



Samferdselsdepartementet

Pb 8010 Dep
0030 Oslo

Oslo, 15.06.2012

Vår ref.
40420/HS155

Deres ref.
12/208

Høring – utredning av overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler.

Det vises til mottatt høringsbrev av 16 mai 2012

Godsterminalene for jernbane i Norge med tilhørende drift, fremstår i dag som lite homogene. Infrastrukturen er høyst forskjellig utformet, og på mange terminaler uhensiktsmessig for rasjonell og moderne drift. Når terminalene som følge av dette også driftes på ulike måter og av ulike aktører på samme terminal, er det ikke å undres over at aktørene opplever at behovet for en ny giv absolutt er til stede. Dette sammen med generell svak infrastruktur mellom terminalene gavner ikke bestrebelsene på å få overført mer gods til bane.

Det er prisverdig at departementet har igangsatt en prosess som har til hensikt å utforme fremtidens godsterminaler. Etablering av nye terminaler og ombygging av de eksisterende blir et svært viktig innsatsområde jmf. kommende NTP.

I denne omgang ønsker departementet synspunkt på eventuell overføring av driftsansvaret for alle jernbanegodsterminaler til staten ved Jernbaneverket, og i så fall synspunkt på om driftingen bør konkurranseutsettes eller utføres av Jernbaneverket.

Spekter mener at det er viktig og avgjørende at nøytralitet blir ivaretatt på en god måte, slik at dette blir både reelt og følt for alle aktører. Nye godsterminaler må bygges av Jernbaneverket, og det er en selvfølge at driftsansvaret for disse terminalene tillegges Jernbaneverket fortløpende.

For eksisterende terminaler med lite hensiktsmessig og lite rasjonelt utformet infrastruktur må tidspunktet for overføring av driftsansvaret sees i lys av hva som tjener godstransport på bane best.

Vi ser her utfordringer knyttet til at kvalitet og leveringsdyktighet ved terminalen kan bli lidende når eventuelt rutinerede operatører og tilhørende systemer skal erstattes for raskt, og uten at dette er tilstrekkelig konsekvensutredet og de nødvendige tiltak truffet. Oppbygging av flere organisasjonsledd, it-systemer for å håndtere grensesnittene både i Jernbaneverket og i forholdet terminaldriver - togoperatør kan videre føre til økte kostnader og effektivitetstap samlet sett.

Eldre terminaler ble opprinnelig designet for å opereres av et integrert selskap med togframføring, skifting og andre terminaltjenester. Det kan på disse terminalene være en del praktiske utfordringer om man innfører en uavhengig terminaloperatør.

Gamle og utidmessige terminaler gir ekstrakostnader ift en moderne terminal knyttet til økt skifting, antall skader og materiellturnering.

Disse utfordringene kan ikke løses av terminalen alene, men må løses i samarbeid med jernbaneselskapene.

Terminalene bør ut fra hensynet til kapasitet og effektivitet driftes av en terminaloperatør. Dette gjelder både gamle terminaler i påvente av utbygging, samt nybygde.

Nytt anbudsregime kan iverksettes når nye eller opprustede terminaler er satt i stand til å ivareta gode grensesnitt mellom togselskap og terminaloperatør.

Etter hvert som Jernbaneverket etablerer moderne og hensiktsmessige terminaler, er det Spekters oppfatning at selve driftingen må konkurranseutsettes fortløpende, for eksempel etter modell fra terminalen på Ganddal. Etter vårt syn bør Jernbaneverket i større grad enn i dag, konsentrere sine sin innsats om ivaretagelse av eierskap og overordnet forvaltning av infrastrukturen. Når det gjelder operativ innsats er det naturlig at denne utføres av aktører i et konkurranseutsatt marked. Dette både for å nyttegjøre potensialet i markedet, og for at Jernbaneverket kan ha sitt fokus på egen kjerneoppgave.

Med vennlig hilsen

Arbeidsgiverforeningen Spekter



Åge Lien
Direktør

Det Kongelige Samferdselsdepartement
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Att.

Vår ref.: Morten Løkken
Deres ref.:

Dato: 18. juni 2012
Vedlegg:

Høringsuttalelse - utredning av overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler

Baneservice har inntil høsten 2011 hatt drifting av godsterminaler som ett av fem forretningsområder. Aktiviteten har i hovedsak vært i Sverige. Forretningsområdet ble lagt ned høsten 2011 da markedet i Norge ikke ble tilgjengelig gjennom konkurranseutsetting, som var forutsetningen for satsingen i selskapets nye strategi etablert i 2009. Vår høringsuttalelse baseres derfor på erfaringer som er gjort i det svenske markedet.

Baneservice har i dag tre kontrakter innenfor drift av godsterminaler i Sverige: Gøteborg Kombiterminal, COOP sin jernbaneterminal i Stockholm og skiftetjenester for terminalene på Gøteborg Havn.

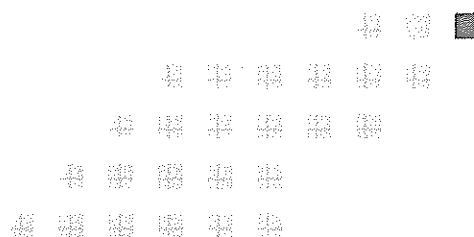
Baneservice sitt syn på konkurranseutsetting av jernbaneterminaler er udelt positivt. Vår oppfatning er at konkurranseutsetting vil fremme økt konkurranse og vekst i gods på bane. Dagens situasjon hvor togoperatør også er terminaloperatør begrenser tilgang for andre aktører og skaper ikke nok nøytralitet mht konkurransesituasjonen. For at det skal flyttes mer gods fra vei til bane er konkurranse riktig virkemiddel.

Ved å skape en bærekraftig terminalstruktur bør Jernbaneverket eie terminalene som det er anbefalt i rapporten, men drifting av terminalene bør konkurranseutsettes, ref. forslag 1. Vår vurdering er at terminaloperatør må være nøytral og bidra aktivt selv i å påvirke markedet. Terminaloperatøren bør samarbeide med togoperatører og kunder, dvs logistikkelskap og sluttbrukere (industrien), for å skape nye og effektive løsninger på bane.

Terminaloperatøren bør disponere hele terminalområdet slik at det kan utvikles nye innovative løsninger som attraherer togoperatører/logistikkelskap/industrien til å velge bane.

Ved valg av terminaloperatører bør det vektlegges operatører som kan drifte flere terminaler samtidig og som kan skape lønnsom drift gjennom synergieffekt av flerdrift.

Vår erfaring videre er at konkurranseutsettingen må skje ved at terminalene konkurranseutsettes i rask rekkefølge. Effekten kommer ikke for fullt før alle terminalene driftes hos nøytral aktør.



Dagens forslag med en innfasingstid fra 2013 til 2015 og tidligst 2016 på Alnabru, som den viktigste terminalen, er etter vår vurdering for lang. I tillegg er marginene i dagens marked lave slik at nytt terminalkonsept må være 100 % etablert før man vil kunne se effekter av konkurranseutsettingen.

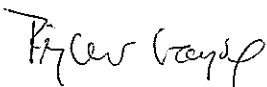
Togplan og driftskonsept henger nøye sammen og er et viktig suksesskriterie for terminaloperatøren. Terminaloperatør bør ha full styringsrett over hvordan togplan skal se ut, og være en sterk medspiller ved planlegging av ny ruteplan. Ruteplanen påvirker hele strukturen og produksjonen til terminaloperatør og vil ha sterk påvirkning på lønnsomheten i driften og funksjonaliteten, som igjen påvirker kvaliteten til kunde.

Med bakgrunn i den sterke konkurransen mellom vei og bane bør terminalavgiften håndteres med største forsiktighet, da vår erfaring er at marginene for å flytte gods fra vei til bane er lave.

Jernbaneterminalene på Gøteborg havn har hatt en jevn vekst de siste årene til tross for finanskrisen og generell nedgang i konjunktorene. Her er både terminalfunksjon og skifting konkurranseutsatt og kvaliteten har iflg kundene blitt betydelig bedre.

Basert på vår erfaring de siste årene i Sverige er Baneservice sin anbefaling for ny driftsløsning alternativ nr 1 - Jernbaneverket leier/eier terminalene og konkurranseutsetter driften til nøytrale terminaloperatører.

Med vennlig hilsen



Rigmor Gangsø

Adm.dir.

Fra: Pär-Åke Persson [mailto:Par-Ake.Persson@greencargo.com]

Sendt: 3. juni 2012 17:08

Til: postmottak SD

Kopi: Pelle Andersson; Bertil Nilsson; Patrik Johansson

Emne: Driftansvaret för jernbanegodsterminaler

Green Cargo välkomnar Samferdsdepartements utredning av driftansvaret för jernbanegodsterminaler.

