



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Meld. St. 27

(2014–2015)

Melding til Stortinget

På rett spor

Reform av jernbanesektoren



Innhold

1	Innledning	5	4.5.2	Togselskapenes påvirkning på togproduktet	24
1.1	Formålet med meldingen	5			
1.2	Avgrensning av meldingen	6	4.5.3	Utforming av avtalene mellom staten og togselskapene	25
2	Kjennetegn ved norsk jernbane i fremtiden	8	4.5.4	Trafikkpakker	26
			4.6	Lik tilgang til togvedlikehold og rullende materiell	26
3	Utgangspunkt og rammebetingelser	9	4.6.1	Togvedlikehold	26
3.1	En jernbane i vekst – som det satses på	9	4.6.2	Verkstedeiendommer	27
3.2	Det felles europeiske jernbanemarket	10	4.6.3	Rullende materiell til persontrafikk	27
3.3	Særtrekk ved jernbanevirksomhet	10	4.7	Virkemidler for tydeligere kunde-/leverandørforhold	28
3.4	Dagens organisering av statlig eid trafikk- og infrastrukturvirksomhet	10	4.8	Endringer i NSB-konsernet	28
3.5	Organisatoriske og strukturelle utfordringer	12	4.9	Flytogets rolle og tilbringer-tjenesten til Oslo Lufthavn	29
			4.10	Bedre rammebetingelser for godstransport på tog	30
			4.11	Organisering i en reformert jernbanesektor	31
4	Tiltak for å realisere langsiktige mål for jernbanen...	16	5	Forventede effekter av jernbanereformen	32
4.1	Innledning	16	5.1	Kvalitative effekter	32
4.2	Det offentliges rolle i jernbanesektoren – ansvarsfordeling	16	5.2	Kvantitative effekter	34
4.3	Et jernbanedirektorat med styrende og koordinerende oppgaver	17	5.2.1	Etablerings- og omstillingskostnader	34
4.3.1	Direktoratsoppgaver innen jernbanesektoren	17	5.2.2	Økonomiske gevinster	34
4.3.2	Samlet vurdering av direktoratsfunksjoner	18	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	36
4.4	Etablering av et infrastrukturforetak	19	6.1	Personalmessige konsekvenser ...	36
4.4.1	Konkurranseutsetting av drifts- og vedlikeholdsoppgaver	20	6.1.1	Virksomhetsoverdragelse	36
4.4.2	Byggherrefunksjonen i utbyggingsprosjekter	21	6.1.2	Pensjonsordninger	36
4.4.3	Konkurransenøytral og effektiv eiendomsvirksomhet i jernbanesektoren	21	6.2	Behov for regelverksendringer ...	36
4.5	Økt konkurranse om persontogtrafikk	24	6.2.1	Skille mellom infrastrukturforetaket og direktoratet	36
4.5.1	Grunnleggende føringer for konkurransen	24	6.2.2	Økt innslag av konkurranse om persontogtrafikken	37
			6.2.3	Videre arbeid med regelverksendringer	37
			6.3	Økonomiske rammebetingelser og konsekvenser	37
			6.4	Fremdriftsplan for reformen	37

Meld. St. 27

(2014–2015)

Melding til Stortinget

På rett spor

Reform av jernbanesektoren

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet 12. mai 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

1.1 Formålet med meldingen

Det er de siste årene satset mer på norsk jernbane for å bedre driftsstabiliteten og øke transportkapasiteten. Regjeringen vil, blant annet gjennom oppfølgingen av Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023, videreføre og trappe opp denne satsingen. Det er for 2015 bevilget 21 mrd. kr til norsk jernbane. Dette er en sterk økning fra nivået for 10–20 år siden. Regjeringen er opptatt av at sektoren er innrettet og organisert på en slik måte at samfunnet får mest mulig igjen for den økte ressursbruken.

Regjeringen har delt arbeidet med en ny politisk kurs inn i åtte satsingsområder, i tillegg til klima. Ett av disse er «Regjeringen vil bygge landet». Transportreformen er en viktig del av dette satsingsområdet og omhandler områdene veg, jernbane, plansystemer og finansiering. Formålet med Transportreformen er økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet samlet sett i transportsektoren, med en finansiering innenfor de rammene som handlingsregelen setter. Dette er utgangspunktet

for og det overordnede målet også med jernbanereformen.

Skal jernbanen spille en viktig transportrolle de neste tiårene, må standarden på transporttilbudet bedres og kapasiteten økes der hvor befolkningsgrunnlaget tilsier det. Regjeringens overordnede mål for jernbanen er at toget skal bli et konkurransedyktig alternativ på områder der jernbanens relative fortrinn er størst. For persontransporten betyr det primært å transportere mange reisende i og mellom de store byområdene, særlig på Østlandet. For godstransport betyr det å frakte store varemengder over lange avstander.

Det er ikke gjort grunnleggende endringer i organisasjonsstrukturen i norsk jernbanesektor siden 1996, da forvaltningsbedriften NSB ble delt i etaten Jernbaneverket og selskapet NSB BA. Jernbanens situasjon og utfordringer er betydelig endret siden da. Regjeringen foreslår derfor å gjøre strukturelle grep for å forsvare den betydelige satsingen på jernbanen. Kundeorientering står sentralt i reformen.

Det er ikke én modell for organisering av jernbane som har satt seg som beste praksis i Europa. Ulike land har ulike modeller som har vært gjenstand for endringer de senere år. I arbeidet med jernbanereformen har derfor Samferdselsdepartementet søkt å gjøre nytte av mange lands erfaringer.

I denne stortingsmeldingen legger regjeringen fram sine planer for reform av jernbanesektoren. Planene er utviklet med utgangspunkt i særnorske forhold og kunnskap om erfaringer i andre jernbaneland i Europa. Reformforslagene vil bidra til:

- en rasjonell plassering av hovedoppgaver og vil gi tydelige formål for organisasjonsenheter gjennom at
 - det skilles klart mellom styrende og utførende enheter
 - myndighetsoppgaver er samlet i rene forvaltningsorganer uten tjenesteproduksjon
 - det er samsvar mellom oppgaver og virkemidler
- en mer forretningsmessig innretning på sektoren ved at
 - oppgaver overføres til private aktører etter konkurranse
 - det tilstrebes at statlig eide selskaper ikke gis fordeler i konkurransen gjennom særfordeler eller kontroll over strategiske innsatsfaktorer
 - etableringshindringer bygges ned for å legge til rette for god konkurranse
 - enhetene finansieres og organiseres slik at de får incentiver til effektiv drift
- en hensiktsmessig styringsstruktur ved at
 - markedsmekanismene benyttes for styring og koordinering så langt det er hensiktsmessig, og styrken til offentlige organer eller offentlige eide selskaper der det er nødvendig
 - utviklingen av sektoren vil være tydelig forankret i Nasjonal transportplan (NTP), men gir likevel operasjonell frihet på kort sikt
 - organisasjonsform og finansieringsmodell for hver enhet er tilpasset virksomhetens behov, men med politisk styring av ressursbruken og overordnede mål
- at kundens behov (privatpersoner og næringsliv) blir bedre ivaretatt enn i dag gjennom at
 - infrastrukturforvalter vil gi hensiktsmessige rammebetingelser, operasjonell frihet og et tydelig definert ansvar overfor togselskapene
 - det etableres et forretningsmessig forhold mellom infrastrukturforvalter og togselskapene

- det blir konkurranse om å kjøre persontog, noe som vil komme privatpersoner og næringsliv til gode gjennom bedre tjenester

Forslagene vil medføre en betydelig omlegging av jernbanesektoren, og de strukturelle endringene er sentrale og må komme først. Reformgrepene åpner også for mer konkurranse, med mål om større kundefokus, større dynamikk og mer effektiv utnyttelse av ressursene. Imidlertid vil det være behov for vedvarende utvikling av organisering av jernbanen i Norge også etter at reformen er vedtatt og implementert, bl.a. når det gjelder videreutvikling av konkurransen om å kjøre tog og forholdet mellom staten og regionale aktører.

I Sundvollenerklæringen varslet regjeringspartiene at man vil gjennomføre en større reform av jernbanesektoren, og i samarbeidsavtalen mellom regjeringspartiene, KrF og Venstre varsles det at utbyggingen av infrastruktur økes utover rammene i Nasjonal transportplan. Partiene har i fellesskap fulgt opp dette, og det gjennomføres en historisk satsning på jernbane.

Regjeringspartiene og samarbeidspartiene KrF og Venstre vil at jernbanen skal fylle en sentral rolle i transportsektoren. Sektoren må derfor være organisert slik at ressursene blir brukt mest mulig rasjonelt og jernbanens brukere får gode togtilbud.

Det er lang tid siden det ble foretatt en helhetlig gjennomgang av og gjennomført større og helhetlige strukturelle endringer i jernbanesektoren.

Mye ligger til rette for en reform av jernbanesektoren nå. Utfordringene jernbanen står overfor er godt kjent, jernbanen har en viktig rolle å spille i fremtidens transportløsninger og det er bred forståelse for behovene for en reform blant aktørene i sektoren.

Implementering av reformen vil være et omfattende arbeid. Sektoren og eksterne rammebetingelser vil kunne utvikle seg underveis i reformarbeidet. Dette kan gjøre det nødvendig med justeringer i de organisasjonsstrukturer som skisseres i denne meldingen. Det tas uansett sikte på en evaluering av de strukturelle grepene etter fem år.

1.2 Avgrensning av meldingen

Det er over 4000 kilometer jernbane i Norge. De senere årene er det satset betydelige midler på fornyelse og investeringer i jernbanen. Vedtatt jernbanebudsjett for 2015 gir en oppfølgingsgrad etter to år på 53,6 pst. av planrammen for perioden 2014–17, og det ligger dermed an til en overoppfylling av målsettingene i Meld. St. 26 (2012–2013)

Nasjonal transportplan. Bevilgningsbehovet er imidlertid fortsatt stort.

Regjeringen har i denne meldingen ikke vurdert hvordan jernbanenettet bør utvikles i årene som kommer. Jernbanereformen omhandler heller ikke utbygging eller nedlegginger av jernbanestrekninger eller endringer i togtilbud. Dette er vurderinger som i første rekke må gjøres som ledd i NTP-arbeidet.

I denne stortingsmeldingen foreslår regjeringen flere grep som vil endre dagens organisering av jernbanesektoren. Endringene vil få betydning både for virksomhet som i dag er en del av staten, for virksomhet som drives i statlig eide selskaper, for næringslivet og for de reisende. Denne meldin-

gen viser hvilke tiltak regjeringen vil gjøre for å oppnå effektiv ressursbruk og tilfredse kunder. Den interne organiseringen av nåværende eller kommende organisasjonssenheter er ikke tema for meldingen.

Jernbanereformen vil innebære at det foretas betydelige endringer av Jernbaneverket og NSB-konsernet. Samferdselsdepartementet har også vurdert om det er behov for å gjøre organisatoriske endringer knyttet til de oppgavene som i dag utføres av Statens jernbanestilsyn og Statens havarikommisjon for transport, men har kommet til at slike endringer ikke er nødvendige for å gjennomføre reformen.

2 Kjennetegn ved norsk jernbane i fremtiden

Regjeringen vil at norsk jernbane i fremtiden skal kjennetegnes ved følgende egenskaper:

Jernbanen skal være sentral i løsningen på transportutfordringene

Norge står overfor betydelige transportutfordringer i årene som kommer. Befolkningsveksten, spesielt rundt storbyene, og veksten i godstransport må håndteres på en effektiv og miljøvennlig måte, jf. for øvrig Meld. St. 21 (2011–2012) Klimameldingen og Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023. Regjeringen ser jernbanen som en sentral del av løsningen på denne utfordringen og vil legge til rette for at jernbanen blir en integrert og viktig del av utvikling av trafikknutepunkter og bymiljøer. Det må også legges til rette for at godstransport flyttes fra veg til sjø og bane.

Jernbanen som et offentlig ansvar

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

Kunden i sentrum

Jernbanesektoren må sette brukeren i fokus, enten dette er en reisende eller en godskunde. Det er brukerens behov jernbanen skal løse. Aktørene i sektoren må innrettes slik at brukerfokus blir tydelig i alle ledd i produksjonskjeden.

Langsiktige mål som styrende for utviklingen

Jernbanevirksomhet må styres og utvikles etter en langsiktig plan. Det overordnede for denne plan-

nen må være hvilket transporttilbud som ønskes realisert 10, 20 eller 30 år frem i tid basert på prognostiserte transportbehov. Investeringsbeslutninger må prioriteres etter hvilke kostnader de representerer (både investeringskostnader og langsiktige konsekvenser for drift- og vedlikeholdskostnader til infrastruktur og togdrift) og etter hvilken forventet effekt de har på ønsket fremtidig trafikk. Bevilgninger til løpende drift og vedlikehold må knyttes tydelig opp mot beslutningene som er tatt i de langsiktige planprosessene, slik at realiserte prosjekter også får tilstrekkelig finansiering til drift og vedlikehold.

En sektor som er attraktiv for ansatte og leverandører

Regjeringen vil at jernbanesektoren skal være attraktiv både for ansatte og leverandører. For ansatte betyr dette ordnede arbeidsforhold, konkurransedyktige lønns- og arbeidsvilkår og muligheter til utvikling og læring. For leverandører betyr det forutsigbarhet, åpenhet om fremtidige behov, like konkurransevilkår og tydelig ansvars- og oppgavefordeling i sektoren.

Sterk statlig koordinering kombinert med aktører som har operasjonell frihet og hensiktsmessige rammebetingelser

Jernbanesektoren er et sammensatt system, hvor et stort antall innsatsfaktorer må fungere sammen for at helheten skal gi de ønskede resultater. Dette forutsetter en tydelig koordinering og styring.

Regjeringen ønsker en jernbanesektor hvor denne koordineringen kombineres med en utstrakt operasjonell frihet hos aktørene. Dette vil gi sektoren ny dynamikk og bedre mulighet til å forbedre driften fortløpende.

Sikkerhet og beredskap

Sektoren må ivareta hensynet til sikkerhet og beredskap minst like godt som i dag.

3 Utgangspunkt og rammebetingelser

3.1 En jernbane i vekst – som det satses på

Jernbanens viktigste fortrinn er lav marginalkostnad ved transport over lengre avstander, og evne til å forflytte store menneskemengder med begrenset arealbruk. Det første fortrinnet tilsier satsing på godstransport over store avstander, det andre fortrinnet tilsier transport av reisende inn og ut av store byer hvor arealknappheten er størst.

Norge er et krevende land for jernbanedrift. Dette skyldes både geografi, klima og bosettingsmønster. På tross av dette, og av for lave bevilgninger til jernbanen over flere tiår, har jernbanesektoren vært i stand til å opprettholde eller øke trafikkvolumene.

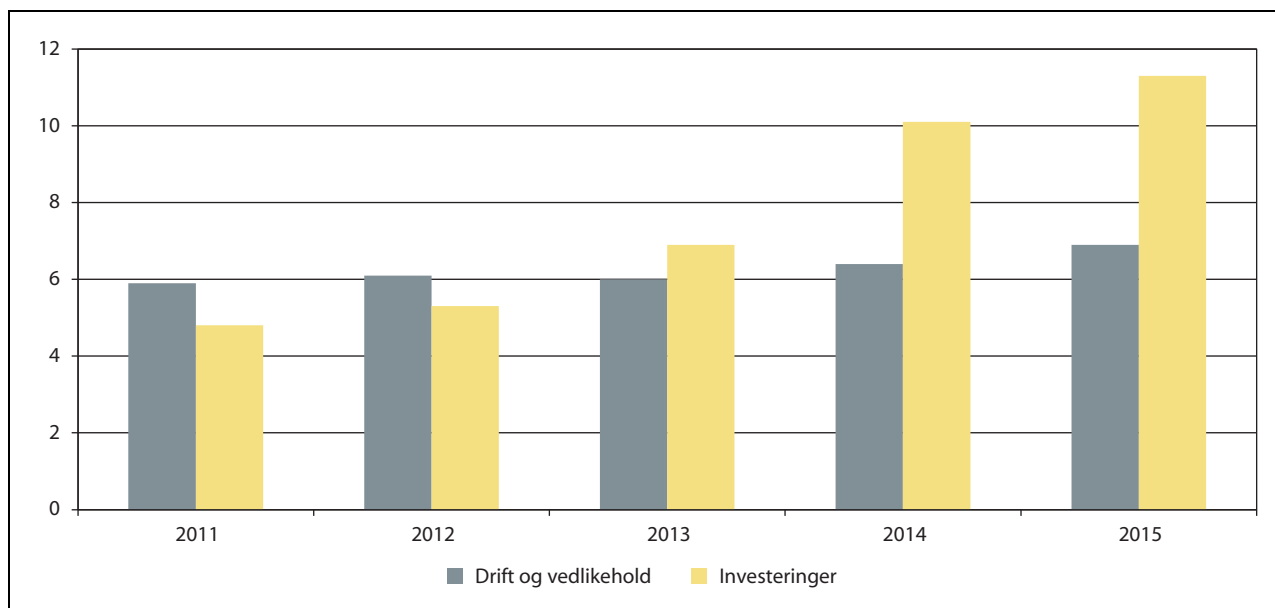
Det utføres et større transportarbeid på jernbane enn noen gang før. Antall passasjerkilometer var i 2013 eksempelvis over 20 pst. høyere enn i 2004. Jernbanen gjør et viktig transportarbeid, spesielt på Østlandet, hvor persontransport på tog har en markedsandel i rushtiden på 15-30 pst. i de korridorer hvor det kjøres tog. De siste to årene har antall togreisende på Østlandet økt med hele 14 pst., og potensialet er enda større. På de lengre godsstrekningene har jernbanen en markedsan-

del på mellom 50-80 pst. av den containerbaserte transporten.

Sikkerheten på norsk jernbane er god, og regularitet og punktlighet har utviklet seg positivt de seneste årene. De senere årene har persontogtrafikken oppnådd punktlighetsmålet om mer enn 90 pst. av alle tog i rute.

Det ventes en betydelig befolkningsvekst i Norge de neste 20-30 årene. Dette vil gi økt behov for transport, særlig på det sentrale Østlandsområdet og rundt de øvrige største byene. Ikke minst av hensyn til fremkommeligheten, er det nødvendig at det utvikles ny infrastruktur for kollektivtransporten. Jernbanen, som et kapasitetssterkt og arealeffektivt transportmiddel, vil da være sentral. I klimaforliket er det et mål at veksten i persontransport i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. For å lykkes med å overføre mer gods fra veg til bane, er det viktig at infrastrukturen er pålitelig.

I NTP 2014–2023 fremgår det også at strategien for utviklingen av togtilbudet på lang sikt innebærer at toget sammen med øvrig kollektivtransport, sykkel og gange skal ta veksten i persontransporten i storbyområdene. Gradvis økning av transportkapasiteten for å møte veksten vil der-



Figur 3.1 Bevilgninger til drift og vedlikehold og til investeringer 2011–15, mrd. 2015-kroner.

for stå helt sentralt. Dette innebærer en todelt tilnærming, hvor det blir viktig å møte både etterspørselen i lokaltogtrafikken rundt de store byene, samtidig som det legges opp til forbedringer i regiontogtilbudet som gjør at pendleromlandet til og mellom byområdene utvides. I transportplanen understrekes det at togtilbudet på de lange strekningene opprettholdes og at jernbanen mellom de største byene i Sør-Norge er svært viktig for godstrafikken.

