



Utarbeidet på oppdrag for Jernbanedirektoratet

Trafikkavtalegjennomgang

oslo**economics**

 Inventura

 inno-v

 Stratmod Analyse
& STRATEGI

RAILSUPPORT AS

Tittel: Trafikkavtalegjennomgang

Utarbeidet av: Oslo Economics

Oppdragsgiver: Jernbanedirektoratet

Publisert: Oktober 2025

Rapportnummer: 2025-82

Kontaktperson: Ove Skaug Halsos / Partner

E-post: osh@osloeconomics.no

Tel: +47 415 21 059

Foto/illustrasjon forside: iStock/MariusLtu

Innhold

Sammendrag	4
1. Bakgrunn, mandat og gjennomføring	10
2. Erfaringer med dagens trafikkavtaler	14
3. Gjennomgang av avtaletekst	38
4. Mulige avtaleformater	41
5. Forslag til nye avtaleformer	55
6. Råd ved vurdering av nye trafikkavtaler	92
7. Referanser	95
Vedlegg A Intervjuobjekter	97
Vedlegg B Brutto og nettokontrakter	98
Vedlegg C Gjennomgang av avtaletekst i Trafikkavtalen	99
Vedlegg D Forhold som bør belyses ifm. utforming av nye trafikkavtaler	100
Vedlegg E Kartlegging av ulike avtaleformater	101
Vedlegg F Overview of international experiences	102

Sammendrag

De nåværende trafikkavtalene for persontrafikk på jernbanen nærmer seg slutten av avtaleperioden, og Jernbanedirektoratet har startet arbeidet med neste generasjons avtaler. Som en del av dette arbeidet ønsker direktoratet å gjennomføre en systematisk gjennomgang av erfaringer med dagens avtaler. I tillegg vil direktoratet hente inspirasjon fra andre land for å vurdere hvordan persontogtrafikken i Norge kan løses av markedet eller kontraheres gjennom offentlige avtaler.

Oslo Economics har, i samarbeid med Railsupport, Inventura, Inno-V og Norheim Analyse, gjennomført en omfattende informasjonsinnhenting og presenterer i denne rapporten en vurdering av fordeler og ulemper med ulike kontraktsformer og bruk av såkalt open access på norsk jernbane. Erfaringene med dagens trafikkavtaler viser at mye er gjort riktig, og at det største forbedringspotensialet ligger i en mer hensiktsmessig risikofordeling i sektoren.

Vi foreslår at open access og ulike kontraktsformer brukes der de er mest egnet, slik at fortrinnene ved ulike løsninger utnyttes optimalt og bidrar til best mulig oppnåelse av de transportpolitiske målene. Vi foreslår open access som hovedmodell for fjerntogtrafikken, nettokontrakter for de lange regiontoglinjene, og bruttokontrakter for togtrafikk innad i takst- og billettsamarbeidsområder.

Oppdraget har vært gjennomført i perioden fra juni 2025 til oktober 2025. Arbeidet har bestått av fire deler. Den første delen av oppdraget var en informasjonsinnhenting, der intervjuer og samtaler med aktørene i sektoren stod sentralt. I tillegg har vi gått gjennom relevante dokumenter som sier noe om erfaringene med trafikkavtalen. Den andre delen av arbeidet har bestått av en diskusjon av ulike kontraktsformer og hvordan de ulike kontraktsformene kan tilpasses. Den tredje delen av arbeidet har vært en gjennomgang av selve avtaleteksten til trafikkavtalen for Østlandet 1 (Ø1-avtalen), for å se etter mulige forbedringer i språk, innhold og struktur. Den siste delen av arbeidet har gått ut på å vurdere egnethet for open access og ulike kontraktsformer for de ulike trafikktypene. I den siste delen av denne rapporten presenterer vi vårt forslag til modell for framtidig bruk av open access og ulike kontraktsformer i det norske jernbanemarkedet.

Konkurransetsetting av trafikken er hovedregelen med EUs regelverk på jernbaneområdet

Med innlemmingen av EUs fjerde jernbanepakke i norsk lov, er det nå fri markedsadgang til det norske jernbanemarkedet for togselskaper som er etablert i et annet medlemsland. Anskaffelser av togproduksjonen skal som hovedregel skje gjennom konkurranse, og det er flere vilkår som må innfris for at trafikken skal kunne inngå i en avtale om offentlige tjenesteforpliktelser:

- Persontransporttjenestene skal dekke et påvist transportbehov
- Markedet løser ikke oppgaven uten offentlige inngrep
- Avtalene om offentlige tjenesteforpliktelser skal være minst mulig inngripende

Basert på disse vilkårene kan vi utlede at utgangspunktet for å følge EUs regelverk vil være at persontogtrafikken løses gjennom såkalt open access¹, med mindre det kan påvises at dette ikke dekker transportbehovene. I analyse av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025), viser vi at i mange markeder vil det bli en negativ virkning på transportpolitisk måloppnåelse uten offentlige inngrep, samt at transportbehovene ikke vil dekkes fullt ut. Det er altså grunnlag for å gjøre kjøp gjennom avtaler om offentlige tjenesteforpliktelser i mange av markedene. Spørsmålet er da hvordan dette kan innrettes på en minst mulig inngripende måte, og hvordan eventuelt kommersiell trafikk kan sameksistere med trafikk som er bestilt gjennom PSO-avtaler.

¹ Vi bruker begrepet open access om en situasjon der det er fri etablering og fri tilgang til sporet, altså at det er åpent for konkurranse på sporet. Kapasiteten i jernbaneinfrastrukturen vil ofte være begrensende for fri tilgang til sporet, og da er det Bane NORs kapasitetsfordelingsprosess som avgjør hvem som får sportilgangen.

Dagens persontogtrafikk er delt inn i flere trafikkpakker med avtaler som tar utgangspunkt i nettokontrakter

I kjølvannet av jernbanereformen ble persontogtrafikken delt inn i fem trafikkpakker, som etter planen skulle konkurranseutsettes. De tre første trafikkpakkene ble konkurranseutsatt, mens de to siste, trafikkpakkene på Østlandet, ble direktetildelt til Vy Tog. Direktetildelingen skjedde etter at regjeringen avlyste konkurransen om trafikkpakke 4 og 5.

I alle de tre anskaffelsene om trafikkpakkene oppnådde Jernbanedirektoratet god konkurranse. Etter flere forhandlingsrunder var det til slutt britiske Go-Ahead som vant kontrakten for trafikkpakke Sør, svenske SJ som fikk kontrakten for trafikkpakke Nord og Vy Tog som vant kontrakten om trafikkpakke Vest.

Hovedprinsippet for kontraktsform i trafikkpakkene har vært at det skal være nettokontrakter, der leverandøren sitter med både kostnads- og inntektsrisiko. Begrunnelsen for dette har vært at det er togselskapene som kjenner markedet og kundene sine best, og at de dermed er best egnet til å utvikle kundetilbudet. Gjennom å plassere inntektsrisikoen hos togselskapene, og dermed gi dem insentiver til å tiltrekke seg flere kunder og øke inntektene, har målet vært å ha kundeorienterte togselskaper som bidrar til en effektiv utvikling av togtilbudet.

Som følge av koronapandemien ble imidlertid kontraktene på trafikkpakke 1, 2 og 3 reforhandlet. De reforhandlede avtalene innebar at staten i realiteten overtok mye av inntektsrisikoen. Bakgrunnen var at forutsetningene for inntektene som lå til grunn i togselskapenes opprinnelige tilbud på trafikkpakkene ble vesentlig endret, blant annet som følge av myndighetenes inngripende tiltak og anbefalinger om å unngå kollektivtrafikk under pandemien. Passasjergrunnlaget ble kraftig svekket under pandemien, og det viste seg å ta lengre tid enn antatt før trafikken var tilbake på 2019-nivå. I trafikkavtalene på Østlandet ligger det inne en bestemmelse som sier at Jernbanedirektoratet har mulighet til å endre avtalen fra en tilnærmet nettokontrakt til en tilnærmet bruttokontrakt. Dagens trafikkavtaler er dermed ikke rendyrkede nettokontrakter, noe som er viktig å være bevisst på når vi oppsummerer erfaringene med dagens trafikkavtaler.

Utover trafikken som er omfattet av trafikkpakkene, kjører SJ nattog fra Narvik til Stockholm og fjerntog mellom Oslo og Stockholm. Trafikken er regulert gjennom to ulike avtaler, der Jernbanedirektoratet kjøper deler av trafikken som foregår på norsk jord. På konsesjonsavtaler med Jernbanedirektoratet kjører Flytoget tog mellom Drammen og Oslo lufthavn, og Vygruppen kjører tog på Flåmsbanen. I tillegg opererer Golden Train og Arctic Train kommersiell togtrafikk basert på open access, på henholdsvis Rauma- og Ofotbanen.

Vellykkede anskaffelsesprosesser, men enkelte utfordringer har kommet til syne gjennom avtaleoppfølgingen

Gjennom intervjuene har flere personer, både fra forvaltningen og togselskapene, uttrykt at dagens trafikkavtaler samlet sett har utløst positive gevinster. Kundetilfredsheten har økt, kvaliteten på togtilbudet har økt, konkurransen i det norske jernbanemarkedet er styrket, og prisen for kjøp av persontogtransport har falt. Samtidig har det oppstått flere utfordringer ved avtaleinngåelse og gjennom avtaleoppfølgingen. Utfordringene handler blant annet om at risiko i for liten grad har blitt plassert hos aktørene som har størst mulighet til å påvirke utfallet av en situasjon eller en aktivitet.

Informasjonsinnhentingens vår viser at Jernbanedirektoratet har gjennomført ryddige og profesjonelle anskaffelsesprosesser for dagens trafikkavtaler. Det vil si at de har vært godt forberedt, at det er gjort tiltak for å sikre konkurranse på like vilkår og at Jernbanedirektoratet har vært bevisst på god informasjonsdeling underveis. Samtidig var det en del informasjon, særlig fra virkemiddelselskapene, som var mangelfull, og som gjorde at togselskapene til en viss grad ikke hadde full klarhet omkring oppdraget som de påtok seg. Dette er noe av kjernen i det vi omtaler som en uheldig risikofordeling. Gjennom avtaleperioden er togselskapene avhengige av leveranser fra virkemiddelselskapene for å kunne levere sine produkt og tjene penger. Samtidig skulle de vise seg at virkemiddelselskapene bærer liten eller ingen risiko. Det mest avgjørende som blir tatt opp i informasjonsinnhentingens er knyttet til Norske togs leveranser, at togselskapene har fått dårlig informasjon om kjøretøyenes tilstand og vedlikeholdsprogram, som har vist seg å være dårligere enn forventet, og at innfasing av nye kjøretøy ikke har skjedd som planlagt. Når ikke Norske tog bærer risiko for dette, er det togselskapet som blir sittende igjen med kostnadene dette medfører. Tilsvarende gjelder tilfeller der feil i Enturs systemer påvirker inntektene til togselskapene, uten at det har noen konsekvens for Entur. Ved feil i infrastrukturen, gir ytelsesordningen en økonomisk konsekvens for Bane NOR, men flere intervjuobjekter trekker fram at ordningen er for svak og at den i altfor liten grad kompenserer for de faktiske kostnadene som togselskapene har i forbindelse med avvik.

Konkurransene var preget av at det ble gjennomført flere forhandlingsrunder før tildeling, og leverandørene fikk tilbakemelding om hvordan de lå an mot konkurrentene på henholdsvis pris og kvalitet. Dette gjorde at leverandørene gjennom reviderte tilbud økte kvaliteten for å styrke posisjonen i konkurransen, og samtidig gikk ned på pris. Flere har pekt på at dette kan ha ført til en form for *vinnerens forbannelse*, der leverandørene har presset ned prisene slik at kontraktene ikke lengre gir lønnsomhet. Samtidig indikerer det at Jernbanedirektoratet lyktes i å oppnå høy kvalitet til lav pris.

I kontraktsoppfølgingen har vi registrert at det har vært en del utfordringer med bruken av endringsordre, og at mengden endringsordre oppleves som problematisk både fra leverandørenes og fra Jernbanedirektoratets side. Videre ser endringsordre ut til å ha blitt brukt til å endre forhold ved selve avtalen heller enn å bli brukt til endringer i ytelsen. Dette kan ha skjedd som en konsekvens av at togselskapene ikke tjener penger, og at det blir en jakt på mer penger fra staten heller enn å utvikle tilbudet for å oppnå høyere markedsinntekter. Utviklingen med overforbruk av endringsordre kan også ha skjedd som følge av uklarheter i avtaleteksten, og at de som følger opp trafikkavtalen fra begge sider av bordet ikke er bevisste nok på hvilke forhold som kan og bør justeres med bruk av endringsordre.

Avtaleteksten kan forbedres for å gjøre avtalebestemmelsene tydeligere

Vi har gått systematisk gjennom avtaleteksten for trafikkavtalen Østlandet 1 for å vurdere språk, innhold og struktur. Gjennomgangen viser at det er et klart forbedringspotensial i avtaleteksten både språklig, innholdsmessig og strukturelt. Avtaleverket er omfattende og detaljert, og det gjør at det kan bli vanskelig å få god oversikt over avtalens bestemmelser. Noen bestemmelser er svært detaljerte, og det kan lede til at sentrale forhold utelates eller blir uklare.

Slik vi ser det, burde bestemmelser og dokumenter som omhandler organisatoriske forhold samles. Bestemmelser og dokumenter av informativ art burde tas helt ut av avtalen. Det vil gjøre avtalen og avtalebestemmelsene som skal regulere rettigheter og plikter tydeligere.

I noen deler av avtaleteksten er det vanskelig å se hva som søkes regulert i enkelte bestemmelser. Dette kan dels skyldes lange avsnitt og en del tungt språk. I tillegg observerer vi at det er inkonsistens i noen av bestemmelsene. Til slutt peker vi på at enkelte vilkår og krav i avtalebestemmelsene ikke regulerer eller angir hvilke konsekvenser som inntreffer dersom de ikke oppfylles.

Summen av disse forholdene gjør at det blir krevende å følge opp avtalen. Det blir uklart hvilke krav som egentlig gjelder, og det gir økt risiko for diskusjoner om en leveranse er innenfor eller utenfor det avtalte, noe som igjen kan føre til diskusjoner om bruk av endringsordre for å oppnå det som egentlig var ønskelig å oppnå. Når bestemmelsene er uklare og det blir vanskelig å håndheve avtalen, svekkes Jernbanedirektoratets mulighet til å sanksjonere, og det blir utfordrende å opprettholde en troverdig trussel om at operatøren kan miste kontrakten ved mislighold.

Valg av kontraktsform handler om risikofordeling, informasjon og beslutningsmyndighet

For den delen av trafikken som ikke egner seg for open access, må det offentlige velge en kontraktsform for trafikken som skal omfattes av en avtale om offentlige tjenesteforpliktelser. Hovedalternativene for valg av kontraktsform for persontogtrafikken på norsk jernbane er slik vi ser det:

- Bruttokontrakter
- Nettokontrakter

Forskjellen mellom brutto- og nettokontrakter handler om hvem som sitter på inntektsrisikoen. Med en bruttokontrakt er det oppdragsgiver som beholder trafikkinntektene og dermed sitter på inntektsrisikoen, mens i en nettokontrakt er det leverandøren som beholder trafikkinntektene og sitter på inntektsrisikoen.

Hver av kontraktsformene kan tilpasses med ulike former for insentivordninger og andre typer mekanismer slik at de begynner å likne på hverandre, eller de kan utformes slik at risikoprofilen i den valgte kontraktsformen forsterkes.

Med nettokontraktsens insentivstruktur, vil togselskapet ha en egeninteresse i å tilby høy kvalitet og utvikle tjenestetilbudet for å tiltrekke seg flere reiser og skape høyere inntekter. Hvor sterkt inntektsinsentivet virker, avhenger av hvor stor andel markedsinntektene utgjør av togselskapets samlede inntekter (inkludert statens vederlag). Med en rendyrket bruttokontrakt vil togselskapet i utgangspunktet ikke ha insentiv til å øke

trafikkinntektene. Togselskapet vil dermed bli mer driftsorientert og fokusere på å redusere kostnader i den avtalte produksjonen, fremfor å øke kundegrunnlaget.

En dimensjon for å vurdere hva som er egnet kontraktsform kan handle om informasjon. Dersom togselskapet kjenner markedet og etterspørselen bedre enn oppdragsgiveren, kan det argumenteres for at togselskapet er bedre egnet til å ta inntektsrisikoen. I motsatt tilfelle, dersom oppdragsgiver kjenner markedet best, vil det være mest hensiktsmessig med en bruttokontrakt. En annen dimensjon kan være beslutningsmyndighet. Hvis togselskapet gis stor beslutningsmyndighet over hvordan tilbudet bør utformes, har togselskapet mulighet til å gjøre kommersielle tilpasninger som påvirker fortjenesten. I motsatt tilfelle, der oppdragsgiver tar beslutningene om hvordan tilbudet skal se ut, for eksempel gjennom omfattende minimumskrav i avtalen, har togselskapet i realiteten få frihetsgrader og muligheter til å påvirke inntektssiden. I sistnevnte tilfelle kan en bruttokontrakt være mest egnet.

Vi foreslår ulike løsninger i ulike markeder

Vi argumenterer for at toglinjene i Norge er såpass forskjellige, at det ikke finnes én kontraktsform som er egnet for hele togtrafikken. Vi foreslår heller at open access og ulike kontraktsformer brukes der de er mest egnet, slik at fortrinnene ved ulike løsninger utnyttes optimalt og sikrer størst mulig grad av måloppnåelse av de transportpolitiske målene. Vi foreslår open access som hovedregel for fjerntogtrafikken (inkludert grensekryssende tog), nettokontrakter for de lange regiontoglinjene og bruttokontrakter for trafikken innad i takst- og billettsamarbeidsområder.

Med hovedregelen om open access i fjerntogsegmentet, der det er grunnlag for kommersiell lønnsom drift, gis togselskapene flere frihetsgrader enn i dag og det vil stimulere ytterligere til kundeorientering, innovasjon og produktutvikling. Sammenliknet med dagens modell, der mye av innovasjonen skjer i forbindelse med å gi tilbud i konkurransen, vil en modell med open access på fjerntog i større grad stimulere til løpende innovasjon. Kundepreferanser og markeder kan endres, og med større frihetsgrader til togselskapene, kan vi forvente å få et mer markedsrettet tilbud.

Det samme ønsker vi dels å oppnå for store deler av regiontogtilbudet, og vi foreslår derfor at nettokontrakter brukes på store deler av regiontogtilbudet for å beholde kundeorienteringen. Særlig har intercity-toglinjene et kommersielt potensial som det er viktig å utnytte. Ved lengre reiser har kvaliteten på ombordtilbudet større betydning enn ved korte reiser. Vi vurderer derfor at en regiontogoperatør, i større grad enn en lokaltogoperatør, har mulighet til å utvikle tilbud som stimulerer til flere reiser og økte inntekter. Samtidig tilsier koordinering av rutetilbudet med annen kollektivtrafikk, behovet for politisk styring og den kommersielle lønnsomheten i store deler av regiontogtilbudet at open access er mindre egnet.

De togene som trafikkerer innad i et takst- og billettsamarbeidsområde mener vi er godt egnet for bruttokontrakter. Dette gjelder alle lokaltogene og enkelte regiontog. Vi tror det er best med bruttokontrakter fordi takstene i stor grad bestemmes av det fylkeskommunale trafikksekskapet. Kravene til ønsket minimumstilbud gjør at det i liten grad er muligheter for å endre på rutetilbudet, og mange av de reisende velger toget fordi det er få gode alternativer. I sum gjør det at det er lite togselskapet kan gjøre for å påvirke inntektene sine, og slik vi ser det vil det kun føre til et uforholdsmessig risikopåslag i kontrakten. En annen fordel med bruttokontrakter for disse togene vil være at samarbeidet med fylkeskommunen kan utvikles til å bli enda bedre, med mindre koordineringsutfordringer.

Jernbanedirektoratet må være forberedt på omstilling ved endring av kontraktsform

Vår vurdering er at alle de ulike modellene vi har vurdert kan tilpasses slik at de i større grad bidrar til oppnåelse av de transportpolitiske målene. Enhver endring av modell fra det som gjelder i dag vil imidlertid ha noen organisatoriske konsekvenser, og enhver endring vil utløse behov for å gjøre supplerende tiltak for å sikre høy oppnåelse av de transportpolitiske målene. Vi gir noen avsluttende råd om hva Jernbanedirektoratet bør være ekstra bevisst på i arbeidet med neste generasjons trafikkavtaler og i vurderingene av hvilken del av trafikken som skal være open access.

Å basere togtilbudet på **open access** er den modellen som normalt gir togselskapene størst risiko. Dette kan føre til en uforutsigbarhet som ikke er bra for verken kunder eller myndigheter. Togselskapet trenger forutsigbarhet i innsatsfaktorene som det er avhengig av for å levere tjenestene. I markedsundersøkelsen peker togselskapene på *stabil kvalitet i infrastrukturen* som en forutsetning for kommersiell drift. Å sikre dette, er lettere sagt enn gjort. Det som kan gjøres, er imidlertid å sørge for kompensasjonsordninger som gjør at de økonomiske konsekvensene for togselskapene er mindre og forutsigbare.

I tillegg tror vi at det er viktig å være bevisst på at konkurranse på sporet kan føre til krav om justert vederlag i det som inngår i avtalene om offentlige tjenesteforpliktelser. Inndelingen av trafikken blir derfor viktig, og at Jernbanedirektoratet er bevisst på konsekvensene av å ha kommersiell persontogtrafikk sammen med persontogtrafikk på avtale om offentlige tjenesteforpliktelser på samme strekning.

Med open access er det en risiko for at tilbudet ikke blir som opprinnelig ønsket. En måte å bøte på dette, kan være å gjennomføre såkalte tilleggskjøp for å kjøpe flere avganger, flere stopp, eller liknende fra et kommersielt togselskap. Det er viktig å være klar over at det vil kreve en forberedt struktur, både hos kjøper og oppdragsgiver, som gjør at det er mulig å gjennomføre disse tilleggskjøpene innenfor regelverket. I forbindelse med vurdering av mulighetene for tilleggskjøp, bli det også sentralt å vurdere konkurransesituasjonen på strekninger som har open access. Dette har igjen betydning for hva slags forhandlingsposisjon Jernbanedirektoratet står i ved et eventuelt tilleggskjøp. Om det kun er ett togselskap som driver togtilbudet på en strekning med open access, er det en fare for at togselskapet utnytter situasjonen og krever uforholdsmessig høy betaling. Om det er mulig å oppnå konkurranse om tilleggskjøpet, vil det være lettere å oppnå lav pris.

Med **nettokontrakter** videreføres det som egentlig er dagens modell, der togselskapet sitter med inntektsrisikoen. Erfaringsinnhentingene vår tilsier imidlertid at det er noen grep som bør gjøres for å få en balansert risikofordeling i dagens modell. Det viktigste går på å sikre en større grad av ansvarliggjøring av virkemiddelselskapene og at de tar noe av den risikoen som de påfører togselskapet ved manglende leveranser. I tillegg har det kommet fram at avtaleteksten i dagens trafikkavtaler bærer preg av uklare og tvetydige bestemmelser. En forbedring av avtaleteksten vil dermed være viktig for å sikre en bedre oppfølging av framtidige kontrakter.

Vi har også sett i vår gjennomgang av internasjonale erfaringer at bruttokontrakter er hovedregelen for lokal- og regiontrafikk. Av intervjuobjektene som har erfaring med både brutto- og nettokontrakter, er erfaringen at de får flere tilbud på bruttokontrakter. Når store deler av leverandørmarkedet er innrettet mot bruttokontrakter, kan det innebære stor usikkerhet om konkurransen som kan oppnås med nettokontrakter. En måte å endre på dette vil være å dempe risikoen til operatøren – for eksempel gjennom kompensasjonsordninger eller at virkemiddelselskapene tar mer risiko og kompenserer togselskapet dersom leveransene svikter.

Vi har også gjennom erfaringsinnhentingene fått innsikt i at togselskapene har blitt rammet av noe som kan omtales som en slags *vinnerens forbannelse*, altså at de i sitt tilbud lover for høy kvalitet til en for lav pris. Jernbanedirektoratet bør vurdere en endret struktur på konkurransene om nettokontraktene, slik at skruen ikke strammes for hardt på togselskapet. Basert på erfaringene fra anskaffelsene av dagens trafikkavtaler, kan Jernbanedirektoratet gjøre nye vurderinger av hvordan forhandlingene brukes, og nye vurderinger av hvilke tilbakemeldinger og hvilken informasjon som deles i forhandlingsmøtene.