Det är viktigt att marknaden uppfattar driften av kombiterminaler som konkurrensneutral och att ingen operatör tros få konkurrensfördelar framför den andra. Även om ingen får det i dag är blotta misstanken att det är möjligt, därför viktigt att samhället, staten, tar ansvaret för terminalerna. Vi förordar därför att Jernbaneverket övertar ansvaret för kombiterminalerna.

Vidare så förordar vi att drift av kombiterminaler sker efter upphandling efter modell á la Ganddal.

Jernbaneverket skall ansvara för infrastrukturen, men inte drifta terminaler. Green Cargos uppfattning är att prissättning av jernbanegodsterminaler sker med självkostnadsprincipen och inte efter vinstdrivande prissättning. Vi anser att terminalerna är en del av infrastrukturen för att möjliggöra byte av transportslag jernbane – bil – jernbane och bör därför också prissättas därefter.

Pär-Åke Persson

Chef för Terminaler och hamnar, CPRDT

Produktion - Drift

Green Cargo AB

Box 39

171 11 Solna

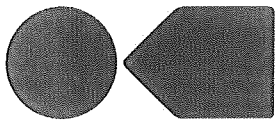
Tel: 010-455 7810

Mobil: 0708-108826

Växel: 010-455 4000

E-post: par-ake.persson@greencargo.com

Internet: Greencargo.com



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2012/0365-3

Dato: 29.05.2012

Høring- utredning av overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler

Det vises til brev fra Samferdselsdepartementet 10. mai 2012 vedrørende høring av Jernbaneverkets utredning av overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler. Samferdselsdepartementet viser i høringsbrevet til at CargoNet AS ("CargoNet") i dag eier de største jernbanegodsterminalene, i tillegg til å være det dominerende godstogselskapet. Det uttales at dagens organisering kan være prinsipielt problematisk, og at ordningen kan oppfattes som et konkurransefortrinn for CargoNet.

Konkurransetilsynet er positiv til at dagens ordning evalueres. Tilsynet er av den oppfatning at gjeldende organisering og eierskap på godsterminaler innebærer konkurranse på ulike vilkår i godstransportmarkedet. Som eier av terminaler og godstogselskap oppnår CargoNet et konkurransefortrinn i markedet. Konkurrenter i godstransportmarkedet er videre avhengig av å inngå avtale med CargoNet for å få tilgang til selskapets terminaler. Det er prinsipielt uheldig at CargoNet som aktør i godstransportmarkedet avgjør slik tilgang. Videre er det slik at kostnadene fra terminalene inngår i godsselskapenes totale kostnadsbilde. Jernbaneverket påpeker i sin utredning at det på denne bakgrunn er vanskelig å etterprøve om CargoNets konkurrenter, ved betaling for tilgang til terminal, i realiteten dekker deler av selskapets kostnader forbundet med godstransport. Dette kan være uheldig for en effektiv konkurranse i godstransportmarkedet.

Jernbaneverkets eierskap til deler av terminalene oppveier etter tilsynets oppfatning ikke de uheldige virkningene dagens organisering medfører. Konkurransetilsynet er derfor enig med Jernbaneverket at for å avhjelpe de konkurranseskadelige virkningene av dagens ordning bør en uavhengig aktør overta ansvaret for terminalene som per i dag eies og driftes av CargoNet. Etter Konkurransetilsynets oppfatning er Jernbaneverket et naturlig valg.

Dersom Jernbaneverket overtar terminalene er Konkurransetilsynet av den oppfatning at driften bør konkurranseutsettes slik Jernbaneverket anbefaler. Dette vil kunne stimulere til effektiv drift av terminalene, og vil kunne bidra til at infrastrukturen i jernbane blir mer konkurransedyktig.

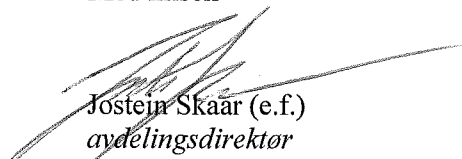
Ettersom markedet over lengre tid har vært dominert av CargoNet, både hva gjelder godstransport og drift av terminal, vil konkurranseutsettelse av terminalene kunne medføre enkelte utfordringer. Det er dermed avgjørende at anbudsutlyser utformer konkurransegrunnlaget på en slik måte at flere aktører er i stand til å inngi tilbud. Ved utforming av konkurransegrunnlaget vil det dermed være vesentlig at anbudsutlyser er bevisst på hvilke aktører som er aktuelle tilbydere og tilpasser konkurransegrunnlaget.

Kontraktene vil kunne deles opp i flere deler slik at aktørene har mulighet til å by på hele eller deler av driften. Ved å dele opp anbudet vil mindre aktører kunne inngi tilbud. Et annet alternativ vil være å utlyse større kontrakter. Større kontrakter vil kunne motivere til nyetableringer, da særlig fra utenlandske godstransportselskaper.


Det kan her også nevnes at kvalifikasjonskravene i anbudsgrunnlaget ikke bør settes høyere enn hva som anses nødvendig for å sikre at flere aktører har mulighet til å delta i anbudskonkurransen.

Til slutt vil Konkurransetilsynet påpeke at kravet til likebehandling av godstransportselskap bør nedfelles og konkretiseres i avtale mellom Jernbaneverket og den som drifter terminalen. Herunder bør det konkretiseres hva som er kravene for likebehandling og tilgang til terminalene. Ved klare krav i avtale vil Jernbaneverket kunne etterprøve og overvåke at tilgang til terminaler skjer på like vilkår.

Med hilsen



Jostein Skaar (e.f.)
avdelingsdirektør



Linda Sørfohn Moe
rådgiver

Kopi til: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

Att:

Deres ref.
12/208

Vår ref.
12/1751-5 654.20/KESA

Dato:
Oslo, 18.06.2012

Høring - utredning av overføring av driftsansvar for jernbanegodsterminaler

Landsorganisasjonen i Norge (LO) viser til departementets brev vedrørende ovennevnte sak. LO har fått utsatt høringsfrist til 18. juni.

Dersom konkurransenøytralitet er en viktig forutsetning og føring for at terminalene skal fungere optimalt både for store og små, erfarne og nyetablerte godsoperatører, vil konkurranseutsetting kun by på nye utfordringer. Det selskapet som drar det lengste strået vil med stor sannsynlighet alltid ha et grensesnitt til bruker/operatør. Aktuelle selskaper kan være Schencker, Cargonet, Cargolink, Green Cargo eller andre.

Dagens Terminaldrift AS som drifter Ganddal terminalen er heleid av Cargonet, men LO er tvilende til om datterselskapet anses som konkurransenøytralt av de andre selskapene. I så fall kan Terminaldrift utvides og bli tildelt driftingen av terminalene på landsbasis.

Et annet alternativ kan være at staten overtar eierskapet til Terminaldrift AS, og at eierskapet til samtlige godsterminaler overføres dette selskapet over tid.

Jernbaneverket har i dag ikke noen egen terminalorganisasjon. De har overført sitt nåværende ansvar for godsterminalene til trafikkorganisasjonen. Dette synes LO er fornuftig. Bruk av ny teknologi, samt utvikling av gode edb baserte løsninger både for kunde, operatør og togframføring generelt, er i kontinuerlig utvikling. Jernbaneverket har i dag ansvar for skifting og posisjonering av tog på terminalene. Dette styres av txp i dialog med skifteansvarlig og lokomotivfører.

Jernbaneverket har gjennom trafikkstyringen på terminalen et betydelig sikkerhetsmessig ansvar. De har ansvar for posisjonering av lokomotiver og framføring av godstogene. Slik LO ser det vil en utvidelse av Jernbaneverkets ansvar på terminalene være en mer effektiv måte å drive terminalen på.

Det å definere grensesnittet mellom operatør og Jernbaneverket når det gjelder selve "flyten" på terminalen vil være en viktig del av beslutningsgrunnlaget.

LO er av den oppfatning at mange brukere vil ha vanskeligheter med å operere effektivt hver for seg på terminalene. En slik løsning bidrar ikke til at terminalene driver kostnadseffektivt. Kortsiktig ser vi ingen annen løsning enn at største bruker innehar hovedansvar for terminaloperasjonene i tett dialog med tpx og de resterende operatørene på terminalen. Det må utarbeides en plan som aktørene er omforent om. Cargonet er i dag den operatøren som etter vår vurdering har best forutsetning for å utføre dette arbeidet. Jernbaneverket må gis rammebetingelser gjennom for eksempel offentlig kjøpsavtaler, hvor større deler av virksomheten på terminalene betales av staten. Dette kan for eksempel være virksomheten knyttet til skiftebevegelsene, investeringer og drift av løftekapasiteten på terminalene. Et slikt tiltak ville lette presset på Cargonet kostnadmessig og forholdet til konkurransenøytraliteten.

Priser for tjenester som tilbys av offentlig terminaler bør gjenspeile kvalitet og forutsigbarhet på det som leveres, sett i lys av at dagens terminaler ikke er moderne og tilpasset dagens drift. LO mener at terminaltjenestene er en nødvendig del av selve togframføringen, og dermed bør være et offentlig kostnadsfritt tilbud til alle som frakter gods med tog på en ustabil infrastruktur.

