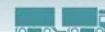
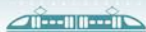




Organisering av jernbanen i Norge

Christin Krohn, Silvia J. Olsen

1893/2022



Tittel:	Organisering av jernbanen i Norge
Tittel engelsk:	Organisation of the Norwegian Rail Sector
Forfatter:	Christin Krohn, Silvia J. Olsen
Dato:	06.2022
TØI-rapport:	1893/2022
Antall sider:	48
ISSN elektronisk:	2535-5104
ISBN elektronisk:	978-82-480- 1944-2
Oppdragsgivers p.nr.:	LO, Næringspolitisk avdeling
Finansieringskilde:	Landsorganisasjonen i Norge
TØIs p.nr.:	5144 LO Jernbane
Prosjektleder:	Christin Krohn
Kvalitetsansvarlig:	Bjørne Grimsrud
Fagfelt:	Regional utvikling og reiseliv
Emneord:	Organisering, jernbane, reformer transportsektoren

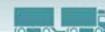
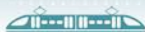
Kort sammendrag

I denne rapporten blir den nåværende organiseringen av jernbanen i Norge studert, med spesiell fokus på balansegangen mellom markedsorganisering og ulike former for markedssvikt. Vi ser også på organiseringen av jernbanesektoren i et utvalg av europeiske land, og andre sektorer med tilsvarende problemstillinger. Det ser ut til at jernbanesektoren mangler en aktør som ivaretar det overordnede ansvaret for at jernbane sammen med andre transportformer leverer de tjenestene kundene ønsker. Med kun 4,7% av personreiser så er jernbanen i Norge et system som først og fremst har betydning i samspill med andre transportformer. Videre kan det synes som at konkurranseutsettingen har gitt nye måter å tilnærme seg vekst i antall reisende, men det er for tidlig å si noe om dette da de nye operatørene har startet opp sine strekninger under pandemien. De ansatte har beholdt sine arbeidsplasser med de samme lønns- og pensjonsbetingelsene som før konkurranseutsettingen.

Summary

In this report, the current organization of the railway in Norway is studied, with special focus on the balance between market organization and various forms of market failure. We also study the organization of the railway sector in selected European countries, as well as other sectors facing similar challenges. The study indicates that the railway sector lacks an actor taking care of the overall responsibility for the railway, and coordinating it with other modes of transport. With only 4.7% of total passenger journeys, the railway in Norway is a system that is first and foremost important in interaction with other modes of transport. Furthermore, it may seem that the opening up to competition has provided new ways of approaching growth in the number of passengers, but it is too early to say anything about this as the new operators have started up their routes during the pandemic. The employees have kept their jobs with the same salary and pension conditions as before the competitive tendering.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndsamtynke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [Åndsverklovens](#) bestemmelser.



Forord

EU arbeider for å skape et sammenhengende, åpent og markedsbasert pan-europeisk transportnettverk. Innen jernbanesektoren har innsatsen spesielt vært rettet mot å redusere grenseoverskridende ineffektivitet, samt å forbedre interoperabilitet. Totalt har EU vedtatt fire jernbanepakker. Norge har akseptert alle jernbanepakkene, og de er tatt inn som del av EØS-avtalen.

I denne rapporten har vi studert den nåværende organiseringen av jernbanen i Norge, med spesielt fokus på balansegangen mellom markedsorganisering og ulike former for markeds- svikt. Vi har også sett på organiseringen av jernbanesektoren i et utvalg av europeiske land, og andre sektorer med tilsvarende problemstillinger. Studien er basert på litteraturgjennomgang og intervjuer. Informantene representerer arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, tidligere ledere i ulike virksomheter i jernbanesektoren, (før og etter omorganiseringen), og statlige myndigheter. Litteraturen har vært samlet inn gjennom litteratursøk og ved at informanter har sendt relevante rapporter, policydokumenter eller strategier som er relevante for oppdraget.

Rapporten er i hovedsak skrevet av Christin Krohn, som også har hatt ansvar for datainnsamlingen. Silvia J. Olsen har kommet med innspill til rapporten, og skrevet deler av kapittel 2 og 5. Bjørne Grimsrud har kvalitetssikret rapporten. Rapporten er finansiert av Landsorganisasjonen Norge, og vi vil takke kontaktperson Stein Reegård for nyttige innspill underveis i prosjektet. Vi vil også takke alle informantene, og som har bidratt med nyttig og utfyllende informasjon.

Oslo, juni 2022

Transportøkonomisk institutt

Bjørne Grimsrud
Administrerende direktør

Silvia J. Olsen
Avdelingsleder



Innhold

Sammendrag

1	Innledning	1
1.1	Begrepsavklaringer.....	2
1.2	Metode.....	3
1.3	Gangen i rapporten.....	4
2	Bakgrunn	5
2.1	Det norske jernbanemarkedet.....	5
2.2	Norske jernbanereformer	10
2.3	Dagens organisering.....	11
2.4	Gods på bane.....	15
3	Organisering i noen europeiske land	17
3.1	Tyskland.....	18
3.2	Sveits	19
3.3	Frankrike.....	19
3.4	Sverige	20
3.5	Finland.....	20
3.6	Ulike konkurranseformer hindrer grenseoverskridende trafikk.....	20
4	Sammenligning med andre sektorer som er kjennetegnet av naturlig monopol	22
4.1	Havner	22
4.2	Flyplasser.....	22
4.3	Telenettet.....	23
4.4	Sammenligning.....	23
5	Norske særtrekk og europeiske mål	25
5.1	Forvaltning eller forretning?	25
5.2	Strukturelle og geografiske særtrekk i Norge	27
5.3	Ville en annen organisering gjort det mulig å levere tjenester til lavere pris og av høyere kvalitet?	31
6	Konklusjon	33
	Referanser	35
	Vedlegg 1: Bakgrunnsnotat, Jon Vislie, 2021	36
V1.1	Et bakgrunnsnotat om beslutningsgrunnlaget for «Jernbanereformen»	36
V1.2	Nye tiltak, men samme mål?	39
V1.3	Begrunnelse for tiltakene. Hva kan nyere økonomisk teori bidra med?.....	40
V1.4	Noen avsluttende kommentarer og kritiske merknader	46

Organisering av jernbanen i Norge

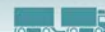
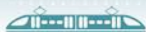
TØI rapport 1893/2022 • Forfattere: Christin Krohn, Silvia J. Olsen • Oslo 2022 • 48 sider

I denne rapporten har vi studert den nåværende organiseringen av jernbanen i Norge, med spesielt fokus på balansegangen mellom marknadsorganisering og ulike former for markedssvikt. Vi har også sett på organiseringen av jernbanesektoren i et utvalg av europeiske land, og andre sektorer med tilsvarende problemstillinger.

I den norske jernbanesektoren ser det ut til at dagens organisering mangler en aktør som ivaretar det overordnede ansvaret for at jernbane sammen med andre transportformer leverer de tjenestene kundene ønsker.. Med kun 4,7% av personreiser og tilsvarende på gods så er jernbanen i Norge et system som først og fremst har betydning i samspill med andre transportformer. Videre kan det synes som at konkurranseutsettingen har gitt nye måter å tilnærme seg vekst i antall reisende, men det er for tidlig å si noe om dette da de nye operatørene har startet opp sine strekninger under pandemien. De ansatte har beholdt sine arbeidsplasser med de samme lønns- og pensjonsbetingelsene som før konkurranseutsettingen.

EU arbeider for å skape et sammenhengende, åpent og markedsbasert pan-europeisk transportnettverk. Innen jernbanesektoren har innsatsen spesielt vært rettet mot å redusere grenseoverskridende ineffektivitet, samt å forbedre interoperabilitet. Totalt har EU vedtatt fire jernbanepakker, den første allerede i 1991. Norge har akseptert alle jernbanepakkene, og de er tatt inn som del av EØS-avtalen. Formålet med jernbanepakke fire er å etablere fri bevegelsesmulighet over landegrensene i Europa, og å fremme felles marked og likebehandling av aktører.

I denne rapporten ser vi nærmere på organiseringen av norsk jernbanesektor, drøfter hva som henholdsvis kan og ikke kan leveres av markedet, og diskuterer hvorvidt krav til kvalitet og kostnadseffektivitet kan ha betydning for anvendelsen av EØS reglene. Som en bakgrunn for drøftingene har vi sett nærmere på hvordan Tyskland, Sveits, Frankrike, Sverige og Finland har organisert jernbanesektoren. Vi har også sett på andre sektorer med tilsvarende problemstillinger, nærmere bestemt havner, flyplasser og telenettet.



Den norske jernbanesektoren

Den siste norske jernbanereformen ble vedtatt av Stortinget i 2015. Reformen innebar flere strukturelle endringer, og i tillegg til at det ble innført konkurranseutsetting av persontransportmarkedet. De strukturelle endringene innebar et skille mellom ikke-økonomiske aktiviteter som regulering og innkjøp (Jernbanetilsynet og Jernbaneverket) og infrastruktur (Bane NOR) og allmenn-økonomiske aktiviteter (VY etc.). I tillegg identifiserte beslutningstakerne tjenester der det tas sikte på å utvikle fungerende private markeder. Dette inkluderer verkstedtjenester, og på sikt leie av togsett. Konkurranseutsettingen skulle gjennomføres som konkurranse «om sporet», altså retten til å være monopolist på et utvalg jernbanestrekninger i en avtalt periode.

Relaterte erfaringer med markedsorganisering og markedssvikt

Innføringen av jernbanepakke fire har blitt løst med ulike modeller i ulike europeiske land. Sverige har i likhet med Norge valgt en full oppsplitting av infrastruktur og transport, mens Tyskland og Frankrike valgt å organisere jernbanen etter en holdingmodell, der ett morselskap eier infrastrukturesselskap og operatørselskap som adskilte datterselskaper. I Sveits er jernbanen organisert vertikalt, det vil si at tre selskaper har ansvar for hver sin linje med infrastruktur, og opererer togene på denne linjen.

Alle landene i vår studie har grenseoverskridende trafikk, både gods- og persontogtrafikk, men dette utgjør en veldig liten markedsandel i forhold til andre transportformer som fly og bil.

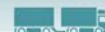
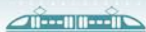
I havnesektoren anses havnene å være i konkurranse med hverandre, men det har blitt framført som et argument at dette hindrer at man bygger opp en eller to norske havner som er konkurransedyktige mot havner i Nederland, Danmark og Sverige. Den norske flyplasstrukturen kjennetegnes av at overskuddet fra bedriftsøkonomisk lønnsomme flyplasser dekker underskuddet på flyplassene som ikke er økonomisk lønnsomme. Telenettet opereres av Telenor, mens Teletilsynet utlyser auksjoner for operatørene med jevne mellomrom.

Strukturelle og geografiske særtrekk i Norge

Vi har sett nærmere på den norske ordningen for tilgang til og vedlikehold av togsett, forvaltning av infrastruktur, samt billettløsninger og sømløse reiser. Videre har vi drøftet mulighetene for sektorkoordinering, og organiseringen av den norske konkurransen.

Kapasitet på verkstedsfasiliteter ser ut til å være for lav, noe som skaper problemer for de ulike vedlikeholdstilbyderne. Ansvaret for å anskaffe og eie tog kan imidlertid godt ligge i en egen organisasjon, i henhold til informantene. Norsk jernbaneinfrastruktur holder gjennomgående for lav standard, og kapasiteten i sentrale deler av Østlandet er begrenset. Forsinkelser ser i stadig større grad ut til å skyldes forhold ved infrastrukturen, og informantene etterlyste sterkere insentiver for BaneNor.

Jernbanedirektoratet har en overordnet rolle i koordineringen av de ulike virksomhetene innenfor jernbanesektoren, men har ikke som uttalt oppgave å ivareta kundene. Når det er kapasiteten og kvaliteten på jernbaneinfrastrukturen som ofte er det som



bestemmer tilbudet, oppstår dermed et tomrom med hensyn på hvem som skal ta det overordnede ansvaret for kundeperspektivet i dagens organisering. Styringsstrukturen mellom samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og BaneNor er en del av denne utfordringen. Kvalitet, frekvens og volum av tjenestetilbudet avgjøres i stor grad av kapasiteten og kvaliteten på skinnene, og dette problemet er større i dag enn hva den var da man først begynte å diskutere konkurranseutsetting.

Organiseringen av den norske konkurransen innebærer at tidene operatørene skal kjøre er forhåndsbestemt. Det samme er togsettene og antall togsett, og operatøren kan heller ikke bestemme hvorvidt infrastrukturen på strekningen skal oppgraderes. Det operatørene konkurrerer på blir dermed i realiteten forventet vekst i antall reisende.

Dersom passasjerandel og passasjervekst skal være et mål på vellykket organisasjonsform vil det være den sveitsiske modellen som fremstår som den mest vellykkede. Modellen legger dessuten til rette for en bedre koordinering mellom infrastruktur og tog, og man har flere enheter, slik at benchmarking til en viss grad er mulig. Dette blir likevel en for enkel analyse. Jernbanen i de fleste europeiske land har gjennom ti-år vært underfinansiert, og svaret på hvordan man skal flytte flere passasjerer fra bil til bane ligger trolig først og fremst her.

1 Innledning

Jernbanesektoren i Norge har det siste tiåret gjennomgått en rekke store organisatoriske endringer. Dette har skjedd delvis som ledd i en internasjonal tendens og et europeisk regelverk i utvikling. Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra LO og ser på ulike måter jernbanesektoren kan være organisert på innenfor rammen av EU/EØS reglene. Vi drøfter altså handlingsrommet det enkelte EU/EØS land har, når det skal etablere et reguleringsregime. Drøftingen tar utgangspunkt i den norske organiseringen, og arbeidsdelingen mellom offentlige og private aktører i sektoren. Vi benytter også eksempler fra andre EU/EØS-land, samt relevante eksempler fra andre næringer.

Hvilket handlingsrom som faktisk finnes henger nært sammen med jernbanesektorens kjennetegn. En kartlegging av disse kjennetegnene er viktig både for å kunne si noe om hva som fremstår som en *hensiktsmessig* organisering, så vel som hva som er EU-rettslig *mulig*. Et sentralt spørsmål blir således hvorvidt (deler av) jernbanesektoren kan sies å være et naturlig monopol, eller gjennomgående er preget av andre typer markedssvikt. I så tilfelle vil den hensiktsmessige løsningen være å definere jernbane som en offentlig oppgave. Det kan også være slik at (deler av) sektoren kjennetegnes av tjenesteproduksjon mer egnet for markedsorganisering. Tidligere forskning tyder på at denne typen tjenesteproduksjon best blir ivaretatt av markedsmekanismene (Brenck og Peter, 2007, Lalive og Schmutzler, 2008). Den krever også likebehandling av aktørene uavhengig av landbakgrunn i henhold til EØS-avtalen.

I denne rapporten vil vi derfor drøfte hvilken type virksomhet som utføres i de ulike delene av jernbanesektoren i Norge. Vi vil med andre ord diskutere hva som regnes på den ene siden som offentlig drift og/eller innkjøp, og på den andre siden offentlig forretningsdrift og markedsbaserte løsninger. Vi gjør også rede for hva som har grenseoverskridende betydning, og skillet mellom markedsstyring og offentlig styring.

De grunnleggende prinsippene i EØS-avtalen er forbud mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, åpne markeder uten grenseoverskridende hindringer og felles konkurranse-reglene. Diskrimineringsforbudet gjelder både forskjellsbehandling av fysiske personer og juridiske personer. Prinsippet om åpne markeder innebærer også etableringsfrihet for næringsdrivende. Forenklet kan vi si at avtalen dreier seg om å følge tre delregelverk. Det er:

- Fri bevegelsesregelen
- Statsstøtteregelen
- Anbudsregelen (Regel for offentlige innkjøp og anskaffelser)

Fri bevegelse (4F) er et generelt prinsipp om åpne grenser til fremme av felles marked og fremfor alt likebehandling av aktører uansett landbakgrunn.

Statsstøtteregelen skal hindre at handel forstyrres av at stater bruker subsidier og andre støttetiltak overfor egne aktører i ukontrollert omfang. Den opprinnelige hensikt var å forebygge proteksjonisme i industrien den gang EU og EFTA dreide seg om handel med industrivarer. Så ble praksis utvidet til tjenester; også tjenester som i varierende grad mellom land skjer i offentlig regi.

Anbudsregelen skal gi EØS-landene tilgang til hverandres markeder for offentlige innkjøp, men samspiller med Statsstøtte-regelen ved at den skal blant annet forebygge at staten gir ulovlig statsstøtte gjennom tildeling av kontrakter til private foretak uten konkurranse eller på subsidierte vilkår.

I utgangspunktet anerkjenner EU-retten medlemsstatenes frihet til institusjonell autonomi, dvs selv å organisere seg. Dette gjelder også innenfor jernbanesektoren. EUs fire jernbaneløsninger innebærer imidlertid begrensninger for hvordan infrastruktur og transport kan organiseres, samt for utformingen av persontransport med tog. Organisatorisk stilles det krav om at infrastrukturforvalter skal være operasjonelt og økonomisk uavhengig av operatøren. En holdingmodell aksepteres dersom infrastruktur er organisert i rettslig uavhengige datterselskaper. Persontransport med tog skal som hovedregel konkurransesatt. Om kontrakter skal tildeles direkte må det eksistere relevante strukturelle og geografiske særtrekk i markedet og jernbanenettet¹. Disse særtrekkene kan omfatte størrelse, særtrekk ved etterspørselen, jernbanenettets kompleksitet, teknisk og geografisk isolasjon eller de tjenestene som omfattes av kontrakten.

Denne rapporten vil i hovedsak studere organiseringen av persontogtransport, og vurderer følgende spørsmål:

- Hva kjennetegner norsk jernbanesektor, omfang og struktur
- Hvor går grensen mellom det som er ikke økonomisk/allmenn økonomisk del av sektoren og tjenester som kan levers av markedet?
- Hvor finner en de markedsbaserte tjenestene, hvordan utvikler dette seg?
- Kan krav til kvalitet og kostnadseffektivitet ha betydning for anvendelsen av EØS reglene ?

Vi tilnærmer oss disse problemstillingene ved å se nærmere på

- Nåværende organisering av jernbanen i Norge.
- Hvordan jernbanen er organisert i et utvalg av Europeiske land.
- Andre sektorer med tilsvarende problemstillinger.

Å finne andre sektorer med helt tilsvarende markedssvikter som jernbane er vanskelig, vi har derfor forsøkt å finne frem til andre naturlige monopoler med tilgrensende problemstillinger.

Offentlig myndighetsforvaltning holdes i hovedsak utenfor rapporten, men grensedragningene mellom «stat og marked», kan være så krevende å trekke at enkelte problemstillinger går til domstol før den avklares

1.1 Begrepsavklaringer

Tjenester av *allmenn økonomisk betydning* for befolkningen blir administrert av det offentlige, og inngår i et offentlig tilrettelagt og ofte subsidiert tjenestetilbud til befolkningen. Tjenestene blir ofte kjøpt av private vare- eller tjenesteleverandører. Behovet for at det offentlige skal sikre et slikt tjenestetilbud er ofte begrunnet i en form for markedssvikt, og

¹ Se EUs kollektivtransportforordning, direktiv 2012/34/EU, artikkel 4.

det offentlige kjøper da tjenester for å sikre at tjenestene er tilgjengelige for befolkningen i ønsket omfang og til ønsket pris. Det er med andre ord slik at markedet ikke selv leverer tjenestene på tilfredsstillende måte. Et praktisk viktig eksempel er transporttjenester, der det offentlige gir enerett og/eller subsidierer transportselskaper for å sikre et regelmessig transporttilbud i områder eller på tidspunkter der det ellers ikke er grunnlag for lønnsom drift. EØS-avtalen har i sine markedsregler omfattende unntak for tjenester av «allmenn økonomisk betydning», jfr. EØS-avtalen artikkel 59(2), og diverse rettsakter og retningslinjer. EØS-landene har også stor skjønnsfrihet i definisjonen av hva som er tjenester av allmenn økonomisk betydning.