De senere år er det satset mer på jernbanen. Figur 3.1 viser bevilgningsutviklingen til drift og vedlikehold og til investeringer de siste fem år.

Regjeringen har økt bevilgningene til jernbaneinfrastruktur med om lag 50 pst. siden regjeringsskiftet, og vedlikeholdsetterslepet bygges nå ned for første gang på lenge. Til tross for den kraftige satsingen under denne regjeringen vil det likevel ta tid før jernbaneinfrastrukturen har den tilstand som er nødvendig for at jernbanen skal fylle sin rolle godt. Parallelt med infrastruktur- og kapasitetsutviklingen må vi også gjøre strukturelle grep.

3.2 Det felles europeiske jernbane-market

EU fastsetter og videreutvikler et omfattende regelverk for jernbanevirksomhet. Dette regelverket gjøres normalt også gjeldende for Norge gjennom norsk lovgivning/regelverk i samsvar med EØS-avtalen. Målet med EUs jernbanereformer har vært å legge til rette for konkurranse på det europeiske jernbanenettet. Grunnlaget ble lagt i 1991 ved å stille krav om regnskapsmessig skille mellom infrastrukturvirksomhet og togtransport. Dette bidro til at flere europeiske land skilte infrastruktur og person- og godstransport i separate organisasjoner. Det har fra 1996 vært et organisatorisk skille mellom togselskap og infrastrukturforvalter i Norge.

Til tross for et felles europeisk regelverk, er det fortsatt betydelige forskjeller mellom organiseringen av jernbanevirksomhet i de ulike europeiske landene. Någjeldende og kommende EU-regelverk vil imidlertid sette visse rammer for hva som er lovlig organisering. Disse rammene må det tas hensyn til ved reorganisering av sektoren.

Jernbanepakke IV ble lagt frem av EU-kommisjonen 30. januar 2013. Pakken omfatter forslag om tiltak for å oppnå målsetningen om å fullføre det indre marked på jernbaneområdet ved bl.a. å åpne all innenlands jernbanetrafikk i Europa for rettfærdig konkurranse og fullføre det

indre markedet i sektoren. Hvis forslaget vedtas vil hovedregelen være et fullt organisatorisk skille mellom infrastrukturforvalter og leverandør av transportytelser samt obligatorisk bruk av konkurranse ved inngåelse av kontrakt om offentlige tjenester om persontransport med jernbane.

Jernbanepakke IV er nå til behandling i Europaparlamentet og Rådet. Det endelige utfallet er ikke klart.

Fremtidig organisering av sektoren må også ta hensyn til reglene om offentlig støtte og reglene om offentlige anskaffelser.

3.3 Særtrekk ved jernbanevirksomhet

Jernbanen er et integrert, kapitalkrevende og meget rigid system der togtilbudenes utforming påvirker kapasitetsutnyttelsen, og driftsforstyrrelser kan få store ringvirkninger for øvrig trafikk. For å ivareta best mulig utnyttelse av tilgjengelig kapasitet er det behov for omfattende koordinering mellom rutemønstre, investeringer i rullende materiell og tiltak i infrastrukturen.

Elementer av jernbanevirksomhet har karakter av naturlige monopol ved at de er kapitalkrevende og det er høye inngangsbarrierer. Dette må det tas hensyn til ved utforming og innføring av en reform.

Det tar lang tid fra et behov er definert til et nytt togtilbud kan realiseres. Det er derfor viktig å planlegge med lange tidshorisonter.

Skal konkurranse fungere, må den være virksom. Det betyr at konkurranseaktørene må ha likest mulig tilgang til sentrale produksjonsfaktorer. Ved innføring av konkurranse må det tas stilling til hvilke tiltak som vil være nødvendige for å muliggjøre nyetableringer i det norske markedet.

Det har tradisjonelt vært begrenset betalingsvilje for kollektivreiser. For å legge til rette for at veksten i persontransport rundt storbyene skjer med kollektivtransport, må det offentlige fortsatt subsidiere store deler av kollektivtransporten. Dette gjelder både finansiering av infrastrukturen og gjennom offentlig kjøp av persontransporttjenester på jernbane.

3.4 Dagens organisering av statlig eid trafikk- og infrastrukturvirksomhet

Ved omorganiseringen i 1996 ble det innført et organisatorisk skille mellom infrastrukturvirksomhet

somhet og trafikkvirksomhet, gjennom at forvaltningsbedriften NSB ble delt i infrastrukturvirksomheten Jernbaneverket og trafikkselskapet NSB BA (nå AS).

Jernbaneverket er infrastrukturforvalter og et ordinært forvaltningsorgan. Virksomheten er finansiert med årlige bevilgninger over statsbudsjettet og med fullmakter til å inngå flerårige kontrakter gjennom vedtak i Stortinget. Samferdselsdepartementet stiller som overordnet myndighet krav til hvordan etaten skal forvalte ressursene. Jernbaneverket har ansvar for all infrastruktur og for å stille denne til rådighet for togselskapene. Jernbaneverket forvalter imidlertid ikke all infrastruktur knyttet til jernbanen, da eksempelvis godsterminalene og verkstedene i all hovedsak eies og forvaltes av NSB ved Rom Eiendom AS (Rom Eiendom). Stasjoner bygd etter 1996 eies av Jernbaneverket. Jernbaneverket har ansvar for ruteplanlegging på kort og lang sikt, for trafikkstyring og for å tilby publikumsarealer på stasjonene. Infrastruktur som Jernbaneverket eier og stiller til disposisjon for togselskapene inkluderer driftsbanegårder og hensettingsområder. Betaling for å bruke jernbaneinfrastrukturen (gjennom kjørevegsavgift og brukerbetaling), benyttes i svært liten grad.

NSB AS (NSB) er et aksjeselskap 100 pst. eid av staten ved Samferdselsdepartementet. NSB har et avgrenset monopol til persontogtransport i Norge, og har en trafikkavtale med staten ved Samferdselsdepartementet om å drive bedriftsøkonomisk ulønnsom persontransport med tog. NSB driver også et fåtall strekninger på kommersiell basis. Datterselskapet NSB Gjøvikbanen AS (NSB Gjøvikbanen) driver persontogvirksomhet på denne konkurranseutsette strekningen. Gjennom datterselskapene CargoNet AS (CargoNet) og Nettbuss AS (Nettbuss) driver NSB-konsernet også godstransport på jernbane og busstransport. Datterselskapet Rom Eiendom eier godsterminaler, stasjoner og verksteder. Datterselskapet Mantena AS (Mantena) yter vedlikeholdstjenester på verkstedene. Ansvar for drift og forvaltning av godsterminalene er overført til Jernbaneverket.

Rom Eiendom driver knutepunktsutvikling i bred forstand som inkluderer selve trafikkknutepunktet og utvikling rundt knutepunktet for å bidra til flere reisende gjennom bygging av for eksempel kontorer og boliger. Selv om Jernbaneverket har hovedansvaret for utarbeidelse av ruteplaner har NSB fremdeles betydelig kompetanse innen dette området. Målet med statens eierskap av NSB-konsernet er å bidra til effektiv, tilgjenge-

lig, sikker og miljøvennlig transport av personer og gods på jernbane i Norge. I tillegg til virksomheten i Norge, har konsernet også virksomhet innen persontog, buss, gods og togvedlikehold i Sverige og buss i Danmark.

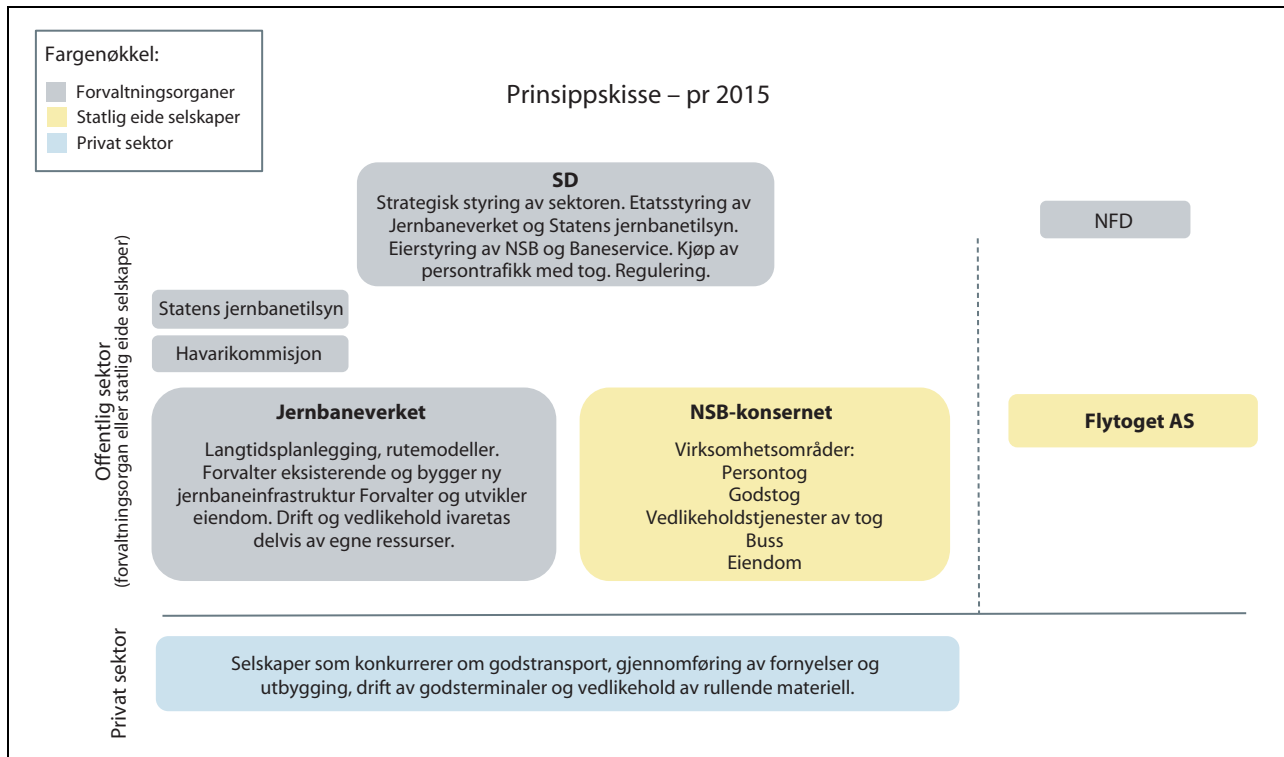
NSB er kategorisert som et selskap med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål (kategori 3 i statens kategorisering av stats-eide selskaper).

Flytoget AS (Flytoget) er et aksjeselskap 100 pst. eid av staten ved Nærings- og fiskeridepartementet. Flytoget har en trafikkavtale med staten ved Samferdselsdepartementet om fortrinnsrett til tilbringertransport med tog på strekningen Oslo Lufthavn (OSL) – Oslo S med jevn ti-minuttersfrekvens og tyve-minuttersfrekvens på strekningen Oslo S–Asker. Trafikkavtalen innebærer at tjenesten er en offentlig tjeneste av allmenn økonomisk betydning og fastsetter et minimumsnivå på en rekke tjenester, som definerer den offentlige tjenesteforpliktelsen. Selskapet har også en avtale med Jernbaneverket om fortrinnsrett ved ruteplanlegging på strekningen Etterstad – Oslo Lufthavn. Flytoget er kategorisert som et selskap med forretningsmessige mål (kategori 1 i statens kategorisering av statseide selskaper).

Statens jernbanetilsyn er en etat underlagt Samferdselsdepartementet og finansieres med årlige bevilgninger over statsbudsjettet, samt gebyrfinansiering av enkelte tjenester. Statens jernbanetilsyn er tilsynsmyndighet for jernbane, trikk og T-bane og for taubaner, park- og tivolianlegg i Norge. Tilsynet overvåker også markedet på jernbaneområdet, for å sikre et effektivt marked med sunn konkurranse på ikke-diskriminerende vilkår. I alt fører Statens jernbanetilsyn kontroll og tilsyn med 33 jernbanevirksomheter. Tilsynets ansvarsområde og organisering berøres ikke i denne meldingen.

Statens havarikommisjon for transport (SHT) er en offentlig undersøkelseskommissjon. Formålet med SHTs undersøkelser er å utrede forhold som antas å ha betydning for forebyggelsen av transportulykker. Kommisjonens ansvarsområde og organisering berøres ikke i denne meldingen.

Baneservice AS (Baneservice) er et aksjeselskap 100 pst. eid av staten ved Samferdselsdepartementet. Baneservice leverer entreprenør- og terminaltjenester til jernbane og sporvei i Skandinavia. Virksomheten ble skilt ut fra Jernbaneverket 1. januar 2005 som ledd i å konkurranseutsette mer av drift og vedlikehold innen jernbanen, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2004–2005) Om konkurranseutsetting og omdanning av Jernbaneverkets produksjonsvirksomhet. Selskapets forretningsidé er å bistå kundene i å levere sikre,



Figur 3.2 Dagens organisering av jernbanesektoren

effektive og miljøvennlige transportsystemer. Baneservice er kategorisert som et selskap med forretningsmessige mål (kategori 1 i statens kategorisering av statseide selskaper). I forbindelse med behandling av Meld. St. 27 (2013–2014), jf. Innst. 140 S (2014–2015), ga Stortinget fullmakt til Samferdselsdepartementet til gjennom salg av aksjer eller andre transaksjoner å redusere statens eierskap i Baneservice helt eller delvis.

Dagens organisering av jernbanesektoren kan skisseres som vist i figur 3.2.

Som det fremgår av figuren ivaretar Samferdselsdepartementet den overordnede styring av alle sentrale aktører i sektoren, bortsett fra Flytoget, hvor statens eierskap forvaltes av Nærings- og fiskeridepartementet.

3.5 Organisatoriske og strukturelle utfordringer

Jernbanens utfordringer er godt kartlagte. Flere viktige deler av jernbaneinfrastrukturen er foreldet og nedslitt. Det er et beregnet etterslep i fornying av infrastrukturen på anslagsvis 17 mrd. kr, i tillegg til kostnadene knyttet til utskifting/modernisering av jernbanens signalanlegg. Kapasiteten er mange steder fullt utnyttet og det eksisterer få omkjøringsveier. Dette gir stor sårbarhet

og gjør det vanskelig å øke transportevnen. Jernbanevirksomhet fordrer store investeringer og høy utnyttelse av etablert infrastruktur. I så å si samtlige europeiske land har det offentlige tatt ansvaret for deler av sektoren.

Uhensiktsmessig/uklar oppgavefordeling

Jernbanelivet har stort spenn i sine oppgaver, fra overordnede strategiske plan- og utviklingsoppgaver (myndighets-/direktoratsoppgaver) med tidshorisont på flere tiår, til operative, driftsmessige oppgaver knyttet til utbygging og daglig drift av infrastrukturen. Disse oppgavene er av svært forskjellig karakter og krever ulike kompetanse. Jernbanelivet er både et myndighetsorgan og en leverandør av togselskapenes viktigste innsatsfaktor for å kjøre tog – en trygg og fungerende infrastruktur.

Ansvar for jernbaneeiendommer (spor og stasjoner m.m.) er fordelt slik mellom Rom Eiendom og Jernbanelivet at det skaper ressurskrevende behov for koordinering/grensedragninger/leieavtaler. Dette fører til at utvikling av eiendomsmassen ikke blir sett i en helhetlig sammenheng. Virksomhetene har ulike mål og det oppstår uenighet/tvister. Rom Eiendom og Jernbanelivet har ulike tilknytningsform og rammebetingelser, noe som kan gi unødige tunge prosesser.

ser mot kommuner og andre aktører i utviklingsaker rundt stasjonsområder m.m.

NSB besitter strategisk ruteplankompetanse, og ivaretar også mye av dialogen mot regionale myndigheter om utforming/koordinering av togtilbudet opp mot lokalt kollektivtilbud. Dette er oppgaver som ikke hører naturlig hjemme hos NSB i en sektor med flere konkurrerende kommersielle aktører.

Samferdselsdepartementet kjøper i dag persontransporttjenester direkte fra NSB uten forutgående konkurranse. Departementet har i en årrekke krevd relativt detaljerte kostnads- og inntektstall fra NSB for de 24 ulike togproduktene for å kunne sammenligne og følge kostnadsutviklingen mellom de ulike produktene. Siden staten kun kjøper tjenester direkte fra én tilbyder, har kostnadene ved togkjøpet ikke kunnet bli markedstestet. Denne skjevheten i tilgjengelig informasjon mellom staten som kjøper og NSB som leverandør gir stor makt til NSB både knyttet til innhold og pris når trafikkavtalene skal framforhandles.

Svake incentivmekanismer

Jernbanesektoren har i dag svake incentivmekanismer. Dagens finansieringsordning gir Jernbaneverket begrensede *økonomiske* incentiver til å holde jernbanenettet åpent for trafikk. I tillegg har kjørevegsavgiften for det meste av jernbanenettet blitt satt til null, noe som vanskeliggjør innføring av en reell ytelsesordning, jf. kap 4.7 nedenfor.

NSB er gitt begrenset adgang til å bestemme egne billettpriser (de har adgang til å gi rabatter i forhold til fastlagt takststruktur). Selskapet har imidlertid relativt sterke incentiver til å øke antall passasjerer da nettokontrakten selskapet har med staten innebærer at selskapet har inntektsrisikoen. NSB har imidlertid som nasjonalt togselskap med et avgrenset monopol trolig hatt svakere incentiver til innovasjon og effektivisering enn togselskap i konkurranse med andre togaktører.

Flytoget bestemmer selv sine billettpriser. Mangel på konkurranseutsetting av resten av markedet og begrensninger i selskapets vedtekter, har gjort at Flytogets virksomhetsområde har vært avgrenset til transporten til og fra Oslo Lufthavn. Selskapet har dermed ikke hatt mulighet for å utvide sin virksomhet i særlig grad.

Behov for mer overordnet og langsiktig styring

En vesentlig del av styringen av jernbanesektoren har tidligere vært knyttet til gjennomføringen

av enkeltelementer i jernbanepolitikken. Det har i mindre grad vært fokusert på de overordnede og langsiktige målene, herunder hvilket transporttilbud (kapasitet, standard/kvalitet, omfang/geografisk område og reisetider) jernbanesystemet skal tilby på kort og lang sikt. Det har heller ikke vært tilstrekkelig fokus på hvorvidt tiltakene som settes inn er de mest effektive for å oppnå de fastsatte målene. Den politiske oppmerksomheten er ofte knyttet til prioritering av små og store enkeltprosjekter det enkelte år, konkrete togavganger og avgangstider samt upopulære mindre endringer som har vært transportfaglig nødvendige, men politisk krevende. Denne formen for styring tar oppmerksomheten vekk fra de store og viktige spørsmålene knyttet til formålet med jernbanepolitikken (hvilken rolle jernbanen skal spille i ulike deler av landet og i ulike markeder), utviklingen av sektoren og vurdering av måloppnåelse opp mot ressursbruk. Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023 er den første planen med en mer strategisk retning der ønsket utvikling i togtrafikken var utgangspunktet for prioriteringen av tilhørende nødvendige infrastrukturtiltak. Denne retningen vil bli videreutviklet i regjeringens arbeid med neste transportplan.