Konklusjon

Dette er på langt nær en fullstendig analyse, men ut fra de rådende omstendigheter på godsterminalene har LO følgende anbefalinger:

- Jernbaneverket bør være ansvarlig for å drifte godsterminalene i egen regi, forutsatt at det bygges opp en organisasjon for et slikt formål, og at det defineres klare grensesnitt mellom operatørens og Jernbaneverkets ansvar og roller.
- Bruk av anbud vil ikke bidra til en konkurransenøytral drift, da det selskapet som vinner anbudet med overveiende sannsynlighet vil ha forretningsmessige ”interesser/grensesnitt” mot en av operatørene.
- Et anbud som også innbefatter utbygging av Alnabruterminalen, i tillegg til å drifte terminalen, er LO sterkt i mot. Jernbanens infrastruktur inklusive godsterminaler med tilrettelegging for jernbanetransport som formål, er et statlig ansvar. Åpning for en kommersiell utbygging av infrastruktur i en eller annen form, frarådes på det sterkeste.
- Som en overgangsordning anbefaler vi at det inngås en driftsavtale mellom CargoNet og Jernbaneverket på drift av godsterminalene. En slik avtale må innebære konkurransedyktige rammebetingelser som skal bidra til at det utvikles gode teknologiske løsninger i tillegg til konkurransenøytrale avtaler med alle operatørene.
- Målsetningen er å overføre godstransporter fra vei til bane og sjø. Rammebetingelser må derfor bidra til at dette skjer. Dagens infrastruktur på det norske jernbanenettet, inklusive terminalene, har betydelige svakheter, som ikke gir kommersielle selskaper god nok forutsigbarhet til å drive denne geskjeften økonomisk forsvarlig.
- LO støtter tidligere analyser som anbefaler at alle nye terminaler i fremtiden skal eies og driftes av Jernbaneverket.

Med vennlig hilsen
LANDSORGANISASJONEN I NORGE

Kristian Tangen
(sign.)

Kenneth Sandmo
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Vår dato 18.06.2012
Deres dato 10.05.2012
Vår referanse
Deres referanse 12/208

Høring - utredning av overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler

Vi viser til deres brev av 10.05.2012. Departementet ønsker synspunkter og innspill knyttet til Jernbaneverkets utredning av konsekvensene ved å overføre driftsansvaret for jernbanegodsterminaler som i dag driftes i regi av CargoNet, til staten ved Jernbaneverket.

Befolknings- og forbruksvekst vil gi økt behov for transport og globalisering gjør at vi får transport over lengre avstander. Prognosene viser at næringstransporten vil øke kraftig og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) mener vi må legge til rette for en samferdselsinfrastruktur som gjør at vi kan håndtere den økende godsmengden. Jernbanetransport og sjøtransport vil bli viktig både for næringslivet, miljøet og for å avlaste veinettet.

NHO mener at for at jernbane skal kunne spille en viktig rolle i overføring av gods fra vei til bane er det avgjørende at det stase på tiltak som kan øke forutsigbarheten for godstrafikk på jernbane. Gode og effektive jernbaneterminaler er et viktig tiltak som vil bidra til å lykkes med dette. I dag er det betydelige effektiviseringsmuligheter ved å endre dagens driftsmåte på jernbaneterminalene.


Jernbaneverket har i sin utredning vurdert to aktuelle hovedalternativer for ny driftsløsning. I det ene alternativet vil Jernbaneverket overta ansvaret for driften av terminalene og drive dette selv. I det andre alternativet overtar jernbaneverket ansvaret for driften og konkurranseutsetter driften til et nøytralt terminaloperatørselskap.

Jernbaneverket anbefaler en modell der driften konkurranseutsettes. Dette er en modell som NHO støtter.

Konkurranseutsetting vil gi den eksterne operatøren helt ander økonomiske incentiver til å effektivisere og optimalisere driften, enn tilfellet ville være om staten

selv skulle stå med ansvaret for driften. Tilbudet til brukerne blir bedre og vil være med på å gi et mer pålitelig og forutsigbart tilbud til næringslivet. Dette kan igjen være med på å styrke næringslivets konkurranseevne internasjonalt. I tillegg vil det kunne være med på å påvirke jernbanens konkurranseevne i forhold til veitransport på lengre strekninger.

Med vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Avdeling Innovasjon og næringsutvikling


Tore Myhre
Avdelingsdirektør


Thomas Felde
Seniorrådgiver



Norsk Jernbaneforbund

MOTTATT
- 7 JUN 2012

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Oslo, 6. juni 2012

Sak nr. 74/Jab
Deres referanse: 12/208

Høring – utredning av overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler

Norsk Jernbaneforbund og Norsk Lokomotivmannsforbund viser til brev datert 10.05.12.

Til det konkrete spørsmålet fra SD som går på om driften av godsterminalene bør overføres til Jernbaneverket, og driftes i egen regi av JBV, eller settes ut på anbud, har Norsk Jernbaneforbund og Norsk Lokomotivmannsforbund (forbundene) følgende vurderinger/anbefalinger:

Dersom konkurransenøytralitet er en viktig forutsetning og føring for at terminalene skal fungere optimalt både for store og små, erfarne og nyetablerte godsoperatører, vil konkurranseutsetting kun by på nye utfordringer. Det selskapet som drar det lengste strået vil med stor sannsynlighet alltid ha et grensesnitt til bruker/operatør. Aktuelle selskaper kan være Schenker, Cargonet, Cargolink, Green Cargo eller andre.

Dagens Terminaldrift AS som drifter Ganddal terminalen er heleid av Cargonet, men vi betviler om datterselskapet anses som konkurransenøytralt av de andre selskapene. I så fall kan Terminaldrift utvides og bli tildelt driften av terminalene på landsbasis. Et annet alternativ kan være at Staten overtar eierskapet til Terminaldrift AS, og at eierskapet til samtlige godsterminaler overføres dette selskapet over tid.

Jernbaneverket har i dag ikke noen egen terminalorganisasjon. De har overført sitt nåværende ansvar for godsterminalene til trafikkorganisasjonen. Dette synes vi er fornuftig. Bruk av ny teknologi, samt utvikling av gode edb baserte løsninger både for kunde, operatør og togframføring generelt, er i kontinuerlig utvikling. Jernbaneverket har i dag ansvar for skifting og posisjonering av tog på terminalene. Dette styres av txp i dialog med skifteansvarlig og lokomotivfører.

Jernbaneverket har gjennom trafikkstyringen på terminalen et betydelig sikkerhetsmessig ansvar. De har ansvar for posisjonering av lokomotiver og framføring av godstogene. Slik vi ser det vil en utvidelse av Jernbaneverkets ansvar på terminalene være en mer effektiv måte å drive terminalen på.

Det å definere grensesnittet mellom operatør og Jernbaneverket når det gjelder selve "flyten" på terminalen vil være en viktig del av beslutningsgrunnlaget.

CargoNet er største bruker.

Begge forbund er av den oppfatning at mange brukere vil ha vanskeligheter med å operere effektivt hver for seg på terminalene. En slik løsning bidrar ikke til at terminalene driver kostnadseffektivt. Kortsiktig ser vi ingen annen løsning enn at største bruker innehar hovedansvar for terminaloperasjonene i tett dialog med Txp og de resterende operatørene på terminalen. Det må utarbeides en plan som aktørene er omforent om. Cargonet er i dag den operatøren som etter vår vurdering har best forutsetning for å utføre dette arbeidet.

Jernbaneverket må gis rammebetingelser gjennom for eksempel offentlig kjøps avtaler, hvor større deler av virksomheten på terminalene betales av Staten. Dette kan for eksempel være virksomheten knyttet til skiftebevegelsene, investeringer og drift av løftekapasiteten på terminalene. Et slikt tiltak ville lette presset på Cargonet kostnadmessig og forholdet til konkurransenøytraliteten.

Priser for tjenester som tilbys av offentlig terminaler bør gjenspeile kvalitet og forutsigbarhet på det som leveres, sett i lys av at dagens terminaler ikke er moderne og tilpasset dagens drift. Forbundene mener at terminaltjenestene er en nødvendig del av selve togframføringen, og dermed bør være et offentlig kostnadsfritt tilbud til alle som frakter gods med tog på en ustabil infrastruktur.

Konklusjon.