Et *naturlig monopol* er en virksomhet som har høye faste kostnader, f.eks. skinnegang og signalanlegg, og små marginale eller driftsavhengige kostnader, for eksempel det å kjøre et tog. Dersom kunden, dvs. togpassasjeren, skulle betalt det det kostet å produsere togreisen ville så få kjøpt tjenesten at ingen private aktører ville tilby en slik tjeneste, det ville ikke vært bedriftsøkonomisk lønnsomt. Dermed vil du ikke få nok av et gode, altså en tilpasning som ikke uten videre er samfunnsøkonomisk optimal.

Utøvelse av offentlig myndighet, omfatter oppgaver som er reservert for det offentlige og som ikke tilbys på et marked. Dette inkluderer oppgaver som utstedelse av pass, politi, rettsvesen mv.

Tjenester som tilbys på et marked regnes som *allmenn økonomisk virksomhet*. En offentlig aktør kan også drive økonomisk aktivitet. Vurderingen er således uavhengig av om den aktuelle enheten er offentlig eller privat, og av hvilken juridisk status den har. Offentlig kontroll sikres ved offentlig eierskap, men ikke nødvendigvis at det offentlige står direkte ansvarlig for selve produksjonen. Det avgjørende for vurderingen er hvorvidt det offentlige deltar i et marked. Dette betyr at der det offentlige tilbyr en tjeneste i konkurranse med private aktører, vil tjenesten normalt måtte anses som en økonomisk aktivitet. (FAD, 2010). Allmenn økonomisk virksomhet er bl.a. regulert av artikkel 61 i EØS-avtalen.

1.2 Metode

Til dette oppdraget har vi benyttet to metoder; litteraturgjennomgang og intervjuer. Litteraturen har vært samlet inn gjennom litteratursøk og ved at informanter har sendt relevante rapporter, policydokumenter eller strategier som er relevante for oppdraget.

Studien er blitt meldt inn og fått godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata (NSD).

Det har vært gjennomført intervjuer i november 2021. Informantene representerer arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, tidligere ledere i ulike virksomheter i jernbanesektoren, (før og etter omorganiseringen), og statlige myndigheter. Mange av informantene har gjennom sine yrkesliv også innehatt (eller innehar) flere roller innen jernbanesektoren. Det har vært benyttet en eksplorativ tilnærming i intervjuene, de overordnede spørsmålene til informantene ligger som vedlegg til denne rapporten. I alt har det vært gjennomført elleve intervjuer. Da informasjon informantene har kommet med kan være av sensitiv karakter, er kilden anonymisert.

Dataene i studien er i størst mulig grad blitt kryss-sjekket med andre data for å verifisere dem.

Norsk jernbanesektor defineres i denne rapporten som reguleringsmyndigheten samt de selskaper og virksomheter som er eid av staten og som har som formål å produsere ulike tjenester innenfor jernbanefag, samt private operatører som kjører persontog, godstog eller tilbyr ulike former for vedlikeholdstjenester.

Godstransport på skinner er i hovedsak holdt utenfor diskusjonen i denne rapporten, men fordi dette området innen norsk jernbanesektor er organisert annerledes enn persontogtrafikk vil denne formen for organisering beskrives.

Vi har ikke behandlet konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen og Flytoget da disse var gjennomført på begynnelsen av 2000-tallet, altså flere år før Jernbanepakke 4.

Parallelt med dette oppdraget har professor emeritus Jon Vislie på oppdrag fra LO utarbeidet et notat som vurderer beslutningsgrunnlaget for nylige jernbanereformer i Norge med utgangspunkt i samfunnsøkonomiske teorier, om omorganiseringen er forankret i ulike samfunnsøkonomiske teorier og hvilke teorier som taler for eller mot den organiseringen vi nå har. Jon Vislies notat ligger som vedlegg til denne rapporten (Vislie 2021, se Vedlegg I).

1.3 Gangen i rapporten

I neste kapittel ser vi nærmere på den norske jernbanesektoren, hvilke reformer som har vært gjennomført og hvem de viktigste aktørene er. I kapittel tre skisserer vi hvordan fem andre europeiske land har organisert jernbanesektoren. Kapittel fire inneholder en kort introduksjon av andre sektorer med tilsvarende problemstillinger. I kapittel seks drøfter vi norske særtrekk opp mot europeiske mål om et sammenhengende, åpent og markedsbasert pan-europeisk transportnettverk. Kapittel seks er rapportens konklusjon.

2 Bakgrunn

I dette kapittelet gjør vi i korte trekk rede for jernbanens markedsutvikling, EUs jernbanepolitikk og -reguleringer, samt de norske reformene i jernbanesektoren. Endelig inneholder kapittelet en oversikt over aktørene i den norske jernbanen i dag.

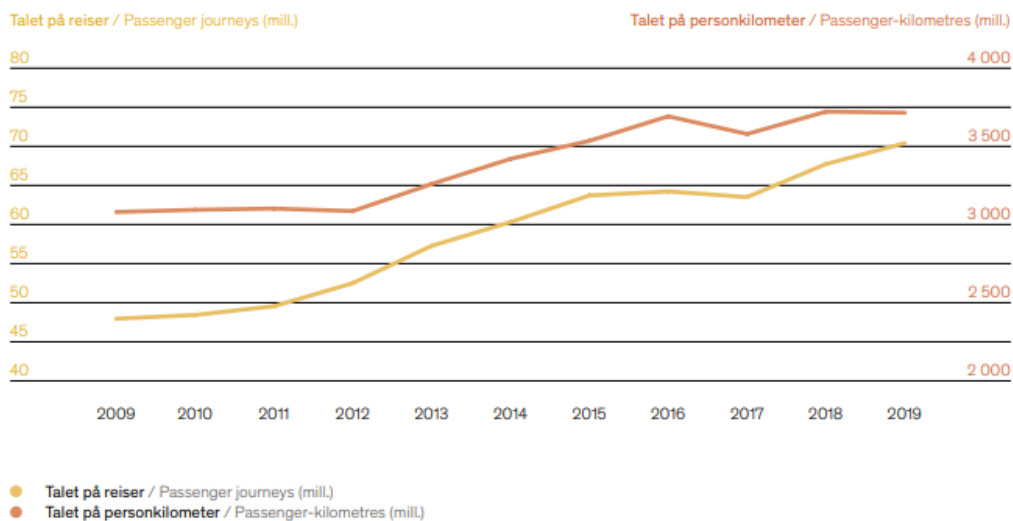
2.1 Det norske jernbanemarkedet

Jernbanesektoren er den miste av transportsektorene (der de andre er: vei, sjø, luft) innenlands i Norge og sto for 4,7 % av alle personreiser i løpet av et år i 2019. Jernbanens betydning er primært innen enkelte delmarkeder som persontransport i osloregionen og gods-transport mellom sør og Nord-Norge (Narvik).

Pandemien har rammet kollektivtransporten hardt. For jernbanen har det vært en reduksjon i antall påstigninger med 47% . Vi har valgt å ikke inkludere de problemstillinger og utfordringer pandemien har gitt for alle deler av jernbanesektoren.

Mange er likevel avhengig av jernbane i sitt dagligliv, og i perioden 2009 -2019 har tallet på antall personreiser økt fra rundt 58 mill. til 80 mill. reiser per år i Norge.

Utvikling i passasjertransport 2009–2019 / Passenger transportation trends 2009–2019

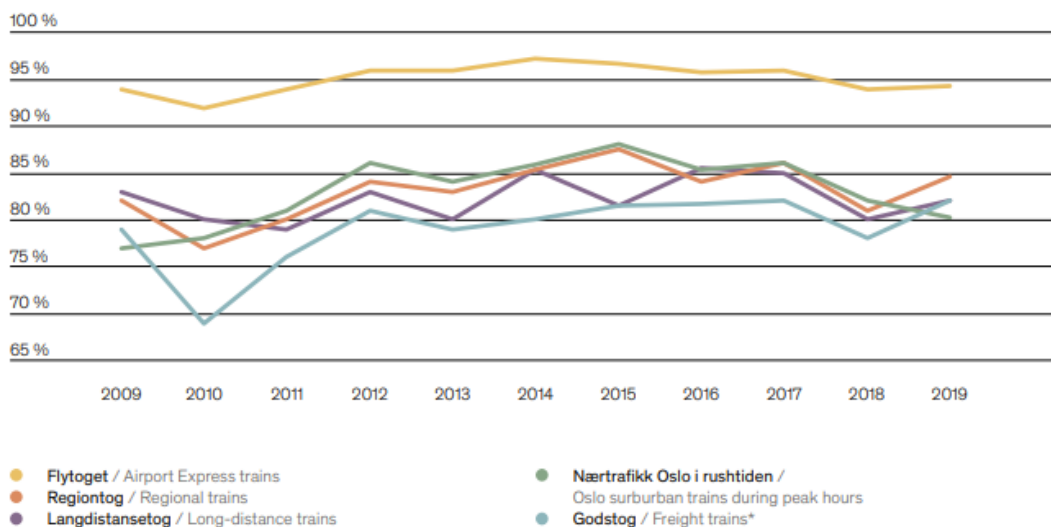


Figur 2.1: Viser utviklingen i passasjertransport 2009-2019. (Jernbanedirektoratet, jernbanestatistikk 2019).

I samme tidsrom økte punktligheten fra rundt 80% til 85% frem til 2017 men falt til 80% i 2019, lavest punktlighet hadde da nærtrafikken i Oslo i rushtiden².

² [jernbanestatistikk-2019.pdf \(jernbanedirektoratet.no\)](#)

Utvikling i punktlegheit 2009–2019 / Punctuality trends 2009–2019



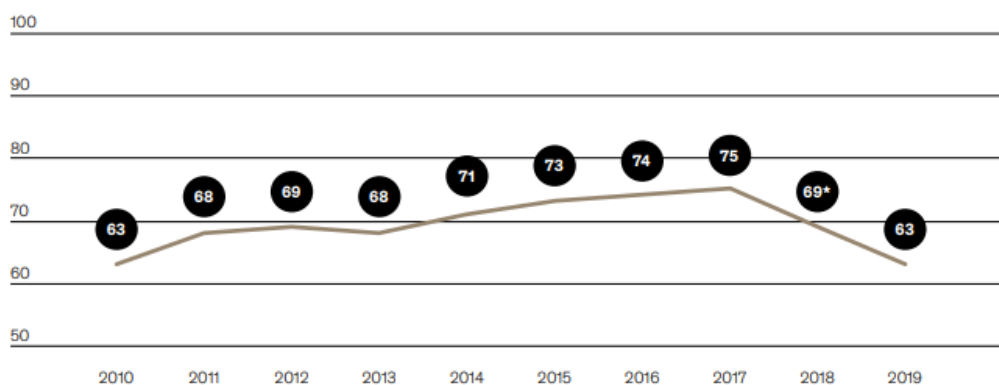
Figur 2.2: Viser utvikling i punktligheit for ulike togtilbud (Jernbanedirektoratet, jernbanestatistikk 2019).

Kundetilfredsheten blant de reisende var på 63% i 2009 og økte til 75% i 2017, men har falt tilbake til 63% i 2019, noe som korresponderer med punktligheitstallene.

Utvikling i indeks for kundetilfredsheit 2010–2019 /

Customer satisfaction index 2010–2019

Indeks 1–100 / Index 1–100



Frå VY si undersøking av kundetilfredsheit. Indeks for kundetilfredsheit blir berekna ut frå fire spørsmål / From VY's customer satisfaction survey. VY's customer satisfaction index is based on four different questions

Figur 2.3: Viser utviklingen i kundetilfredsheten. I 2018 var det en metodeendring i målingen. (Jernbanedirektoratet, jernbanestatistikk 2019)

På tross av sin relativt beskjedne rolle i transportsektoren, kjennetegnes jernbanen av en stor infrastruktur som krever betydelige midler både å bygge ut og vedlikeholde. Jernbanen i

Norge mottok i overkant av 32 mrd. NOK over statsbudsjettet i 2021, i dette lå det en økning på 20% fra 2019. Dette er også en vesentlig økning fra perioden 2014-2017, hvor bevilgningen lå på rundt 18 mrd. NOK i året. Til sammenligning ble det satt av 38 mrd. NOK til veiformål i 2020, hvor veitransport står for 80% av innenlandstransporten, mens jernbanen står for snaut 5% av persontransporten³.

Av det 32 mrd. NOK som er satt av til jernbane er 2,7 mrd. NOK til vedlikehold av infrastruktur. For å holde status quo kreves 3,5 mrd. NOK ifølge Bane Nor, og vedlikeholdsetterslepet ligger på omkring 23 mrd. NOK⁴. Dårlig vedlikehold infrastruktur gir dårligere punktlighet for de reisende. I tillegg har togparken til Norske Tog en gjennomsnittsalder på 19,1 år hvor flere togsett har en alder over 40 år⁵. Forventet levetid ligger på rundt tretti år. Norge har rundt 300 togsett og det er forventet at man må kjøpe rundt 254 nye togsett før 2033, dette tilsvarer en investering på mellom 40 og 50 mrd. NOK.

Jernbanedirektoratet anslår selv at å gjennomføre alle investeringene i NTP-en frem mot 2030 samt å hente inn vedlikeholdsetterslepet vil kreve rundt 600 mrd. NOK⁶.

For 2022 betyr dette en fortsatt investering i innføringen av ERTMS-systemet, rom for å kjøpe nye tog på fjernstrekninger innen 2026, og det blir satt av penger for investeringer av reservetog og nye flirt-tog. Samtidig økes potten med nesten 10% for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet, men denne er tenkt å fases gradvis ut de kommende årene. Det er også satt av noen nyanlegg som i all hovedsak betyr dobbeltspor (kryssningsspor) noen steder på Dovrebanen.

På tross av store investeringer i jernbanen og selv med et fortsatt høyt investeringsnivå slik Nasjonal transportplan legger opp til, antas jernbanen i Norge å være preget av høy, til dels full, kapasitetsutnyttelse i årene framover. Både infrastruktur og materiell utnyttes maksimalt i rushtid, og punktlighetsproblemer er i stor grad en konsekvens av høy kapasitetsutnyttelse og gammel infrastruktur (Jernbanedirektoratet, 2020). Dette underbygges av hvem som er årsak til forsinkelser. I 2019 sto Bane NOR bak 17 905 forsinkelsestimer. Persontog-selskapene registrerte 2 590 forsinkelsestimer, mens godstogselskapene hadde 5 655 forsinkelsestimer. Persontogselskapene sto altså for i underkant av 15 prosent av alle forsinkelsene. Dette har vært en vesentlig rammebetingelse for konkurranseutsettingen, fordi en i stor utstrekning ikke kan konkurrere på frekvens og avgangstider slik en ser det innen vei, luft og sjøtransport Jernbanepakkene

EU arbeider på en rekke områder for å skape et sammenhengende, åpent og markedsbasert pan-europeisk transportnettverk. Innen jernbanesektoren har innsatsen spesielt vært rettet mot å redusere grenseoverskridende ineffektivitet, samt å forbedre interoperabilitet.

³ [Åtte av ti reiser med bil - SSB](#)

⁴ [Rekordstort investeringsbudsjett men fortsatt for lite til fornyelse på eksisterende jernbane i 2021 - Bane NOR](#)

⁵ [NT Arsrapport 2020.pdf \(norsketog.no\)](#)

⁶ [210518_State-of-the-Nation-2021.pdf \(rif.no\)](#)

Totalt har EU vedtatt fire jernbanepakker⁷, den første allerede i 1991. Norge har akseptert alle jernbanepakkene, og de er tatt inn som del av EØS-avtalen.

2.1.1 Jernbanepakke 1

Den første jernbanepakken ble designet for å åpne markedet og forbedre konkurransen mellom jernbaneoperatører, samt å åpne det internasjonale markedet for gods på bane. Innholdet i direktivene kan oppsummeres som fem hovedkrav, som gjelder for alle EUs medlemsland (Nash og Matthews, 2009)⁸:

1. Oppdeling av forvaltningen av infrastruktur, gods og passasjertjenester i egne enheter, med egne resultatregnskap. Dette innebærer å etablere separate transport- og infrastrukturenheter.
2. Etablering av en jernbaneregulator, som skal være organisatorisk uavhengig av infrastrukturforvalter og togoperatører. Regulator behandler klagesaker ved tvister.
3. Etablering av et incentivsystem for infrastrukturforvalteren.
4. Tildeling av skinnegang, og avgifter for tilgang til infrastrukturen, skal skje på en ikke-diskriminerende måte.
5. Infrastrukturforvalteren skal ha en tilfredsstillende økonomisk situasjon.

I 2012 ble det gjennomført en revisjon av jernbanepakke 1 som blant annet innebar lik tilgang til offentlig eide verksteder og terminaler for alle godsoperatører.

2.1.2 Jernbanepakke 2

Jernbanepakke 2 ble vedtatt av EU-kommisjonen i 2004, og fremskyndet liberaliseringen av internasjonal godstrafikk⁹. Godstransport på jernbane i EU ble følgelig åpnet for konkurranse fra 1. januar 2006, i stedet for i 2008 som det var lagt opp til i Jernbanepakke 1.

Jernbanepakke to hadde i tillegg som mål å gå videre med markedsåpningen som begynte med den første jernbanepakken. Dette omfattet¹⁰

- Et klart skille mellom myndighetsoppgaver og kommersielle oppgaver. Jernbaneselskapene skal fokusere på å utvikle sin virksomhet og yte service til kundene.
- Utenlandske operatører fikk fri tilgang til å drive innenlands godstrafikk og til kabotasje.

⁷ Hvordan jernbanepakkene nummereres og refereres til varierer noe ut i fra hvem man spør, både fordi det har vært flere enn fire direktiver på jernbane fra EU siden Norge sluttet seg til EØS-avtalen, og fordi flere av direktivene har vært revidert en eller flere ganger.

⁸ Pakken består av direktiv 2001/12/EC; skape og forbedre konkurranse mellom jernbaneoperatører, direktiv 2001/13/EF; åpning av godsmarkedet, lisensiering av jernbaner, og direktiv 2001/14/EF; gi effektiv infrastrukturkapasitet.

⁹ Jernbanepakke 2o består av Direktiv 2004/51/EG, Direktiv 2004/50/EG, Direktiv 2008/110/EG (endring av direktiv 2004/49), og Forordning (EG) 881/2004

¹⁰ Hentet fra <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Regler/Regler-for-jarnvag/eu-lagstiftning/eus-jarnvagspaket/Andra-jarnvagspaketet/>

- Jernbanesikkerhet, som blant annet omfatter teknisk harmonisering i et raskere tempo og med større profesjonalitet. I tillegg ble European Railway Authority (ERA) for interoperabilitet og sikkerhet opprettet.
- Oppdatering av direktivene om interoperabilitet

2.1.3 Jernbanepakke 3

Denne jernbanepakken ble vedtatt av EU-kommisjonen i 2007, og innebar full liberalisering av grenseoverskridende persontogtrafikk. Den besto av følgende tre hovedelementer¹¹:

- Åpent marked for grensekryssende passasjertjenester, inkludert kabotasje. Dette innebærer at togoperatører har rett til å plukke opp og sette av passasjerer på enhver stasjon på en internasjonal rute.
- Et europeisk førerkort for lokførere, som gir dem adgang til å kjøre på hele det europeiske nettverket
- Styrking av jernbanepassasjerenes rettigheter, i form av minimums kvalitetsstandarder. Dette omfatter blant annet ikke-diskriminering av funksjonshemmede reisende eller personer med redusert mobilitet, ansvar i tilfelle ulykker, tilgjengelighet av togbilletter og personlig sikkerhet for passasjerer på stasjoner.

Direktivene er tatt inn i norsk rett gjennom fordelingsforskriften, jernbaneforskriften, kollektivtransportforordningen, jernbanepassasjerrettighetsforskriften og førerforskriften.

2.1.4 Jernbanepakke 4

Den fjerde jernbanepakken ble vedtatt av EU-kommisjonen i 2016 og er under utrulling i de fleste europeiske land. Pakken sikter mot konkurranse på all persontogtrafikk, og består av to «pilarer»; den tekniske pilaren og markedspilaren¹².

