på vår nettside 6. juli 2023.

Både Vy og Jernbanedirektoratet anmodet SJT om å gjøre en test av økonomisk likevekt i brev av 7. august 2023. Direktoratet ba om at SJT utfører en test av om den økonomiske likevekten blir skadet for Trafikkpakke 2 Nord, Trafikkpakke 3 Vest og Østlandet 2.<sup>4</sup> Vy ba også om at det ble gjort en likevektstest av Trafikkpakke 3 Vest.

SJT fant at anmodningene fra direktoratet og Vy Tog ikke oppfylte kravene i artikkel 7 nr. 1 bokstav c ettersom de ikke inneholdt tilstrekkelig begrunnelse og dokumentasjon på at den økonomiske likevekten i PSO-kontraktene risikerer å bli truet av SJ Norges nye tjeneste. SJT mottok 22. september 2023 ytterligere opplysninger fra både direktoratet og Vy Tog.

SJT sendte 20. oktober 2023 informasjon om at vi var tvilende til at direktoratet og Vy hadde oppfylt opplysningskravene til anmodningen i artikkel 7 nr. 1 i forordningen, men at vi av hensyn til fremdriften i saken aksepterte anmodningene. I brev av 20. oktober 2023 sendte vi også pålegg om å gi ytterligere opplysninger til Jernbanedirektoratet, SJ Norge og Vy Tog. Vi mottok opplysninger fra Vy Tog 3. november, og Jernbanedirektoratet og SJ Norge 10. november 2023.

SJT sendte varsel om vedtak til Jernbanedirektoratet, SJ Norge og Vy Tog 20. desember 2023. Vi mottok kommentarer til varselet fra direktoratet 19. januar 2024 og Vy Tog 22. januar 2024.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Direktoratet trakk i ettertid anmodningen om test av PSO-avtalen Østlandet 2.

SJ Norge hadde ingen kommentarer til varselet, men vi mottok merknader til direktoratets og Vy Togs kommentarer fra SJ Norge 9. februar 2024.

## **6. Anmodninger om test av økonomisk likevekt**

### **6.1. Vy Togs anmodning**

Vy Tog er operatør av PSO-avtalen Trafikkkpakke 3 Vest. Avtalen omfatter offentlig persontransport med tog med fjerntog Oslo S – Bergen, regiontog Bergen –Voss – Myrdal og Lokaltog Bergen – Arna. Avtalen er tildelt gjennom bruk av konkurranse med forhandling. Avtalen gjelder fra 13. desember 2020 frem til ruteterminskiftet i desember 2029, med opsjon på 1 + 1 år forlengelse.

Vy opplyser i anmodningen om at det i avtalen lagt til grunn en ekspansiv vekst i billettinntekter og antall reisende, og mener et konkurrerende transporttilbud på Bergensbanen vil kunne redusere antall reisende hos Vy.<sup>5</sup> Opplevelsesreiser med kombinasjoner av tog, buss, hotell og andre aktiviteter er en vesentlig satsning for Vy Tog, og «Norge i et nøtteskall» er allerede et etablert produkt innen dette segmentet. Vy mener SJ Norges planlagte tjeneste vil komme i direkte konkurranse med disse produktene, som skal sikre trafikkvatlen og Vy den veksten som ligger til grunn i hele avtaleperioden.

Videre mener Vy at SJ Norges nye tjeneste vil ha sammenfallende kunder som Vy innenfor det aktuelle kundeselementet, ressurssterke internasjonale turister.<sup>6</sup>

### **6.2. Jernbanedirektoratets anmodning**

Direktoratet mener at SJ Norges planlagte tilbud ikke gir et vesentlig annerledes tilbud til reisende enn det som inngår i trafikkvatlene på strekningene.<sup>7</sup> Direktoratet anser det planlagte nye togtilbudet som et substitutt for det som inngår i de offentlige tjenesteforpliktelsene, og vil føre til lavere etterspørsel etter reiser på tjenester som tilbys gjennom trafikkvatlene.

