

q656.2.078.8
NSB Anb

Rapport

Anbud og konkurranse om sporet

Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Samferdselsdepartementet
Fase 1
September 2002

Jernbaneverket
Biblioteket



SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Eks. 1
09tuc8924

g 656.2.079.8 NSE Amis

Innholdsfortegnelse

INNHOLDSFORTEGNELSE	1
1 INNLEDNING.....	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Forholdet til øvrig jernbanetransport	5
2 RETTSLIGE RAMMEBETINGELSER.....	6
2.1 Generelt	6
2.2 Tilgang til det nasjonale jernbanenettet (trafikkeringsrett).....	6
2.3 Tillatelse til å drive jernbanevirksomhet på det nasjonale jernbanenettet	7
2.4 Godkjennelse av rullende materiell.....	7
2.5 Tildeling av ruteleier og ruteplanprosessen	8
2.6 Føringer fra EU gjennom EØS.....	8
3 GENERELLE UTFORDRINGER I TILRETTELEGGELSEN FOR ANBUD OG KONKURRANSE PÅ SPORET.....	10
4 SPESIELLE FORHOLD SOM BØR VURDERES SOM FORUTSETNING FOR ANBUDSKONKURRANSEN.....	13
4.1 Generelt	13
4.2 Håndtering av eksisterende rullende materiell og jernbanespesifikke støttefunksjoner.....	13
4.3 Utdannelse og opplæring av lokomotivførere.....	15
4.4 Håndtering av billett- og takstsystemer	17
4.5 Rutiner for godkjennelse av jernbanevirksomhet, materiell og rutetildeling samt tilgang til det nasjonale jernbanenettet.....	17
4.6 Rutestrekninger / -områder som skal anbudsutsettes.....	18
4.7 Forvaltningsorgan og –nivå som anbudsutlyser	20
4.8 Statens rolle i forhold til togoperatørens investeringer	21
4.9 Statens ansvar for infrastrukturen, investerings- og vedlikeholdsnivå	21
4.10 Tilgang til trafikk tall	22
4.11 Samarbeid på tvers av landegrensene	22
5 TIDSRISER I ANBUDSPROSESSEN OG STREKNINGER SOM UTLYSES.....	24
5.1 Generelt	24
5.2 Ruteplanprosessen.....	24
5.3 Anbudsprosessen.....	25
5.4 Rutestrekninger	26
6 ERFARINGER FRA ANDRE LAND.....	27
6.1 Generelt	27
6.2 Storbritannia.....	28
6.3 Sverige.....	29
6.4 Danmark.....	29
7 ARBEIDSGRUPPENS OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER	33
7.1 Generelt	33
7.2 Håndteringen av rullende materiell og jernbanespesifikke støttefunksjoner	33

7.3	Utdannelse og opplæring av lokomotivførere.....	34
7.4	Håndtering av billett- og takstsystemer	35
7.5	Rutiner for godkjenning av jernbanevirksomhet og rullende materiell	35
7.6	Rutestrekninger / -områder som skal anbudsutsettes.....	35
7.7	Forvaltningsorgan og –nivå som anbudsutlyser	36
7.8	Statens rolle i forhold til togoperatørens investeringer	37
7.9	Forskrifter som må endres, samt øvrige juridiske problemstillinger som må vurderes nærmere.....	37
7.10	Investerings- og vedlikeholds nivå ved anbudskonkurranse	38
7.11	Incitament i anbudskontrakten	38
7.12	Samarbeid på tvers av landegrensene	40
7.13	Arbeidsgruppens anbefaling om håndtering av anbudskonkurranse på kort sikt (fase 1) og videre fremdrift (fase 2).....	40

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I tråd med Stortingsmelding nr. 26 (2001–2002) Bedre kollektivtransport (Kollektivmeldingen) legger regjeringen opp til en gradvis innføring av konkurranse på det norske jernbanenettet som ledd i utviklingen av et mer kostnadseffektivt togtilbud til de reisende. Når det gjelder innføring av konkurranse for persontransport på jernbanen, blir anbudskonkurranse om et nærmere definert togtilbud på avgrensede deler av jernbanenettet vurdert som mest hensiktsmessig. En reell åpning for konkurranse om persontransport på jernbanenettet krever enkelte strukturelle grep i forhold til dagens organisering av jernbanen. Dette gjelder spesielt håndteringen av eksisterende togmateriell og jernbanespesifikke støttefunksjoner som i dag tilligger NSB AS. Det samme vil gjelde opplæring og utdanning av lokomotivførere. Spørsmål knyttet til ansvarsdelingen mellom forvaltningsmyndigheter må nærmere avklares og en hensiktsmessig inndeling av rutestrekninger og -områder må også utredes i forkant av en konkurransesituasjon.

Ved åpning for flere operatører på det norske jernbanenettet må det stilles krav til bl.a. sportilgang, trafikkstyring, regler for prioritering av togtrafikken, allokering av sporkapasitet og ruteplanlegging. Det er viktig å etablere kjøreregler på dette området som ivaretar hensynet til forutsigbarhet og nøytralitet i behandlingen av ulike operatører. Samferdselsdepartementet tar sikte på å åpne jernbanenettet for konkurranse om offentlig kjøpt persontrafikk ved å legge utvalgte prøvestrekninger ut på anbud allerede i 2004. Hele statlig kjøp-området forutsettes i utgangspunktet åpnet for konkurranse om sporet fra 2006. Det er satt som en forutsetning fra departementets side at åpningen for flere aktører gjennomføres på en slik måte at hensynet til sikkerheten og hensynet til gode og forutsigbare transporttilbud for de reisende kan ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Samferdselsdepartementet satte i april 2002 ned en arbeidsgruppe med representanter fra departementet, Jernbaneverket og Statens jernbanetilsyn for å utrede disse problemstillingene nærmere.

Arbeidsgruppen ble gitt følgende mandat:

"Arbeidsgruppen skal utrede nærmere hvordan anbudskonkurranse mellom ulike operatører for persontransport på jernbanen mest hensiktsmessig kan gjennomføres. Arbeidsgruppen skal forberede teknisk, juridisk og praktisk tilrettelegging for en trinnvis åpning for anbudskonkurranse om sporet.

Arbeidsgruppen må avklare/vurdere:

- *håndteringen av eksisterende rullende materiell og jernbanespesifikke støttefunksjoner*

- opplæring / utdanning av lokomotivførere
- håndteringen av billett-/takstsystemer
- hvilke rutestrekninger/-områder som skal inngå i konkurranse
- hvilket forvaltningsnivå/-organ som skal ha ansvaret for anbudsutlysningen
- hvilket ansvar staten skal ta ift togoperatørens investeringer
- rutiner for godkjenning av jernbanevirksomhet og evt. nytt materiell
- hvilke krav som settes i kravforskriftene til Statens jernbanetilsyn mht til togmateriellet
- investerings- og vedlikeholds nivå ved anbudskonkurranse
- hvilke incitament som bør inngå i anbudskontrakten
- regler og prinsipper for tildeling av sporkapasitet, trafikkstyring og ruteplanlegging
- hvilke forskrifter som må endres, samt hvilke øvrige juridiske problemstillinger som må vurderes nærmere

Sammensetning av gruppen og tidsplan

Arbeidsgruppen skal bestå av representanter fra Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og Statens jernbanetilsyn. NSB vil også bli dratt inn i dette arbeidet for å få nærmere avklart hvilke konsekvenser dette vil få for selskapet. Dette gjelder spesielt i forhold til organisering av støttetjenester som i dag ligger i NSB og ikke minst hvordan togmateriellet til NSB skal håndteres i en anbudssituasjon.

Det tas sikte på å starte opp arbeidet i løpet av april. Tidsplanen for arbeidsopplegget er delt inn i to faser:

Fase 1: Arbeidsgruppen skal levere en foreløpig rapport med sine vurderinger og anbefalinger til ledelsen i Samferdselsdepartementet i løpet av august 2002.

Det tas sikte på at anbefalinger på bakgrunn av arbeidsgruppens vurdering av juridiske-, tekniske og organisatoriske problemstillinger vil kunne leveres SDs ledelse/dept.råden, slik at disse kan omtales i statsbudsjettet for 2003.

Fase 2: Videre utredning i tilretteleggingen for anbudskonkurranse f.o.m. høsten 2002”

Arbeidsgruppen har bestått av Lars Krogset (leder), Jan-Bertil Lieng og Tor Erlend Framstad fra Samferdselsdepartementet, Hans Otto Hauger og Yngve Andreassen fra Jernbaneverket, og Harald Ringset Sundlo fra Statens jernbanetilsyn.

Arbeidsgruppen har ikke eksplisitt vurdert de sikkerhetsmessige forholdene rundt anbudsutsetting, men legger til grunn at alle endringer i regimet sikkerhetsanalyseres ut fra et overordnet mål om at sikkerheten innen jernbanesektoren opprettholdes eller bedres som følge av eventuelle endringer.

1.2 Forholdet til øvrig jernbanetransport

Konkurransen innenfor godstransport og kommersiell persontrafikk inngår ikke som en del av arbeidsgruppens mandat. En del av de problemstillinger som drøftes i denne rapporten vil imidlertid ha generell gyldighet, også i forhold til et fremtidig konkurranseregime også innenfor godstransport og kommersiell persontransport.

Arbeidsgruppen vil påpeke at departementet legger opp til å åpne jernbanenettet for innenlands godstransport i forbindelse med forskriftsendring for gjennomføring av direktivene i EUs såkalte Jernbanepakke 1 våren 2003. Det tas også sikte på å åpne for kabotasje for internasjonal godstransport fra samme tidspunkt.

Den kommersielle persontransporten er inntil videre foreslått skjermet for konkurranse, jf. St. meld. nr. 46 (2001-2002).

2 Rettslige rammebetingelser

2.1 Generelt

For å kunne trafikere det nasjonale jernbanenettet, må en trafikkutøver ha tilgang til nettet, tillatelse til å drive jernbanevirksomhet og godkjent rullende materiell. Deretter må trafikkutøveren få tildelt et ruteleie, og inngå de nødvendige administrative, tekniske og finansielle avtaler med infrastrukturforvaltningen for den jernbaneinfrastruktur som brukes.

I forbindelse med implementeringen av direktivene i EUs Jernbanepakke 1, vil forskriftsverket som regulerer ovenstående bli endret. Jernbanepakke 1 deregulerer markedet for internasjonal godstransport på jernbane, men forskriftsverket gjelder generelt, og inkluderer også persontrafikken. Planlagt tidspunkt for ikrafttredelse av nye forskrifter er 15. mars 2003, hvilket vil si at de nye forskriftene er gjeldende allerede når utvalgte prøvestrekninger skal settes ut på anbud. Utredningen tar derfor for seg forskriftene slik de ut fra utkastene må antas å ville lyde.

2.2 Tilgang til det nasjonale jernbanenettet (trafikkeringsrett)

Hvem som har tilgang til å drive persontransport på det nasjonale jernbanenettet blir regulert i utkastet til ny tillatelsesforskrift kapittel 2.

Hovedregelen etter § 2-1 første ledd er at kun statens jernbanetrafikkselskap med tilhørende datterselskaper kan drive persontrafikk. Unntak fra dette er gitt i annet ledd bokstav a. Internasjonale sammenslutninger av jernbaneselskaper hvorav det ene er etablert i Norge vil også ha tilgang, forutsatt at de har lisens for den jernbanevirksomheten som skal utføres og sikkerhetssertifikat etter forskriftsutkastet kapittel 5.

I tillegg er departementet gitt en diskresjonær adgang til å gi tilgang, forutsatt at virksomheten har tillatelse etter utkastets kapittel 3, hvis det vil bidra til en hensiktsmessig trafikkavvikling. De virksomhetene som kan få tillatelse etter § 2-2, vil for utredningens formål kunne være to grupper. For det første er det virksomheter som bare driver transport i byer og forsteder på egen kjørevei. Den andre gruppen er virksomheter som vil drive persontransport på deler av jernbanenettet hvor statens jernbanetrafikkselskap har innstilt slik trafikk.

Dagens forskrifter og utkast til forskrifter som implementerer jernbanepakke 1 åpner med andre ord i liten grad for at andre enn statens jernbanetrafikkselskap skal kunne drive persontransport. Jernbaneloven er imidlertid ikke til hinder for at det åpnes for konkurranse på eller om jernbanenettet. Det er derfor kun behov for en forskriftsendring for at flere aktører kan være med i en anbudskonkurranse om offentlig kjøpt persontransport på jernbanen.

2.3 Tillatelse til å drive jernbanevirksomhet på det nasjonale jernbanenettet

Tillatelse til å drive jernbanevirksomhet gis etter utkast til tillatelsesforskrift § 3-1 til virksomheter som er etablert i Norge, og fyller nærmere angitte kvalifikasjonskrav. Tillatelse kan ikke gis hvis særlige grunner taler mot det.

Tillatelse til å drive jernbanevirksomhet etter forskriftsutkastets kapittel 3 gjelder kun virksomheter etablert i Norge. Virksomheter etablert i et annet EØS-land eller Sveits med lisens fra etableringslandet, trenger bare sikkerhets sertifikat etter kapittel 5.