- Den tekniske pilaren omfatter sikkerhet og interoperabilitet. ERA vil få myndighet til å utstede kjøretøyautorisasjoner og sikkerhetssertifikater for jernbaneforetak, som er gyldige i hele EU. Disse vil erstatte den nasjonale sertifiseringen. Videre skal det innføres det et felles signalsystem på tvers av Europa, European Rail Traffic Management System (ERTMS). Det er også lagt opp til en betydelig reduksjon av nasjonale regler som innebærer en risiko for utilstrekkelig åpenhet og skjult diskriminering av nye operatører.
- Markedspilaren gir jernbaneforetak etablert i én medlemsstat samme rett til å drive alle typer passasjertjenester overalt i EU som vertslandets egne. Som en del av dette arbeidet er det utarbeidet reguleringer som skal sikre en upartisk styring av jernbaneinfrastruktur og forhindre diskriminering. Videre innføres obligatorisk anbuds konkurranse for offentlige servicekontrakter innen jernbane.

¹¹ Hentet fra https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages/third-railway-package-2007_en

¹² Fra https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages/fourth-railway-package-2016_en

Den fjerde jernbanepakken åpner for å tildele kontrakter direkte i visse tilfeller¹³:

- Når særlige omstendigheter gjør at direktetildeling av kontrakten vil gi bedre kvalitet på tjenestene og/eller høyere kostnadseffektivitet.
- Ved manglete interesse i markedet, eller mangel på tilbydere.
- Ved lav kontraktsverdi eller begrenset omfang av transporten.
- Som hastetiltak ved fare for trafikkavbrudd.

Kontrakter kan i henhold til det første alternativet tildeles direkte hvis det anses «berettiget ut fra de relevante strukturelle og geografiske særtrekkene i markedet og jernbanenettet, særlig med hensyn til størrelse, særtrekk ved etterspørselen, jernbanenettets kompleksitet, teknisk og geografisk isolasjon og de tjenestene som omfattes av kontrakten»¹⁴.

EØS-komiteen vedtok 24. september 2021 å innlemme EUs fjerde jernbanepakke fra 2016 i EØS-avtalen. Den norske Regjeringen ba om Stortingets forhåndssamtykke til denne innlemmelsen¹⁵. I forkant av sin votering ba Stortinget Høyesterett om en betenkning på hvorvidt myndighetsoverføringen kunne betraktes som en «lite inngripende» myndighetsoverføring, og således besluttet med alminnelig flertall. Høyesterett fastslo at det i det konkrete tilfellet dreide seg om en lite inngripende overføring av myndighet.

2.2 Norske jernbanereformer

Norge ble medlem av EØS i 1994 og sluttet seg til Jernbanepakke 1 i 1996. Norske tilpasninger til den første jernbanepakken innebar at Jernbanetilsynet og det tidligere Jernbaneverket ble skilt ut fra NSB som egne forvaltningsorganer i 1996, mens NSB ble omdannet til statlig AS i 2002. Det var tenkt at Jernbaneverket skulle forbli et forvaltningsorgan, med ansvar for å forvalte den statlige jernbanestrukturen, og med funksjon som bestiller og byggherre. I tillegg forelå det planer om å konkurranseutsette ikke bare Gjøvikbanen, men også Vossebanen. Etter regjeringsskiftet i 2005 fastslo imidlertid den «rødgrønne regjeringen» i sin Soria Moria erklæring at videre konkurranseutsetting skulle stoppes.

I 2002 vedtok Stortinget konkurranseutsetting av flere av tjenestene og det ble da opprettet en rekke datterselskaper i NSB-konsernet. Disse var Mantena og MiTrans, Rom eiendom, Nettbuss AS, CargoNet AS og Ekspressgods.

12. mai 2015 vedtok Stortinget proposisjonen «På rett spor. Reform av jernbanesektoren.» (Samferdselsdepartementet 2015). Reformen innebar flere strukturelle endringer, og innførte konkurranseutsetting av persontransportmarkedet. Konkurranseutsettingen skulle gjennomføres som konkurranse «om sporet», altså retten til å være monopolist på et utvalg jernbanestrekninger i en avtalt periode. Det ble lagt opp til å dele markedet i Norge i 6–8 trafikkpakker, og konkurranseutsette disse gradvis. Anbudene ble organisert i form av nettokontrakter. Dette betyr togoperatøren beholder alle billettinntektene, og på denne måten

¹³ Se <https://www.sjt.no/jernbane/den-fjerde-jernbanepakken/sporsmal-og-svar/>

¹⁴ Se EUs kollektivtransportforordning.

¹⁵ Se prop. 101 LS (2019-2020)

bærer både inntekts- og kostnadsrisikoen (Olsen m.fl., 2012). Det er Jernbanedirektoratet har hatt ansvar for å gjennomføre konkurransene.

Den første strekningen som ble lagt ut for konkurranse var Trafikkpakke 1 Sør, som omfatter Sørlandsbanen, Jærbanen og Arendalsbanen. Denne konkurransen ble vunnet av GoAhead. Det har også blitt gjennomført konkurranse på Trafikkpakke 2 Nord, som ble vunnet av SJ Norge, og trafikkpakke 3 Vest, som ble vunnet av VY. 19. november 2021 kunngjorde regjeringen at konkurransen om trafikkpakke 4 skulle avlyses, og at det ikke skulle arbeides videre med konkurransen om trafikkpakke 5¹⁶. Jernbanedirektoratet ble bedt om å starte arbeidet med direktetildeling av det togtilbudet som ikke konkurranseutsettes, slik at togtilbudet kan tildeles innenfor rammene av gjeldende regelverk. Arbeidet skal være ferdigstilt innen 25. desember 2023.

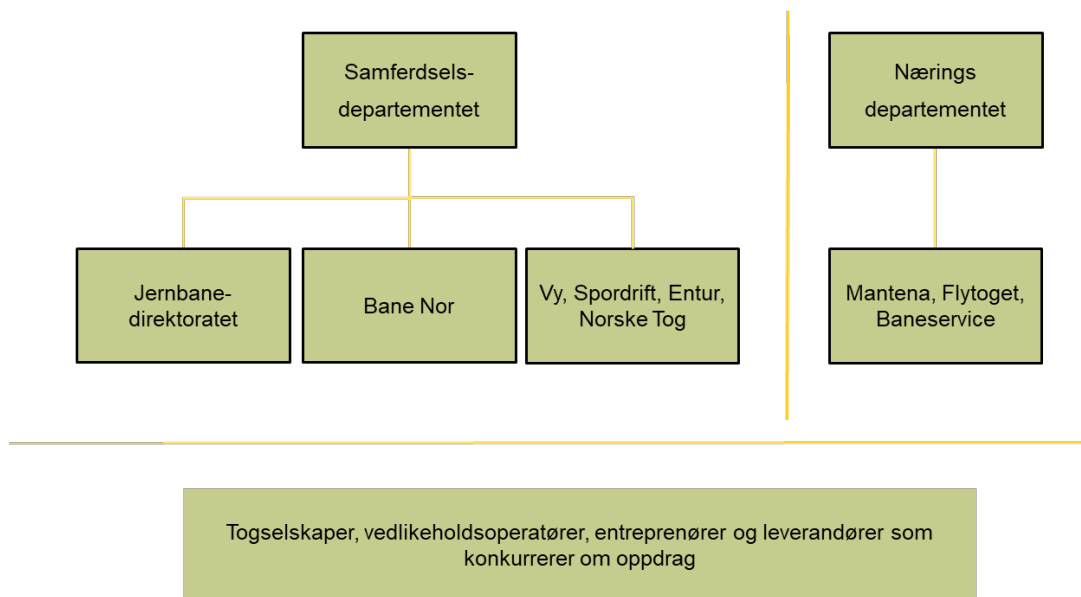
I den norske jernbanereformen la altså Solberg-regjeringen opp til å løfte ut de delene som gir de høye faste kostnadene som skaper det bedriftsøkonomiske underskuddet i statlige selskaper, og så isolere de delene og lyst ut konkurranse for de delene hvor man mener private aktører kan oppnå en bedriftsøkonomisk lønnsom forretning. For persontogreiser har dette til nå betyd å konkurranseutsatte drift av slike strekninger.

2.3 Dagens organisering

Dagens organisering er altså gjennomført med tanke på å sette norsk persontogtrafikk i stand til å møte kravene i Jernbanepakke 4. Tanken bak har vært en oppsplitting av sektoren hvor man søker å dele opp/fjerne kjennetegnene ved et naturlig monopol slik at konkurranse kan finne sted der det er mulig.

Tiltakene er gjennomført langs flere linjer. For det første ble det gjennomført et skille mellom ikke-økonomiske aktiviteter som regulering og innkjøp (Jernbanetilsynet og Jernbaneverket) og infrastruktur (Bane NOR) fra de allmenn-økonomiske aktivitetene (VY etc.). Deretter ble det foretatt en identifisering av tjenester der det forsøksvis kan utvikles fungerende private markeder. Det kan være verkstedtjenester og på sikt muligens leie av togsett. Organisering av dagens jernbanesektor er vist i figur 1 under.

¹⁶ Se pressemelding: [Togtilbudet på Østlandet: Regjeringen avlyser konkurransene om trafikkpakkene 4 og 5 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)



Figur 2.4: Organisering jernbanesektoren Norge

Nedenfor følger en presentasjon av disse aktørene, og deres ansvarsområder.

2.3.1 Statens Jernbanetilsyn

Statens jernbanetilsyn (SJT) er en statlig tilsynsmyndighet som fører tilsyn med tog, i tillegg til trikk, t-bane, taubaner og fornøylesesinnretninger¹⁷. Tilsynet har en viktig oppgave i å se til at sikkerheten er ivaretatt, men også som mandat å arbeide for en sunn konkurranse på jernbanen ved at alle jernbaneforetak får tilgang på spor, serviceanlegg og tjenester på lik måte.

Det er også SJTs oppgave å fremme norske interesser i europeisk regelverksutvikling. Videre er det SJTs oppgave å følge opp regelverket for samtrafikk slik med sikte på et enhetlig jernbanesystem over landegrensene i Europa.

Jernbanetilsynet ble skilt ut i forbindelse med den første jernbanepakken, og prinsipper om rolleklarhet og faglig uavhengighet står sterkt, selv om skjæringspunktet mellom fag og politikk alltid vil være til stede. Tilsynsmeldingen (St.meld. nr. 17 (2002-2003)), gav tilsynene en mer selvstendig rolle, gjennom blant annet å frata departementet myndighet i enkeltsaker.

¹⁷ [Om oss \(sjt.no\)](http://om.oss.sjt.no)

2.3.2 Jernbanedirektoratet

Jernbanedirektoratet ligger direkte under samferdselsdepartementet¹⁸. Arbeidsfordelingen mellom departement og forvaltningsorgan er gjerne lagt slik at arbeidsoppgaver som krever særlig faginnsett og detaljkunnskap legges til direktoratet/tilsynet¹⁹.

Jernbanedirektoratet har som oppgave å utvikle jernbane som en samlet del av transportsystemet, sørge for at jernbanen blir drevet mest mulig effektivt, sikkert og miljøvennlig og til beste for de reisende, godstransport og samfunnet²⁰. Videre er det jernbanedirektoratets oppgave å sørge for et best mulig samspill mellom aktørene i sektoren.

Jernbanedirektoratet har også vært ansvarlig for å utlyse konkurranse på de ulike strekningene for persontogtrafikk. Jernbanedirektoratet er bestilleren i en bestiller utførermodell. Jernbanedirektoratet har dermed også i oppgave å beregne hva kundegrunnlaget vil være på de ulike strekningene, og finne løsninger for å møte denne etterspørselen. Samtidig er det naturlig at det også gjøres vurderinger av hvordan man kan øke etterspørselen for jernbane slik at flere velger denne transportformen.

2.3.3 BaneNor SF

Bane Nor SF er et statlig foretak som eies hundre prosent av staten og er underlagt Samferdselsdepartementet. Bane Nor har ansvaret for jernbaneinfrastrukturen og skal planlegge, bygge ut, vedlikeholde jernbanen, stasjonene og terminalene. BaneNor blir således styrt gjennom eierstyring fra Samferdselsdepartementet, kombinert med avtalestyring fra Jernbanedirektoratet. Avtalene med Jernbanedirektoratet er utformet som fire-årige avtaler om kjøp og investeringer. Som det framgår av Stortingsmeldingen (Samferdselsdepartementet 2015, s. 19), ivaretar Bane Nor oppgaver som «har karakter av naturlige monopoler, det finnes ikke et effektivt marked for dem».

Det er Bane Nor som har ansvaret for utbygging og innføring av det nye ERTMS systemet som er et signalsystem som skal være ens i Europa. I Norge er det antatt at dette vil stå klart mellom 2026-28. Innføringen av ERTMS betyr at tog kan kjøre hvor som helst og «snakke» med togledelsen der det er til enhver tid. Per nå er disse systemene ulike i de ulike landene og gjør at man som passasjer må bytte fra et togsett til et annet, eller at godstog må bytt lokomotiv når det krysser grensen.

Det er ansatt rundt 3000 mennesker i Bane Nor. Flere deler av virksomheten har nylig blitt skilt ut da man anser at disse deler av virksomheten kan konkurranseutsettes. Dette dreier seg blant annet om vedlikehold av skinnegang.

Bane Nor eier også verkstedhallene hvor tog vedlikeholdes, og hvor de som driver togvedlikehold kan leie verkstedkapasitet.

¹⁸ I Norge finnes det rundt 30 direktorater, dette omfatter etater, statlige tilsyn og etater med direktorat i navnet. Direktoratene skal være landsdekkende, selv om noen har regionale kontorer, og oppgaven er blant annet å avlaste departementene og bistå med faglig uavhengige råd inn mot beslutningsprosesser, mens andre er mer operasjonelle, eller en blanding av begge.

¹⁹ Olsen. S 2005

²⁰ [Direktoratet sin rolle og samfunnsoppdrag \(jernbanedirektoratet.no\)](http://www.jernbanedirektoratet.no)

2.3.4 Norske Tog AS

Norske tog er organisert som et statlig eid aksjeselskap og har i oppgave å eie og leie ut tog til operatørene for persontransport. Videre er det også tenkt at Norske tog skal anskaffe nye togsett dersom det er behov for dette.

Operatørene som leier togsettene fra Norske tog skal sørge for vedlikeholdet av togsettene uten at det fremgår av kontraktene hva som er adekvat vedlikehold utover at det må følge minstekrav for sikkerhet. Det tidligere Vognselskapet AS som var eid av Oslo kommune, men som nå er innlemmet i Sporveien hadde i sine utleiekontrakter lagt inn vedlikeholdsprogrammer for t-bane vognene for å sikre at de holder gjennom hele den forventede levetiden t-banevogn har.

Det er fordeler og ulemper ved å legge ansvaret for vedlikehold uten oppfølging til operatørene. Den klart største ulempen er at man kan se for seg at investeringen i vedlikehold vil bli holdt på et minimum slik at togsettene er «brukt opp» før de har oppnådd forventet levetid.

Innvendig vedlikehold vil også avhenge av hvordan operatørene vurderer konkurransen mot andre transportalternativer. At interiør og toaletter er i god stand og ser ordentlig ut vil ha en innvirkning på den reisendes opplevelse og ønske om å velge denne transportformen igjen, men dersom det ikke er reelle konkurrenter på strekningen kan man se for seg at også dette vil forfalle.

2.3.5 Mantena AS

Mantena er organisert som et statlig eid aksjeselskap og tilbyr verkstedtjenester. I og med at operatørene er ansvarlig for vedlikehold av de togsettene de leier er det nå flere tilbydere av verkstedtjenester i Norge. Dette er foreløpig det spanskeide Euromaint Rail AS og det Sveitsisk eide Stadler. I likhet med Mantena leier disse verksteder av BaneNor. I prinsippet kan de etablere egne verksteder, men det betinger at de kan koble seg på skinner, så det ligger noen begrensninger for å få til dette.

Det er også en rekke vedlikeholdsoperatører som retter seg kun mot godstogmarkedet, men som også benytter de samme verkstedsfasilitetene som BaneNor eier.

Flere har hevdet at verkstedtjenester er et svært spesialisert oppgave og hvor det kan diskuteres om konkurranse vil gi et effektivt marked, da markedet er begrenset og det er usikkert om omfanget av oppdrag vil kunne gjøre disse tjenestene bedriftsøkonomisk lønnsomt. Dessuten må man eksempelvis forvente at eldre togsett krever mye vedlikehold og dermed stor grad av behov for verkstedtjenester, slik at hvis man bestemmer seg for å erstatte en større del av den eksisterende togsettparken med nye, vil behovet for verkstedtjenester en periode være lavere.

Vislie (2021) foreslår å slå sammen Norske tog og Mantena. Dette krever en endring av de allerede inngåtte leieavtalene Norske tog har med operatørene, og det ville antakelig vært en fordel om operatørene var kontraktsfestet til et vedlikeholdsprogram for togene som både sikret en gjenanskaffelsesevne og som sikrer at togene er kjørbare gjennom et forventet livsløp.

Videre kan det diskuteres i hvilken grad omfanget av verkstedtjenester er så små som de tilsynelatende ser ut dersom man inkluderer vedlikehold av eksempelvis t-banevogn som må tilfredsstille de samme sikkerhetskrav som togsett.

2.3.6 Vy persontog AS

Vy er et statlig eid operatørselskap og er et datterselskap i VY-gruppen. Vy gruppen eier også VY buss, VY SE som kjører tog i Sverige og Cargonet, for å nevne noen av de andre datterselskapene. De har konkurrert på lik linje med de andre operatørselskapene på de strekningene som har vært konkurransesatt og vunnet en av disse tre konkurransene. I tillegg drifter de de linjene som foreløpig ikke er konkurransesatt. Vy er det tidligere NSB.

2.3.7 EnTur

EnTur er først og fremst kjent som den appen man kan kjøpe tog billetter til. Samtidig tilbyr operatørene av persontogtrafikk i Norge sine egne appløsninger med god brukervennlighet for de reisende, noe som kan skape noe forvirring.

EnTur samler også inn ruteopplysninger for alle de regionale kollektivselskapene og for noen kan man også kjøpe billett i appen slik at man får en sømløs reise. EnTur er tenkt på samme måte som Amadeus-samarbeidet til flyselskapene der alle flyselskaper melder inn rutene sine uavhengig av etablerte allianser og samarbeid. Dersom man eksempelvis søker etter en reise på Momondo.com, hvor man må bytte fly flere ganger for å komme til endelig destinasjon, vil denne søkemotoren benytte Amadeus og finne frem til mange ulike kombinasjoner av reiser, slik at du kan velge om det er pris eller reisetid som er viktigst eller en mellomting av begge.

EnTur er ment å tilby den samme type løsning for kollektivtrafikk i Norge i fremtiden, og ligger i forhold til mange land i Europa godt fremme i dette arbeidet.

2.4 Gods på bane

Gods er ikke et sentralt tema i denne rapporten, men det vies noe plass for å vise at det er noen forskjeller i hvordan togtjenester kan organiseres. Den norske organiseringen av gods på bane ligner på mange måter den organiseringen vi ser av jernbanen i den pågående franske omorganiseringen, og slik Sverige og Tyskland har organisert det på noen strekninger.

Organisering av godstransport er stort sett lik i de landene som er inkludert i denne undersøkelsen, med unntak av Sveits.

For godstransport på jernbane er det flere tilbydere av disse tjenestene, og de konkurrer om kontrakter med de som har behov for å få fraktet godset sitt²¹. Godsoperatørene betaler BaneNor for leie av skinnegang på tider av døgnet da det ikke kjøres persontogtrafikk. Blant våre informanter virker det største problemet å være punktlighet for godstransport. At godstog blir stående lenge på sidespor i påvente av passerende persontog, eller problemer med signalanlegg er krevende både for operatør, kunde og terminaler. Å få tilgang til å kjøre på sporene har ikke vært en del av problembeskrivelsen.

Både antall tonn fraktet og antall kilometer har økt i perioden 2009-2019, selv om antall tonn har økt mest. Cargonet AS har tapt markedsandeler både på tonn og kilometer, mens de andre selskapene (Green Cargo AB, Grenland Rail AS, Hector Rail AB, Tågakeriet AB) har

²¹ med unntak av Narvikbanen som holdes utenom resten av kapitlet og rapporten

mere enn tredoblet antall tonn fraktet i samme periode. Godset kommer både på skinner fra Sverige og er gods som bare kjøres innenlands.