Manglende konkurranse om å drive togtilbud

Godstransportmarkedet på jernbane ble åpnet for full konkurranse i 2007. I dag er det åtte godselskaper som har sikkerhetssertifikat til å drive godstransport på bane i Norge. Markedet domineres fremdeles av én stor aktør (CargoNet som eies av NSB), og flere av de øvrige aktørene har svake økonomiske resultater.

Godstransporten med tog er i sterk konkurranse med vegtransport og har de siste årene tapt markedsandeler på mellomlange strekninger.

Internasjonal persontrafikk med tog ble åpnet for konkurranse i 2010, men omfanget av konkurranse i det norske jernbanemarkedet er fortsatt meget beskjedent. Persontrafikken i Norge domineres av transportkonsernet NSB og Flytoget. Flytoget har imidlertid bare en liten andel av de totale reisende med tog (ca. 10 pst. av antall reiser og persontogkilometer i 2013 ifølge SSB).

NSB er tildelt en seksårig tjenstekonsesjonskontrakt med staten om å drive et avtalefestet persontogtilbud på det norske jernbanenettet. Flytoget er gjennom en tjenstekonsesjonskontrakt tildelt en fortrinnsrett til å tilby en nærmere bestemt tilbringertjeneste til Oslo Lufthavn frem til 2028.

I dag eier NSB-konsernet sentrale produksjonsfaktorer som materiell, verksteder, stasjoner og godsterminaler. Dette legger ikke til rette for å skape like konkurransevilkår for persontogtransport i Norge. Også Flytoget eier eget materiell.

Begrenset leverandørmarked for drift og vedlikehold av infrastruktur

Jernbaneverket ivaretar beredskap og korrektivt vedlikehold i egen regi. For å utnytte disse basisressursene effektivt utfører de også andre oppgaver. Dette ligger til grunn for dagens situasjon hvor 40 pst. av ressursene til drift og vedlikehold konkurranseutsettes.

At Jernbaneverket selv utfører en betydelig del av oppgavene med egne ressurser, gir god kontroll over ressursinnsatsen og stabile, lokale produksjonsmiljøer med detaljert kunnskap om banestrekningene. På den annen side er det også utfordringer knyttet til denne måten å innrette arbeidet på. Antall oppgaver som konkurranseutsettes blir færre, mindre i omfang og til dels mindre forutsigbare enn de kunne vært om en større andel av disse oppgavene ble konkurranseutsatt. Leverandørbransjen kunne da satset sterkere på jernbane, bygd mer robuste fagmiljøer og lagt til rette for innovasjon og læring i større grad enn i dag.

Uklart og varierende kundefokus

Dagens organisering av jernbanesektoren gjør at kundefokuset i en del tilfeller er for lavt. Tross et ønske fra alle parter om å ha den aktuelle kunden i fokus, er det helt nødvendig med tilstrekkelige incentiver for at kunden skal komme i sentrum for en organisasjons prioriteringer.

Jernbaneverket har ingen *økonomisk* egeninteresse av å holde togtrafikken i gang. Bevilgningsene fra staten påvirkes ikke av trafikkavviklingen det enkelte år. Gjeldende EØS-regelverk forutsetter at togselskapene betaler en kjørevegsavgift for bruk av infrastrukturen, at det betales for nærmere definerte tilleggstjenester og at det etableres en ytelsesordning som medfører økonomisk kompensasjon mellom partene når en part forårsaker forstyrrelser i trafikken. Regelverket er implementert i norsk rett, men i praksis betales kjørevegsavgift kun på Gardermobanen og for den aller tyngste godstransporten, dvs. aksellast over 25 tonn. Når det gjelder betaling for serviceanlegg mv. er situasjonen i dag slik at godsnæringen allerede betaler for bruk av terminaltjenester mens persontransportsselskapene ikke betaler for bruk av sta-

sjonsfasiliteter. Unntakene er for prioriterte stasjonstjenester på Oslo S Flytogterminalen, Lillestrøm stasjon og stasjonen på Oslo Lufthavn som dekkes av brukerbetaling/kjørevegsavgiften.

Dagens nivå for kjørevegsavgift oppfyller ikke fullt ut intensjonen om at slik betaling minst skal dekke de kostnader som er en direkte følge av den jernbanevirksomheten som drives (marginalkostnaden). Det lave nivået på kjørevegsavgift/brukerbetaling bidrar også til at Jernbaneverket ikke fremstår som en leverandør med klare forpliktelser overfor togselskapene.

NSB har som nasjonalt togselskap med et avgrenset monopol, svakere incentiver til å utvikle et bedre produkt for kunden enn dersom selskapet var i konkurranse med andre togselskap. I konkurranse vil selskapene kunne lære av hverandre og vil kunne ha et kontinuerlig press på å forbedre seg.

Jernbane og øvrig kollektivtransport bør koordineres bedre

Koordinering mellom jernbane og øvrig kollektivtransport i storbyområdene, er helt nødvendig for å få flere til å reise kollektivt og for å møte transportveksten med kollektiv, sykkel og gange.

Koordinering mellom jernbane og øvrig kollektivtransport omfatter både koordinering av strategiske langtidsplaner for å legge til rette for at de ulike transportmidlene utvikles koordinert for å utnytte deres relative fortrinn, og koordinering av de mer operative og detaljerte ruteplanene slik at tog og annen kollektivtrafikk korresponderer i knutepunktene. I tillegg er det behov for koordinering av billettsystemer, takster og informasjon slik at reisen blir mest mulig sømløs for den reisende. For å få til god koordinering er det viktig med tydelig ansvarsfordeling, tilstrekkelig kapasitet og kompetanse hos de ansvarlige, og at nødvendige virkemidler ligger hos dem som har ansvar og en vilje til samarbeid på tvers.

Samferdselsdepartementet har ansvaret for kjøp av persontogtransport og for den overordnede langsiktige planleggingen. Dette har gitt mulighet for koordinering på tvers innad i jernbanesektoren med tanke på ruteplaner, infrastrukturtiltak, kjøp av materiell og kjøp av persontransport. Fylkeskommunene har mulighet til å komme med innspill til kjøp av persontransport i forkant av inngåelse av trafikkavtaler og i de siste årene på årlig basis. Det har imidlertid vært mindre samarbeid om den *langsiktige* utviklingen av henholdsvis kollektivtransporten og jernbanen. De årlige prosessene har i stor grad vært separate

og hvor øvrig kollektivtransport har måttet tilpasse seg jernbanen siden justeringer i jernbanens rutemodeller er meget tidkrevende. De fylkeskommunale kjøpere av lokal kollektivtransport har samarbeidet med NSB (operatør) om billettsystemer, informasjon og takster. Ruter AS (administrasjonsselskapet i Oslo og Akershus) har flere ganger påpekt at dette samarbeidet burde skje med kjøper av persontogtjenester.

Fleksibiliteten i utbygging og forvaltning/drift/vedlikehold bør økes

Prosjektporteføljen for jernbanen kjennetegnes av noen få, men store og kostbare prosjekter, og et større antall mindre prosjekter. Prosjektene er komplekse og beheftet med betydelig usikkerhet, blant annet på grunn av den tette sammenhengen med andre jernbanetiltak. Jernbanen er et integrert transportsystem hvor mange komponenter i sum bidrar til å legge til rette for et samlet togtilbud.

Det tar lang tid fra tidlig utredning til nye tiltak er gjennomført og et nytt togtilbud kan tilbys de reisende. Årsaken er at det er mange produksjonsfaktorer som må planlegges og utvikles for at nye rutetilbud skal kunne iverksettes. Det er mange gjensidige avhengigheter mellom produksjonsfaktorene og rekkefølgen på når ulike tiltak skal utvikles og settes i drift må planlegges svært godt. For å kunne realisere nye grunnrutemodeller må ny infrastruktur bygges, togmateriell anskaffes, vedlikeholdsavtaler inngås, lokførere og annet jernbanepersonell utdannes, for å nevne noen av de viktigste tiltakene.

Nytten av nye investeringsprosjekter i form av økt kapasitet og/eller redusert reisetid hentes ut først når alle tiltakene materialiserer seg i konkrete rutetilbud og/eller kapasitetsøkninger. Planlegging, utbygging og idriftsettelse tar ofte mange år. For å få en mer rasjonell gjennomføring og reduserte kostnader bør det gjennomføres større sammenhengende utbygginger. Utbyggingen av Vestkorridoren ble eksempelvis startet opp i 2001 og nytt togtilbud som følge av utbyggingen, har pågått fra 2012 til inngangen av 2015 og er fortsatt

ikke helt på plass. Det er i tillegg til selve dobbeltsporutbyggingen så langt brukt ca. 3,6 mrd. kr til bygging av en rekke mindre investeringstiltak for å kunne ta i mot nye og lengre tog i forbindelse med iverksettelsen av ny grunnrutemodell for Østlandet. Det kunne ha vært økonomisk fordelaktig med en mer sammenhengende planlegging og utbygging. En årsak til den lange utbyggings tiden er at prosjektet samlet sett var stort i forhold til bevilgningsnivået, og at man blant annet på den bakgrunn planla å bygge Vestkorridoren parsellvis i tre deler.

Langsiktighet og forutsigbarhet er viktig for både investeringer og på drifts- og vedlikeholdsområdet. Bevilgninger vedtas for ett år av gangen. Samtidig vedtar Stortinget fullmakter til å inngå forpliktelser for fremtidige budsjettår. Stortinget har for budsjettåret 2015 blant annet gitt Samferdselsdepartementet fullmakt til å bestille materiell ut over gitte bevilgninger, fullmakt til å pådra staten forpliktelser knyttet til investeringsprosjekter, samt fullmakter til å pådra staten forpliktelser ut over budsjettåret for drifts- og vedlikeholdsarbeider på Jernbaneløpnetts budsjett. Til tross for slik utstrakt bruk av fullmakter, må Jernbaneløpnettet iblant ta inn oppsigelsesklausuler i leverandørkontrakter for å sikre seg mot økonomisk usikkerhet. Oppdragsmengden som er satt ut i vedlikeholdsmarkedet har svingt mye, med negative konsekvenser for både leverandørbransjen og kostnadseffektivitet.

Tidsperspektivet for strategisk planlegging bør utvides

Det tar lang tid å planlegge, beslutte og bygge ut jernbaneinfrastruktur. Ferdige anlegg har en lang levetid. Å ivareta en hensiktsmessig bruk av ressursene i sektoren fordrer at det legges et langsiktig tidsperspektiv til grunn. Det er derfor viktig at det utvikles langsiktige strategier for jernbane og det øvrige transportsystemet. Et 10-årig perspektiv for jernbanen er for kort. En mer langsiktig tilnærming ble lagt til grunn i gjeldende NTP, og det strategiske perspektivet vil videreutvikles i neste NTP.

4 Tiltak for å realisere langsiktige mål for jernbanen

4.1 Innledning

Å drive jernbane på en effektiv, velfungerende og kunderett måte forutsetter at et komplekst og sammensatt system av innsatsfaktorer fungerer godt sammen. Sektoren må bestå av aktører med klare roller, hensiktsmessige grensesnitt til hverandre og en tydelig kundeorientering i alle ledd. Oppgaver som henger sammen organiseres sammen, og det må etableres organisasjonsformer og finansierings- og styringsmodeller som både utnytter markedet der det er mulig og styrken til offentlige organer eller offentlig eide selskaper der det er nødvendig.

I det følgende beskrives de grep regjeringen vil gjøre på hvert av ni hovedområder:

- Det offentliges rolle i jernbanesektoren – ansvarsfordeling
- Et jernbanedirektorat med styrende og koordinerende oppgaver
- Etablering av et infrastrukturforetak
- Økt konkurranse om persontogtrafikk
- Lik tilgang til rullende materiell og togvedlikehold
- Virkemidler for tydeligere kunde-/leverandørforhold
- Endringer i NSB-konsernet
- Flytogets rolle og tilbringertjenesten til Oslo Lufthavn
- Bedre rammebetingelser for godstransport på tog

4.2 Det offentliges rolle i jernbanesektoren – ansvarsfordeling

Staten har hatt en sentral rolle i jernbanesektoren helt siden utbyggingen av jernbane tok til i Norge på midten av 1800-tallet. Jernbanen er et integrert, kapitalkrevende og rigid system der togtilbudenes utforming påvirker kapasitetsutnyttelsen. Selv små driftsforstyrrelser kan få store ringvirkninger for øvrig trafikk når kapasitetsutnyttelsen er høy. Behovet for koordinering i sektoren er stort. Dette gjelder særlig på tre hovedområder:

- koordinering mellom utviklingen av togtilbudet, behov for rullende materiell og utviklingen av infrastrukturen
- koordinering av togtilbud mot annen kollektivtransport
- koordinering mot lokale planmyndigheter for å utvikle hensiktsmessige trafikknutepunkter, serviceanlegg og godsterminaler

Det er variasjoner mellom europeiske land mht. om det er staten eller regionene som har ansvar for å bestille transportene. Videre er det store forskjeller mellom landene når det gjelder innbyggertall, geografi, demografi, tetthet og kapasitet i jernbanenettet, forholdet til annen infrastruktur osv. Dette er også faktorer som er styrende for organiseringen i det enkelte land.

Dagens ansvarsfordeling i Norge sikrer at jernbanen fungerer som et nasjonalt system og at det er en rimelig sammenheng mellom fremtidig behov for togtilbud og utbygging av kapasitet. Kapasiteten i jernbanenettet utnyttes også godt.

Lokaltrafikken på jernbanen utgjør en stadig større andel av den totale persontransporten med tog. Jernbanen har utviklet seg fra å være et transportmiddel som skulle binde landet sammen til å bli en transportform som har størst betydning i og rundt de store byene for persontransporten og på lange distanser for godstransporten. Demografiske trender tyder på at denne utviklingen vil fortsette. Å løse transportbehovene er en sentral utfordring, og jernbanens organisering må tilpasses dette.

Utformingen av togtilbudene påvirker hvor mye kapasitet det er mulig å oppnå i det integrerte jernbanesystemet som i sin tur påvirker behovet for store og tunge investeringer i infrastruktur. I et land som Norge med få alternative linjer, 94 pst. enkeltspor og mye blandet trafikk vil kapasiteten kunne påvirkes betraktelig av hvordan togtilbudene settes sammen.

I NTP 2014–2023 framgår det at strategien for utviklingen av togtilbudet på lang sikt innebærer at toget sammen med øvrig kollektivtransport, sykkel og gange skal ta veksten i persontransporten i storbyområdene. Målet er å møte etterspør-

selen i lokaltogtrafikken rundt de store byene, samtidig som det legges opp til forbedringer i regiontogtilbudet som gjør at pendleromlandet til og mellom byområdene utvides.

Regionale myndigheter (fylkeskommune eller organ kontrollert av en eller flere fylkeskommuner) er de som kjenner sine områder best og som derved har best forutsetninger for å bestemme det regionale transporttilbudet, hvor jernbane mange steder er et viktig element. Flere forhold taler imidlertid mot en overføring av ansvar for oppgaver knyttet til jernbane til regionale myndigheter nå:

- Det norske jernbanemarkedet er umodent. Dette gjelder spesielt innen togtrafikk, men til en viss grad også leverandørbransjen. Vi har i dag – for alle praktiske formål – to aktører som kjører persontog i Norge, NSB (inkl. NSB Gjøvikbanen) og Flytoget. Begge aktører er 100 pst. statlig eid. Det vil kunne være svært vanskelig for flere regioner å skulle starte opp en konkurranse om kjøp av persontransport på samme tid i en markedssituasjon der det mest sannsynlig vil være flere som etterspør persontransport med tog enn de som tilbyr slik transport. Trafikkkpakkene som de fleste regioner kan utlyse vil kunne bli små og lite attraktive.
- En overføring av oppgaver til regionale aktører innebærer en fare for lavere kapasitetsutnyttelse samlet sett på jernbanenettet, fordi det samlede rutetilbudet ikke lenger ses under ett.
- Det skal gjøres betydelige investeringer i jernbaneinfrastrukturen de kommende år. Dette øker sårbarheten for forstyrrelser, og det er ikke tilrådelig å gjennomføre prinsipielle endringer i ansvarsfordelingen.
- En eventuell overføring av ansvar til regionale aktører vil avhenge av fremtidig kommunestruktur og fylke-/regionstruktur. Det vil være naturlig at man avventer utfallet av disse politiske prosessene før man flytter flere oppgaver til regionalt nivå.

Regjeringen legger derfor opp til å videreføre dagens modell for ansvarsdeling. Det er imidlertid viktig at regionale og lokale myndigheter (kommuner) i større grad enn i dag involveres i arbeidet med planlegging av togtrafikken mv. Dette gjelder særlig følgende forhold:

- Lokale og regionale myndigheter involveres sterkere enn før i planarbeid og i utforming av togtilbudet innenfor kjente rammer som NTP-prosessen og bymiljøforhandlinger. Regionale myndigheters rolle i konseptvalgutredninger videreføres.

- Høringen av plangrunnlaget til NTP og behandlingen av NTP blir en viktig arena der den langsiktige utviklingen av togtilbudene inkluderes og tydeliggjøres.
- Ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunene, kommunene og staten i knutepunktene bør klargjøres når det gjelder ansvar for investeringer, drift og vedlikehold av ulike typer anlegg (publikumsfasiliteter, adkomster, bussarealer, sykkelparkering osv.). En slik tydelig ansvarsfordeling bør kunne implementeres gjennom f.eks. bymiljøavtaler.

Før staten konkurranseutsetter trafikkkpakker, vil staten invitere til dialog med regionale myndigheter/kjøpsorgan slik at det legges til rette for et samlet sett best mulig kollektivtilbud i regionen med enkle overganger mellom tog og andre transportmidler, kundesvennlige løsninger, mest mulig enhetlige takster og enkel avregning av billettinntekter (ved overgang mellom transportmidler) mv. Det er også viktig at man unngår parallellkjøring med offentlig subsidiert buss og tog med mindre togets mangel på kapasitet tilsier dette. Samarbeid om arealplanlegging for å bygge opp under bruk av kollektive transportmidler er også sentralt.

Et jernbanedirektorat med helhetlig ansvar for sektoren (jf. pkt 4.3 nedenfor) vil få et hovedansvar for gjennomføring av tiltakene. Jernbanedirektoratet vil kunne involvere regionale og lokale myndigheter i byområdene i arbeidet med bymiljøavtalene og inngå mer forpliktende avtaler der hver part bidrar til felles måloppnåelse. Direktoratet må også inneha koordineringsrollen mot regionale og lokale myndigheter, en rolle som i dag delvis ivaretas av NSB.