Videre skriver direktoratet at trafikkvatlene angir et minimumstilbud angitt i antall avganger og ulike kvalitetsparametere, samt vederlag for disse tjenesteforpliktelsene.<sup>8</sup> 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 trafikkvatle dersom det gis tillatelse til og det etableres andre persontransporttilbud på strekningene som omfattes av trafikkvatlene.

Direktoratet uttaler videre at det finnes flere «pakkereisetilbud» på strekningene som omfattes av trafikkvatlene som er tilsvarende både i omfang og i pris.<sup>9</sup> I tillegg kommer eventuelle passasjerer som i dag organiserer reisen selv, og bestiller togbilletter direkte via Vy, SJ, Entur og så videre.

<sup>5</sup> Anmodning om vurdering av ny persontransporttjeneste på Bergensbanen, brev fra Vy Tog fra 7. august 2023.

<sup>6</sup> Brev fra Vy Tog av 22. september 2023.

<sup>7</sup> Brev fra Jernbanedirektoratet av 7. august 2023.

<sup>8</sup> Ytterligere opplysninger i forbindelse med anmodning om test av økonomisk likevekt, brev fra Jernbanedirektoratet av 22. september 2023 s. 1

<sup>9</sup> Ytterligere opplysninger i forbindelse med anmodning om test av økonomisk likevekt, brev fra Jernbanedirektoratet av 22. september 2023 s. 1 og 2.

## **7. Kommentarer til varsel om vedtak**

### **7.1. Kommentarer fra Jernbanedirektoratet**

Vi mottok kommentarer til varsel om vedtak fra Jernbanedirektoratet 19. januar 2024. Direktoratet har flere kommentarer til hvilke endringer i Norient Express som skal til for at det anses som vesentlige endringer i tilbudet, og dermed gjør det meldepliktig på nytt.

Direktoratet mener at vurderingen av den økonomiske likevekten i PSO-kontrakten ikke er komplett, ettersom det mangler blant annet vurderinger av inntekts- og kostnadskonsekvenser av økt belastning på infrastrukturen, og driftskonseptet til Norient Express. Direktoratet skriver at SJT ikke har tatt stilling til direktoratets kommentarer om at relativt små påvirkninger på deres budsjett kan føre til at de ikke kan finansiere tilbudsforbedringer som vil oppleves som vesentlige for kundene. Direktoratet ber også SJT om å omtale hva som ligger i vesentlig økonomisk påvirkning.

Videre mener direktoratet at SJT bør undersøke andre produktmarkeder, herunder pakkereisemarkedet, ettersom våre vurderinger bygger på sammenlikninger mellom pakkereiseproduktet Norient Express mot kun transporttjenesten tilbudt av PSO-operatørene.

Direktoratet mener SJT bør stille vilkår til vedtaket slik at Norient Express ikke endres på en måte som vil kunne skade den økonomiske likevekten i PSO-avtaler.

### **7.2. Kommentarer fra Vy Tog**

SJT mottok kommentarer til varsel om vedtak fra Vy Tog 22. januar 2024. Vy Tog skriver at SJT feilaktig sammenlikner den totale pakkereisen som NLE AS vil tilby, med de avtaleregulerte tjenestene i Trafikkpakke 3 Vest. Vy mener SJT bruker feil sammenlikningsgrunnlag for å vurdere om tjenestene fra kundenes side er alternativer til hverandre, og mener SJT skulle sammenliknet kun transporten i pakken til Norient Express med billettprisene til Vy. Vy mener at dersom SJT tar med opplevelser, overnatting osv i vurderingen av Norient Express, må det samme gjøres for Vy Tog ved å ta med pakkene man kan kjøpe via Fjord Tours i vurderingen.

Videre skriver Vy at det er uklart på hvilke vilkår det kan bes om fornyet behandling av saken, og gir flere eksempler på uklarheter ved Norient Express i varselet.

Vy skriver at SJT kan pålegge NLS AS en rapporteringsplikt på flere faktorer, slik at SJT blir informert dersom produktet gjennomgår en vesentlig endring og må meldes på nytt. Videre mener Vy at den nye tjenesten kan påvirke kvaliteten og punktligheten på Bergensbanen og Vossebanen, og at dette ikke er tilstrekkelig hensyntatt i SJTs varsel om vedtak.