Da Norge har samme sporbredde som USA og de fleste land i Europa, er det rimelig å anta at det er et marked for lokomotiv og vogner som kan frakte gods, både for kjøp og salg og for leasing. Det er også bred politisk enighet om at mer gods skal over på skinner og kjørl. Det ser ut til at denne måten å operere konkurransen i godsmarkedet på fungerer.

Selv om mange aktører ønsker en grønnere frakt av sine varer, peker våre informanter på at infrastrukturen rundt frakt av gods på skinner på ingen måte er optimal. Blant annet er terminalløsningen på Alnabru utdatert, og det kreves investeringer slik at omlasting til tog blir enklere.

Noen informanter var også av den oppfatning at vedlikeholderne til de private godsselskapene ble diskriminert av Bane Nor, mens Mantena ble høyt prioritert.

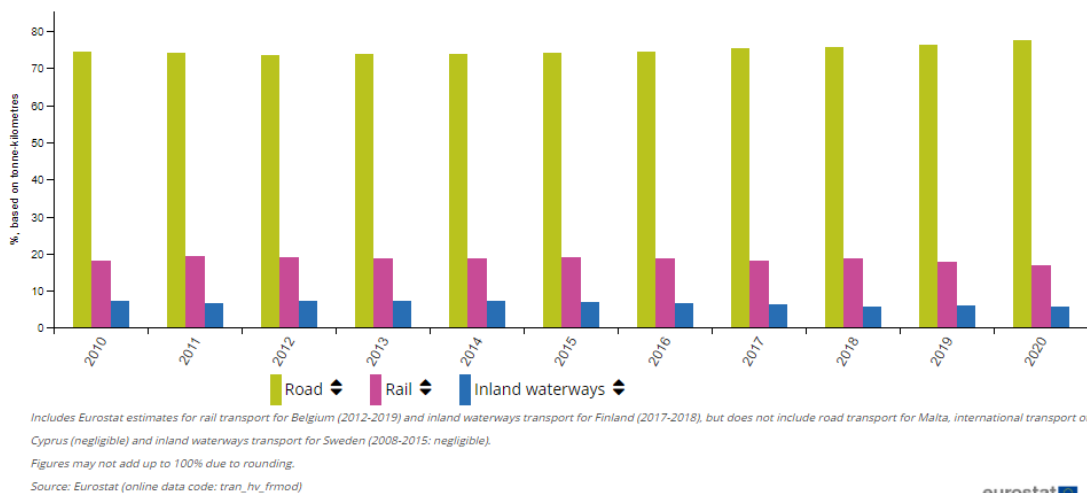
Togoperatørene skal selv sørge for vedlikehold og står fritt til å kjøpe disse vedlikeholdstjenestene av ulike operatører i markedet. Operatørene leier verksteder av BaneNor. Bane Nor er pålagt å gi lik mulighet til å leie til alle som ønsker å leie verksted av dem.

3 Organisering i noen europeiske land

I det følgende redegjøres det for organisering i noen andre Europeiske land. I denne rapporten har vi valgt Tyskland, Sverige, Frankrike, Sveits og Finland. Der Sverige og Norge har valgt en vertikal organisering har Tyskland og Frankrike valgt en horisontal organisering av sin jernbane (Abderrahman og Eliasson 2021). Vi har også valgt å skrive litt om Finland som har en annen sporbredde enn resten av Europa, og dermed oppstår noen interessante problemstillinger i monopolistens tilpassing. Mens Sverige har hatt den største veksten i persontogtrafikk av EU-landene, har Østerrike den høyeste andelen av reisende på tog blant EU-landene.

I de fleste EU-land har gjennomgangstonen vært fra vei til skinner de siste 20 årene. I 2018 var 82,8 % av alle personkilometer i alle EU-land samlet sett gjennomført med bil, 9,3% gjennomført med buss og 7,9% gjennomført med tog²². Under 20% av godstransporten kjøres på skinner²³, og dette nivået har holdt seg relativt stabilt de siste ti årene noe som vises i figuren fra Eurostat under.

Modal split of inland freight transport, EU, 2010-2020



Figur 3.1: Andel gods fordelt på vei, skinner og vann i Europa.

Andelen passasjerer benytter tog når de reiser på tvers av land i Europa viser seg vanskelig å anslå da det ikke finnes en god oversikt over alle avganger som er grensekryssende (Sippel m.fl. 2018). Imidlertid finnes det kilder som peker på at andelen kan ligge rundt 7 %²⁴.

²² [Car travel dominates EU inland journeys - Products Eurostat News - Eurostat \(europa.eu\)](#)

²³ [Freight transport statistics - modal split - Statistics Explained \(europa.eu\)](#)

²⁴ [Action plan to improve European cross-border services unveiled - International Railway Journal \(railjournal.com\)](#)

Veksten i persontogkilometer har heller ikke vært høy, noe den neste tabellen viser.

Tabell 3.1: Andel persontransport på tog, Eurostat²⁵

Land	2009	2019
Norge	4,7%	4,9%
Finland	5,1%	6%
Tyskland	7,9%	9,4%
Frankrike	9,4%	10,4%
Sverige	8,8%	10,5%
Sveits	17,4%	20 %
Østerrike	11,2%	12,9%

3.1 Tyskland

Tysk jernbane, er som i mange andre land, ansett som et viktig virkemiddel i å nå klimamålene gjennom å redusere CO2 utslipp. Framskrivinger viser vekst både i person- og gods-transport. Men i likhet med mange andre land er vedlikeholdsetterslepet stort, planlagte investeringer har en langsiktig horisont mens endringer i mobilitet krever endringer raskt.

For å få den ønskede veksten i persontogtrafikken fremheves det at tysk jernbane er nødt til å gjøre seg mer attraktiv, og det er særlig på to punkter at kundetilfredsheten er lav; på punktlighet og på pris. For å kompensere for det siste ble moms på langdistanse togbilletter redusert fra 19% til 7% fra 1. januar 2020. Hvilken effekt dette har hatt er vanskelig å anslå grunnet pandemien.

Tyskland har valgt en annen organisasjonsmodell enn Norge hvor Deutsche Bahn (DB) er et statlig heleid holdingselskap. Et holdingselskap er stort sett et selskap som ikke produserer noe selv, men som eier aksjer eller andre kapitaleiendeler i andre selskaper. Alle statlig eide jernbanevirksomheter er eid av DB, med unntak av ulike tilsynsmyndigheter. Dette betyr at DB eier både skinner, stasjoner, togmateriell og verkstedsfasiliteter.

I flere omganger har EU kommisjonen vært misfornøyd med liberaliseringen av tysk jernbane, og det har vært sendt flere «Reasoned Opinion», hvor den ene endte som sak i EU domstolen etter at den tyske regjeringsadvokaten valgte å se bort fra kommisjonens påpekning av manglende oppfølging av jernbanepakkene på 2000-tallet. Deler av kritikken gikk på at det ikke eksisterte et rimelig skille mellom morselskapet og infrastrukturselskapet, at det ikke var nok insentiver for å redusere infrastrukturkostnader og at avgifter for å benytte seg av skinnegangen var for høy for andre transportører, da særlig innen gods.

Kort fortalt ga EU-domstolen begge parter rett, men var enig med kommisjonen i at det ikke var nok uavhengighet mellom de ulike datterselskapene i DB-konsernet.

Med unntak av TGV-en – lyntog mellom ulike større europeiske land, internasjonale lyn-tog strekninger, er de nasjonale strekningene utelukkende operert av DB. Her er det fritt frem

²⁵ [Eurostat - Data Explorer \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=trnspt01)

for alle som vil kjøre tog å tilby denne tjenesten, med andre ord en slags «utfordrer-rett». Dette er av tyske myndigheter ansett som tilstrekkelig konkurranse.

På de lokale strekningene er det ca. 26 % som er driftet av andre persontogtjenester enn DB og regionale jernbaneide tilbydere, mens resten fordeler seg mellom DB og regionaleide selskaper. For den konkurranseutsatte delen av den regionale jernbanen er den vanlige antakelsen at kostnadene har vært redusert med 20-30%. At regionaleide selskaper er operatører på disse linjene skyldes at det er regionene som har og har hatt ansvar for denne delen av togtrafikken.

På godstogtrafikken har DB en markedsandel på ca. 53%, men det er konkurrentene som vokser mest.

Flere tilsyn har som sin oppgave å se til at konkurransesituasjonen innen jernbane bedrer seg, blant disse er Bundeskartellamt, Tysk jernbanetilsyn og Monopolkommisjonen. Den siste utarbeider en rapport hvert annet år som skal evaluere regulatorisk praksis, og om effektiv konkurranse i det hele tatt eksisterer.

3.2 Sveits

I Sveits er tog selve navet i kollektivtrafikken. De nasjonale rutene legges opp med en tiårsplan, og regionale og lokale ruter både på tog, og andre kollektivformer, legges så opp etter dette for å sørge for korrespondanse for passasjeren gjennom hele reisen.

Sveits med sine 8,3 millioner innbyggere har ca. seks ganger så mange reisende som Norge med sine 5,3 millioner innbyggere., For å sikre at mest mulig gods blir fraktet på spor, er godstransport på lastebil ilagt relativt høye veiavgifter for å sørge for at gods på skinner lønner seg.

Når ruteplanen for de neste ti årene er vedtatt følges det opp med nye vedtak for infrastrukturinvesteringer for å sørge for at ruteplanene er gjennomførbare.

Sveits skiller seg vesentlig fra andre Europeiske land i organisering av jernbanen ved at de har en vertikal deling. Med det menes at det er tre ulike selskaper hvor hvert av selskapene både eier infrastruktur og drift på denne. Disse opererer på hver sine skinneganger.

3.3 Frankrike

Frankrike har valgt å omorganisere jernbanesektoren sin etter tysk modell med et holding-selskap og ulike datterselskaper under dette i forbindelse med gjennomføringen av den fjerde jernbanepakken. «The Railway Pact Act» ble vedtatt i juni 2018 og skal gi rett tilgang under rettferdige, transparente og ikke-diskriminerende betingelser. Det franske SNCF ble omgjort til et statlig heleid aksjeselskap med tre datterselskaper; SNCF Network (infrastruktur-selskapet), SNCF Fret (godsselskapet) og SNCF Voyageurs (persontogselskapet) som etter hvert også skal få et underselskap som spesialiserer seg på regionale reiser.

Fra 1. januar 2020 ble det åpnet konkurranse og tilbud av tjenester innen persontogtransport for andre operatører enn SNCF F og V, dette betyr at man kan betale seg inn på nettet og tilby togtjenester i konkurranse med eksisterende linjer.

Utlysninger av alle strekninger vil imidlertid bli gjort obligatorisk før 2022, og skal implementeres før 2023.

3.4 Sverige

Sverige har vært relativt tidlig ute med å gjennomføre og omorganisere sin jernbane ved å splitte opp Svenske Jernbanen (SJ) i mange ulike selskaper. Modellen er relativt lik den oppsplittingen som ble vedtatt i Norge i 2017, med unntak av at eiendommene ble skilt ut i et eget selskap. Allerede i perioden 2009-2013 ble det innført full konkurranse på alle strekninger, er tilbydere kunne legge inn tilbud på hvilke strekninger de ville kjøre og hvor ofte de ville kjøre der, dette har gjort at man på en del strekninger, eksempelvis Stockholm-Gøteborg, har flere tilbydere av togtjenester. På de strekningene hvor det ikke kom inn tilbud har man laget konkurranse lik den vi har sett i Norge hvor de som ender med å operere strekningen har enerett på dette. Med andre ord er konkurranseutsettingen vært lik den vi ser i Frankrike nå.

Sverige har hatt den største veksten i antall togreisende i Europa i perioden før pandemien.

3.5 Finland

Finland er på mange måter et særtilfelle i EU-sammenheng fordi sporbredden i Finland er 1524 mm (mot den vanlige bredden på 1435 mm). Dette fordi Finlands jernbane bare er grensekryssende med Russland som har den samme sporbredden.

Finland har implementert noen av de tidligere jernbanepakkene, blant annet de som går på sikkerhet, men de har ikke gjennomført Jernbanepakke 4 (Mäkinnen 2020). Det er også gjort en oppsplitting av det statlige jernbaneselskapet i en operatør og en forvalter av infrastruktur. Det har vært hevdet at den finske operatøren hindrer konkurranse med å blant annet å skrote brukbart materiell. Og fordi materiell fra tidligere Sovjet ikke tilfredsstiller sikkerhetskravene er det ingen andre som kan kjøre på de finske sporene. Som beskrevet tidligere i rapporten kjører norske godsoperatører på det norske skinnenettet på tider av døgnet hvor det ikke er persontransport. I Finland vil man kunne tenke seg at det ligger godt til rette for å frakte tømmer på jernbanen da dette er en stor industri i Finland. Men med unntak av ett nattog kjøres det ikke noe tog på natten i Finland. Det kan dermed tyde på at man får for lite av et gode, og at kritikerne har rett i at konkurranse hindres og at det burde vært lagt til rette for noe mer.

3.6 Ulike konkurranseformer hindrer grenseoverskridende trafikk

ERTMS er som tidligere beskrevet et system som skal sikre lik infrastruktur på tvers av landene og på den måten gjøre grensekryssende trafikk enklere i tillegg til at det legger grunnlaget for europeiske markeder for togmateriell. Men når konkurranseformer i de ulike landene er ulike vil utvikling av internasjonale linjer være vanskelig. Dersom man ser for seg at man vil sette opp en nattogroute fra et land til ett eller flere andre land til en endelig destinasjon, og det er utfordrerrett i det første landet, men konkurranse med den anbudsformen vi har i Norge i det neste landet, vil denne type tilbud ikke være mulig å få til.

Det kan dermed se ut som, tross gode intensjoner, at den fjerde jernbanepakken ikke greier å nå målet om «fri flyt» av grenseoverskridende trafikk all den tid konkurranse kan organiseres på ulike måter.

Hvis kapasitet er utfordringen kan det være god transportøkonomi at daglig kommutertrafikk prioriteres framfor nattog.

4 Sammenligning med andre sektorer som er kjennetegnet av naturlig monopol

4.1 Havner

Havner i Norge er bedriftsøkonomisk lønnsomme og er dermed ikke naturlige monopoler på samme måte som jernbane da naturlige monopoler aldri vil bli bedriftsøkonomiske lønnsomme grunnet de høye faste kostnadene og de lave driftsavhengige kostnadene (se beskrivelse og definisjon av naturlig monopol kapittel 1.1). Imidlertid er det begrensninger i forhold til plass, og havnene har dermed lokale monopoler. Dette er strengt regulert av myndighetene gjennom havneloven slik at havnene ikke kan utnytte sin markedsmakt.

Norsk havnepolitikk har også vært i endring det siste tiåret. Fra en nasjonal havnestrategi hvor noen havner har vært utpekt som nasjonale havner, mens andre har vært lokale, er nå ingen havner lenger utpekt som nasjonale. Havnene ansees å være i konkurranse med hverandre og det oppfordres til dette slik at rederiene skal få lavere kostnader ved å benytte havnene.

Likevel opplever flere havner at denne konkurransen innbyrdes i Norge hindrer at man bygger opp en eller to havner som vil kunne konkurrere med andre havner i våre nærområder som Nederland, Danmark og Sverige.

Veksten i gods på tog fra Sverige til Norge kan tyde på at det er nettopp dette som skjer ved at godset blir shippet til havnen i Gøteborg og omfordelt der og sendt på skinner til Norge. Det foreligger dog ikke en grundig analyse av dette.

Likheten mellom havner og jernbane er imidlertid at dette er en infrastruktur hvor man leier seg inn, rederiene leier plass i havnene og godsselskapene leier seg plass på skinnene, med andre ord de er i en monopolsituasjon. Det er også bare én havn å velge i eksempelvis Stavanger på samme måte som det bare er en skinnegang til Stavanger. Derfor er havner, og jernbane, strengt regulert for å hindre at markedsmakten ikke utnyttes på en måte som utelukker aktører adgang til eksempelvis havner.

4.2 Flyplasser

Flyplass-strukturen i Norge, og spesielt kortbanenettet som ble utviklet på 1960- og 70 tallet har vært stabilt og relativt uendret siden innføringen. I NOU 2019:22 foreslås det nå noen endringer da utbygging av veier har ført til at det enkelte steder er relativt korte kjøreavstander mellom flyplassene og at det derfor bør vurderes om noen kan legges ned.

Avinor, som er et statlig eid selskap underlagt Samferdselsdepartementet, eier flyplassene og leier ut tilgang til flyselskapene helt på samme måte som havnene leier ut tilgang til rederiene. Avinor har et tilnærmet monopol på flyplasser i Norge.

Noen av flyplassene i Norge er bedriftsøkonomisk lønnsomme, og overskuddet fra disse går til å dekke underskuddet på de flyplassene som ikke er økonomisk lønnsomme. Det betyr at flyplassene i likhet med havnene ikke er naturlige monopoler, men monopoler da det er Stortinget som vedtar etableringer av flyplasser. Flyruter som ikke er bedriftsøkonomisk

lønnsomme subsidieres av staten for å sørge for at tilbudet opprettholdes der det ikke er tilgang på alternative transportformer som eks. tog.

All den tid flytrafikken er avhengig av rullebaner og terminaler vil Avinor inneha en monopol-situasjon. Imidlertid har droneteknologien utviklet seg så mye at man begynner å se kon-turer av en stor endring i luftfarten, og da vil det ikke lenger være nødvendig med rullebaner og terminaler på samme måte som det er i dag.

I motsetning til andre EU-land har man i Norge tillat å se flyplasstrukturen som et hele. Dette gjør at Avinor får operer som monopolist og som eier av de aller fleste flyplassene, i motsetning til andre flyplasselskaper i Europeiske land.

4.3 Telenettet

Telenettet i Norge har lenge vært ansett som et monopol. Telenettet benytter seg av ulike frekvenssegmenter i MHz frekvensene, hvor andre deler er reservert eksempelvis det digi-tale bakkenettet, nødnettet og DAB-nettet.

Telenettet i Norge er bygget opp ved utbygging av master som nå sørger for at man har det som er kjent som dekning på mobiltelefonene sine. De ulike operatørene leier plass for sine kunder i dette dekningsnettet som opereres av Telenor. Teletilsynet utlyser auksjoner på de ulike frekvensene med jevne mellomrom.

I og med at nettet er fysisk bygget ut med master kan man argumentere for at telenettet, på samme måte som jernbanen, er et naturlig monopol fordi utbyggingen av dette nettet neppe ville vært bedriftsøkonomisk lønnsomt slik nettet er bygget ut i dag.

Behov for dekning er imidlertid ikke bare en utfordring i Norge, mange utviklingsland har også behov for å utvikle tilgang til mobilnett og dermed har utviklingen i hvordan man kan få til dette på en kostnadseffektiv måte vært stor. I Bangladesh har man eksempelvis i sam-arbeid med google funnet frem til en løsning hvor man sender opp ballonger som ligger opp i atmosfæren og sørger for signaler også i grisgrendte fjellområder. Dette er en billig teknologi som gjør at også dekningsnettet er bedriftsøkonomisk lønnsomt og at monopolsituasjonen dermed ligger i begrensningen i MHz frekvensene.

Dermed skiller, etter hvert, også telenettet seg fra jernbanen.

4.4 Sammenligning

Felles for alle tre eksemplene over er at infrastrukturen er kostbar i investering, eller at det er manglende arealer som i havner, slik at staten må gå inn med investeringer for å få nok av godet. For at brukerne av godet, flyselskaper, rederier og telefonkunder ikke skal betale for høy pris for godet, eller bli utestengt av andre årsaker, er disse monopolene strengt regulert med egne lovverk. Likhetsstrekket med jernbane er derfor at infrastrukturen er så dyr at dersom staten ikke hadde bidratt med regulering og i noen tilfeller finansiering hadde ikke godet blitt bygget og vi ville fått for lite av det i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk optimalt.