Som nevnt ovenfor, har vi observert noen utfordringer med utstrakt bruk av endringsordre i dagens regime. Det vil alltid kunne oppstå uforutsette hendelser, og det er derfor viktig med en korrekt regulering av endringer som tydeliggjør partenes rettigheter og plikter. Når det gjelder endringer i produksjonen, kan en mulighet også være å utforske om priser for tilleggsproduksjon i større grad kan avtales på forhånd. Dette kan være gjennom opsjoner og/eller regulerte satser for tilleggsproduksjon, og at dette brukes i stedet for forhandlinger om vederlag for tilleggsproduksjon i et enkelt tilfelle. Med en nettokontrakt kan det by på noen utfordringer å prise tilleggsproduksjon, fordi det også er en inntektsside som må hensyntas og som avhenger av tid og sted for trafikken. Vi tror likevel at dette er noe som kan utforskes og at det er mulig å finne en hensiktsmessig måte å differensiere på slik at det er mulig for togselskapene å prise inn tilleggsproduksjon i tilbudene.

Med overgang til **bruttokontrakter** på deler av trafikken kan det oppstå noen budsjettmessige utfordringer, fordi staten får en inntektsside knyttet til togtrafikken. Om ikke kjøpet av persontogtrafikken lenger kan nettoføres slik som i dag, vil budsjetteringen på *post 70 – kjøp av persontransporttjenester med tog* isolert sett øke fordi vederlaget skal dekke hele kostnadsbasen til togselskapet. Motstykket er en inntektsside som føres på en inntektspost. Om inntektsstrømmen fremdeles går gjennom togselskapet, kan et alternativ være at staten fremdeles utbetaler differansen mellom bruttovederlag og trafikkinntekter til togselskapet og dermed nettofører vederlaget. Disse forholdene må uansett avklares før en eventuell overgang til bruttokontrakter på deler av togtrafikken.

Dersom det velges en modell der staten ved Jernbanedirektoratet faktisk skal stå ansvarlig for trafikkinntektene, vil det også være behov for organisatoriske endringer i Jernbanedirektoratet og kompetansebygging for å håndtere det markedsarbeidet som i dag gjøres av togselskapene. Selve innkrevingen av billettinntekter kan i prinsippet kjøpes som en tjeneste i markedet, enten fra Entur, togselskapet eller det fylkeskommunale

trafikkselskapet. Siden vi foreslår å ha bruttokontrakter der toget trafikkerer innad i et takst- og billett-samarbeidsområde, tenker vi at det kan være naturlig om ansvaret for inntektsinnkrevingen legges til det fylkeskommunale kollektivselskapet, og at dette apparatet utnyttes enda bedre. Dermed har i prinsippet staten krav på en del av de inntektene som det fylkeskommunale kollektivselskapet henter inn. Vi tror det vil være mer hensiktsmessig om det avtales et fast vederlag fra fylkeskommunen til staten i en slik modell, i stedet for å bruke masse ressurser på å finregne på hvor av mye av fylkeskommunenes trafikkinntekter som skal tilskrives toget. Alternativt kan fylket heller stå ansvarlig for kjøpet av den togtrafikken som inngår i takst- og billettsamarbeidsområdet og at heller staten øker sine bevilgninger til fylket gjennom byvekstavtalene.

Med bruttokontrakter må oppdragsgiver være tettere på å følge opp kvaliteten som togselskapet leverer, fordi togselskapet mister disiplinen gjennom kundenes straff for dårlig kvalitet. Det krever altså ressurser for en tettere oppfølging av de driftsmessige sidene av togtilbudet, og det kan være en annen kompetanse enn den Jernbanedirektoratet besitter i dag. Bruk av treffsikre og sterke insentivordninger kan redusere behovene for at Jernbanedirektoratet er tett på togselskapenes drift, men det vil på den andre siden kreve mer av kontraktsoppfølgingen og forvaltningen av bonus-/malus-ordninger.

Tilsvarende som for nettokontraktene foreslår vi at bruttokontrakten regulerer noen faste satser for tilleggsproduksjon, og at dette brukes ved behov for å bestille tilleggsproduksjon i stedet for gjennom forhandlinger i endringsordre som i dag. Med en bruttokontrakt er det lettere å prise inn tilleggsproduksjonen, fordi togselskapet ikke trenger å ta hensyn til inntektssiden.

1. Bakgrunn, mandat og gjennomføring

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Det overordnede transportpolitiske målet i Norge er *et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet i 2050* (Meld. St. 14 (2023–2024)). Dette skal oppnås gjennom oppfyllelse av flere hovedmål:

- Mer for pengene
- Enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet
- Effektiv bruk av ny teknologi
- Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål
- Nullvisjon for drepte og hardt skadde

De overordnede målene for transportsektoren er videre brutt ned til noen virksomhetsmål for Jernbanedirektoratet (Samferdselsdepartementet, 2024):

1. Helhetlig og koordinert utvikling og drift av et attraktivt jernbanetilbud
2. God kundeopplevelse gjennom høy driftsstabilitet og god avvikshåndtering
3. Analyser og beslutningsgrunnlag med høy kvalitet og relevans
4. Folk kan reise sømløst med tog og annen kollektivtransport
5. Jernbanesektoren er innovativ, deler data og utnytter ny teknologi
6. Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål
7. Nullvisjon for drepte og hardt skadde.

Trafikkavtalene mellom Jernbanedirektoratet og togoperatørene skal støtte opp om oppfyllelse av målene som Jernbanedirektoratet og transportsektoren styres etter. Dagens trafikkavtaler nærmer seg slutten av avtaleperioden, og Jernbanedirektoratet har igangsatt arbeidet med neste generasjons trafikkavtaler.

En del av forberedelsene er å vurdere behovet for offentlige tjenesteforpliktelser/tjenester av allmenn økonomisk betydning. Oslo Economics (2025) har gjennomført en analyse av behovet for persontransporttjenester med tog fram til 2045, og vurdert i hvilken grad markedet, uten offentlig kjøp, kan realisere et tilbud som gir effektiv oppnåelse av transportpolitiske målsetninger.

I tillegg til denne vurderingen av behovet for offentlige inngrep, trenger Jernbanedirektoratet å ta stilling til egnede avtaleformer og -bestemmelser i den neste generasjonen med trafikkavtaler. Avtalene bør legges til rette for oppnåelse av de

transportpolitiske målene, at markedets leveranseevne utnyttes, at risiko fordeles på en hensiktsmessig måte og at operatørene har riktige insentiver.

Erfaringene med dagens trafikkavtaler vil være sentrale for å vurdere hva som kan forbedres i avtalene som skal inngås for neste avtaleperiode. Basert på informasjonsinnhenting gjennom dokumentstudier og intervjuer vurderer og dokumenterer vi i denne rapporten de erfaringene som aktørene i sektoren har gjort seg om lag 10 år etter at jernbanereformen ble lansert.

Det er i dag seks trafikkavtaler og to konsesjonsavtaler med togoperatører som utfører persontogtrafikk på norsk jernbane. Togoperatørene må forholde seg til flere andre aktører i sektoren som de er avhengige av og dels forpliktet til å ha avtaleforhold til. Det er Norske tog som eier og forvalter selve togmateriellet, og togoperatørene er gjennom trafikkavtalene med Jernbanedirektoratet forpliktet til å inngå tilgangsavtaler med Norske tog om leie av tog. Videre er togselskapene forpliktet til å inngå tilgangsavtale med Entur om salgs- og billetteringsløsninger.

Togselskapene er avhengig av Bane NORs infrastruktur for å kunne framføre tog og ha tilgang til serviceanlegg. Dette reguleres gjennom avtale om sportilgang og bruk av tjenester (AST) og tildeling av ruteleier skjer gjennom kapasitetsfordeling i den årlige ruteplanprosessen. Videre eier Bane NOR verkstedsanlegget, som togselskapene er avhengig av for å kunne vedlikeholde togene, og disse leies ut på like og ikke-diskriminerende vilkår til togselskapene. Tilgangen reguleres gjennom en tilgangsavtale mellom togselskapene og Bane NOR.

Togselskapene velger selv vedlikeholdsleverandør og inngår avtale med disse på fritt grunnlag. Også leverandører for renhold- og klargjøring av tog står togselskapene fritt til å velge og de inngår av avtaler på kommersielle vilkår.

I erfaringsinnhenting skal vi utforske forholdene som er mellom Jernbanedirektoratet og togselskapene, men også forholdene til de andre aktørene i sektoren, med et særlig blikk på de obligatoriske avtaleforholdene.

1.1.1 Jernbanereformen

Stortingsmeldingen «På rett spor» (Meld. St. 27 (2014–2015)) la grunnlaget for jernbanereformen og prinsippene for trafikkavtalene for persontransport

med tog. Et overordnet mål med reformen var å oppnå bedre ressursbruk og økt samfunns-

økonomisk lønnsomhet i jernbanesektoren. I tillegg

er det et mål at jernbanen skal være konkurranse-dyktig der jernbanen har sine største fortrinn, og for persontransport betyr dette spesielt å kunne tilby gode transporttjenester med tog til reisende i og mellom de største byområdene.

Jernbanereformen introduserer en mer forretnings-messig innretning av hele jernbanesektoren og konkurranseutsetting av persontogtrafikken benyttes som grep for å oppnå målene om økt kundeorientering og mer effektiv bruk av ressursene. Det legges opp til konkurranse *om sporet* heller enn *på sporet*. Det vil si at staten, gjennom en anbudskonkurranse om *trafikkpakker*, kjøper det ønskede togtilbudet. Konkurranse *på sporet* vil si at togselskaper søker om ruteleier og etablerer forventet lønnsomme tilbud basert på sine egne markedsvurderinger, uten at staten går inn og kjøper disse tjenestene. I stortingsmeldingen om jernbanereformen pekes det på at verken infrastruktur, markedsforhold eller trafikkgrunnlag danner grunnlag for denne formen for konkurranse om persontogtrafikk i Norge.

Det skisseres i stortingsmeldingen at markedet deles opp i 6–8 trafikkpakker som hver har en størrelse som gjør dem attraktive for leverandører, slik at det oppnås en fungerende konkurranse. Det åpnes for at varighet på kontraktene og ulike konkurransemodeller vurderes individuelt for hver av trafikkpakkene.

Ønsket om økt kundeorientering i jernbane-sektoren legger noen føringer for utforming av avtaleformene. I jernbanereformen legges det vekt på at togselskapene skal ha egeninteresse i å tilby gode kundeopplevelser og tiltrekke seg flere kunder, og kontraktene foreslås derfor fortrinnsvis å være nettokontrakter der togselskapet bærer inntektsrisikoen. Det åpnes likevel for at staten kan benytte risikoreduserende elementer i avtalen om dette ses på som mer formålstjenlig enn at leverandørene skal prise inn denne risikoen i tilbudene sine.

Stortingsmeldingen peker på at det er viktig med et velfungerende grensesnitt mot tilknyttede tjenester, og at det for å oppnå god og virksom konkurranse blir sentralt å sikre like vilkår for tilgang til:

- togmateriell
- verksteder for vedlikehold
- system for salg og billettering
- togføreropplæring

Tabell 1-1: Gjeldende trafikkavtaler

Trafikkavtale	Linjer	Operatør
Østlandet 1 2023–2033	• L1 Spikkestad/Asker–Lillestrøm • L2 Ski–Stabekk • R21 Moss–Stabekk • R22 Rakkestad/Mysen–Oslo S • R23 Ski–Oslo S • RE20 Halden–Oslo S • R31 Oslo S–Hakadal/Jaren • RE30 Oslo S–Gjøvik	Vy
Østlandet 2 2023–2033	• R12 Kongsberg–Eidsvoll • R13 Dal–Drammen • R14 Asker–Kongsvinger • RE10 Lillehammer–Drammen • RE11 Skien–Eidsvoll • R55 Notodden–Porsgrunn Nytt regiontogtilbud Drammen/Oslo S–Oslo lufthavn (fra 2028)	Vy
Sør 2019–2027 (1+1 år)	• L5 Stavanger–Skeiane/Nærbø/Egersund • F5 Oslo–Stavanger • R50 Nelaug–Arendal	Go-Ahead
Nord 2020–2028 (1+1 år)	• F6 Trondheim–Oslo • F7 Trondheim–Bodø • R60 Trondheim–Røros–Hamar • R65 Dombås–Åndalsnes • R70 Steinkjer–Melhus/Lundamo/Støren • R71 Trondheim–Storlien • R75 Bodø–Rognan	SJ
Vest 2020–2029 (1+1 år)	• L4 Bergen–Arna • F4 Oslo–Bergen • R40 Bergen–Voss–Myrdal	Vy
Oslo – Stockholm 2022–2027 (1+1+1 år)	• F1 Oslo–Karlstad/Stockholm	SJ
Narvik – Kiruna 2024–2025 (1 år)	• F8 Narvik–Kiruna	SJ

Kilde/note: Oslo Economics (2025). Trafikkavtalen mellom Narvik – Kiruna er inngått i tilknytning til avtalen «Nattågstrafikk till och från övre Norrland 2024-2025» mellom Trafikverket og SJ.

I tillegg er likebehandling en sentralt premiss i konkurranseutsettingen og oppfølgingen av alle operatører/leverandører.

1.1.2 Dagens trafikkavtaler

Etter at jernbanereformen ble iverksatt, startet departementet arbeidet med å inndelegge togtrafikken i egnede trafikkpakker for konkurranseutsetting. Jernbanedirektoratet gjennomførte deretter anbudskonkurranser om trafikkpakkene Sør, Nord og Vest i perioden 2017–2020.

Konkurransene om trafikkpakkene på Østlandet var planlagt gjennomført i 2021–2023 men ble avlyst av Samferdselsdepartementet november 2021. Jernbanedirektoratet fikk i stedet i oppdrag å direktetildelere togtrafikken på Østlandet (Jernbanedirektoratet, 2021). Trafikkavtalene for Østlandet 1 og Østlandet 2 er dermed inngått etter forhandlinger med, og direktetildeling til Vygruppen.

I Tabell 1-1 gir vi en kort oversikt over de trafikkavtalene som er inngått mellom staten og togselskapene. I tillegg til disse, har Vygruppen en konsesjonsavtale med staten om drift av togtilbud på Flåmsbanen og Flytoget har en konsesjonsavtale med staten om drift av tilbringertjenesten til Oslo lufthavn. Togtilbudene på konsesjonsavtalene drives lønnsomt og mottar ikke vederlag fra staten.

Flytoget ble i 2025 et datterselskap i Vygruppen og det planlegges for at Flytogets ruter blir en del av Vys regiontogtilbud senest fra 2028 (Vy, 2025). Dette inngår i trafikkavtalen for Østlandet 2 mellom Jernbanedirektoratet og Vy Tog.

I tillegg til de kommersielle tilbudene som drives på bakgrunn av konsesjonsavtaler, er det etablert noen rent kommersielle tilbud for opplevelsesreiser som driftes uten vederlag fra staten: Arctic Train som trafikkerer Ofotbanen og Golden Train som trafikkerer Raumabanen. Et nytt tilbud, Norient Express, har fått godkjent etablering og vil etter planen tilby opplevelsesreiser på Bergensbanen, Dovrebanen og Raumabanen fra 2026.

1.1.3 Jernbanedirektoratets rolle

Instruks for Jernbanedirektoratet slår fast hva som er Jernbanedirektoratets roller og ansvar (Samferdselsdepartementet, 2021). Jernbanedirektoratet skal som avtalepart inngå avtaler med flere aktører i sektoren for å sikre at helheten og sammenhengen i et velfungerende jernbanesystem blir ivarettatt. Avtalene skal koordineres slik at de bidrar til å nå de overordnede transportpolitiske målene, og at de bidrar til å oppnå størst mulig nytte per krone brukt i vederlag fra staten.

Instruksen viser til at Jernbanedirektoratet skal inngå trafikkavtaler med togselskapene om persontogtjenester og at anskaffelsene som hovedregel skal gjennomføres med bruk av konkurranse. Videre skal direktoratet inngå avtaler med Norske tog om tilgangen på persontogmateriell, med Entur om reiseinformasjon og billetteringsløsninger, og med fylkeskommuner og kollektivtransportselskap om takstsamarbeidsavtaler, etter behov. I forbindelse med avtaleinngåelsene skal direktoratet legge vekt på at avtalene er realistiske, at risiko er entydig plassert og at de gir leverandøren handlingsrom slik at målene kan nås mest mulig effektivt.

KPMG (2023) peker på organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren, og viser blant annet til at styringslinjene ikke er godt nok koordinerte for å nå de overordnede målene på en best mulig måte. De viser til at avtalene i for liten grad er justert basert på erfaringer og at det er utfordringer knyttet til risikoplasseringen mellom togselskapene og virkemiddelselskapene.

1.1.4 EUs fjerde jernbanepakke

Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av EUs indre marked, og vi forplikter oss dermed til å implementere EU-lovgivning som er relevant for det indre markedet. EUs jernbanepakke inneholder flere direktiver og forordninger som skal bidra til et effektivt og sunt marked for jernbanetjenester og -produkter (Prop. 101 LS (2019–2020)).

EUs fjerde jernbanepakke er innlemmet i norsk lov med ikrafttredelse 1. juni 2022. Jernbanesektoren er med dette en mer integrert del av det indre markedet. Blant annet er det fri markedsadgang til det norske jernbanemarkedet for togselskaper som er etablert i et annet medlemsland. Konkurranse skal være hovedregelen for tildeling av togruter og en rekke lowerk ble harmonisert. Formålet er å skape mer konkurranse, som igjen gir et bedre tilbud til de reisende og lavere kostnader for myndighetene.

Basert på forutgående anbud, kan myndighetene i et land tildele avtaler om offentlige tjenesteforpliktelser under tre kumulative vilkår (EU-kommisjonen, 2023):

1. Det er påvist et transportbehov.
8. Det er påvist at markedet selv ikke kan levere de nødvendige tjenestene i tilstrekkelig grad for å oppfylle transportbehovet uten inngrep fra staten.
9. Den offentlige tjenesteforpliktelsen skal innrettes på en minst mulig restriktiv måte for fri flyt av de grunnleggende frihetene i EUs indre marked.

1.1.5 Kollektivtransportforordningen

Kollektivtransportforordningen regulerer konkurranse og tildeling av kontrakter for offentlig tjeneste i kollektivtransport, herunder jernbane. Artikkel 3 fastslår at offentlige tjenesteforpliktelser som ytes mot en enerett eller annen godtgjørelse, skal fastsettes i en kontrakt mellom oppdragsgiver og togoperatør. Det er den ansvarlige myndighet som har rett til å fastsette hvilke krav som skal stilles når det gjelder transportstandard. Nasjonale myndigheter har vid skjønnsmargin til å definere ønsket transportstandard. Tjenestens omfang og standard må imidlertid stå i forhold til det identifiserte behovet, det som også kalles for proporsjonalitetsprinsippet.

Kollektivtransportforordningen har relevans når det gjelder hvordan den offentlige tjenesteforpliktelsen kan innrettes på en minst mulig restriktiv måte. Forordningen åpner blant annet for at det kan stilles generelle krav til maksimaltakster eller rabatter, så lenge det er allmenne regler som likebehandler alle aktørene i markedet.

1.2 Vårt mandat

Trafikkavtalene skal sikre at staten får levert persontogtjenester i tråd med kravene, samtidig som markedets leveranseevne utnyttes og leverandørene har bærekraftige rammer. Insentiver og risikofordeling må støtte dette.

Jernbanedirektoratet ønsker en gjennomgang av avtaleformer og -bestemmelser i dagens trafikkavtaler, for å vurdere hvor godt dagens trafikkavtaler oppfyller målene, og hvordan de henger sammen med øvrige avtaler i sektoren.

Oslo Economics fikk, i samarbeid med Railsupport, Inventura, Inno-V og Norheim Analyse, oppdraget

om å bistå Jernbanedirektoratet med denne trafikkavtalegjennomgangen.

1.3 Metode og gjennomføring

Gjennomgangen og vurderingene våre baserer seg på informasjonsinnhenting gjennom dokumentstudier og intervjuer. Vi har gjennomført intervjuer med ulike grupper av interessenter. Vi har snakket med forvaltningen på statlig og fylkeskommunalt nivå, togselskapene, kollektivtraffikselskaper og virkemiddelselskap. I tillegg har vi gjennomgått relevante dokumenter. Se Vedlegg A for en fullstendig oversikt over intervjuobjekter og referanselisten i kapittel 7 for en oversikt over dokumenter og litteratur som er brukt i erfaringsinnhenting.

Dokumenter som inngår er blant annet besvarelser på tidligere oppdrag i tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet, som skal tas med i vurderingen, særlig når det gjelder grensesnitt mot trafikkavtalene.

Gjennom intervjuer med aktørene i sektoren har vi fått belyst ulike forhold knyttet til trafikkavtalene og hvor godt de fungerer.

1.4 Disposisjon i rapporten

Kapittel 2 oppsummerer vår informasjonsinnhenting om erfaringer med dagens trafikkavtaler. Kapittel 3 oppsummerer gjennomgangen av trafikkavtaleteksten. I kapittel 4 diskuterer vi ulike kontraktsformer og fordeler og ulemper med de ulike kontraktsformene, samt hvordan de kan suppleres med andre ordninger. Vi analyserer noen alternative modeller i kapittel 5 og kommer med vårt forslag til videre arbeid. Til slutt, i kapittel 6, gir vi noen råd om hva Jernbanedirektoratet bør være forberedt på i overgangen til neste generasjons trafikkavtaler

2. Erfaringer med dagens trafikkavtaler

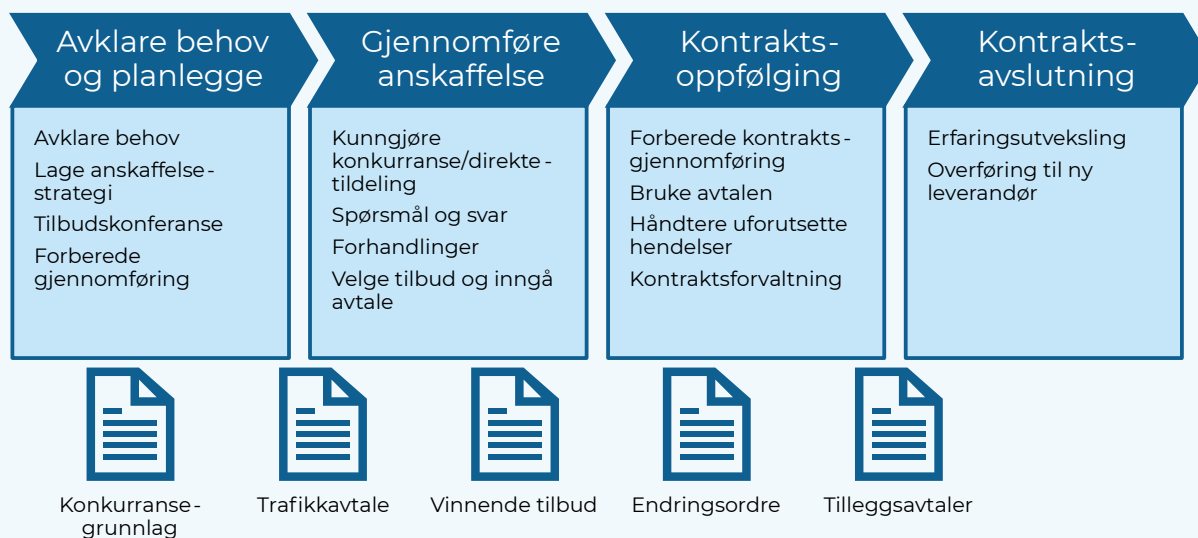
Gjennom intervjuene har flere personer, både fra forvaltningen og togselskapene, uttrykt at trafikkavtalene samlet sett har utløst positive gevinster. Kunde-tilfredsheten har økt, kvaliteten på togtilbudet har økt, konkurransen på det norske jernbanemarkedet er styrket, og prisen for, eller statens vederlag for kjøp av persontransport, har falt. Samtidig har det oppstått flere utfordringer ved avtale-inngåelse og gjennom avtaleperioden. Dette handler blant annet om at risiko i for liten grad har vært plassert hos aktøren som har størst mulighet til å påvirke eller kontrollere en situasjon eller aktivitet.