4.3 Et jernbanedirektorat med styrende og koordinerende oppgaver

4.3.1 Direktoratsoppgaver innen jernbanesektoren

Jernbaneverket har en sentral posisjon i sektoren og forvalter betydelige midler. Det er en tett sammenheng mellom hvor godt Jernbaneverket fungerer og hvor godt norsk jernbanesektor som helhet fungerer. Jernbaneverket har i dag stort spenn i sine oppgaver, fra overordnede, strategiske plan- og utviklingsoppgaver med tidshorisont på flere tiår, til operative, driftsmessige oppgaver knyttet til utbygging og daglig drift av infrastrukturen.

For å utnytte knapp kapasitet på en effektiv og kostnadsbesparende måte, er det nødvendig med god koordinering mellom planlegging av togtilbud, investeringer i nytt togmateriell og behov for tiltak i infrastrukturen.

Det tar lang tid fra et behov er definert til et ferdig anlegg er produsert. Det er derfor viktig å planlegge med lange tidshorisonter. For å ivareta best mulig utnyttelse av infrastrukturen og legge til rette for et godt samspill mellom togtrafikk og tilgjengelig infrastruktur, må staten også i fremtiden fastsette omfanget av persontogtransporttilbudet ut fra analyser av transportbehovene. På dette området skiller jernbanen seg grunnleggende fra vegsektoren.

Samferdselsdepartementet anser det som en helt nødvendig del av en jernbanereform å gjennomføre strukturelle grep i Jernbaneverket. Årsaken er tredelt:

- Det er et ønske om å styre politisk på overordnet nivå og overlate operative og faglige beslutninger til utøvende organer. Ved etablering av et infrastrukturforetak blir dette skillet tydelig, jf. pkt. 4.4 nedenfor.
- Jernbaneverket har i dag meget stort spenn i sine oppgaver, fra operative, kortsiktige produksjonsoppgaver til overordnede, langsiktige planleggingsoppgaver. Det er krevende å finne en felles organisasjonsform og rammebetingelser som fungerer godt for alle deler av virksomheten.
- Strategisk langtidsplanlegging, koordinering og styring av hele sektoren innenfor de overordnede rammer som Stortinget og Samferdselsdepartementet fastsetter, bør ivaretas av en aktør som har dette som sin rolle og hovedoppgave. Disse oppgavene bør ikke utføres av en organisasjon som også ivaretar operative produksjonsoppgaver innen en avgrenset del av sektoren. Det bør være en uavhengig aktør som definerer «spillereglene» i sektoren, ikke en aktør som selv er leverandør til togselskapene.

De myndighetsrelaterte oppgavene inkluderer:

- Langsiktig styring, for eksempel kapasitetsanalyser, utvikling av rutemodeller, samfunnsøkonomiske analyser, overordnet utrednings-, plan- og budsjettarbeid og koordinering av ressursene i sektoren.
- Oppgaven «kjøp av persontransporttjenester med tog» som i dag ivaretas av Samferdselsdepartementet. Oppgaven endrer karakter og blir mer omfattende ved innføring av konkurranse.

- Oppgaver som er nye som en følge av reformen. Dette gjelder blant annet å styrke deltakelsen fra regionale aktører i sektoren og ivareta avtalestyring på nye områder.
- Ansvar for at sektorens utdannings- og kompetansebehov kan møtes.
- Ansvar for Norsk Jernbanemuseum.

Det vesentlige av ovennevnte er videreførte oppgaver fra Jernbaneverket. Ansvar for å ivareta sektorens utdannings- og kompetansebehov vil bygge på den nyetablerte kompetansenheten i Jernbaneverket og Norsk Jernbaneskole. Det vil løpende vurderes om opplæringstilbud kan ivaretas i det ordinære utdanningssystemet.

Regjeringen vil videreføre en mindre del av Jernbaneverket som et direktorat som får ansvaret for disse myndighetsoppgavene. Det foreslåtte direktoratet finansieres med en ordinær driftsbetvilgning over statsbudsjettet, men vil forvalte midler (på adskilte budsjettposter) til kjøp av persontransport med tog, kjøp av infrastruktur tjenester og investeringsmidler til ny jernbaneinfrastruktur. Direktoratet vil få en sentral posisjon i styring og koordinering av sektoren, ved at det vil være kjøper av infrastruktur tjenester og utbyggingstjenester, kjøper av togtransport, langsiktig planlegger, koordinator mot andre forvaltningsnivåer og premiss-giver for sektorens generelle innretning.

Jernbanen vil i årene fremover være sentral for å nå tverrpolitiske mål for kollektivtransportens andel av transportveksten. Det er derfor nødvendig å sørge for at jernbane og øvrig kollektivtransport og sykkel og gange er godt koordinert. Det blir en viktig oppgave for direktoratet å være en sterk pådriver for dette.

Selv om direktoratet er underlagt Samferdselsdepartementet, vil det være en aktør som gis muligheter til å initiere, utvikle og presentere forslag som angår utviklingen av kollektivtransport-systemet og jernbanen i lys av de transportbehovene direktoratet identifiserer.

4.3.2 Samlet vurdering av direktoratsfunksjoner

Organisasjonsendringer i Transportreformen gjør det aktuelt med en vurdering av direktoratsfunksjoner på transportområdet. Dette omfatter blant annet strategisk planlegging, faglig støtte til departementet i arbeidet med statsbudsjettet, overordnet ansvar for drift og vedlikehold, kjøp av transporttjenester, forvaltning av økonomiske virkemidler m.m. Som ledd i det videre arbeid med reformen vil Samferdselsdepartementet

foreta en nærmere gjennomgang av oppgavene i Statens vegvesen og Jernbaneverket/jernbandedirektoratet for å få grunnlag for å vurdere ulike modeller for et eventuelt sektorovergripende transportdirektorat for veg og jernbane.

4.4 Etablering av et infrastrukturforetak

Det er infrastrukturforvalter (i dag Jernbaneverket) som er ansvarlig for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av jernbaneinfrastrukturen. Infrastrukturforvalters rolle og oppgaver er detaljert regulert i jernbaneloven med forskrifter. Det er ikke anledning til å ha flere infrastrukturforvaltere på samme jernbanenett. Regelverket er ikke til hinder for at infrastrukturforvalter konkurranseutsetter gjennomføring av utbygging og drifts- og vedlikeholdsoppgaver.

I Norge ble infrastrukturvirksomheten organisatorisk skilt fra trafikkvirksomheten i 1996 (separert modell). I en separert modell er det klare juridiske og organisatoriske skiller mellom infrastruktur og togtransport. Det foreligger forslag om endringer i EU-regelverket som fastslår at hovedregelen vil være et fullt organisatorisk skille mellom infrastrukturforvalter og leverandør av transportytelser.

Det norske jernbanenettet har høy andel av enkeltspor (94 pst.), og infrastrukturen er stjerneformet med Oslo som nav. Dette innebærer bl.a. få omkjøringsmuligheter og mindre fleksibilitet enn ved for eksempel vegtransport. Mye av infrastrukturen, herunder signalanlegg, er teknologisk utdatert og har dårlig beskaffenhet, og det er svært høy kapasitetsutnyttelse. Infrastrukturen er sårbar. Mer ekstremvær og etterslep i vedlikehold/fornyelse i kombinasjon med bruksendring/utbygginger i terrenget som heller ned mot veg og jernbaneinfrastruktur, har medført større og mer omfattende skader på grunn av flom og ras de senere år.

Det er planlagt omfattende investeringer i jernbaneinfrastrukturen i årene fremover, med spesiell vekt på Østlandsområdet, jf. Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023. Mye av arbeidet på jernbanen skjer parallelt med at togdriften opprettholdes. Dette betyr at store deler av den mest belastede infrastrukturen vil oppleve driftsforstyrrelser som følge av de store utbyggingsprosjektene. Overføring av mer gods fra veg til bane vil kreve nye eller betydelige oppgraderte godsterminaler, forlengede krysningspor mv.

Jernbaneverket ivaretar i dag en lang rekke oppgaver av operativ karakter. Oppgavene kan deles inn i fire hovedgrupper:

- Infrastrukturforvaltning, drift og vedlikehold, herunder:
 - Forvalte eksisterende infrastruktur
 - Kjøpe og følge opp vedlikeholds- og driftstjenester
 - Kraftdistribusjon og omforming av kjørestrøm
 - Gjennomgående operative IKT-systemer, herunder trafikkstyring, signal- og sikringsanlegg, GSM-R, BaneData m.m.
 - Dokumentere infrastrukturen, gjennomføre tilstandskontroll, sluttkontroll og sakkyndig driftsledelse
 - Ha ansvar for kvalitet og sikkerhet
 - Rollen som standardforvalter (teknologi, signal og tele)
 - Øvrig drift og vedlikehold av infrastruktur
- Trafikk og marked, herunder:
 - Tildele infrastrukturkapasitet
 - Gjennomføre trafikkstyring
 - Utvikle systemer for og formidle trafikkinformasjon
 - Utarbeide og følge opp operativ ruteplan
 - Ha ansvar for publikumsarealene på stasjonene, herunder kjøpe stasjonsdriftstjenester
 - Ha ansvar for overordnet forvaltning av godsterminaler og konkurranseutsetting av driften
 - Følge opp og forbedre driftsstabiliteten (PIMS-metodikk, datalogging, tiltak etc.)
- Utbygging, herunder:
 - Planlegge utbyggingsprosjekter (herunder plan og teknikk)
 - Byggherre i utbyggingsprosjekter
- Forvalte og utvikle eiendom, herunder:
 - Erverve eiendom for nye anlegg og for å besørge effektiv drift og forvaltning
 - Forvalte eierskap til grunn og bygninger
 - Drifte og vedlikeholde bygningsmassen
 - Utvikle eksisterende eiendom innenfor eget ansvarsområde og i samarbeid med andre private og offentlige aktører i kollektivknutepunktene

Mange av disse oppgavene har karakter av naturlige monopoler, det finnes ikke et effektivt marked for dem. Gjennomføring av oppgavene kan da best ivaretas av en statlig eid aktør.

Regjeringen vil opprette et statsforetak og legge ansvaret for slike oppgaver til dette foretaket. Foretaket vil ha en tydelig rolle som leverandør av fungerende jernbaneinfrastruktur, og

vil ha et helhetlig ansvar for at denne er sikker og tilgjengelig for trafikk.

Et statsforetak kan gi en hensiktsmessig distanse til politiske prosesser, gi infrastrukturforvalteren tilstrekkelig operasjonell frihet og egnede rammebetingelser for effektiv drift. Foretaket vil bli styrt gjennom eierstyring (herunder vedtekter), reguleringer og avtaler om produksjon og oppgaveløsning. Statsforetaket skal eie, forvalte, drifte, vedlikeholde og fornye jernbaneinfrastrukturen, ivareta byggherrefunksjonen i utbyggingsprosjekter, utføre trafikkstyring og eie og forvalte eiendom (jf. pkt. 4.4.1-3 nedenfor). Forvaltningen av eierskapet av foretaket legges til Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet vil komme nærmere tilbake til hvor myndighetsoppgaver etter plan- og bygningsloven og oreigningslova skal plasseres.

Regjeringen legger opp til at foretaket gjennom sin finansieringsmodell gis forutsigbare rammebetingelser, operasjonell frihet og incentiver til effektiv drift. Foretaket vil ha tre inntektskilder:

- vederlag for infrastrukturtenester fra staten (som blir den klart største inntektskilden)
- inntekter fra togselskap gjennom kjørevegsavgift og brukerbetaling
- inntekter fra eiendomsvirksomhet

Staten inngår fireårige avtaler med foretaket som rulleres i takt med NTP-rulleringen. Den statlige tilførselen av midler tar hensyn til foretakets øvrige inntektskilder fra kjørevegsavgift, brukerbetaling og eiendom. Det vil vurderes om den statlige finansieringen bør gis en variabel komponent som gir foretaket en økonomisk motivasjon til å holde infrastrukturen tilgjengelig for trafikk.

Det vil etableres en ordning for rask og fleksibel tilførsel av ekstra midler i ekstraordinære situasjoner, som for eksempel ulykker og naturkatastrofer. Selskapet gis adgang til å ta opp driftskreditt etter samme modell som utbyggings-selskapet for veg, jf. Meld. St. 25 (2014–2015) På rett vei – Reformen i veisektoren. Dette innebærer at selskapets lån regnes fullt med i oljepengebruken og på en slik måte at aktiviteten i selskapet hensyntas i det budsjettmessige handlingsrommet. Helseforetakenes modell for driftskreditt legges til grunn, hvilket innebærer at en låneramme bevilges over streken.

4.4.1 Konkurransetsetting av drifts- og vedlikeholdsoppgaver

Markedet for drifts- og vedlikeholdstjenester i jernbanesektoren er i dag preget av Jernbane-

verket som hovedkjøper og flere små leverandører med til dels svak lønnsomhet. Omfanget av vedlikeholdsoppdrag som er kjøpt eksternt oppleves som uforutsigbart av leverandørbransjen. En slik uforutsigbarhet gir lite rasjonell anvendelse av ressursene i bransjen, og kan i verste fall medføre permitteringer, konkurser og oppsigelser.

Hvor effektiv Jernbaneverkets egen produksjon er, har til nå vært vanskelig å bedømme objektivt på grunn av manglende sammenligningsgrunnlag.

Regjeringen vil at infrastrukturforetaket gradvis skal konkurranseutsette alle drifts- og vedlikeholdsoppgaver som er egnet for det, så snart rammebetingelsene ligger til rette. Det vil bli vurdert ulike modeller for hvordan dette skal gjøres for å få best mulig tilgjengelighet og kvalitet på en mest mulig effektiv måte. Uansett hvordan konkurranseutsettingen gjennomføres, er det spesielt viktig at infrastrukturforetaket ivaretar en betryggende tilstandskontroll, har aktiv oppfølging av leverandørene og finner arbeidsmodeller som ivaretar akutt feilretting og sikkerhet på en god måte.

Dagens ansatte i Jernbaneverket er den viktigste ressursen i oppgaveløsningen, og det må sikres en overgang fra dagens situasjon til en fremtidig konkurransesituasjon som ivaretar fagmiljøene, lokalkunnskapen og den betydelige kompetansen som ligger i dagens produksjonsapparat. Eksempelvis besitter Jernbaneverket spesialistkompetanse om de eldste signalanleggene som markedet i dag ikke har, og som det vil være kritisk å miste. Også dagens entreprenører må sikres forutsigbare rammevilkår slik at deres kompetanse ivaretas også i overgangsfasen.

Før graden av konkurranseutsetting kan økes vesentlig må kvaliteten på dokumentasjonen av eksisterende infrastruktur heves betraktelig, spesielt hvis leverandørene skal påta seg et større selvstendig ansvar for infrastrukturens tilstand (for eksempel ved bruk av funksjonskontrakter som benyttes blant annet i vegsektoren). Hvis en slik modell innføres mens infrastrukturens tilstand er udokumentert eller usikker, vil det medføre høy risiko for leverandørene og tilsvarende økte priser.

Arbeidet med å dokumentere infrastrukturens tilstand vil pågå ytterligere en periode. Mens dette arbeidet pågår kan det skilles ut et mindre antall produksjonsselskaper fra infrastrukturforetaket, basert på dagens produksjonsmiljøer. I en overgangsperiode kan disse eies av infrastrukturforetaket, og gjennomføre sine oppgaver som før, med en leveranseavtale med foretaket. En slik over-

gangsperiode gir god anledning til å etablere gode rutiner for kvalitetssikring, avtaleutforming og oppfølging av leveransene. Så snart forholdene ligger til rette for det, lyses det ut konkurranse om drifts- og vedlikeholdsoppgavene som de utskilte produksjonsselskapene kan delta i konkurranse om. De utskilte produksjonsselskapene selges, eller eierskapet overføres til Nærings- og fiskeridepartementet senest ved utlysning av konkurranse om drifts- og vedlikeholdstjenester som det enkelte selskap kan delta i konkurranse om.

4.4.2 Byggherrefunksjonen i utbyggingsprosjekter

Samferdselsdepartementet legger til grunn at statsforetaket som hovedregel bør ivareta byggherrefunksjonen i utbyggingsprosjekter. Årsaken til dette er at sammenhengen mellom utbygging og etterfølgende forvaltning, drift og vedlikehold er meget sterk innen jernbanen. Dette gjelder både faglig, operasjonelt og økonomisk:

- *Faglig* er det et betydelig slektskap mellom utbyggingsprosjekter og etterfølgende drift, vedlikehold og fornyelser. For de jernbanespesifikke delene av et utbyggingsprosjekt («fra svillene og opp») finnes det kun et begrenset fagmiljø som er i stand til å planlegge/utforme og styre utbygging og fornyelsesprosjekter. Disse fagmiljøene er i sin tur delt inn i ulike fagområder (signal, elkraft, kjøreveis-IKT osv). Det er en fordel å samle disse miljøene, ikke splitte dem opp.
- *Operasjonelt* er det i de aller fleste utbyggingsprosjekter behov for meget tett koordinering mot drift/vedlikehold, siden de fleste utbygginger skjer i eller i tett tilknytning til eksisterende infrastruktur. Det er for eksempel behov for å foreta stengninger av operativ infrastruktur i kortere eller lengre tid for å få gjennomført utbygging, siden det normalt ikke lages midlertidige omkjøringsveier på jernbanen i byggeperioder. Dette innebærer en avveining mellom kostnader i utbyggingsprosjektet og hensynet til negative konsekvenser for de reisende og togselskapene.
- *Økonomisk* er det en tett sammenheng mellom løsningene som velges i utbyggingsfasen og påfølgende drifts- og vedlikeholdskostnader i infrastrukturens levetid. Å legge utbygging og drift/vedlikehold til samme organisasjonssenheter sikrer et levetidsperspektiv på anleggene – hvor både utbyggingskostnad, vedlikeholdskostnad og driftsstabilitet vurderes helhetlig av samme aktør.

Hovedregelen om at statsforetaket normalt ivaretar byggherrefunksjonen er ikke til hinder for at alternative gjennomføringsmodeller benyttes når forholdene tilsier det, for eksempel OPS-organisering (Offentlig-Privat Samarbeid). Valg av alternative gjennomføringsmodeller for utbygging er mest aktuelt for større prosjekter som i liten grad griper inn i eksisterende operativ infrastruktur, og hvor risikobildet er tilstrekkelig avklart.

Foretaket gis hensiktsmessig operasjonell frihet i gjennomføringen av prosjektene. Direktoratet kan gi føringer for bl.a. rekkefølge og ferdigstillelsesdato for prosjektene av hensyn til jernbanen som helhetlig system. Det legges opp til vedtak om finansiering av utbyggingsprosjekter som gjør det mulig å inngå avtale med selskapet om utbygging av mest mulig helhetlige prosjekter, jf. omtalen over.