Statens jernbanetilsyn realitetsbehandler i dag ikke søknader om tillatelse til trafikkering på det nasjonale jernbanenettet uten visshet om at søker også vil få tilgang til dette nettet. Om man ønsker en annen situasjon, må enten lovgivningen som regulerer tilgangsspørsmålet endres, eller Statens Jernbanetilsyn må også behandle søknader fra nye aktører selv om disse søker i den hensikt å kunne levere transporttjenester lovgivningen per i dag forbeholder NSB AS med datterselskaper.

2.4 Godkjennelse av rullende materiell

Etter jernbaneloven av 11. juni 1993 nr. 100 § 5 skal rullende materiell være godkjent av departementet før det tas i bruk på kjøreveien, dersom ikke annet følger av internasjonale avtaler eller forskrifter fastsatt av departementet. Etter forskrift 4. desember 2001 nr. 1334 § 15-1 skal rullende materiell være godkjent av Statens jernbanetilsyn. Unntaket for internasjonale avtaler gjelder for eksempel materiell som er godkjent i henhold til UICs regelverk. Denne godkjennelsen har frem til i dag blitt akseptert som tilstrekkelig for å kunne unntas fra tilsynets godkjennelse. Statens jernbanetilsyn kan imidlertid stille krav til materiellet når dette er begrunnet i norske særforhold.

En godkjenning gitt av Statens jernbanetilsyn vil innebære at det er foretatt vurderinger av om det rullende materiell som teknisk objekt ivaretar de generelle sikkerhetskrav, tekniske krav, krav til driftsmessig tilstand samt krav til opplæring i og vedlikehold av materiellet som er fastsatt i jernbaneloven med forskrifter. Det vil også være vurdert om materiellet er utformet slik at det kan operere innenfor de fysiske og tekniske begrensninger som gjelder på de banestrekninger det skal trafikkere.

Statens jernbanetilsyn har til nå lagt til grunn at det kun er den som har tillatelse til å drive jernbanevirksomhet, og som skal bruke det rullende materiellet på den norske jernbaneinfrastrukturen, som kan søke om godkjenning av materiellet. Jernbanetilsynet forstår regelverket slik at de ikke må vurdere om ethvert materiell som potensielt kan benyttes på det norske nettet skal godkjennes, uten at det er en aktuell situasjon at materiellet skal brukes i Norge. Dersom man åpnet for at produsenter/leverandører av rullende materiell også skal kunne søke om godkjenning, ville man kunne komme i en situasjon der tilsynet behandler søknader om rullende materiell som ikke blir brukt i Norge. Ansvar for at det rullende materiellet er sikkerhetsmessig forsvarlig og

oppfyller kravene i regelverket påligger virksomheten som bruker av materiellet. Derfor tolker tilsynet regelverket slik at det er hensiktsmessig at virksomheten har et "eierskap" til selve godkjennelsesprosessen, inkludert dokumentasjonen av det rullende materiellet.

2.5 Tildeling av ruteleier og ruteplanprosessen

I forslag til forskrifter som implementerer jernbanepakke 1, er det utarbeidet et utkast til forskrift som regulerer prosesser og krav til fordeling av jernbanekapasitet på det nasjonale jernbanenettet; fordelingsforskriften.

Fordelingen skal i henhold til utkastet betraktes som en oppgave for den enkelte infrastrukturforvaltning. I Norge vil det i utgangspunktet være Jernbaneverket som vil ha denne oppgaven.

Forskriften fastsetter en rekke prinsipper for prosessen rundt fordeling av infrastrukturkapasitet; hvem som kan søke, regler for prioritering ved overbelastet infrastruktur, plikter for infrastrukturforvalter når det gjelder tjenester som skal ytes mv.

Videre skal den som tildeles infrastrukturkapasitet på det nasjonale jernbanenettet inngå de nødvendige administrative, tekniske og finansielle avtaler med infrastrukturforvaltningen for den infrastruktur som brukes. De avtaler som er inngått mellom trafikkutøvere og infrastrukturforvalter (Jernbaneverket) er i dag samlet i den såkalte sportilgangsavtalen.

Forskriften fastsetter videre en plikt for infrastrukturforvaltningen til å utarbeide Network statement. Denne skal angi hva slags infrastruktur som er tilgjengelig for trafikkutøverne og inneholde informasjon om vilkårene for adgang til den relevante infrastrukturen. Network statement erstatter imidlertid ikke det som reguleres gjennom sportilgangsavtalen.

2.6 Føringer fra EU gjennom EØS

EU har de siste år satsset mye ressurser på å etablere et regelverk på europeisk nivå som skal fremme konkurranse på jernbanen samt åpne for at det blir enklere å drive grenseoverskridende trafikk.

EU er nå i ferd med å utarbeide et mer detaljert regelverk som berører krav til virksomhet, materiell og infrastruktur og ikke minst til prosessene rundt fordeling av infrastrukturkapasitet. Gjennom dette regelverket etableres det et mest mulig likt og forutsigbart rammeverk for alle aktører innen det europeiske jernbaneområdet.

Videre har EU-kommisjonen lagt frem utkast til forordning om krav til offentlig service og inngåelse av kontrakter om offentlig service innen personbefordring med jernbane, vei og indre vannveier. Utkastet legger føringer for hvordan

konkurransetsetting av slike tjenester skal foregå og stiller bl.a. en del grunnleggende krav til innholdet i anbudsdokumenter og kontrakter som skal inngås.

EUs regelverk legger føringer på hvilke krav som kan stilles i nasjonal rett. Dersom utkastet til forordning blir vedtatt, vil det legge føringer på hvilke krav som kan stilles i norsk rett i forbindelse med anbudsutsetting.

3 Generelle utfordringer i tilretteleggelsen for anbud og konkurranse på sporet

Hovedbegrunnelsen for å liberalisere tilgangen til jernbanenettet i Europa har vært ønsket om å skape en mer effektiv samhandel mellom medlemslandene. Et middel for å nå dette målet har vært å fremme grenseoverskridende trafikk gjennom deregulering av gamle jernbanemonopoler. Det har også vært et uttalt mål å forbedre tilbudet til brukerne av jernbanetransport gjennom å legge til rette for lavere transportkostnader. De ulike landene har iverksatt reformer i tråd med EU-direktivene som skal effektivisere jernbanen gjennom å innføre en mer konkurransemessig drift. Samtidig er det fremdeles store forskjeller mellom jernbanelandene i Europa når det gjelder fremdrift i restruktureringen og konkurranseutsettingen av de ulike deler av jernbanesektoren.

Når man skal beskrive kostnadsstrukturen ved jernbanedrift, trekkes det gjerne frem at kostnadene ved investeringer i kjørevegen, annen jernbaneinfrastruktur samt anskaffelsen av rullende materiell er relativt store, mens de variable kostnadene knyttet til driften er relativt små. Produksjonsmessige stordriftsfordeler forekommer hvis produksjonen i en virksomhet kan økes mer enn innsatsen av produksjonsfaktorer. For jernbanedrift sett under ett utgjør investeringskostnadene en relativt stor andel av de totale produksjonskostnadene. De variable driftskostnadene vil på kort sikt være knyttet til energibruk, lønn til togpersonalet, deler av administrasjonskostnadene, tjenesteyting overfor de reisende m.m. De dominerende faste investeringskostnadene gjør at den totale gjennomsnittskostnaden generelt er fallende for alle realistiske produksjonsnivåer.

Det kan argumenteres for at monopolselskaper ikke har tilstrekkelig incentiver til å drive kostnadseffektivt, og at dette medfører at transporttjenestene utføres med for høy ressursbruk. Reguleringen og markedsskjermingen kan ha gitt for dårlig tilpasning til markedets etterspørsel og for få innovasjoner. Det er grunn til å tro at dette har påvirket ressursallokeringen mellom transportformene på en uønsket måte.

Trafikkvirksomheten på jernbanens infrastruktur kan drives av flere i konkurranse, uten at man nødvendigvis vil få en dårligere utnyttelse av de samlede ressurser enn om man har en integrert operatør. Dette betinger blant annet at man har en effektiv tildeling av infrastrukturkapasitet som sikrer at man får utnyttet den samlede kapasiteten best mulig. Siden det produseres mange forskjellige jernbanetjenester, blir det i dagens system stilt store krav til infrastrukturforvalteren som fordelingsorgan.

En konsekvens av å etablere et godt fungerende konkurransemarked for en tjeneste eller vare vil bl.a. være at konkurransen i seg selv gir incentiver til lavere kostnader og bedre kvalitet. Konkurransens styrke vil være avhengig av en rekke forhold, blant annet antall aktører på tilbuds- og etterspørselssiden, samt i hvilken grad én tilbyder lykkes i å differensiere og behovstilpasse sitt produkt bedre enn andre tilbydere.

Arbeidsgruppens oppgave er i første omgang å skissere et opplegg for anbud og konkurranse om sporet. Det legges opp til en anbudskonkurranse der ulike transportaktører konkurrerer om retten til å utøve jernbanetransport på visse vilkår i en nærmere avgrenset periode. Når en aktør først har vunnet en kontrakt, vil denne aktøren på kort sikt ikke først og fremst konkurrere med de andre deltakerne i anbudskonkurransen, men med utøvere i andre transportgrener (bil, buss). Det vil således være av stor betydning at de ansvarlige myndigheter gjennom anbudskonkurransen klarer å plukke ut transportutøvere med evne til å levere varer og tjenester som gjør at forbrukerne prefererer produktet eller tjenesten fremfor alternative transporttilbud eller annen form for behovsdekning. Det er således særlig viktig i selve anbudsprosessen å rette fokus på de handlingsparametre som virksomhetene tar i bruk for å hevde seg i konkurransen.

Det vil være en rekke barrierer mot nyetablering i et liberalisert persontogmarked. Boks 3 gir en kort sammenfatning av etableringshindringer i et liberalisert marked for transport av passasjerer på jernbanen i Norge.

Boks 3: Etableringshindre i et liberalisert persontransportmarked med tog

- Stort kapitalbehov knyttet til rullende materiell
- Irreversible investeringer knyttet til markedsføring, opplæring og selskapets tillatelses- og godkjenningsprosesser i forhold til norske myndigheter
- Funksjoner NSB AS i dag har faktisk monopol på, herunder verksteder for rullende materiell, utdanning av kjørende personale mv.
- Kostnader ved å komme inn i reisebyråenes systemer
- Spesielle kompetansekrav knyttet til ulike typer arbeidskraft
- Kapasitetsproblemer på jernbanenettet
- Aggressiv prissetting fra NSB eller andre store trafikkutøvere
- NSB har mye spesialkompetanse og kjenner markedet godt
- Anbudsvilkår, dvs. rutetilbud, kapasitet, kvalitetskrav, krav til billettsamarbeid og rutekorrespondanse m.m. kan i for stor grad ta utgangspunkt i NSBs nåværende driftsopplegg.

Av kulepunktene over vil kapitalbehov knyttet til rullende materiell være den største utfordringen i et anbudssystem. Det er grunn til å understreke at dersom man skal få ut de ønskede effektiviseringsgevinstene ved å konkurranseutsette togtrafikken og legge forholdene til rette for at et fungerende marked etableres, bør man ideelt sett legge til rette for konkurranse om alle elementer i togtilbudet. Med dette menes at ulike trafikkutøvere bør konkurrere også om standard og kvalitet på materiell.

Trafikkutøvere som går inn og konkurrerer om et marked for transport av passasjerer på jernbanen der det er offentlig kjøp, eksponerer seg for mindre systematisk risiko enn det som normalt vil være til stede i et konkurransemarked. Etterspørselen fra de

reisende i dette markedet er forholdsvis uelastisk og trafikkutøverne vil i tillegg ha sikkerhet for inntekten fra offentlig kjøp gjennom avtaler med myndighetene. En profittmaksimerende operatør i et konkurransemarked vil forvente normalavkastning på investeringene sine samt en risikopremie som betaling for den usikkerheten han utsetter seg for. Usikkerheten vil, i et konkurranseregime som også omfatter rullende materiell, først og fremst være knyttet til kjøp, drift og vedlikehold av rullende materiell, samt egenskaper ved kjøreveien. Usikkerheten knyttet til kjøp av materiell vil avta med kontraktsperiodens lengde. Det kan derimot også tenkes ulemper ved lange anbudsperioder. Ved lange perioder kan staten risikere å bli bundet til en operatør som kanskje yter dårlige tjenester til lav kostnad for å maksimere resultatet. Dette kan motvirkes ved hevingsklausuler i avtalen og ved incitamenter som belønner aktører som leverer ønsket resultat, eller ved å ta inn en vid oppsigelsesmulighet for staten. Man må derimot ha for øyet at ikke alle forhold man gjerne skulle ha rettet på er hevingsgrunn, og at incitamenter ikke alltid kan favne alle resultater man ønsker. Dessuten vil oppsigelsesmuligheter skape usikkerhet i forhold til togoperatøren. Staten løper også den risikoen at den som vinner anbudet etter noe tid vil kunne utvikle monopolistiske tendenser. Dette kan i prinsippet motvirkes ved å fastsette de riktige incitamentene i kontrakten med den vinnende togoperatøren, men også i forhold til monopolistisk oppførsel er det grenser for hva som er oppnåelig med incitamenter. Ved vurderingen av anbudsperiodens lengde, må man søke et kompromiss mellom fordeler og ulemper, slik at man kan få en akseptabel tidshorisont for trafikkutøveren og en akseptabel risiko for staten som kjøper.