For å forbedre neste generasjons trafikkavtaler er det hentet inn erfaringer som aktørene i sektoren har gjort seg med dagens avtaler. Aktørene er også gitt anledning til å foreslå forbedringer i avtalene og andre forhold de mener Jernbanedirektoratet bør vurdere i nye avtaler. I dette kapittelet oppsummerer vi funn fra erfaringsinnhenting. Vi har strukturert temaene vi omtaler etter anskaffelsesprosessen (se Figur 2-1) og de dokumentene/avtalene som er resultatet fra ulike faser i prosessen. De ulike stegene i prosessen

utgjør hvert sitt delkapittel. I tillegg har vi en egne delkapitler om trafikkavtalene, tilgangsavtalene og andre avtaler. Til slutt presenterer vi forslag til forbedringer og oppsummerer hva erfaringsinnhenting samlet indikerer for arbeidet med neste generasjons avtaler.

Et viktig bakteppe for å vurdere funnene i denne erfaringsinnhenting er koronapandemien. Togene på den første trafikkavtalen ble satt i drift i desember 2019. Det tok ikke lang tid før pandemien slo ut persontransporten i Norge, og det skulle ta omkring fire år fra pandemiens start, til persontransporten var tilbake på nivå med 2019. I tillegg til at pandemien gjorde det vanskelig, eller umulig, å måle trafikkavtalenes og togselskapenes virkninger på markedet, utløste pandemien et behov for en omfattende reforhandling av avtalene. Avtalene gikk gjennom denne perioden fra nettokontrakter til avtaler med inntektssikring. På grunn av dette er det enda ikke grunnlag for å vurdere hvordan de første avtalene virket på markedet. Erfaringene som presenteres i det følgende, særlig erfaringene ved avtaleoppfølging, etter inngåelse, må ses i lys av pandemiens konsekvenser for både avtaleformat og avtaleinnhold, samt pandemiens konsekvens for trafikkgrunnlaget.

Figur 2-1: Anskaffelsesprosessen



Kilde: Basert på DFØs beskrivelse av anskaffelsesprosessen for offentlige anskaffelser

2.1 Avklare behov og planlegge

Den første fasen i anskaffelsesprosessen er en forberedelsesfase, med avklaring av behov og planlegging av selve anskaffelsen. Veldig mye av utgangspunktet for det som ender opp som de endelige trafikkavtalene utformes i denne fasen. Det generelle inntrykket fra erfaringsinnhentingene våre er at Jernbanedirektoratet har gjennomført ryddige og profesjonelle anskaffelsesprosesser, og mye av forklaringen til det tror vi ligger i gode forberedelser. Flere intervjuobjekter trekker fram at det var et godt grep å etablere en profesjonell kjøpsorganisasjon, med en armlengdes avstand til politikken, for å gjennomføre anskaffelsene.

2.1.1 Avklare behov

Å avklare behov, altså hva avtalene skal løse, eller formålet med avtalene er gjerne første steg i en anskaffelsesprosess. Hva som var formålet med avtalene, er et viktig bakteppe for erfaringene med dagens trafikkavtaler. I intervjuer trekkes det frem at formålet med avtalene er viktig for hvordan erfaringer skal tolkes og for hvordan avtalene bør endres i neste avtaleperiode. Enkelte trekker også frem at formålet med avtalene er det viktigste å ha i bakhodet når nye avtaler utvikles – og at de nye avtalene i større grad bør bidra til oppnåelse av ønskede mål.

I intervjuene pekes det også på at det er avgjørende at målene med avtalene blir prioritert, og at det er tydelig hvilke mål som er viktigst. Det blir trukket fram at dette kan være litt utydelig i dag, og at det er behov for prioritering og tydeliggjøring av dette framover. I tillegg pekes det på betydningen av at målene er harmonisert på tvers av sektoren, herunder at målene i trafikkavtalene gjenspeiles i mål for virkemiddelselskapene.

Mer togproduksjon per krone

Sentrale mål med dagens avtaler har vært utvikling av trafikkgrunnlaget og økt kvalitet i tjenesten. Forvaltningen opplever at togselskapene har et høyt kundefokus, og at de har vært opptatt av å få mange reisende og at de reisende skal være fornøyde.

Nettopp dette kundefokuset, og ønsket om at togselskapene skal være en pådriver for å utvikle markedet for persontransporttjenester med tog, var hovedgrunnen til at nettokontraktsformen ble valgt som prinsipp for utforming av avtalene. Med nettokontrakter har togselskapet insentiver til å beholde og tiltrekke seg flere kunder for å oppnå størst mulig inntekter.

Avtalene har også hatt som formål å redusere kostnader og motivere til en høy togproduksjon per driftskrone. Både togselskapene og forvaltningen gir uttrykk for at avtalene har bidratt til reduserte driftskostnader og en mer kostnadseffektiv drift av persontogtilbudet.

2.1.2 Lage anskaffelsesstrategi og forberede gjennomføring

Trafikkavtalene og konkurranseutsettingen var en del av reformen av jernbanesektoren (Meld. St. 27 (2014–2015)). I den forbindelse var det sentralt at avtalene og konkurransen skulle innrettes på en måte som sikret:

- like konkurransevilkår for operatørene
- mer verdi for pengene
- punktlighet, regularitet og sikkerhet på tilsvarende nivå som tidligere
- sømløse overganger
- forutsigbar deling av ansvar og risiko
- større lokal forankring enn det som hadde vært tilfellet før konkurranseutsettingen.

Konkurransene om trafikkpakke 1–3 var godt forberedt

Det trekkes fram av i intervjuene at konkurransene om de første trafikkpakkene ble planlagt på en god måte, blant annet at de ble annonsert i god tid, og at det var tilstrekkelig med tid mellom konkurransene om trafikkpakkene slik at mange kunne delta. I Tabell 2-1 presenterer vi antall tilbydere som leverte tilbud på trafikkpakke 1, 2 og 3. Alle leverandørene ble invitert til forhandlingsrunder, og det ble gjennomført tre forhandlingsrunder for hver anskaffelsesprosess.

Det har i hovedsak vært de samme leverandørene som har deltatt i konkurransene om de tre trafikkpakkene. Det var én ny aktør som leverte tilbud i TP3, som ikke deltok i konkurransen for TP1 og TP2.

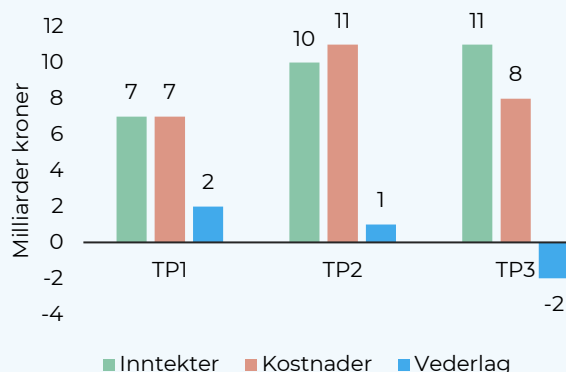
Å få god konkurranse om avtalene krever planlegging. I intervjuer med forvaltningen er størrelsen på trafikkpakkene, både økonomisk og i

Tabell 2-1: Antall tilbydere i TP1, TP2 og TP3

Trafikkpakke	Prekvalifisert	Leverte tilbud
Trafikkpakke 1	9	6
Trafikkpakke 2	9	3
Trafikkpakke 3	9	4

Kilde/Note: Jernbanedirektoratet

Figur 2-2: Opprinnelig kontraktsverdi TP1, TP2 og TP3



Kilde: Jernbanedirektoratet

mengde trafikk, trukket frem som en årsak til at det ble virksom konkurranse om de første trafikkpakkene. Anskaffelsesprosesser er ressurskrevende for leverandørene, og hvis flere konkurranser kommer ut på samme tid, vil det sannsynligvis være vanskelig å oppnå konkurranse om alle pakkene. Den sekvensielle gjennomføringen har derfor trolig bidratt til konkurranse. I Figur 2-2 presenterer vi den opprinnelige kontraktsverdien for trafikkpakke 1, 2 og 3.²

Som Figur 2-2 viser, er TP2 den største pakken målt i samlede inntekter (trafikkinntekter og vederlag), etterfulgt av TP3. Den samme rangeringen gjelder dersom vi måler trafikkpakkens størrelse i forventede personkilometer gjennom kontraktsperiodene. For TP2, TP3 og TP1, var forventede personkilometer gjennom kontraktsperiodene henholdsvis 8 milliarder, 7 milliarder og i overkant av 4 milliarder personkilometer. Det var forventet at trafikken i TP3 i sum skulle være lønnsom. Det ble derfor avtalt et negativt vederlag.

Å bestemme størrelsene på trafikkpakkene er en viktig avveining. For små trafikkpakker vil kunne gjøre det lite interessant for selskaper som vurderer deltakelse i flere land, og at det ikke lønner seg med tanke på risiko og tiden brukt i en tilbudsprosess. For store trafikkpakker kan utelukke relativt sett små aktører som ønsker å prøve seg, men som ikke har apparat til å håndtere en veldig stor trafikkpakke. Vår vurdering er at antall tilbydere tyder på at Jernbanedirektoratet klarte å finne en god balanse for dette i konkurransene om de første trafikkavtalene.

² Opprinnelig planlagte inntekter, kostnader og vederlag skiller seg fra det som ligger til grunn i dag (2025). Dette skyldes blant annet reforhandlede avtaler i forbindelse med koronapandemien.

Det trekkes også fram i intervjuer at konkurransene ble satt opp på en slik måte at det sikret konkurranse på like vilkår. Dette tror vi handler delvis om måten konkurransen var satt opp og informasjon som ble delt i konkurransen, men det handler også om forhold i selve jernbanereformen. Utskilling av materiell og salgs- og billetteringsløsninger i selskapene Norske tog og Entur gjorde at flere togselskaper kunne delta i konkurransen, siden tilgangen til kjøretøyleie og bruk av salgs- og billetteringstjenester fra disse selskapene gjorde etableringsbarrieren lavere for selskaper som var nye på norsk jernbane. Antall tilbydere i trafikkpakke 1 (6 tilbydere) er et tydelig tegn på virksom konkurranse og gode rammevilkår.

I trafikkpakke 1 var informasjonstilgang en utfordring

Samtidig som opprettelsen av virkemiddelselskaper i jernbanesektoren var positivt for å redusere etableringshindringer, oppsto det også utfordringer knyttet til den nye strukturen. Intervjuene vi har gjennomført tyder på at det var noe motvilje fra deler av miljøet i daværende NSB som gjorde det svært krevende å gi nye leverandører tilstrekkelig med informasjon til å delta i konkurransen om trafikkpakkene på like vilkår. En spesielt stor utfordring som trekkes fram, er informasjon om tilstanden på kjøretøyene som kom inn i Norske togs kjøretøypark og tilhørende vedlikeholdsprogrammer.

Inntrykket fra intervjuene er at dette var spesielt utfordrende i den første trafikkpakken, men at det gikk seg litt til etter hvert. I dag har blant annet implementering av ECM-forordningen³ gjort at informasjon om vedlikeholdsprogrammer er lettere tilgjengelig, og at det er vanskeligere for togselskaper å tilbakeholde informasjon om vedlikeholdsprogrammer og andre forhold knyttet til forvaltning av kjøretøyene.

I forkant av den første konkurranseutsettingen var det også utfordringer knyttet til markedsdata som NSB ikke ville gi fra seg. I de etterfølgende trafikkavtalene ble det lagt inn bestemmelser som forplikter selskapene til fortløpende rapportering av sentrale økonomiske forhold. Gjennom rapportering fra togselskapene får Jernbanedirektoratet et helt annet tilfang av data enn de hadde i forkant av konkurranseutsettingen, noe som gir et bedre utgangspunkt for å gi nok og riktig informasjon i anskaffelsen av neste generasjons trafikkavtaler.

³ Entity in Charge of Maintenance (på norsk: Enhet med ansvar for vedlikehold)

For positive signaler om mulig kapasitet på sporet ga urealistiske forventninger

I intervjuene pekes det på utfordringer knyttet til forespeilet kapasitet på sporet og dermed mulighetene for å utvikle rutetilbudet i trafikkavtalene. Det kan tyde på at informasjonen som kom ut i konkurransene om dette ga leverandørene et for optimistisk syn på hva som var mulig med den tilgjengelige infrastrukturen i avtaleperioden. Dette er noe som også trekkes fram av KPMG (2023) i kartleggingen av utfordringer i jernbanesektoren. KPMG peker på at togselskapene i anskaffelsene hadde blitt forespeilet kapasitet på sporet som i realiteten ikke var tilgjengelig. De har dermed inngått avtaler med forventninger om å kunne tilby et bedre togtilbud enn det som var mulig. Dette kobles til at Jernbanedirektoratet i for liten grad innhentet informasjon fra Bane NOR om hva som er tilgjengelig kapasitet.

Utfordringen med dette er dels at togselskapenes forventninger om kapasitet og muligheter for utvikling av tilbudet kan gjøre at de priser seg for lavt. Når det viser seg at tilgjengelig kapasitet er mindre enn det togselskapene forventet, kan de havne i en vanskelig økonomisk situasjon. Dels kan også utfordringen være at Jernbanedirektoratet bestiller økt trafikk fra togselskapet under trafikkavtalen, gjennom å utløse opsjoner, og at denne trafikken blir prioritert foran annen type trafikk i kapasitetstildelingen. Dette kan for eksempel innebære at det blir mindre plass til godstrafikk, og at godstogselskapene dermed får dårlige framføringstider og/eller lavere kapasitet for framføring av gods. Til slutt kan konsekvensen være, hvis summen av trafikk på sporet øker, at det går ut over driftsstabiliteten på jernbanen. Med for høy kapasitetsutnyttelse vil selv små forsinkelser i systemet kunne gi store følgeeffekter og gjøre at punktligheten reduseres.

I tillegg til god informasjon fra virkemiddelselskapene, etterlyses det i intervjuene at virkemiddelselskapene i større grad bærer risiko for de tjenestene de har ansvaret for og at det har en økonomisk konsekvens dersom de ikke leverer i henhold til avtaler. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 2.2 og 2.5.

Erfaringslæring bidro til forbedring utover i konkurranseutsettingen

Flere av intervjuobjektene peker på at Jernbanedirektoratet lærte fortløpende av erfaringene som ble gjort med anskaffelsene av de første trafikkpakkene. Inngåelse av trafikkavtalene har skjedd sekvensielt, og fra forvaltningens side pekes det på at erfaringer fra de foregående avtalene er blitt brukt i arbeidet med å forberede nye anskaffelser.

For eksempel er det bestemmelser i trafikkpakke 3 som er ulike de som finnes i trafikkpakke 1. Blant annet er det kommet inn et vedlegg som spesifiserer infrastrukturendringer, bedre formuleringer om krav til rapportering, og det har blitt satt inn henvisninger til eksterne ordninger/avtaler.

Det trekkes også fram i intervjuene at det var nyttig læring fra anskaffelsene som ble gjennomført med konkurranse til de anskaffelsene som endte opp med å bli direktetildelinger. Flere påpeker at Jernbanedirektoratet i direkteforhandlinger er i en vanskeligere forhandlingssituasjon når de skal forhandle med kun én leverandør, enn når det er flere mulige leverandører, men at det uansett var nyttig å ha med seg informasjonen og bakgrunnen fra konkurranseutsettingene i forhandlinger med Vygruppen om Østlandet 1 og Østlandet 2.

I forberedelse, planlegging og utarbeidelse av neste generasjons trafikkavtaler blir det viktig å trekke på erfaringene med dagens avtaler, noe denne erfaringsinnhenting er en del av. Fra forvaltningens side vektlegges betydningen av å bruke de erfaringene som Jernbanedirektoratets avtaleforvaltere har gjort seg med oppfølgingen av trafikkavtalene i praksis.

Pakkeinndelingen bidro til virksam konkurranse

Inndelingen av pakker for å sikre virksam konkurranse om de første avtalene virker å ha vært god, særlig med tanke på størrelsen på hver av trafikkpakkene. Samtidig kan det være andre forhold som skaper utfordringer. Pakkene inneholder togprodukter med både lavt og høyt inntektspotensial. Denne blandingen av ulønnsomme og kommersielle togprodukter er det enkelte intervjuobjekter som påpeker at ikke er ideell, spesielt sett i lys av implementering av nye direktiver og forordninger fra EUs fjerde jernbanepakke.

En svakhet med at for mye av trafikken blir omfattet av såkalte PSO-avtaler (avtaler om offentlig tjenesteforpliktelse), er at dagens kapasitetsfordelingsforskrift gir trafikken som er på avtale med staten prioritet foran blant annet godstog og kommersiell trafikk. Ved å inkludere trafikk som i utgangspunktet kunne vært kommersielt drevet i en PSO-avtale, vil det kunne innebære at andre aktører hindres tilgang til sporet i avtaleperioden, noe som begrenser konkurransen. Samtidig tror vi det vil være en utfordring å skille ut alt som er potensielt lønnsomt fra en trafikkpakke, og at det blir viktig i forberedelsene til neste anskaffelsesrunde med en grundig drøfting og analyse av hva som er det rette nivået for å velge ut

hvilken trafikk som skal være omfattet av PSO-avtaler og ikke.

2.2 Trafikkavtalene

Hovedprinsippet ved inngangen til arbeidet med trafikkavtalene var at det skulle være netto-kontrakter, siden det ble vurdert som ønskelig at togselskapene hadde kommersiell interesse i å utvikle tilbudet, tiltrekke seg flere reisende og skape økte inntekter. Oppgaver som markedsføring og inngåelse av strategiske samarbeid ble dermed tillagt togselskapet.

Koronapandemien, og myndighetenes respons på pandemien, gjorde at passasjergrunnlaget på togene ble mer enn halvert. Dette gjorde det nødvendig å inngå tilleggsavtaler som kompenserte togselskapene slik at de ikke skulle gå konkurs. Dette innebærer at vi ikke egentlig har erfaring med rendyrkede nettokontrakter, og erfaringene som er hentet inn må ses i lys av dette. I avtalen for Østlandet 1 (Ø1-avtalen) er det lagt inn en inntektssikringsmekanisme som sier at avtalen «kan konverteres til en tilnærmet bruttokontrakt».

Samtidig som staten har overtatt deler av inntektsrisikoen som i utgangspunktet ble lagt på togselskapene, gjennom tilleggsavtaler og risiko-reducerende elementer i avtalen knyttet til inntektsdekning, er det en tydelig tilbakemelding i intervjuene at plassering av risiko i avtalene er for lite balansert. Dette knyttes til tilgangsavtalene med særlig Norske tog og Bane NOR, som omtales i kapittel 2.5.

Avtalene inneholder mange krav og er detaljerte

Et generelt inntrykk fra erfaringsinnhentingene er at dagens trafikkavtaler er nokså detaljerte, med relativt sett få frihetsgrader for togselskapet til å gjøre egne tilpasninger. Avtalene var i utgangspunktet nettokontrakter, men med bonus- og malusordninger for å skape ekstra insentiv til å oppnå mål som Jernbanedirektoratet har vurdert som viktige.

Kombinasjonen av detaljrikdommen i avtalene, nettokontraktsformen og ulike insentivordninger, gjør avtalene krevende å følge opp og etterleve. Det kan være utfordrende å overskue hvordan de ulike insentivene virker sammen, og hva som ender opp med å bli togselskapets fokus, samtidig som detaljerte krav gjør at togselskapene har begrensede muligheter til å gjøre kommersielle tilpasninger. I intervjuene trekkes det frem at avtalene er veldig detaljerte til å være netto-kontrakter. Slik at noe av gevinstene ved å ha

nettokontrakter, i form av «enklere» avtaler, faller bort.

I utarbeidelse av avtalene vil det være en avveining mellom hva som skal spesifiseres i avtalen, og dermed hva leverandøren skal prise inn i sine tilbud, og hva som skal løses gjennom endringsordre og eventuelt tilleggsavtaler. Risikofordelingen i kontraktene kan påvirkes av i hvilken grad avtalen priser spesifikke leveranser. Hvis Jernbanedirektoratet ber om at det skal prises inn effekter av infrastrukturendringer eller endringer i kjøretøy, kan leverandøren inkludere et risikopåslag som gjenspeiler at kostnadene er usikre og leverandøren dermed påtar seg risiko. Hvis leveransen utelates fra avtalen, og heller håndteres som en endring, vil risikoen bæres av Jernbanedirektoratet. Håndtering som en endring medfører videre økt ressursbruk til oppfølging av avtalen.

Det er blitt trukket frem i intervjuene at noen av dagens trafikkavtaler spesifiserer detaljer som i utgangspunktet omhandler andre avtaler, for eksempel leverandørens avtale med Bane NOR. Et enklere alternativ ville trolig vært å henvise til de enhver tid gjeldende avtalene. I trafikkpakke 1, fordi avtalen også inneholder en klausul som sier at avtalen erstatter tidligere ordninger, er det gjort en feil i gjengivelsen av avtalen som foreligger med Bane NOR Eiendom som har ledet til en rettsstrid som enda ikke er avgjort. Ved å vise til gjeldende avtaler fremfor å spesifisere den aktuelle avtalen, kunne denne situasjonen vært unngått. I tillegg vil en henvisning gjøre det enklere dersom det blir gjort endringer i underliggende avtaler.

Fra forvaltningens side gir intervjuene inntrykk av at togselskapene har operasjonell frihet i hvordan de drifter tilbudet, og at kravene som stilles i utgangspunktet er minimumskrav. Organiseringen av sektoren gjør likevel at det er flere forhold leverandøren ikke selv kan påvirke, men at når det gjelder drift er opplevelsen at operatøren har en passende grad av frihet og at det ikke stilles overflødige krav i gjeldende avtaler.

Risiko bør plasseres der hvor den best kan håndteres

Avtalene er bygget opp rundt at togselskapet skal ha driftsrisiko. Da bør det også være tydelig at togselskapet har risikoen for avtaler de inngår med underleverandør, og hvis det påløper ekstra kostnader i forbindelse med disse avtalene, som følge av at operatør har inngått avtaler som ikke er optimale, så bør ikke kostnader til dette dekkes av Jernbanedirektoratet. Innspill fra intervju tyder på at det ikke alltid er klart hva som er årsaken til ekstra kostnader, og at det kan ha ført til utbetaling for kostnader leverandøren har hatt, som egentlig

er innenfor rammen av hva som skal være leverandørs sin risiko. Hvis ikke disse skillene er tydelig nok vil ikke gevinstene av konkurranseutsettingen kunne realiseres i full grad. For eksempel ved at noen av insentivene til effektiv drift faller bort for leverandør fordi oppdragsgiver også betaler for kostnader som oppstår ved ineffektiv drift.

Infrastrukturtiltak som er planlagt ved konkurranse-tidspunktet er beskrevet i vedlegg F til kontrakten. Leverandøren kan få kompensert netto merkostnader som følge av brudd og alternativ transport når hendelsene er tilknyttet tiltak i vedlegg F. Det oppstår imidlertid driftsbrudd på grunn av infrastrukturtiltak utover disse, og spesielt i slutten av kontraktsperioden. Kontrakten varer i 10 år, og med cirka 3 år fra konkurranse til oppstart i tillegg blir det vanskelig å overskue alle brudd som vil oppstå gjennom kontrakten. Brudd i infrastrukturen som oppstår hyppig er relativt kortvarige, som strømbrudd og signalfeil. Det hender imidlertid at det oppstår brudd som er av mer langvarig art. I slike tilfeller har Jernbane-direktoratet inngått tilleggsavtaler med leverandørene.

I Avtale om alternativ transport med Bane NOR er det bestemt at togselskapet får kompensasjon for 80 prosent av kostnaden for erstatningstrafikk ved planlagte brudd. Hvis bruddet forlenges gis det også kun kompensasjon for 80 prosent av kostnaden for erstatningstrafikk. Ved erstatningsberettigede brudd på avtalen om sportilgang, som vil kunne være tilfelle ved uplanlagte brudd, gis det full kompensasjon for alle kostnadskategorier.

I Trafikkavtale Østlandet 1, punkt 14.2, er det inntatt i vilkårene for endringsordre at en endring er tillatt dersom det oppstår avvik i infrastrukturen som har negative økonomiske konsekvenser for leverandøren, enten i form av tapte inntekter eller økte merkostnader, hvis disse overstiger 7 millioner kroner. Jernbanedirektoratet har også ved enkelte tilfeller godkjent endringsanmodninger i minnelighet, for eksempel Endringsordre nr. 41 i Trafikkpakke 2 Nord, som ikke faller inn under noen av vilkårene i punkt 14.2.