### **7.3. Merknader fra SJ Norge til direktoratets og Vys kommentarer**

SJT mottok 9. februar 2024 merknader fra SJ Norge til direktoratets og Vys kommentarer til varsel om vedtak. SJ Norge skriver at Norient Express ikke kan splittes i form av enkeltkjøp av togreise og det resterende pakkertilbudet, og sammenlikningsgrunnlaget må derfor være den totale pakkereisen.

## 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 enkelttjenester som er omfattet av kontrakten.

PSO-operatørene har ifølge avtalebestemmelser i Trafikkpakke 3 Vest og 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.<sup>10</sup> 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 altså direktoratet som bærer risikoen for tap som følge av at konkurrenter etablerer seg på samme strekning. Slik som trafikktalene er utformet, vil derfor eventuelle økonomiske virkninger i form av tap av billettinntekter for jernbaneforetaket bare føre til økte nettokostnader for direktoratet. SJT mener det derfor kun er nødvendig å vurdere om etablering av Norient Express 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 Oeconomicas rapport, «Økonomisk likevektstest for jernbane».<sup>11</sup> 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.

<sup>10</sup> Trafikkavtale Trafikkpakke 3 Vest og Trafikkavtale Trafikkpakke 2 Nord, Trafikkavtalens avtalebestemmelser punkt 2.2.

<sup>11</sup> 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](https://www.sjt.no/globalassets/02_jernbane/pdf-jernbane/markedsobservaking/rapport-okonomisk-likevektstest-jernbane.pdf)

Vi vil først ta stilling til om Norient Express er et alternativ og substitutt til transporttjenestene som tilbys passasjerene etter PSO-avtalene Trafikkpakke 3 Vest og Trafikkpakke 2 Nord. Det vil si om tjenestene sett fra kundenes side er alternativer til hverandre når det gjelder å dekke deres underliggende behov. Det vi ønsker å finne ut av er hvor nære substitutter tjenestene er for hverandre eller om de dekker forskjellige behov. I praksis gjør vi dette ved å vurdere i hvilken grad PSO-operatørens tjenester og Norient Express er i samme produktmarked.

I neste steg vurderer vi hvilken mulig virkning etableringen av Norient Express eventuelt vil ha for inntjeningen og dermed lønnsomheten til PSO-tjenestene (billettinntekter), og dermed for nettokostnadene (subsider/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. Betydningen av «pakkereisetilbud»**

Direktoratet og Vy Tog anfører begge i deres kommentarer til varsel om vedtak at SJT ikke sammenlikner jernbanetjenestene opp mot hverandre. De skriver at SJT heller vurderer hele «pakkereisen» til Norient Express opp mot det trafikktilbudet som PSO-operatørene er pliktig til å utføre etter avtalene.

Formålet med forordning (EU) 2018/1795 og test av økonomisk likevekt er at åpningen av jernbanemarkedene som følger av direktiv (EU) 2016/2370, ikke skal føre til vesentlig svekkelse av den økonomiske likevekten i PSO-kontrakter, herunder økte offentlige utgifter knyttet til finansieringen av de offentlige persontransporttjenester. Se særlig punkt 1 til 3 i fortalen til forordningen, og punkt 1 og 2 i direktiv (EU) 2016/2370. Hensikten med forordningen er altså at de land som ønsker det kan beskytte økonomien i de statlig subsidierte offentlige persontransporttjenestene. For å vurdere om den nye tjenesten vil føre til tap av kunder for PSO-tjenesten er det hensiktsmessig å vurdere om kundene anser at tjenestene dekker samme underliggende behov. Slik konseptet til Norient Express er lagt opp, er det ikke mulig å kjøpe kun jernbanetransporttjenesten uten resten av «pakken» med en rekke tilleggstjenester og et høyere komfort- og servicenivå. Tjenesten har også et betydelig høyere prisnivå. Dette er av betydning for om PSO-kundene anser den nye tjenesten som et alternativ til PSO-tjenesten. Dette betyr likevel ikke at kommersielle «pakkereisetilbud» Vy og andre PSO-operatører selger billetter til, skal beskyttes av forordningen. Vi har derfor ikke lagt vekt på disse «pakkereisene» i vår vurdering.