Statens utgangspunkt bør være å legge til rette for konkurranse om flest mulig elementer i tilbudet og i størst mulig grad la operatørene ha ansvaret for vurderinger av risiko knyttet til anskaffelse av rullende materiell. Staten kan legge til rette for å redusere risikoen for operatørene ved å åpne opp for tilstrekkelig lange kontraktsperioder, og holde en god standard på kjøreveien. Lange kontraktsperioder vil gi lang avskrivningstid på materiell og dette vil gjøre det mer interessant for en kommersiell operatør å anskaffe eget rullende materiell.

Dersom det ikke er hensiktsmessig å få til konkurranse om standard og kvalitet på rullende materiell, vil konkurransen mellom eventuelle togoperatører i stor grad begrense seg til konkurranse om ”managementkostnader”, dvs. lønn og organiseringen av den løpende driften. I et slikt begrenset konkurranseregime er det neppe mulig å hente ut de ønskede effektiviseringsgevinster, og risikoen for anklage om sosial dumping vil bli større. Det langsiktige målet bør derfor være konkurranse om alle elementer som er nødvendig for å kunne drive trafikkvirksomhet på jernbanen i Norge.

4 Spesielle forhold som bør vurderes som forutsetning for anbudskonkurransen

4.1 Generelt

På bakgrunn av de rettslige rammebetingelser man står ovenfor og de generelle utfordringer i tilretteleggingen for anbud og konkurranse om sporet som er gjennomgått i kapittel 2 og 3 vil arbeidsgruppen i dette kapittelet gå nærmere inn på og drøfte fordeler og ulemper som knytter seg til de ulike konkrete tekniske, organisatoriske og juridiske forhold som må håndteres i forbindelse med etablering av et framtidig konkurranseregime for jernbanen i Norge.

4.2 Håndtering av eksisterende rullende materiell og jernbanespesifikke støttefunksjoner

Det personvognmateriellet som benyttes i Norge i dag er for en stor del skreddersydd for norske forhold. Dette materiellet har derfor redusert bruksverdi i flere andre land, bl.a. fordi vognprofilen er bredere enn den europeiske normen.

Anskaffelsesprosessen for nytt rullende materiell hos NSB tar erfaringsmessig 3-4 år regnet fra kravspesifikasjon og til ferdig, godkjent produkt. Det vil følgelig ikke være mulig for anbudsvinner å starte bygging av materiell som kan tas i bruk ved anbudstart. Eksisterende materiell som kan anvendes på det norske nettet må derfor vurderes stilt til rådighet for den som tildeles anbudet. Med mindre man velger en løsning hvor NSB AS er villig til å stille sitt materiell til disposisjon for vinneren av anbudskonkurransen, vil en poolordning kunne være en forutsetning for å nå målsettingen om en delvis åpning for konkurranse innen persontrafikken i løpet av inneværende stortingsperiode.

Investering i nytt rullende materiell er en så tung kostnad at ingen trafikkutøvere vil kunne dekke inn kapitalkostnadene i løpet av en anbudperiode på for eksempel på 5 år. Rullende materiell tilpasset norsk infrastruktur vil i tillegg ha svært begrenset annenhåndsverdi idet det vil være lite anvendelig utenfor Norge og Sverige, mens utenlandsk materiell i større grad vil kunne benyttes i Norge. Disse forholdene utgjør i sum det største hinderet for en fri og kostnadseffektiv konkurranse mellom likeverdige tilbydere. Spørsmålet som da reiser seg, er om det kan bygges personvogner for det norske nettet som med enkelhet kan tilpasses flere europeiske nett. Dessuten må man vurdere mulighetene for, og omkostningene (innkjøpspris + ombyggingskostnader) ved, å hente brukt, utenlandsk materiell til Norge. Disse spørsmålene vil arbeidsgruppen komme nærmere tilbake til i fase 2.

I tillegg vil arbeidsgruppen peke på at en vesentlig del av det materielle NSB AS i dag besitter, er nytt og nylig godkjent for bruk av Statens jernbanetilsyn. Det å gjøre dette materiellet tilgjengelig for deltakere i anbudsprosessen vil kunne bety at tid og

ressurser kan spares både hos potensielle trafikkutøvere og hos myndighetene (i første omgang Statens jernbanetilsyn som godkjenningsmyndighet).

En ulempe ved å stille dagens rullende materiell til disposisjon, er at dette vil kunne få konsekvenser for NSB. Når det gjelder slike konsekvenser, vil arbeidsgruppen innskrenke seg til å komme med generelle kommentarer. NSB AS er nå et aksjeselskap, og følgelig et selvstendig rettssubjekt. Selskapets styre og organer skal utføre sine verv i tråd med hva som er det beste for selskapet. De kan etter aksjeloven § 6-28 ikke foreta disposisjoner som begunstiger andre på selskapets bekostning.

Det vil være et inngrep i NSBs forretningsdrift å hente ut en del av materiellet. Selv om togmateriellet blir brukt på anbudsutlyste togstrekninger NSB ikke lenger skal trafikkere, er det grunn til å forvente at NSB kan finne alternativt anvendelse for det. Det er derimot ikke noe i veien for at departementet og NSB i fellesskap kommer til en løsning hvor NSB stiller sitt materiell til disposisjon for et nærmere avtalt vederlag.

Av hensyn til mulige anbudsdeltagere, bør en eventuell poolordning etableres i så vidt god tid at anbyderne kan gjøre seg kjent med prisene før det leveres inn tilbud. Ut fra et generelt mål om konkurranse på flest mulige parametere, bør anbyder likevel stå fritt mht. om han vil benytte seg av poolordningen eller om han vil utføre funksjonen i egen regi. For å unngå spille av ressurser ved at poolens materiell står og ruster, må poolordningen ha anledning til å leie ut uutnyttet materiell til andre formål.

I moderne jernbanedrift er drift og lettere vedlikehold av tog integrert i hverandre. Materiellet vedlikeholdes i driftspausene. Vedlikeholdsprogrammene er styrt ut fra kunnskap om enkeltkomponenters slitasjegrenser som skiftes ut enkeltvis og etter behov. På denne måten reduseres materiellets ståtid til et minimum.

Etter det arbeidsgruppen er kjent med, har NSB etablert både sitt lette og tyngre materiellvedlikehold i separate virksomheter, som for så vidt også skal kunne betjene et større marked, men som er eid (helt eller delvis) av selskapet. NSB er dessuten stort sett alene om å ha tilgang til egnede bygninger med sportilknytning hvor det kan utføres materiellvedlikehold.

Nye trafikkutøvere må ha tilgang til verksteds- og vedlikeholdsfunksjoner, og det kan stilles spørsmålsteget ved om det vil være drifts- eller samfunnsøkonomisk effektivt å forutsette at nye operatører skal etablere alle slike funksjoner i egen regi. Drifts- og vedlikeholdskompetansen i Norge er i dag begrenset. Nye operatører vil på kort sikt måtte søke å hente kompetanse fra de etablerte miljøene. En oppsplitting kan også lett føre til en utarming av fagmiljøene, noe som vil virke kostnadsdrivende.

Dersom NSB AS – enten selv eller gjennom sine vedlikeholdsselskaper - skal pålegges å levere materiell og vedlikeholdstjenester til andre operatører, kan det være nødvendig å påse at dette skjer på en måte som sikrer konkurransemessig nøytralitet. Én løsning kan være å skille ut eierskap og vedlikehold av NSBs rullende materiell i et eget/egne selskap/selskaper i en materiell- og vedlikeholdspool uavhengig av

operatørene. Andre deler av vedlikeholdsfunksjonen kan dels forbli tilknyttet NSB, dels privatiseres for å kunne betjene dette markedet. Problemet med å åpne NSBs vedlikeholdsfunksjoner, eller skille dem helt ut, ligger blant annet i dagens avgiftsregler. På grunn av dagens MVA-regler for persontransport med jernbane, er det ikke lønnsomt for et jernbaneforetak å kjøpe tjenester eksternt. Eksternt tjenestekjøp vil innebære at det påløper utgående MVA uten at det kan gjøres fradrag i inngående. Egenproduksjon utløser derimot ikke MVA, og blir derfor mer gunstig. Det er derfor ikke grunn til å anta at NSB vil selge seg ned i vedlikeholdsselskapene. Som tilleggskrav for at egenproduksjon ikke skal belastes med MVA, gjelder at vedlikeholdsselskapet ikke kan selge over 20 % av omsetningen til et selskap utenfor NSB-konsernet uten at det utløser krav om MVA også på egne verkstedtjenester. Siden eventuelle andre operatører må betale et vederlag fastsatt ut fra omkostninger og rimelig vederlag til verkseieren, vil også NSBs MVA-utgifter måtte tas i betraktning. Et spørsmål er om man kan komme utenom denne problemstillingen ved å beholde eierskapet til materiellet innen NSB samtidig som det åpnes for utleie til en annen aktør eller en pool. Arbeidsgruppen vil komme nærmere tilbake til dette i fase 2.

For å sikre den nødvendige nøytralitet kan materiell- og vedlikeholdspoolen gjøres til et eller flere egne aksjeselskaper. Før dette gjøres, må man imidlertid ha klarlagt hvilke konsekvenser det har for NSB og hvilke utgifter det vil medføre, jf. ovenfor. Om man velger å opprette poolordninger som statlige aksjeselskaper, bør det på sikt være et mål å få produsenter av rullende materiell inn på eiersiden og derigjennom forsterke poolselskapets incitament til produktutvikling i retning av bedre og mer kostnadseffektivt materiell. Det er arbeidsgruppens oppfatning at om det skal være realistisk å få produsenter inn på eiersiden, må poolen være av en slik størrelse at den som minimum favner det skandinaviske markedet. Arbeidsgruppen viser til at det i Sverige allerede er etablert en poolordning. Et poolselskap bør naturlig også kunne tilby opplæringspakker på nytt rullende materiell. Dette forutsetter imidlertid at selskapet har drifts- og pedagogisk kompetanse.

Det er av avgjørende betydning at aktører på nettet har fri adgang til driftskritiske funksjoner som fellesarealer på stasjoner, hensettingsspor, lasteterminaler etc. og at de ikke møter hindringer i form av konkurransevridende adferd hos aktører eller selskaper hel- eller deleid av aktører. Dessuten bør det legges til rette for at nye aktører eller andre kan drive verksteder. Det bør i så fall utarbeides ordninger enten med offentlig godkjennelse av verksteder og selvstendige vedlikeholdsenheter eller en sertifiseringsordning av slike (for eksempel krav om ISO-sertifisering).

4.3 Utdannelse og opplæring av lokomotivførere

NSB AS har til nå (gjennom NSB-skolen) vært alene om å forestå opplæring og utdanning av lokomotivførere. Enhetene og datterselskapene i NSB-konsernet, Jernbaneverket, SJ, Linx, BK Tåg, MTAS m.fl. kjøpte utdanningstjenester for lokførere av skolen (grunnutdanning og tilleggstudanning). Skolen var en videreføring av Jernbaneskolen.

NSB Skolen opphørte 31/12-01. Opplæring av lokførere for NSB AS sine behov er videreført i NSB Drift, opplæringsenheten, som overtok noen av instruktørene ved skolen. Jernbaneverket utdanner nå sine egne arbeidsmaskinførere, men har også utdannet noen lokomotivførere hos NSB Drift. Ut fra konkurransemessige hensyn er det betenkelig hvis en bestemt trafikkutøver har kontroll med både utdannelseskapasiteten og til dels utdannelsens innhold.

Det tar i dag NSB ca. 58 uker (ca. 14 måneder) å utdanne en lokomotivfører fra grunnen av. Denne grunnutdanningen er tilpasset NSB AS og CargoNet AS sine kompetansebehov. Flytoget AS har en opplæringsplan på 50 uker, og MTAS/ MTAB har en opplæringsplan tilpasset at selskapet kjører både i Norge og Sverige. Tilleggsutdannelsen for å kjøre i Norge for en svensk lokomotivfører tar 6 – 8 uker avhengig av hvor vedkommende skal trafikkere. Ved konkurranseutsetting i noe omfang vil man – i alle fall på kort sikt - være avhengig av å kunne bruke personer som er lokomotivførere i dag.

Lokomotivførerkompetansen vurderes i dag å være en av de mest sikkerhetskritiske funksjoner i jernbanesystemet. Det er helt avgjørende for sikkerhetsnivået at lokomotivførerne ikke bare har en solid opplæring, men at opplæringen i signal- og regelverksforståelse er identisk. Et system der hver operatør etablerer sin egen "lokførerskole" vil derfor være negativt for sikkerheten.

Samferdselsdepartementet tok i 2001 et initiativ overfor Undervisningsdepartementet og NSB AS med sikte på å etablere en offentlig fagopplæring for bl.a. lokomotivførere. I tillegg til trafikkelskapene, har Jernbaneverket også et behov for personale med lokomotivførerkompetanse. NSB Drift er i ferd med å forberede anskaffelse av simulator. En slik simulator bør inngå i et kompetansesenter/fagskole som er operatøruavhengig. Hovedoppgavene vil være grunnutdanning av førere (lokførere og førere av arbeidsmaskiner) og tilleggsutdanning av utenlandske førere. I tillegg vil et slikt kompetansesenter kunne levere nødvendige tjenester på opplæring, som for eksempel sikkerhetsopplæring av ombordpersonell.