En videre forskjell mellom avtaleteksten i avtalen for Ø1 og TP2 er at i Ø1 er det listet opp i vilkårene for endring (14.2) at «ibruktakelse av ny infrastruktur/nye kjøretøy» er berettiget grunn for en endring. Det står videre at «reduert infrastrukturkapasitet i byggeperioden» ikke gir grunnlag for endring. I TP2 ble det imidlertid formulert som at «Større oppgraderingsprosjekter» gir grunnlag for endringer. Dette åpner for at også brudd i byggeperioden gir grunnlag for

endringsordre, for eksempel illustrert ved endringsordre 28 og 37 til Trafikkpakke 2. Oppdragsgiver har tilsynelatende tatt mer av kostnadsrisikoen ved planlagte brudd i de tidlige avtalene, sammenliknet med Ø1. Bestemmelsen om at infrastrukturendringer kunne føre til endring i avtalen kom inn fra Trafikkpakke 2, mens den ikke var inkludert i Trafikkpakke 1.

God måloppnåelse krever en bevisst bruk av insentivordninger

Et viktig element i avtalene er ordninger for bonus og malus. Bonus skal gi insentiver til ønsket adferd, mens malus skal forhindre uønsket adferd. I intervjuer kommer det frem at ordningene for bonus og malus ikke nødvendigvis fungerer etter hensikten. Ett eksempel er malus knyttet til kansellerte avganger. Fordi innstillinger ikke er ønskelig kan det være gode argumenter for at innstillinger skal sanksjoneres. Samtidig er det en utfordring i dag at mange innstillinger skyldes forhold utenfor leverandørs kontroll, for eksempel grunnet signalfeil. Da vil ikke en malus for innstilling ha noen effekt på adferden. Bonus og malus bør brukes der operatør har en reell påvirkningsmulighet. Videre bør de ha en størrelse som gjør at de påvirker adferd i ønsket retning. Intervjuene tyder på at det i dag finnes eksempler på at avtalene har malusordninger ved innstillinger som gjør at det på lengre strekninger kan lønne seg å innstille en avgang fremfor å organisere alternativ transport.

Eventuelle insentiver til å øke produksjonen vil ikke ha noen funksjon dersom infrastrukturkapasiteten er sprengt og det ikke er mulig å øke produksjonen utover kravene for minimumstilbudet.

Malusordningene oppleves som kompliserte, og ikke alltid i tråd med utfordringsbildet. For eksempel er malusordningene på Ø1 og Ø2 tett knyttet opp mot regularitet, men det er usikkerhet rundt hvordan delinnstillinger håndteres eller avvik i form av manglende dobbeltsett, komfortkrav og liknende. Dette gjør det utfordrende å følge opp malusordningene. Det fragmenterte aktørbildet er også et aspekt her. Hvis det kjøres med enkeltsett istedenfor dobbelt, skyldes det feil fra operatørens side, eller er det forhold som ligger under Norske tog sitt ansvarsområde? Ved usikkerhet rundt ansvarsforhold er det ikke sikkert at gode malusordninger er nok for å gi ønskede insentiver. En streng malusordning der operatør risikerer malus for forhold de selv ikke rår over kan gi uheldige virkninger.

Det er krevende å utforme insentiver på en måte som leder til ønsket atferd. Intervjuene tyder på at det er rom for forbedring på dette området i neste

avtale. Dersom operatørene har de riktige insentivene, vil også direktoratets oppfølging av avtalene bli lettere – det vil i større grad sikre sammenfallende interesser.

Uklare bestemmelser kan gjøre oppfølgingen krevende

I intervjuene trekkes det frem at tolkningsrom i avtalene, for eksempel for når kompensasjon skal gjelde, er en utfordring. Dette fører både til diskusjon rundt kompensasjon, men bidrar også til avtalene kan få større preg av å være bruttokontrakter fremfor nettokontrakter.

Et annet poeng som er blitt trukket frem i intervju er at avtalene må ta inn over seg de rådende forutsetningene, og hvordan disse kan tenkes å påvirke avtalene fremover. Det gjelder forhold som tilstand på kjøretøy og infrastruktur.

2.3 Gjennomføre anskaffelse

Et generelt inntrykk fra erfaringsinnhenting er at Jernbanedirektoratet har gjennomført gode anskaffelser av trafikkpakke 1, 2 og 3. Flere av respondentene trekker fram betydningen av å ha konkurranse i seg selv, og at det blir en vanskelig forhandlingssituasjon for staten når det skal inngås direktetildeling til én leverandør.

Togselskapene peker på at det var ryddige og profesjonelle anskaffelsesprosesser, og at det stort sett ble gitt god informasjon som gjorde at de kunne forberede seg godt til konkurransen. Representanter fra togselskapene og forvaltningen har trukket frem at Jernbanedirektoratet så langt som mulig har delt informasjonen de har hatt tilgjengelig. Dette ble gjenspeilet i starten av anskaffelsesprosessen, ved å gjennomføre en runde med prekvalifisering. Allerede i prekvalifiseringen ble det listet opp tydelige kvalifikasjonskrav til de respektive trafikkpakkeavtalene, noe som bidro til en avklaring av forventninger overfor markedet.

At det ble virksom konkurranse med flere tilbud, er tegn på god gjennomføring av anskaffelsene. Det blir også trukket fram at gjennom konkurransene ble det oppnådd høy kvalitet til lav pris (lavt avtalt vederlag fra staten).

Flere runder med forhandlinger forsterket *vinnerens forbannelse*

Dagens trafikktal har resultert i lave marginer på trafikkpakke 1–3, og det er lite som skal til for at togselskapet går med tap. Dette kan være ønsket dersom det også er gode bonusordninger som gjør at selskaper som leverer gode resultater også får en økonomisk gevinst, men kan også etterlate selskaper i en hengemyr.

I erfaringsinnhenting er det flere som påpeker at konkurransen, med forhandlinger i flere runder, ledet til det som endte opp med å bli en tilnærmet ren priskonkurranse. Dette forklares med at kvaliteten i de ulike tilbudene nærmet seg hverandre etter at leverandørene fikk tilbakemeldinger om hvordan de lå an på kvalitet og kunne justere tilbudene sine.

Etter opprinnelig tilbud gjennomførte Jernbanedirektoratet flere forhandlingsrunder. I forhandlingsrundene gav Jernbanedirektoratet tilbakemelding til tilbyderne angående hvordan de scoret i forhold til øvrige tilbydere på både pris og kvalitet, men leverandørene fikk ikke vite hvordan konkurrentene kombinerer kvalitet og pris.

Etter hvert forhandlingsmøte fikk togselskapene mulighet til å levere revidert tilbud. Det er nevnt, av både togselskapene og forvaltningen, at etter gjentatte forhandlingsrunder endte alle tilbudene som i utgangspunktet hadde god kvalitet opp med tilnærmet lik score på kvalitet. Dermed var det pris som ble utslagsgivende.

Dette kan ha ledet til en situasjon som har forsterket det vi kan betegne som *vinnerens forbannelse*. Flere av intervjuobjektene har også trukket frem utfordringer med vinnerens forbannelse i trafikktalene. Vinnerens forbannelse oppstår typisk når en deltaker i en auksjon eller konkurranse overvurderer verdien av et objekt, og som følge av dette betaler et beløp som overstiger den objektive eller forventede verdien, slik at vinneren i praksis får et negativt nettoresultat. I vår sammenheng, med konkurranse om å kjøre togtrafikk i Norge, kan det være at det har blitt gitt en for lav pris.

Isolert sett, fra statens perspektiv, må det kunne anses som en suksess at man oppnådde lav pris i konkurransen om trafikktalene. Faren er hvis prisen ble for lav og man må leve med en operatør som sliter økonomisk. Kontraktsperiodene er 8–10 år, og begge parter er tjent med en økonomisk bærekraftig kontrakt som gir stabilitet i tilbudet og at operatøren har pusterom til å kunne utvikle produktet.

Leverandørene brukte mye ressurser i tilbudsprosessen

Togselskapene trekker fram i intervjuene at å delta i konkurransene og utarbeide tilbudene er kostnads-krevende for dem. De understreker viktigheten av at prosessen er forutsigbar. Leverandørene er kanskje i flere prosesser i flere land, og har et gitt budsjett å forholde seg til når de utarbeider tilbud på en trafikkpakke i Norge. Om det oppstår forsinkelser eller nye elementer som gjør at

prosessen blir annerledes enn forventet fra leverandørens side, kan budsjettet til tilbudsprosessen allerede være brukt opp og ressurser som var tenkt brukt i prosessen kan være bundet opp i andre oppgaver. I verste fall kan det føre til at gode leverandører trekker seg fra konkurransen og at det ikke oppnås like sterk konkurranse om trafikkpakkene som det ellers kunne vært gjort.

Vi er ikke kjent med at noen trakk seg i forbindelse med konkurransene om de første trafikkpakkene på grunn av manglende informasjon og forutsigbarhet, men vi har forstått det som at det oppsto noen krevende situasjoner for enkelte leverandører i forbindelse med at prosessen for Trafikkpakke 1 ble forsinket. Det er uansett viktig å være bevisst på i kommende konkurranser at informasjonen som går ut er så god som mulig og skaper forutsigbarhet for leverandørene.

Det er også politiske prosesser utenfor Jernbanedirektoratets kontroll som kan skape uforutsigbarhet for leverandørene. Når politiske prosesser fører til endringer, blir det viktig å sørge for en ryddig informasjonsflyt til leverandører som er involvert i anskaffelsesprosessen. I erfaringsinnhenting blir det trukket fram at avlysningen av konkurranse om trafikkpakke 4 ble kjent gjennom mediene før det gikk ut informasjon fra Jernbanedirektoratet til leverandører som var i prosessen. Uryddige prosesser kan føre til at tilliten til oppdragsgiveren blir svekket, og kan føre til svakere konkurranse om kommende trafikkpakker. Selv om dette dels er utenfor Jernbanedirektoratets kontroll, er dette temaer som direktoratet kan ta opp med overordnet departement.

2.4 Kontraktsoppfølging

Erfaringene fra kontraktsoppfølgingen er i all hovedsak fra de som er direkte parter i oppfølgingen, Jernbanedirektoratet og togselskapene på dagens trafikkavtaler.

Overordnet er erfaringene at oppfølgingen av avtalen fungerer godt og at det er gode relasjoner mellom avtalepartene.

Godt samarbeid mellom togselskap og Jernbanedirektoratet

Togselskapene opplever stort sett oppfølgingen fra Jernbanedirektoratet som profesjonell og konstruktiv, og at direktoratet utviser fleksibilitet og er opptatt av å finne løsninger når det oppstår situasjoner som må håndteres. Bruk av endringsordre og tilleggsavtaler er verktøy for å finne løsninger på problemer som oppstår.

I intervjuene fremgår det at aktørene på begge sider av bordet lærer underveis, og det er mye som har skjedd i samarbeidet siden de første avtalene tredde i kraft. Et element som er sentralt her er rapportering. Der er det gitt eksempler på at aktørene hadde ulike forventinger til hvordan dette skulle gjennomføres, og detaljeringsgrad, som har tatt tid å fastsette. Representanter for Jernbanedirektoratet indikerer at det har variert hvor flinke de har vært til å etterspørre informasjon fra leverandørene og følge opp det som er blitt levert inn. Slik sett har det i enkelte tilfeller vært opp til leverandøren hvilken informasjon de har delt med direktoratet.

Avtaleforvaltningen er til dels personavhengig

Det påpekes i intervjuer at fleksibilitet i oppfølgingen ofte vil innebære at avtaleforvalterne utviser skjønn. Dette vil gjøre forvaltningen og utfallet mer personavhengig enn om det var klare retningslinjer og føringer for hvordan forvaltningen skal foregå. Utpreget bruk av skjønnsmessige vurderinger kan gå på bekostning av likebehandling mellom avtalene. Ett av togselskapene uttrykte at de merket en tydelig forskjell i hvordan avtaleoppfølgingen ble gjennomført i praksis da det ble bytte av avtaleforvalter.

Vi forstår det som at togselskapene ønsker at Jernbanedirektoratet skal fortsette å utvise fleksibilitet og være opptatt av å finne gode løsninger sammen med togselskapet. Samtidig ønsker de at avtaleoppfølgingen i mindre grad skal være personavhengig.

Viktig å sikre overføring av kunnskap om formålet med avtalen

I intervjuene understreker flere at det er viktig at grunntanken, formålet, med avtalene videreføres fra planlegging, til anskaffelse og videre i oppfølgingen av avtalen. Det er gjort mye tenking om hva som ønskes oppnådd i avtalen, og dette kan ha blitt modnet og det er gjort avklaringer i forhandlingsprosessen som er viktig at blir videreført inn i oppfølgingen.

Ofte vil det være andre mennesker, både fra oppdragsgiver og leverandør, som er involvert i anskaffelsesfasen enn de som er involvert i oppfølgingen av avtalen. I intervjuene trekkes det frem at dette skaper en sårbarhet for at enkelte mål som ønskes oppnådd med avtalene i praksis ikke følges opp. Det kan skje fordi oppmerksomheten faller på elementer som ikke er de mest sentrale å følge opp, eller at det ikke er godt nok beskrevet hva man ønsker å få til, slik at målet ender opp med

å bli noe annet enn det som opprinnelig var tenkt. Tilsvarende kan det hos togselskapet oppstå liknende situasjoner, at de som følger opp driftsfasen ikke nødvendigvis har med seg hele historikken på hva som var tenkt at selskapet skulle få til i forbindelse med avtalen.

Det blir nevnt i samtale i erfaringsinnhentingene at det bør gjøres tiltak for å sikre at formålet for trafikkavtalen blir med gjennom hele prosessen. Dette kan for eksempel oppnås gjennom god informasjonsdeling fra de tidligere fasene, å sørge for fylldige referater fra møter i anskaffelsesfasen og om mulig la det være kontinuitet i personer som følger opp trafikkavtalen og som har vært med gjennom hele prosessen.

Detaljerte avtaler er krevende å følge opp

Avtaleforvalterne forteller om avtaler som det til dels er komplisert og krevende å følge opp. Det er mange detaljerte bestemmelser i avtalene, som potensielt kan komme i konflikt med bestemmelser i andre avtaler, som gjør det krevende å følge opp. Mengden av endringsordre og tilleggsavtaler har også krevd mye både i utarbeidelse og utstedelse, men også i oppfølgingen.

Erfaringsinnhentingene tyder på at bonus- og malusordningene som ligger i avtalen er kompliserte, og at det er vanskelig å vite hvordan malus skal beregnes i praksis. Vår forståelse er at malusordningene til dels er vanskelige å følge opp, fordi det er usikkerhet om beregningsgrunnlaget.

Fra et kontraktsoppfølgingsperspektiv er det behov for forenkling av avtalene, som kan gjøre dem enklere å følge opp. Samtidig pekes det på forhold i intervjuene som det er ønskelig å sanksjonere. Et eksempel er knyttet til bruk av dobbeltsett i rushtiden i Osloområdet, der det har vært stor medieoppmerksomhet rundt fulle tog. I trafikkavtalene ligger det inne «kvalitetsnormer» som sier noe om at passasjerene skal ha sitteplass ved reiser over en gitt reisetid, men det er uklart om det egentlig er et krav og det er uansett ikke lett å vite hvordan det skal følges opp i praksis og hva eventuell malus er for at ikke togselskapet oppfyller kvalitetsnormene.

På den ene siden uttrykkes det altså et ønske om forenkling av avtalene, samtidig som det er enkelte forhold som ønskes strengere regulert i avtalene. Fra operatørenes side er det først og fremst et ønske om forenkling, mens fra direktoratets side ønskes det både enklere avtaler og strengere regulering. Denne avveiningen mellom behovet for kontroll og mulighet til å komme i inngrep med forhold som har betydning for togkundene og som får stor oppmerksomhet, samtidig som man ønsker

størst mulig grad av kommersiell og operasjonell frihet til operatørene er en utfordrende balansegang.

Dagens avtaleregime har gitt et overforbruk av endringsordre

I dagens avtaler er endringsordre hyppig brukt, og særlig i enkelte avtaler er omfanget av endringsordre svært høyt. Det er for eksempel registrert over 40 endringsordre for trafikkpakke 1, omkring 50 endringsordre for trafikkpakke 2, og omkring 50 endringsordre for trafikkpakke 3. Endringsordrene berører en rekke ulike temaer som sikkerhet, opplæring, økonomi og kompensasjon, administrasjon, kvalitet, materiell, trafikk og drift, samt personal og arbeidsforhold.

Det store omfanget av endringsordre gjør at enkelte intervjuobjekter stiller spørsmål ved om endringsordre blir brukt korrekt. Fra forvaltningens side uttrykkes det en opplevelse av at gangen i utstedning av endringsordre har blitt snudd på hodet. Det som var ment som en mulighet for oppdragsgiver til å kunne bestille endret produksjon eller få gjennomført andre endringer i togtilbudet, har heller blitt til at togselskapene anmoder endringsordre også for mindre saker. Det kan oppleves som at endringsordreinstituttet har blitt en slags kanal der togselskapet søker å få endret forhold ved avtalen som de er misfornøyde med. Avtalene som skulle stimulere togselskapet til selv å utvikle tilbudet og gjøre kommersielle tilpasninger, har heller blitt til en byråkratisk forvaltning som krever mye saksbehandling for begge parter.

Samtidig som forvaltningen påpeker at togselskapene anmoder endringsordre, er det også fra togselskapenes side en oppfatning om at endringsordre brukes i for stor grad. De forteller om et stort behov for ressurser til saksbehandling for å behandle endringsordre som kommer inn, og mener blant annet at de har en tendens til å hope seg opp og at det kommer mange endringsordre på samme tid. Det gjør det ekstra krevende å få behandlet dem innen fornuftig tid. Det vises også til at det utstedes endringsordre på forhold som togselskapet selv mener er omfattet av trafikkavtalen og der en endringsordre egentlig er overflødig. Også fra forvaltningens side påpekes det at det er inngått endringsordre som nok ikke har vært nødvendig.

Denne usikkerheten rundt praktisering av endringsordre kan føre til diskusjon om hvorvidt et forhold skal omfattes av en endringsavtale eller ikke. Fra forvaltningens side er det en oppfatning om at operatørene kan anse det som gunstig med endringsordre, da det skaper rom for

reforhandlinger og økt vederlag. Til tross for at endringsordre skal være kostnadsnøytrale. Imidlertid oppleves det som en utfordring at kostnadsnøytraliteten er definert ut fra at operatør hverken skal tjene eller tape på endringen. Hvordan denne definisjonen skal praktiseres, skaper utfordringer.

Det trekkes også frem at det ikke nødvendigvis er klart hvordan en endring er tilknyttet leveransen, eller hva endringen betyr for leveransen. På grunn av dette, samt at definisjonen omkring kostnadsnøytralitet er noe uklar, kan også saksbehandlingstiden knyttet til en enkelt endringsordre bli svært omfattende. Ifølge intervjuene, er det endringsordre som har hatt behandlingstid over flere år. Dette skyldes uenigheter knyttet til endringens økonomiske konsekvens og påvirkning på tjenesteleveransen. Slike uenigheter skaper også økte kostnader knyttet til saksbehandling, og særlig bruk av jurister.

Fra forvaltningen påpekes det at det er svært uheldig at det tar så lang tid å få signert avtalene om endringsordre. Som mulige tiltak foreslås det å legge inn frister i avtalene, slik at retten til endringsordren faller bort hvis fristene ikke overholdes.

Det har vært en viss utvikling i hva avtalene åpner opp for at det kan utstedes endringsordre om. Vi har særlig observert at infrastrukturtiltak er inntatt som et område hvor det er åpning for endringsordre, men hvor den presise formuleringen er endret mellom avtalene. I intervjuer har vi fått tilbakemelding om at for forhold der det er kjent, eller sannsynlig, at det vil oppstå endringer i løpet av kontraktsperioden, er det bedre om det blir spesifisert i kontrakten på forhånd. Når slike forhold er tydelig regulert i kontrakten, kan det føre til lavere vederlag for staten sammenlignet med dersom endringen håndteres gjennom en endringsordre. En mulighet kunne for eksempel være om det i forbindelse med anskaffelsen avtales faste satser for økonomisk kompensasjon i forbindelse med endring av produksjonen.

Koronapandemien førte til store endringer i avtalene

Koronapandemien anses som en ekstern hendelse med stor påvirkning på etterspørselen etter reiser med tog. Under pandemien iverksatte myndighetene flere tiltak som gjorde at kundegrunnlaget for togselskapene ble kraftig redusert. Folk ble rådet til å unngå kollektivtrafikk, og regler om avstand mellom personer som ikke tilhørte samme kohort gjorde at setekapasiteten i kollektivtrafikken ble kraftig redusert.

Togselskapene hadde ikke lenger mulighet til å selge alle setene de normalt kunne tilby.

Også etter at myndighetene opphevet de ekstraordinære tiltakene i forbindelse med koronapandemien, lå trafikkgrunnlaget et godt stykke bak det nivået før pandemien brøt ut. Det skyldtes nok delvis at det tar tid før folk endrer vaner, og at reisemønsteret fra tiden med pandemi hadde satt seg. Til dels har det også sammenheng med endringer i arbeidslivet og en større aksept fra arbeidsgivere om bruk av hjemmekontor enn det var i tiden før pandemien. Det førte særlig til færre arbeidsreiser med tog, som igjen påvirket passasjergrunnlaget på lokal- og regiontog. For noen av fjerntoglinjene var det også en utfordring at det tok tid før utenlandske turister vendte tilbake.

Endringer i passasjergrunnlaget som følge av koronapandemien, og ettervirkninger av den, har ført til behovet for å forhandle trafikkavtalene, og det har blitt utarbeidet tilleggsavtaler som ivaretar dette. De forhandlede avtalene har medført et betydelig høyere statlig vederlag i avtalene (Oslo Economics, 2025).

I 2024 har imidlertid antall togpassasjerer tatt seg opp, og det ble satt ny passasjerrekord med totalt 81,9 millioner togpassasjerer (Statistisk sentralbyrå, 2025). Det ser ut til at det er særlig reiser med lokaltog og med regiontog på Intercity-strekningene på Østlandet som har hatt sterk vekst. Statistikken viser også at reiser på Bergensbanen har hatt stor vekst, mens det har vært nedgang i reiser med fjerntog på Dovre- og Nordlandsbanen, noe som trolig skyldes infrastrukturbrudd og mangel på lokomotiv for drift av nattoget på Nordlandsbanen.

Det har videre vært flere store brudd i infrastrukturen de siste årene, og Dovrebanen har vært spesielt hardt rammet. I forbindelse med ekstremværet Hans kollapset Randklev bru på Dovrebanen i august 2023, og forbindelsen ble ikke gjenåpnet før i mai 2024. I januar 2025 førte isdannelse til stenging av Otta bru, og den ble ikke åpnet for trafikk igjen før i april 2025. Begge disse hendelsene hadde stor betydning for driften i trafikkpakke Nord, og det er inngått tilleggsavtaler for å kompensere for tapet som følge av bruddene. Nylig var det et kvikkleireskred i forbindelse med Bane NORs arbeider med et kryssingsspor i Levanger, som også har store konsekvenser for driften av togtrafikken på Trønderbanen. Alle disse hendelsene har gjort det svært krevende for SJ i driften av trafikkpakke Nord.

Grunnet endringsordre og tilleggsavtaler kan avtalene slik de fremstår i dag være annerledes enn

da de ble inngått. Store endringer i avtalene gir utfordringer i kontraktsoppfølgingen, blant annet på grunn av avregning av risikojusterende tiltak.

Godt samarbeid med regionale myndigheter

Gjennom intervjuer med fylkeskommuner og fylkeskommunale kollektivselskap, har vi fått innspill til hvordan deres arbeid med det fylkeskommunale kollektivtransporttilbudet har vært påvirket av trafikkavtalene, samt hvordan fylkeskommunene opplever samarbeidet med Jernbanedirektoratet og togoperatøren(e) som opererer i de respektive fylkene.

Overordnet gir de fleste fylkene tilbakemelding om at overgangen fra landsomfattende avtaler med NSB til trafikkavtaler med ulike operatører har gått bra. De fleste uttrykker at samarbeidet mellom fylkeskommunen/det fylkeskommunale kollektivtransport-selskapet og Jernbanedirektoratet/-togoperatør fungerer godt. Trafikkavtalene har ikke hatt noen negative virkninger for samspillet mellom tog og kollektivtransport og et par dialogmøter mellom aktørene per år er i stor grad tilstrekkelig for å sikre et samarbeid. Imidlertid er det av flere kollektivselskap og fylkeskommuner pekt på særlig tre utfordringer/forbedringspunkter:

1. Mulighet for utvidet samarbeid mellom Jernbanedirektoratet og fylkeskommunal kollektivtransport
2. Mulighet for justering i togtilbud etter kontraktinngåelse
3. Organisering av dialogmøter og samarbeid.