Dette er på langt nær en fullstendig analyse, men ut fra de rådende omstendigheter på godsterminalene har vi følgende anbefalinger:

- Jernbaneverket bør være ansvarlig for å drifte godsterminalene i egen regi, forutsatt at det bygges opp en organisasjon for et slikt formål, og at det defineres klare grensesnitt mellom operatørens og Jernbaneverkets ansvar og roller.
- Bruk av anbud vil ikke bidra til en konkurransenøytral drift, da det selskapet som vinner anbudet med overveiende sannsynlighet vil ha forretningsmessige "interesser/grensesnitt" mot en av operatørene.
- Et anbud som også innbefatter utbygging av Alnabruterminalen, i tillegg til å drifte terminalen, er vi sterkt i mot. Jernbanens infrastruktur inklusive godsterminaler med tilrettelegging for jernbanetransport som formål, er et statlig ansvar. Åpning for en kommersiell utbygging av infrastruktur i en eller annen form, frarådes på det sterkeste.
- Som en overgangsordning anbefaler vi at det inngås en driftsavtale mellom CargoNet og Jernbaneverket på drift av godsterminalene. En slik avtale må innebære konkurransedyktige rammebetingelser som skal bidra til at det utvikles, gode teknologiske løsninger i tillegg til konkurransenøytrale avtaler med alle operatørene.

- Målsetningen er å overføre godstransporter fra vei til bane og sjø. Rammebetingelser må derfor bidra til at dette skjer. Dagens infrastruktur på det norske jernbanenettet, inklusive terminalene, har betydelige svakheter, som ikke gir kommersielle selskaper god nok forutsigbarhet til å drive denne gjeskjeften økonomisk forsvarlig.
- Vi støtter tidligere analyser som anbefaler at alle nye terminaler i fremtiden skal eies og driftes av Jernbaneverket.

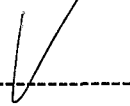
Med vennlig hilsen

Norsk Jernbaneforbund



Kjell Atle Brunborg

Norsk
Lokomotivmannsforbund



Rolf Jørgensen

Kopi: LO v/Kenneth Sandmo

NSB

Prinsensgate 7-9

N-0048 Oslo

T (+47) 23 15 00 00

F (+47) 23 62 01 13

nsb.no

Dato: 18.06.2012

Saksnr: 10/2946

Deres ref: 12/208 10.05.2012

Henvendelse til: Geir Isaksen

Det kgl. Samferdselsdepartement
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO



Høring - utredning av overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler

Vi viser til departementets brev av 10. mai 2012 der det bes om synspunkter på Jernbaneverkets rapport "Utredning av overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler av 13. april 2012." Departementet ber spesielt om synspunkter på om selve driften bør konkurranseutsettes dersom Jernbaneverket får overført driftsansvaret, eller om driften bør skje i regi av Jernbaneverket.

Godstrafikken på jernbane i Norge står overfor store utfordringer, men har også et betydelig potensial. Den forventede kraftige befolkningsøkningen kombinert med forventet økonomisk vekst vil bidra til økt transportetterspørsel. Det er bred oppslutning om at man ønsker mer godstrafikk overført fra veg til jernbane jf. klimameldingen (Meld. St. 21 (2011-2012)) som har som mål at jernbane og sjø skal ta en større andel av godstrafikken.

Det har de seneste årene vært betydelige driftsmessige forstyrrelser i godstrafikken; banestrekninger har vært stengt i perioder og det har vært mye forsinkelser. Dovrebanen var f.eks. helt stengt i nesten to måneder våren 2012 etter et større ras i Sokndalen. Årsaken til de mange driftsforstyrrelsene er flere; vinterproblemer, infrastrukturfeil, ras, flom, brann og planlagte banearbeider. I motsetning til i persontrafikken er det ikke hensiktsmessig med alternativ godstransport forbi et bruddsted. Når lastebærerne først må omlastes på nytt, vil transportene gå på veg hele strekningen.

Kundenes krav til punktlighet og regularitet i godsleveransene er tiltakende. Med de mange og omfattende driftsproblemene de siste årene, har viktige godskunder sett seg nødt til å legge større volumer over på biltransport. Dette medfører at jernbanens markedsandel nå er synkende og at kapasitetsutnyttelsen svekkes. Godstrafikken på jernbane gir ikke tilstrekkelig lønnsomhet i dag. Denne negative utviklingen forsterkes av økte kostnader bl.a. til avvikshåndtering og svekket betalingsvilje hos kundene.

NSB vurderer situasjonen for gods på bane å være alvorlig, og det haster å få på plass tiltak som kan gi rammebetingelser som gjør at man kan nå de viktige politiske målene om at jernbane og sjø skal ta en større andel av godstrafikken, slik det legges opp til i Klimameldingen. Situasjonen tilsier etter vårt syn at endringene i rammebetingelsene må være mest mulig treffsikre mht. å kompensere for den svake leveringskvaliteten og det er viktig at tiltakene kan iverksettes raskt.

NSB ser derfor positivt på at departementet arbeider på flere fronter for å bedre rammebetingelsene for godstrafikk på bane.

Når NSB i selskapets paragraf 10-plan (2012-16) i 2011 foreslo at staten burde vurdere en overføring av driften av godsterminalene til staten, var dette begrunnet med at det ville gi en nøytral drifter og at det ville kunne gi staten et virkemiddel til å stimulere gods på bane gjennom

prissettingen av terminaltjenester. Det har i ettertid vist seg at det vil være mer målrettet med en form for kompensasjonsordninger for driftsavbrudd som skyldes infrastruktur, evt. at man går inn med aktiv støtte til kombinerte transporter f.eks. per TEU-løft.

Jernbaneverket fikk i departementets brev 6. desember 2011 bl.a. i oppdrag å utrede konsekvensene ved å overføre driftsansvaret for jernbanegodsterminaler, som i dag driftes i regi av CargoNet, til staten ved Jernbaneverket. Dette for å gi departementet et godt beslutningsunderlag for å avgjøre om, og eventuelt hvordan driftsansvaret for godsterminalene skulle overtas av Jernbaneverket.

NSB finner at den foreliggende rapporten fra Jernbaneverket bare delvis gir svar på de analysene som departementet har bedt om - vi savner en faktabasert konsekvensanalyse av hvordan de vurderte alternativene kan forventes å slå ut mht;

- kvalitet i leveransene / driftskonsekvenser (både i permanent drift og i en oppstartsperiode)
- samfunnsnyttien av å ha en nøytral terminaldriver sett opp mot endrede transaksjonskostnader / bortfall av stordriftsfordeler/skaladrift og evt. endrede kostnader. Oppbygging av flere organisasjonsledd, it-systemer for å håndtere grensesnittene både i Jernbaneverket og i forholdet terminaldriver - togoperatør kan føre til endrede kostnader og evt. et effektivitetstap for bransjen. Disse konsekvensene er ikke tallfestet.

Det er avgjørende for utviklingen av gods på bane at man har rimelig trygghet for at tiltak som iverksettes ikke forsterker de betydelige utfordringene bransjen allerede står overfor. Terminalene er viktige for konkurransekraften for gods på jernbane. Endringer vil kunne ha effekt for nesten all transport på skinner i Norge. Dette i motsetning til i Sverige som fortsatt har en stor andel vognlast til industrien og der det på store steder er flere terminaler slik at operatørene har alternativer. CargoNet opplevde til dels store avvik etter at regimet for terminaldrift ble endret i Sverige.

Det er NSB oppfatning at den foreliggende rapporten har en del mangler mht. å beskrive og tallfeste konsekvensene ved å velge mellom de ulike alternativene.

Det foreligger derfor etter vår mening så langt ikke et tilstrekkelig beslutningsunderlag for å avgjøre om og i tilfelle hvordan driftsansvaret for terminalene skal overføres til Jernbaneverket. Det er ikke dokumentert at nytten av ytterligere konkurransenøytralitet overstiger kostnadene, samtidig som det kan være en viss risiko for utilsiktede virkninger dersom man skulle endret organiseringen som foreslått av Jernbaneverket.

Anbefaling vedrørende drifting av godsterminaler

NSB deler departementets vurdering av at dagens organisering så langt har fungert uten de store problemene. Vi har imidlertid forståelse for det prinsipielle argumentet om konkurransenøytralitet mellom terminaloperatør og togselskaper.

Det er viktig å være klar over at eldre terminaler opprinnelig ble designet for å opereres av et integrert selskap som både står for togframføring, skifting og andre terminaltjenester. Det kan på disse være en del praktiske utfordringer om man innfører en uavhengig terminaloperatør. Disse utfordringene kan ikke løses av terminalen alene, men må løses i samarbeid med jernbaneselskapene. Koordineringen ivaretas trolig best gjennom at det er det største jernbaneselskapet som driver de terminalene som krever en slik driftsform.

Ved moderne terminaler vil det være enklere å skille mellom selve terminaldriften og togselskapenes drift. For slike nye/moderniserte terminaler der staten har gjort store investeringer, er NSB inneforstått med at driften settes ut på anbud.

NSB vil imidlertid ikke anbefale konkurranseutsetting av eksisterende terminaler som ikke er tilrettelagt for dette, da konsekvensene ikke er tilstrekkelig belyst, og fordi det vil kunne innebære en viss risiko for svekket konkurransekraft overfor andre transportmidler.

NSB vil i stedet anbefale departementet å vurdere en løsning med én driver per terminal, og der man ivaretar hensynet til konkurranse på like vilkår i mellomperioden ved at det etableres en samarbeidsløsning som sikrer alle brukere innsikt og påvirkning på den enkelte terminal. Dette kan gjøres gjennom at det etableres et "styre" for hver terminal (alternativt kan også flere mindre terminaler sees under ett).