### **8.3. Opplysninger om passasjer- og inntektstall**

SJT har innhentet opplysninger fra SJ Norge, Vy Tog og Jernbanedirektoratet om passasjertall og inntekter for 2021, 2022 og 2023. I tillegg har direktoratet og Vy Tog levert egne anslag på hvordan etableringen av Norient Express 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.<sup>12</sup> Direktoratet mener at vi bør bruke markedsinformasjon fra 2019 og tidligere for å kunne gjøre en mer korrekt analyse.

---

<sup>12</sup> Brev fra Jernbanedirektoratet av 10.11.2023 s. 1

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 etterspørselsmønster. Vi mener derfor at passasjer- og inntektstall fra 2018 og tidligere ikke nødvendigvis vil være representative for dagens jernbanemarked eller PSO-avtalene vi vurderer i denne saken. Vår vurdering er derfor at markedsopplysningene vi har innhentet og brukt i analysene våre er tilstrekkelig i denne saken.

## **9. SJTs vurdering av om SJ Norges tjeneste kan bringe i fare den økonomiske likevekten i PSO-avtalen Trafikkkpakke 3 Vest**

### **9.1. Hvordan vi vurderer om tjenestene er i samme marked**

Som nevnt ovenfor, vil vi først vurdere om Norient Express 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.”<sup>13</sup>*

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.<sup>14</sup> Dersom en tilstrekkelig stor andel av SJ Norges eller Vys PSO-passasjerer heller vil velge Norient Express, kan det tilsi 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 gjort blant kundene som underbygger at tjenestene er i samme marked, altså at de er substitutter. Vi gjør i det følgende en egen 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 Norient Express og Vy Tog 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,

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

<sup>14</sup> “Small but significant and non-transitory increase in price”.



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 Vy anser at Norient Express er et godt alternativ, slik at de heller kjøper en reise med Norient Express enn å reise fra Bergen til Oslo med Vy.

#### Komfort/kvalitet

Vy tog og Jernbanedirektoratet argumenterer for at Vy Tog allerede tilbyr tilsvarende tjenester som Norient Express.<sup>15</sup> De opplyser blant annet om at man får ekstra benplass og gratis kaffe og te om man kjøper en «Pluss billett». På dagtid vil det være mulig å sitte samlet opp mot 6 personer i en egen kupe. Vy Tog har også samarbeidspartnere hvor passasjerene kan kjøpe hotellopphold, lunsj og guider. Vy Tog informerer også om at de har ett godsområde, hvor de reisende blant annet kan oppholde sykler og annen bagasje.

Tilbudet gjennom Norient Express er nærmere beskrevet ovenfor i punkt 2. Togtilbudet til Norient Express er tilpasset kundegruppen, og har tilbud om bord slik som spa- og treningsfasiliteter og kurs. Vognenes design og interiør er også tilpasset konseptet. Det er også fem ombordverter og konduktører per 60 reisende, som gir et annet servicenivå på togturen sammenliknet med Vy. Både selve toget og tilbudet om bord er tilpasset konseptet og målgruppen til Norient Express, som etterspør en feriereise på tog med luksuspreg og høyere servicenivå enn PSO-tjenestene på strekningen. Dette reflekteres også i prisen for Norient Express.

#### Av- og påstigning, varighet og destinasjon

Norient Express har et fast opplegg for stopp, varighet og destinasjoner. Det er avreise én gang i uken på søndager fra Bergen, og ankomst torsdager i Trondheim. Det er ikke mulig å kjøpe billett kun for deler av turen eller enkelte strekninger. Norient Express stopper ikke for på- og avstigning på andre stasjoner på Bergensbanen enn det som er planlagt etter opplegget for turen.

Vy Togs tjenester på Bergensbanen stopper for på- og avstigning på alle de 21 stasjonene mellom Oslo og Bergen. Det er derfor langt større fleksibilitet og flere stopp i Vys tilbud, sammenliknet med Norient Express.

#### Pris

En billett eller reise på Norient Express koster rundt 60 000 kroner. Det finnes ikke togtilbud i denne prisklassen i Trafikkkpakke 3 Vest. Billettprisen på PSO-tjenestene er regulert i trafikkavtalene, og er langt lavere enn prisen for Norient Express.