Uansett bør det være enkelt å få etablert et slikt kompetansesenter hvis en kan samle utdanningsmiljøet i JBV og NSB som en egen fagskole (retablere "Jernbaneskolen"). Dette kan være en løsning på kort sikt som kan løse problemet med at utdanningen ellers vil foregå i regi av en eller flere trafikkutøvere. Nordisk ministerråd har for øvrig bedt om at det vurderes hvorvidt det kan være hensiktsmessig å etablere et felles utdanningsmiljø i Skandinavia. Samferdselsdepartementet har bedt Statens jernbanetilsyn følge opp dette overfor sine nordiske søsterorganisasjoner.

I dokumentet "EUs transportpolitikk for 2010 ("Hvitboken")" er uttrykt som målsetting at lokomotivførere skal kunne kjøre hvor som helst på det transeuropeiske nettet og være trent på europeiske treningssentra åpne for alle selskap. Dette er foreløpig å betrakte som en visjon, men er etter arbeidsgruppens mening likevel et skritt i riktig retning.

Statens jernbanetilsyn vil uansett sette de nødvendige grunnleggende krav til trafikksikkerhetsmessig kompetanse og sertifisering av lokomotivførere.

4.4 Håndtering av billett- og takstsystemer

I dag har NSB et gjennomgående, landsdekkende billettsystem som gjør det mulig å utstede gjennomgående billetter til, fra og mellom alle stasjoner NSBs tog stopper ved i hele Norge. I Akershus, Østfold og (deler av) Hedmark deltar NSB BA i billetteringssamarbeidet "Stor-Oslo Lokaltrafikk", hvilket knytter alle stasjoner innenfor dette området billettmessig sammen med alle busstoppesteder, forstadsbanestasjoner og en del båtruter. I Osloområdet og enkelte andre større byer er det etablert samarbeidsordninger som gir overgangsmuligheter mellom tog og buss. Slike ordninger er et viktig bidrag for å oppnå økt kollektivandel. Anbudssystemet må derfor forutsette at slike samarbeidsordninger videreføres og helst forsterkes.

En utfordring blir det dog å fastsette inntektsfordelingen/fordelingsbrøken mellom de selskaper som deltar i en slik ordning. Utfordringen vil være spesielt fremtredende på steder der NSBs nåværende andel blir fragmentert mellom flere selskaper (mest aktuelt i Osloområdet dersom lokaltrafikken der blir fordelt mellom flere selskaper). Det bør være et krav til så vel NSB AS, som eventuelle nye operatører om å arbeide sammen i felles billettsystemer. Systemene bør ideelt sett være utformet slik at de også kan brukes i kollektivtrafikken i hele landet. Herunder ligger det muligheter for å hente ut synergier ved å etablere felles billettsystemer som dekker flere trafikkslag.

4.5 Rutiner for godkjenning av jernbanevirksomhet, materiell og rutetildeling samt tilgang til det nasjonale jernbanetettet

Reglene om tillatelse til å drive jernbanevirksomhet må rimeligvis også gjelde for selskaper som vil inngi anbud på offentlig kjøp. Man kan ikke redusere kravene til sikkerhet og organisering av selskapet for at det skal bli lettere å inngi anbud. Det er derfor ikke aktuelt å endre tillatelsesforskriften slik at utenlandske jernbaneselskaper som ikke har lisens og sikkerhets sertifikat, kan få trafikkere det norske jernbanenetttet.

Nye trafikkselskaper må gjennom en søknadsprosess for å få tillatelse til å drive jernbanevirksomhet. For at ikke unødig tid skal gå til spille, kan prosessen rundt anbudsutsetting og vurdering av om tillatelse skal gis skje forholdsvis parallelt. Alternativt bør det vurderes om ikke virksomhetstillatelse/sikkerhets sertifikat bør være på plass før en trafikkutøver kan delta i anbudskonkurransen. Dette for å hindre at en toperatør som vinner anbud, likevel ikke får tillatelse til å trafikkere.

Det er som nevnt i kapittel 2.4 tilsynets tolkning av forskriften at det kun er en trafikkutøver med tillatelse som kan søke om godkjenning av det rullende materiellet. En forhåndsgodkjenning av selve utstyret vil i utgangspunktet ikke bli foretatt. Dette vanskeliggjør en modell som er i bruk flere steder i Europa, der ett selskap eier og leier ut godkjent rullende materiell, mens trafikkutøver kun står for driften. Dersom en av

deltagerbetingelsene i anbudskonkurransen er at virksomhetstillatelse må være innhentet før anbud kan innleveres, anses imidlertid ikke tilsynets tolkning av regelverket for godkjenning av rullende materiell å være til hinder for å sikre god framdrift i anbudsprosessene. Tilsynet må eventuelt også kunne endre sine rutiner, så lenge det ikke får på bekostning av sikkerheten.

For en søker vil prosessen i forhold til myndighetene uansett innebære kostnader i form av bruk av økonomiske og administrative ressurser. Fram til nå er prosessene og krav til tillatelser og godkjenninger, samt krav til prosess rundt tildeling av ruteleie, blitt konkret beskrevet i forhold til de enkelte søkere og er derfor blitt tilpasset enkeltsakene. Det er viktig at beskrivelser av krav og prosesser er så tydelige som mulig. Dette gjelder særlig når man skal søke å finne fram til interesserte aktører i en anbudsprosess.

Når det gjelder generelle rutiner for prosessene knyttet til søknad om tillatelse/sikkerhetssertifikat/lisens og godkjenning av rullende materiell, har Statens jernbanetilsyn ikke utarbeidet noe offisielt dokument for disse prosessene. Arbeidsgruppen mener at slike prosesser bør beskrives tydeligere og være tilgjengelige for dem som måtte være interesserte. For tildeling av sporkapasitet og andre ytelser fra Jernbaneverket som infrastrukturforvalter, må det forutsettes at det gis fyllestgjørende informasjon i Network statement.

Det er i dag stort sett bare på de strekninger hvor NSB AS har innstilt persontrafikken at det er åpnet for at andre transportselskaper kan gis tilgang. Det er etter arbeidsgruppens oppfatning lite heldig at en anbudsvinner må være avhengig av handlinger hos statens jernbanetrafikkselskap for å få tilgang til å oppfylle anbudet. Det er derfor en forutsetning ved innføring av anbud at forskriftene endres slik at det ikke er hindringer for at togoperatøren som vinner anbudskonkurransen gis tilgang til nettet forutsatt at de har eller får nødvendige tillatelser.

Operatørene vil kunne ønske å trafikkere andre togstrekninger i tilknytning til de strekninger de vinner anbud på. For å unngå å svekke inntektsgrunnlaget for NSB på strekninger som selskapet i dag trafikkerer uten offentlig kjøp, kan det være grunn til å vise tilbakeholdenhet med å tillate andre selskaper å etablere produkter i direkte konkurranse med NSB AS. Hva anbudsprosessen angår, er det kun behov for å endre forskriften slik at togoperatøren som vinner kan oppfylle avtalen med staten.

4.6 Rutestrekninger / -områder som skal anbudsutsettes

Det er et politisk mål å ha innført full konkurranse om statlig kjøpt persontransport på det nasjonale jernbanenettet fra 2006. Som et ledd i dette skal det innføres konkurranse på utvalgte prøvestrekninger allerede i inneværende stortingsperiode (i løpet av 2004). Arbeidsgruppen har blant annet lagt følgende incentiver til grunn for valg av prøvestrekninger: at området rutemessig er enkelt å avgrense, at det er potensial for å gi et bedre togtilbud til de reisende samt økende antall passasjerer og at det er tilgjengelige verkstedfasiliteter.

Arbeidsgruppen anbefaler prøvedrift på et begrenset antall strekninger, herunder minst en regionbane og en bane tilknyttet et større byområde. Hva angår muligheter for utvikling og produktforbedring, peker Vossebanen (Bergen – Arna – Voss – Myrdal) og Gjøvikbanen (Gjøvik – Jaren – Oslo S – Skøyen) seg ut som gode alternativer. Det anbefales da å anbudsutsette alle persontogene på Gjøvikbanen, ikke bare regiontogene. En delt løsning vil redusere materiellutnyttelsen og vanskeliggjøre et rasjonelt driftsopplegg som er en forutsetning for et bedret tilbud på strekningen. En anbudsutsetting av togtrafikken på Vossebanen kan eventuelt vurderes i sammenheng med den pågående forsøksordningen med alternativ forvaltningsorganisering av kollektivtransporten i Bergensområdet.

I tillegg mener arbeidsgruppen at Arendalsbanen og Bratsbergbanen vil egne seg godt som prøvestrekninger. Bratsbergbanen fordi den som Gjøvikbanen i stor grad kan drives atskilt fra trafikken på det resterende stamnettet med de muligheter det gir for optimal materiellutnyttelse og at trafikkgrunnet antas å være større enn det potensialet som tas ut med dagens tilbud.

Arendalslinjen (strekningen Arendal-Nelaug) kan drives *helt separat* fra det øvrige banenettet. Man trenger kun ett togsett for å opprettholde en tilfredsstillende trafikk. Banen egner seg godt for et nytt selskap som ønsker å vinne erfaring før det eventuelt tar på seg større oppgaver, og investeringsbehovet vil være begrenset.

Arbeidsgruppen vil fraråde at Jærbanen plukkes ut som et prøveprosjekt *i denne omgang*. Jærbanen har i flere år vært NSBs mest veldrevne togprodukt, med svært høy regularitet, god frekvens og landets beste punktlighet. Mulighetene for ytterligere å forbedre produktet gjennom konkurranseutsetting vurderes å være relativt liten sammenlignet med risikoen for å redusere produktets kvalitet og omdømme.

Arbeidsgruppen foreslår at et relativt stort antall strekninger lyses ut i 2005. Dette skyldes at hovedtyngden av disse trafikkeres med dieselmateriell. Hensynet til en optimal utnyttelse av vognpark og verkstedfasiliteter tilsier at anbyderne her gis anledning til å gi et tilbud som innbefatter mange eller alle de aktuelle dieselstrekningene. Det sentrale Østlandet foreslås lagt ut til slutt, i 2006, sammen med Jærbanen fordi produksjonen i dette området er mest kompleks. Staten bør høste mest mulig erfaringer før et så stort (trafikk og økonomisk) trafikkområde legges ut på tilbud. Faglig sett mener arbeidsgruppen at det kan argumenteres for å strekke prosessen noe mer ut i tid, men en slik tidsplan vil ikke være i tråd med ambisjonene i kollektivmeldingen. Boks 5.3 i kapittel 5 inneholder en oversikt over når arbeidsgruppen, gitt forutsetningene fra regjering og Storting, anbefaler å sette ut de forskjellige strekningene på tilbud.

Kontraktperiodens lengde vil være avhengig av blant annet materiellsituasjonen og størrelsen på det årlige, statlige kjøp. Ut fra forholdene nevnt i kapittel 3 mener arbeidsgruppen at med kontraktperioder i intervallet 3 – 15 år i de fleste tilfeller vil være hensiktsmessig.

Arbeidsgruppen foreslår videre at oppstart av nye anbud knyttes til ruteterminskiftet på sommeren, da dette i praksis vil være hovedterminskiftet for persontogene.

4.7 Forvaltningsorgan og –nivå som anbudsutlyser

Det er i dag staten ved SD som står for omtrent alle kjøp av persontransporttjenester med tog. Det foregår for tiden en prosess i Samferdselsdepartementet angående organisering av statens rolle som kjøper av persontransporttjenester, og konklusjonene som trekkes av dette arbeidet vil kunne ha betydning for hvor anbudsutlysning skal plasseres i fremtiden. Inntil videre må arbeidsgruppen legge til grunn at staten ved Samferdselsdepartementet fremdeles skal forestå kjøpene.

Det vil bli en utfordring å utforme anbudsspesifikasjonene på en slik måte at de både gir anbyder noenlunde faste rammer for beregning av anbud, og samtidig ivaretar samfunnets behov for at konkurranseutsettingen ikke medfører et svekket kollektivtransporttilbud. Anbudsprosessen i en konkurransesituasjon vil dessuten være langt mer arbeids- og ressurskrevende enn dagens ordning, jf. lignende prosesser i forbindelse med regional ruteflygning. Det vil derfor måtte vurderes på hvilket nivå det nærmere arbeidet med anbudsutlysning og inngåelse av kontrakter skal håndteres.

Det kan være en løsning at Jernbaneverket får ansvar for anbudsutlysningen og offentlig kjøpsfunksjonen. Et argument for dette er at det på kort sikt vil bli vanskelig å etablere en alternativ funksjon som besitter nødvendig kompetanse. Jernbaneverkets rolle som kapasitetsfordelingsorgan i første instans kan i seg selv tale imot at virksomheten også forestår offentlige kjøp, men dette motvirkes av at det i henhold til utkast til fordelingsforskrift § 7-10 kan gis prioritet til tjenester som ytes av hensyn til offentligheten. Omfanget av disse tjenestene, samt hvilken infrastrukturkapasitet de krever, bør være klarlagt før den øvrige kapasiteten fordeles, slik at dette blir et premiss i den videre kapasitetsfordelingen.