4.4.3 Konkurransenøytral og effektiv eiendomsvirksomhet i jernbanesektoren

Jernbanevirksomhet legger beslag på betydelige arealer og en stor bygningsmasse. Det alt vesentlige av eiendomsmassen i jernbanesektoren (Jernbaneverket og Rom Eiendom) er opprinnelig anskaffet for jernbaneformål. I forbindelse med delingen av forvaltningsbedriften NSB i 1996 ble eierskapet til grunneiendommene og bygningene som i det vesentlige er knyttet til infrastruktur lagt til staten v/Jernbaneverket, mens det nye selskapet NSB BA fikk tilført øvrig eiendomsmasse, herunder stasjonene. Rom Eiendom eier i dag ca. 2200 eiendommer og 990 bygninger. Jernbaneverket forvalter en eiendomsmasse som består av nær 4000 grunneiendommer fordelt på 125 000 mål tomteareal og ca. 1000 bygninger. Jernbaneverket har ansvar for publikum på stasjonene og leier derfor offentlige arealer til venterom, parkering mv. fra Rom Eiendom. I tillegg leier Jernbaneverket rom til tekniske anlegg på stasjonene.

Selv om sektoren i stor grad er preget av naturlige monopol, har jernbanen også klare kommersielle tilsnitt, ikke bare gjennom driften av transporttilbudet, men også i økende grad gjennom at trafikkknutepunktene i seg selv blir attraktive lokasjoner for næringsvirksomhet og boliger.

Mange av eiendommene tjener flere formål, og bruken kan endres over tid. Det kan likevel skilles mellom tre hovedgrupper av eiendommer:

- Eiendom som er nødvendig for drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen
- Eiendom som er nødvendig for togselskaper eller togselskapenes kunder (serviceanlegg/brukernære eiendommer)

- Eiendom som ikke lenger er nødvendig for infrastrukturen og som kan forvaltes og utvikles uten at dette direkte vil påvirke jernbanedriften (utviklingseiendommer). Eiendommene kan være av stor betydning for utvikling av kollektivknutepunkt

Hver av hovedgruppene drøftes nærmere nedenfor.

4.4.3.1 *Eiendom som er nødvendig for drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen*

I denne gruppen faller all eiendom som er nødvendig for at jernbaneinfrastrukturen skal gjøres tilgjengelig for trafikk. Eiendommene omfatter i hovedsak linjegrunn, tekniske bygg, driftsbaser og lager, og eies i dag i all hovedsak av Jernbaneverket.

Det er nær sammenheng mellom forvaltning, drift og vedlikehold av infrastrukturen og grunneiendommene og bygningene som benyttes for formålet. Det er derfor viktig at infrastrukturforvalter har full kontroll over disse eiendommene. Det vil si at infrastrukturforvalter må kunne gjøre de nødvendige inngrep i grunneiendommene og bygningsmassen for å holde linjen åpen og i sikker stand. Videre må infrastrukturforvalter ha sikkerhet for at andre, i kraft av eierrådigheten, ikke gjør inngrep i eiendommene til skade for jernbanens interesser. Det siste er delvis dekket gjennom bestemmelsen i jernbaneloven § 10. Statens rett til å ekspropriere grunn til jernbaneformål følger av oreigningslova § 2.

Eiendommene og anleggene i denne hovedgruppen har lite potensial for kommersiell utnyttelse så lenge de fortsatt benyttes til sitt opprinnelige formål. Det antas at visse arealer og anlegg ville kunne frigjøres til alternative formål, men potensialet anses begrenset. Ved større strukturelle omlegginger i infrastrukturen (endringer av rutemodell, åpning av nye traseer, flytting av terminaler osv.) kan større arealer og anlegg utvikles til andre formål enn jernbanevirksomhet, noe som gir muligheter for verdiskaping.

Samferdselsdepartementet foreslår å legge forvaltning og eierskapet til denne hovedgruppen eiendommer til infrastrukturforetaket.

4.4.3.2 *Eiendom som er nødvendig for togselskaper eller togselskaperens kunder*

I denne kategorien faller all eiendom og alle bygninger/anlegg som er nødvendige for at brukerne (togselskapene og deres kunder) kan benytte jernbanen. Kategorien omfatter særlig jernbane-

stasjoner, godsterminaler, verksteder og driftsbanegårder. Her er eierskapet i dag delt. Både Rom Eiendom og Jernbaneverket eier stasjoner og terminaler, men Rom Eiendom eier langt de fleste. Jernbaneverket eier de stasjonene og terminalene som er bygget etter 1996. Rom Eiendom eier verkstedene. Eierskap til driftsbanegårdene er delt slik at Jernbaneverket normalt eier sporområdet, mens Rom Eiendom eier bygningsmassen/-servicefunksjonene. Det delte eierskapet gir opphav til uklarheter og ressurskrevende arbeidsprosesser.

Grensene mellom kategoriene er som nevnt ikke helt klare. Et stasjonsområde inneholder normalt ett eller flere tekniske rom/anlegg for togframføring. Linjen og tilknyttede serviceanlegg er som regel bygd som ett anlegg. Nyere stasjoner i sentrale områder bygges tidvis i fjell (Holmestrand) og/eller under bakkenivå (Nationaltheatret). Da blir grensen mellom stasjonen og de tekniske konstruksjonene/anleggene vanskelig å trekke.

Stasjoner utgjør møtepunktet mellom jernbanen og byen/tettstedet og annen kollektivtransport. Utvikling av stasjoner og stasjonsområder må gjøres i nært samarbeid med lokale myndigheter og de ansvarlige for andre transportformer. Nye stasjoner vil normalt bli bygget ut sammen med jernbaneinfrastrukturen for øvrig.

Samferdselsdepartementet mener at det i en situasjon med konkurranse om å tilby transport med tog ikke er hensiktsmessig at NSB-konsernet skal eie denne type anlegg. Slike serviceanlegg/brukernære eiendommer er helt nødvendige for at jernbanesektoren skal fungere. De er tett knyttet sammen med infrastrukturen og den virksomheten som drives der. Det er få eller ingen alternative tilbydere av slike eiendommer/anlegg. Det er svært viktig at eiendommene eies av en nøytral part som sikrer likebehandling av konkurrerende gods- og persontogoperatører.

Regjeringen legger på denne bakgrunn opp til at eierskap til og ansvar for jernbanestasjoner, godsterminaler, driftsbanegårder og verksteideiendommer legges til infrastrukturforetaket. Bussgarasje og andre eiendommer som er tilpasset for bussvirksomheten legges til Nettbuss.

4.4.3.3 *Utviklingseiendommer*

Arealer som opprinnelig er anskaffet og bygget for jernbaneformål, kan i enkelte tilfeller benyttes til kommersiell virksomhet og bidra til effektiv arealutnyttelse, attraktive bymiljøer og hensiktsmessige reisemønstre. Eksempel på slik eiendom

er arealer som er omregulert eller kan omreguleres til bolig, næring eller annet «jernbaneuavhengig» formål. Mange av disse eiendommene ligger i tilknytning til en jernbanestasjon/kollektivknutepunkt. Eiendommene eies i all hovedsak av Rom Eiendom.

De fleste av disse eiendommene kan disponeres fritt uten å gripe inn i den operative jernbanedriften. For de eiendommene som ligger i tilknytning til stasjoner og knutepunkter kan det imidlertid ha stor betydning for jernbanen som transportprodukt hvordan eiendommene disponeres. På grunn av sin beliggenhet vil disse eiendommene ofte være svært viktige for å utvikle helhetlige knutepunkt som gjør det attraktivt å reise kollektivt. Knutepunktsutvikling og fortetting rundt knutepunkt er således særdeles viktig for å øke bruken av jernbanen og dermed også øke den samfunnsøkonomiske nytten av de investeringene som gjøres både i jernbanenettet, togtilbudet og togmateriell. Flere reisende vil gi økte trafikkinntekter. Slike økte trafikkinntekter reduserer bevilgningsbehovet for offentlige overføringer til togselskapene som tilbyr togtenestene og bidrar til økt samfunnsnytte.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at infrastrukturforetaket, i samarbeid med andre aktører, skal bidra til gode kollektivknutepunkter. Utviklingseiendom som vil kunne ha vesentlig betydning for langsiktig utvikling av kollektivtrafikken eies og forvaltes av infrastrukturforetaket. Utviklingseiendom som ikke har betydning verken for operasjonell drift av jernbanen eller langsiktig utvikling av kollektivtrafikken selges.

Rom Eiendom har betydelig kompetanse på knutepunktsutvikling. Mange bykommuner har av denne grunn inngått samarbeid med Rom Eiendom for å utvikle eiendommer til å bli bedre knutepunkt som bygger opp under togets rolle som transportmiddel. For å bevare eiendomskompetansen overføres Rom Eiendom i sin helhet til infrastrukturforetaket. Eiendommer som ikke er relevante for jernbanevirksomheten avhendes. Før eiendommene overføres til foretaket gjøres en gjennomgang av hvilke eiendommer som skal selges. Det arbeides videre med retningslinjer og fremdriftsplan. Inntektene fra denne avhendingen tilfaller staten.

4.4.3.4 *Rammebetingelser for eiendomsvirksomheten*

Eiendomsmassen i jernbanesektoren representerer betydelige verdier, og de organisatoriske løsningene må ivareta en økonomisk forsvarlig forvalt-

ning av disse verdiene. Infrastrukturforetaket skal løpende vurdere hvilke eiendommer som er nødvendig for kjernevirksomheten og hvilke som kan frigis til utvikling. På denne måten etableres et konkurransenøytralt eierskap til eiendom som er nødvendig for togselskapene eller togselskapenes kunder. Eiendomsutviklingskompetansen kan benyttes på tvers av utvikling av stasjoner, terminaler mv. og prosjekter med mer kommersielt preg.

Infrastrukturforetaket vil eie eiendommer både med og uten kommersielt potensial, og som et stykke på vei vil operere i et konkurransemarked. Målkonflikter mellom kommersielt preget virksomhet og virksomhet som finansieres fra det offentlige må unngås. Kommersielt rettet eiendomsutvikling i knutepunktet skal ikke skje på bekostning av den offentlig finansierte virksomheten som forvaltning og utvikling av infrastrukturen og det trafikale tilbudet til de reisende.

For å unngå krysssubsidiering og at infrastrukturforetaket i for stor grad fokuserer på de kommersielle sidene av virksomheten, legger regjeringen følgende rammebetingelser til grunn for eiendomsvirksomheten:

- Infrastrukturforvalter skal som hovedregel kun anskaffe eiendom som:
 - er nødvendig og planlagt i forbindelse med prosjekter som er finansiert med bevilgninger til utbyggingsformål
 - er regulert til jernbaneformål, eller
 - er nødvendig for drift og vedlikehold av jernbanen
- Eiendomsvirksomhet med kommersielt preg holdes regnskapsmessig adskilt fra utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av infrastruktur. Det fremlegges separate økonomiske resultater for hvert virksomhetsområde. Det vurderes nærmere om det er behov for å ha et eget datterselskap for hele eller deler av eiendomsvirksomheten på sikt.
- Infrastrukturforetakets muligheter til å skaffe inntekter fra eiendom hensyntas når rammene for den statlige finansieringen fastsettes.
- Vedtektene stadfester selskapets formål og avgrenser dette fra rene kommersielle formål.

Infrastrukturforetaket vil i all hovedsak drive med aktivitet som ikke inngår i et marked. Deler av virksomheten kan imidlertid ha et økonomisk tilsnitt, bl.a. eiendomsvirksomheten. Det vil bli gjort en gjennomgang av virksomheten som infrastrukturforetaket skal drive og etableres et tydelig skille mellom økonomisk og ikke-økonomisk virksomhet. Det skal tas hensyn til gjeldende statsstøtteregulering.

4.5 Økt konkurranse om person- togtrafikk

Graden av konkurranse innenfor persontogtrafikk i Europa er varierende. Mens noen land (f.eks. Storbritannia, Sverige og Nederland) har stor grad av konkurranse om persontogtransport-tjenestene, er det i andre land (f.eks. Spania, Frankrike og Norge) liten grad av konkurranse. Dagens situasjon med direkte kjøp fra NSB er basert på bestemmelsene i Kollektivtransportforordningen (Forordning nr. 1370/2007) som er implementert i norsk rett gjennom jernbaneloven § 7d. Dagens regelverk stiller ikke krav om konkurranseutsetting av jernbanetransport, men utviklingen i EU-regelverket antas å gå i den retningen, jf. omtale i pkt. 3.1 over.

Jernbaneloven kapittel IIA ble innført i forbindelse med konkurranseutsetting av persontrafikken på Gjøvikbanen i 2005. Endringene skulle sikre at konkurranse om persontransport med tog kunne skje på like og ikke-diskriminerende vilkår. Målet med flere av bestemmelsene i kapittelet var å gi nye togselskap tilgang til produksjonsfaktorer som NSB-konsernet fortsatt skulle eie (materiell, verkstedinfrastruktur m.m.).

4.5.1 Grunnleggende føringer for konkurransen

Et persontogmarked preget av aktiv konkurranse på sporet, hvor ulike togselskaper identifiserer behov i markedet, søker om ruteleier og etablerer et (lønnsomt) togtilbud er en ideell situasjon. Med dagens infrastruktur, markedsforhold og relativt beskjedne trafikkgrunnlag er vi imidlertid langt unna denne situasjonen.

Togtilbudene er viktige offentlige tjenester med samfunnsmessig betydning. Hovedandelen av togtilbudene kjøpes direkte fra NSB uten konkurranse. Billetinntektene dekker i gjennomsnitt om lag halvparten av kostnadene NSB har for å produsere togtilbudet, staten dekker resten. Staten dekker alle kostnader til utbygging og det alt vesentlige av kostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold av infrastrukturen. Samferdselsdepartementet legger til grunn at staten også i fremtiden vil måtte dekke det meste av kostnadene ved jernbanen. For å få mest mulig ut av den statlige ressursinnsatsen, og for å innføre en større dynamikk, nytenkning og kundeorientering i persontogmarkedet, vil regjeringen innføre konkurranse om å drive persontogtransport på vegne av staten.

Hvilket trafikktilbud som skal leveres vil, som i dag, fastsettes av staten (ved direktoratet) gjennom

trafikkavtaler, men flere togselskap vil ha anledning til å konkurrere om retten til å drive trafikken. Transporttilbudet inndeles i passende «pakker» som utlyses for konkurranse. I den enkelte konkurranse defineres tydelige objektive kriterier for avgjørelse av konkurransen. Direktoratet inngår deretter trafikkavtale med vinneren av konkurransen. Avtalen regulerer leverandørens rettigheter og plikter, herunder hvilket togtilbud som skal leveres til hvilken kvalitet mht. kapasitet, utforming, komfort mv. Det selskapet som vinner denne konkurransen «om sporet» får rett og plikt til å levere det fastsatte rutetilbudet. Trafikkavtalen skal videre inneholde bestemmelser om takstregulering, betaling, rapportering, håndtering av eventuelle endringer, belønnings- og sanksjonsmekanismer mv. Det er ikke slik at det kun skal drives trafikk som er lønnsom for togselskapene. Direktoratet betaler om nødvendig vinneren et vederlag for å få realisert det rutetilbudet som er ønskelig.

Regjeringen vil gradvis innføre konkurranse om persontransport med tog. Konkurranse vil bidra til å skape et best mulig togtilbud for kundene. Konkurransen om å drive persontogtrafikk innrettes derfor slik at togselskapene får en egeninteresse i å beholde og tiltrekke seg nye reisende. Et togselskap som vinner en konkurranse skal ikke bare fokusere på å drive trafikken effektivt, men skal ønske å utvikle reiseopplevelsen og markedet slik at trafikken vokser over tid. For å få til dette må togselskapene ha reell påvirkning på det produktet de tilbyr og ha en økonomisk egeninteresse av et økt trafikkvolum. Det må også velges en kontraktsform som bygger opp under dette hensynet, jf. pkt. 4.5.3 nedenfor.

4.5.2 Togselskapenes påvirkning på togproduktet

Ved utlysningen av konkurranse må direktoratet spesifisere hvilke grunnleggende forutsetninger som må oppfylles av den som vinner konkurransen. Krav til sikkerhetsopplæring, sertifiseringer mv. vil ikke endres som følge av konkurransen.

Som omtalt i pkt. 4.6 nedenfor kan togselskapene selv velge vedlikeholdsløsninger, og i noen tilfeller også gis adgang til å stille med eget materiell. I tillegg til dette får togselskapene frihet til selv å utforme og utvikle togproduktet de tilbyr:

- *Konseptutvikling og markedsføring:* Togselskapene bør ha betydelig frihet innen konseptutvikling og markedsføring. De kan bruke denne friheten til å profilere seg i markedet, lage spesialtilpassede løsninger, inngå avtaler med ulike arrangører om konferanser mv.

- *Servicetilbud og innredning i togene:* Togselskapene kan gis frihet til å innrede togene og gjøre investeringer som de finner økonomisk lønnsomme innenfor kontraktsperioden. Dette kan gjelde seter/interiør, servicetilbud eller servering om bord. Servicetilbud og innredning i togene er viktig for hvordan kundene opplever togtilbudet og kan påvirke inntektene til togselskapene dersom dette øker kundegrunnlaget.
- *Rabatter:* Togselskapene må innpasse seg offentlige bestemmelser om felles takstsystem, herunder nasjonale definisjoner og nasjonale rabattordninger som barne- og honnørrabatt. Kjøper vil regulere billettprisene og gi regler for justering av disse, men togselskapene gis adgang til å gi rabatter på de takstene som er bestemt av staten.
- *Trafikk ut over avtalt nivå:* Pakkene som legges ut for konkurranse vil hovedsakelig spesifisere hvilke ruter som skal kjøres med fastsatte avganger og stoppesteder. Hovedtrekkene i transporttilbudene som skal produseres (inngå i trafikkpakkene), avgjøres gjennom politiske prioriteringer i NTP-prosessen på bakgrunn av samfunnsøkonomiske analyser og på bakgrunn av samarbeid med fylkeskommunene og kommunene gjennom bymiljøavtalene. En slik tilnærming sikrer god kapasitetsutnyttelse av jernbanenettet og sikrer at det leveres et trafikktilbud som er i samsvar med politiske føringer, uavhengig av bedriftsøkonomisk lønnsomhet for de ulike deler av togtilbudet. Togselskapene vil kunne gis anledning til å utnytte materiell og infrastruktur til å kjøre avganger ut over minimumsnivået som er definert i trafikkpakken, for eksempel gjennom å utvide driftsdøgnet eller øke produksjonen i helgen.
- *Salgs- og billetteringsløsninger:* For at jernbane skal være en attraktiv reisemåte er det viktig med enkle og forutsigbare løsninger for billettering, overgang mellom transportmidler, kundeinformasjon og reisegaranti. Det blir forvirrende for de reisende hvis de må forholde seg til mange salgs- og billetteringsløsninger. De reisende skal kunne kjøpe en togbillett uten å sette seg inn i hvem som trafikkerer de ulike strekningene, og også kjøpe en reise som går på tvers av selskap. Samferdselsdepartementet vil vurdere å overføre NSB sitt eksisterende salgs- og billetteringssystem til infrastrukturforetaket, som grunnlag for et nasjonalt salgs- og billetteringssystem som alle togselskapene som vinner trafikkpakker pålegges å benytte. Infrastrukturforetaket vil ivareta operasjonell

drift av systemet. I tillegg til dette obligatoriske systemet vil togselskapene kunne stå fritt til å utvikle egne salgskanaler for å utvikle kundegrunnlaget.