For det første peker både fylkeskommuner og kollektivtransport-selskap på utfordringer knyttet til mulighet for å inngå eller utvide samarbeid under trafikkavtale-regimet. Dette skyldes at togselskapene har kommersielle interesser gjennom sine nettoavtaler, mens kollektivtransport-selskapene jobber mot transportpolitiske målsettinger og mål i eventuelle byvekstavtaler. Det er dermed ikke sammenfallende interesser mellom togselskap og kollektivselskap.

Et nytt eller utvidet rute-, takst og billettsamarbeid mellom tog og kollektivtransport vil styrke det samlede transporttilbudet, som igjen vil overføre flere reiser fra bil til kollektiv, men det innebærer også økte kostnader. Togselskapet har ingen insentiv til å påta seg en økt kostnad uten at dette også gir tilsvarende eller mer i økte inntekter. Dette påvirker også insentivene til å identifisere muligheter for et nytt eller utvidet samarbeid. Det er dermed fylket og det fylkeskommunale kollektivselskapet som gjennom sine mål har incentiv til å identifisere eventuelle muligheter for

samarbeid. Dersom slike muligheter identifiseres, må det bringes til Jernbanedirektoratet, hvor det også må gjøres en diskusjon omkring kostnadsdekning. Deretter må Jernbanedirektoratet diskutere kompensasjon til togoperatør for kostnadsøkningen de blir påført som følge av det nye eller utvidede samarbeidet.

For det andre trekker flere fylkeskommuner frem utfordringer knyttet til mulighetsrommet for å gjøre endringer i togtilbudet etter inngåelse av trafikkavtale. Det er usikkerhet omkring hvorvidt innspill som kommuner (gjennom fylkeskommunen) og fylkeskommunen kommer med, til justeringer i ruteplan, blir hensyntatt. Flere opplever at prosessen rundt innspill er en formalitet, og at det under trafikkavtalene uansett er for kostbart og krevende å gjøre justeringer i ruteplanen.

For det tredje er det flere fylkeskommuner som uttrykker et ønske om å inkludere togselskap i dialogmøtene mellom Jernbanedirektoratet og fylkeskommunen. Derimot virker det å være en varierende praksis omkring hvilke aktører som deltar i dialogmøtene. Til tross for at togoperatør kan anse nye eller utvidede rute-, takst og billettsamarbeid som ulønnsomme, er det andre former for samarbeid som alle parter kan være tjent med. Dialogmøtet kan være en egnet arena for å identifisere slike muligheter, samt for å løse eventuelle utfordringer for å sikre et så godt som mulig kollektivtilbud.

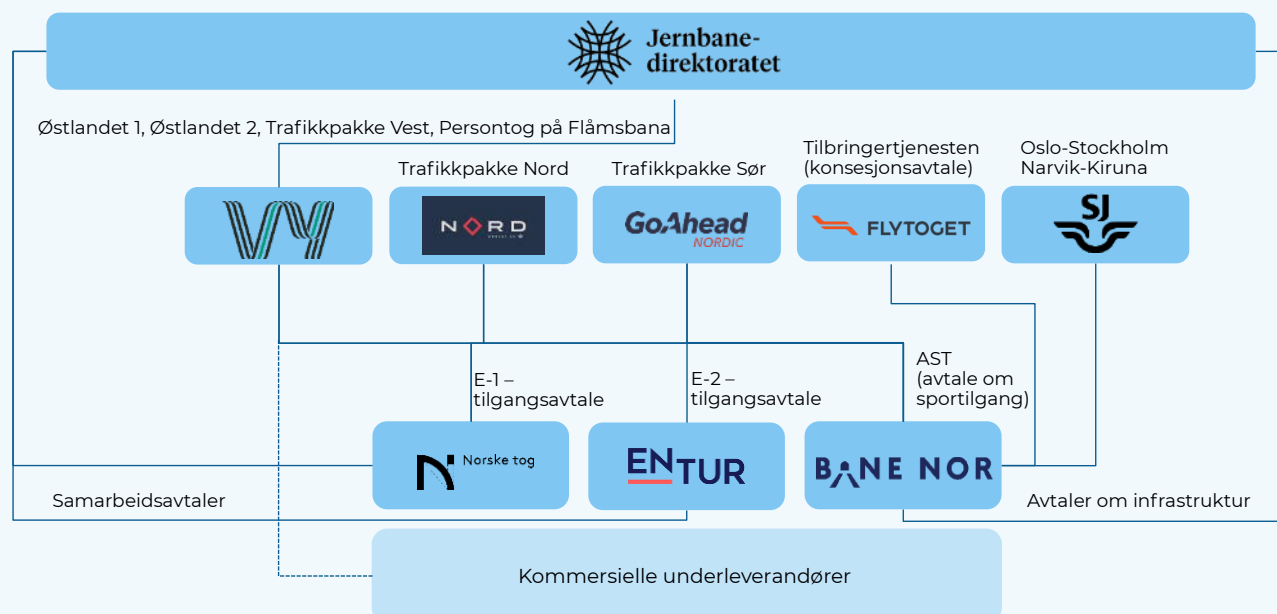
2.5 Tilgangsavtaler

I dette kapittelet diskuterer vi innholdet i avtaler som togselskapet inngår med virkemiddelselskapene. Tilgangsavtalene mellom togselskapene og virkemiddelselskapene Norske tog og Entur er lagt som vedlegg til trafikkavtalen, og er sånn sett regulert gjennom trafikkavtalen. Figur 2-3 viser avtalestrukturen togselskapene har med de andre aktørene i sektoren.

På et overordnet nivå tyder erfaringsinnhentingene vår på at avtalene togselskapene må inngå med virkemiddelselskapene ikke er balanserte, altså at det er en skjevhet i måten risiko er fordelt på i avtalene. Enkelte peker også på at måltallene i trafikkavtalene ikke samsvarer helt med måltallene i andre avtaler i sektoren. For eksempel at togselskapene har andre måltall for hvor punktlig togene skal være enn de målene Bane NOR jobber etter.

Mange av aktørene er inne på at det er en skjevhet i risikofordelingen, spesielt mellom Norske tog og togselskapene. Flere hevder at Norske tog bærer svært liten eller ingen risiko. I intervjuene trekkes

Figur 2-3: Avtalestrukturen



Kilde: Jernbanedirektoratet. Illustrasjon: Oslo Economics

det fram at risiko må plasseres hos den aktøren som har størst mulighet til å påvirke eller kontrollere en situasjon eller aktivitet. I dag er imidlertid situasjonen at risiko blir lagt over på togselskapene på forhold som de ikke kan kontrollere, for eksempel når det gjelder antall tilgjengelige kjøretøy og initial beskaffenhet/-tilstand ved disse kjøretøyene.

Til tross for svakheter, påpeker flere at organiseringen har lagt til rette for konkurranse om trafikkpakkene på like vilkår. Det var trolig riktig å etablere virkemiddelselskapene for å oppnå virksom konkurranse i forbindelse med jernbanereformen og konkurranseutsettingen. Spørsmålet nå er kanskje om markedet er modent for å åpne opp mer.

Det virker imidlertid fortsatt til at de statlige virkemiddelselskapene bidrar til lave etableringsbarrierer. Flere påpeker at Entur har vært viktig som nøytral formidler av salgs- og billetteringstjenester, og at det er en fare for at Vygruppen ville fått en dominerende posisjon om ikke alle togselskapene hadde vært pålagt å bruke Entur.

2.5.1 Avtaler med Norske tog

Togselskapene er gjennom trafikktavtalene forpliktet til å inngå tilgangsavtaler med Norske tog om leie av tog. Denne obligatoriske tilgangsavtaler er vedlegg E-1 til trafikktavtalen og avtalen omtales derfor som E-1-avtalen. I tillegg har Jernbanedirektoratet og Norske tog en samarbeidsavtale, men denne regulerer bare at det skal være dialog mellom partene.

Togmateriell som konkurranseparameter

Intervjuene med aktørene peker i forskjellige retninger når det gjelder egnet avtalerelasjon mellom togselskapene og Norske tog i framtiden. Det er de som trekker fram at effektiv bruk av statens betydelige investeringer i kjøretøy tilsier at det bør være både en rett og en plikt å bruke tog fra Norske tog i forbindelse med statens kjøp av persontrafikkstjenester med tog. Uten en plikt, risikerer man at kjøretøy som staten har investert milliarder i blir stående ubrukt. Det trekkes fram at det er særegenheter ved kjøretøyet som brukes i Norge (blant annet togets profil), som tilsier at det trolig vil være et dårlig marked for eventuelt omsette togmateriellet i markedet om det ikke lenger er bruk for det i det norske markedet. Dermed begrenses markedet primært til Sverige og Norge.

Andre vi har intervjuet peker på EUs fjerde jernbanepakke og prinsippet om å begrense inngrep i markedet dersom markedet selv kan levere de nødvendige tjenestene. Dette vil, ifølge enkelte av intervjuobjektene, trekke i retning av at deler av togtrafikken i Norge driftes på kommersiell basis og at det er vanskelig å se for seg hvordan et togselskap skal kunne pålegges å bruke Norske togs kjøretøy dersom de driver kommersielt på egen regning og risiko.

Vi har også fått høre gjennom erfaringsinnhenting at det var togselskap som sto klare til å ta med egne kjøretøy inn i det norske markedet i forbindelse med konkurransen om de første trafikkpakkene. Det kan se ut til at enkelte tror det er umulig å oppdrive togsett i markedet, utenom statens eget materiell, som er egnet for norsk

jernbane. Basert på erfaringsinnhenting kan ting tyde på at det finnes materiell i Europa som i alle fall kan betjene deler av det norske persontrafikk-markedet.

Flere trekker også fram at det å åpne opp i større grad for å kunne bruke kjøretøy fra andre enn Norske tog vil kunne gi en ny konkurranseparameter i konkurransen om trafikkpakker, som vil være positivt. Tilgangen til togmateriell, og dets beskaffenhets, er nært knyttet til den kvaliteten man kan oppnå i driften, og at det å åpne opp for konkurranse om dette elementet vil kunne bidra til å løfte kvaliteten og/eller oppnå lavere kostnader.

Hvis ikke staten gir togselskapene rett til å bruke kjøretøy fra Norske tog i trafikkpakkene det konkurreres om, vil imidlertid konkurransen begrenses til de togselskapene som på annet vis kan skaffe til veie togmateriell som kan brukes for den aktuelle trafikken. Dette vil utgjøre en betydelig etableringsbarriere og kan begrense konkurranse om trafikkpakken. Enkelte intervjuobjekter er derfor inne på at togselskapene kan tilbys en *rett* til å bruke kjøretøy fra Norske tog, men ikke en *plikt*. Dette må kunne sies å være en ubalansert ordning for Norske tog, som da vil måtte være en garantist for kjøretøy for persontogtrafikk i Norge som de ikke vet om de får leid ut.

Forskjeller i tidshorisont kan gi suboptimalt vedlikehold

KPMG (2023) viser til at det er utfordringer i avtalene mellom Norske tog og Jernbanedirektoratet om behovet for tog. Kartleggingen viser til problematiske forhold knyttet til muligheter for tilpasning av togmateriell, og at avtalene mellom Norske tog og togselskapene i for liten grad er fleksible og gjør det mulig med tilpasninger i takt med at togselskapenes behov for kjøretøy endrer seg.

Videre peker kartleggingen til KPMG på at det er problemer knyttet til insentivstrukturen for vedlikehold av kjøretøy, særlig fordi det er togselskapene, og ikke eier (Norske tog) som er ansvarlig for vedlikeholdet. Trafikkavtalene har vesentlig kortere løpetid enn levetiden på togmateriell, som kan gi togselskapene insentiver til å holde et lavere vedlikeholds nivå enn det som ville vært optimalt med en mer langsiktig tidshorisont. At Norske tog og mottakende selskap har imperfekt informasjon om vedlikeholdsstatus før og under overtakelsen bidrar til å forsterke dette. Det trekkes også fram at det har vært utfordringer knyttet til deling av vedlikeholdsdata, og at dette i stor grad skyldes ulik forståelse mellom aktørene av innholdet i avtaleteksten knyttet til datadeling.

For en mer fleksibel ordning, og større muligheter for å tilpasse materiellet til endrede behov, peker KPMG på at togselskapene ønsker seg en ordning der de selv kan gjøre tilpasninger i togmateriell og enten betale et beløp for avvik eller tilbakestille materiellet til avtalt tilstand ved kontraktsslutt.

Jernbanedirektoratet (Jernbanedirektoratet, 2023) har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet gjort en gjennomgang av tilgangsavtalene med Norske tog, og ser særlig på om avtalevilkårene er balanserte og om de gir en sammenhengende insentivstruktur for å nå de transportpolitiske målene. Avtalepartene Norske tog, Vy, Go-Ahead og SJ er intervjuet, i tillegg til at de har gjennomført en grundig gjennomgang og analyse av avtaleteksten. Jernbanedirektoratet finner at det er noe misnøye blant avtalepartene knyttet til en opplevelse av ubalanse i avtalene, men direktoratet vurderer selv at risiko, rettigheter og plikter er hensiktsmessig plassert i avtalene. Ett unntak gjelder for utleiers ansvar for den langsiktige verdien av kjøretøyene. Det er togoperatørene som har ansvar for vedlikeholdet, og som nevnt ovenfor er det en utfordring at utleier (Norske tog) og leietaker (togselskapene) har ulik planleggingshorisont og at det derfor vil være forskjeller mellom Norske tog og togoperatørene i hva som er optimal vedlikeholdsstrategi.

Jernbanedirektoratet peker i dette oppdraget på et alternativ hvor deler av vedlikeholdsansvaret overføres fra togoperatørene til Norske tog, og hvor kjøretøyleieavtalene endres til å gjenspeile dette. Oppdraget konkretiserer ikke denne modellen videre.

I Jernbanedirektoratets tildelingsbrev for 2024 fikk direktoratet i oppdrag å gjøre oppdaterte vurderinger av tilgangsavtalene og gjøre avtaleendringer i tråd med konklusjonene i oppdrag 14 i tildelingsbrevet fra 2024. Jernbanedirektoratet svarte på oppdraget skriftlig 10.10.2024. Anbefalingene knyttet til endret vedlikeholdsansvar i dette svaret bygger på grundigere utredning og skiller seg fra de som ble gitt i svaret til oppdrag 14, 2023.

Ny ansvarsfordeling for vedlikehold kan være aktuell i framtidige trafikkavtaler

I svar på oppdrag 1 i tildelingsbrevet for 2024 vises det til svar på supplerende tildelingsbrev 8 2023, av februar 2024, hvor det skisseres tre ulike modeller for ansvaret for vedlikehold (Jernbanedirektoratet, 2024), som differensieres i ansvarsforholdet for første- og andrelinjevedlikehold. I svarrapporten til supplerende tildelingsbrev 8 2023 anbefales en forbedring og videreføring av dagens modell på kort sikt. I forbindelse med inngåelse av nye

trafikkavtaler kan imidlertid en modell med delt vedlikeholdsansvar vurderes. Aktørenes synspunkt er gjengitt, og Norske tog mener at de selv bør ha et helhetlig ansvar for både første- og andrelinjevedlikehold. Norske tog uttrykker at en modell som dette ikke trenger å gi negative virkninger for togoperatørene hvis Norske tog gir garanti for tilgjengelighet og pålitelighet. Videre rapporteres det at togoperatørene ønsker å videreføre modellen der de selv har ansvaret for første- og andrelinjevedlikehold.

Togoperatørenes innspill er gjengitt i svaret til oppdrag 1 i tildelingsbrevet for 2024, og det gis der flere argumenter for hvorfor togoperatørene bør ha ansvar for både kort- og langsiktig vedlikehold. En slik ansvars plassering støtter opp under insentivene som er gitt i regimet med nettokontrakter. Videre argumenteres det for at leverandørstyrt vedlikehold er mest forenelig med leverandørens oppgave med å ivareta et kundefokusert rutetilbud. Forskriftsbestemmelser om krav om status som ECM (Entity in Charge of Maintenance) for tillatelse til bruk av materiellet, er videre framført som argument for videreføring.

I svaret på oppdrag 1 i tildelingsbrevet for 2024 gis det ikke noen anbefaling om å foreta en endring, men viser til at det er behov for ytterligere beslutningsgrunnlag. Det understrekes at man ikke har god nok forståelse av konsekvensene ved å velge en annen modell, at sektoren ikke er klar for en så stor endring som de alternative modellene innebærer, samt at man er usikker på hvor store gevinstene vil være av å endre modell.

Direktoratet anbefaler, som forbedringspunkter til dagens modell, at insentivene i avtalen for at avgivende leietaker skal gi tilstrekkelig og riktig informasjon om kjøretøyenes tilstand bør styrkes. I tillegg mener Jernbanedirektoratet at insentivene for å gjennomføre kontinuerlig vedlikeholdsinnsats, også i slutten av avtaleperioden, bør styrkes. Øvrige tiltak som Jernbanedirektoratet foreslår er knyttet til andre forhold enn avtaleteksten, blant annet kompetanseheving og holdningsarbeid hos selskapene som er relevante leietakere.

Jernbanedirektoratet jobber med å utarbeide og innføre standarder for normalt «slit og elde» i tilgangsavtalene mellom togselskapene og Norske tog (Jernbanedirektoratet, 2024). En overgang til tilstandsbasert vedlikehold vurderes også. Jernbanedirektoratet foreslår å innarbeide sterkere insentiver for vedlikeholdsarbeid siste år i avtalen, og samtidig insentiver for Norske tog for å følge opp sine forpliktelser og samarbeide med togoperatørene.

I intervjer i dette prosjektet er det også foreslått at dersom vedlikeholdsansvaret fortsatt skal ligge hos operatør slik det er i dag, så bør det legges inn strengere økonomiske sanksjoner dersom materiellet viser seg å ikke tilfredsstillende krav ved overlevering.

2.5.2 Avtaler med Entur

Det er inngått tilgangsavtaler mellom togselskapene og Entur som følge av forpliktelser i trafikkavtalene mellom togselskap og Jernbanedirektoratet, den såkalt E-2-avtalen. I tillegg er det en samarbeidsavtale mellom Jernbanedirektoratet og Entur.

Bidrar til lave etableringshindringer, men kan bremse innovasjon

Erfaringsinnhentingene vår tilsier at etableringen av Entur var viktig for å gi konkurranse på like vilkår i konkurransen om de første trafikkpakkene. Togselskapene trekker fram at det er fornuftig med en konkurransenøytral formidler av togbilletter, samtidig som flere stiller spørsmål ved Enturs kostnadsnivå. Vi har også fått innspill om at Enturs rolle til dels har blitt uthulet gjennom å tillate at det statseide togselskapet Vy har fått utvikle salgs- og billetteringsløsninger som er i direkte konkurranse med Enturs løsninger. En respondent peker på at dette ikke burde vært tillatt, og at det undergraver rollen som Entur kunne hatt. Samtidig er det andre som peker på at det er sunt med flere aktører som konkurrerer om den beste salgs- og billetteringskanalen, og at det er vanskelig å se for seg at man kan nekte noen av selskapene å utvikle egne løsninger.

Enkelte peker på muligheter for å utarbeide en slags meny av Enturs tjenester som togselskapene kan kjøpe, der enkelte av de er obligatoriske og andre er frivillige. Dette ville kreve at Entur i større grad enn i dag priser de enkelte tjenestekategoriene de tilbyr. På denne måten kunne Entur vært sikret en finansiering for de tjenestene som krever at det er en statlig aktør som tar ansvaret for, samtidig som man hadde eksponert selskapet for konkurranse på de tjenestene som har flere mulige leverandører i markedet. Dette kan imidlertid igjen undergrave den rollen Entur var tiltenkt som en konkurransenøytral formidler av billetter til hele kollektiv-Norge, dersom enkelte av togselskapene velger egne kanaler framfor å bruke Enturs kanaler.

Enkelte av respondentene trekker frem at Enturs systemer og struktur kan gjøre det krevende for togselskapene å utvikle nye billettløsninger og utvikle nye tilleggsprodukter og prise dem på en hensiktsmessig måte. Det kan både være knyttet til lang implementeringstid, at det kan ta lang tid fra

togselskapet melder et behov om en endring til den er gjennomført, og det kan være strukturelle forhold i den tekniske løsningen som gjør at det ikke er mulig å innføre de endringene som togselskapet egentlig ønsker seg. I så måte kan kravet om bruk av Entur, selv om intensjonen er god, ende opp med å bli et hinder for innovasjon og nyskaping i jernbanesektoren.

Det trengs sterkere insentiver for effektivitet

I KPMGs gjennomgang av jernbanesektoren vises det til at flere aktører etterlyser en tydeligere insentivordning for Entur, og det trekkes fram at Entur har svake insentiver til å levere salgs- og billetteringsløsninger med høy tilgjengelighet (KPMG, 2023). Feil som gjøres av Entur får konsekvenser for togselskapenes inntekter, men det er i liten eller ingen grad sanksjonsmuligheter overfor Entur om dette oppstår.

Videre pekes det på problemer med finansieringsmodeller og togselskapene hevder de er med på å betale for IT-utviklingsprosjekter i Entur som ikke direkte kan knyttes til de tjenestene som Entur utfører på vegne av togselskapene.

Det vises også til svakheter ved avtalen mellom Jernbanedirektoratet og Entur knyttet til direktoratets muligheter til systematisk oppfølging av Enturs leveranser og utvikling over tid.

Togselskapene opplever at Enturs samfunnsoppdrag er svært bredt, og at det er betydelige vederlag som togselskapene betaler til Entur som ikke direkte kan knyttes til de tjenestene som Entur leverer til togselskapene (Jernbanedirektoratet, 2023). I vår erfaringsinnhenting kommer det imidlertid fram at togselskapene blir kompensert gjennom statlige vederlag for de kostnadsøkningene som kommer gjennom tilgangsavtalen med Entur og at det uansett er Jernbanedirektoratet som må godkjenne endringene. Det er altså ikke togselskapene selv som blir skadelidende, men det er likevel på sin plass å stille spørsmål ved prioriteringene og om det er riktig ressursbruk. For høye utviklingskostnader for marginale tjenester vil kunne være dårlig ressursbruk uansett hvem som tar regningen.

Leverandører med egne salgskanaler er også misfornøyde med ressursene som Entur bruker på markedsføring av sine salgskanaler, siden de da er i direkte konkurranse med togselskapenes egne løsninger. Togselskapene peker på svake eller manglende insentiver til å

- utvikle innovative tjenester
- forbedre kvaliteten i sine tjenester

- holde kostnadsnivået på salg av billetter så lavt som mulig
- øke antall reisende med nye og innovative produkter.

Entur selv mener at tilgangsavtalene på et overordnet nivå fungerer godt (Jernbanedirektoratet, 2023). De viser til at det er mulig å gjennomføre endringer for å gjøre tilpasninger etter leverandørens behov gjennom endringsbilag, men at dette i liten grad er benyttet. Entur tolker dette som et tegn på at avtalen fungerer godt. De viser videre til at tilgangsavtalene er kritiske for deres virksomhet, fordi om lag 80 prosent av omsetningen til selskapet stammer fra disse avtalene.

Mulig med forbedringer innenfor dagens modell

Jernbanedirektoratet anbefaler noen tiltak som kan bidra til bedre samarbeid og bedre tjenester fra Entur til togoperatørene:

- Øke bruken av endringsbilag
- Styrke dagens malusordning og insentiver
- Øke transparens i Enturs kostnadsbilde

Siden avtalene ble etablert i 2016, har det hele tiden vært en intensjon om at avtalene skal videreutvikles og forbedres. Jernbanedirektoratet skal godkjenne endringer som påvirker kundenes tilgang til billetter og/eller vederlaget Entur mottar fra togoperatør (Jernbanedirektoratet, 2024).

Om å øke bruken av endringsbilag, peker Jernbanedirektoratet på at det allerede er muligheter innenfor dagens avtaler å foreslå forbedringer og tilpasninger fra begge parter i avtalen.

Jernbanedirektoratet mener det er viktig at tilgangsavtalen mellom Entur og togselskapene har et bedre definert tjenestenivå som er mer kundesrettet (Jernbanedirektoratet, 2024). Direktoratet ønsker at det blir mer synliggjort hvilke tjenester som leveres med lavere kvalitet enn ønsket, og at Entur har insentiver til å gjøre noe med det. Omforente endringer skal innarbeides i nye trafikkavtaler.