Argumentene mot at Jernbaneverket forestår anbudsprosessen, er praktiske så vel som prinsipielle. På det prinsipielle plan vil det være et spørsmål om utlysning av anbud og inngåelse av kontrakt er oppgaver som etter sin art bør tillegges Jernbaneverket. Jernbaneverkets hovedoppgave er å forvalte infrastrukturen på det statlige jernbanenettet samt å ivareta trafikkstyringsfunksjonene. De praktiske innvendingene vil i stor grad dreie seg om det er hensiktsmessig at Jernbaneverket tar på seg rollen, og om det er ønskelig at Jernbaneverket i tillegg får den makten over markedet som anbudsutlyserrollen vil gi. Arbeidsgruppen mener derfor at selve kjøperrollen inntil videre formelt bør ligge i departementet.

Arbeidsgruppen vil i fase 2 eventuelt komme tilbake med anbefalinger om hvordan kjøperrollen organisatorisk bør håndteres på lengre sikt.

4.8 Statens rolle i forhold til togoperatørens investeringer

Generelt vil rasjonelle aktører kun investere i produksjonsmidler når de har en viss grad av sikkerhet for at operatørrettighetens lengde skal kunne forrente investeringen. Dette vil gjelde også for jernbanemateriell, som følge av begrenset anvendelsesområde og følgelig lav annenhåndsverdi. Gjennom rammevilkårene vil staten derfor kunne legge stor grad av føringer på togoperatørens investeringer. For å sikre at materiellstandarden opprettholdes og om mulig bedres i anbudsperioden, bør staten ta høyde for å la det totale anbudsbeløpet omfatte ikke bare vedlikeholdskostnader, men også – til en viss grad – investeringskostnader.

Det er selvsagt mulig å legge opp til at hver enkelt operatør skal slite ut materiellet sitt i løpet av kontraksperioden, hvorpå staten kan gå inn og dekke kapitalkostnadene hver gang det skal investeres i nytt materiell, men dette vil gi større årlige variasjoner i de statlige utgifter til kollektivtransportkjøp enn en løsning der det settes av noe midler hvert år. Løsningen vil også innebære, som arbeidsgruppen har vært inne på tidligere, at man blir låst til lange anbudsperioder.

4.9 Statens ansvar for infrastrukturen, investerings- og vedlikeholdsnivå

Under statens ansvar for infrastrukturen, hører to problemstillinger. Den ene er hvilket ansvar staten som eier av infrastrukturen har for skader som infrastrukturens beskaffenhet forårsaker på operatørens materiell. Den andre er hvem som skal ha risikoen for at infrastrukturens beskaffenhet hindrer eller vanskeliggjør produksjon i henhold til kontrakt.

Hva angår skader på operatørens materiell, har vederlaget som betales for tilgangen til infrastrukturen betydning for erstatningsspørsmålet. Godstrafikken betaler kjøreveisavgift, men avgiften som betales for å trafikere skinnegangen dekker ikke de faktiske kostnader ved dette. Persontransporten betaler ikke kjøreveisavgift. Vederlagssynspunktet gjør at sportilgangen får preg av en offentlig tjenesteytelse, og ikke et kjøp. Også fra en kontraktsrettslig synsvinkel, vil et vederlag som ikke er forretningsmessig fastsatt gi et lavere erstatningsrettslig vern.

Ansvar for infrastrukturen vil bli å bedømme etter lov om skadeserstatning § 2-1, og vurderingstemaet er om de krav operatøren med rimelighet kan stille til infrastrukturen er tilfredsstillende. Hvilke krav operatøren med rimelighet kan stille, må som ovenfor nevnt ses i forhold til vederlag for ytelsen. Dernest må kravene ses i forhold til hvilke bevilgninger Jernbaneverket får for opprettholdelse av skinnegangen. Hvis erstatningsvurderingen fristilles fra bevilgningssituasjonen, vil man i realiteten få en erstatningssensur av Stortingets bevilgningsvedtak når domstolene i ettertid vurderer Jernbaneverkets bevilgninger. Den erstatningsrettslige vurderingen må bli om Jernbaneverket har handlet aktsomt innenfor sine økonomiske rammer og utnyttet ressursene på en effektiv og fornuftig måte. Det vil derfor være en høy terskel for at Jernbaneverket kan pålegges erstatningsansvar for infrastrukturens beskaffenhet.

Dernest spørsmålet om hvilken betydning infrastrukturens beskaffenhet har for ansvaret for kontraktsfestet produksjon. Partene i statlig-kjøpavtalen er staten på den ene side og trafikkutøveren som vinner anbudet på den andre. Staten hefter i utgangspunktet for Jernbaneverket og derigjennom infrastrukturen. Den nærmere ansvarsfordelingen i dette tilfelle vil være opp til kjøpsavtalen departementet inngår på bakgrunn av anbudsprosessen å regulere.

4.10 Tilgang til trafikk tall

En streknings trafikk tall kan ha avgjørende betydning for statlig kjøp-regimet. Trafikk tallene vil ha innvirkning på hvilket beløp strekningen skal støttes med, hvilket transportmiddel som kjøpsordningen skal omfatte eller om det i det hele tatt skal kjøpes transporttjenester på den gitte strekning. Det er flere aktører som kan ha behov for dataene.

Staten som anbudsutlyser trenger adekvate statistikk tall for å sikre best mulig kvalitet på anbudsmaterialet, og for å kunne yte det riktige servicenivået til samfunnet. Anbydere trenger disse tallene for å kunne gjøre kvalifiserte kapasitets- og inntektsberegninger når de skal legge inn anbud.

Departementet og Jernbaneverket trenger gode trafikk tall, for både gods- og persontrafikk, blant annet for å kunne prioritere noen tog eller strekninger fremfor andre. Det vil også være nyttig for å kunne måle effekten av investeringer i infrastrukturen. Jernbaneverket er avhengig av riktige totale belastningstall, altså tall for all trafikk, strekningsvis og detaljert ned på stasjonsnivå for å kunne gjøre de riktige beregningene når vedlikehold skal planlegges.

Tallene må kunne innhentes fra alle togoperatører, ikke bare de som har inngått kontrakt om statlig kjøp. Å ta opplysningsplikt inn i anbudsgrunnlaget, vil derfor ikke være noen god løsning. En eventuell hjemmel for innhenting av trafikk tall bør etter sin art gis i forskrift. Når jernbanemarkedet i Norge blir liberalisert og man må anta at operatørene vil betrakte trafikk tallene som forretningshemmeligheter de ikke vil opplyse om, blir forskriftshjemmel enda viktigere. For å ivareta hensynet til operatørene bør det derimot være grenser for hvilken grad av offentliggjøring trafikk tallene kan få, og hvilket formål de kan brukes til. I den forbindelse kan det være naturlig at det er departementet som gis hjemmel til å hente inn trafikk tallene, men at Jernbaneverket som underordnet organ vil ha full tilgang. Det bør også vurderes om Jernbaneverket skal få ansvar for å føre statistikken. Derimot bør det være begrensninger på hvilken informasjon de andre operatørene skal få. De bør i utgangspunktet ikke få mer informasjon enn de trenger for å kalkulere et anbud.

4.11 Samarbeid på tvers av landegrensene

Som tidligere nevnt har økt internasjonalt samarbeid i Europa blitt trukket frem som et egnet verktøy for å oppnå økt konkurransekraft for jernbanesektoren i sin helhet. Det

foregår i dag en prosess innenfor EØS-området som har til hensikt å fremme kollektivtransporten samt å overføre godstransport til vannvei og bane.

Norge har, som et forholdsvis lite jernbaneland, store synergier å hente på i større grad å harmonisere tekniske og administrative spesifikasjoner rundt jernbaneinfrastruktur, rullende materiell, godkjenningsprosedyrer og lovverk som regulerer grenseoverskridende trafikk med resten av Europa.

Harmoniseringsprosessen i Europa går ikke spesielt hurtig, men de nordiske landene kan velge å forsere denne harmoniseringen innenfor sine geografiske og språklige områder. Det som utpeker seg som naturlig er et tett samarbeid mellom Sverige, Danmark og Norge. Argumenter for dette er felles språklig plattform, lik organisering av jernbanesektoren, og at Skandinavia er det viktigste markedet for store deler av den skandinaviske industri.

5 Tidsfrister i anbudsprosessen og strekninger som utlyses

5.1 Generelt

Togoperatøren som vinner anbud, må gis ruteleier gjennom ruteplanprosessen. Denne prosessen er omfattende, og det er begrenset hvilke tilpasninger som kan gjøres til et anbudsregime. Det er derfor visse tidsfrister som må følges. Kapitlet gir en oversikt over disse fristene, samt et forslag til når de forskjellige strekningene bør legges ut.

5.2 Ruteplanprosessen

Etter gjennomføringen av internasjonalt hovedterminkifte i Europa (medio desember) blir det noen endringer. Norge og Sverige beholder i praksis medio juni som hovedtermin, og bruker det internasjonale hovedterminkiftet medio desember som deltermin, noe som medfører en forskjell i hovedterminkiftet for nasjonal og internasjonal trafikk. Boks 5.1 nedenfor illustrerer hvor lang tid ruteplanprosessen tar ut fra hovedterminkiftet medio juni, uttrykt med x.

Boks 5.1 Beskrivelse av ruteplanprosessen:

x – 11,5 mnd:	JBV offentliggjør Network statement.
x – 12 til x – 8 mnd:	Innlevering av søknader som skal bearbeides i ruteplanen.
x – 11 mnd:	Seneste frist for at JBV og samarbeidende infrastrukturforvaltere sikrer at foreløpige internasjonale ruteleier for internasjonal trafikk er opprettet.
x – 8 mnd:	Søknadsfrist for ruteforespørsel.
x – 6 mnd:	Utkast fra JBV til ruteplan kommuniseres til trafikkutøverne, frist for nye søknader.
x – 4 mnd:	Ferdigstilling av andre foreløpige ruteplan kommuniseres. Endelig frist for videre ruteforespørsler.
x – 2 mnd:	Ferdigstilling av endelig ruteplan.

5.3 Anbudsprosessen

Gitt oppstart av trafikk ved ruteterminskiftet i juni 2004, ser arbeidsgruppen for seg en prosess som illustrert i boks 5.2. Det er sett hen til tidsbruken ved tilsvarende prosesser i Sverige.

Boks 5.2 Beskrivelse av anbudsprosessen

Hendelse	Dato
<i>Beslutning</i> om at persontrafikken settes ut på anbud	Så snart som mulig
<i>Beslutning</i> om hvem (hvilket organ) som skal få i oppdrag å utforme anbudsgrunnlaget (NB: Hvis oppdraget ikke utføres av kjøper selv (Staten ved SD, Staten ved JBV eller lignende) må antagelig også <i>dette</i> oppdraget utlyses pga. sin størrelse. Arbeidet med å utforme utkast til anbudsdokumenter og forslag til operatørkontrakter, er tildelt JBV og er startet.	01.12.2002 (startdato hvis utført i regi av kjøper selv (Staten))
Anbudsforespørlene <i>varsles</i> i EU-tidende. (Dette er frivillig, men kan være en forutsetning for at interesserte selskaper skal få tid til å søke om tillatelse til å drive jernbanevirksomhet – og SJT få tid til å behandle søknadene.)	05. 10.2002
Utforming av anbudsforespørsel	01.12.2002- 31.03.2003
Anbudsforespørlene <i>annonseres</i> i EU-tidende og i norsk presse	01.03.2003
Anbudsinnybdelsene utsendes (anbydere skal ha <u>minst</u> 86 dager på seg)	01.04.2003
Mottak og åpning av anbud – frist for levering:	30.06.2003
Kontrollregning og evaluering av anbud. Evt. avklaringer/forhandlinger. Innstilling.	01.07.2003- 01.09.2003
Beslutning om valg av anbyder (operatør).	01.09.2003
Frist for å melde inn behov for etterbestilling/justering av ruter til ruteterminskiftet i juni 2004 til JBV. Valgt anbyder (operatør) melder inn behovet selv og deltar på ruteplankonferanser m.v.	01.12.2003
Ruteplanen for R 2004.2 <i>fastsettes</i> endelig.	15.03.2004
Trafikkstart	13.06.2004

Parallelt med denne prosessen vil eventuelle anbydere som ikke har tillatelse til å drive trafikkvirksomhet, gjennomgå en prosess for å få tillatelse eller sikkerhets sertifikat fra

Statens jernbanetilsyn. De vil også måtte skaffe og få godkjent rullende materiell, noe som stiller krav til rask handling om en skal oppnå trafikkstart fra og med 13.06.04.