Jernbanedirektoratet argumenterer likevel for at prisen på selve togreisen med Norient Express vil utgjøre en relativt liten andel av den totale prisen.<sup>16</sup> SJ Norge har analysert billettinntektene for Norient Express og identifisert hvordan de fordeles. [REDACTED].<sup>17</sup> Videre er det ikke mulig å kjøpe kun togreisen med Norient Express, ettersom kundene er nødt til å kjøpe hele pakkereisen.

<sup>15</sup> Brev fra Jernbanedirektoratet av 10.11.2023 s. 2, brev av Vy Tog av 03.22.2023, s.8.

<sup>16</sup> Brev fra Jernbanedirektoratet av 10.11.2023 s. 2

<sup>17</sup> Brev fra SJ Norge av 10.11.2023 s. 1

Jernbanedirektoratet anfører at oppgitt prisanslag på Norient Express ikke er et sentralt kriterie og viser til punkt 7 i fortalet til forordning (EU) 2018/1795.<sup>18</sup> SJT er uenig i dette og mener pris har viktig betydning for om kundene oppfatter ulike tjenester som fullverdige alternativer eller substitutter. Vi viser til at punkt 7 i fortalet til forordningen dreier seg om hva som skal anses som en «substantial modification» av en eksisterende tjeneste, og knytter seg til definisjonen av «new rail passenger service» i artikkel 3 (1). Dette er en annen type vurdering enn test av økonomisk likevekt etter artikkel 10.

#### Samlet vurdering av om Norient Express er et substitutt for PSO-tjenestene

Vår samlede vurdering er at utfra tjenestens egenskaper, pris og bruksområde er ikke tjenestene til Norient Express og Vy Tog alternativer sett fra brukernes side. Norient Express har et togtilbud tilpasset kundegruppen med en mer eksklusiv karakter i form av design og interiør, og tilbud om bord på toget. Dette gjenspeiles i prisforskjellen mellom tjenestene og produktenes egenskaper. Dette indikerer at Norient Express og SJ Norge 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. Det er vesentlige forskjeller mellom tilbudet kunden får på Norient Express og på Vy Togs lokal- regional- og fjerntog på strekningen.

På bakgrunn av dette er vår samlede vurdering at sett fra kundenes side så er Norient Express ikke et nært substitutt til Vy Togs eksisterende jernbanetransporttjenester på strekningen. I praksis betyr det at den nye tjenesten i liten grad vil innebære tap av passasjerer for de tjenestene Vy Tog tilbyr gjennom Trafikkpakke 3 Vest. Vi anser det som mer sannsynlig at Norient Express er et alternativ for kunder i luksussegmentet for feriereiser, for eksempel for cruiseturister.

#### **9.3. Hvordan påvirker Norient Express lønnsomheten i Trafikkpakke 3 Vest?**

Vår vurdering av hvilken påvirkning etableringen av Norient Express vil kunne ha på lønnsomheten i Trafikkavtale 3 Vest og Vy Togs tjenester, er basert på vår konklusjon i punkt 9.2. ovenfor om at Norient Express ikke er et nært substitutt til de etablerte PSO-tjenestene på strekningen.

I lys av dette, og informasjon om inntekter og passasjerer vi har innhentet, vurderer vi om Norient Express vil ha en vesentlig negativ påvirkning på billettinntektene 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.

Det fremgår av informasjonen direktoratet og Vy har levert til oss at:

- Direktoratet og Vy anslår at Vys billettinntekter ville ha blitt redusert med rundt [redacted] kroner i 2024 dersom Norient Express ville vært etablert hele dette året.
- Vy Togs samlede inntekter fra salg av billetter og vederlag fra direktoratet for Trafikkpakke 3 Vest var 841 863 000 kroner i 2022, og [redacted] kroner fra januar til oktober i 2023. Vy Tog hadde i trafikkpakken totalt [redacted] reiser i 2022, og [redacted] reiser fra januar til oktober i 2023.

<sup>18</sup> Ytterligere opplysninger i forbindelse med anmodning om test av økonomisk likevekt, brev fra Jernbanedirektoratet av 22. september 2023 s. 2.