For å øke transparensen i Enturs kostnadsbilde foreslår Jernbanedirektoratet som minimum en årlig gjennomgang av produktregnskap, slik at det blir enklere å svare ut hva togselskapenes vederlag brukes til.

Jernbanedirektoratet peker i intervju på at Entur er viktig for kundene når de skal reise på strekninger som betjenes av flere operatører og transportmidler. Entur gir kundene mulighet til å kjøpe

billetter gjennom en kanal, og mulighet til kundeservice for hele reisen.

2.5.3 Avtaler med Bane NOR

I intervjuene i denne erfaringsinnhentingene nevner både togselskapene og forvaltningen at risiko knyttet til driftsstans på grunn av infrastruktur, i større grad må plasseres hos Bane NOR, og at man i større grad må sikre et kunde-leverandørforhold mellom togselskapene og Bane NOR. Det er derimot uklart hvilke endringer som kan gjøres for å sikre dette, utover at Bane NOR i større grad dekker utgifter knyttet til driftsstansene. Flere har tatt til orde for et sanksjoneringsregime som i større grad driver Bane NOR til å sikre gode rutiner for bærekraftig vedlikehold og rask feilretting ved brudd, ettersom at brorparten av dagens forsinkelser og kanselleringer skyldes feil på infrastruktur. Et konkret tiltak som er nevnt, er økt bruk av revisjoner og tilsyn, for å sikre at arbeid som skal utføres, faktisk blir utført.

En styrket ytelsesordning kan være et ledd i mer balansert risikodeling

Avtale om sportilgang og bruk av tjenester har som formål å regulere forhold av administrativ, teknisk og finansiell art mellom Bane NOR som infrastrukturforvalter og jernbaneforetak som vil drive trafikkvirksomhet (Bane NOR, 2024).

Togselskapene betaler en avgift til Bane NOR for bruk av infrastruktur. Hvilke avgifter som kan ilegges er regulert av Jernbaneforskriften. I hovedsak består avgiften av fire komponenter:

- avgifter basert på direktekostnader,
- påslag,
- rabatt og
- avgift som reflekterer kapasitetsmangel.

Når det gjelder avgiften for bruk av infrastruktur som betales av togselskapene som har trafikkavtaler med Jernbanedirektoratet er avgiftene på mange måter et nullsumspill for staten. Trafikkavtalene inneholder et punkt som gir selskapene regulering i vederlaget dersom avgiftene endres. Dersom Bane NOR øker avgiftene så kompenseres togselskapene for økningen av Jernbanedirektoratet som dermed må få økte overføringer fra staten. Samtidig vil de økte inntektene til Bane NOR medføre at staten kan redusere sin overføring til Bane NOR. Dette innebærer også at endringer i infrastrukturavgift ikke vil påvirke adferden til togselskapene.

Det som derimot kan brukes til å påvirke togselskapenes adferd er det som kalles ytelsesordningen. Ytelsesordningen regulerer kompensasjon eller avgiftsplikt i forbindelse med

forsinkelser og innstillinger og er en avtale mellom Bane NOR og togselskapene. I korte trekk går ordningen ut på at den som er ansvarlig for en forsinkelse eller innstilling kompenserer den andre parten. Formålet med ytelsesordningen, etter Jernbaneforskriften, er økt driftsstabilitet på jernbanenettet.

I erfaringsinnhentingene vår trekker togselskapene fram at dagens ytelsesordning er for svak og at den i alt for liten grad kompenserer for de reelle kostnadene som togselskapene får i forbindelse med avvik i infrastrukturen. Flere påpeker at ytelsesordning, eller alternativt en egen kompensasjonsordning, må på plass for at det skal bli en mer balansert risikofordeling og at Bane NOR har sterkere insentiver til å opprettholde ytelsen i infrastrukturen.

Kommersialisering av verkstedsanlegg uten reell konkurranse

KPMG (2023) viser til at flere av aktørene opplever utfordringer knyttet til tilgang, leiepriser og organisering av verkstedsdrift. Det vises spesielt til at Bane NOR Eiendom, som forvalter verkstedsanleggene, oppfattes som en monopolist som ikke har insentiver til å tilpasse verkstedkapasitet i takt med togselskapenes behov.

Bane NOR Eiendom gir uttrykk for at kapasitetsplanlegging til rett tid er krevende fordi kjennskapen til behovene oppstår for sent. Selskapet etterlyser mer samhandling i sektoren for å raskere kunne komme i mål med behovs-utredninger. Det er også trukket frem at dagens system er sårbart, fordi hvis et verksted er stengt så gir det utfordringer med kjøretøy som gir følger ut i markedet.

Bane NOR Eiendom tar beslutninger om investeringer på forretningsmessig grunnlag, så usikkerheten om behov kan ikke være for høy.

2.6 Andre avtaler

2.6.1 Togselskapenes avtaler med underleverandører

Togselskapene inngår avtaler med kommersielle underleverandører på fritt grunnlag. Det gjelder avtaler om blant annet vedlikeholdstjenester, renholdstjenester og serveringstjenester. Det har ikke vært et stort tema i informasjonsinnhentingene i vår kartlegging.

Hensynet til totalberedskap kan begrunne hjemlig vedlikehold

Ett aspekt som er nevnt i intervju er knyttet til det tyngste vedlikeholdet av kjøretøy og hensynet til nasjonal beredskap. Totalberedskapsmeldingen

(Meld. St. 9 (2024–2025)) peker på viktigheten av samarbeid med det sivile samfunnet for totalberedskapen, og peker blant annet på at i en krisesituasjon kan det være behov for å bruke transportkapasiteten på jernbane til transport av militært utstyr og personell. I 2023 valgte Vy å inngå avtale med sveitsiske Stadler om vedlikehold av togene. Det gjaldt også det tyngste vedlikeholdet, som blant annet innebærer vedlikehold av boggjene (hjul og understell). Det fikk imidlertid stor politisk oppmerksomhet at dette vedlikeholdet kunne havne ut av landet, og Stortinget ba Jernbanedirektoratet utrede konsekvenser for blant annet beredskap dersom det tunge vedlikeholdet av togmateriell ikke lenger gjøres i Norge (Hansen, 2024). Senere ble det kjent at Mantena likevel får beholde vedlikeholdsavtalen for det tyngste vedlikeholdet, slik at sikkerhetskritisk materiell likevel blir vedlikeholdt i Norge (Hansen, 2024).

Det kan være viktige hensyn som tilsier at enkelte oppgaver gjøres i offentlig regi, eller at det offentlige tillegger krav og føringer til hvordan oppgaven utføres. Samtidig er det verdt å bemerke at det kan være uheldig med et system som i utgangspunktet baserer seg på kommersialisering og konkurranse, og samtidig har politisk innblanding og sterke føringer som gjør at det i realiteten blir én aktuell leverandør.

Mantena er den største norske leverandøren av vedlikeholdstjenester til tog, og er et statlig eid selskap. Mantena mener at det bør ryddes i rammebetingelser og insentiver i sektoren, og at dagens struktur ikke realiserer potensialet i moderne vedlikehold (KPMG, 2023).

2.6.2 Takstsamarbeidsavtaler

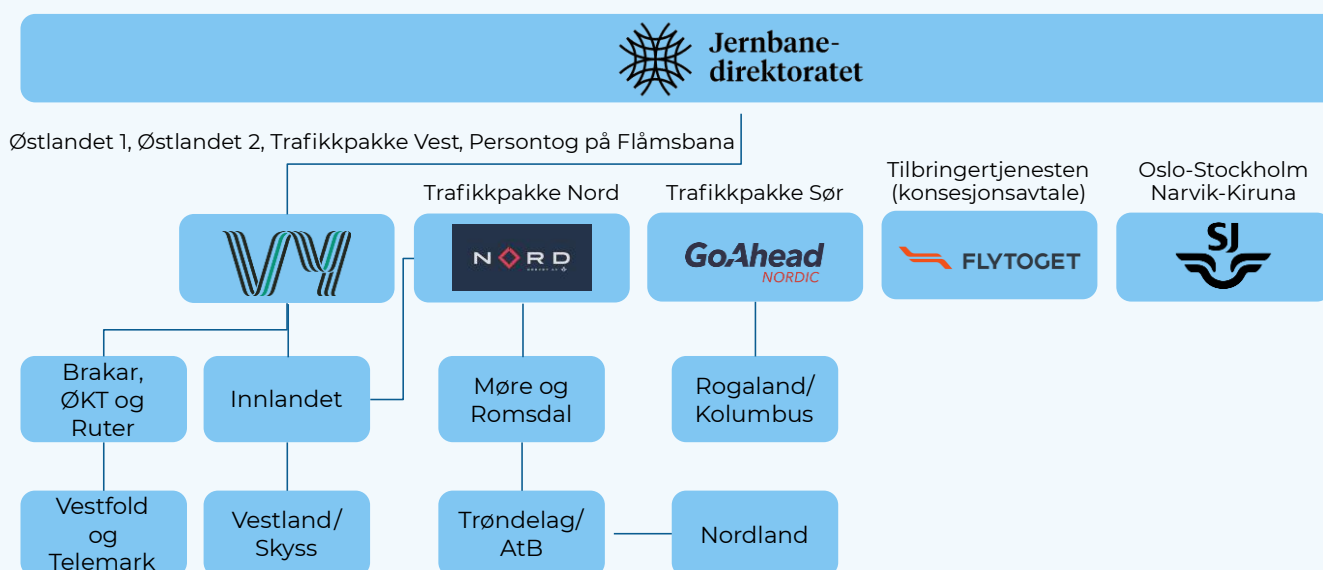
Jernbanedirektoratet har inngått flere takst- og billettsamarbeidsavtaler. Figur 2-4 gir en oversikt over hvilke fylkeskommuner/trafikkselskap som det er inngått avtale med og hvilke togselskap som er omfattet av avtalene.

Takstsamarbeidsavtalene som gjelder for deler av trafikken på trafikkpakkene ble inngått forut for oppstart av trafikkavtalene. I trafikkavtalen er det stilt krav til at togselskapene skal inngå avtale om takstsamarbeid i forberedelsen til oppstart. I intervju med en av avtalepartene i et takst-samarbeid, beskrives avtalene om takstsamarbeid som et rammevilkår som man tar for gitt, og at avtalen på den måten ikke er noe man forholder seg så mye til i det daglige. Dette gjelder også for kompensasjonssatsen som er avtalt for hver billett togselskapet selger innenfor takstområdet, denne er også noe som tas for gitt. Det gis imidlertid uttrykk for at forutsigbarheten takstsamarbeidsavtalen gir er veldig viktig, og at det ville hatt store konsekvenser for de reisende om takstsamarbeidsavtalen skulle bli avsluttet.

Insentivene til togselskap og kollektivselskap bør harmoneres

I erfaringsinnhenting trekker flere frem at togselskapene og kollektivselskapene opererer under ulike regimer, med ulike bestillere. Det blir påpekt at det kan føre til interessekonflikter. Blant annet hevdes det at de fylkeskommunale kollektivselskapene styrer etter målet om å oppnå høyest mulig kollektivandel og begrense biltrafikken, mens togselskapene søker høyest

Figur 2-4: Takstsamarbeidsavtaler og relevante togselskap



Kilde: Jernbanedirektoratet. Illustrasjon: Oslo Economics

mulig inntekter. Dette er ikke nødvendigvis sammenfallende interesser.

Insentivene kompliseres av takstforskjellene som er mellom de fylkeskommunale sonetakstene og jernbanens avstandsbasert takster. Det kan blant annet være vanskelig å overskue de økonomiske konsekvensene for kollektivselskapet av en endring i togtilbudet. Det er også krevende å gjøre beregningene av oppgjøret for takstdifferansene, som i stor grad har vært basert på undersøkelser og litt dårlige data.

I intervjuene trekkes det fram at et utvidet samarbeid mellom kollektivselskap og togselskap som regel vil være bedriftsøkonomisk ulønnsomt for trafikkelskapene, mens det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt for regionen. I slike tilfeller må et eventuelt utvidet samarbeid komme som en politisk føring fra fylket.

KPMG (2023) viser til utfordringer med at trafikkavtalene er nettokontrakter, og at dette skaper utfordringer for takstsamarbeidsavtalene. I våre intervjuer er det også flere som er inne på at bruttokontrakter kan være en mer egnet kontraktsform der togtilbudet er en integrert del av kollektivtrafikken i takstsamarbeidsområdet, og at dette vil kunne redusere ulempene knyttet til kompliserte beregninger av økonomiske oppgjør mellom togselskap og kollektivselskap. Fordelingen av regningen mellom stat og fylke kunne vært løst mer ryddig med en bruttokontrakt for persontransporttjenestene med tog.

Det at takstfastsettelse er et anliggende for togselskapet medfører videre at det ikke er gjennomførbart med noe omfattende takstsamarbeid, fordi fylkeskommunen må bære hele kostnaden for netto takstreduksjon som togselskapet ville fått. Samarbeidsavtalene slik de er i dag stiller ikke tilstrekkelig sterke krav til togselskapet om å forplikte seg til nye takstsamarbeid. Hvis trafikkavtalen var en bruttoavtale, ville takstsamarbeid kunne bestemmes politisk.

Enkelte intervjuobjekter er også inne på at kollektivselskapene selv kan anskaffe persontrafikk-tjenester med tog, som vi drøfter kort i kapittel 2.8. Hvis premisset er at Jernbanedirektoratet fremdeles skal anskaffe persontransporttjenester med tog i byområdene, bør det i forbindelse med de nye trafikkavtaler uansett gjøres en gjennomgang av insentivstrukturen, slik at det i større grad blir sammenfallende insentiver med de som gjelder for kollektivselskapet.

Potensial for utvidet samarbeid

Flere peker på viktigheten av at Jernbanedirektoratet har inngått takst- og billettsamarbeidsavtalene, og at det er viktig at disse er på plass uavhengig av hvilket togselskap som trafikkerer. Det er flere vi har intervjuet som mener at det er riktig at avtalene er med *bestiller* av togtransporten, og ikke togselskapet som *utfører* transportoppdraget. Det pekes på at relasjonen til Jernbanedirektoratet stort sett er god, og det trekkes fram positive sider ved dialogmøter mellom partene. I noen av takstsamarbeidsområdene virker samarbeid mellom kollektivselskap og togselskap å være veldig godt, mens det i andre områder beskrives som noe passivt.

Flere påpeker at det kunne vært et mer utvidet samarbeid mellom togselskap og kollektivselskap, og vårt inntrykk er at dette er svært varierende mellom de ulike byområdene. Det holdes oppfølgingsmøter årlig, men disse omtales i intervju som mer en formalitet, og at det ikke foregår betydelig utvikling gjennom avtalen. Rutetilbudet med tog beskrives som stivt, slik at tilpasninger i rutetilbudet ikke anses som relevant.

Et kollektivselskap ga imidlertid uttrykk for en annen opplevelse av trafikkavtalenes betydning. I dette tilfellet utgjør togtilbudet en betydelig del av kollektivtransporten, både i volum og utstrekning. Togtilbudet har imidlertid ikke tilstrekkelig frekvens for å utgjøre ryggraden i mye av området, og blir derfor supplert med buss. Personen vi snakket med ga uttrykk for at det var flere tilfeller hvor tilpasning av togtilbudet kunne ha betjent lokale behov i større grad enn det gjør i dag, men hvor dette delvis vanskelig gjøres av avtalestrukturen for togdriften. Det er ikke tilstrekkelig frihetsgrader i utformingen av tilbudet, både som følge av avtalebestemmelser og kapasitetsbegrensninger, til at hensikten med nettokontraktene kan realiseres fullt ut.

Kollektivselskapene ønsker seg mer markedsinformasjon fra togselskapene. De etterspør blant annet informasjon mer om reisemønstre og togets passasjertall. Denne typen informasjonsutveksling kan også tenkes å være løst enklere om det var et annet kontraktsregime.

Krevende med samordning av all kollektivtrafikk

Et intervjuobjekt ga uttrykk for at det var utfordrende å oppnå et mest mulig rasjonelt kollektivtilbud som utnytter infrastrukturen optimalt, når dette krever samordning av fylkeskommunal busstrafikk og togtrafikk.

Intervjuobjektene i fylkeskommunale kollektivselskaper har gitt uttrykk for at regularitet som

leverandør kan påvirke ikke er en stor utfordring slik de ser det. Det er imidlertid viktig at ikke utvidelse av tilbudet går på bekostning av stabiliteten. En aktør ga videre uttrykk for at det burde være ekstra busser tilgjengelig for å få erstatningstrafikk igangsatt raskt.

2.7 Kontraktsavslutning

Erfaringene med kontraktsavslutning er i utgangspunktet knyttet til overgangen fra NSB/Vy til nye leverandører i forbindelse med overgangen til dagens trafikkavtaler. Ingen av aktørene har erfaring med overgang fra de gjeldende trafikk-avtalene til ny leverandør, siden kontraktsperioden ikke har gått ut. I dette kapitlet tar vi derfor for oss dels de erfaringene som ble gjort ved overgangen til de nye leverandørene på trafikkpakke 1 og 2, og vi ser framover på hva vi kan vente oss for overgangen til nye leverandører når kontraktsperioden går ut for dagens trafikkavtaler. Første ut er Vy som etter en midlertidig direktetildeling av trafikken i trafikk-pakke sør overtar etter Go-Ahead i desember 2027.

Overføring av kompetanse og erfaring er lite regulert i avtalen

Intervjuobjektene har kommet med innspill om at det i trafikkavtalene ikke er så tydelige føringer på hvordan kompetanse og erfaringer skal overføres til ny leverandør. I avtaleteksten for Østlandet 1 beskrives en «... gjensidig samarbeidsplikt» slik at «operatørbyttet skjer mest mulig sømløst». Det er ikke så tydelig hva dette innebærer.

Et mulig forbedringspunkt kan være å tydeliggjøre føringer for overføring av kompetanse og erfaring i avslutningen av kontraktsperioden.

Risiko for kostnader veltes over på neste leverandør

Vår erfaringsinnhenting tyder på at det er forhold særlig knyttet til kjøretøyleieavtalen og reguleringsansvar som gjør at det er risiko for at gjeldende leverandør forsøker å velte kostnader over på neste leverandør i slutten av avtaleperioden. Dette kan blant annet skje gjennom at nivået på vedlikehold av materiellet holdes på et lavere nivå enn det som er optimalt, fordi operatørens planleggingshorisont stopper ved avslutning av trafikkavtalen, mens kjøretøyene typisk skal brukes videre av ny operatør.

En tilgrensende problemstilling er at leverandør kan være tjent med å holde et delelager for kjøretøy som er mindre enn det som er optimalt, og heller risikere driftsstans. Ettersom leverandørene har ansvar for vedlikehold av sine kjøretøy, er det også leverandørene som har ansvar for å opprettholde et lager med reservedeler til dette. Ifølge operatørene

er det ingen føringer hvor hvordan overføringen av et eventuelt delelager skal foregå.

I et kortsiktig perspektiv kan de økonomiske konsekvensene av å måtte innstille deler av trafikken være mindre enn konsekvensene av å sitte igjen med et delelager ved slutten av kontraktsperioden som leverandøren ikke vet om blir omsatt. Det kan bety at leverandørene har insentiv til å sitte igjen med så lite deler som mulig ved kontraktslutt, og heller risikere driftsstans.

Det betyr igjen at den nye operatøren som overtar vil ha ingen, eller et for lite lager med, deler til materiellet som skal benyttes i ny kontrakt. Det er tenkelig at tidligere og ny leverandør vil finne sammen om salg eller overføring av reservedeler, men en slik form for salg eller overføring er ikke på noen måte regulert i gjeldende avtaler.

Disse utfordringene ved avslutning av kontraktsperioden er altså nært knyttet til kjøretøyleieavtalen. Mulig forbedringer av denne avtalen, som omtalt i kapittel 2.5.1, kan trolig avbøte noen av disse problemene. Det kan handle om å avtale et gitt tilstandsnivå ved tilbakelevering av kjøretøyene. I tillegg kan det for eksempel bygges inn mekanismer i trafikkavtalen som gjør at togselskapet skal overlevere delelager til ny operatør med en avtalt kompensasjon.

SJ og Go-Ahead har beredt grunnen for fremtidige leverandørskifter

Erfaringsinnhenting vår tilsier at oppstart av trafikkpakke 1 bød på en del utfordringer fordi tidligere leverandør på noen områder ikke var samarbeidsvillig. Dette gjaldt blant annet informasjon om tilstanden på kjøretøy og vedlikeholdsprogrammer, som vi har vært inne på tidligere, men det var også en del utfordringer knyttet til blant annet billettsalg som gjorde at Go-Ahead fikk en tøff start i Norge. For eksempel var det en utfordring at Go-Ahead ikke fikk markedsført billettene sine i eksisterende salgs, og billetteringsløsninger.

Mye tyder imidlertid på at ting har gått seg til. Det var mye som var nytt i sektoren da et utenlandsk togselskap skulle overta driften av Sørlandsbanen i 2019. En del av oppstartsproblemene tror vi vil være enklere ved senere operatørskifter.

Blant annet har ECM-forordningen gjort at tilgangen til informasjon om vedlikeholdsprogrammer og -planer er lettere tilgjengelig, og det vil i mindre grad være mulig for en leverandør å tilbakeholde informasjon om oppdaterte vedlikeholdsplaner og tilstandskartlegginger av

kjøretøyene. Det vil gjøre det enklere for ny leverandør å overta.

De gjeldende trafikkavtalene har omfattende krav til rapportering og har gjort at Jernbanedirektoratet sitter på vesentlig mer informasjon nå enn det som var tilfellet da det var trafikkavtaler med NSB før jernbanereformen. Mye rapportering og overlevering av informasjon er ressurskrevende for operatørene i kontraktperioden, men samtidig gir det Jernbanedirektoratet et helt annet tilfang av informasjon og det blir smidigere å få til gode overføringer til nye leverandører i framtidige tildelinger.

På mange måter kan vi si at togselskapene SJ og Go-Ahead har gått foran og beredt grunnen for at fremtidige operatørskifter vil bli enklere. De har gjort dyrebare erfaringer, som gjør at både oppdragsgiver og eksisterende og potensielt nye leverandører har mer kunnskap om hva det innebærer å overta driften av persontogprodukter i Norge.

2.8 Implikasjoner og forslag til endringer

I dette delkapittelet trekker vi frem forslag til endringer i neste generasjons avtaler og andre innspill til videre arbeid.

2.8.1 Avtaleform

Egnet avtaleform er ikke den samme overalt

Intervjuobjektene har delte meninger om hva som er den mest egnede kontraktsformen. Flertallet ser ut til å mene at det avhenger av en rekke forhold, som blant annet

- infrastruktur og rutetilbud
- konkurranseflater mot annen transport og potensialet for å tiltrekke flere reiser
- frihetsgrader i prising av tilbudet

Enkelte trekker fram at det fremdeles er ønskelig med nettokontraktsformen, fordi det er best at den kommersielle drivkraften ligger hos leverandørene som kjenner markedet best og er best egnet til å drive produktutvikling, markedsføring og annet markedsarbeid.

Andre peker på at risikoen er for stor for bruk av nettokontraktsformen, og at trenden ellers i Europa er å bruke bruttokontrakter. Det kan innebære at selskaper som er aktive i flere land vil utvikle

organisasjonen for å være best mulige tilbydere innenfor et bruttokontraktsregime.

Flere av respondentene har trukket fram positive erfaringer med å ha nettokontrakter i Norge, der togselskapene har insentiver til å øke inntektene, og særlig har det vært positive erfaringer med fjerntogproduktene. Der har markedet blitt utviklet gjennom gode samarbeid med blant annet lokalt næringsliv og med målrettet markedsføring og tilbudsforbedringer blant annet i forbindelse med store arrangementer. Disse erfaringene knyttes til kontraktsformen.

Hva som ønskes oppnådd med trafikkavtalen, er det flere som peker på at bør være førende for valg av avtaleform. Ikke minst at det gjøres en prioritering av hva som er viktigst å få til. Noen er også inne på at det kan være hensiktsmessig med en større grad av rendyrking av avtaleform, og at dagens insentivstruktur kan lede oppmerksomheten vekk fra det som er aller viktigste å oppnå.

Kampen om sportilgangen blir avgjørende

Med flere aktører på norsk jernbane, og en mulig tilnærming med kommersielle tjenester på deler av trafikken, blir kampen om den knappe infrastrukturkapasiteten avgjørende for hvilke tjenester som lykkes. Det er Bane NOR som i rollen som infrastrukturforvalter, og gjennom kapasitetsfordelingsprosessen, gir togselskapene tilgang til sporet. Bane NOR skal behandle alle søknader om ruteleier på en rettferdig og ikke-diskriminerende måte.