For havner og flyplasser er infrastrukturen skilt ut i egne selskaper, slik også Bane Nor er. Telenettet driftes av Telenor, men er strengt regulert av Post- og teletilsynet. Alle andre tjenester knyttet til disse eksemplene er utsatt for konkurranse på en eller annen måte, det

vil si at flyselskaper som vil lande på Gardermoen må betale avgifter ut fra konkurranse-situasjonen, rederier som benytter havner må betale havneavgift og mobilbrukere betaler nettleie av teleoperatøren sin.

5 Norske særtrekk og europeiske mål

I de tre foregående kapitlene har vi sett på organiseringen av jernbanesektoren av henholdsvis Norge og et utvalg EU/EØS-land, samt organiseringen av sektorer som i likhet med jernbanesektoren har vært regnet for å ha elementer av naturlig monopol i seg. I dette kapitlet vil vi benytte denne erfaringsgjennomgangen til å drøfte i hvilken grad den norske jernbanesektoren passer EUs føringer for organisering og målsettinger for sektoren. Vi benytter innspill fra informantene i denne drøftingen.

Vi begynner med å se på skillet mellom på den ene siden offentlig regelforvaltning og innkjøp, og på den andre siden offentlig forretningsdrift og markedsbaserte løsninger. Deretter diskuterer vi hvorvidt strukturelle og geografiske særtrekk i markedet og jernbanenettet modifierer konkurransekravet i Norge. Denne drøftingen knytter vi særlig til muligheten for å levere tjenester av høy kvalitet.

5.1 Forvaltning eller forretning?

I kapittel 1 ble det gjort rede for hovedprinsippene i EU-regelverket for tjenesteproduksjon. For allmenn økonomisk virksomhet er det i henhold til artikkel 61 i EØS-avtalen krav om at offentlige myndigheter skal sikre forutsigbare og like rammevilkår mellom aktørene som tilbyr en tjeneste i et marked. For å sikre dette er det offentlige pålagt å lyse ut konkurranser når de skal kjøpe varer eller tjenester i et marked hvor det er fungerende konkurranse, slik at alle tilbyderne av varer og tjenester kan delta i disse konkurransene på like vilkår.

Innkjøp reguleres av lov om offentlig anskaffelse og er felles for hele EØS-området, selv om det er noen unntak. Små anbud kan begrenses til det norske markedet (under 1,5 mill. NOK), større anbud (over 1,5 mill. NOK) må lyses ut i hele EØS-området.

I noen sektorer kan det diskuteres hvorvidt godet faktisk er omfattet av en markedssvikt, eller om det er slik at markedet fint rydder opp selv. Hvorvidt en tjeneste er av økonomisk eller ikke-økonomisk karakter kan også endre seg over tid, i tråd med økt grad av konkurranseutsetting og finansiering basert på høyere grad av brukerbetaling. Telekommunikasjon og elektrisitetsforsyning er eksempler på tjenester som over tid har endret karakter fra offentlige tjenester til markedsbaserte tjenester. Innenfor telekommunikasjon ble Telenors del infrastrukturen, som er det monopolskapende elementet, liggende igjen i selskapet. Telenor er imidlertid omfattet av svært streng regulering, slik at de ikke skal utnytte denne monopolsituasjonen i konkurranse med andre teleoperatører.

For andre typer statlige virksomheter er det større politisk enighet om at markedssvikten er så omfattende at staten må håndtere markedssvikten slik at det produseres nok av godet, (almen økonomisk). Et eksempel på et statlig monopol er Statsbygg som eier og bygger bygninger som har så spesielle bygningstekniske krav i forhold til den bruken de har, det være seg fengsel, regjeringsbygg eller opera. Den delen av eiendomsmassen hvor det er et fungerende marked, eksempel kontorbygg, er skilt ut i eiendomsforetaket Entra. Statsbygg driver offentlig forretningsdrift for sine bygninger ved at leietakerne må betale for det det koster å vedlikeholde og drifte bygningene. Driften og vedlikeholdet av mange bygninger er satt ut til private. Det er i dette grenselandet diskusjonen om norsk jernbane også beveger seg. Hva egner seg å sette ut til private, og hva er det offentlige bør drive selv, og når kan

vi skulle ut selskaper fordi det finnes et marked hvor det også er etablert private aktører som kan levere de samme varene eller tjenestene. Og ikke minst, hvordan organiserer staten seg for å sørge for at det blir tilstrekkelig av formålsbygg som bygges og forvaltes på en effektiv måte.

Jernbanesektoren er en sektor hvor man ikke vil få nok av et gode dersom man overlater det til markedskreftene alene, fordi det å bygge og drive jernbane med de ulike innsatsfaktorene som kreves vanskelig vil bli bedriftsøkonomisk lønnsomt gjennom salg av billettinntekter. Grunnen til det er at investeringskostnadene i jernbane, både infrastruktur og togsett, samt kostnadene ved driften av jernbane er så høye at ingen vil være villig til å betale det det faktisk koster å kjøpe en togbillett, og dermed vil inntektene aldri dekke summen av disse. Dette er redegjort for i Vislie (2021). Med andre ord vil jernbanen samlet, i all overskuelig fremtid, trenge offentlig støtte dersom man fortsatt ønsker jernbane.

Lav grenseoverskridende virksomhet på jernbane har gjerne blitt forklart med at ulike land har hatt ulike former for signalsystemer, perronger har ulike høyder og kurvaturer som gjør at et tog ikke nødvendigvis kan kjøre hvor som helst i Europa. Eksempelet med at et togsett må bytte lokomotiv atten ganger dersom det skal kjøre fra Bodø til Roma er et godt bilde på dette. For å gjøre grenseoverskridende togtrafikk lettere innføres det et felles signalsystem på tvers av Europa, ERTMS. Det kan se ut som om noen land ligger noe etter i implementeringen av dette systemet som for de fleste land innebærer en betydelig investering i jernbaneinfrastrukturen sin. Innføringen av ERTMS kan likevel ikke forstås dit hen at det er det som skal løse den grenseoverskridende virksomheten på jernbane, og EU har ingen planer om å utsette jernbanepakke 4 i påvente av innføring av dette systemet i hele Europa.

Bakgrunnen for den fjerde jernbanepakken er å fremme bedre flyt av varer, tjenester personer og kapital. Flere steder opplevde man at ulike hindre kunne oppstå for frakt på skinner gjennom ulike land, og det ble argumentert for at grenseoverskridende virksomhet på jernbane ikke var så grenseoverskridende som man kunne ønsket. Av i alt 80 millioner personreiser med tog i Norge i 2019 var ca. en halv prosent grenseoverskridende. Til sammenligning ble det gjennomført 20 millioner reisende på utelandsflyvninger i 2019. Med andre ord utgjør grenseoverskridende togtrafikk i Norge en veldig liten del av den totale grenseoverskridende persontrafikken som også inkluderer bil, buss og båt.

For å få til at andre selskaper ikke utelukkes fra et marked, det vil si at artikkel 61 brytes, og for å sørge for at man får samfunnsøkonomisk nok av et gode, jernbane, må man derfor fjerne konkurransehindringene. Som tidligere nevnt er det i hovedsak infrastruktur og togsett som har høye investeringskostnader. Ved å holde disse utenfor vil man da antakeligvis sitte igjen med ulike former for drift hvor det vil være tilstrekkelig antall aktører i et marked til at man kan og ofte må lyse ut en eller annen form for konkurranse

Dersom den delen som står igjen etter en slik utskillelse kan vise at den ikke mottar statlige subsidier som kan virke konkurransevridende i et slikt marked vil denne aktøren kunne delta i konkurransen selv om den er offentlig eid.

5.2 Strukturelle og geografiske særtrekk i Norge

5.2.1 Tilgang til togsett

Som beskrevet i kapittel 2.3 leier operatørene togsett fra Norske Tog. Operatørene får tildelt et bestemt sett med tog. Dette betyr at operatør 1 har togsett a-d, operatør 2 har togsett e-h osv. Dersom togsett c går i stykker fordi det er feil på skinnegangen, vil operatør 1 stå med et togsett mindre. I realiteten betyr dette at avganger blir innstilt. Av flere informanter har det vært trukket frem at på Sørlandsbanen, som betjenes av GoAhead er dette et vanlig problem fordi infrastrukturen er så dårlig at togene «ristes» i stykker. Når dette har skjedd har VY satt inn konkurrerende bussruter.

Tidligere har disse problemene på Sørlandsbanen vært løst ved at man avlaster med tog som går på Dovre-banen, slik at det blir færrest mulig innstillinger på Sørlandsbanen. Mange har derfor pekt på at det bør være en pool av tog slik at operatørene til enhver tid har tog tilgjengelig med mindre store planlagte oppgraderinger, eksempelvis innfasing av ERTMS på togsettene, skal gjennomføres. Argumentene mot er at operatørene da ikke får profilerte tog, det vil si tog som eksempelvis kjører med SJ-farger og logo, andre mener at det ikke er et problem. Dersom man eksempelvis ser til Oslo kjører alle bussene med Ruters logo, selv om det er ulike operatører som betjener de ulike linjene.

Det er en bekymring for vedlikeholdet av togsettene når ansvaret er operatørenes uten at det er lagt til grunn et vedlikeholdsprogram som skal følges. Mange tror at vi etter en tid vil se at togene får kortere levetid enn det som er forventet for et togsett, 20-30 år, og at operatørene i et forsøk på å kutte kostnadene kun vil møte minstekrav for sikkerhet i sitt vedlikehold av togsettene. Andre igjen peker på at operatørene er i konkurranse med andre transportformer som fly, buss og bil, og at de derfor er nødt å holde togene i en stand som gjør reiseopplevelsen god for kundene.

Operatørene på de tre konkurranseutsatte linjene har også gjort oppgraderinger av togene nå til å begynne med, med tanke på at disse oppgraderingene skal vare kontraktstiden på 10 år ut. Å endre kontraktsformene for disse operatørene nå, etter at de har gjort sine ti-års investeringer i tildelte togsett vil derfor være vanskelig.

De aller fleste trekker frem at organiseringen av eierskap til tog, tross noen mangler, har vært vellykket, og at ansvaret for å anskaffe og eie tog godt kan ligge i en egen organisasjon.

Tog er en svært kostbar investering, men det er mye som tyder på at dette markedet er i endring. Med innføringen av ERTMS kan man se for seg at det å lease tog i fremtiden vil være vel så aktuelt som å eie et tog. Det er også mulig å se for seg at dersom et togsett settes ut av drift over en lang periode kan man leie et tog fra et annet sted i Europa. Dermed vil noen av de problemstillingene rundt om en operatør kun skal ha tilgang til en et gitt sett av togsett være irrelevant, og en togpool vil kunne hentes fra andre steder enn Norske Tog. Dette ligger imidlertid noe frem i tid, og det vil være noen problemer ved en slik tenkt løsning som at det fortsatt er ulike perronghøyder, kurvaturer på stasjoner også videre som gjør at tog ikke helt uten tilpassinger kan settes inn hvor som helst til enhver tid.

Med en slik modell vil trolig også markedet for vedlikehold endre seg da det er rimelig å anta at den man leaser fra vil ønske å ta seg av vedlikeholdet av sine egne tog.

5.2.2 Togvedlikehold

I leieavtalene er det lagt opp til at operatørene har ansvar for vedlikeholdet. Togvedlikehold i Norge foregår i verksteder som eies av Bane Nor. Verkstedtilbyderne leier seg inn på verkstedene, og Bane Nor skal ikke diskriminere mellom de ulike vedlikeholderne. Mantena er den største tilbyderen av disse tjenestene og var tidligere en del av NSB konsernet.

Det er stor uenighet om organiseringen av verkstedtjenester og om Mantena. Vislie (2021) argumenterer for at dette trolig er en så spesialisert og liten bransje at man vil miste skalafordele ved å konkurranseutsette disse tjenestene, og at Mantena derfor burde vært en del av Norske Tog slik at vedlikehold av togsettene ble en naturlig del av eierskapet. Våre undersøkelser tyder imidlertid på at det er relativt god og velfungerende konkurranse i denne delen av markedet, og at arbeidet kan sees i sammenheng med vedlikehold av godstog og t-baner.

Vislies forslag vil dessuten vil være uheldig i den gjenstående delen av kontraktsperioden for Go Ahead, SJ NO og VY på Bergensbanen, da disse organiserer sitt eget vedlikehold.

Ved at vedlikeholdsansvaret er lagt til operatørene ligger det i modellens natur at operatørene vil søke å finne frem til den rimeligste tilbyderen av vedlikeholdstjenester. Det hadde for eksempel vært mulig å se for seg at verkstedene til Sporveien deltok i slike konkurranser, da det vedlikeholdet de utøver er tilforlættelig likt det Mantena utfører.

Et problem som imidlertid blir trukket fram av informantene er at tilgangen til verkstedsfasiliteter er vanskelig for de ulike vedlikeholdstilbyderne. Særlig er problemet uttalt for godssegmentet, og fra flere informanter oppleves dette nærmest som en bevisst diskriminering fra Bane Nor. Dersom dette er riktig er det svært uheldig og man bør i det minste se på om kapasiteten på verkstedsfasiliteter er god nok.

Slik vedlikeholdstjenester er organisert nå, og dersom alle strekninger hadde vært konkurranseutsatt, hadde det ikke vært nødvendig med offentlig innkjøp eller forretningsdrift for disse tjenestene da operatørene ville ha løst dette selv. Imidlertid må tilgangen på verksteder være tilstrekkelig og på like vilkår.

5.2.3 Jernbaneinfrastruktur

Norsk jernbaneinfrastruktur ble allerede i 2011 betegnet som dårlig, og med manglende kapasitet i sentrale deler (Jernbaneverket, 2011). Lav kapasitet gjør at tildelinger til lokaltog, regiontog, fjerntog og godstog henger nøye sammen, og må sees i sammenheng (Olsen m.fl., 2022). Dette gjør også jernbanen svært sårbar for avvik ved svikt i jernbaneanlegg og togmateriell.

Som det framgikk av kapittel 2.3.3 har Bane Nor ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av eksisterende infrastruktur, samt planlegging og utbygging av ny infrastruktur. Foretakets ansvarsområder har karakter av naturlige monopoler, og aktivitetene kan karakteriseres som forvaltningsoppgaver snarere enn forretningsmessig drift. De fireårige avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane Nor har således likhetstrekk med direktekjøpstrafikkavtalene for persontransport med tog. Fra et tradisjonelt hierarkisk ståsted kan man innvende at Samferdselsdepartementet har mistet et viktig styringsverktøy ved å delegere kjøpsansvaret til Jernbanedirektoratet. En slik kritikk blir fremmet i DIFIs rapport (DIFI 2015), der det blir

påpekt at siden samferdsel er et politisert område, er det sannsynlig at departementet til en viss grad ønsker og har behov for å styre Bane Nor.

Flere av informantene etterlyste et sterkere fokus på infrastrukturoppgradering hos Bane Nor. Noen av disse mente at Bane Nor sitt fokus på eiendom gikk på bekostning av fokuset på infrastruktur, og pekte på at man i Sverige har skilt ut eiendomsdelen i et eget selskap. Dette ble skissert som en løsning også i Norge.

I konkurranseutsettingen av de tre ulike persontogstrekningene ble det også trukket fram at det ligger få incentiver for BaneNor i å levere tjenester som kan øke kundetilfredsheten. Et eksempel på dette er at det ikke er tilstrekkelige sanksjoner for BaneNor dersom det er feil på signalanlegget og tog blir stående eller innstilt. Operatøren tar dermed hele risikoen dersom kunden har krav på å få refundert billetten sin.

I 2017 ble det innført en ytelsesordning som omfatter både Bane NOR og togoperatørene. Ordningen innebærer at aktørene kompenserer hverandre for manglende punktlighet. Når tekniske feil på jernbanen hindrer togselskapene i å kjøre punktlig tog, betaler Bane NOR en kompensasjon. Tilsvarende betaler togselskapene et beløp til Bane NOR når de selv står bak forstyrrelsen i punktligheten. I 2019, som var det siste normalåret før pandemien, sto Bane NOR bak 17 905 forsinkelsestimer. Persontogselskapene registrerte 2 590 forsinkelsestimer, mens godstogselskapene hadde 5 655 forsinkelsestimer. Persontogselskapene sto altså for i underkant av 15 prosent av alle forsinkelsene.

Det kan se ut til at forsinkelser i stadig større grad skyldes forhold ved infrastrukturen. I år 2000 forårsaket feil på sikringsmateriell, kontaktledningsmateriell og bane totalt 30,3 prosent av forsinkelsene (Riksrevisjonen 2033, s. 46). I 2019 var BaneNor altså ansvarlig for 68 prosent av alle forsinkelsestimer. Det kan dermed se ut til at problemet med at kvalitet, frekvens og volum av tjenestetilbudet i stor grad avgjøres av kapasiteten og kvaliteten på skinnene er større i dag enn hva den var da man først begynte å diskutere konkurranseutsetting. Togenes punktlighet har ligget ganske jevnt fra 1997 og fram til konkurranseutsettingen. I perioden 1997-2001 varierte punktligheten mellom 84 og 89 prosent (Riksrevisjonen 2003, s. 40); i 2019 var den om lag 85 prosent.

Transportselskapene (VY, SJ og GoAhead) bærer inntekts- og kostnadsrisikoen knyttet til tilbudet de leverer. Men når kvalitet, frekvens og volum av tjenestetilbudet i stor grad avgjøres av kapasiteten på skinnene, og regulariteten i stor grad kan knyttets til forhold ved infrastrukturen, blir dette ingen reel markedsarena der transportselskapene kan konkurrere seg imellom og med andre deler av transportsektoren om kundene.

5.2.4 Kvalitet, billettløsninger og sømløse reiser

Entur skal sørge for sømløse reiser på tvers av selskapene og forvaltningsnivå, det vil si om det er organisert av staten eller fylkene.

I intervjuene er det få av informantene som er spesielt fornøyd med denne strukturen. Det ligger et premiss om at fylkene følger opp, og det trekkes frem at måten dette er organisert på ikke setter kundene i fokus. Særlig trekkes det frem at operatørene på de ulike strekningene har utviklet egne billettapper som er mer brukervennlige og hvor antakelig mer fordelaktige priser blir tilbudt kundene for å benytte nettopp disse plattformene. I tillegg har fylkene egne billettapper som de tilbyr sine kunder, dermed er det mange som ikke helt ser poenget med enda en app.

Det kan virke som om oppdraget til EnTur er lite kjent og noe dårlig kommunisert og at mulighetene som ligger her ikke helt ut er realisert.

Siden jernbanen kun utgjør en mindre del av travsporten og med viktige bidrag kun i enkelte regioner og markeder, er samspillet med andre transportsektorer viktig. I tillegg er mobilitetssystemet i endring. Økt bevissthet om de negative konsekvensene av transport, kombinert med endret mulighetsrom som følge av tilgang på ny teknologi, gjør at nye tjenester, som stasjonsløse deiletilbud for sykkel, sparkesykkel og bil, har blitt reelle transportalternativer. Ny teknologi innebærer også introduksjon av sanntidsinformasjonssystemer, mobiltelefoner som billettberere og appbaserte bestillingsløsninger. Dette stiller økte krav til samarbeid om billetterings- og tilbringertjenester.

Som redegjort for i kapittel 2.3.2 har Jernbanedirektoratet en overordnet rolle i koordineringen av de ulike virksomhetene innenfor jernbanesektoren, og samspillet mellom disse. Direktoratet har imidlertid ikke som uttalt oppgave å ivareta kundene, med andre ord togpassasjerene. Jernbanedirektoratet sin «kunde» kan i stedet sies å være Samferdselsdepartementet. Togselskapene har ansvar for kundene på de strekningene de opererer, men ikke noe koordinerende ansvar for kvalitet, minstestandarder eller samordnede billetteringsystemer. Dermed oppstår det et tomrom med hensyn på hvem som skal ta det overordnede ansvaret for kundeperspektivet i dagens organisering. Vi så også i avsnittet over at myndighetene heller ikke har lyktes med å etablere Entur som en slik aktør. At man innenfor jernbanesektoren benytter bruttokontrakter, der operatøren har ansvar for markeds- og ruteplanlegging, reduserer muligheten for å få til en slik koordinerende funksjon.