- *Kundeinformasjon:* Statens vegvesen arbeider med å få på plass en nasjonal rutebank som grunnlag for en nasjonal reiseplanlegger. Det blir obligatorisk for togselskapene å gi data til rutebanken, og denne vil være en tilgjengelig datakilde for alle aktører som vil utnytte informasjonen til verdiskapende virksomhet. En nasjonal reiseplanlegger gjør det enkelt for de reisende å finne informasjon om kollektivtilbud, inkludert tog. Kundeinformasjon på stasjonene blir infrastrukturforetakets ansvar. Togselskapene blir pålagt å gi kundeinformasjon om bord på togene. Togselskapene vil stå fritt til å ha sine egne systemer i tillegg til de nasjonale systemene og til å utforme kundeinformasjonen på togene. Kundeinformasjon gjennom nettsider og ulike former for portaler vil være viktig for togselskapene for å utforme sitt reiseprodukt for å tiltrekke seg reisende.

4.5.3 Utforming av avtalene mellom staten og togselskapene

Samferdselsdepartementet vil at togselskapene skal ha en egeninteresse i å utvikle trafikkgrunnlaget og gi de reisende en positiv opplevelse. Avtalene om å drive persontrafikk vil derfor som hovedregel bli utformet som såkalte nettokontrakter. I slike kontrakter betaler kjøper et fastsatt vederlag for å drive trafikken, men det er togselskapet som beholder trafikkinntektene. Dette legger inntektsrisikoen over på togselskapet, og skaper et sterkt incitament for å utvikle kundegrunnlaget. Videre vil togselskapene også normalt ha kostnadsrisikoen for avvik fra kalkulererte kostnader som ligger til grunn for det avtalte vederlaget. Det må i den enkelte trafikkpakke vurderes hvorvidt det skal benyttes risikoreducerende bestemmelser. Slike bestemmelser anvendes dersom staten ser det som mer formålstjenelig å påta seg risikoen for utviklingen i enkelte forhold fremfor at leverandøren priser inn risikoen i sitt tilbud.

Valg av kontraktsform må avgjøres etter en konkret vurdering av hva som er mest hensiktsmessig i den enkelte trafikkpakke. Betydelige planlagte endringer i infrastrukturen kan eksempelvis gjøre en nettokontrakt mindre egnet. Hvilken kontraktsform og hvilke kontraktsbestemmelser som benyttes vil bli vurdert av kjøper i det enkelte tilfelle.

4.5.4 Trafikkpakker

Hvordan trafikkpakkene utformes (dvs. hvilke rutetilbud som inngår i pakken), vil være et sentralt element ved konkurranseutsetting av persontogtrafikk. Pakkene må være sammensatt på en slik måte og ha en varighet som gjør at de blir attraktive for togselskapene å konkurrere om, og gir grunnlag for et best mulig kjøp for staten. Tilbyderne må ha forutsigbarhet for når og i hvilken rekkefølge pakkene skal legges ut.

Ved inndeling i trafikkpakker og rekkefølgen på når de lyses ut vil bl.a. følgende forhold vektlegges:

- Tilgang til hensetting, driftsbanegårder og verksteder som legger til rette for en effektiv drift av trafikkpakkene.
- Hvorvidt ulike markeder (eks. lokaltog, regionale lokaltog, IC-tog, langdistansetog og mate-tog) bør fordeles på ulike trafikkpakker.
- Hvorvidt elektrifiserte og ikke-elektrifiserte strekninger bør deles i separate pakker.
- Størrelsen på pakken må vurderes opp mot dybden på konkurransen (antall og type parametre det konkurreres om) og markedet.
- Kombinasjon av pakkestørrelse og varighet bør være slik at det ikke blir for lang tid mellom konkurranser.
- Infrastrukturens tilstand og markedsgrunnlag.
- Pågående større infrastrukturprosjekter som kan påvirke markedssituasjonen.
- Det skal være forutsigbarhet i pakkene. Rammebetingelsene som er viktige for driften av trafikkpakken skal være avklart så langt som mulig før konkurransen.
- Hensynet til de ansatte.

Samferdselsdepartementet legger opp til at markedet deles inn i 6-8 trafikkpakker med et tilstrekkelig volum til å gi grunnlag for reell konkurranse. Første konkurranse antas å bli en trafikkpakke bestående av trafikk på Sørlandet/i Stavan-gerregionen¹ (tentativ utlysning i 2016–2017), deretter en trafikkpakke som dekker nordlige deler av jernbanenettet². En trafikkpakke på Øst-

landet vil også lyses ut i en tidligere fase. Det vil bli vurdert særlig hvorvidt trafikken på Gjøvik-banen utgjør, eller er en viktig del av, pakken. Igangsettelse av første konkurranse vil først skje når jernbaneverket er etablert og kan ha ansvaret for gjennomføring av konkurransen.

Varigheten på trafikktavtalene må ses opp i mot hvilke elementer det konkurreres om, konkurranseforholdene, planene om vesentlige endringer i rutemodellen osv. Etter EU-regelverket er lengste tillatte avtaletid fastsatt til 15 år, med mulighet for ytterligere forlengelse med 50 pst. dersom tilbyder stiller med investeringer i f.eks. materiell. Dagens NSB-avtale er på 6 år. Gjeldende avtale med NSB Gjøvikbanen ble inngått gjennom konkurranse for en periode på 10 år med to års opsjon for forlengelse for staten som kjøper (opsjon for 1,5 år er utløst, avtalen løper ut i desember 2017).

Etter hvert som staten som kjøper vinner mer erfaring med konkurranseutsetting av trafikkpakker og ser hvilke aktører som etablerer seg i det norske markedet, må behovet for tilpasninger i pakkestørrelse, varighet og elementene i fremtidige konkurranser vurderes. Det kan også være aktuelt å ha ulike konkurransemodeller i ulike deler av markedet. Den foreslåtte organisasjonsmodellen er fleksibel i forhold til slike endringer. Det tas sikte på å invitere aktuelle tilbydere og eventuelt andre interessenter til høring om innretningen av og innholdet i konkurransene før tilbudsforespørsel sendes ut slik at tilbydere kan komme med sine synspunkter og kjøper kan få best mulig respons i markedet.

Samferdselsdepartementet legger opp til at kjøpsfunksjonen plasseres hos jernbanedirektoratet. Dette gir gode muligheter for koordinering internt i sektoren bl.a. mht. større planlagte arbeider i infrastrukturen. Kjøper vil også være den som utvikler forslag til nye rutemodeller. For de første pakkene vil departementet måtte ta en ledende rolle i planleggingen siden jernbanedirektoratet vil være i en etableringsfase og Samferdselsdepartementet i dag er det organ som innehar kjøpsrollen og besitter kjøpskompetansen.

4.6 Lik tilgang til togvedlikehold og rullende materiell

4.6.1 Togvedlikehold

NSBs heleide datterselskap Mantena har en dominerende stilling i markedet for vedlikehold av tog-

¹ En aktuell pakke kan bestå av Oslo-Stavanger (nattog), Oslo-Stavanger, Stavanger-Egersund og Nelaug-Arendal. Til sammen ca. 4 millioner togkilometer pr år. Totalt 4,7 millioner reisende i 2014. NSB mottok 379 mill kr for denne trafikken i 2014.

² En aktuell pakke kan bestå av Trondheim-Bodø (nattog), Trondheim-Bodø, Bodø-Rognan, Lundamo/Melhus-Stjørdal/Steinkjer, Dombås-Åndalsnes, Hamar-Røros, Røros-Trondheim, Trondheim-Storlien. Til sammen ca. 5,5 millioner togkilometer pr år. Totalt 2,2 millioner reisende i 2014. NSB mottok 482 mill kr for denne trafikken i 2014.

materiell i Norge. Togvedlikehold er et marked med en omsetning på mer enn 1 mrd. kroner per år. NSB og CargoNet har kjøpt togvedlikehold direkte fra Mantena. Dette har bidratt til at markedet i liten grad har vært preget av konkurranse. CargoNet har i 2014 lyst ut konkurranse om vedlikeholdstjenester.

Regjeringen vil legge til rette for at alle togselskaper har lik tilgang til vedlikeholdstjenester og at konkurransen i dette markedet blir reell mellom tilbydere av vedlikeholdstjenester. For å ivareta dette foreslås eierskapet til vedlikeholdsvirksomheten (Mantena) overført fra NSB-konsernet til Samferdselsdepartementet.

Togselskapene vil kunne ivareta hele eller deler av vedlikeholdet selv, men det statlige vedlikeholdsselskapet vil sikre at det finnes et tilbud. Togselskapene vil stå fritt til å benytte det statlige selskapet til alle disse tjenestene eller velge å ivareta en eller flere funksjoner på annen måte. Spesielt for de første trafikkpakkene er det usikkert om det vil finnes et velfungerende marked for togvedlikehold.

Det langsiktige behovet for en statlig kontrollert vedlikeholdsvirksomhet vil avhenge av hvorvidt det private markedet kan gi togselskapene tilfredsstillende løsninger som sikrer god og stabil drift av togene. Samferdselsdepartementet vil følge utviklingen på området og gjøre de nødvendige tilpasninger etter hvert.

4.6.2 Verkstedeiendommer

Løpende vedlikehold av rullende materiell foregår fortrinnsvis i materiellets naturlige driftspauser, på verksteder/driftsbanegårder med sportilgang fra jernbanenettet. Dette betyr at verkstedenes geografiske plassering er av betydning for hvor attraktive de er å benytte. For tyngre vedlikehold er avstand til verksted mindre viktig og også verksteder i utlandet benyttes.

Det er ingen formelle begrensninger på hvem som kan etablere verksteder. Etableringsbarrierene er relativt store som følge av særskilte krav til lokalisering (ift. togdriften, påkobling til hovedspor osv.) og fordi investeringskostnadene er høye. De fleste jernbaneverkstedene eies i dag av Rom Eiendom.

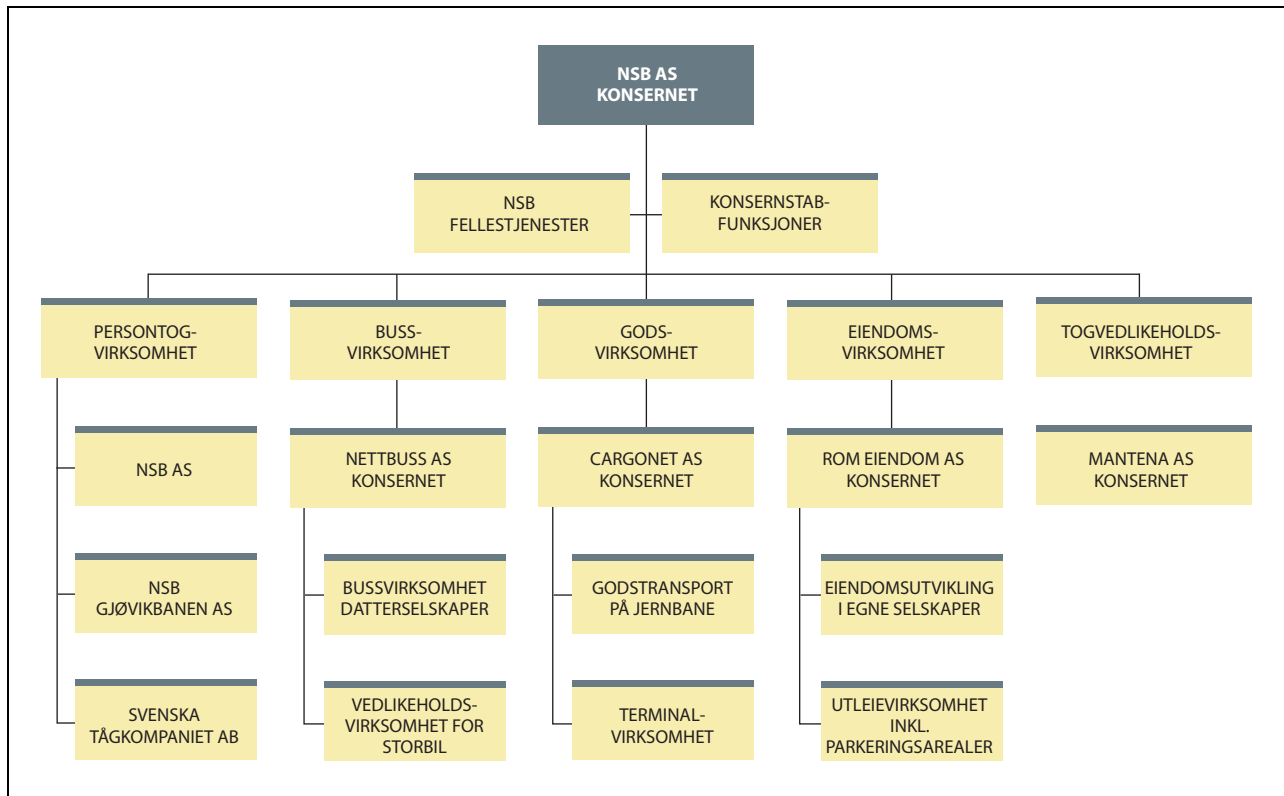
Samferdselsdepartementet vil sikre en konkurransenøytral forvaltning av verkstedeiendommene. Eierskapet til verkstedene vil bli overført fra NSB-konsernet til infrastrukturforetaket sammen med Rom Eiendom. Det vil bli vurdert hvordan det kan sikres konkurranse om å drive vedlikeholdstjenester på disse verkstedene.

4.6.3 Rullende materiell til persontrafikk

Togselskapene er i dag selv ansvarlig for å anskaffe eget materiell. NSB er omfattet av lov om offentlige anskaffelser og har anskaffet sitt materiell etter omfattende konkurranser. Rullende materiell har en normal levetid på om lag 30 år, og representerer en betydelig kapitalkostnad. Den tekniske innretningen av jernbanen varierer fra land til land slik at materiell utformet for bruk i ett land ikke uten videre kan benyttes i et annet land. Konkurransen om å levere nytt materiell fungerer tilfredsstillende, men annenhåndsmarkedet i Norge er lite utviklet pga. nevnte forhold. Det pågår et omfattende standardiseringsarbeid i EU for å harmonisere de tekniske regelverkene. I tillegg arbeides det for å forenkle tillatelsesprosessene for rullende materiell, men dette er svært langvarige prosesser.

Rullende materiell er en avgjørende faktor for å drive et godt persontogtilbud. Materiellet er kostbart, har lang levetid og representerer derfor en potensiell etableringsbarriere for nye aktører. Materiellets kvalitet og utforming, samt vedlikeholdet av det, har stor betydning både for kostnadsnivået og brukeropplevelsen. Staten eier (gjennom NSB og Flytoget) betydelige mengder materiell som er tilpasset norske forhold (type strømforsyning, bredere vognprofil, tilpasninger til klimatiske forhold (kulde og snø) mv.). Materieparken har en bokført verdi på om lag 9 mrd. kr, og staten har gitt NSB en restverdigaranti på 6,5 mrd. kr for materiellet som benyttes i trafikkkavtalen selskapet har med staten. Restverdigarantien har muliggjort en vesentlig fornyelse og kapasitetsøkning i materiell de senere årene. Siden den fysiske og teknologiske innretningen av jernbane er svært mangartet internasjonalt er det ikke et velfungerende annenhåndsmarked og liten alternativ anvendelse for elektrisk persontogmateriell som er tilpasset norske forhold.

For å sikre lave etableringsbarrierer og konkurranse om persontogtrafikk på like vilkår, vil Samferdselsdepartementet overføre rullende materiell fra NSB og stille dette til rådighet for togselskapene som vinner konkurransen om trafikkpakkene. Ved utlysning av trafikkpakker vil kjøper (direktoratet) beslutte om det skal være obligatorisk å bruke statens materiell eller ikke, og avgjøre konkret hvilket materiell det i så fall dreier seg om. Der det ikke er obligatorisk å benytte statens materiell, inviteres togselskapene til å gi parallelle tilbud, ett hvor det forutsettes bruk av statens materiell, ett hvor selskapene selv skaffer materiell (eller kombinasjoner av disse to alternativene). Staten ved kjøper avgjør hvilket tilbud som gir den gunstigste løsningen samlet sett. Dette blir en avgjørelse som



Figur 4.1 Forretningsområdene i NSB-konsernet

påvirkes både av hva staten allerede besitter av materiell, kostnaden ved eventuelt å avhende dette og hvor effektivt markedet vil kunne tilgjengeliggjøre materiell for norske forhold.

Materiellet som staten eier kan enten legges til vedlikeholdsselskapet eller i et selskap eid av infrastrukturforetaket. Dette vil vurderes nærmere.

Hvis det på sikt viser seg at det er gunstigst for staten å benytte materiell som togselskapene stiller til disposisjon, vil statens materiellpark etter hvert kunne fases ut. Hvis det viser seg gunstigst å benytte statens materiell vil ordningen med en statlig kontrollert tilbyder måtte videreføres.

4.7 Virkemidler for tydeligere kunde-/leverandørforhold

Gratis tilgang til knapp infrastruktur og mange tilleggstenester samt at det mangler økonomiske incentiver mellom infrastrukturforvalter som leverandør og togselskapene, gir feil økonomiske signaler om bruken av jernbaneinfrastrukturen og gjør det vanskelig å etablere et tydelig kunde-/leverandørforhold mellom infrastrukturforvalter og togselskap.

Samferdselsdepartementet vil derfor innføre brukerbetaling/kjørevegsavgift i tråd med gjeldende regelverk. Slike ordninger synliggjør kostnaden ved å benytte infrastrukturen og skaper dessuten en tydeligere kunde-/leverandørrelasjon mellom partene. Samferdselsdepartementet legger opp til å innføre kjørevegsavgift for bruk av kjøreveg, samt betaling for tilleggstenester som togselskapene i dag i liten grad betaler for. Gods- og persontog likebehandles. Det vil bli gitt rabatt for bruk av underutnyttet kjøreveg. Samtidig legges det opp til å innføre en ytelsesordning, som kan kompensere togselskapene når infrastrukturen ikke er tilgjengelig som forutsatt, og pålegger et togselskap som forårsaker forsinkelser for andre å betale en kompensasjon til infrastrukturforetaket.

4.8 Endringer i NSB-konsernet

NSB-konsernet er det største transportkonsernet i Norge, og en solid og tradisjonsrik aktør. Selskapet har en omfattende og mangeartet virksomhet innen persontogtrafikk, godstransport, busstransport, vedlikehold og eiendom. Konsernets forretningsområder kan illustreres som vist i figur 4.1.