Deltagere i et slikt "styre" vil kunne være:

- Kundene av terminalen (jernbaneselskaper).
- Jernbaneverket
- Evt. SJT som observatør for å ivareta deres markedsovervåkningsfunksjon

Styrearbeidet skal skje etter omforent mandat og arbeidsplan, og ledes av terminaldriver.

Et slikt "styre" vil kunne ha som mandat å sikre:

- Kommunikasjon og åpenhet om kostnader og driftsforutsetninger for den enkelte terminal.
- Prioriteringer og kapasitetsfordeling.
- Årlig produksjonsplan for terminalen, herunder fordeling av tog på ulike spor og ressursinnsats.
- Materiellplan for terminalen, herunder reservekapasitet og plan for avvikshåndtering.
- Budsjett.
- Kvartalsvise driftsrapporter etter modell fra Ganddal.

En slik modell foreslås å omfatte både NSB-/CargoNet eide fasiliteter og de offentlige arealene. Dette betyr samlet sett økt kapasitet, samt kun én driver på terminalen.

Ved å følge NSBs forslag unngår man omfattende prosesser knyttet til evt. nye regulatoriske ordninger, utskillelse av virksomhet, verdivurderinger, etablering av nye IT-systemer, etablering av en egen terminalstab i Jernbaneverket og man slipper transaksjonskostnadene rundt konkurranseutsettingen. En slik modell vil også skape mindre uro for personalet som i dag er ansatt ved terminalene.

CargoNet vil i denne modellen drive de eldre terminalene frem til nye/ombygde terminaler står klare, samtidig som man ytterligere sikrer nøytralitet og innsikt for alle gjennom en ny styringsmodell. Jernbaneverket og samfunnet vil spare ressurser knyttet til å gjennomføre en midlertidig endring som også innebærer en viss risiko for svekket kvalitet.

Etter vår vurdering vil nevnte løsning på en hensiktsmessig måte understøtte og lette eventuelle midlertidige støtteordninger. Disse vil da ikke være knyttet til selve terminaldriften, men være en kompensasjon for avvik knyttet til aktuelle strekninger.

Eierskap til terminaler

Til tross for at det lå som en premis i departementets oppdragsbrev til Jernbaneverket av 6.12.2011 at eierskapet til terminalene ikke skulle behandles som del av Jernbaneverkets utredning, gjentar Jernbaneverket flere av sine argumenter for hvorfor de ønsker å ta over eierskapet eller komme i en posisjon som gir råderett tilnærmet en eiers. NSB kan imidlertid ikke se at det har kommet inn nye momenter som tilsier endringer i Regjeringens tidligere beslutning

NSB legger derfor til grunn at Regjeringens beslutning om eierskapet til stasjoner og terminaler ligger fast; Jf. departementets brev av 27.6.2008 der det bl.a. heter:

"Etter grundige vurderinger er det imidlertid departementets oppfatning at de potensielle gevinstene og fordelene ved en betydelig eiermessig og strukturell eiendomstransaksjon fra NSB til Jernbaneverket vil være for små i forhold til hvor stor risikoen er ved en slik omlegging, både i økonomisk og organisatorisk forstand. Eierskapet i NSB er et virkemiddel for staten for å sikre toget en viktig posisjon som transportmiddel, og det er en klar premis for datterselskapet ROM eiendom at utvikling av stasjoner og godsterminaler skal skje som et ledd i å styrke jernbaneverksamheten." "Det legges opp til en gradvis omlegging av både eierskap til og drift av de viktigste godsterminalene (samlastterminalene). Der staten går inn med investeringsmidler bør det, der

dette vurderes formålstjenlig, bli et direkte statlig eierskap. Driften av samlastterminalene skal gradvis settes ut på anbud.”

NSB er inneforstått med at det skal vurderes om det er formålstjenlig med endret eierskap der staten går inn med betydelige investeringsmidler og at driften av samlastterminalene gradvis skal settes ut på anbud etter hvert som terminalene er ferdig modernisert.

For flere av godsterminalene i Norge foreligger det planer for relokalisering – både ut fra byutviklingshensyn og ut fra hensynet til en velfungerende logistikk. Dette gjelder bl.a. i Trondheim (Brattøra), Bergen (Nygårdstangen) og i Drammen (Nybyen). Når godsterminalene flyttes ut av bykjernene frigjøres store sentrale arealer som gir muligheter for by- og knutepunktsutvikling. NSB mener det er avgjørende å ivareta statens verdier og hensynet til en god byutvikling. Dette kan etter NSBs syn sikres ved at eiendommene utvikles av ROM Eiendom.

Rom Eiendom AS har bred erfaring i å legge til rette for fortetting rundt knutepunkter og i å bidra til en positiv byutvikling. Rom har allerede i dag eierskapet til store deler av de aktuelle tomtene, og har kompetanse og finansiell evne til å utvikle områdene alene eller sammen med andre. Ved at eiendommene utvikles før evt. salg, vil staten sikre sine store potensielle utviklingsverdier. Dette er midler som kan benyttes til å styrke togets konkurransekraft både gjennom et økt trafikkgrunnlag og ved at midlene bidrar til å finansiere f.eks. nye tog. Jf. det klare mandatet som Regjeringen ga i St.Meld. nr. 21 (2008-2009) ”Om virksomheten til NSB AS” der det blant annet heter:

”...For regjeringen er eierskapet til NSB et virkemiddel for å sikre og utvikle toget som transportmiddel. ROM Eiendom har etter regjeringens vurdering forvaltet og utviklet stasjonsområdene og godsterminalene på en god måte. Når Regjeringen har valgt å la NSB i hovedsak beholde eierskapet, er dette blant annet begrunnet med at strategien bak eiendomsforvaltningen er med på å understøtte jernbanevirksomheten og annen transport. Dette gjøres blant annet ved å bygge ut kollektivknutepunkt som letter overgangen mellom toget og andre transportmidler.

Gjennom den historiske utviklingen jernbanen har vært gjennom, har det de siste tiårene blitt frigjort betydelige arealer som nå er en del av ROM Eiendoms utviklingsarealer. Dette er arealer som ikke lenger er nødvendig for den daglige jernbanedriften. Gjennom å konsentrere boliger og arbeidsintensive arbeidsplasser rundt stasjonene, bidrar selskapet til at flere reiser med toget. I tillegg bidrar ROM Eiendoms virksomhet til solide økonomiske resultater for konsernet, noe som er et viktig grunnlag for utviklingen av NSB som et solid transportkonsern.”

NSB legger derfor til grunn at det ikke gjøres endringer av Regjeringens tidligere beslutning, og at de ovenstående hensynene tillegges vekt når man skal vurdere spørsmålet for de konkrete terminalene.

Konkrete merknader til rapporten

NSB vil få gi følgende konkrete merknader til høringsbrevet/ den foreliggende rapporten:

Høringsbrevet av 10.05.2012:

For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at det er Rom Eiendom AS som er eier av alle godsterminalene i NSB-konsernet og ikke CargoNet slik det fremkommer i høringsbrevets første avsnitt.

Kap. 4.1 s 13. Konkurransen som virkemiddel.

Det refereres til Oslo Economics rapport ”Eierforholdene i den norske Jernbanesektoren” som er utarbeidet for SJT. Denne rapporten er faglig omstridt, blant annet fordi man ikke har avgrenset de relevante markedene. Vi viser i den sammenheng til høringsuttalelse som er gjengitt på tilsynets hjemmesider.

[http://www.sjt.no/PageFiles/1108/Rapporten%20Eierforholdene%20i%20den%20norske%20jernbanesektoren%20-%20Innspill%20og%20merknader%20\(46111\).pdf](http://www.sjt.no/PageFiles/1108/Rapporten%20Eierforholdene%20i%20den%20norske%20jernbanesektoren%20-%20Innspill%20og%20merknader%20(46111).pdf)

Kap. 7.1 s 18. Tilpassede støtteordninger er nødvendig.

NSB er enig med Jernbaneverket at det bør etableres incitamentsordninger som bidrar til det overordnede politiske målet om å overføre transport fra veg til bane samtidig som det bidrar til økonomisk produktivitet. Jernbaneverket foreslår at det ytes særskilt økonomisk tilskudd per TEU, evt. andre vognenheter som terminalene håndterer. NSB mener at en slik ordning bør kunne innføres uavhengig av om det er Jernbaneverket eller andre som driver terminalen, så lenge ordningen sikrer likebehandling og er utformet slik at den ikke kommer i konflikt med andre regelverk.

Kap 7.2 s 19 Mulige økonomiske konsekvenser ved statlig ansvar.

NSB savner en samlet beskrivelse av de økonomiske konsekvensene ved en overføring av ansvaret for driften av terminalene.