Direktoratets egne prognoser peker mot en økning i antall reisende i trafikpakken i årene som kommer.<sup>19</sup>

Vy og direktoratet forutsetter i sine estimater at Norient Express har en årlig maksimal kapasitet på 5000 reisende og har 50 avganger i året. De antar også at hver tapte reisende utgjør to tapte reiser, en på strekningen Bergen – Voss og en på Myrdal – Oslo. Videre antar de at Vy Tog vil miste 3000 reisende, dersom Norient Expressen hadde kjørt i hele 2024. Dersom vi legger Vys og Jernbanedirektoratet forutsetninger og anslag til grunn, ville tapet som følge av etableringen av Norient Express utgjort 0,███ prosent av Vys totale inntekter fra Trafikkpakke 3 Vest i 2022, inklusive mottatt vederlag fra direktoratet for utføring av tjenestene. Alternativt utgjør tapet 0,███ prosent av de samlede billettinntektene som Vy mottok fra pakken i 2022, dersom vederlaget holdes utenfor.

Jernbanedirektoratet og Vy har etter vårt syn overvurdert hvor nære substitutter PSO-tjenestene og tilbudet i Norient Express er. I tillegg ble Vy og direktoratets beregninger utført før Norient Express reduserte sin kapasitet fra 100 til 60 passasjerer for hver tur, og deres estimater tar derfor utgangspunkt i kapasitet til 100 passasjerer hver tur. Norient Express kan frakte maksimalt 3000 passasjerer i året dersom hver tur er fullbooket, ikke 5000 slik som Vy Tog og direktoratet la til grunn i sine beregninger. Trolig vil Vy Togs inntektstap som følge av Norient Express etter vår vurdering være langt mindre enn det direktoratet og Vy har anslått. Norient Express sin kapasitet utgjør også en minimal andel sammenliknet med den årlige totale trafikken i Trafikkpakke 3 Vest. Vi vurderer det derfor slik at Norient Express har så lav årlig kapasitet at tapet av inntekter som følge av tilbudet uansett ikke kan true den økonomiske likevekten i trafikpakken.

SJT vil bemerke at vi foreløpig ikke har etablert noen terskelverdi for hva som anses som vesentlig inntektstap. Dette er det første tilfellet der vi gjør en økonomisk likevektsvurdering etter anmodning fra direktoratet og Vy. Vi mener at ordlyden og hovedregelen om at jernbakemarkedene 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 betydelige forskjeller i egenskaper, pris og bruksområde fra de etablerte PSO-tjenestene på strekningene, og derfor ikke er nære substitutter sett fra kundenes ståsted. I tillegg vurderer vi at et inntektstap på rundt 0,███ prosent av totale inntekter i en trafikpakke uansett vil ligge under terskelen for hva vi anser som et vesentlig inntektstap som vil true den økonomiske likevekten i en kontrakt.

Både direktoratet og Vy skriver i sine kommentarer til varsel om vedtak at SJT ikke i tilstrekkelig grad har tatt i betraktning andre momenter slik som påvirkning på ruteplanen og infrastruktur eller investeringsmuligheter for PSO-operatøren eller direktoratet. SJT bemerker at SJ Norge har allerede er blitt tildelt ruteleier fra Bane BOR for Norient Express for ruteplan 2024. Vi legger derfor til grunn at Bane NOR har vurdert at det er tilstrekkelig infrastrukturkapasitet til Norient Express. Ettersom Norient Express kun har én avgang i uken og svært begrenset kapasitet vurderer vi også at påvirkningen på andre momenter uansett vil være minimal.

#### **9.4. Konklusjon**

SJTs konklusjon er at etablering av SJ Norges meldte tjeneste Norient Express ikke vil ha en vesentlig negativ påvirkning på lønnsomheten for Vy Togs PSO-tjenester eller nettokostnaden

---

<sup>19</sup> Brev fra Jernbanedirektoratet fra 22.09.2023, s.3.

for Jernbanedirektoratet. Tjenesten vil dermed ikke kunne bringe i fare den økonomiske likevekten i PSO-avtalen Trafikkkpakke 3 Vest.