Som det er redegjort for over vil regjeringen overføre rullende persontogmateriell, og datter-

selskapene Rom Eiendom og Mantena fra NSB-konsernet til hhv. infrastrukturforetaket/Samferdselsdepartementet. Det vil også vurderes om salgs- og billetteringsløsninger og strategisk ruteplankompetanse bør overføres fra NSB til hhv. infrastrukturforetaket og jernbanedirektoratet. Utskillelse av deler av dagens NSB-konsern er nødvendig for å skape like konkurransevilkår og lave etableringshindringer for togselskapene i de kommende konkurranser om persontogtrafikk, og for å sikre at infrastrukturforetaket har de nødvendige virkemidler for å ivareta en god, trygg og tilgjengelig infrastruktur. Dette vil legge til rette for en helhetlig og rasjonell forvaltning av eiendom og ikke minst for å sikre en god koordinering av sektoren. NSB videreføres som et samlet transportselskap, bestående av NSB persontog, Tågkompaniet AB, NSB Gjøvikbanen, Nettbuss, CargoNet og konsern- og fellesfunksjoner. Selskapet eies 100 pst. av staten. Dette selskapet skal ikke besitte produksjonsmidler som andre togselskap blir avhengig av.

Dagens trafikkavtale med NSB utløper 31. desember 2017. Denne erstattes med en ny trafikkavtale som tar høyde for at trafikken gradvis vil konkurranseutsettes. NSB vil kunne konkurrere om å vinne konkurranseutsatte trafikkpakker på lik linje med andre togselskap.

Etter en overgangsfase hvor persontogtrafikken konkurranseutsettes, vil trafikkelskapet NSB være konkurranseutsatt i alle sine delmarkeder. De virksomhetsområdene som videreføres i trafikkelskapet NSB med datterselskaper omfatter om lag 10 000 årsverk. De ansatte i konsern- og fellesfunksjoner og ansatte i NSB Persontog, Tågkompaniet AB, NSB Gjøvikbanen, Nettbuss og CargoNet blir ikke direkte berørt av de organisatoriske strukturendringene i jernbanereformen. Ansatte i NSB Persontog vil etter hvert møte konkurranse fra andre togselskap.

Samferdselsdepartementet vil legge vekt på at de strukturelle endringene i konsernet gjennomføres slik at de ikke skaper unødige utfordringer i den operasjonelle virksomheten. De fremtidige selskapene må ha en kapitalstruktur som er tilstrekkelig til den virksomhet som skal drives, både i overgangsfasen og i fremtidig organisasjonsstruktur.

4.9 Flytogets rolle og tilbringer-tjenesten til Oslo Lufthavn

Flytoget har blitt en ansett aktør i norsk jernbane, og har en sterk posisjon i sitt delmarked. Flytoget

har per i dag fortrinnsrett og plikt til et fastsatt omfang av tilbringertransport til Oslo Lufthavn (OSL). Trafikkavtalen med Samferdselsdepartementet løper ut 31. januar 2028. Avtalen pålegger Flytoget rett og plikt til å tilby tilbringertransport til OSL gjennom hele driftsdøgnet med 6 avganger i jevn frekvens fra Oslo S og 3 avganger i jevn frekvens fra Asker. Togtilbudet er definert som en offentlig tjeneste. I tillegg har Flytoget en avtale med Jernbaneverket om fortrinnsrett ved ruteplanlegging til et visst antall (inntil seks) regelmessige avganger hver time på strekningen Etterstad – Gardermoen. Avtalen varer til 1. januar 2030.

Regjeringen ønsker å konkurranseeksponere tilbringertrafikken med tog. Det foreligger verken prinsipielle eller reelle grunner til å unnta tilbringertrafikken for konkurranse. I vurderingen av hvordan og når konkurranseutsettingen skal gjennomføres vil hensynet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet vektlegges. Blant annet vil det bli gjort nærmere vurderinger av hvordan ulike modeller for slik konkurranseeksponering påvirker:

- opprettholdelse av et tilbringerprodukt som bidrar til høy andel kollektivreiser til OSL
- best mulig utnyttelse av den samlede kapasiteten i jernbanenettet, ikke minst i Oslo-tunnelen
- sammensetning av trafikkpakker som gir gode togtilbud for de reisende og et hensiktsmessig utgangspunkt for konkurransene om persontransporttjenester
- de ansatte i selskapet
- verdiene i selskapet Flytoget, herunder disponering av rullende materiell

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med konkrete forslag på dette området.

Flytogets virksomhet er i dag i henhold til selskapets vedtekter begrenset til å drive tilbringertrafikken til OSL. For å legge til rette for økt konkurranse mener regjeringen at også Flytoget bør gis mulighet til å konkurrere om trafikkpakker utover tilbringertrafikken til OSL. Regjeringen vil derfor at staten som eier (ved Nærings- og fiskeridepartementet) fjerner den aktuelle begrensningen i selskapets vedtekter. Beslutningen om Flytoget vil delta i konkurranse om andre trafikkpakker ligger imidlertid hos styret i selskapet.

Reglene om offentlig støtte hindrer ikke Flytoget i å utføre både flytogtjenester og konkurranseutsatte tjenester. En forutsetning er imidlertid at det etableres klare skiller mellom de ulike aktivitetene slik at både Flytoget og staten (som til-

delers nye oppgaver) kan vise at det ikke skjer ulovlig krysssubsidiering.

4.10 Bedre rammebetingelser for godstransport på tog

Markedssituasjonen innenfor godstransport med tog i Norge er preget av få aktører, sterk konkurranse med godstransport på veg og svak lønnsomhet. Det samlede transportvolumet på bane (unntatt malmtrafikk) er lavere i dag enn i 2008. En forutsetning for å få til økt etablering og mer konkurranse er gode rammebetingelser for godstransport med tog. Det er helt nødvendig for at godstransport med tog kan bli bedriftsøkonomisk lønnsomt at kundene kan stole på at varene kommer fram til avtalt tid. En robust infrastruktur som gir både togselskap og deres kunder forutsigbarhet er da helt grunnleggende. I tillegg må infrastrukturen ha tilstrekkelig kapasitet. Infrastrukturforbedringer vurderes i forbindelse med behandlingen av NTP.

Det er et overordnet mål i transportpolitikken å legge til rette for overføring av godstransport fra veg til bane. For å oppnå lønnsom drift må det være et tilstrekkelig stort marked for at togets relative fortrinn skal komme til sin rett. I en slik sammenheng er terminalstruktur (antall terminaler og deres lokalisering) og terminalkapasitet av avgjørende betydning. Det pågår en bred godsanalyse i regi av transportetatene som tar for seg godsmarkedet i Norge, forholdet mellom transportmidlene, framtidig terminalbehov og struktur m.m. Rapporten skal benyttes som underlag for neste NTP. På bakgrunn av dette arbeidet er det igangsatt en konseptvalgutredning for terminalstruktur i Oslofjordregionen. Godsterminaler bør ideelt sett ha en sentral plassering i forhold til markedet. Terminalenes utforming, og tilknytning til hovedvegnettet må gjøre det enkelt og effektivt å laste om.

Regjeringen har besluttet at ansvaret for driften av godsterminalene som i dag eies av Rom Eiendom overføres til Jernbaneverket. Jernbaneverket skal legge til rette for effektive og konkurransenøytrale tjenester på terminalene. Regjeringen legger opp til at også eierskapet til godsterminalene som i dag eies av Rom Eiendom overføres til infrastrukturforetaket. Dette vil legge enda bedre til rette for at terminalene utvikles på en enhetlig, konkurransenøytral og kostnads-effektiv måte. Regjeringen har også prioritert tiltak for å sikre rettferdige konkurransevilkår både internt i jernbanesektoren og på tvers av ulike

transportmidler. Det er potensial for overføring til tog av godstransporter til og fra kontinentet som i dag går på veg. Hvis gods kommer inn til Norge med tog er det større sjanse for at det vil gå videre med tog internt i Norge.

De fleste av de strukturelle tiltakene regjeringen varsler i denne meldingen vil også bidra til en bedret situasjon for godstransporten på tog. De viktigste er:

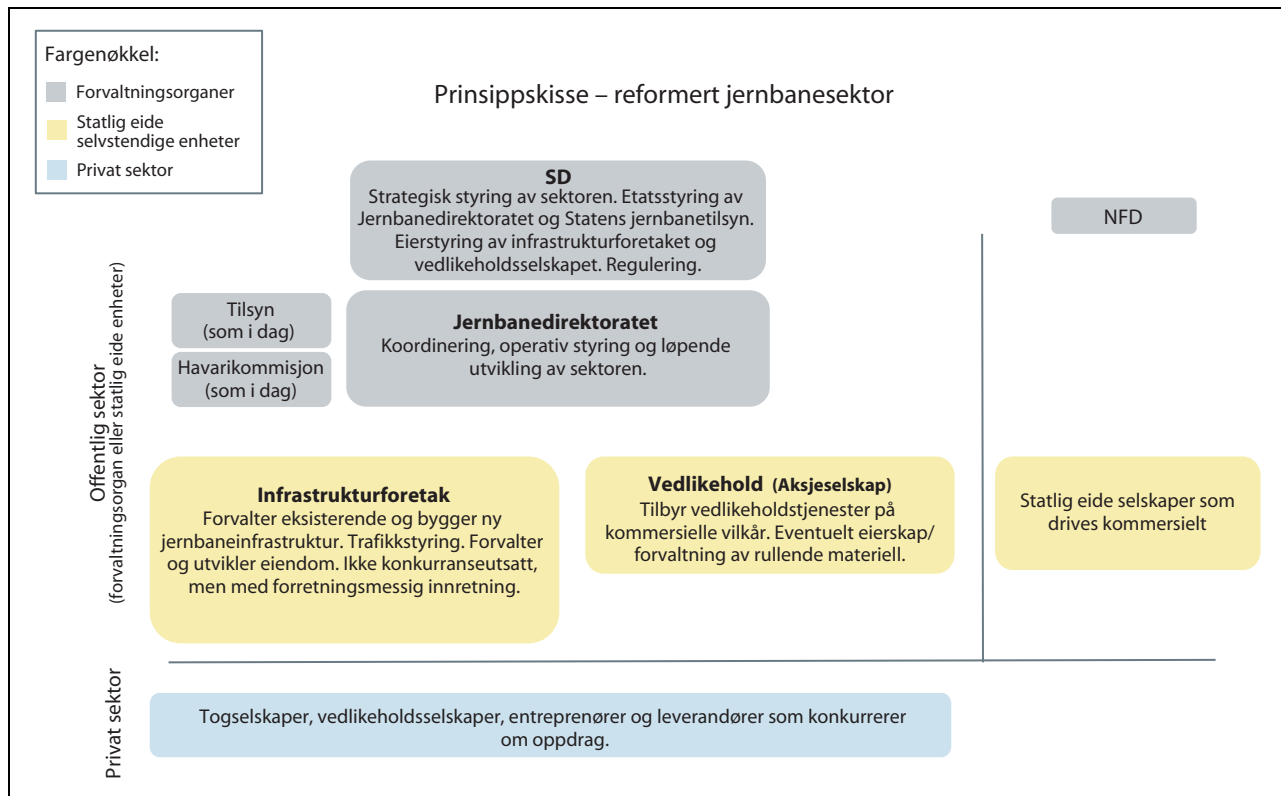
- En jernbanesektor med klare roller for aktørene og hvor det er et klart skille mellom myndighetsoppgaver og konkurranseutsatt sektor.
- Innføring av økt brukerbetaling og kjørevegsavgift (jf. pkt. 4.7), vil skape et mer forretningsmessig forhold mellom togselskapene og infrastrukturforetaket. Ved utforming av ordningene vil det bli tatt hensyn til den krevende situasjonen godsnæringen befinner seg i, og det vil legges vekt på å unngå et økt kostnadsnivå for næringen. Kjørevegsavgiften utformes slik at den primært vil omfatte trafikk på fullt utnyttede strekninger/perioder. Dette gjør at den i begrenset grad vil belaste godstrafikken. Brukerbetaling er allerede langt på vei innført for tjenester godsselskapene benytter. En utvidelse av denne ordningen vil derfor i hovedsak omfatte persontrafikken.
- Innføring av en ytelsesordning vil gi togselskapene en økonomisk kompensasjon når infrastrukturen ikke er tilgjengelig for trafikk som forutsatt, og tilsvarende at togselskaper som skaper følgekonskvenser for øvrige togselskap, må betale til infrastrukturforvalteren.
- Innføring av en finansieringsordning for drift og vedlikehold av jernbaneinfrastruktur som styrker forutsigbarheten ytterligere. Koblingen mellom langsiktige investeringsplaner og bevilgningene til drift og vedlikehold vil tydeliggjøres, og innebærer at det som bygges også kan vedlikeholdes. Dette vil gradvis resultere i et bedre jernbanenett og mer stabil tilgjengelighet på sikt.
- Mer konkurranse om vedlikehold av infrastruktur. Dette ventes å gi lavere kostnader, slik at det kan utføres mer vedlikehold for pengene.
- Mer konkurranse om togvedlikehold gjennom en konkurransenøytral plassering av verksteder og en aktiv tilrettelegging for konkurranse. Dette vil kunne gi bedre tjenester og bedre betingelser for godstogselskapene.

Regjeringen vil følge utviklingen i godstransportnæringen tett og vil komme tilbake til Stortinget med en vurdering av rammebetingelsene for godstransport med jernbane i Norge i neste NTP.

4.11 Organisering i en reformert jernbanesektor

Etter at reformen er fullt ut gjennomført kan sektoren framstilles som vist i figur 4.2.

Organisasjonsstrukturen skiller klart mellom hvilke oppgaver som skal ligge i statsforvaltningen, hvilke oppgaver som bør løses av statlig eide selskaper/foretak og hvilke oppgaver som bør løses i markedet.



Figur 4.2 Prinsippskisse reformert jernbanesektor

5 Forventede effekter av jernbanereformen

Forslagene til reform av jernbanesektoren er omfattende og vil ta tid å gjennomføre. I det følgende omtales de viktigste kvalitative og kvantitative effektene regjeringen antar vil kunne realiseres som en følge av reformen.

Jernbanereformen skal bidra til bedre effektivitet og mer hensiktsmessig ressursbruk i sektoren. Drivkraften for reformen er at togbrukerne skal få bedre togtilbud. Regjeringen mener at de forslagene som er presentert i kapittel 4 vil legge til rette for det.

Regjeringen er opptatt av at eksisterende verdifull kompetanse i jernbanesektoren ivaretas i hele omstillingsperioden, blant annet ved at reformen gjennomføres på en forutsigbar og god måte. Ansatte skal få informasjon så tidlig som mulig om hva som skal skje og skal naturligvis involveres slik regelverket tilsier. Regjeringen er opptatt av at omstillingsperioden skal gjennomføres så smidig som mulig og raskt gi positive virkninger for de reisende og for togselskapene.

5.1 Kvalitative effekter

Kundeorientering

Åpning for omfattende konkurranse i markedet for persontogtjenester i Norge vil med stor sannsynlighet gi endringer i kundenes opplevelse av tjenestene. Konkurransen vil gi kjøper av persontogtjenester bedre informasjon om kostnadsforhold i togbransjen. De ulike togoperatørene vil ha ulike måter å forbedre kvaliteten på, og dette vil gjøre det mulig for operatørene å lære av hverandre.

Det nye infrastrukturforetaket vil produsere ruteleier og oppetid for togselskapene. I den nye modellen vil kvaliteten på disse tjenestene påvirke foretakets inntekter. Kjørevegsavgift og ytelsesordning vil legge press på infrastrukturenheten til å tilby en infrastruktur med tilfredsstillende standard og en forutsigbar trafikkavvikling. En ny inntektsmodell med overføring av midler fra staten til infrastrukturforetaket vil også kunne belønne foretaket dersom det leverer tjenester som forutsatt og tilsvarende redusere betalingen noe til foretaket dersom tjenestene ikke er som forutsatt.

Målet er å styrke kundeorienteringen i jernbanesektoren. Intensjonen er at sektoren i sterkere grad vil vende oppmerksomheten mot kundene – og ikke mot staten – for å sikre inntektsgrunnlaget sitt.

Bedre beslutningsgrunnlag ift infrastrukturtiltak

Infrastrukturforetaket vil ha et bedriftsøkonomisk perspektiv hvor både investeringskostnad, konsekvenser for togtrafikken og de nødvendige drifts- og vedlikeholdskostnader ses under ett. Infrastrukturforetaket vil ha en sentral posisjon i estimeringen av både kostnader og effekter og vil ha ansvaret for drift av anleggene som bygges. Dette legger til rette for at infrastrukturforetaket får et helhetlig blikk som omfatter alle kostnadselementer og hele levetiden til anleggene.

Økt innovasjon/utvikling

Forslaget til reform innebærer at jernbanesektoren åpnes opp for flere persontogoperatører. I tillegg legges det opp til en økning av bruken av private aktører innen drift og vedlikehold. På sikt vil det også utvikles et fungerende marked for vedlikeholdstjenester på rullende materiell. I sum forventes dette å ha betydelige positive effekter på innovasjon/utvikling ved at det høstes erfaringer fra andre land og fra andre bransjer.

Koordineringsgevinster

Forslagene til ny organisering legger til rette for bedre samordning på flere områder. Et nytt jernbanedirektorat med konsentrerte planressurser og tilgang på sentral informasjon, vil se utbygging av infrastruktur i sammenheng med fremtidige ruteproduksjon og materiellbehov.

Konkurranseutsetting av togproduksjon vil gi direktoratet som koordinerende enhet langt mer informasjon enn hva som er tilfellet i dagens situasjon, og konkurransen vil sende viktige signaler fra markedet til direktoratet og infrastrukturforetaket.

En ny ordning med kjørevegsavgift og innføring av en ytelsesordning vil styrke koordineringen mellom infrastrukturselskap og togoperatører.

Konsekvenser for de ansatte

Jernbanen har en viktig rolle å spille i utviklingen av fremtidens Norge. Det blir stort behov for dyktige medarbeidere også i en reformert jernbanesektor. Forslagene til reform av jernbanesektoren vil først og fremst ha direkte konsekvenser for ansatte i NSB-konsernet og Jernbaneverket, men også for ansatte hos leverandører og aktuelle togselskap som kan etablere seg i markedet. For enkelte ansatte vil reformen gi nye oppgaver, roller og muligheter, for andre kan den skape usikkerhet og uønskede endringer. Samferdselsdepartementet vil i gjennomføringen av reformen legge til rette for at endringene får så små negative konsekvenser som praktisk mulig.

De personellmessige konsekvensene for dagens ansatte er omtalt i pkt. 6.1 nedenfor.

Konsekvenser for sikkerhet og beredskap

Samferdselssektoren står generelt overfor et bredt og sammensatt risiko- og trusselbilde. Sikkerhets- og beredskapsutfordringene innen jernbanen er i stor grad knyttet til klimaendringer, storulykker og terrortrusler- og anslag. Regjeringen prioriterer arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Arbeidet med å forebygge uønskede hendelser, både villede (terror, sabotasje) og ikke-villede (ulykker), samt redusere konsekvensene av disse dersom de oppstår, vil videreføres i reformarbeidet. Jernbaneverket og selskapene som trafikkerer jernbanenettet har et selvstendig ansvar for å ivareta sikkerheten og beredskapen innen eget ansvarsområde. Departementet stiller krav til og legger føringer for etatenes og selskapenes arbeid gjennom lover og forskrifter, Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan, Strategi for samfunnssikkerhet og beredskap i samferdselssektoren, budsjettproposisjonen, tildelings- og oppdragsbrev, instruksjoner og andre styrende dokumenter. Dette vil fortsatt være rammene aktørene vil måtte arbeide innenfor også etter jernbanereformen.