Det er i rapporten ikke tallfestet kostnader ved Jernbaneverkets utvikling av et TOS-IT system, ei heller kostnadene ved å bygge opp en terminalstab i Jernbaneverket. Det er også en viss fare for at mange grensesnitt kan føre til dårligere leveransequalität. Det kan derfor ikke utelukkes at kostnadene ved å endre organiseringen overstiger de fordelene som en uavhengig organisering vil gi. Det kan også være en risiko for bortfall av skalafordeler og for økte transaksjonskostnader når det blir flere aktører.

Det foreliggende materialet gir ikke et tilstrekkelig beslutningsunderlag for om man bør endre organiseringen og heller ikke for å vurdere mellom de ulike alternativene. Dersom merkostnadene skal dekkes av togoperatørene kan man risikere at bransjens konkurransekraft blir svekket.

Pkt. 9.3. s 21 Samlet disponering av alle arealer.

NSB er i utgangspunktet enig i at en samlet forvaltning av arealer knyttet til en terminal kan være fordelaktig. Langsiktig planlegging, forutsigbarhet, overordnet koordinering og andre faktorer er av betydning her. Vi er ikke sikre på at godsmarkedet utvikles best gjennom en gjennomgående og svært omfattende styring og planlegging i regi av en statlig infrastrukturetat som Jernbaneverket. Det er nærliggende å overlate så mye som mulig til markedet selv innen overordnede rammer.

Pkt. 9.4. s 21 Jernbaneverket overtar ansvaret for å forvalte infrastrukturen.

Rom Eiendom anser det ikke som problematisk å inngå nødvendige avtaler knyttet til sidespor i henhold til Jernbanetilsynets regelverk. Dette vurderes som vanlige plikter som faller på en eiendomsforvalter som Rom. Rom eller leietakere vil inngå nødvendige avtaler med Jernbaneverket eller andre tilbydere for å ivareta gjeldende krav og dette arbeidet er allerede igangsatt.

Pkt 9.5 s22 Jernbaneverket etablerer et felles Terminal Operasjons System for terminalene.

Jernbaneverket foreslår at det etableres et eget TerminalOperasjonsSystem TOS. NSB kan ikke se at Jernbaneverket har beskrevet hvordan de vil utvikle et slikt system og hvordan de vil sikre at dette kommuniserer med de enkelte operatørens systemer. Kostnadene ved å utvikle et slikt system for Jernbaneverket framgår ikke av rapporten, og det er heller ikke angitt hvor stor andel av dette som operatørene er tenkt å finansiere, inkl. grensesnittstilpasninger.

Pkt 9.6 s 22. Jernbaneverket får en koordinerende markedsrolle.

Jernbaneverket beskriver at JBV bør ha en overgripende markedsfunksjon som samordner markedsaktivitetene på terminalene og ha en total oversikt over det totale transportnettet. Sentrale elementer er oppgitt å være profilering, markedsføring, webportal mv.

NSB vil stille spørsmålsteget ved om det er hensiktsmessig at en infrastrukturforvalter skal bygge opp markedskompetanse og stå for samordning av markedsaktiviteter. Etter vårt syn bør operatørene som møter kundene i det daglige ha dette ansvaret.

Pkt. 10.2 s 24 Forholdet mellom CargoNet AS og Rom Eiendom AS.

Vi stiller oss uforstående til Jernbaneverkets henvisning til festeavtaler, festeforhold og tomtefestelovens bestemmelser. Avtaleverket som regulerer terminaler er tidsbestemte avtaler om leie av grunn. De utfylles med leieavtaler for hele eller deler av bygg i tilknytning til terminalene. Rom har gitt Jernbaneverket disse opplysningene som del av utredningsarbeidet.

Pkt. 11 Premisser for disposisjonsrett over terminalarealene ved overtakelse av driften.

NSB mener det er en feilslutning å knytte spørsmålet om eierskap til muligheten for å drifte godsterminaler. Vi kan ikke se at Jernbaneverket gir noen god begrunnelse for hvorfor de mener at Jernbaneverket "for det alt vesentligste må stå i eiers sted med tanke på rådighet over godsterminalene." NSB mener det er fullt mulig å inngå avtaler med hensiktsmessig løpetid som sikrer mulighetene til å drifte terminalene enten av Jernbaneverket selv eller ved at dette er konkurranseutsatt.

Vi mener fortsatt at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom effektiv drift, koordinering, konkurransenøytralitet og eierskap.

Pkt. 12.1 Inntreden i dagens festeavtale mellom Rom Eiendom AS og CargoNet AS.

Rom Eiendom har som nevnt ingen festeavtaler med CargoNet. Jernbaneverket reiser spørsmål om kontroll over samlasterarealer i tilknytning til terminaler. Vi tolker det dithen at Jernbaneverket ser for seg å tre inn i slike leieforhold dersom man ser det som formålstjenlig. Videre gjelder det arealer i nærheten som i fremtiden kunne tenkes benyttet i sammenheng med terminalen. Dette diskuteres ikke nærmere i utredningen, men krever kommentarer. Det legges her opp til en tilnærmet ubegrenset adgang til å få kontroll over arealer i tilknytning til terminaler. Dette er en vidtrekkende inngripen i Roms virksomhet som ikke kan være eiers intensjon.

Pkt. 12.3 Avtale om leie av offentlig grunn

NSB mener at prinsippet om leie av offentlig grunn ikke kommer til anvendelse for godsterminaler ut over det som følger av den gjeldende avtalen. Dvs. at ensidige endringer i leieareal må være begrunnet i formålet med leieavtalen som er å sikre allmennhetens og trafikkutøveres bruk av det offentlige jernbanenettet. En utvidelse av arealer ut over dette formålet kan selvfølgelig være aktuelt, men da må dette skje gjennom en ordinær transaksjon til markedspris.

Det som skiller "leie av offentlig grunn" fra ordinære avtaler er nettopp at det ikke benyttes til forretningsvirksomhet. Dersom Jernbaneverket skal disponere terminalgrunn til forretningsformål må det inngås ordinære avtaler.

Pkt. 13 Overtakelse av bygg og infrastruktur.

Drifting av terminaler er en forretningsmessig virksomhet med mindre Jernbaneverket mot formodning har til hensikt å utføre tjenesten selv kostnadsfritt for alle som ønsker det. Behovet det vises til er ikke offentlig, men springer ut fra markedsaktørens behov i sin ordinære forretningsvirksomhet. Bygg er ordinære innsatsfaktorer i en slik forretningsmessig virksomhet. Leie av slike innsatsfaktorer faller utenfor rammene for offentlig leie og selvkost.

Pkt. 14 Beregning av leiebeløp og overdragelsesbeløp for infrastruktur og bygg.

NSB mener det her ikke kan være snakk om utvidelse av offentlig leid grunn og rom på generell basis. Jernbaneverket skisserer en ny rolle for etaten som markedsaktør og –koordinator ifbm. selve driften hvilket i store trekk kan sidestilles med forretningsmessig virksomhet. Denne rollen har hittil de enkelte godsaktørene ivaretatt.

Verdsettelse i henhold til bokførte verdier eller ekspropriasjon kan ikke være riktig når det gjelder denne type forretningsmessig virksomhet. NSB legger til grunn at evt. overdragelse skjer på vanlige forretningsmessige vilkår til virkelig verdi med mindre en annen verdsettelse er hjemlet i lov/avtale.

NSB, CargoNet og Rom Eiendom har gjennom flere tiår bygget opp dagens terminaler til de næringsklustre de i dag er innen transportnæringen. Dette har fra alle parter innbefattet en betydelig økonomisk risiko, og er gjort med et langsiktig perspektiv. Det må forutsettes at også dette blir hensyntatt ved en eventuell endring av terminalregimet og verdivurdering av virksomheten.

Pkt. 15 Overtakelse av eierskap til grunnen for enkeltterminaler

NSB er inneforstått med at Samferdselsdepartementet åpner for at Jernbaneverket kan kjøpe terminaler der Staten går inn med betydelige og varige investeringer. Dette gjelder Alnabru og Narvik. NSB og Rom vil selvfølgelig medvirke til dette. Vi presiserer igjen at det vil være tilfeller der Staten investerer i terminaler som senere skal flyttes. Dette gjelder f.eks. i Drammen, Trondheim og Bergen. Her vil det ikke være hensiktsmessig med salg. Jf. vår begrunnelse ovenfor.

Pkt 16 Berørte arbeidstakeres rettigheter

NSBs anbefalte modell vil ikke medføre noen endringer i de ansattes arbeidsforhold i forhold til dagens situasjon.

Pkt 17 Alternative modeller

NSB savner en faktabasert analyse som beskriver konsekvensene ved de ulike alternative modellene. Vi kan derfor ikke se at departementets krav til at utredningen skal gi departementet et godt beslutningsunderlag for å vurdere om og i tilfelle hvordan driftsansvaret skal overtas av Jernbaneverket er oppfylt.