## **10. SJTs vurdering av om SJ Norges tjeneste kan bringe i fare den økonomiske likevekten i PSO-avtalen Trafikkkpakke 2 Nord**

### **10.1. Er tjenestene i samme marked?**

Som over vurderer vi først i hvilken grad Norient Express og SJ Norges PSO-tjenester er i samme produktmarked, altså hvor sterk substitusjonseffekten er mellom de to tjenestene. Se nærmere om denne vurderingen i punkt 9.1 ovenfor.

Vurderingen av om Norient Express er et alternativ for tjenester i PSO-avtalen Trafikkkpakke 2 Nord vil være relativt sammenfallende med vurderingen ovenfor av Trafikkkpakke 3 Vest. Dette er fordi trafikktavtalene er utformet ganske likt, og tjenestene PSO-operatørene tilbyr er relativt like.

#### Komfort/kvalitet

Norient Express sier de skiller seg fra de resterende togtilbudene på strekningen Oslo - Trondheim. Jernbanedirektoratet mener imidlertid at tilbudene er sammenliknbare. De henviser spesifikt til billett kategorien 'Premium Pluss', der det blant annet er bevilget midler til liggestoler, og de reisende vil motta gratis kaffe og te. Passasjerene har også mulighet til å kjøpe mat og drikke i kafeen, og få den servert på egen plass. Tilbudet om bord på Norient Express er beskrevet i punkt 2 og 9.2. ovenfor, og har som nevnt fokus på kvalitet og komfort på toget, som gjenspeiles av prisen og konseptet.

#### Pris

Det er en betydelig prisforskjell mellom Norient Express og SJ Norges PSO-tjenester på linjen. SJ Norges billettpriser fra Oslo til Trondheim varierer utfra avgangstidspunkt og billetttype, og koster rundt 400 til 1500 kroner. Se nærmere om pris ovenfor i punkt 9.2.

#### Av- og påstigning og varighet

Norient Express har en reiseperiode på fem dager fra Bergen til Trondheim, og det er ikke mulig å kjøpe billett kun for deler av turen. SJ Norge har ikke tilsvarende tilbud tilgjengelig for sine passasjerer. SJ Norges stoppmønster fra Oslo til Trondheim er regulert i avtalen, inngår i det ordinære regiontogtilbudet og er ikke tilpasset en spesifikk kundegruppe slik som Norient Express. Se punkt 9.2. ovenfor.

#### Samlet vurdering av om Norient Express er et substitutt for PSO-tjenestene

Vår samlede vurdering er at utfra tjenestens egenskaper, pris og bruksområde er ikke tjenestene til Norient Express og SJ Norges PSO-tjenester alternativer sett fra brukernes side. Norient Express har et togtilbud tilpasset kunder i luksussegmentet for feriereiser, i form av design og interiør, og tilbud om bord på toget. Dette gjenspeiles også i prisforskjellen mellom tjenestene Norient Express tilbyr. Etter SJTs oppfatning er dette tjenester som tilfredsstillende andre behov enn det kundene av PSO-tjenestene har. Vi anser at de to tilbudene i liten grad konkurrerer om de samme kundene.

På bakgrunn av dette er vår samlede vurdering er at Norient Express og eksisterende jernbanetransporttjenester i Trafikkkpakke 2 Nord ikke er i samme produktmarked og at produktene ikke er nære substitutter. I praksis betyr det at etablering av Norient Express i liten

grad vil innebære tap av passasjerer fra de tjenestene som SJ Norge tilbyr gjennom Trafikkpakke 2 Nord.

## 10.2. Hvordan påvirker Norient Express lønnsomheten i Trafikktavtale 2 Nord?

Vår vurdering av hvilken påvirkning etableringen av Norient Express vil kunne ha på lønnsomheten i Trafikktavtale 2 Nord og SJ Norges PSO-tjenester, er basert på vår konklusjon i punkt 10.1. ovenfor om at Norient Express ikke er et nært substitutt til de etablerte PSO-tjenestene på strekningen.

I lys av dette, og basert på informasjon om inntekter og passasjerer vi har innhentet, vurderer vi om Norient Express vil ha en vesentlig negativ påvirkning på lønnsomheten i PSO-avtalen, og dermed nettokostnaden for direktoratet.