En rekke av fristene i planen er lovbestemte, andre ikke. Ruteplanen for persontog endres kun én gang per år – nærmere bestemt medio juni. Endringstidspunktet følger av internasjonale overenskomster og kan følgelig vanskelig bli endret. Dersom planen forsinkes med konsekvenser for sluttdato, kan det medføre at hele prosessen må utsettes ett år. Alternativt må ”offentlig kjøp-organet” representere anbudsvinneren i ruteplanprosessen. Den siste løsningen vil imidlertid gi de av anbyderne som ennå ikke er godkjente operatører, et vesentlig mindre spillerom til å utforme sitt produkt på en mest mulig kostnadseffektiv måte og vil dermed virke konkurransevridende til fordel for de etablerte operatørene.

5.4 Rutestrekninger

For å unngå overeksponering i markedet og for å høste erfaring før de tyngste kontraktene inngås, anbefaler arbeidsgruppen at anbudene legges ut i flere trinn. Dette er foreslått gjort i ulike pakker, blant annet av hensyn til jevn eksponering av markedet. De som taper i anbudskonkurransene vil således ha muligheter for relativt snarlige alternative kontrakter.

For å sikre en størst mulig fleksibilitet bør anbudene utformes slik at anbyderne gis anledning til *både* å prise enkeltstrekninger *og* flere strekninger samlet. Ved at anbyder forbeholder seg en valgrett vil vi således kunne ta hensyn til både ønsket om en mest mulig rimelig transporttjeneste *og* hensynet til å opprettholde et visst antall anbydere.

Ønsker man å opprettholde konkurransen er det viktig at det ikke går for lang tid mellom hver gang en ny strekning legges ut på anbud. En togoperatør som taper et anbud vil således lettere kunne holde seg flytende frem til neste anbudskonkurranse lyses ut. Samtidig vil anbydere som er etablerte i jernbanemarkedet i utlandet ha muligheten til gradvis å bygge opp en ønsket portefølje i Norge, og således sikre seg et visst volum også utover én anbudsperiode. Hensynet til bemanningen og kompetanseoppbyggingen i den enheten som skal håndtere anbudsprosessene, tilsier også at anbudene blir fordelt så jevnt som mulig over tid, dog slik at strekninger med en nær ”indre sammenheng” følger samme mønster.

Boks 5.3 nedenfor illustrerer arbeidsgruppens forslag til turnering av anbudspakkene.

Boks 5.3 Forslag til anbudspakker

Startdato konkurranse utsettelse	Strekninger / togprodukter
13.06.2004 R.04.2 Pakke A	Vossebanen Gjøvikbanen Arendalslinja Bratsbergbanen (Notodden-Porsgrunn)
12.06.2005 R.05.2 Pakke B	Nordlandsbanen Trønderbanen Rørosbanen Raumabanen Meråkerbanen Kongsvingerbanen
11.06.2006 R.06.2 Pakke C	Lokaltog Oslo-området Intercitystrekningene Østlandet Jærbanen

Det store antallet strekninger foreslått for 2005 skyldes at hovedtyngden av disse trafikkeres med dieselmateriell. Hensynet til en optimal utnyttelse av vognpark og verkstedfasiliteter kan tilsi at anbyderne her gis anledning til å gi et anbud som innbefatter (mange av eller) alle de aktuelle dieselstrekningene.

6 Erfaringer fra andre land

6.1 Generelt

I Europa har de viktigste drivkreftene bak jernbanens omstrukturering vært sektorens stagnasjon og/eller tilbakegang i forhold til andre transportmidler. Økende gjeldsbyrde for jernbaneselskapene, styringsreformer og endring i selskapsformene i andre konkurrerende transportgrener har også vært utløsende faktorer. Måten å løse disse problemene på har vært forskjellige fra land til land. En vesentlig forskjell ligger i hvordan tilgangen til sporet er regulert, samt hvilken type eierskap og hvilken organisasjonsform selskapene og de øvrige aktørene innenfor jernbanesektoren har og hvorvidt infrastrukturen skal være selvfinansierende eller ikke. Arbeidsgruppen vil i dette kapittelet gå nærmere inn på erfaringer fra Storbritannia, Sverige og Danmark når det gjelder omstrukturering innenfor de respektive lands jernbanesektor. Som en del av dette arbeid har arbeidsgruppen vært på studiebesøk ved Trafikministeriet i Danmark.

6.2 Storbritannia

Omstrukturering av jernbanesektoren i Storbritannia er kanskje den mest ambisiøse reformen som er gjennomført noen gang innenfor internasjonal jernbanepolitikk. Et hovedformål med reformen var å sikre konkurranse om og på jernbanesporet. Omstruktureringen innebar at British Rail, som før hadde hatt ansvar for både infrastruktur og togdrift, ble splittet opp. Det nye selskapet Railtrack (privat) overtok ansvaret for jernbaneinfrastrukturen. Oppsplittingen av British Rail innebar også at flere nye selskaper fikk andre avgrensede ansvarsområder, og at flere aktører skulle konkurrere om de samme ansvarsområdene.

Passasjertrafikken er delt opp i områder og ruter, og private selskaper konkurrerer om eksklusive rettigheter til de ulike områdene. Rettighetene til det siste området ble solgt i mars 1997.

Godsdelen av British Rail ble delt opp i flere selskaper etter godstype og solgt. Godstransporten med jernbane fungerer etter "åpen tilgang" -prinsippet, hvilket blant annet vil si at godsselskaper ikke har eksklusive rettigheter til noen ruter eller områder, men kan utsettes for konkurranse fra andre selskaper. De har tilgang til sporet også i de områder franchiseinnehaverne har eksklusiv rett til persontrafikk. Det betales en avgift/produktpris til Railtrack for bruken av kjørevegen.

British Rails passasjertrafikk ble splittet opp i 25 trafikkområder og omdannet til selskaper med trafikkeringsrett i visse regioner eller på visse strekninger. Privatiseringen av selskapene har foregått via auksjonsrunder der den vinnende budgiver blir franchiseinnehaver og overtar aksjene i selskapet, med et sett av rettigheter og forpliktelser, for et begrenset tidsrom på 5 til 15 år avhengig av investeringsbehovet.

Rolling Stock Companies overtok det rullende materiellet fra British Rail og leier det ut til operatørene. Staten etablerte tre slike selskaper som siden ble solgt til private aktører. Operatørene velger selv om de vil lease materiellet, eller om de vil kjøpe eget. Vedlikeholdet av rullende materiell foretas av frittstående vedlikeholdsselskaper, utskilt fra British Rail.

Godstransportenheten til British Rail ble delt i seks selskaper. Fem av disse ble kjøpt av amerikanske Wisconsin Central, det siste er Freightliner som i hovedsak driver containerfrakt.

Strategic Rail Authority (SRA) slutter franchiseavtaler med operatørene. I avtalene inngår subsidiestørrelse, kvalitetsnivå (f eks antall vogner per avgang, første og siste avgang, frekvenser, maksimale reisetider), regulerte billettpriser, eventuelle materiellinvesteringer, avtalens løpetid, m.m. Organet overvåker også operatøren og kan gi bøter ved avtalebrudd. SRA skal dessuten sikre en mer samfunnsøkonomisk utvikling av infrastrukturen.

Office of the Rail Regulator (ORR) gir operatørene tilgang til sporet og fastsetter trafikkeringsavgifter som skal betales. Samtidig skal dette organet bidra til at konkurranse mellom operatørene opprettholdes og påse at operatørene samarbeider der det er hensiktsmessig, f.eks. i forhold til informasjon, koordinering av rutetabeller og billettsystemer. Organet overvåker og regulerer også Railtracks virksomhet.

6.3 Sverige

I Sverige har SJ (Statens Järnvägar) monopol på ruter for passasjertrafikk som er beregnet å kunne drives kommersielt, mens de offentlig kjøpte avgangene konkurranseutsettes via anbud, enten av Trafikkhovudmännen i de enkelte fylker (län) eller av Rikstrafiken. Rikstrafiken ble opprettet 1. juli 1999 og skal være et sentralt planleggingsorgan for kollektivtrafikk. Rikstrafikken har initiativrett. Det vil si at organet, for å sikre offentlige interesser (kvalitet, frekvens m.m.), kan anbudsutlyse også de ruter SJ driver kommersielt og således har monopol på. Fra og med 2000 var det fem private aksjeselskaper som drev persontrafikk. I tillegg til länstrafiken er blant annet pendeltrafikken rundt Stockholm, Västkustbanan mellom Malmö og Göteborg, Arlanda Express mellom Stockholm og Arlanda og Malmbanan (gods- og persontrafikk) trafikkert av private selskaper. Det er åpen tilgang til sporet for godstransport, men eksisterende operatører har fortrinnsrett til sine ruteleier.

Da Trafikkhovudmännen overtok ansvaret for de regionale linjene fikk de samtidig overført det rullende materiellet knyttet til denne trafikken. Dette materiellet stilles til operatørenes disposisjon. For trafikk som anbudsutsettes av staten forhandles det med SJ om vilkår for overførsel av materiell til eventuelle nye aktører. Det er erkjent at andre trafikkutøvere enn SJ har store problemer med å få tak i rullende materiell, og at det kan avgjøre utfallet i en anbudssituasjon. I SOU 1999:87 *Vagnbolag för Järnvägen* konkluderes det med at det bør dannes et selskap for rullende materiell med Trafikkhovudmännen og staten som deleiere.

I Sverige har desentraliseringen økt det lokale engasjementet i jernbanetrafikken og ført til flere avganger, flere åpne stasjoner og flere passasjerer uten at statens kostnader har økt. Det er reell konkurranse om anbud og flere nye aktører. Etter hva arbeidsgruppen er kjent med, har de nye aktørene også bidratt med ny tenkning og introdusert nye løsninger, for eksempel i forhold til vedlikehold og arbeidsforhold. For statlige anbudsrunder var kostnadsreduksjonen 21 prosent for de to første årene (1992 og 1993), og stabile kostnader ved de senere runder.

6.4 Danmark

DSBs enerett til å drive jernbane i Danmark opphørte 1. januar 2000. I dag skilles det mellom to typer statlig kjøpt trafikk; forhandlet trafikk og anbudsutsatt trafikk. I 2000 ble det besluttet at 15 pst. av fjern- og regionaltrafikken med tog skulle anbudsutlyses.

Formålet med anbudsutsettingen var å sikre høyere kvalitet, økte markedsandeler og effektivitet på togfremføring innenfor statlig kjøpområdet i Danmark. Arriva vant

konkurransen om trafikken i Midt- og Vestjylland, og den nye avtalen trer i kraft 1. januar 2003. Kontrakten er inngått for en femårsperiode med en mulig opsjon på å utvide til åtte år hvis Arriva skaffer til veie nytt materiell innen 2004. Etter hva arbeidsgruppen er kjent med, planlegger Arriva å stille med nytt materiell noe som dermed åpner for en åtteårig kontrakt.

I forkant av selve anbudskonkurransen har Trafikministeriet gjennomført en prekvalifisering i nært samarbeid med jernbanetilsynet i Danmark. Formålet med prekvalifiseringen var, gjennom å foreta en ikke for ressurskrevende gjennomgang, å peke ut seriøse togoperatører til å inngå i den endelige anbudsrunderen. 10 operatører deltok i prekvalifiseringen. Alle operatørene som deltok i prekvalifiseringen fylte kravene. Bare fem av disse leverte derimot inn anbud: Arriva, Connex, DB – Regio, DSB og SERCO.

Valg av rutestrekning som skulle anbudsutlyses var en svært omfattende prosess i Danmark og svært mange kriterier ble lagt til grunn for dette. Årsaken til grundigheten i utvelgelsesprosessen, var at Danmark som tidligere nevnt politisk har vedtatt å anbudsutsette 15 % av fjern- og regionaltrafikken. Materiellsituasjonen på det anbudsutlyste ruteområdet, formålet om et bedre tilbud / økt antall passasjerer, inndeling i fornuftige anbudspakker, verkstedsfasiliteter og takstsystemer var noen av kriteriene som ble lagt til grunn. Det ble dessuten gjennomført åstedsbefaringer i forkant for å sikre at de valgte rutestrekninger var de mest hensiktsmessige, og for at operatører som vurderte å legge inn anbud kunne besiktige infrastrukturen og stille spørsmål.

Når avtalen med Arriva trer i kraft 1. januar 2003, skal DSB fremdeles beholde sitt togmateriell og sine verksteder. Det er fastsatt utleiepriser i anbudsmaterialet for leie av togsett fra DSB. Der er ikke etablert offentlige materiellpools, men det er helt opp til operatørene om de vil leie, kjøpe eller lease materiell.

Det ble inngått avtale med DSB og de danske privatbaner om en lokomotivførerutdanning og trafikministeriet betaler selve utdannelsen. I tillegg skal alle berørte lokomotivførere tilbys jobb hos den vinnende operatør. Løsningen i Danmark innebærer dermed en kombinasjon av alle tre muligheter; en utdanning hos DSB og privatbanene, samt en overførsel av personale fra DSB.

Det er krav til så vel DSB, som den nye operatør om å arbeide sammen i et felles billettsystem som også brukes i busstrafikken rundt omkring i Danmark. Det var Trafikministeriet som forestod anbudsprosessen. Det var ikke aktuelt å plassere den i Banestyrelsen (BS), men neste gang vil den bli tillagt et nytt "indkøberorgan". Staten tar intet ansvar for trafikkutøverenes investeringer, bortsett fra en lengre kontraktsperiode og bindinger opp mot Network statement.