Selv om infrastrukturforvalter i utgangspunktet skal forsøke så langt som mulig å gi alle søkere tilgang til sporet, er det noen absolutte begrensninger i kapasiteten som gjør at det oppstår konflikter og ikke alle aktører kan få det de har søkt om. En for høy infrastrukturutnyttelse vil dessuten gå på bekostning av driftsstabilitet. Derfor tvinger behovet for prioriteringer av sportilgangen seg fram. I jernbaneforskriften finnes prioriteringskriterier for hvordan kapasiteten fordeles. Hvis infrastrukturen er erklært overbelastet, altså at det ikke har vært mulig å imøtekomme alle søknader om infrastrukturkapasitet, skal tjenestene prioriteres som følger:⁴

1. tjenester som inngår i kontrakt med staten om offentlig tjenesteyting
2. nasjonal og internasjonal godstransport
3. bestemte typer trafikk på strekninger som nevnt i § 8-8 annet ledd

⁴ Dette er prioriteringen som gjelder fra og med 1. januar 2026.

4. persontransport for øvrig.

Trafikken som på kontrakt med staten har altså prioritet foran kommersiell trafikk. Det er dette som gjør det krevende å etablere kommersielle tilbud, siden staten inngår kontrakter om offentlig tjenesteyting for en stor andel av trafikken på jernbanen. Forskriften åpner imidlertid opp for en annen prioritering, dersom en tjeneste har vesentlig større betydning for samfunnet enn en annen tjeneste.

Bane NOR opplyser at de i større grad enn tidligere gjør samfunnsøkonomiske analyser for å avgjøre hvilke av tjenestene som bør prioriteres. Samtidig erkjenner de at det er krevende å gjøre disse analysene, og at mye avhenger av forutsetninger og den informasjonen de får fra togselskapene. Det er lett å se at togselskapene kan ha insentiver til å oppgi informasjon som tilsier at de kommer godt ut i en analyse av hvilken tjeneste som er mest samfunnsøkonomisk lønnsom. Det blir derfor krevende for infrastrukturforvalter å vurdere informasjonen og det vil være en informasjons-asymmetri som togselskaper forsøker å utnytte.

Bane NOR peker på at det i Europa arbeides med et prosjekt for en mer kundeorientert kapasitetsfordeling, kalt TTR (Timetabling Redesign). Om dette leder fram, kan det ende opp i en mer forutsigbar kapasitetsfordelingsprosess og i noe større grad legge til rette for tjenester på «open access», som i dag anses som svært krevende på grunn av den knappe infrastrukturkapasiteten i Norge. De første prosesselementene i TTR er planlagt implementert tidligst fra rutetermin R29 (fra og med desember 2028). Det gir infrastrukturforvalter større mulighet til å avsette kapasitet til ulike trafikktyper i et mer langsiktig perspektiv sammenliknet med i dag. Avsetting av kapasitet til ulike formål skal gjøres basert på en behovsanalyse.

Slik vi forstår det, gir TTR infrastrukturforvalteren bedre mulighet til å fordele kapasiteten mellom godstog, fjerntog og region- og lokaltog. Dette kan tenkes gjort blant annet etter innspill om ønsket strategi og prioriteringer fra Jernbanedirektoratet, som har ansvaret for koordinering av sektoren. Likevel virker det ikke til at TTR løser utfordringene som oppstår når flere togselskap ønsker å bruke den samme kapasiteten som er avsatt til for eksempel fjerntog på en gitt strekning. Fra Bane NOR opplyses det at bruk av samfunnsøkonomiske analyser har vært diskutert som en mulighet for å avgjøre denne typer prioritering også under TTR-regimet. En annen mulighet kan være en form for auksjon, men dette har ifølge Bane NOR i liten grad vært diskutert.

Vår vurdering er at med en eventuell kommersialisering av deler av togtrafikken i Norge, der tilgangen til sporkapasitet ofte er begrenset vil beslutningsmyndigheten over hva som er ønsket togtilbud i realiteten flyttes fra Jernbanedirektoratet til Bane NOR. Det kan være en god idé å avgjøre konflikter som oppstår om tildeling av kapasitet med samfunnsøkonomiske analyser. I praksis vil det være svært krevende å ha tilstrekkelig informasjon til å avgjøre disse konfliktene med analyser, og det kan ende opp med å bli uforutsigbart for både togselskapene og deres kunder. En mulighet, dersom en større del av trafikken baseres på kommersielle tjenester, kan være å utforske mulighetene for å bruke markeds mekanismer for å avsløre den reelle betalingsvilligheten ulike aktører har for tilgangen til sporet.

2.8.2 Gjennomføring av nye anskaffelser Staten er bedre rustet til å kjøpe persontrafikk tjenester med tog

Basert på erfaringer fra konkurransene som er gjennomført, og informasjonstilfanget som Jernbanedirektoratet nå besitter, er vår vurdering at staten (ved Jernbanedirektoratet) er bedre rustet i dag til å gjennomføre anskaffelse av persontrafikk på jernbane enn det staten var i 2017. Personer vi har snakket med peker på at Jernbanedirektoratet allerede i første runde lyktes med å være en profesjonell og ryddig innkjøper av persontransporttjenester med tog, og at grunnlaget ligger der for en enda bedre planlegging og forberedelse for anskaffelse av neste generasjons avtaler.

Samtidig er det enkelte som påpeker at det er en mulighet for at det regionale nivået (fylkeskommunen) også kan kjøpe inn persontrafikk tjenester med tog. Det er utenfor rammene av dette oppdraget å diskutere en mulig annen organisering av sektoren, men vi drøfter likevel denne muligheten fordi det har vært tema i samtaler med noen av aktørene. Om en slik løsning skulle aktualisere seg på et senere tidspunkt, blir det avgjørende å sikre en god kunnskapsoverføring av de erfaringene som Jernbanedirektoratet har gjort seg til innkjøperne i de fylkeskommunale kollektivtrafikkselskapene.

Endringer for å sikre god risikofordeling

I intervjuene nevnes ulike måter å møte utfordringene med skjevfordeling av på risiko i de avtalene som togselskapene er nødt til å inngå med virkemiddelselskapene. Det mest opplagte er å myke opp kravet om obligatoriske tilgangsavtaler der det er flere enn én mulig leverandør, for eksempel at togselskapene gjennom trafikkavtalene ikke har en plikt til å leie kjøretøyene fra

Norske tog. Gjennom å eksponere virkemiddelselskapene for konkurranse, får togselskapene en annen forhandlingsposisjon når de skal inngå avtale om blant annet kjøretøyleie. De kan dermed forhandle seg fram til bedre avtaler enn de vil kunne gjøre dersom statens virkemiddelselskap er eneste mulige tilbyder. Flere av intervjuobjektene påpeker likevel at det er grunner til at dagens modell er valgt, og at en oppløsning av kravene kan føre til en lite effektiv bruk av de investeringene som staten har foretatt.

En annen måte å møte utfordringene på er å bygge inn sterkere insentivordninger i avtalene mellom togselskap og virkemiddelselskapene. Det kan for eksempel være ordninger med malus når leveransen er dårligere enn avtalt. Som eksempel kunne Norske tog fått malus (fratrekk i leieprisen) dersom det oppstår forsinkelser i forbindelse med midtlivsoppgraderinger av kjøretøy, det kunne vært utmålt malus dersom opptiden i Enturs salgs- og billetteringsløsninger falt under et visst nivå, eller man kunne tenke seg en vesentlig styrking av ytelsesordningen til Bane NOR som hadde gitt togselskapene en økonomisk kompensasjon som står mer i stil med de kostnadene de får i forbindelse med forsinkelser og ikke-planlagte innstillinger.

Fylkeskommunalt innkjøp av persontransport med tog er mulig

I erfaringsinnhentingene våre er det flere, både fra forvaltningen og fra kollektivtrafikkselskapene, som er inne på at det er nærliggende å vurdere om ikke fylkeskommunens kollektivtrafikkselskaper selv kan kjøpe inn persontrafikk tjenester med tog for de togproduktene som betjener et marked som er fullstendig inne i et takst samarbeidsområde. Kollektivtrafikkselskapet vil da gjøre det kommersielle arbeidet og selge billetter til toget, og selskapet kan kjøpe inn togtjenester på samme måte som det kjøper inn bussruter.

I stortingsmeldingen om jernbanereformen (Meld. St. 27 (2014–2015)) diskuteres mulighetene for å sette innkjøp av persontrafikk tjenester med tog til det regionale nivået. Meldingen trekker fram noen hovedgrunner til at ikke overføring av disse oppgavene til det regionale nivået er ønskelig på dette tidspunktet, der de viktigste som trekkes fram er:

- Et umodent marked for persontrafikk tjenester med tog – signaliserer en frykt for at ikke regionene vil oppnå virksom konkurranse
- Fare for at samlet utnyttelse av den knappe kapasiteten på jernbanen vil bli dårligere med et mer fragmentert innkjøp av persontrafikk tjenestene

- Pågående og planlagte endringer i jernbaneinfrastrukturen gjør systemet sårbart for forstyrrelser og at det derfor ikke er tilrådelig med endringer i ansvarsfordeling mellom stat og fylke/region
- Avventing av utfallet av kommune- og regionreform.

Meldingen konkluderer med at ansvaret for innkjøp av persontrafikk tjenester med tog skal ligge hos staten, men at regionene skal involveres i større grad i planleggingen av framtidig togtilbud. Etableringen av Jernbanedirektoratet var et viktig element for å gjennomføre innkjøpene, og direktoratet fikk et helhetlig ansvar og oppgaven med å involvere regionale myndigheter.

I dag, 10 år etter at jernbanereformen ble presentert, har det skjedd noen endringer som tilsier at ansvarsfordelingen kan diskuteres på ny. Det viktigste er knyttet til det første kulepunktet, om markedets modenhet. Vi har i dag erfaring med to utenlandske togselskap som tilbyr persontrafikk tjenester på norsk jernbane, og det har vært god interesse for de trafikkpakkene som har vært konkurranseutsatt. Det er selvsagt ingen garanti for muligheten for eventuelt å oppnå konkurranse om å kjøre persontogtrafikk på oppdrag fra norske fylkeskommuner, men vi må kunne si at markedet er mer modent nå enn det var for ti år siden.

Poenget om bedre samlet utnyttelse av infrastrukturkapasitet kan fremdeles være gyldig, samtidig som det uansett utfordres av at flere aktører trafikkerer norsk jernbane i dag og i prinsippet har mulighet til å etablere seg med kommersielle tjenester. Det er uklart om endringer i hvilket forvaltningsnivå som kjøper inn tjenestene vil føre til dårligere kapasitetsutnyttelse. Erfaringsinnhentingene våre peker på at flere aktører på jernbanen gjør at konfliktnivået er høyere enn tidligere, og at det er krevende å finne gode løsninger når kapasitet skal fordeles. Fra forvaltningens side trekkes det fram at Jernbanedirektoratet, som koordinerende aktør, kan og bør gjøre gode avveininger om fordeling av kapasitet til ulike typer trafikk før det kjøpes inn persontogtrafikk tjenester. Dette vil isolert sett tilsi at det er Jernbanedirektoratet som også er best egnet som innkjøper.

Det tredje kulepunktet handler om at et høyt aktivitetsnivå for investering og fornyelse av norsk jernbane gjør det sårbart for forstyrrelser. Det er fremdeles et høyt aktivitetsnivå på norsk jernbane, med store pågående investeringer i ny jernbaneinfrastruktur og forventninger om økte midler til fornyelse av eksisterende infrastruktur. Som vi kommer til senere i kapittelet, er det avgjørende for

konkurransen om trafikken at det er god informasjon fra virkemiddelselskapene. Det kan bli mer krevende for Bane NOR å dele riktig informasjon med en rekke forskjellige innkjøpere framfor at det er Jernbanedirektoratet står ansvarlig for innkjøpet.

Avventing av utfallet av kommune- og regionreformen kan neppe sies å være et godt argument lenger, i og med at reformen er effektivt og delvis reversert. Det kan imidlertid være et argument at ikke regionene (nye fylker) ble store nok til at det er hensiktsmessig å tildele ansvaret for kjøp av persontrafikkjenester med tog til disse fylkene/regionene, samtidig som det er flere av toglinjene som er utelukkende inne i områdene som betjenes av fylkeskommunenes kollektivtrafikksselskaper.

Informasjon fra virkemiddelselskapene avgjørende for konkurransen

I forberedelsene til neste generasjons trafikkavtaler blir det svært viktig at virkemiddelselskapene er tidlig involvert og at informasjon fra dem hentes inn slik at togselskapene får realistiske forventninger i konkurransen. For eksempel at informasjon om infrastrukturkapasitet hentes inn fra kapasitet- og ruteplanmiljøet i Bane NOR.

Tilstanden på infrastrukturen bør også være en del av det togselskapene blir informert om. Det hjelper lite å ha fått tildelt kapasitet når det oppstår sporbrudd eller feil i infrastrukturen som gjør at det likevel ikke er mulig å trafikkere som planlagt. Realistiske forventninger til infrastrukturens ytelse vil være viktig for å oppnå bærekraftige trafikkavtaler.

Tilsvarende gjelder for tilgangen på kjøretøy til bruk i trafikkavtalene. Det handler både om tilgjengelig antall kjøretøy, men også kjøretøyparkens tilstand. God informasjonsdeling fra Norske tog blir viktig for kommende avtaler. Togselskapene bør også ha realistiske forventninger om hva de kan få levert av tjenester fra Entur. Det kan handle om oppetid for salgs- og billetteringsløsningene eller om implementeringstid for nye billettløsninger som togselskapene ønsker å prøve ut.

Adgangen til endringsordre kan begrenses

Bruken av endringsordre kan begrenses dersom mer blir tatt inn i trafikkavtalene. Dette kan for eksempel være faste satser for å kompensere togselskapet for merproduksjon, framfor at dette blir en endringsordre og forhandlingssak fra tilfelle til tilfelle.

En slik fast prising av eventuell tilleggsproduksjon som Jernbanedirektoratet ønsker å bestille, vil imidlertid innebære økt risiko for togselskapet. Det er derfor grunn til å tro at risikopåslaget i tilbudet vil være større enn dersom mer håndteres gjennom endringsordre. Det kan likevel være fornuftig å inkludere i avtalen i utgangspunktet dersom det fører til betydelige besparelser i kontraktsoppfølgingen knyttet til forvaltning av endringsordre. I forhandlinger om økonomisk kompensasjon for endret produksjon ved en endring er det heller ikke gitt at Jernbanedirektoratet kommer godt ut, gitt forhandlingsposisjonen med en eneleverandør på en strekning.

Tiltak for å redusere vinnerens forbannelse

Gjennom intervjuene har vi fått enkelte innspill om at kvalitet kunne vært tillagt større vekt i konkurransen. Det kan gjøres direkte ved at tildelingskriteriet kvalitet vektet høyere enn pris, eller gjennom måten kvalitet scores på en skala, slik at det blir større forskjeller mellom dårligste og beste score. Hvis alle tilbudene ender opp med å en score på 9 eller 10 av 10 mulige på kvalitet, er det fort pris som blir utslagsgivende selv med en svært høy vektning av kvalitetskriteriet. Det er mulig å tenke seg en modell der poenggivningen er relativ og at serien av poeng er tilnærmet normalfordelt.

Det er også nevnt som et mulig tiltak at leverandørene får innsikt i hvordan de scorer relativt til konkurrentenes *kombinasjon* av kvalitet og pris før de leverer reviderte tilbud. Som nevnt kan det være tilfelle at det konkurrerende tilbudet man strekker seg etter når det gjelder kvalitet, også er det tilbudet med høyest pris. Større åpenhet om denne kombinasjonen av kvalitet og pris kunne gitt en riktigere balanse i de reviderte tilbudene.

Videre ble det nevnt som et mulig tiltak at antall forhandlingsrunder reduseres, og at det er åpenhet om hvor mange forhandlingsrunder det vil være før tildeling. De gjentatte iterasjonene kan ha skapt en situasjon der leverandørene lover mer enn de kan holde til den prisen de har tilbudt. Om leverandørene på forhånd får vite at det vil være én forhandlingsrunde før endelig tilbud, vil det kunne gi dem muligheter til å teste ut og justere tilbudet, uten at de havner i en situasjon der de overvurderer verdien av kontrakten. Samtidig bidro de gjentatte forhandlingsrundene til å korrigere misforståelser og potensielle feilprisinger, og færre forhandlingsrunder kan øke risikoen for slike feil.

Samtidig vil vi minne om at hvordan de priser seg er leverandørens risiko. Hvis de priser seg feil, vil leverandøren (og markedet) lære av det og det vil

trolig på sikt bli riktigere prising. Det vil være svært uheldig om det etablerer seg en slags forventning om at staten vil redde leverandørene uansett hvordan de har priset seg. Læringen om prising fra

dagens trafikkavtaler kan ha blitt begrenset av tilleggsavtalene som kompenserer operatørene for inntektstap i forbindelse med koronapandemien.

3. Gjennomgang av avtaletekst

I en avtalestyrt sektor vil avtalenes bestemmelser være viktig for å sikre smidig samhandling mellom de ulike funksjonene/aktørene. Avtalenes bestemmelser vil også være avgjørende for å kunne hente ut potensielle gevinster fra aktivitet i sektoren.

Vi har gått systematisk gjennom avtaleteksten for trafikkavtalen Østlandet 1 for å vurdere språk, innhold og struktur. Gjennomgangen viser at det er et stort potensial med å forbedre avtaleteksten både språklig, innholdsmessig og strukturelt.

Vi har, sammen med vår samarbeidspartner Inventura AS, gått gjennom avtaleteksten for trafikkavtalen for Østlandet 1 (Ø1) og vurdert språk, innhold, avtalebestemmelser og -struktur.

I dette kapittelet beskriver vi overordnet de vurderinger og funn som er gjort. I tillegg har Jernbanedirektoratet fått oversendt detaljerte og konkrete innspill til forbedringer av avtaleteksten i et eget dokument som knytter kommentarer til de enkelte delene av avtaledokumentet, se Vedlegg C for en mer detaljert gjennomgang og kommentarer til selve avtaleteksten. Som allerede påpekt, viser gjennomgangen at det er mulig å gjøre relativt sett store forbedringer i avtaleteksten med hensyn på språk, innhold og struktur.

Kompleksiteten i avtalestrukturen antas å ha sammenheng blant annet med forholdet til virkemiddelselskapene. Togselskapene forhandler med Jernbanedirektoratet om trafikkavtalen, men blir samtidig avhengig av et avtaleforhold til Norske tog, Entur og Bane NOR. Togselskapene har dermed i liten grad mulighet til å påvirke virkemiddelselskapene som medvirker til et krevende avtaleforhold.

3.1 Språk og innhold

Språk og innhold henger ofte tett sammen i avtaletekster/-reguleringer og vi har derfor ikke vurdert det som verken hensiktsmessig eller nødvendig å gjøre et gjennomgående skille mellom disse i våre vurderinger og funn.

Overordnet finner vi at avtaleteksten bærer preg av en del uklare og tvetydige bestemmelser, og at det brukes et tungt språk. I tillegg ser vi bruk av uvanlige begreper i enkelte bestemmelser som, i likhet med øvrige forhold, etter vår vurdering bør ses på i arbeidet med neste generasjons trafikkavtaler.

Innholdet i enkelte avsnitt i avtaleteksten bærer preg av å være informasjon heller enn regulering av rettigheter og plikter. Når bestemmelser av informativ karakter blandes sammen med bestemmelser som skal regulere rettigheter og plikter, blir det mindre tydelig hva avtalen og den enkelte bestemmelse egentlig regulerer. Vi tror derfor det kan være hensiktsmessig å rydde opp i dette i neste generasjons avtaletekster, og heller enten ta inn informative bestemmelser i et separat dokument eller å ta det helt ut av avtalen. En slik rydding vil skape et tydelig skille fra regulering av ansvar.

Vi ser også at det flere steder i avtalen ikke er en konsekvent benevnelse av partene i avtalen, for eksempel at det enkelte steder står «Oppdragsgiver» og andre steder «Oppdragsgiveren», «Leverandør» enkelte steder og «Leverandøren» andre steder. Utfordringen med dette er igjen at det kan bli utydelig hvordan avtalen regulerer ansvar og rettigheter.

Vi observerer videre at avtalen benytter endringsordre på forhold som ikke er å anse som en kontraktuell endring (ref. definisjonen av en «endring», det vil si noe annet eller noe i tillegg til det opprinnelig avtalte), for eksempel mislighold hos oppdragsgiver. Videre benyttes endringsordre også om situasjoner hvor Leverandøren varsler om en endring. Gjennom erfaringsinnhenting har vi dessuten fått tilbakemeldinger på at man benytter endringsordrer for å justere selve avtalens innhold/bestemmelser som faller utenfor det endringskapittelet er ment for. Et lite bevisst forhold til de nevnte forskjellene vil skape utfordringer i oppfølgingen av avtalen, herunder spørsmålet om justert vederlaget i de ulike situasjonene.

I avtalen finner vi flere klausuler hvor virkningen eller konsekvensen ikke er regulert. Det vil si at det ikke står noe i avtalen om hva som skal skje dersom en klausul ikke blir overholdt av partene. Dette skaper igjen utfordringer for avtaleoppfølgingen.

Avtalen inneholder beskrivelser av bonus/malus-ordninger for å insentivere togselskapene til

forbedringer på viktige områder. Samtidig legger vi merke til at bonus framstår som vanskelig å oppnå i mange tilfeller, og at avtalene mangler en klar oppside for togselskapene dersom de lykkes.

Flere steder i avtaleteksten er det overlapp mellom innholdet i innledende beskrivelser/krav og krav i etterfølgende tabeller. Vi finner også reguleringer og forhold som gjentas ulike steder i avtaleteksten. Det er for det første unødvendig, siden det gjør avtaleteksten lenger og mer omfattende enn det den trenger å være. Det kan dessuten skape utfordringer for avtaleoppfølgingen når ordlyden ikke er identisk de ulike stedene forholdet omtales, og det dermed blir uklart hvilken av bestemmelsene som skal gjelde og betydningen av det som ønskes regulert.

Til slutt finner vi at det brukes overskrifter som ikke fanger opp hele essensen i det som reguleres i etterfølgende klausul, herunder at etterfølgende klausul ikke harmoniserer med overskriften.

3.2 Struktur

Trafikkavtalen (Ø1) er en omfattende avtale med mange bestemmelser og vedlegg. I arbeidet med neste generasjons trafikkavtaler, bør det etter vår oppfatning være et mål å redusere omfanget av dokumenter og vedlegg. Dette krever en helhetlig gjennomgang der alle deler av avtalen vurderes, og det kan i tillegg være hensiktsmessig å starte med en ny struktur.

Som vi har vært inne på ovenfor, kan det være nyttig å skille innholdet i avtalen som er av informativ art, fra teksten som skal regulere rettigheter og plikter. Vi foreslår at bestemmelsene som er av informativ art samles, for eksempel i et eget dokument eller vedlegg. Det samme gjelder bestemmelser og dokumenter som omhandler organisatoriske forhold.

Bestemmelsene i avtalen bør ses i sammenheng, og plasseringen av bestemmelsene i avtalen bør enkelte steder endres eller flyttes for en bedre sammenheng. Dette vil i større grad sikre at forhold som hører sammen faktisk ses i sammenheng, samt at det blir enklere å navigere i avtaleteksten, herunder gi mer effektiv kontraktsoppfølging.

Som vi også har vært inne på, finner vi tilfeller hvor innledende beskrivelser og krav ikke har en konsekvent beskrivelse i etterfølgende tabeller. Strukturen framstår heller ikke alltid hensiktsmessig – enkelte steder virker det som om krav i tabeller er lagt inn bare for å opprettholde strukturen, uten at det tilfører noe ny informasjon. Det bør ryddes i dette – man bør velge om

bestemmelsene skal reguleres i den innledende teksten *eller* i form av en tabell.

Til slutt vil vi påpeke at det i større grad kan brukes underoverskrifter og avsnitt i avtaleteksten for å skape en bedre struktur og ikke minst en bedre oversikt og forståelse av tekstens innhold.

3.3 Konsekvenser av uklar avtaletekst

En ryddig og strukturert avtale er en forutsetning for effektiv kontraktsoppfølging. Med en tydelig utformet kontrakt blir det enklere for begge parter å forstå hvilke bestemmelser som gjelder. Det må også være tydelig hvilke deler av kontrakten som er informasjon. Dette vil ta ned risikoen for misforståelser og tolkningstvister. I tillegg vil en tydelig kontrakt forhindre personavhengighet i kontraktsoppfølgingen.