Det fremgår av informasjonen direktoratet og Vy har levert til oss at:

- Direktoratet anslår at SJ Norges billettinntekter vil reduseres med [REDACTED] i 2024, dersom Norient Express hadde 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.
- SJ Norge hadde [REDACTED] reiser i 2022, og [REDACTED] reiser fra januar til oktober i 2023 i Trafikkpakke 2 Nord.

Jernbanedirektoratets egne prognoser peker mot en økning i antall reisende i Trafikkpakke 2 Nord i årene fremover.<sup>20</sup>

Dersom vi legger Jernbanedirektoratet forutsetninger og anslag til grunn, ville tapet som følge av etableringen av Norient Express utgjort 0, [REDACTED] prosent av SJ Norges totale inntekter fra Trafikkpakke 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 vederlaget holdes utenfor.

SJT mener at Jernbanedirektoratet mest sannsynlig har overestimert PSO-foretakets inntektstap dersom Norient Express etableres, ettersom Norient Express og SJ Norges PSO-tjenester etter vår vurdering ikke er nære substitutter sett fra kundenes side. I tillegg ble også direktoratets beregninger gjennomført før Norient Express reduserte sin maksimale kapasitet fra 100 til 60 passasjerer for hver tur. Jernbanedirektoratets anslag på inntektstapet er sannsynligvis høyere enn hva det faktiske tapet vil bli dersom Norient Express etableres. Vi viser videre til at kapasiteten til Norient Express uansett utgjør en minimal andel av den totale trafikken i Trafikkpakke 2 Nord. Vi vurderer det derfor slik at Norient Express har så lav årlig kapasitet at den uansett ikke kan true den økonomiske likevekten i PSO-kontrakten samlet sett. Et inntektstap på rundt 0, [REDACTED] prosent ligger også godt under terskelen for hva vi anser som et vesentlig inntektstap. Se vår vurdering ovenfor i punkt 9.3. Som nevnt vurderer vi at det ikke er nødvendig å vurdere konkret hva terskelen for hva som er vesentlig inntektstap i denne saken.

Som nevnt over i punkt er det etter vår vurdering heller ikke andre momenter som er av avgjørende betydning, slik som påvirkning på ruteplanen og infrastruktur eller investeringsmuligheter for PSO-operatøren eller direktoratet.

<sup>20</sup> Brev fra Jernbanedirektoratet fra 22.09.2023, s..3.

### **10.3. Konklusjon**

SJT's konklusjon er at etablering av Norient Express ikke vil ha en vesentlig negativ påvirkning på lønnsomheten for SJ Norges PSO-tjenester eller nettokostnaden for Jernbanedirektoratet. Norient Express vil dermed ikke kunne bringe i fare den økonomiske likevekten i PSO-avtalen Trafikkavtale 2 Nord.

### **11. Vedtak**

SJT's konklusjon er at etablering av SJ Norges tjeneste Norient Express ikke har vesentlige negative økonomiske virkninger for lønnsomheten i PSO-avtalene Trafikkpakke 3 Vest eller Trafikkpakke 2 Nord.

På bakgrunn av dette treffer SJT vedtak om at den innmeldte tjenesten til SJ Norge «Norient Express» får tilgang til å trafikkere jernbanenettet.

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

### **12. Mulighet til å be om fornyet behandling**

Etter jernbaneforskriften § 2-3 (4) skal det av SJT's avgjørelse fremgå på hvilke vilkår det kan best om fornyet behandling av avgjørelsen. Det er direktoratet, Bane NOR, Vy Tog 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 SJT's avgjørelsestidspunkt. SJT ber om at slike nye opplysninger blir dokumentert. Fristen for å be om en fornyet vurdering er en måned etter SJT's 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 28. februar 2024.

### **13. Plikt til å melde tjenesten på nytt ved vesentlige endringer**

Etter forordning 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 kapasitet.

I sine kommentarer til varsel om vedtak, skriver direktoratet og Vy Tog at SJT bør stille vilkår til når SJ Norge må melde inn 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. SJ Norge 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 SJ Norge 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*