Så lenge disse analysene ikke er gjort på en balansert måte, foreligger det etter vårt syn ikke et tilstrekkelig beslutningsunderlag for å vurdere om ansvaret for dagens terminaler bør overføres til Jernbaneverket og evt. konkurranseutsettes.

NSB mener ut fra det ovenstående at dagens organisering bør videreføres, men med én drifter på hver terminal.

Hensynet til konkurransenøytralitet kan ivaretas gjennom vårt forslag til samarbeidsløsning for drifting av terminalene, inntil nye tilrettelagte terminaler er bygget ut.

Det er viktig at arbeidet med å bedre rammebetingelsene for gods på bane fortsatt prioriteres høyt.

Med vennlig hilsen



Geir Isaksen
konsernsjef,



Oslo kommune Oslo Havn KF

Det Kongelige Samferdselsdepartement
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Dato: 20.06.2012

Deres ref.:
12/208

Vår ref. (saksnr)
2012/147

Saksbeh.:
Per Gisle Rekdal,

Arkivkode:
643

Høring - utredning av overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler Høringsuttalelse fra Oslo Havn KF

Det vises til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 10.05.2012.
Oslo Havn KF støtter hovedtrekkene i anbefalingene fra Jernbaneverkets godsstrategi og tilhørende utredning mht. overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler.

Oslo Havn KF mener det er viktig og riktig med klare grensesnitt mellom eierskap/ansvar og drift som understøtter formålet med utvikling, drift og vedlikehold av jernbanegodsterminaler, og som er konkurransenøytrale mht. togoperatører, kunder og brukere av terminalene. Jernbaneverket har sannsynligvis de beste forutsetninger for å forvalte disse grensesnittene på en transparent og hensiktsmessig måte for alle parter.

Oslo Havn KF har imidlertid noen bemerkninger til grunnlagsmaterialet som leder til anbefalingene og prioriteringene:

1. Bruken av relative begreper i transportbehovet/utviklingen svekker grunnlagsmaterialet.
2. Bruken av tallmateriale fra 2005 (nesten 10 år gamle tall) gir ikke de beste forutsetninger for å utlede anbefalinger for en langsiktig strategi.
3. Vi finner videre at utredning og strategi gir begrenset informasjon om driftsforutsetningene for jernbanegodsterminaler. Det gjelder både de operative, organisatoriske og finansielle.
4. Det må stilles krav om at terminaloperatører har systemer som skal/kan kommunisere med kunder, brukere og myndigheter
5. Det er merkelig å utlede konkurranseutsetting av terminaler med det som utgangspunkt at terminalen ikke er kommersielt bærekraftig

Oslo Havn KF har videre følgende bemerkninger som vedrører Oslo havns interesseområde mht. jernbane og jernbanegodsterminaler:

1. Når det gjelder systemlast nevnes transport av flydrivstoff uten at dette kobles til Oslo havn. Transport av flydrivstoff fra Oslo havn til Gardermoen utgjorde i 2010 alene ca. 5 % av all innenriks godstransport på jernbane i Norge
2. Alnabru er navet for godstransport på jernbane i Norge, og det er kun Oslo med Alnabru og Oslo havn som har en lokalisering med et industri- og befolkningsgrunnlag som understøtter en



Oslo Havn KF Postadresse:
Postboks 230 Sentrum
0103 OSLO
Besøksadresse:
Sluppen 29

Telefon: 02 180 DNB: 1315 01 03880
Telefaks: 22 41 54 02 Org.nr.: 987 592 567 MVA

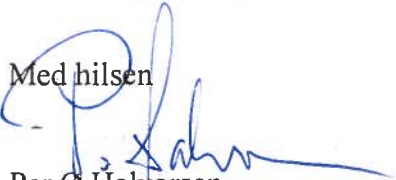
E-post: postmottak@hav.oslo.kommune.no



høy frekvens av kollektive former for godstransport (dvs. sjø og bane). Det er derfor svært betenkelig at aksene Oslo havn – Alnabru ikke er nevnt i godsstrategien, dette til tross for at

- a. utbyggingen av Gardermoen og den antatte veksten og endringen i sammensetning av flyreiser ventes å øke behovet (og derved transporten av flydrivstoff) betraktelig,*
 - b. at Oslo havn direkte og indirekte (via samlastere og lager) foranlediger 10-15 % av godsvolumet som transporteres via Alnabru, og 20-30 % av håndtering av lastbærere. Totalt sett, inklusive transport av flydrivstoff, er det all grunn til å anta at 10 % av all godstransport på jernbane i Norge har sin opprinnelse i gods som har sin første norske landkjenning i Oslo havn.*
- 3. Det er overraskende at verken Follobanen og godsforbindelse mellom Østfoldbanen/ Follobanen og Alnabru ser ut til å påvirke Jernbaneverkets godsstrategi, og at de begrensninger Brynsbakken setter for godstransport på bane til Alnabru det være seg fra Oslo havn eller andre jernbanelinjer, ikke er nevnt i godsstrategien. Dette til tross for at de potensial som trekkes fram for vekst i godstransport på jernbane gjerne knytter seg til transporten over Svinesund.*

Med hilsen


Per Ø Halvorsen
teknisk direktør



Åsa Nes
Plan- og utbyggingsjef

Samferdselsdepartementet

Postmottak@sd.no

Oslo, 24. mai 2012

HØRING JERNBANEGODSTERMINALER

Schenker AS vil med dette gi noen synspunkter på utredningen om overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler. Vi er en stor bruker på det norske jernbanenettet og har siden 3. januar 2011 - gjennom DB Rail, Tyskland og Green Cargo, Sverige - driftet NRE-toget 5 dager i uken tur-retur Oslo-Narvik. Vi er også en del av Deutsche Bahn, som er det største jernbaneselskapet i Europa.

I dag handler et effektivt godsregime både om transport av gods på tog, men også om å styrke næringslivets konkurranseevne internasjonalt, f.eks. knyttet til det å kunne levere fersk fisk til avtalte tider på de ulike markeder, både i Europa og ellers ute i verden. Jernbanen og jernbaneterminalene er en forutsetning for å lykkes med dette.

Vi mener det er betydelige effektiviseringsmuligheter ved en endring av dagens driftsmåte. CargoNet var tidligere enerådende på både jernbanenettet og terminalene. JBV har derfor ikke hatt behov for å prioritere mellom flere operatører. Det er uheldig at flere terminaler driftes av jernbaneselskaper som er i konkurranse med andre togselskaper. Derfor bør eierskapet og drift av infrastrukturen skilles fra togoperatørene. Vi anbefaler at man lyser ut konkurransen om terminaldriften over 2-3 år, slik det også er foreslått fra JBV. Konkurransetsetting er en viktig prosess som man må ha respekt for er både omfattende og krevende. Myndighetene bør tilrettelegge forordninger og styrende retningslinjer slik at det er flere operatører på jernbanenettet og like konkurransevilkår på godsterminalene.

Konkurransetsette tjenester

Jernbanegodsterminalene utfører en rekke tjenester som med fordel kan konkurransetsettes. For å lykkes med dette er det behov for at Jernbaneverket (JBV) tar eierskap for spor og godsterminaler. Terminaltjenestene kan settes ut til et driftsselskap for den enkelte terminal eller for flere terminaler. Driftsselskapet kan utføre tjenester selv eller sette disse ut på anbud. En risiko med én terminaloperatør er at vedkommende kan diktere premisene. Det kan løses dels ved anbudsregler, men også ved at man kan ha flere terminaloperatører på store terminaler. JBV må ha kontroll over arealdisponeringen, skinnegangen og dermed den totale disponering av området. På denne måten vil det være lettere å få til innovasjon og utvikling av tjenestene på godsterminalene.

Tidsfaktoren er viktig for effektiv drift. For oss er tidspunktet når togstammen er klar for lasting og lossing avgjørende, og ikke den teoretiske ankomsttiden til terminalområdet. Samtidig krever riktige slott-tider på strekninger at slottidene er samordnet med sportilgang på terminalen.

Avinormodellen bør prøves

Flere terminaler står overfor betydelige moderniseringsbehov og kanskje omlokalisering med behov for investeringer. Det er viktig at man da på forhånd innen dette skjer får endret eierskap og driftsmodell. En mulig modell kan jo være AVINOR-MODELLEN der et selskap får ansvar for investeringer og drift av terminalene. Det vil gjøre det enklere å få langsiktige og forutsigbare rammebetingelser. JERNBANEGODSTERMINALER AS vil eksempelvis kunne finansiere modernisering ved hjelp av låneopptak og statlige overføringer samt iverksette tiltak som kan skape nye inntekter til terminalene.