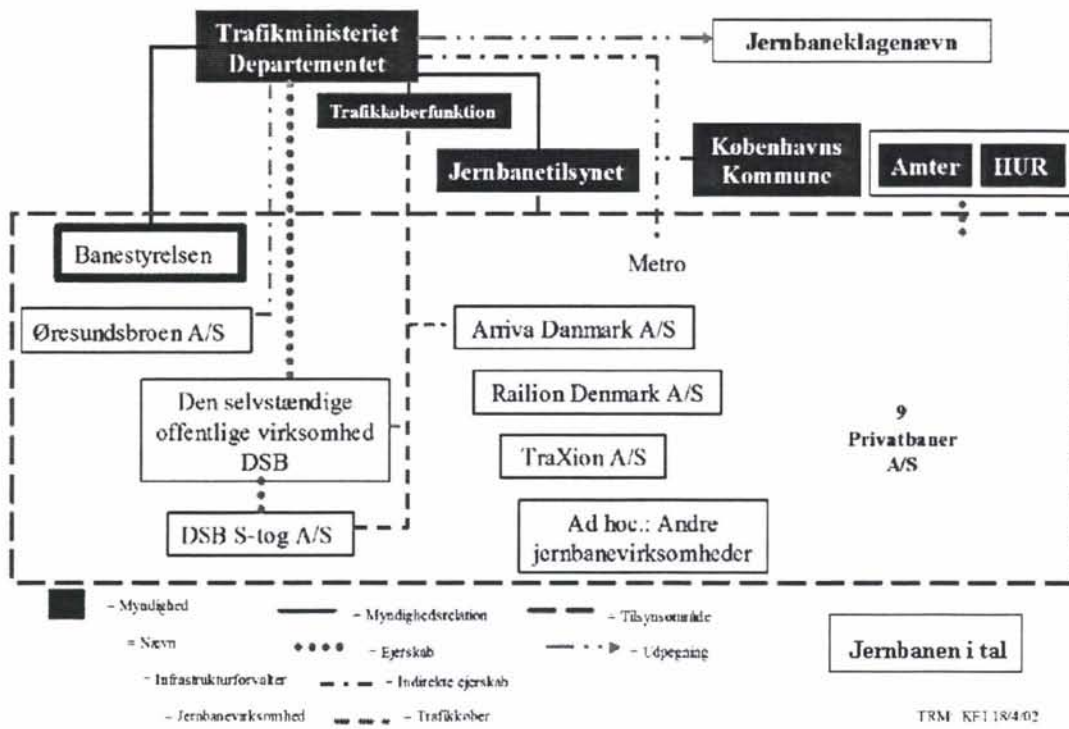
I anbudskontrakten er det lagt inn ulike incitamenter for togoperatørene.

Blant annet lager togoperatørene selv den konkrete ruteplan og får lov til å beholde billettinntektene. I tillegg skal det være incitamentet til punktlighet, regularitet, kundetilfredshet og kvalitetsmålinger.

I Danmark har offentlig kjøpt trafikk høyeste prioritet i kapasitetstildelingen, men man finner løsninger og kan lage meglingsmøter mellom to operatører, hvis det er konflikt. Trafikkstyringen og disponeringsregler i forbindelse med uorden (underkapasitet) utarbeides etter de samme prinsipper, men først og fremst brukes sunn fornuft. I anbuds materialet ble det anført hvor mange tog som skulle kjøre på en strekning i et bestemt tidsrom, men ikke det konkrete tidspunkt, da det fratrar operatørens mulighet til å optimalisere sin produksjon.

Det er operatøren og ikke Trafikministeriet, som fremsender søknad om ruteleier. Og da offentlig trafikk har høyeste prioritet, vil det oftest bety at de får den ønskede kapasitet. Figur 6.1 viser organiseringen av den danske jernbanesektoren.

Figur 6.1 Den danske jernbanesektors organisering



Kilde: Banestyrelsen

7 Arbeidsgruppens oppsummering og anbefalinger

7.1 Generelt

Frem til i dag har jernbanen i Europa i liten grad vært liberalisert. Jernbanen har imidlertid konkurrert med andre transportformer. Jernbanen i Europa har det siste tiåret tapt markedsandeler og de fleste nasjonale jernbaneselskapene drives med underskudd. Det er et uttalt mål, både i EU og ECMT (European Conference of Ministers of Transport) å gjøre jernbanen mer konkurransedyktig, men det har vært stor uenighet mellom medlemslandene om det er liberalisering eller mer samarbeid mellom de store nasjonale selskapene som skal være hovedvirkemiddel for å gjøre jernbanen mer effektiv. Hensikten med å åpne opp for konkurranse om offentlig kjøp er å oppnå et forbedret transporttilbud til de reisende gjennom en mer effektiv trafikkavvikling og reduserte kostnader. På denne måten håper man å oppnå økt bruk av kollektivtransport som igjen vil bidra til redusert forurensning og lavere ulykkestall.

Arbeidsgruppen vil i dette kapitlet komme med anbefalinger om tiltak for å få gjennomført innføring av konkurranse på jernbanesporet på en tilfredsstillende og praktisk gjennomførbar måte.

7.2 Håndteringen av rullende materiell og jernbanespesifikke støttefunksjoner

Staten bør legge til rette for konkurranse om flest mulig av de kvalitetselementer som inngår i anbudet og i størst mulig grad la operatørene stå for risikovurderingene knyttet til anskaffelse av rullende materiell. Staten kan legge til rette for å minske risikoen for operatørene ved å åpne opp for tilstrekkelig lange kontraksperioder, og sikre kjøreveiens egenskaper. Lange kontraksperioder er nødvendig for å gi tilstrekkelig lang avskrivningstid på materiell til å gjøre det mer interessant for operatøren å anskaffe eget rullende materiell. Materiellsituasjonen vil ha stor betydning for valget av kontraksperiodens lengde. Arbeidsgruppen anser det hensiktsmessig å lyse ut anbud med forskjellige kontraktlengder, blant annet for å vinne erfaring, vurdere forskjell i kostnader for staten ved forskjellige kontraksperioder og spre senere utlysninger av nye strekninger jevnt ut i tid.

Dersom det ikke er hensiktsmessig å få til effektiv konkurranse om standard og kvalitet på materiell, bør det vurderes å overføre materiell fra NSB AS til en ny operatør mot en kompensasjon. Dette kan vise seg å bli nødvendig på kort sikt. Samtidig bør et mer langsiktig mål om konkurranse på stadig flere parametere opprettholdes.

Det vil være avgjørende for nye operatører å ha tilgang til verksteder med kompetanse innen lettere og tyngre vedlikehold av rullende materiell, eller tilgang til bygninger tilknyttet jernbanenettet slik at man kan etablere slik virksomhet selv.

Dersom NSB, enten selv eller gjennom sine vedlikeholdsselskaper, skal pålegges å levere materiell og vedlikeholdstjenester til andre operatører, vil det være nødvendig å påse at dette skjer på en måte som sikrer mest mulig konkurransemessig nøytralitet. Én løsning kan være å skille ut NSBs rullende materiell samt den delen av NSBs virksomhet som utfører materiellvedlikehold i et eget selskap; en materiell- og vedlikeholdspool som vil være uavhengig av operatørene.

For å sikre den nødvendige nøytralitet kan materiell- og vedlikeholdspoolen gjøres til et eget aksjeselskap/er. På sikt kan det bli aktuelt å få produsenter av rullende materiell eller andre europeiske "poolselskaper" inn på eiersiden og derigjennom forsterke poolselskapets incitament til produktutvikling i retning av bedre og mer kostnadseffektivt materiell. Et poolselskap bør også kunne tilby opplæringspakker på nytt rullende materiell.

Videre er det avgjørende at aktører på nettet har fri adgang til driftskritiske funksjoner som stasjoner, hensettingsspor, renhold og verksteder, og at de ikke møter hindringer i form av konkurransevridende adferd hos andre aktører. Jernbaneverket forvalter i dag fellesarealer på stasjoner og spor frem til terminaler, verksteder m.m. Videre utredning om konsekvenser og gjennomføring av det ovennevnte er nødvendig.

Når det gjelder godkjenning av verksteder bør det utarbeides ordninger enten med offentlig godkjenning av verksteder og selvstendige vedlikeholdsenheter eller en sertifiseringsordning av slike (for eksempel krav om ISO-sertifisering).

Arbeidsgruppen vil i fase 2 jobbe videre med konkrete forslag til hvordan et konkurranseøytralt regime skal opprettes i praksis, herunder hvordan et eventuelt poolselskap skal opprettes og hvem som skal eie og drive det.

7.3 Utdannelse og opplæring av lokomotivførere

NSB AS har til nå (gjennom NSB-skolen) vært alene om å forestå opplæring og utdanning av lokomotivførere. Ut fra konkurransemessige hensyn er det imidlertid betenkelig at en bestemt operatør har kontroll med både utdanningskapasiteten og til dels utdannelsens innhold. Dette er ikke heldig i en konkurransesituasjon hvor tilgangen til kompetent personell vil være av betydning.

Det er i regi av Samferdselsdepartementet blitt igangsatt sonderinger om en mulig offentlig overtakelse av ansvaret for lokomotivførerutdanningen, samt at det vil bli vurdert en felles nordisk utdanning. Arbeidsgruppen anbefaler at dette arbeidet gis høy prioritet. Arbeidsgruppen ser det som svært viktig å få etablert et kompetansesenter i en type fagskole som samler dagens utdanningsmiljøer i JBV og NSB. Hovedoppgavene for et slikt senter vil være å tilby grunnutdanning av førere (lokførere og førere av arbeidsmaskiner) og tilleggsutdanning av utenlandske førere. I tillegg vil et slikt kompetansesenter kunne levere nødvendige tjenester på opplæring, som for eksempel sikkerhetsopplæring av ombordpersonell. På lengre sikt kan det

vurderes å legge opp til at andre fagmiljøer kan konkurrere om å tilby slik type utdanning.

7.4 Håndtering av billett- og takstsystemer

Det bør etter arbeidsgruppens mening være et krav til så vel NSB AS, som eventuelle nye operatører om å arbeide sammen om å etablere felles billettsystemer. Herunder ligger det muligheter for å hente ut synergier ved å for eksempel etablere et felles billettsystem som også dekker flere trafikkformer. Den konkrete utformingen av disse systemene kan i prinsippet overlates til aktørene i markedet. Erfaringer viser at dette kan være vanskelig, og gruppen anbefaler derfor at utviklingen overvåkes og at det løpende vurderes om det skal etableres alternative løsninger.

7.5 Rutiner for godkjenning av jernbanevirksomhet og rullende materiell

Det er en forutsetning for å kunne trafikere jernbanenettet i Norge at en utøver har tillatelse til å drive jernbanevirksomhet, samt har godkjent rullende materiell. Slike tillatelser og godkjenninger gis av Statens jernbanetilsyn. For en søker vil prosessen mot tilsynet innebære kostnader i form av økonomiske og administrative ressurser. Fram til nå er disse prosessene og krav til tillatelser og godkjenninger blitt konkret beskrevet i forhold til de enkelte søkere og er derfor blitt tilpasset enkeltsakene. Det er viktig at krav til søkere og prosessen knyttet opp til søknadsprosessene er så tydelige og brukervennlige som mulig. Dette gjelder særlig når man skal søke å finne fram til interesserte aktører i en anbudsprosess. Arbeidsgruppen anbefaler at tilsynet forserer arbeidet med brukerveiledninger som beskriver de nødvendige prosesser for å oppnå tillatelse til å trafikere det nasjonale jernbanenettet, samt godkjenning av rullende materiell og at de utarbeides så brukervennlig som mulig.

7.6 Rutestrekninger / -områder som skal anbudsutsettes

All offentlig kjøpt trafikk på jernbane skal inngå i konkurranse, men arbeidsgruppen legger til grunn at det er hensiktsmessig å innføre systemet etappevis. Arbeidsgruppen foreslår følgende strekninger utlyst på anbud over en periode på 3 år:

Boks 7.1 Togstrekninger på anbud

Pakke A:	<u>Trafikkstart 13.06.2004</u> Gjøvikbanen Vossebanen (Bergen – Voss - Myrdal) Arendalslinja Bratsbergbanen (Notodden – Porsgrunn)
Pakke B:	<u>Trafikkstart 12.06.2005</u> Nordlandsbanen Trønderbanen Rørosbanen Meråkerbanen Raumabanen Kongsvingerbanen
Pakke C:	<u>Trafikkstart 11.06.2006</u> Lokaltog Oslo-området Intercitystrekningene på Østlandet Jærbanen

Kontraktperiodens lengde bør variere bl.a. avhengig av materielløsning, noe som kan medføre ujevn rullering i anbudsutleggelse. Praktisk tilpassede løsninger bør løpende vurderes ut fra markedets behov. Arbeidsgruppen tilrår derfor at anbudsutlysningene åpner for alternative kontraktperioder på 3 - 15 år.