5.2.5 Manglende frihet i utforming av togtilbudet

Flere av våre informanter har kritisert organiseringen av den norske konkurransen. Et sentralt argument i denne forbindelse har vært at det er vanskelig å utarbeide et reelt tilbud når tidene du kan kjøre på er forhåndsbestemt, togsettene du får tildelt er bestemt, inkludert antall togsett, og det er opp til Bane Nor om infrastrukturen på strekningen blir oppgradert eller ikke i den perioden du eventuelt har kontrakten. Dermed konkurrer du i realiteten kun på den veksten du forventer å få til i antall reisende.

I debatten om organiseringen av jernbanesektoren i Norge er det også tatt til orde for at konkurransen i jernbanesektoren ikke kan forstås som konkurransen om retten til å kjøre på skinnene, men konkurransen om passasjerene og hvilken transportform de velger. Det trekkes frem at på lengre strekninger konkurrer jernbanen med fly, mens på kortere strekninger konkurrer jernbanen med buss og bil²⁶.

En annen måte å gjennomføre konkurranse på er å si at de som måtte ønske kan kjøre en gitt strekning så ofte de måtte ønske. Denne type konkurranse finner vi blant annet i Sverige og på de nasjonale linjene i Tyskland, og Frankrike har også åpnet for denne formen for konkurranse, men den er ikke ferdig enda. Der hvor det ikke har meldt seg tilbydere har strekningene blitt konkurranseutsatt slik man har konkurranseutsatt strekningene i Norge hittil.

²⁶ [Jernbaneselskapene bør samle seg mot sin felles fiende, mener transportforsker | FriFagbevegelse](#)

Denne formen for konkurranse forutsetter nok kapasitet i markedet. Men siden det norske jernbanesystemet er så lite og rigid får man andre effekter i dette systemet enn i andre land, og denne formen for konkurranse er vanskelig å se for seg i dagnes jernbanenett.

Sammen med en ny sentrumstunnel under Oslo og utbyggingen av ERTMS vil dette i sum gi en kapasitetsøkning på Østlandet som vil kunne øke grunnlaget for denne formen for konkurranse. Et annet grep vil også være å legge ned flytoget i sin nåværende form da dette tilbudet tar opp mye av kapasiteten i eksisterende tunnel, og spørsmålet om dette hindrer vekst i togreisende i Osloområdet bør i det minste belyses mer grundig enn det hittil har vært.

ERTMS systemet vil gi en kapasitetsøkning på banenettet i Norge, og i de andre Europeiske landene fordi man kjøre togene tettere enn det man gjør i dag, samtidig som sikkerheten øker.

5.3 Ville en annen organisering gjort det mulig å levere tjenester til lavere pris og av høyere kvalitet?

Vi så i kapittel 2.1.4 at jernbanepakke fire åpner for å tildele kontrakter direkte når særlige omstendigheter gjør at direktetildeling av kontrakten vil gi bedre kvalitet på tjenestene og/eller høyere kostnadseffektivitet. Disse «særlige omstendighetene» omfatter blant annet relevante strukturelle og geografiske særtrekk i markedet og jernbanenettet, særlig med hensyn til størrelse, særtrekk ved etterspørselen, og jernbanenettets kompleksitet.

Norge har hatt et organisatorisk skille mellom infrastruktur og togtransport siden 1996. Så vidt vi kjenner til, har det aldri blitt gjennomført noen systematisk evaluering av dette organisatoriske grepet. Vi vet således ikke hvorvidt dette grepet har gitt økt effektivitet og bedret kvalitet i sektoren. Vi vet heller ikke hvorvidt kostnadsbesparelsene som fremkommer av toganbudene innebærer en reduksjon i de totale statlige overføringene til sektoren, eller om kostnadene snarere har blitt flyttet mellom ulike aktører.

Riksrevisjonen gjorde en undersøkelse av produktivitetsutvikling de første årene etter separasjonen av infrastruktur og togtransport (Riksrevisjonen, 2003). De fant at produktiviteten, målt som forholdet mellom antall togkilometer og NSBs driftskostnader, falt med 0,4 prosent i perioden 1998-2001. Videre anbefalte Riksrevisjonen, i sin gjennomgang av årsakene til driftsforsinkelser, at Jernbaneverket, NSB og eventuelt nye togoperatører iverksatte «samordnede og målrettede tiltak for å redusere driftsproblemene» (ibid., s. 57). I kapittel 5.2.3 så vi at andelen forsinkelser som skyldes infrastrukturen later til å ha økt. Dette indikerer at behovet for samordning er sterkere i dag enn da Riksrevisjonen etterlyste dette i 2003.

Problemer ved eksisterende organiseringsform er blitt brukt som et argument både for reformene på 90- tallet og for den nåværende jernbanereformen. Det framgår av St.prp. nr. 2 (1996-97) at NSB hadde vært preget av en anstrengt og vanskelig driftsøkonomi. Våre informanter betegnet jernbanesektoren før reformen i 2015 som «overmoden» for omorganisering. De mente det hadde vært helt nødvendig med endring og modernisering av sektoren. VY persontog sine disponeringer etter omorganiseringen ble spesielt fremhevet, og her mente informantene at selskapet hadde tilpasset seg konkurranseutsettingen, rettet fokus mot kunden og lagt en plan for vekst i reisende på Bergensbanen. Omorganiseringen

var også nødvendig for å etablere en tydeligere rolleforståelse, mente informantene. Argumentene indikerer på at en tydeliggjøring av ansvar og funksjoner er nødvendig, uansett hvilken organisasjonsform man velger. Dette poenget er også i tråd det omdiskuterte grepet innenfor «New Public Management» (NPM)- teori, der det legges opp til en organisering med små administrative enheter med tydelig avgrensede ansvarsområder²⁷ (Christensen, 2012: 646; Christensen og Lægreid, 2011a: 408; Egeberg og Trondal, 2016). Grepet er imidlertid blitt kritisert for å skape koordinerings- og informasjonsproblemer.

En holdingmodell tilsvarende den tyske, der et statlig heleid holdingselskap eier både skinner, stasjoner, togmateriell og verkstedsfasiliteter, har vært lite diskutert i Norge. Modellen ville imidlertid skapt et økt fokus på, og bedrede muligheter for, koordinering mellom disse tjenestene. Høy grad av koordinering mellom tog og infrastruktur fremstår som særlig viktig i Norge. Dette knytter seg til, som redegjort for i kapittel 5.2.3, at deler av nettet (spesielt på det sentrale Østlandet) har begrenset kapasitet.

Å innføre en holdingmodell vil bety at Norge beveger seg bort fra NPM-teoriens anbefaling om små administrative enheter med tydelig avgrensede ansvarsområder. Dette kan gjøre det vanskeligere å ha en tydelig ansvarsdeling, noe som i sin tur gjør det vanskeligere å måle, eller «benchmark» aktiviteter og resultater. Det kan i så måte være interessant å se til Sveits, som har tre selskaper som opererer infrastruktur og togene sine respektive linjer. En slik regional inndeling ville etablere en viss mulighet for å sammenlikne de ulike enhetene med hverandre. Eksempelvis «Hvorfor kan Norgestog Vest vite til en sterk økning i antall passasjerer, mens Norgestog Øst og Nord ikke kan det?».

Gjennomgangen har også vist at den norske organiseringen i liten grad legger til rette for et overordnet fokus på kundene (kap 5.2.5.). En holdingmodell, der den koordinerende aktøren har en selskapsinnretning, vil muligens gjøre det enklere å etablere et slikt fokus.

Endelig har vi pekt på at samferdselssektoren er i endring, og at MaaS og tilsvarende tjenester aktualiserer et tettere samarbeid mellom aktørene enn hva som til nå har vært tilfelle. Dette gjelder ikke minst et takst- og billetteringssamarbeid. En jernbaneaktør med et tydelig mandat for sektorkoordinering, og de nødvendige virkemidlene for slik koordinering, vil kanskje gjøre et slikt samarbeid enklere.

Vi så i kapittel 2.1.4 at kontrakter kan tildeles direkte hvis det anses «berettiget ut fra de relevante strukturelle og geografiske særtrekkene i markedet og jernbanenettet, særlig med hensyn til størrelse, særtrekk ved etterspørselen, jernbanenettets kompleksitet, teknisk og geografisk isolasjon og de tjenestene som omfattes av kontrakten». Vi kan ikke ta stilling til hvorvidt svakhetene ved dagens norske modell kan betegnes som et strukturelt særtrekk. Funnene i denne rapporten peker imidlertid i retning av at det kan være hensiktsmessig å gjøre en mer grundig utredning av dette.

Endelig er det grunn til å påpeke at jernbanen i de fleste europeiske land har vært underfinansiert gjennom flere tiår (Finger, M. Montero, J. (2020)). Svaret på hvordan man skal flytte flere passasjerer fra bil til bane ligger trolig først og fremst her.

²⁷ Såkalte «Single-purpose units».

6 Konklusjon

I denne rapporten har vi studert den nåværende organiseringen av jernbanen i Norge, med spesielt fokus på balansegangen mellom markedsorganisering og ulike former for markeds- svikt. Vi har også sett på organiseringen av jernbanesektoren i et utvalg av europeiske land, og andre sektorer med tilsvarende problemstillinger.

Norsk jernbanesektor utgjør en svært liten del av personreiser i Norge målt i andel. I underkant av 5% benytter seg av denne reiseformen, mens i overkant av 80% av personreiser skjer på vei. I tillegg er infrastrukturen utdatert og etterslepet øker, samtidig som vognparken er moden for utskiftning. Vedlikeholdsetterslep, investering i nytt signalsystem – ERTMS - og kjøp av nye tog utgjør nærmere 100 mrd. NOK til sammen frem mot 2033. I tillegg kommer alle nye investeringer som Ringeriksbanen, dobbeltspor til Porsgrunn, for å nevne noen. Jernbanedirektoratet anslår et behov på rundt 600 mrd. NOK får å gjennomføre alle vedtatte planer og for å løfte jernbanen opp på et akseptabelt vedlikeholdsnivå.

Innføringen av jernbanepakke fire har blitt løst med ulike modeller i ulike europeiske land. Sverige har i likhet med Norge valgt en full oppsplitting av infrastruktur og transport, mens Tyskland og Frankrike valgt å organisere jernbanen etter en holdingmodell, der ett morselskap eier infrastrukturselskap og operatørselskap som adskilte datterselskaper. I Sveits er jernbanen organisert vertikalt, det vil si at tre selskaper har ansvar for hver sin linje med infrastruktur, og opererer togene på denne linjen.

I Norge har man valgt å løse jernbanepakke fire med ved at infrastrukturen, som danner monopolsituasjonen, blir liggende i et statlig foretak. Resten av sektoren, altså selskapet som eier tog, selskapet som kjører tog, og selskapet som tilbyr verkstedtjenester, har blitt skilt ut i egne aksjeselskaper hvor staten eier alle aksjene. Denne måten å organisere det på er vel kjent fra «New public management»- teorien hvor målet er å skille bestiller og utfører i ulike selskaper. Samtidig skiller man ut det som danner monoopolet, slik vi så i kapitel fire hvor havner, flyplasser og telenettet er egne selskaper med strenge regulatoriske krav fra staten, og de som benytter disse tjenestene konkurrerer på lik linje eksempelvis flyselskaper, redier og teleoperatører.

Ved å konkurranseutsette selve togdriften har man således oppfylt kravene i Jernbanepakke fire. Å eie og bygge togskiner er svært kostnadskrevenende. Det vil aldri bli bedriftsøkonomisk lønnsomt å bygge jernbaneinfrastruktur, og det bør derfor være en statlig oppgave.

Gjennomgangen av konkurranse i verkstedtjenestene viste konkurransen fungerer relativt bra, men at det er kapasitetsutfordringer knyttet til verkstedsfasiliteter. Våre informanter peker på dette som en utfordring særlig i tilknytning til godssegmentet. Dette tyder på at man finner de markedsbaserte tjenestene i det man løfter ut de elementene som gjør det vanskelig å gjennomføre tjenesten på en bedriftsøkonomisk lønnsom måte.

Gjennomgangen av strukturelle og geografiske særtrekk i Norge viste at selv om Jernbanedirektoratet har en overordnet rolle i koordineringen av de ulike virksomhetene, har direktoratet ikke som uttalt oppgave å ivareta kundene. Det oppstår dermed et tomrom med hensyn på hvem som skal ta det overordnede ansvaret for kundeperspektivet i dagens organisering.

Et annet poeng fra drøftingen er at anbudene i liten grad gir operatøren mulighet til å utforme togtilbudet. Både tidene operatørene skal kjøre og togsettene er forhåndsbestemt, og operatøren kan heller ikke bestemme hvorvidt infrastrukturen på strekningen skal oppgraderes. De ansatte har fulgt med over i selskapene, med de samme lønns- og pensjonsbetingelsene de hadde i VY. Dette har ivaretatt de ansattes rettigheter, men ytterligere redusert operatørens mulighet for å påvirke inntjeningen. Det operatørene konkurrerer på blir dermed i realiteten forventet vekst i antall reisende.

Årsaken til at operatørene har kommet med tilbud som er betydelig lavere i pris enn det som de samme linjene tidligere ble operert for er dermed i første rekke at de har lagt inn en høyere passasjervekst enn det som tidligere var antatt. Man kan derfor forvente at operatørene vil arbeide på andre måter for å tiltrekke seg passasjerer enn det som tidligere har blitt gjort, siden dette er den eneste muligheten de har for å øke inntektene. I et monopol som ikke er truet av konkurranse, slik jernbanesektoren har vært, er det få insentiver for å drive innovasjon. Med andre ord kan det være gode argumenter for at også jernbanesektoren har godt av konkurranse der dette er mulig slik at denne sektoren også får en viss grad av innovasjon i tilbudet til de reisende. Dette kan også sies å ha vært tilfellet i veisektoren, der man opprettet Nye Veier. En foreløpig evaluering tyder på at Nye veier har klart å bygge rimeligere og raskere enn det Statens vegvesen tidligere hadde greid (Welde, 2020).

Utbyttet av konkurranse og innovasjon på togsiden blir imidlertid uklart når infrastrukturen ikke følger etter. Vår gjennomgang viste at norsk jernbaneinfrastruktur gjennomgående holder en for lav standard, og at kapasiteten i sentrale deler av Østlandet er begrenset. Forsinkelser ser i stadig større grad ut til å skyldes forhold ved infrastrukturen, og informantene etterlyste sterkere insentiver for BaneNor.

Gitt problemene med infrastrukturen i Norge kan det imidlertid være gode argumenter for å innføre en holdingmodell, lik den tyske og franske. Dette kan gjøre koordineringen mellom infrastruktur og produksjon av togtjenester enklere. Om man i tillegg gjør en regional inndeling, slik som i Sveits, vil det være mulighet for å sammenlikne de ulike enhetenes aktiviteter og resultater opp mot hverandre.

De EU-landene vi har sett på i denne rapporten har alle som mål å flytte flere passasjerer over fra vei til skinner. Dette synes å være vanskelig og det er betimelig å stille spørsmålet om fravær av vekst i jernbanesektoren først og fremst skyldes mangel på investeringer i jernbanen slik at togene har høy nok frekvens og går til riktig tid.

Referanser

- Abderrahman, A.A. Eliasson, J. (2021) "European railway deregulation: an overview of market organization and capacity allocation" *Transp. A Transp. Sci.* 2021, 1–25.
- Brenck, H. og M. Peter (2007), "Experience with Competitive Tendering in Germany". Paper presentert på European Conference of Ministers of Transport (2007), Competitive tendering for rail services, ECMT, Paris.
- DFØ (2020): *Evaluering av Jernbanedirektoratet: Sektorstyring mellom barken og veden*. DFØ-rapport 2020:7.
- DIFI (2015): *Nytt veg- og jernbanedirektorat? Om direktoratsoppgaver i veg- og jernbaneforvaltningen* Difi-rapport 2016:3.
- FAD (2013): *EØS-avtalens regler om offentlig støtte*. Veileder. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
- Finger, M. Montero, J. (2020) *Handbook on railway regulation, concepts and practices* UK: Edward Elgar.
- Jernbaneverket. (2011): «Jernbanegruppas rapport.» Hentet fra [jernbanegruppas-rapport.pdf \(banenor.no\)](http://jernbanegruppas-rapport.pdf(banenor.no))
- Jernbanedirektoratet, 2020. *Jernbanen mot 2050. Jernbanedirektoratets perspektivanalyse*. Fagrappport.
- Lalive, R. og A. Schmutzler (2008). "Entry in Liberalized Railway Markets: The German Experience". I *Review of Network Economics*, Vol.7, Issue 1, March 2008, 37-52.
- Mäkinen, H. (2020): "Finish deregulation: an analysis of the possible outcome of open access competition in the long-distance passanger market." Aalto Universitet, Bacheloroppgave .
- Nash, C. and Matthews, B. (2009), *European transport policy: progress and prospects*, CER.
- Riksrevisjonen (2003): *Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB* Dokument nr. 3:4 (2003–2004).
- Vislie, J. (2021): Et bakgrunnsnotat om beslutningsgrunnlaget for «Jernbanereformen». Notat utarbeidet for Landsorganisasjonen Norge.
- Welde, M. (2020): *Lykkes Nye Veier med å redusere utbyggingskostnaden i sine prosjekter?* Concept arbeidsrapport 2020-7.

Vedlegg 1: Bakgrunnsnotat, Jon Vislie, 2021

V1.1 Et bakgrunnsnotat om beslutningsgrunnlaget for «Jernbanereformen»

V1.1.1 Bakteppet

I St.meld. 27 (2014-2015), *På Rett Spor – Reform av jernbanesektoren*, foreslås en rekke omfattende endringer i jernbanestrukturen i Norge, med vekt på togtilbudet for persontrafikk. Dette bakgrunnsnotatet har som formål å gi en forsøksvis og kortfattet «begrunnelse» for noen disse forslagene, med utgangspunkt i økonomisk teori.

V1.1.2 Den grunnleggende økonomi

Samfunnsøkonomiske analyser har bl. a. i Norge fått en dominerende rolle som grunnlag for politikk og samfunnsplanlegging, og de bygger på økonomisk teori. De har fått en viktig posisjon fordi de bidrar til å identifisere gevinster og kostnader, og til å treffe beslutninger som på en relativt oversiktlig måte ivaretar sentrale avveininger. Siden jernbane har en sentral rolle i Norge og innebærer stor offentlig ressursbruk, (tall) bør politikken bygge på et godt analyse- og beslutningsgrunnlag. Stortingsmeldinger og tilknyttede dokumenter gir normalt Stortinget omfattende dokumenter som beslutningsgrunnlag. Selve St. meld. begrenser seg til ca 40 sider. Den har blitt fulgt av ytterligere dokumenter i proposisjonsform (....), men disse synes å være dominert av juridiske vurderinger mer enn samfunnsøkonomisk analyse og betraktninger.

Jernbane har vært betraktet som et klassisk eksempel på et *naturlig* monopol, med fallende gjennomsnittskostnader (stordriftsfordeler) som følge av betydelige driftsuavhengige faste, og svært ofte irreversible, kostnader knyttet til essensiell infrastruktur (nettverket av toglinjer etc.), og med forholdsvis lave marginale driftskostnader. I motsetning til vanlige monopoler som utøver markedsmakt og som på den måten påfører samfunnet et effektivitetstap, vil det for aktiviteter med en kostnadsstruktur kjennetegnet ved stordriftsfordeler være samfunnsøkonomisk ønskelig med kun én leverandør. Årsaken er at enhver produksjonsmengde kan produseres til lavere kostnad i et foretak framfor flere, så lenge etterspørselen ikke begrenser utnyttelsen av stordriftsfordelene. Kostnadseffektivitet tilsier dermed monopol. Om det skulle være flere konkurrenter i et slikt marked, samtidig som faste kostnader vil måtte dupliseres, vil konkurransen ikke overleve, all den tid et foretak vil kunne underby andre ved å øke produksjonen. Sluttresultatet vil, som følge av uregulert konkurranse, da bli eliminering av konkurransen, idet vi ender opp med én leverandør (det naturlige monopolet) som bør reguleres for å unngå effektivitetstapet ved uregulert monopoltilpasning.