Jernbanen samler daglig et større antall mennesker på et avgrenset område, og er et åpent og tilgjengelig system. Dette gjør jernbanen til et mulig terrormål. Det er derfor viktig å ha gode rutiner for varsling og informering av jernbaneaktørene ved en terrortrussel, samt for iverksettning av tiltak for å redusere sannsynlighet for og

konsekvensene av et angrep. Håndtering av terrortrusler mot jernbanen er imidlertid utfordrende fordi det involverer flere forvaltningsområder (samferdsel og politi), samt offentlige og private aktører. Regjeringen vil i forbindelse med reformarbeidet sikre at ovennevnte ivaretas på en god og hensiktsmessig måte. Statens jernbanetilsyn har allerede fått i oppdrag å utarbeide forslag til forskrifter om sikring mot tilsiktede uønskede handlinger mot trafikk og infrastruktur på det nasjonale jernbanenettet og t-banen i Oslo. Forskriften vil etter planen tre i kraft 1. juli 2015.

Regjeringen vil i reformarbeidet sikre et fortsatt koordinert og sømløst sikkerhets- og beredskapsarbeid innen jernbanen, med en tydelig myndighetsforankring som sikrer god samhandling og koordinering både i det forebyggende sikkerhets- og beredskapsarbeidet og i håndteringen av ulykker og større kriser. Dette gjelder særskilt innenfor arbeidet med å forebygge jernbaneulykker. Regjeringen prioriterer sterkt å ivareta sikkerheten i norsk jernbane også i en reformert sektor.

Regjeringen har lagt vekt på flere elementer i sin vurdering av om den foreslåtte reformen vil ivareta sikkerheten på minst samme nivå som i dag:

- Sikkerhets- og beredskapsarbeid innen jernbanen vil fortsatt ha en tydelig myndighetsforankring som sikrer god samhandling og koordinering, både i det forebyggende sikkerhets- og beredskapsarbeidet og i håndteringen av ulykker og større kriser.
- Det grunnleggende sikkerhetsregelverket som er nedfelt i lovgivning og forskrifter endres ikke av reformen. Det vil gjelde de samme krav som nå til infrastruktur, materiell og personell.
- Rollen til Statens jernbanetilsyn endres ikke. Tilsynet vil fortsatt være et organ for å utøve kontroll og tilsyn med at de som driver jernbanevirksomhet oppfyller de krav og vilkår som er satt til virksomhetene. Tilsynet vil fortsatt utarbeide forskrifter, utstede virksomhetstillatelser og gi tillatelse til å ta i bruk rullende materiell og infrastruktur. Jernbanevirksomhetene vil som i dag være underlagt krav om å drive risikostyring av egen virksomhet, og eventuelle leverandører må dokumentere at risikoer ved virksomheten er på et akseptabelt nivå og gjennomføre tiltak for å bedre sikkerheten når den ikke er tilfredsstillende. Det må forventes at det blir flere aktører som driver persontogtrafikk. Dette vil øke arbeidsmengden i tilsynet.

- Et samlet ansvar for infrastrukturen vil ligge hos infrastrukturforvalter, herunder leverandørstyring. Infrastrukturforvalter får rammebetingelser som gjør det mulig å gjennomføre større og mer sammenhengende fornyelses- og vedlikeholdsprosjekter. Dette legger til rette for en grundig og systematisk oppfølging av leverandørene.
- Størstedelen av dagens jernbanelyst vil videreføres samlet i en ny organisasjonsform. Sikkerhetsarbeidet bør kunne pågå kontinuerlig uten å bli vesentlig forstyrret av denne endringen.
- Ved konkurranse om persontogtrafikk vil reglene om virksomhetsoverdragelse legges til grunn, jf. pkt. 6.1.1. Dette betyr at det personellet som allerede kjenner den aktuelle strekningen også vil utføre jobben etter konkurransen. Dette bidrar til kontinuitet i utførelsen av oppgavene, og vil være positivt for ivaretagelse av sikkerheten.

Å gjennomføre endringer i en så stor og kompleks sektor som jernbanesektoren vil i seg selv være krevende. Regjeringen vil vektlegge hensynet til sikkerheten i alle faser av reformarbeidet.

Jernbanen er også en del av totalforsvaret, og alle samferdselsgrenene skal kunne yte sivil støtte til Forsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig. Ordningene for sivil støtte til Forsvaret og Forsvarets direktivrett i gitte situasjoner må gjennomgås og oppdateres for å sikre at de fortsatt er relevante, jf. for øvrig Kgl. res. av 16. oktober 1970 om regulerende bestemmelser og retningslinjer for Forsvaret og NSB ved militære jernbanetransporter. Det har i løpet av de siste tiårene vært en utvikling i retning av mer komplekse forsyningskjeder med økt konkurranse og spesialisering. Dette gir noen føringer for hvordan jernbanen kan bidra inn i fremtidens totalforsvar. Det er viktig for regjeringen å sikre at eventuelt behov Forsvaret måtte ha for jernbanetransport kan ivaretas uavhengig av hvordan jernbanesektoren organiseres i fremtiden.

5.2 Kvantitative effekter

Reformens kvantitative effekter kan inndeles i *Etablerings- og omstillingskostnader* (hva det vil medføre av ressursbruk å etablere de organisasjonsstrukturene som reformen forutsetter, og de kostnader som vil påløpe hos aktørene som en følge av at reformen begynner å virke) og *Økonomiske gevinster* av reformen.

5.2.1 Etablerings- og omstillingskostnader

Regjeringen legger opp til betydelige endringer i NSB-konsernet og i Jernbanelystverket. I forbindelse med de organisatoriske endringene vil det oppstå kostnader knyttet til selskapsdannelser, lokaler/flytting, informasjon, endringer av intern organisering/arbeidsprosesser, eventuell endring av IKT-systemer, opplæring av ansatte mv.

For noen av dagens enheter vil endringene være forholdsvis små, fordi enhetene i stor grad baseres på en eller flere eksisterende organisasjoner. I denne gruppen hører Statens jernbanetilsyn, vedlikeholdsselskapet (som i stor grad er en videreføring av Mantena), trafikkelskapet NSB (konsern- og fellesfunksjoner, NSB Persontog, CargoNet, Nettbuss, NSB Gjøvikbanen og Tågkompaniet) og Flytoget.

For andre organisasjonsenheter blir den strukturelle endringen større, enten fordi rammebetingelsene endres, det etableres helt nye juridiske enheter, arbeidsoppgavene må gjøres på nye måter, det må innføres nye eller vesentlig endrede IKT-systemer mv. Jernbanedirektoratet, infrastrukturforetaket og de utskilte produksjonsselskapene tilhører denne gruppen.

Etter at de strukturelle grep er gjennomført vil flere av enhetene måtte foreta omstillinger, særlig som følge av at det innføres konkurranse om oppgavene.

5.2.2 Økonomiske gevinster

Reformen legger til rette for mer effektiv bruk av ressursene i jernbanesektoren. Regjeringen forventer at gevinstene i hovedsak kommer på tre hovedområder: bygging av infrastruktur, forvaltning, drift og vedlikehold av infrastruktur og persontogtrafikk.

Utbyggingsprosjekter

Opprettelsen av et infrastrukturforetak med en hensiktsmessig styrings- og finansieringsmodell vil kunne gi ulike gevinster knyttet til utbyggingsprosjektene:

- En effektivitetsøkning fordi foretaket kan gi visse økonomiske incentiver til å bygge raskt og billig. Innenfor de overordnede føringene som legges i NTP-prosessen og av direktoratet vil infrastrukturforetaket utnytte sitt operasjonelle handlingsrom for å finne kostnadseffektive løsninger som sikrer god fremdrift.
- En effektivitetsøkning av at foretaket vil være tjent med å se hele anleggets levetid under ett

allerede under planlegging/bygging og dermed vil legge vekt på å finne løsninger som er optimale hensyntatt både utbyggingskostnad, vedlikeholdskostnad og konsekvenser for trafikkavviklingen.

Forvaltning, drift og vedlikehold av infrastruktur

Reformforslagene på dette området antas å gi følgende positive effekter:

- Innenfor stasjonsdrift og stasjonsutvikling driver Rom Eiendom og Jernbaneverket i dag til dels overlappende virksomhet. Ved å samle eierskap og ansvar på én hånd vil det kunne realiseres en gevinst, både knyttet til større og bedre kontrakter for drift og knyttet til mindre ressursbruk i organisasjonene.
- Et mer effektivt rammeverk for å vurdere bruksendring fra jernbane til andre formål siden både merverdien og kostnadene ved alternativ anvendelse ligger på samme hånd.
- Effektivisering og profesjonalisering av forvaltningen av infrastrukturen – fordi foretaket blir innrettet mot å finne effektive løsninger som bidrar til at trafikken holdes i gang på kort og lang sikt.
- Mer effektiv ressursbruk generelt fordi virksomheten får en friere stilling, blant annet innen lønns- og personalspørsmål.

Persontogtrafikk

Konkurransetsetting innebærer at det offentlige lar flere selskap konkurrere om å utføre en oppgave som tradisjonelt har vært utført av det offentlige selv eller offentlig eide selskap. Med konkurranseutsetting av persontrafikk på jernbanen vil

myndighetene fortsatt bestemme jernbanetilbudet gjennom utforming av konkurransegrunnlag og trafikkavtale. At flere selskaper konkurrerer om å drive trafikken, og gis enkelte muligheter til å tilpasse togtilbudet til det kundene vil ha, vil gi grunnlag for effektiviseringer og passasjervekst. Konkurransen om trafikken vil i sin tur bidra til større konkurranse også om togvedlikehold. Dette vil ytterligere bidra til å øke effektiviteten, og redusere statens kostnader med å ivareta det ønskede togtilbudet.

Erfaringer med konkurranseutsetting av Gjøvikbanen er at konkurransen har resultert i kostnadsbesparelser, jf. bl.a. TØI-rapport 1104/2010. Driftskostnadene lå i henhold til rapporten 12 pst. lavere i perioden 2007-09 sammenliknet med beregnede kostnader for 2005. Kostnadsbesparelsene kan i hovedsak forklares ut fra fire forhold:

- Effektivisering av ruteplanen
- Bruk av billigere materiell
- Mer effektiv bruk av togparken
- Slankere organisering og bemanning

Rapporten fra TØI konkluderer med at mange av målene med konkurranseutsetting ble nådd. Dette gjelder målene om reduserte kostnader, kombinert med et bedre togtilbud og høyere passasjertall. Rapporten sier at ansattes arbeidsbetingelser ikke er svekket, samtidig som potensialet for offentlig styring er styrket. I dette ligger også styrket mulighet for å få på plass økonomiske incentivstrukturer i jernbanesektoren. Rapporten peker også på at det er viktig å ta tilbørlig hensyn til infrastrukturens beskaffenhet siden den i stor grad påvirker leveranseevnen til togselskapet og dermed risikoen i avtalen.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Personalmessige konsekvenser

Omstruktureringsforslagene som presenteres i denne meldingen innebærer at mange av sektorens ansatte vil oppleve endringer på arbeidsgiversiden, enten ved at oppgaver flyttes til annen arbeidsgiver, at arbeidsgiver får annen tilknytningsform til staten eller at arbeidsgiver får ny eier. Dagens ansatte er den viktigste ressursen for å få til en vellykket omstilling i sektoren. Regjeringen vil derfor legge vekt på å ha en inkluderende og forutsigbar prosess for de ansatte.

Flere av tiltakene som foreslås gjennomført, innebærer at eierskap til hele selskap flyttes fra en statlig virksomhet (ev. statlig eid selskap) til en annen. Slike endringer på eiersiden i selskapene innebærer i seg selv ikke at de ansattes rettigheter berøres.

6.1.1 Virksomhetsoverdragelse

Arbeidsmiljølovens (aml.) kap. 16 om virksomhetsoverdragelse vil kunne komme til anvendelse ved utskillelse av oppgaver og overføring av personale fra eksisterende etater eller selskap til nyopprettede virksomheter. Som ledd i videre arbeid med å etablere de nye virksomhetene, vil det bli foretatt en konkret vurdering av om utskillelsen og etableringen av hver enkelt ny virksomhet omfattes av bestemmelsene.

Jernbaneloven § 8g inneholder bestemmelser som gjelder spesielt ved konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane. Her fastslås det at aml. § 16-2 – 16-7 om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse gjelder tilsvarende ved konkurranse om avtale om persontransport med jernbane, dersom virksomheten etter konkurranse blir drevet med samme type transportmiddel som før. Ved utsetting av konkurranse skal oppdragsgiver informere de selskapene som vil delta i konkurransen om hvor mange ansatte i virksomheten som driver den transporten det gjelder, som blir berørt av konkurransen, og om deres ansiennitet, alder og lønns- og arbeidsvilkår.

6.1.2 Pensjonsordninger

For de allerede eksisterende statlig eide selskapene legger regjeringen ikke opp til endringer i pensjonsordningene som er etablert i hvert selskap. Dette betyr at det fremdeles vil være opp til selskapene selv å beslutte hvilken pensjonsordning som skal gjelde for selskapets ansatte.

Som omtalt over, tas det sikte på å skille ut selskaper innen drift og vedlikehold fra infrastrukturforetaket på et senere tidspunkt. Disse selskapene skal på sikt konkurrere med aktører i privat sektor. Disse selskapenes pensjonsordning må derfor fastsettes av selskapene selv, på grunnlag av en vurdering av hva som er hensiktsmessig ut fra det enkelte selskaps situasjon.

Statseide foretak kan søke om medlemskap i Statens pensjonskasse (SPK). Regjeringen legger opp til at infrastrukturforetaket søker om medlemskap i SPK. For de som i dag er statsansatt og som vil bli overført til infrastrukturforetaket, innebærer dette at pensjonsopptjeningen fortsetter uavbrutt på de vilkår som tilbys gjennom SPK. Det legges i denne forbindelse opp til en «lukket ordning» som kun omfatter de som overføres til foretaket. For medarbeidere som ansettes etter at foretaket er opprettet, vil det bli etablert en egen pensjonsordning utenfor SPK.

6.2 Behov for regelverksendringer

En reform av jernbanesektoren vil kunne medføre behov for endringer i dagens regelverk. Det må også gjøres en særskilt vurdering av forvaltningslovens og offentleglovas anvendelse på ulike enheter i ny organisasjonsstruktur. Nedenfor gis en foreløpig vurdering av behovet for øvrige regelverksendringer.

6.2.1 Skille mellom infrastrukturforetaket og direktoratet

Det legges opp til at infrastrukturforvalter etableres som et statsforetak. Det følger av lov om statsforetak § 7 at Kongen i statsråd treffer vedtak om

opprettelse av statsforetak. Det kan for øvrig være behov for å utarbeide en egen omdanningslov som ivaretar kontraktsrettslige og offentligrettslige disposisjoner og hensynet til ansatte i egne bestemmelser.

Samferdselsdepartementet vil vurdere nærmere om det er direktoratet eller infrastrukturforetaket som skal ha myndighet til å fatte vedtak om ekspropriasjon og forhåndstiltredelse og utøve innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven. Når det gjelder myndighetsoppgaver etter oreigningslova og plan- og bygningsloven er det ikke etter dagens lovverk anledning til å delegere disse til et statlig eid selskap. Samferdselsdepartementet vil vurdere om slike myndighetsoppgaver bør legges til infrastrukturforetaket, og eventuelt komme tilbake med forslag til lovendringer.

Det må også vurderes om det bør gjøres endringer i eiendomsskatteloven eller annet skatte- og avgiftsregelverk.

Samferdselsdepartementet kan for øvrig ikke se at det er behov for å gjøre vesentlige endringer i jernbaneloven med forskrifter, som følge av at oppgaver flyttes til et statsforetak.

6.2.2 Økt innslag av konkurranse om persontrafikken

Jernbaneloven kapittel IIA ble innført i forbindelse med konkurranseutsetting av persontrafikken på Gjøvikbanen i 2005. Bestemmelsen forutsatte at NSB fortsatt skulle eie produksjonsfaktorer som materiell, verkstedinfrastruktur og salgs- og distribusjonssystemer. Som følge av endringene som foreslås i denne meldingen, flyttes eierskapet til disse produksjonsfaktorene til konkurransenøytrale aktører. Kapittel IIA vil gjennomgås på nytt og forslag om nødvendige lovendringer vil deretter bli lagt frem for Stortinget.

Behovet for endringer i forskriftsbestemmelser om tilgang til å trafikkere jernbanenettet og prioriteringskriterier ved overbelastet infrastruktur må også vurderes nærmere.

6.2.3 Videre arbeid med regelverksendringer

Regjeringen tar sikte på å fremme en felles lovproposisjon for nødvendige regelverksendringer som følge av jernbanereformen i løpet av våren 2016.

6.3 Økonomiske rammebetingelser og konsekvenser

Det er et mål at forslagene til reform av jernbanesektoren skal bidra til bedre effektivitet og mer hensiktsmessig ressursbruk i sektoren. Det vil være implementerings- og omstillingskostnader knyttet til reformen, men gevinstpotensialet vurderes klart å overstige disse kostnadene, jf. omtale i kapittel 5.

Nivået på bevilgningene til jernbaneformål vil fortsatt være gjenstand for jevnlig politisk behandling, selv om sektoren gis en mer forretningsmessig innretning. Reformen vil innebære endringer i budsjettstrukturen og fullmaktene Stortinget inviteres til å vedta.

Reformen får konkrete bevilgningsmessige konsekvenser etter hvert som forslagene til ny organisering gjennomføres. Dette gjelder også skatte- og avgiftsmessige konsekvenser. Regjeringen vil komme tilbake til bevilgningsmessige konsekvenser av reformen i senere fremlegg for Stortinget.

6.4 Fremdriftsplan for reformen

Det vil være et langsiktig og omfattende arbeid å innføre reformen som er presentert i denne meldingen. Av hensyn til både jernbaneaktørene, de ansatte og de reisende bør reformen gjennomføres raskt. Fremdriften må likevel tilpasses hensynet til sikkerheten, at de ansatte skal gis anledning til å delta i implementeringen og at det må settes av tilstrekkelig tid til ytterligere utredninger for å finne gode, konkrete løsninger på mer detaljert nivå.

Samferdselsdepartementet vil raskt starte arbeidet med implementeringen. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til Stortinget med nærmere orientering om fremdriften i reformarbeidet og invitere Stortinget til å fatte de nødvendige vedtak.

Samferdselsdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Samferdselsdepartementet
12. mai 2015 om På rett spor blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: Olav Heggø

Trykk: 07 Xpress AS – 05/2015