I dagens driftsmodell er det behov for mange avklaringer før man kan si at vi har en industriell godsterminaldrift. Nedenfor beskriver vi noen aktuelle problemstillinger:

- Verkstedkapasitet i tilknytning til terminalene er et særlig forsømt område på Alnabru.
- Fremtidig utbygging må samtidig prioritere nødvendig verkstedkapasitet på terminalområdene. Verksted må lokaliseres for å rasjonalisere disse funksjonene, redusere ståtid og behovet for reservevogner.
- Manglende verkstedkapasitet fører til lang ventetid (ståtid) for å få vogner reparert, noe som igjen fører til at togoperatøren i alt for stor grad må ha reservekapasitet for å ha tilstrekkelig kapasitet til eksisterende godsvolum. Schenker har for eksempel en serviceavtale for vogner der verksted/vogneier er ansvarlig for at vognene er i drift. Verksted kan dermed planlegge egen drift og få full effekt av egen effektivisering. I tillegg bør det etableres nye skiftordninger, aktivitet på tider av døgnet når sporareal er ledig, samt mobile enheter som kan ta enklere reparasjoner uten å kjøre vogner til verksted. Her må man se på hvordan utviklingen skjer i andre transportbransjer.
- Reservevogner opptar for stor del av skinnekapasiteten og hindrer effektiv utnyttelse, i tillegg til å gi unødvendig kapitalbinding og dermed økte kostnader.
- CargoNet er den helt dominerende aktøren, mens ROM Eiendom i praksis styrer de største terminalene i Norge. Det gjør de selvsagt ut fra sine økonomiske interesser og ikke operative rutiner. Operativ trafikk er en "levende" aktivitet der man hele tiden må se på alternative løsninger.
- CargoNet har i noen situasjoner ikke gitt åpning for å utnytte ledige ressurser på terminalen. Tvert i mot har Schenker sitt NRE tog ved flere anledninger fått stopp i trafikken fordi man ikke fikk benytte ledige ressurser på terminalen, som kommunikasjon, sportilgang og løfteutstyr. Dette har skapt store utfordringer, ikke bare for Schenker som samlaste, men særlig for norsk næringsliv som Schenker skal betjene og være et ledd av i den totale logistikk-kjeden.
- For terminalen i Narvik har JBV tatt styring. Ved oppstart av Schenker sitt NRE tog ble det utfordringer i forhold til sportilgang og trafikkstyring. Her gikk JBV inn og styrte hvordan terminalsporene skulle utnyttes, slik at både CargoNet og Schenker fikk en tilfredsstillende løsning. Likevel mangler det et brukerforum for Narvik der våre interesser i den løpende virksomheten kan ivaretas.
- JBV må definere innholdet i leveransene på terminalene, profesjonalisere sin virksomhet på dette området samt ha nødvendig kompetanse for overordnet styring og drift av terminalen.
- Sikkerhetskompetanse er viktig både for togoperatør og for de andre aktørene som er aktive på terminalene. Videre er det viktig at terminaloperatørene har skiftekompetanse, slik at man får effektiv drift.
- Dagens generelle ordninger er at togoperatøren betaler for antall skiftninger til/fra verksted. Dette kan lett føre til manglende kritiske vurderinger om vogn virkelig

trenger å bli kjørt til verksted eller om den kan repareres i laste-lossespor? Skiftning til-fra verksted skaper trafikk på terminal, som igjen fører til kapasitetsbegrensninger for andre aktiviteter.

- Schenker leier i dag terminalservice (skiftning og lasting/lossing) både for Narvik og Alnabru. Schenker har gjennom detaljert kravspesifikasjon i forhold til slottider og volum fremforhandlet en fast totalpris, som er en mer fleksibel ordning både for en samlaste som Schenker og terminaloperatøren. Schenker kjenner sine kostnader. Terminaloperatøren kan på sin side effektivisere egen drift og utnytte ledig kapasitet til andre. Alternativet er en avtale spesifisert gjennom antall løft og/eller antall skiftninger, som i seg selv ikke er en spore til effektivisering, heller motsatt med tanke på hva som gir penger i kassen.
- Schenker mente at et eventuelt subsidieelementet burde knyttes til terminaler og spor og ikke via en kjørevegsavgift. Det vil være rettferdige ordninger for alle og ikke minst være med å styre aktiviteter over på bane.

Høy leveringskvalitet nødvendig

Jernbanen må være konkurransedyktig og ha høy leveringskvalitet i forhold til leveringstidspunkt. For den intermodale transporten er det hele tiden et samspill mellom bil og bane, hvor man utnytter fordelene i begge system. Her er det derfor avgjørende å ha effektive terminaler som dekker sin del av oppgaven. Alnabru er i dag sprengt kapasitetsmessig, og er samtidig produksjonsnavet for den intermodale transporten. Begrensninger her skaper problemer i hele transportkjeden og vil - om ikke nødvendig utbygging skjer - være en bremsekloss med hensyn til å øke godsmengdene med bane.

Brukerforum for medvirkning

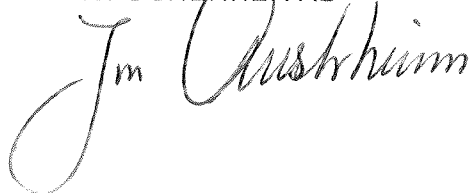
Det bør etableres egne Brukerforum ved de enkelte terminalene som kan ivareta interessene til brukerne av godsterminalene. Dette kan foruten togselskaper være transportører, samlastere og andre som kjøper tjenester fra godsterminalene. Dette for å sikre at det ikke kommer plutselige endringer i driftsopplegg som påfører brukerne uventet ulempe. Vi ser dette i Narvik der det med kort varsel i sommer blir gjennomført plutselige endringer på terminalen uten at brukerne er tatt med på råd.

Vi er ellers enig i hovedkonklusjonene i utredningen. Men, det er viktig at det spesifiseres detaljerte og praktiske regler som sikrer likebehandling av togselskapene og andre brukere.

Oppsummering:

- JV bør eie og disponere infrastrukturen på spor og terminaler
- Det må være lik konkurranse mellom togoperatørene
- Beredskap og sikkerhetsregime bør sikre høyest mulig fremføringskvalitet
- Terminaldriften bør konkurranseutsettes
- AVINOR-MODELLEN bør vurderes for terminaldriften
- Brukerforum etableres

Med vennlig hilsen
for SCHENKER AS



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Att.: Cecilie Taule Fjordbakk

Postboks 7113 St. Olavs plass
NO-0130 Oslo

Besøksadresse:
Karl Johans gate 41 B, Oslo
Telefon: 22 99 59 00
Telefaks: 22 99 59 03
post@sjt.no
www.sjt.no

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

Høringssvar - Utredning av overføring av driftsansvaret for jernbanegodsterminaler

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

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

Innledning – SDs oppdrag - JBV's utredning

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

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

JBV ser for seg to aktuelle alternativ for ny driftsløsning:

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

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

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

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

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

Statens jernbanetilsyns kommentarer til JBV's utredning

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

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

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

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

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

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

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

Vi vil understreke at tilgang til godsterminaler og tjenester som ytes i disse, er en vesentlig del av verdikjeden i produksjon av godstransporttjenester på jernbane. For nye aktører som ønsker å etablere seg i markedet, eller for små aktører som allerede er tilstede i markedet, er det derfor helt nødvendig å få tilgang til terminaler og terminaltjenester på like vilkår som allerede etablerte aktører for å kunne delta i konkurransen om å tilby godstransport. Manglende eller dårlig tilgang på terminaltjenester, som for eksempel lasting og lossing av gods, vil fungere som en etableringshindring til markedet.

Eierforhold og markedsstruktur i jernbanesektoren i Norge innebærer at det kan være vanskelig å få til konkurranse på like, ikke-diskriminerende vilkår. Den største aktøren i jernbanegodsmarkedet, CargoNet AS, eies av NSB AS, som gjennom sine datterselskap også eier og driver hovedtyngden av jernbanegodsterminalene i Norge. Den eiermessige integrasjonen mellom togoperatør og terminalene kan skape konkurranseproblemer ved at egen virksomhet gis konkurransefortrinn i form av priser og betingelser for tilgang på tjenester i terminalene. Det er også en mulighet for at terminalene spesialtilpasses til egen togoperatørs behov og virksomhet. Disse problemene forsterkes av at det er begrenset terminalkapasitet i Norge.

Sett fra et konkurransemessig perspektiv, mener jernbanetilsynet at innføring av et eiermessig skille mellom godstransport og terminalvirksomheten i NSB-konsernet vil være den mest robuste måten å sikre konkurransenøytrale vilkår for samtlige jernbaneforetak. På denne bakgrunn mener tilsynet primært at staten ved JBV bør overta eierskapet og ikke bare driftsansvaret for jernbanegodsterminalene.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Konkurransenøytral tilgang til terminalene

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

Virkeområdet til fordelingsforskriften

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

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

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

Tjenester på terminaler

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

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

Konklusjon

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

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

Kommentarer til enkeltavsnitt i Jernbaneverkets rapport

Tilpassede støtteordninger (avsnitt 7.1)

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

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

Forenklet skiftesertifikat (avsnitt 9.2)

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

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

Felles Terminaloperasjonssystem (TOS) (avsnitt 9.3)

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

Med hilsen

Erik Ø. Johnsen
Direktør