En kostnadseffektiv regulering vil da innebære at prisen settes lik marginalkostnaden (om denne er kjent), med et tilhørende bedriftsøkonomisk underskudd, og slik at det ikke er noe insitament for private aktører til å etablere seg på leverandørsiden. Underforstått ligger det her en antakelse om at den samlede betalingsvilligheten overstiger alle kostnadene for optimal forsyning, slik at det er samfunnsøkonomisk ønskelig at varen eller tjenesten (fortsatt) bør produseres. Vi har derfor en markedssvikt siden samfunnsøkonomisk lønnsomme aktiviteter ikke lar seg realisere av uregulerte private aktører.

Rent historisk har derfor slike samfunnsøkonomisk lønnsomme naturlige monopoler vært drevet i offentlig regi, som regulerte offentlig-eid monopoler uten konkurranse og underlagt en eller annen form for prisregulering, og med underskudd som i større eller mindre grad er blitt finansiert over offentlige budsjetter. Hvor mye av kostnadsdekningen som bør skje gjennom offentlige budsjetter eller gjennom prisingen, vil avhenge av skattesystemet. Jo mer vridende skatter en må benytte for å finansiere kostnadene, jo bedre, fra et overordnet effektivitetssynspunkt, kan det være å dekke kostnadene gjennom brukerpriser. I så fall må skattefinansieringskostnadene balanseres mot effektivitetstapet ved å sette pris over marginalkostnaden.

Det opprinnelige NSB, med alle foretakets underaktiviteter, samlet under en paraply, ble da også drevet som et regulert vertikalt-integrert naturlig monopol, der underskuddet etter billettinntekter ble dekket over Statsbudsjettet. Argumentet for offentlig eierskap og drift må da ha vært at denne paraply-organiseringen har ivaretatt det samfunnsøkonomiske hensynet på en mer effektiv måte enn alternativene, på tross av kunnskapen om at regulerte monopoler i fravær av ytre konkurransepress, vil kunne lede til svekket kostnadsdisiplin og manglende effektivitet; fravær av indre og ytre effektivitet. (Ytre effektivitet er relatert til en prisregel som avstemmer marginal betalingsvilje på brukersiden mot marginalkostnaden; et krav som ivaretas gjennom subsidierte brukerpriser som følge av positive eksterne virkninger av jernbane), mens indre effektivitet er gjennomført når alle interne kostnadsreduksjoner er gjennomført.) Denne strukturen kan ha utnyttet ikke bare skala- eller stordriftsfordeler, men også mulige samproduksjons- eller breddefordeler gjennom de kostnadsgevinster en kan høste gjennom å produsere flere forskjellige tjenester innenfor ett foretak heller enn å splitte opp produksjonsspekteret (bredden) i mange virksomheter. Slike breddefordeler kan oppstå som følge av lavere koordineringskostnader mellom ulike komplementære aktiviteter og/eller at visse produksjonsfaktorer kan ha karakter av å være «kollektive goder»; innkjøp av en faktor brukt i en aktivitet kan kostnadsfritt benyttes i andre aktiviteter. Disse fordelene vil naturlig nok forsvinne om en gjennomfører en for sterk desentralisering eller oppsplitting. En grunn for det, og som vi kommer tilbake til, er at «jernbaneproduktet» består av innsats av en rekke ulike produksjonsfaktorer; togmateriell, arbeidskraft, strømforsyning, linjenett, areal etc., som benyttes mer eller mindre i bestemte faste forhold. Dette kan skape kritiske flaskehalsar i den forstand at det ikke er mulig å erstatte et eventuelt bortfall eller svikt i forsyningen eller bruk av en innsatsfaktor med en annen og samtidig opprettholde samme tjeneste.

V1.1.3 En mer komplisert praktisk virkelighet

En gjennomgående oppfatning om slike regulerte offentlige monopoler synes å være at det er for svake insentiver til kostnadsdisiplin, for svake insentiver til å yte høy nok kvalitet, samt svake dynamiske insentiver rettet mot effektivisering og innovasjoner, fremkommet som

betydelige vedlikeholdsetterslep, alt som følge av skattefinansiert kostnadsdekning eller myke budsjettskranker. Disse oppfatningene har ligget som et premiss for de forslag til reformer som er foreslått i Stortingsmeldingen. Selv om det kan ligge en antydning om at visse grupperinger legger kostnadsdrivende press på politikerne, eller mer generelt, at reformen skal redusere omfanget av styringssvikt, og ikke bare markedssvikt, er Stortingsmeldingen nærmest fri for betraktninger rundt hvilke styringskostnader som vil påløpe (kostnader til tilsyn, til utforming og etterlevelse av kontrakter inngått med private). En form for styringssvikt erstattes kanskje av en annen.

En forsmak på de seinere års reformer av nasjonal jernbanevirksomhet, kom for Norges vedkommende, på begynnelsen av 1990-tallet da det ble besluttet å skille infrastrukturvirksomheten eller nettdelen fra selve trafikkdelen; såkalt *strukturell eller vertikal separasjon*. Infrastrukturen ble underlagt et eget regulert nettselskap, Statens Jernbaneverk, som skulle legge samfunnsøkonomiske prinsipper til grunn for drift, vedlikehold og investering av selve infrastrukturen, mens trafikkdelen eller bruken av nettet for transportformål ble lagt til transportselskapet NSB Trafikk (seinere NSB BA) som skulle ta mer forretningsmessige eller bedriftsøkonomiske hensyn. Infrastrukturen eller linjenettet er å regne som en essensiell produksjonsfaktor for jernbanedrift. Uten regulering og fri pristilpasning i nettdelen, vil det kunne oppstå uheldige monopoltendenser, der brukerne av nettet blir stilt overfor en for høy brukerpris, med tilhørende effektivitetstap, slik som antydnet tidligere. Regulering i dette segmentet gir derfor god mening. Infrastruktur-eier bør ivareta hensyn til kapasitetsutnyttning – gjennom riktig fastsatte brukerpriser eller kjøreavgifter – og til optimal investering i nettet.

V1.1.4 Nyere teori og grensoverskridende hensyn

Det er dette reguleringsregimet som nå er utfordret gjennom forslag til jernbanereform, ikke bare i Norge, men i fleste land i Europa, gjennom EUs Jernbanedirektiver. Hva slags argumenter er det som anvendes for de ulike reformtiltakene som åpner for ytterligere oppsplitting (vertikal disintegrasjon) eller strukturell separasjon i organiseringen av den samlede jernbanevirksomheten, med et klart skille mellom politisk styrende enheter på den ene siden og utøvende aktører på den andre, med ytterligere bruk konkurranse fra private aktører i alle ledd utenom nettdelen, og eventuelt mer bruk av «effektive prisstrukturer»? Er det sunne samfunnsøkonomiske prinsipper som legges til grunn eller er det også spor av ideologiske overtoner rettet «mot offentlig sektor, offentlig eierskap og styring»?

Mange av de reformtiltakene som foreslås er hentet fra nyere samfunnsøkonomisk teori for produksjon, regulering, styring og organisering av naturlige monopoler (infrastruktur eller nettverk) og komplementære aktiviteter. (Se bl.a. boka til de franske økonomene Jean-Jacques Laffont & Jean Tirole; «A Theory of Incentives in Procurement and Regulation» fra 1993. Innspill fra norske økonomer kan en finne i artikkelsamlingen til Agnar Sandmo og Kåre Petter Hagen; «Offentlig politikk og private incitamentene», fra 1992, og Kåre Petter Hagens bok «Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet», fra 2000. I tillegg gir Jean Tirole i boka «Economics for the Common Good» fra 2017, en oversikt over premisser for effektiv regulering av nettverksmonopoler; sterkt preget av franske erfaringer.)

Kort fortalt kan en si at dårlige resultater, som svak kostnadsdisiplin og lav tjenestekvalitet, med tilhørende «generøse» overføringer, skyldtes at reguleringsmyndighetene eller det offentlige ikke tok innover seg at det regulerte naturlige monopolene hadde informasjons-

fordeler og kunne ta strategiske beslutninger som ville tjene ledelsens egne interesser. Den nye teorien skulle bidra her.

V1.2 Nye tiltak, men samme mål?

Forsyningsansvaret (og dermed det overordnede finansieringsansvaret) bør fortsatt, som følge av overordnede politiske mål og positive eksterne virkninger av jernbanevirksomhet, ivaretas av det offentlige slik det også klart presiseres i Stortingsmeldingen; på side 8:

«Regjeringen mener at jernbanen må være et offentlig ansvar. Beslutninger om hvor det skal gå tog og hvor ofte de skal gå skal fortsatt fattes i organer under politisk kontroll, som ivaretar samfunnets og brukernes/kundens behov og ser hen til mer enn rene bedriftsøkonomiske vurderinger. Ansvar for jernbaneinfrastrukturen skal ligge i en offentlig eid virksomhet.»

Siktemålet med reformen er derfor å få et bedre og mer effektivt (både driftsmessig og kostnadsmessig) togtilbud og slik at togpassasjerenes behov blir bedre ivare tatt enn tidligere. For å nå dette hovedmålet, lanseres en rekke tiltak eller virkemidler som vi skal gjennomgå, for noen av dem, noe mer i detalj, i seinere avsnitt. Tiltakene innebærer en oppsplitting av organisasjonsstrukturen eller en vertikal disintegrasjon, ved at Jernbaneverket og NSB BA splittes ytterligere opp, gjennom – kort fortalt:

- Etablering av et overordnet og koordinerende jernbanedirektorat som gjennomfører de politiske målene for persontogtransporten fastsatt av Samferdselsdepartementet og Storting; bl.a. gjennom utforming av kontrakter («Trafikkpakker) for kjøp av persontransporttjenester etter anbudskonkurranse. Direktoratet skal ha et overordnet ansvar for togtilbudet og nødvendig infrastruktur, skilt fra de politisk styrende organer; departement og Storting.
- Etablering av et eget infrastrukturforetak, statsforetaket BaneNOR, som skal ha ansvaret for trafikkstyring, samt drift og vedlikehold av hele infrastrukturen.
- Etablering av et statsforetak Norske Tog AS som skal leie ut statens togmateriell til selskaper som leverer transporttjenester på oppdrag av staten. (Selskapene kan imidlertid benytte eget materiell, men bør og vil antakelig ikke skje, etter min vurdering.)
- Etablering av et statseid vedlikeholdsselskap, Mantena AS, som i konkurranse med andre verkstedsvirksomheter, skal drive vedlikehold av togsettene.
- Etablering av et enhetlig billettsalgsselskap, gjennom statseide Entur AS.

Disse tiltakene innebærer en tydelig oppsplitting eller disintegrasjon av hele den opprinnelige paraplyorganiseringen av persontogtransporten i Norge, hvorav noen antakelig vil begrense eller forhindre utnytting av stordrifts- bredde- eller koordineringsfordeler, i særdeleshet på den kompetanse-intensive vedlikeholdssiden, mens andre, bl.a. etablering av Entur AS, vil kunne utnytte stordriftsfordeler og dermed redusere koordinerings- eller transaksjonskostnader for brukerne vedrørende billetthåndtering.

Er konkurranse blitt målet?

Det kan på nåværende trinn være viktig å slå fast at tiltakene ikke representerer privatisering på forsyningsiden (slik det hevdes av enkelte), men innebærer mer konkurranseeksponering, konkurranseutsetting og utkontraktering eller kjøp av visse tjenester med mål om å oppnå bedre kostnadseffektivitet og et bedre togtilbud. Det kan synes, uten særlig drøfting, at konkurranse er uomtvistelig til det bedre. Det sies bl.a.; side 24, at: « For å få mest mulig ut av den statlige ressursinnsatsen, og for å innføre en større dynamikk, nytenkning og i kundeorientering i persontogmarkedet, vil regjeringen innføre konkurranse om å drive persontogtransport på vegne av staten». (Hva som med større dynamikk er høyst uklart.) Den essensielle infrastrukturen skal forvaltes av et statsforetak, samtidig som aktørene nedstrøms er underlagt klare politiske føringer og betingelser, særlig i de svært detaljerte trafikkavtalene.

Etter min oppfatning synes ønsket om innføring av konkurranse mellom transportselskap (som Vy, SJ, etc.) å ha et slags forrang i reformen, i den forstand at konkurranse i dette segmentet synes å være direkte styrende for flere av de andre reformtiltakene. For å få gjennomført effektiv konkurranse på såkalte like og ikke-diskriminerende vilkår i persontogtransport, bør f.eks. ett av transportselskapene ikke samtidig ha eierinteresser i vedlikeholdsvirksomheten eller i togmateriell-segmentet. Disse må av hensyn til muligheten for konkurranse, skilles ut som separate enheter.

I det følgende vil det bli gitt en forsøksvis begrunnelse for hvorfor disse tiltakene kan være foreslått, med bakgrunn i (nyere) økonomisk teori; peke på hva slags gevinster som eventuelt kan høstes, men også hvilke kostnader eller ulemper tiltakene selv kan gi opphav til. Kort fortalt kan en si at foruten markedssvikt ved naturlig monopol, som var det problemet vi startet med, er oppmerksomheten i teorien nå supplert med det som kalles *styringssvikt*. Fokusering på slik styringssvikt (public failures) gjør det mulig å etablere en ramme for grensedragnings eller oppgavedeling mellom offentlig og privat sektor; mellom hvilke oppgaver det offentlige selv bør drive og hvilke som kan utkontrakteres til private aktører.

V1.3 Begrunnelse for tiltakene. Hva kan nyere økonomisk teori bidra med?

EØS-avtalens formål og virkemåte gir en åpenbar bakgrunn for koordinering av jernbanepolitikken som middel til å effektivisere grenseoverskridende transport og samtidig bidra til utviklingen av de enkelte lands jernbanetilbud.

Bakgrunnen for mange av reformtiltakene foreslått i EU, kan også ha vært en tilsynelatende voksende misnøye med kvaliteten på tjenestetilbud, store etterslep i vedlikehold av infrastruktur og manglende kostnadsdisiplin i offentlig regulerte monopoler. For å forstå hvordan og hva slags tiltak som disse problemene kunne møtes med, ble det på 1980-tallet i økonomifaget utviklet nye, og sofistikerte, teorier for insentiver og styring under såkalt asymmetrisk informasjon i markeder (videreføring av standard prinsipal-agent teori) og hvordan konkurranseregimer eventuelt kan utformes for å nå overordnede mål på en mer effektiv måte.

I teorien er en agent eller oppdragstaker en aktør som utfører et oppdrag for en oppdragsgiver eller prinsipal som definerer oppgavens innhold i en kontrakt så langt det er mulig og betaler agenten etter visse observerbare resultater. I vår sammenheng er det egentlig skattebetalerne som er de endelige prinsipaler som delegerer oppgaver til politikere som igjen delegerer til offentlige etater eller private selskaper å utføre oppgavene de egentlig prinsipalene ønsker skal bli gjennomført, for dem, på en kostnadseffektiv og tilfredsstillende måte. For ikke å gjøre bildet for komplisert, med for mange prinsipal-agent relasjoner i det fullstendige beslutningshierarkiet, skal vi tenke oss at prinsipalen er staten, mens aktørene nedstrøms alle er agenter i ulike segmenter. Det vil være styrings- og insentivproblemer både når produksjonen skjer innenfor offentlige sektor eller utføres av private aktører, selv om private og offentlige foretak normalt opererer med svært forskjellige tilpasningsformål. Private insitamenter styrt av profittmaksimering vil gi et sett av problemer, men kan til en viss grad erstattes av samfunnsøkonomiske direktiver gitt til den offentlige bedriften. Imidlertid kan offentlige bedrifter eller etater ha selvstendige mål utover målet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Et viktig resultat er at offentlig-regulerte monopoler som finansieres over offentlige budsjetter (kostnadsdekning) vil ha svake insentiver til effektiv drift, samtidig som de vil kunne utnytte privat informasjon til å høste en informasjonsprofitt («rent») for å fremme egne interesser som kanskje ikke faller sammen med samfunnets. (Når overføringene til selskapet finansieres over offentlige budsjetter med vridende skatter, vil disse overføringene ha en samfunnsøkonomisk kostnad. Derfor bør overføringene ikke være for høye.) Uten en stram regulering sier teorien at den regulerte bedriften da vil kunne utnytte privat informasjon, f.eks. om egne kostnader («informasjonsmakt») til å skaffe seg økonomiske fordeler, i form av en ren profitt eller informasjonsprofitt, samtidig som fravær av konkurranse eller mer sofistikerte kontrakter, vil bremse insentivene til kostnadsdisiplin og effektivisering. Tankegangen er, kort forklart den at en effektiv bedrift (en med lav marginalkostnad) vil kunne utgi seg for å være ineffektiv bedrift med høyere marginalkostnad og på den måten motta en overføring som dekker kostnaden for ineffektiv produksjon. For å få den effektive bedriften til å avsløre seg som effektiv, må den gis en belønning i form av informasjonsprofitt svarende til hva bedriften kunne ha oppnådd ved å utgi seg for å være ineffektiv. Dermed, for å redusere samfunnsøkonomisk kostnadskrevende overføringer, vil en ønske å redusere overføringen til den ineffektive typen, f.eks. ved å indusere eller skape en (ytre) allokeringseffektivitet for den ineffektive bedriften. Slik privat informasjon nødvendiggjør en avveining mellom inndragning av ren profitt (via kostnadskrevende overføringer) og ineffektivitet.

Den aller enkleste teorien er basert på en antakelse om at den regulerte bedriften alene har privat informasjon som den vil utnytte til egen fordel, mens prinsipalen eller den offentlige beslutningsmyndigheten opptrer på en måte som ivaretar samfunnsøkonomiske hensyn, betinget av informasjonsasymmetrien. Dette er diskutabelt; politikere og byråkrater kan også ta beslutninger som fremmer egne mål, på tvers av samfunnets eller innbyggernes interesser. (Nyere litteratur innenfor Political Economy eller Public Choice vektlegger slike synspunkter ved å «legge begrensninger» på politikeres og byråkraters handlingsrom, slik vi har på andre områder der politikernes skjønn skyves til side og erstattes av regler ivarettatt av mer eller mindre uavhengige organer.)

En utvidet variant av den enkle prinsipal-agent teorien gjør det imidlertid mulig å stille relevante spørsmål som:

- Må offentlig forsyningsansvar også innebære offentlig eierskap og/eller offentlig driftsansvar? Offentlig kontroll sikres ved offentlig eierskap, men ikke nødvendigvis at det offentlige bør stå direkte ansvarlig for selve produksjonen.
- Er det viktig å skille de styrende politiske beslutningstakere eller reguleringsmyndighet og tilsyn (Departementet), som kan være utsatt for press fra interessegrupper, fra utførende aktører (den eller de som skal gjennomføre de overordnede politiske beslutningene), som Direktoratet?
- Hvordan utforme kontrakter som sikrer intern og ekstern effektivitet, hensyn tatt til informasjonsskjevheter og private insentiver?
- Konkurransen i (ex post) et marked eller konkurranse (ex ante) om et marked; hva er mest hensiktsmessig for jernbanedrift?
- Hvordan hindre opportunistisk atferd eller konfiskering av aktiva (hold up)? Hvem bør ha eierskap til togmateriell? Er det lettere å gjennomføre effektiv konkurranse dersom det er lave etableringssperre og lave kostnader ved exit, slik det er dersom togmateriell leies ut? Eller bør transportselskapet ha eget togmateriell? Disse spørsmålene knytter seg til at kontrakter sjelden er fullstendige; ufullstendige kontrakter gir partene handlingsrom for uønsket atferd. Når en kontrakt ikke dekker alle mulige situasjoner og eventualiteter som kan oppstå, sier vi at kontrakten er ufullstendig. Trafikkpakkene for kjøp av jernbanetjenester er svært omfattende og detaljerte, men vil antakelig ha «hull», slik at disse også er ufullstendige. Slike ufullstendigheter kan lede til opportunistisk atferd.

V1.3.1 Offentlig forsyningsansvar, men bør det offentlige selv produsere?