7.7 Forvaltningsorgan og –nivå som anbudsutlyser

Jernbaneverket er i arbeidsgruppen blitt tildelt oppgaven med å utarbeide utkast til anbudsgrunnlag og utforming av kontraktsforslag. Av denne grunn og den korte tidsfrist før iverksettelse kan det være et alternativ at Jernbaneverket på vegne av Samferdselsdepartementet får ansvaret for å utarbeide konkrete forslag til anbudsutlysninger og anbudskontrakter i første anbudsrunde. En ytterligere begrunnelse for dette er at det kan bli vanskelig å etablere en alternativ funksjon som besitter nødvendig kompetanse uten å forsinke prosessen. Departementet bør formelt stå som kjøper, og derfor også godkjenne Jernbaneverkets forslag til anbudsgrunnlag og kontrakt. Arbeidsgruppen vil i fase 2 komme tilbake til hvordan dette bør håndteres.

7.8 Statens rolle i forhold til togoperatørens investeringer

Det er ikke statens oppgave i et konkurranseregime å ta finansielt ansvar for aktørene. Staten tar derimot, gjennom offentlig kjøp, et ansvar for at befolkningen får de tjenestene som er politisk bestemt.

Statens ansvar ved konkurranseutsetting av offentlig kjøp av transporttjenester begrenser seg til å legge til rette for en akseptabel risiko for uforutsett tap hos operatørene, en risiko som anbudsgiver må ta i betraktning ved anbudsberging.

Arbeidsgruppen vil stresse viktigheten av at operatørene sikres mest mulig forutsigbarhet med tanke på infrastrukturens beskaffenhet og andre rammebetingelser. Staten bør gjennom fastsettelsen av rammebetingelsene legge betydelig vekt på togoperatørens investeringer. Staten bør også legge føringer på togoperatørens investeringer og forretningsdrift gjennom anbudskontrakten med det vinnende selskap.

Konkurranse på flest mulig produktelementer minsker faren for såkalt sosial dumping. Faren for sosial dumping bør søkes eliminert gjennom alle ledd av prosessen, herunder gjennom anbudskontrakten.

7.9 Forskrifter som må endres, samt øvrige juridiske problemstillinger som må vurderes nærmere

Det må i tillatelsesforskriften åpnes for at jernbaneselskaper som vinner anbudskonkurransen kan få tilgang til det nasjonale jernbanenettet. Dette er nødvendig for å skape reell konkurranse ved anbud.

Statens jernbanetilsyn realitetsbehandler i dag ikke søknad om tillatelse om trafikkering på det nasjonale jernbanenettet uten visshet om at søker også vil få tilgang til dette nettet. Om man ønsker en annen situasjon, må enten forskriften som regulerer tilgangsspørsmålet endres, eller Statens Jernbanetilsyn må behandle søknader fra nye aktører selv om disse søker i den hensikt å kunne levere transporttjenester lovgivningen per i dag forbeholder NSB AS med datterselskaper. I realiteten behøver ikke dette bli så stort problem dersom tillatelsesforskriften endres slik at anbudsvinner gis tilgang til den aktuelle strekningen.

Departementet trenger en hjemmel til å hente inn trafikk tall fra togoperatørene som trafikkerer det nasjonale jernbanenettet. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at jernbaneloven § 6 annet ledd gir hjemmel til å fastsette forskriftsbestemmelse, og at en hjemmel for departementet til å hente inn trafikk tall eventuelt kan tas inn i forskrift.

Hva angår materiell bør det legges til rette for at materialet kan godkjennes selv om dets eier ikke er godkjent til å drive jernbanevirksomhet.

7.10 Investerings- og vedlikeholdsnivå ved anbudskonkurranse

Dette vil bli nærmere behandlet og kommentert av arbeidsgruppen i fase 2 i forbindelse med utarbeidelse av anbudsgrunnlag og kontraktsforslag.

7.11 Incitament i anbudskontrakten

Arbeidsgruppen vil her skissere et utvalg av incitament som i fase 2 bør vurderes innarbeidet i anbudsgrunnlaget.

Ut fra erfaringer fra utlandet (Storbritannia, Sverige) vil en anbudskonkurranse hvor størrelsen på det offentlige kjøpet er eneste (reelt avgjørende) konkurranseelement neppe føre til særlig forbedret produkt for kunden selv om staten i teorien vil kunne spare litt penger på kort sikt. Ideelt sett bør så vel anbudskonkurransen som den etterfølgende kontrakten inneholde incitament som belønner anbydere både for produksjons- og kvalitetsøkning (forhold som også vil bli belønnet i markedet) foruten at den bør oppmuntre til kostnadsreduksjon. Kontrakten bør imidlertid også inneholde straffebestemmelser for å motvirke at anbydere velger lettvinne løsninger ved driftsproblemer som skyldes dårlig planlegging. Videre bør kontrakten også inneholde klausuler som sikrer at incentivene for kvalitet og punktlighet ikke påvirker hensynet til sikkerhet negativt.

Boks 7.2 Incitament i anbudskontrakten

- Opprettholdelse av infrastrukturkvalitet i henhold til Network statement og sportilgangsavtalen.
- En godtgjørelse per minutt forsinkelse påført operatøren (anbyder) pga. feil JBV svarer for utover hva som er avtalt i anbudskontrakten.
- En godtgjørelse per innstilt tog (eller "innstilt sitte-/ståplass") påført operatøren (anbyder) pga. feil JBV svarer for utover hva som er avtalt i anbudskontrakten.
- En beskrivelse av avtalt oppetid på nettet per dag, per uke, per år.
- En godtgjørelse per oppnådd terskelverdi i passasjerøkning. Operatøren får beholde de økte billettinntektene selv.
- En "belønning" for punktlighet bedre enn lovet.
- En "belønning" for regularitet bedre enn lovet.
- En belønning for "markedstilpasset tilbudsjustering", muligens billetter/tilbud som bidrar til å spre trafikken bedre over trafikkdøgnet.

Anbudskontrakten bør dessuten inneholde forhold av betydning for brukerne av tog-tjenestene. Boks 7.3 beskriver hvilke forhold som bør inngå i anbudskontrakten.

Boks 7.3 Forhold som bør inngå i anbudskontrakten

- Antall tilbudte sitteplasser per tog (oppmuntrer til god kapasitetsutnyttelse pr tildelt slot - et tog = 1 slot, uansett hvor mange reisende det tar, men togene kan ikke være lengre enn plattformene (ca. 8 vogner i Osloområdet).
- Antall tilbudte ståplasser per tog (fornuftig brøk, kapasitetsbehovet i rushtiden er så stort at det uansett ikke er realistisk med sitteplasser til alle).
- Antall sitteplasser som til enhver tid er vendt i togets kjøreretning (bør ikke være lavere enn 50 pst.).
- Kjøretid / kjøreprofil / snutider = (om togene evt. kan kjøres hurtigere enn tildelt slot tilsier, grunnlag for bedret tilbud i neste ruteendring).
- Strømforbruk (i utgangspunktet irrelevant all den tid operatøren må betale strømforbruket selv, men det kan være bestemmende for om JBV's omformere på strekningen har kapasitet nok, og dermed for om vedkommende anbyder overhodet er valgbar).
- Operatørens behov for ekstra slot til "tomtog"-kjøring (posisjonskjøring av rullende materiell i forbindelse med produksjon og/eller vedlikehold - oppmuntrer til valg av vedlikeholdsbase plassert optimalt i forhold til produksjonsområdet, evt. til å gjøre den vedlikeholdsbetingede kjøringen om til passasjertog).
- Tilretteleggelse for handikappede og brukere av barnevogn.
- Antall lukkede toalettsystemer om bord.
- Forpliktelse til å bekoste vakthold i toget på utsatte avganger.
- Kvalitet på renhold.
- Miljøkrav – f.eks. stativer for brukte aviser, egne søppelkasser for tomflasker, kildesortering osv.
- Tilgjengelighet til servicepersonell ombord i toget, og hva disse kan bidra med.
- Kapasitet til å ta trafikktopper som oppstår på kort varsel.
- Kapasitet til å ta permanente trafikkøkninger (materiell og mannskap i reserve) uten å bruke buss.
- Kapasitet til å ta særskilte trafikktopper.
- Tilgjengelighet mht. billettbestilling og intensjonsavtaler med andre operatører om billettsamarbeid.

- ”Oppetidsgaranti”, dvs. at anbyder forplikter seg til at ikke flere enn en nærmere fastsatt prosentandel av togene blir innstilt som følge av feil de selv svarer for.
- Forpliktende konvensjonalbot per bortfalt tog (evt. per bortfalt sitte-/ståplass) pga. brudd på oppetidsgarantien. (Anbudsutlyser bør fastsette en sum selv).
- ”Punktlighetsgaranti”, forpliktende konvensjonalbot (konkurransfaktor) per forsinket tog per forsinkelsesminutt, evt. multiplisert med forventet antall passasjerer, for å ramme rushtidsforsinkelsene hardest for forhold operatøren selv svarer for ved forsinkelser.
- ”Kapasitetsgaranti”, dvs. at operatør stiller med tilstrekkelig mannskap og materiell, samt forpliktende konvensjonalbot ved redusert kapasitet.
- Strategier og virksomhetsplaner på kort og lang sikt.
- Kravet til offentlig betaling, hva anbyder krever i betaling per år (evt. for hele anbudsperioden) for å levere i henhold til plan.
- Krav om at hensynet til sikkerhet for passasjerer og tredjeperson vil bli ivaretatt og prioritert.

7.12 Samarbeid på tvers av landegrensene

På bakgrunn av at jernbanemarkedet i Norge er relativt lite vil arbeidsgruppen dessuten i fase 2 vurdere hensiktsmessigheten av et samarbeid på skandinavisk eller nordisk basis.

Pool-selskaper, verksted- og vedlikeholdsfasiliteter, utdanning av lokomotivførere og annet personell, er områder arbeidsgruppen tror særlig kan egne seg for samarbeid.

Arbeidsgruppen mener også at det bør utredes muligheten for, og hensiktsmessigheten av, akseptordninger mellom de skandinaviske tilsynsmyndighetene for utenlandsk godkjent materiell og virksomheter.

7.13 Arbeidsgruppens anbefaling om håndtering av anbudskonkurranse på kort sikt (fase 1) og videre fremdrift (fase 2)

Anbefalinger på kort sikt (fase I)

Når det gjelder håndtering av materiellsituasjonen står interesserte operatører fritt til å skaffe togmateriell i markedet. Det må også etableres en ordning for leie av togsett fra NSB. I den sammenheng må det på forhånd opplyses om utleiepriser i anbudsmaterialet. Prisen for togene bør fastsettes på grunnlag av netto anskaffelseskostnader for materiell, redusert for avskrivninger. Leieprisen bør fastsettes gjennom forhandlinger mellom NSB AS og SD, uten at 3. part er involvert.

Kontraksperiodens lengde vil være avhengig av hvilken måte togoperatøren ønsker å håndtere materiellsituasjonen på. Investeringer i dedikert materiell med høy kvalitet, bør isolert sett trekke i retning av forholdsvis lengre kontraksperioder. På samme måte vil støttefunksjoner slik som verksted og vedlikehold, stasjoner og terminaler bli håndtert. På kort sikt er det ikke å forvente at det er etablert et kompetanse- og utdanningscenter utenfor NSB som kan utdanne tilstrekkelig antall lokførere. Hvis NSB taper et anbud bør alt berørt ombordpersonale tilbys jobb hos den vinnende togoperatør på akseptable vilkår.

Når det gjelder billettsystemer bør det innarbeides krav i anbudspapirene om at det samarbeides om felles løsninger hvor også overgang til andre transportmidler er tatt høyde for. Det legges i utgangspunktet opp til å overlate den konkrete utformingen av disse systemene til aktørene i markedet.

Om området rutemessig er enkelt å avgrense, at anbud vil kunne forvente å gi et bedre tilbud og økt antall passasjerer samt om det er tilgjengelige verkstedsfasiliteter er kriterier arbeidsgruppen har lagt vekt på ved valg av prøvestrekninger. På bakgrunn av en sondering rundt disse kriteriene anbefaler arbeidsgruppen at følgende prøvestrekninger anbudsutsettes i 2004: Gjøvikbanen, Vossebanen, Arendalsbanen og Bratsbergbanen.

På kort sikt ser arbeidsgruppen for seg at Jernbaneverket tilrettelegger det praktiske arbeidet. SD godkjenner og står formelt for anbudsutlysningen. På lengre sikt bør det vurderes å etablere et organ for statlig kjøp av persontransporttjenester som har ansvaret for fremtidige anbudsprosesser.

Når det gjelder incitamenter som bør inngå i anbudet vil arbeidsgruppen, uten å gå for langt inn i hva som er tiltenkt fase II, anbefale at det etableres nettokontrakter hvor togoperatøren sitter med markeds- og inntektsansvaret. Videre bør det innarbeides bonus- og malusordninger som gir togoperatørene incentiver til å nå overordnede samfunnsmessige målsetninger.

Den videre framdrift (fase II)

Under fase II f.o.m. høsten 2002 vil det bli arbeidet videre med konkrete forslag til hvordan aktuelle tiltak kan gjennomføres i praksis og selve utformingen av anbudsdokumentene og operatørkontraktene. I dette arbeidet vil det bli vurdert å benytte eksterne konsulenter. Arbeidsgruppen tar også sikte på å anbefale hvilke incitamenter som bør inngå i kontraktene.