Det offentlige eller Staten er betrodd en rekke roller og oppgaver. Staten skiller seg fra andre institusjoner ved at den har virkemidler andre ikke har, som beskatningsrett, rett til å dømme og skrive ut lover. Videre har vi Staten som *reguleringsmyndighet* eller den som utformer rammebetingelser for næringslivet. Den opptrer også som *eier* av viktige virksomheter, herunder essensiell infrastruktur i transportsektoren, og også som *kjøper eller bestiller* av varer og tjenester som er viktige for befolkningen eller har *direkte produksjonsansvar* selv, særlig på områder der bortfall eller kvalitetsreduksjon kan ha alvorlige sosiale konsekvenser.

Selv om det offentlige har påtatt seg et forsynings- og finansieringsansvar for persontogtjenester, følger det ikke automatisk at det offentlige skal eie og drive denne virksomheten. Spørsmålet som bør stilles er: Hva er det komparative fortrinnet til det offentlige? Hvis vi utelukkende er opptatt av effektiv utnyttelse av knappe ressurser, må vi kunne stille spørsmål om offentlige myndigheter bør ha produksjonsansvar for de oppgavene som er underlagt deres beslutningsmyndighet eller om oppgavene kan delegeres eller settes ut til private aktører.

Innenfor den nye organisasjonsstrukturen i jernbanesektoren, legger vi merke til at i alle ledd, bortsett fra selve transportdelen der private også gis adgang til å levere tjenester, har det offentlige tatt eierskap til virksomhetene, ikke bare i infrastrukturen. Dette kan ha sammenheng med at med denne strukturen er det lettere å oppnå de overordnede målene, f.eks. ved at de unngår en del problemer som kunne ha oppstått dersom disse aktivitetene

var drevet av private, profittmotiverte foretak. F.eks. kan privat eierskap til de virksomhetene som nå er foreslått organisert som statsforetak, kunne opptre opportunistisk, i den hensikt å presse myndighetene (gjennom trussel om nedleggelse) til å få mer gunstige avtaler med staten.

Transportdelen derimot kan konkurranseutsettes til en privat aktør som må operere etter en kontrakt eller «Trafikkpakke». Spørsmålet om slik utkontraktering kan begrunnes, må besvares med utgangspunkt i tjenestens karakter. En privat aktør vil ha mål knyttet til foretaksøkonomisk lønnsomhet (profitt). Dermed vil profittmotivet selv kunne ha gode insentivvirkninger i retning av kostnadseffektivisering, men kan samtidig ha uheldige insentiver ved å tilby lavere kvalitet (hvis denne ikke er verifiserbar) om slike kutt kan gi lavere kostnader og dermed økt profitt. Profittmotivert atferd kan rette oppmerksomheten og ressursbruk i for stor grad mot aktiviteter som lar seg måle og dermed belønnes/straffes i henhold til kontrakten. Noen peker da også på at kvalitetskrav – i form av minstestandarder – lettere lar seg oppfylle i offentlige bedrifter – noen snakker om viktigheten av «korpsånd» eller tillit som antakelig bare kan bygges opp over lang tid i bedrifter som er garantert en viss langsiktighet. (Slike garantier er sikret ved offentlig eierskap.) Samtidig hevdes det at direkte forsyning eller produksjon i offentlige bedrifter vil kunne sikre befolkningen mot en form for institusjonell ustabilitet. Private aktører kan gå konkurs, og dermed vil samfunns viktig produksjon eller forsyning kunne falle bort.

V1.3.2 Skille politiske aktører fra utførende aktører; hvorfor?

Selv om det offentlige har et forsyningsansvar for jernbanedrift, kan, som påpekt i forrige avsnitt, ulike ansvarsområder delegeres til enheter som på «armlengdes avstand» opptre uavhengig av politiske organer. Myndighetsoppgaver samles i forvaltningsorganer uten produksjonsansvar, mens selve produksjonen eller forsyningen, og andre nedstrømsoppgaver kan utføres av selvstendige aktører på mer eller mindre forretningsmessige vilkår. F.eks. legges det til grunn at de rammer departement og storting fastsetter, bør overlates til et koordinerende organ uten operative produksjonsoppgaver, slik en tenker seg den rolle Direktoratet skal spille som bestiller eller kjøper av nedstrømtjenester. Dette påstås å begrense muligheten for innflytelse fra interessegrupper og at reguleringsmyndigheten da ikke så lett fanges av de enhetene den skal regulere.

Denne fysiske separasjonen, f.eks. mellom politikere og direktorat er et ledd i en reformprosess i staten. Slike reformforslag har utspring særlig i land med betydelig mer korrupsjon, og med politikere og byråkrater som i stor grad lar seg rekruttere til lukrative jobber i de foretakene de tidligere skulle regulere. I tillegg har det vært sådd tvil om hvorvidt politikere tjener samfunnets interesser eller ivaretar egne hensyn om å bli gjenvalgt eller sikre seg nye posisjoner i samfunnet. Politikere kan også spille på at de har privat informasjon som velgerne ikke har. I tillegg, hvis skattebetalerne er de egentlige prinsipaler, karakterisert ved et betydelig spredt eierskap, er det lett for «uansvarlige politikere» å velte økte og unødvendige kostnader over på skattebetalerne. Myke budsjettskranker, kombinert med privat informasjon og egne mål, kan gi gale insentiver for god politisk styring. Fravær av ansvarlighet kan nødvendiggjøre separasjon av makt og myndighet, der aktører gjøres ansvarlig for sine handlinger.

Jeg vil ikke gå videre med dette spørsmålet; dels fordi det er omfattende og dels fordi det er mindre klart om de problemene en har sett i andre land (Frankrike, England og USA) har vært til stede i Norge. (Det er også i disse landene teoriene i det store og hele utviklet.) Separasjonsiveren kan være drevet fram på gale premisser, og vi ender opp med reformtiltak som passer bedre for andre land. Vi har sterke institusjoner i Norge som opptrer som vaktbikkjer, selv om det forekommer uheldige eksempler også her. Men den kritikken som kanskje er mer relevant for andre land, kan for vårt vedkommende lett ende opp i en «populistisk» kritikk av vårt politiske system.

V3.3.3 Konkurransen om kontrakter

Mens NSB tidligere ble tildelt oppgaven med å levere jernbanetilbud etter avtale med Samferdselsdepartementet, uten forutgående konkurranse, åpner reformen for mer bruk av konkurranse på selve transportdelen. Konkurransen kan skje på to måter; enten som (ex post) konkurranse *i* markedet eller som (ex ante) konkurranse *om* markedet.

Mens noen land har valgt å la flere operatører konkurrere på samme linje mellom to steder, har en i Norge valgt å la konkurransen skje i forkant eller ex ante om retten til å drive trafikken mellom to steder, der en vil måtte møte konkurranse fra andre transportalternativer. (I den prismodellen som er lagt til grunn for Flytoget, er disse konkurranseflatene bragt aktivt inn for å fastlegge en «riktig» pris.) Denne konkurranse tar form av en anbudskonkurranse der den operatøren som kan levere en tjeneste med en bestemt kvalitet til laveste kostnad (eller til høyest betaling), blir plukket ut som vinner som får en eksklusiv enerett til drift for en begrenset periode. (Noen bedriftsøkonomisk ulønnsomme togstrekninger omfattes av offentlig kjøp; andre ikke.)

Om denne anbudskonkurransen er rigget til på en riktig måte til en fornuftig kostnad, vil den plukke ut den mest effektive aktøren, samtidig som det kjøper eller staten må betale normalt er lavere enn hva en måtte ha betalt uten konkurranse. Konkurransen fjerner ikke informasjonsprofitt, men den nødvendige overføringen for å avsløre informasjon vil bli lavere med konkurranse enn uten.

Det som auksjoneres ut i persontogsegmentet er «Trafikkpakker» eller Trafikkavtaler gjeldende for ulike regioner. Disse avtalene regulerer rettigheter og plikter, krav til togtilbud, takster og kvalitet, samt belønnings- og sanksjonsmekanismer. I de avtalene som så langt er auksjonert bort, veies kostnad (pris) og kvalitet sammen. Det åpner for et visst skjønn siden kvalitet er langt mer vanskeligere å måle enn en monetær kostnad.

Trafikkavtalen er en såkalt nettokontrakt. Det betyr at i regioner der staten betaler vinnerens kostnadsoverslag for å trafikkere en bestemt strekning, vil selskapet selv beholde salgsinntektene. Dette har (minst) to konsekvenser: For det første vil selskapet dermed ha sterke insentiver til å øke kundegrunnet gjennom et kvalitativt godt tilbud, men vil samtidig kunne ha insentiver til å gjennomføre kostnadsbesparelser som i ettertid kan være vanskelig å spore ved eventuelle tilsyn. For det andre, vil selskapet måtte bære all risiko, både på inntektssiden og på kostnadssiden. (Fra et standard risikodelingssynspunkt, burde staten bære all risiko siden den kan diversifisere fullt ut, mens et transportselskap, som misliker risiko, da ikke burde utsettes for risiko. Men fritak for all risiko, vil svekke selskapets insentiver. Dermed bør selskapet bære noe risiko.)

Begrenset varighet på avtaleperioden vil svekke insentivene til å gjennomføre langsiktige investeringer, f.eks. i kompetanse med lav alternativverdi; kortsiktige investeringer vil bli prioritert. Underinvesteringsproblemet kan motvirkes ved at selskapet gis en forrang ved neste budrunde, men en slik forrang vil virke som en etableringshindring og gi et svakere konkurransepress.

De som legger inn bud vil ha ulike oppfatninger om fremtidige inntektsmuligheter. Overoptimistiske aktører kan komme til å legge inn bud som i ettertid viser seg å lede til tap; vinneren rammes av det som betegnes «vinnerens forbannelse», med mulig driftsstans og konkurs. I så fall må kjøper ha en mulig erstatting. Dette vil kreve fleksibilitet i form av kostnadskrevende overkapasitet.

Til slutt litt om konkurranse på de andre nedstrømssegmentene.

Det legges opp til at drifts- og vedlikeholdsoppgaver i sin alminnelighet skal konkurranseutsettes. Spørsmålet er om det er mange nok kompetente aktører for disse oppgavene som jo krever spesialisert kunnskap. Fordi det vil være stor usikkerhet om omfang og hyppighet av slike vedlikeholdsoppdrag, er det vanskelig å tenke seg at det vil være tilstrekkelig mange bedriftsøkonomisk lønnsomme virksomheter i markedet til at konkurransen blir effektiv. (Det er heller ikke samfunnsøkonomisk ønskelig at det bygges ut for mye kapasitet.) Disse virksomhetene kan også være kjennetegnet ved stordriftsfordeler, slik at konkurranse via oppsplitting da vil svekke muligheten for å utnytte disse fordelene.

V1.3.4 Ufullstendige kontrakter og tilhørende fare for opportunistisk atferd

Selv om trafikkavtalene og andre driftsavtaler som inngås er omfattende og svært detaljerte, er det mye som tyder på at de ikke dekker alle eventualiteter og mulige tilstander. Mye kan skje som ikke var forutsett. Kontraktene er ufullstendige. Slike ufullstendigheter kan gi rom for såkalt opportunistisk atferd.

Et første, selvfølgelig tiltak vil være å gjøre avtalene mindre ufullstendige. Men det er grenser for hvor mye tid og ressurser som bør anvendes på dette.

Vi kan antyde noen mulige effekter av slike ufullstendige kontrakter, bl.a. for å begrunne at togmateriell antakelig bør eies av staten, gjennom et selskap som Norske Tog AS som leier ut togmateriell til operatørene.

Togmateriell har mye lengre levetid enn varigheten av den enkelte trafikkavtale; hhv. 30 mot 10 år. Sett at operatørene selv måtte anskaffe togmateriell, uten en bindende avtale med staten om å kjøpe det ved utløpet av kontraktsperioden. (Staten selv kan være tilbakeholden med å inngå en slik avtale pga. mulighet for teknologiske endringer, endringer i etterspørsel, strengere miljøkrav etc.) Uten slike muligheter, vil operatøren ha svake insentiver til vedlikehold; vi får en uønsket underinvestering siden operatøren ikke kan vente å høste den fulle gevinsten av investeringen. (Tilsvarende insentiver kan oppstå om staten har svak evne til å binde seg til fremtidig tilbakekjøp.)

For å unngå slike problemer, synes offentlig eierskap med utleie av togmateriell å løse noe av problemet.

Derfor synes etableringen av utleiebedriften Norske Tog AS å være et fornuftig trekk; alternativet vil gi for lite investering og vedlikehold av materiell, med betydelig risiko for svekket sikkerhet. Slik utleie gjør etableringshindringene og avviklingskostnadene lavere enn om selskapene måtte eie eget materiell, og dermed hyppig muliggjøre en mer effektiv ex ante konkurranse. Alternativet til leie er privat eierskap til togmateriell med løfte om videreføring av kontrakten når denne utløper. Dette kan løse underinvesteringsproblemet, men kan samtidig bli en «sovepute», med svekket insentiv til kostnadsdisiplin og effektivisering, samt mindre interesse for andre til å delta i anbudskonkurransen. (Det er egentlig mye mer å ta opp vedrørende spørsmålet om ufullstendige kontrakter, men det vil sprengre grensen for dette notatet.)

V1.4 Noen avsluttende kommentarer og kritiske merknader

Dette notatet har forsøkt å forstå Jernbanereformen med utgangspunkt i nyere økonomisk teori. Mange av forslagene kan finne støtte i teorier der en legger vekt på privat informasjon, insentivproblemer, imperfeksjoner i den politiske beslutningssystemet og ufullstendige kontrakter. En konklusjon kan være at det er innføringen av konkurranse i trafikksegmentet som er styrende for de andre reformtiltakene.

Den beskjedne drøftingen av forutsetningen for gunstig virksom konkurranse videreføres i proposisjonen (Prop. 101 LS 2019-29) til Stortinget. I proposisjonen sies det uten nærmere motivering:

Etter departementets mening vil sunn konkurranse også i Norge i de fleste tilfeller gi mer effektiv bruk av samfunnets ressurser, lavere kostnader for staten og et bedre tilbud til de reisende.

Hva som menes med «sunn konkurranse» og «i de fleste tilfeller» presiseres ikke. Heller ikke gis det argumenter eller dokumentasjon for en slik vidtrekkende om enn lite presis påstand.

Men det som ikke vektlegges sterkt nok er, etter min mening, at den foreslåtte oppsplittingen av den opprinnelige vertikalt-integrerte verdikjeden, gjør at en antakelig taper betydelige skala- og breddefordeler. Noen av disse bevares imidlertid gjennom etableringen av Entur AS. Antakelig ville en tettere sentralisert organisering av de teknisk-krevende nedstrømsaktivitetene, den mellom vedlikeholds- og verkstedsvirksomheten Mantena AS og utleiebedriften Norske Tog AS, kunne gi synergier ved at skala- og breddefordeler i større grad kan høstes. Spesialisert teknisk kompetanse (med lav alternativverdi), som det kan være betydelig knapphet på, vil nærmest være en kollektiv produksjonsfaktor og viktig for både Mantena AS og Norske Tog AS. Separasjon av disse enhetene gjør at hver enkelt aktør ikke vil internalisere gevinster andre høster når de treffer beslutninger om (tidkrevende) investering i kompetanse. Forsyningen av dette kollektive godet kan da bli for liten, med konsekvenser for sikkerhet og kvalitet. Sammenslåing av disse tekniske enhetene vil derfor kunne gi synergier og internalisere positive eksterne virkninger og synes mer fornuftig enn separasjon og satsing på å konkurranseutsette deloppdrag. For sterk grad av desentralisering eller vertikal separasjon gjør at kostnader som tidligere, i en sentralisert organisasjon, var interne og dermed tatt hensyn til, vil nå kunne bli «feilplassert» i den forstand at en aktør nå kan bli påført kostnader forårsaket av andre (det som betegnes en negativ ekstern virkning). Den desentraliserte strukturen leder dermed ikke til ønsket kostnadseffektivitet.

Det er lite i reformen om prising av infrastrukturtenester eller fastlegging av kjøreavgifter. Transportselskapene som vinner en «Trafikkpakke» bør stilles overfor en pris på bruk av infrastrukturen; lik marginalkostnaden.

Også fraværende i stortingsmeldingen er hva slags styringskostnader den reformerte jernbanestrukturen vil avstedkomme sammenliknet med den forrige strukturen. (Kun omstillingskostnader er nevnt.) Med såpass detaljerte og omfattende trafikkavtaler som inngås mellom direktorat og transportselskap, vil det å føre tilsyn og sjekke om avtaler etterleves kreve betydelige tekniske og juridiske ressurser. Innslaget av tvister kan bli omfattende når innslaget av private aktører øker. Systemets robusthet settes på prøve den dagen det utsettes for et sjokk (som ved alvorlige ulykker) når ansvarsfordelingen for hva som kan ha skjedd, må avklares.

(Jeg har ikke hatt tid til å gå nærmere inn på i hvilken grad trafikkpakkene gir profittmotive private aktører et handlingsrom til å kutte kostnader, gjennom lavere bemanning og lavere personalkostnader. Interessen for å drive togtrafikk, må være avledet av en forventning om at dette er mulig gjennom en rimelig god forventet avkastning til relativt lav risiko for eierne. Trafikkpakkene er så omfattende at det vil kreve mye tid å se nærmere på dette.)

Hva er den europeiske situasjon?

Den sparsomme bredden i Stortingets beslutningsgrunnlag innebærer at de folkevalgte ikke er gitt grunnlag for å forstå en viktig bakgrunn for jernbanereformen det inviteres til å vedta. Hva som skjer i det øvrige EØS-området er jo viktig av flere grunner:

En hovedhensikt med Jernbakke IV er å fremme togtrafikk i et europeisk perspektiv. Det betyr at jernbanens virkemåte i utlandet er en viktig rammebetingelse for norsk jernbane. Norske aktører skal kunne operere togtilbud i andre land. Andre EØS-lands aktører kan bli et viktig innslag på norske skinner. Intet av dette kommenteres.

Dernest er det slik løsningen av samfunnsoppgaver i andre land kan gi viktig læring og forståelse for innretningen av tilsvarende her hjemme. Våre europeiske naboer har ofte klart større, men også innbyrdes ulike løsninger for sin jernbanepolitikk.

Denne bakgrunnsforståelsen ville ikke bare være relevant som rammebetingelse for norsk politikk, og læring av andres løsninger men også være viktig for å forstå handlingsrommet overfor våre EØS-forpliktelser. Et sentralt element i EØS-avtalen er prinsippet om at Indre marked bygger på parallellitet mellom det som skjer i EU og det som følger av våre EØS-forpliktelser.

Så vidt denne forfatter har forstått foregår det mye i europeisk jernbanepolitikk med ulike alternative løsninger og ulike tilpasninger til EU-politikk. Det er en generell observasjon at denne gir viktig spillerom for nasjonal løsninger og at det er rom for avveininger i disse møte med et felles regelverk. På Samferdselsdepartementets hjemmesider fremgår også opplysning om at konkurransekravet kan modifiseres ut fra de «strukturelle og geografiske særtrekkene i markedet og jernbanenettet, særlig med hensyn til størrelse, særtrekk ved etterspørselen, jernbanenettets kompleksitet, teknisk og geografisk isolasjon».

I proposisjonen er denne viktige, men kompliserte problematikken avspist med en nokså overfladisk setning: «*Det er riktig at man i fremtiden ikke fritt kan bestemme at man ikke vil ha konkurranse om offentlig kjøp av persontrafikk eller ikke tillate kommersielle togtilbud*»

Det synes åpenbart at beslutningsgrunnlaget for en stor jernbanereform kunne vært mye rikere om ovennevnte perspektiver hadde blitt behandlet. Det bør i hvert fall skje i forbindelse med videre arbeid.

TØI er et anvendt forskningsinstitutt som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 90 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet driver forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, bøker, seminarer, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forskningssamarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, ITS, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transportbehov og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
0349 Oslo
Norge

E-post: toi@toi.no

Kontoradresse:

Forskningsparken
Gautstadalléen 21

Telefon: 22 57 38 00

Hjemmeside: www.toi.no