I utgangspunktet skal leverandøren oppfylle avtalen i samsvar med de krav som er satt til kvalitet på leveransen. Det betyr at språk, innhold og struktur i avtaleteksten i utgangspunktet ikke skal påvirke kvalitet i leveransen.

Imidlertid vil uklare eller tvetydige bestemmelser kunne bli problematiske for Jernbanedirektoratet å håndheve. Dette kan igjen få betydning med tanke på oppfyllelse av det direktoratet mener er avtalt og forventet kvalitet.

Et eksempel på dette er trafikkavtalens bestemmelse pkt. 6.1 om at leverandøren er forpliktet til å oppfylle krav som ikke er uttrykkelig nevnt (i første punktum). Bestemmelsen gjelder alle typer krav som må til for å oppfylle trafikkavtalen. I etterfølgende setning blir det imidlertid presisert at minimumskrav under enhver omstendighet skal oppfylles. Hvilke krav som ikke er uttrykkelig nevnt, og som gjelder, blir "hengende litt i luften" og ikke svart ut. Dette, kombinert med bestemmelser der konsekvenser og virkninger ikke er regulert, gjør det vanskelig å kontrollere hvordan togselskapet oppfyller kravene som skal sikre kvalitet. Det er en risiko for at transporttilbudets kvalitet svekkes dersom de økonomiske insentivene for å opprettholde kvaliteten ikke er tilstrekkelige.

Trafikkavtalens bestemmelse pkt. 14 regulerer endringer, samt øvrige forhold som kan medføre rett til vederlagsjustering. Dette er etter vår oppfatning en sammenblanding av det som normalt forstås som en kontraktuell endring (det vil si at det skal leveres noe annet eller noe i tillegg til det opprinnelig avtalte) og øvrige situasjoner som vil få betydning for oppfyllelse av Trafikkavtalen, ref. også kapittel 3.2 om dette. Ytterligere er

bestemmelsene i dette punktet til dels uklar og tvetydig. Det vises også til det som er nevnt ovenfor i kapittel 3.1 om at endringsordrer benyttes ikke bare til å endre ytelse, men også til å endre Trafikkavtalens bestemmelser. En feil anvendelse av endringsordrer, samt at bestemmelser i pkt. 14 er uklare/tvetydige, vil kunne få betydning for de økonomiske transaksjonene mellom Jernbanedirektoratet og Leverandøren, inkludert diskusjoner om hva som gir grunnlag for vederlagsjustering/økonomisk kompensasjon. Her vil typisk togselskapet sitte på mer informasjon enn Jernbanedirektoratet, altså at det er asymmetrisk informasjon, og det er grunn til å tro at togselskapene vil forsøke å utnytte informasjonsovertaket til sin fordel.

3.4 Spesielt om ECM⁵-ansvaret

I tillegg til Inventuras gjennomgang av språk, innhold og struktur, har Railsupport gjennomgått og gitt innspill til formuleringer i avtaleteksten

knyttet til ansvaret for vedlikehold av kjøretøyene. Hele redegjørelsen er oppgitt i Vedlegg D.

Railsupport peker på at et jernbanekjøretøy kun kan ha én overordnet ECM (ECM 1), og at i trafikkavtalene er dette ansvaret lagt til den enkelte operatør. Dette gjør det krevende å få til en midlertidig overføring av materiell fra én operatør til en annen, selv om de i utgangspunktet bruker samme materielltype, og dette gir lite smidighet i bruk av reservemateriell.

Railsupport peker på at ulike modeller for rolledeling for de ulike nivåene i ECM-ordningen bør utforskes ytterligere før ferdig utforming av nye trafikkavtaler. I vurderingen er det ulike hensyn som bør veies mot hverandre. Dette er for eksempel hensynet til en effektiv utnyttelse av reservekapasiteten i kjøretøyparken, konsekvenser ved drifts- eller materiellavvik, hvordan ulike modeller påvirker insentivene til aktørene i sektoren og hva som samlet sett gir en mest mulig effektiv ressursutnyttelse.

⁵ Entity in Charge of Maintenance

4. Mulige avtaleformater

De ulike kontraktsformene skiller seg fra hverandre i hvordan risikoen er fordelt mellom oppdragsgiver og leverandør. Hva som er hensiktsmessig fordelingen av risikoen, handler om hvem som er i best stand til å kunne håndtere eller kontrollere en situasjon. Parten som bærer ansvaret og risikoen for et forhold, bør også sitte med beslutningsmakten for å kunne påvirke risikoen.

Det er flere ulike varianter av kontraktsformer som kan brukes for kjøp av persontransporttjenester med tog. Hovedforskjellen mellom de viktigste kontraktsformene ligger i hvordan risikoen for inntekter og kostnader fordeles mellom oppdragsgiver og leverandør. I en **nettokontrakt** avtales det et vederlag mellom oppdragsgiver og leverandør, og det er leverandøren (togselskapet i dette tilfellet) som beholder alle trafikkinntektene. Togselskapet bærer dermed risikoen både for kostnader og inntekter. I en **bruttokontrakt** avtales det et vederlag fra oppdragsgiver til togselskap, og det er oppdragsgiver som beholder trafikkinntektene. Togselskapet tar dermed risikoen på kostnadene, mens oppdragsgiver bærer risikoen på inntektssiden. Med en **management-kontrakt** er det oppdragsgiver som tar risikoen for både inntekter og kostnader. Løpende driftskostnader dekkes av oppdragsgiver, og kombineres gjerne med full åpenhet om alle inntekter og kostnader (åpen bok).

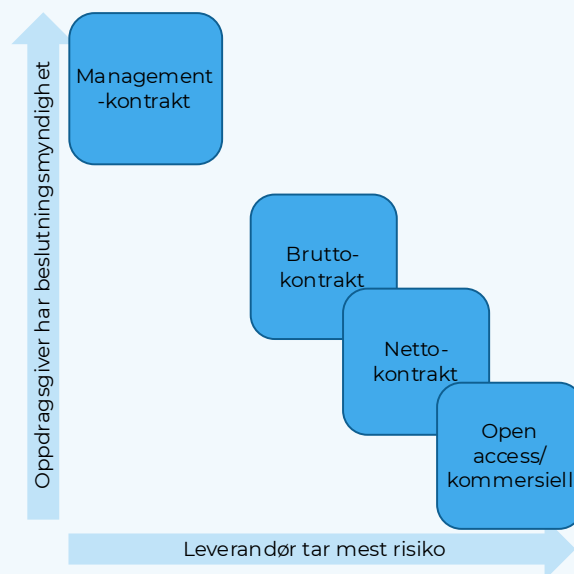
De ulike hovedkategoriene av kontraktsformer er altså:

- Nettokontrakter
- Bruttokontrakter
- Management-kontrakter (åpen bok)

Selv om det kan sies å være tydelige skillelinjer mellom disse kontraktsformene i utgangspunktet, er det gjerne mer glidende overganger i praksis. Alle kontraktsformene kan kombineres med risikoreduerende elementer og/eller insentivmekanismer som gjør at kontraktsformene begynner å ligne mer på hverandre. Vi diskuterer hovedtrekkene i kontraktsformene, og hvilke muligheter det finnes for å kombinere dem med ulike mekanismer nedenfor.

Figur 4-1 plasserer de ulike kontraktsformene i et diagram med plassering av risiko mellom

Figur 4-1: Plassering av ulike kontraktsformer avhengig av fordeling av risiko og ansvar



Illustrasjon: Oslo Economics

oppdragsgiver (i dette tilfellet staten) og leverandør (i dette tilfellet togselskapet) på den horisontale aksene. På den vertikale aksene har vi fordelingen av beslutningsmyndighet mellom oppdragsgiver og leverandør, altså hvem som kan ta beslutninger som påvirker driften til togselskapet. Vi har plassert alle de ulike kontraktsformene på diagonalen, noe som kan begrunnes i at det må være et samsvar mellom plassering av risiko og myndigheten til å gjennomføre endringer som påvirker driften. Om det er ønskelig at togselskapet tar mest risiko, bør også togselskapet i stor grad selv kunne ta beslutninger om forhold som påvirker togselskapets drift. I motsatt tilfelle, hvis staten ønsker stor grad av styring og å ha myndighet til å gjennomføre endringer, må staten også akseptere å ta en stor del av risikoen. Disse avveiningene har noe å si for hvilken kontraktsform som er best egnet.

Som et ytterpunkt har vi plassert såkalt «open access», altså kommersiell drift på lønnsomme produkter og strekninger. I dette tilfellet drives tilbudet på togselskapets eget initiativ og det er der risikoen er plassert. Togselskapet står da også fritt til å gjøre endringer som kan påvirke egen lønnsomhet. Om staten likevel skulle ha behov for å komme med inngrep i de tjenestene som i utgangspunktet drives kommersielt, er det muligheter for å stimulere til visse typer tjenester gjennom generelle støtteordninger og/eller tilleggskjøp på kommersielle tjenester. Vi diskuterer

mulighetene for statlige inngrep på kommersielle strekninger og erfaringer fra andre land i kapittel 4.6.

I tillegg til å diskutere ulike kontraktsformer, finnes det også ulike modeller og metoder for å gjennomføre anskaffelse og kontraktsoppfølging på. Vi omtaler noen slike modeller i dette kapittelet:

- Prestasjonsinnkjøp (Best Value Procurement)
- Relasjonskontrakter (partnerskapskontrakter)

Til slutt i kapittelet diskuterer vi de ulike kontraktsformene og modellene ut fra erfaringer fra Norge og utlandet.

4.1 Kontraktsform

Som vi har vært inne på innledningsvis i dette kapittelet, finnes det ulike kontraktsformer som kan benyttes for å kjøpe inn driften av togtilbudet. Drift av togtilbud har mange fellestrekk med drift av annet transporttilbud, som buss, ferge, hurtigbåt eller fly, og det kan derfor være relevant å se til hva slags kontraktsformer som brukes for andre deler av transporttilbudet. Samtidig er det en del særegenhet ved jernbanen, som i Norge er preget av mye enkeltsporet drift med store begrensninger i kapasiteten. I tillegg er markedet for tilgangen på egnede jernbanekjøretøy tynt. Dette gjør at jernbanen ikke nødvendigvis er direkte sammenliknbar med for eksempel bussrutetilbud. Innenfor drift av togtilbudet kan det være relevant å sammenlikne med andre land, og se til hvordan de kjøper inn persontransporttjenester med tog. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.6.

Nedenfor beskriver vi nærmere hovedgruppene av kontraktsformer, med særlig oppmerksomhet knyttet til forskjellen mellom netto- og bruttokontrakter. Disse kontraktsformene kan tilsynelatende se veldig forskjellige ut, men kan i praksis fungere svært likt (Jørgensen & Solvoll, 2021). Inntektssikringsmekanismer kan gjøre at en nettokontrakt kan nærme seg en bruttokontrakt i risikoprofil, mens en bruttokontrakt med sterke insentivordninger kan gjøre at bruttokontrakten nærmer seg en nettokontrakt. Jørgensen og Solvoll (2021) viser til at bruttokontraktsformen er nærmest enerådende ved kjøp av transporttjenester i Norge, med noen unntak der nettokontraktsformen brukes:

- Statens kjøp av persontransporttjenester med tog
- Statens kjøp av tjenester på de regionale flyrutene
- Statens kjøp av person- og godstransporttjenester med kyststruten

Staten er altså så godt som den eneste transportmyndigheten i Norge som bruker nettokontrakter. Et unntak er for riksvegferger, hvor nettokontrakter var vanligere før, men hvor det fra 1.1.2026 kun vil være Horten-Moss som ikke er bruttokontrakt blant de totalt 16 fergesambandene.

En måte å tenke på valg av kontraktsform, kan være knyttet til informasjonsbehovet til partene i kontrakten. Hvis leverandøren skal sitte på inntektsrisikoen, har leverandøren et stort informasjonsbehov om etterspørselssiden. I motsatt tilfelle, hvis oppdragsgiver skal sitte med inntektsrisiko, fordrer det at oppdragsgiver har behov for å kjenne etterspørselen etter tjenesten godt. I de tilfellene der trafikksekskapene kjenner etterspørselen etter transporttjenestene bedre enn myndighetene, kan det altså være et argument for å velge nettokontraktsformen. Vi beskriver nærmere nedenfor de ulike egenskapene ved de ulike kontraktsformene.

4.1.1 Nettokontrakter

I en nettokontrakt beholder leverandøren billett- og andre driftsinntekter. Leverandøren har insentiver til å øke inntektene, og har derfor også ansvaret for markedsføring og inntektsutvikling. For å oppnå økte inntekter insentiveres leverandøren til å utvikle togtilbudet i retningen de reisende etterspør. I kontrakten avtales et vederlag mellom oppdragsgiver og leverandør.

I en konkurransesituasjon er vederlaget et resultat av konkurransen, der leverandørene konkurrerer om å levere den beste kombinasjonen av pris, kvalitet og eventuelt andre evalueringskriterier. Om det er velfungerende konkurranse, vil vederlaget reflektere differansen mellom leverandørens forventede inntekter og summen av forventede kostnader og normalavkastning på kapitalen.

Det normale i en kontrakt om offentlige transporttjenester er at det betales et positivt vederlag fra oppdragsgiver til leverandør for å dekke et driftsunderskudd og normalt krav til avkastning, men i prinsippet kan det avtalte vederlaget være både positivt og negativt. Om de forventede inntektene langt overstiger de forventede kostnadene, kan det være av interesse for leverandørene å tilby negative vederlag for å sikre seg den attraktive trafikken. Samtidig vil dette være en tydelig indikasjon på at deler av trafikken kan drives kommersielt og dermed gi grunnlag for «open access» om det ikke er andre tungtveiende grunner til å inkludere trafikken i en PSO-avtale.

4.1.2 Nettokontrakter med insentiver

Denne avtaleformen bygger på nettokontraktsformen, der leverandøren beholder salgsinntektene,

men inneholder i tillegg ekstra insentivordninger for å stimulere til passasjervekst eller andre forhold som anses som viktig å oppnå gjennom avtalen.

Politisk bestemte takster gjør at det oppstår et avvik mellom bedriftsøkonomisk optimal tilpasning og samfunnsøkonomisk optimal tilpasning. Takstene for togreiser er dels regulert gjennom de såkalte TEN-takstene, en avstandsbasert takstmodell som setter maksimalpriser for togreiser, og dels gjennom takstsamarbeidsavtaler med fylkeskommunene, som er sonebasert. De resulterende prisene er ikke nødvendigvis de samfunnsøkonomiske optimale prisene, men er politisk bestemt. Prisene er generelt sett lavere enn de prisene som skal til for å oppnå lønnsom drift av tog tjenestene. Dette kan begrunnes dels ut fra miljøhensyn, at det skal være billigere å velge miljøvennlige reisemåter, spesielt dersom det ikke er mulig å oppnå et avgiftsnivå på bruk av bil som i større grad reflekterer de eksterne kostnadene bilbruken medfører. Subsidierte kollektivbilletter kan også begrunnes ut fra fordelingshensyn, der samfunnet ønsker at det skal være et rimelig transportalternativ for de som ikke kan, eller vil, bruke egen bil.

Når prisene er lavere enn det som skal til for å oppnå lønnsom drift, er inntektsinsentivet svakere enn hva det ville vært dersom prisene hadde vært satt fritt i markedet. Dette innebærer at en ren nettokontrakt ikke har *sterke nok* insentiver til å få operatørene til å tilpasse seg på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. Det kan derfor argumenteres for at der inntekten en operatør mottar for å tiltrekke seg én ekstra passasjer er lavere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt, trengs det ekstra insentiver for at operatørene skal gjøre optimale tilpasninger. Dette kan være insentiver for å

- sikre god leveranse
- sikre god kundeservice
- utvikle et best mulig tilbud

Det er ulike måter å innrette slike insentiver på, men det kan blant annet være gjennom bonus- og malusordninger rettet mot passasjervekst, togproduksjonen (togsettkm), forsinkelser, innstillinger og kundetilfredshet.

4.1.3 Bruttokontrakter

I en bruttokontrakt tilfaller inntektene oppdragsgiver, som da også som oftest har ansvaret for markedsføring. Oppdragsgiver betaler et avtalt beløp til leverandøren for drift. Dette vederlaget skal inkludere alle oppgaver som er tillagt leverandør i kontrakten og naturlige oppgaver som følger av oppdraget, med mindre det er eksplisitt

uttalt i kontrakten at oppgavene skal godtgjøres på særskilt måte.

Når inntektene tilfaller oppdragsgiver, må også oppdragsgiver ha et salgs- og markedsapparat. Selv om ansvaret tillegges oppdragsgiver, kan store deler av oppgavene knyttet til dette kjøpes inn som tjenester i markedet. For eksempel kan operatøren kreve inn betaling, men overføre inntektene til oppdragsgiver, noe som har vært praksis i en del busskontrakter. Det kan likevel være krevende å oppnå riktige insentiver hvis deler av salgs- og markedsoppgavene settes ut. I de tilfellene der takstene settes av fylkeskommunen, er det mulig å tenke seg at det fylkeskommunale trafikksekskapets salgs- og markedsapparat utnyttes i større grad.

Uansett modell for hvordan inntektene kreves inn eller håndteres, får staten en inntektsside som må få en egen budsjettpost i statsbudsjettet.

4.1.4 Bruttokontrakt med insentiver

I praksis inneholder ofte bruttokontrakter ulike former for insentiver for å bidra til at leverandøren utvikler tilbudet i tråd med målene for tjenesten. Insentivene kan være knyttet til øking av inntekt, antall passasjerer eller kvalitet på tjenesten. Insentivene kan både ta form som økte inntekter for leverandøren ved ønsket adferd, eller lavere inntekter ved uønsket adferd. Ofte gjøres dette gjennom såkalte bonus- og malusordninger.

I en bruttokontrakt ligger inntektsrisiko i hovedsak hos oppdragsgiver, men i en bruttkontrakt med insentiver kan leverandøren beholde en andel av inntektene eller et fast beløp per passasjer. Dette kan gjøres på ulikt vis for eksempel ved at inntektsrisikoen graderes fra 0 til 100. Eller det kan frikobles fra inntekt, ved at satsen knyttes til passasjer-kilometer. Ved å gi leverandøren noe inntektsrisiko vil leverandøren få insentiver til å øke inntektene.

Ved vurdering av bruk av inntektsinsentiver i en bruttkontrakt bør flere forhold hensyntas. Dersom det skal gi gevinster bør leverandørens risiko være begrenset til forhold de selv i stor grad kan påvirke. Altså bør andelen inntektsrisiko ses i sammenheng med muligheten til å påvirke inntektene. I de fleste tilfeller der det brukes bruttkontrakter er det oppdragsgiver som bestemmer takster, eller rammene for takster. Oppdragsgivere vil også ha større frihetsgrader til å etablere takstsamarbeid. Leverandørens mulighet til å påvirke inntektene er derfor i størst grad gjennom passasjerantall. Mulighetene til å påvirke passasjerantall varierer videre med typen togtilbud. For eksempel er det trolig vanskeligere å påvirke antall passasjerer på strekninger som er integrert i kollektivtrafikksystem

i byområder med takstsamarbeid, enn på tog mellom to byer.

Fordelen med å bruke bruttokontrakt med insentiver er at leverandørens mål i større grad vil sammenfalle med oppdragsgivers mål hvis insentivene er riktig innrettet. Utfordringen er at det er krevende å innrette bonus/malus-ordninger på en måte som gir fullstendig riktige insentiver.

4.1.5 Hybridkontrakt

En hybridkontrakt kombinerer brutto- og nettokontrakt i en og samme avtale. Deler av kontrakten har inntektsrisiko (nettokontrakt), mens andre deler ikke har det (bruttokontrakt). Den åpenbare nytten av en slik kontrakt er at den utnytter fordeler ved netto- og bruttokontrakter på de delene av tjenesten som er best egnet. Dette muliggjør videre at inntektsansvaret kan legges til et fylkeskommunalt kollektivselskap der dette er hensiktsmessig, selv om hele pakken kjøpes inn av Jernbanedirektoratet. En slik løsning vil være særlig aktuell for pakker sammensatt av ulike tog-produkter/strekninger hvor deler kjennetegnes av et integrert kollektivsystem.

Utfordringen med hybridkontrakter er at det er en mer kompleks avtaleform. Kontraktsoppfølgingen blir også mer krevende fordi det er ulike tilnærminger som kreves for de ulike delene. Leverandørmarkedet kan også ha preferanse for at hele kontrakten er netto eller brutto, hvis de har spesialisert seg på en av disse formene.

4.1.6 Management-kontrakt

En management-kontrakt går ut på at leverandøren utfører tjenester for oppdragsgiver, uten å ha vesentlig kommersiell risiko. Denne kontraktsformen er også kjent som «kost pluss» eller «åpen bok». Med en management-kontrakt kompenseres leverandøren for kostnadene, krone for krone, i tillegg til en avtalt fortjenestemargin.

Fordelen med en management-kontrakt er at den gir oppdragsgiver stor frihet til å endre på omfanget av tjenester, selv om man trolig ikke kommer utenom at det vil være en nedre og øvre grense for kontraktsverdien. Oppdragsgiver har videre full kontroll over inntekter og strategiske beslutninger, og får også god innsikt i leverandørens kostnader. Ulempen er at det ikke gir leverandøren insentiver til å drive kostnadseffektivt. I tillegg vil kontraktsoppfølgingen typisk være ressurskrevende for oppdragsgiver, fordi oppdragsgiver må være tett på oppfølgingen av alle sider ved leverandørens drift.

For leverandøren innebærer en management-kontrakt liten risiko, og leverandøren får en avtalt

fortjeneste. Selv om lav risiko er positivt gir kontrakten ingen oppside, og det er svake kommersielle insentiver. Det er derfor grunn til å tro at store deler av leverandørmarkedet trolig ikke vil anse en slik kontrakt som interessant.

I enkelte tilfeller kan kontraktsformen likevel være egnet, for eksempel ved:

- Nødkjøp for å opprettholde drift, på kort varsel og over kort løpetid
- Kontrakter med særlig stor risiko eller store endringer i rammevilkår underveis i drifts-perioden.

En management-kontrakt kan kombineres med en relasjonskontrakt som innebærer et tett partnerskap mellom oppdragsgiver og leverandør. Dette beskriver vi nærmere i kapittel 4.4.2.

4.2 Drøfting av fordeler og ulemper med ulike kontraktsformer

En mulig måte å tenke rundt valg av kontraktsform kan være knyttet til plassering av strategisk versus operasjonell risiko. Vi kan si at den strategiske risikoen handler om å gjøre de rette tingene, mens den operasjonelle risikoen handler om å gjøre tingene rett. Hva man ønsker å oppnå med kontrakten kan utledes fra hvor vi tenker det er størst potensial for en forbedring:

- Er det størst potensial i at togselskapene utvikler tilbudet slik at de tiltrekker seg flere reisende, eller
- er det størst potensial i kostnadseffektivisering av de ytelsene som oppdragsgiver definerer?

Der det er størst potensial for at togselskapene utvikler tilbudet slik at de tiltrekker flere reiser, vil nettokontrakten være best egnet. Det har sammenheng med at nettokontrakten gir operatøren sterkest insentiver på kundesiden, og dermed til å se sammenhengen mellom tiltak som påvirker driftskostnadene og hvilket inntekts-potensial tiltaket har. Operatøren vil få et sterkt kundefokus..

Er det derimot kostnadseffektivisering som har størst potensial, vil det være bruttokontraktsformen som er best egnet. Med bruttokontraktsformen vil operatøren få et sterkt driftsfokus, og søke muligheter for å kunne levere på de avtalte ytelsene til en lavest mulig kostnad.

Om det er størst potensial i utvikling av tilbudet for å nå flere kunder eller om det er størst potensial i

kostnadseffektivisering, vil variere fra marked til marked og mellom de ulike togproduktene. Det avhenger blant annet av hvilke rammebetingelser togselskapene opererer under, og særlig hvilke frihetsgrader de har for utvikling av tilbudet.

Egnet kontraktsform avhenger av operatørenes frihetsgrader

Vi presenterer to scenarioer i hver sin ytterkant, A og B, for å illustrere hvilke kontraktsformer som kan være best egnet i to ekstremtilfeller.

I scenario A har togselskapet mulighet til å endre på rutetilbud, ombordtilbud og takster. Togselskapet kan tilpasse produksjonen slik at det best mulig treffer etterspørselen i markedet. Dette åpner for at tilbudet i større grad varierer med hvordan etterspørselen varierer, samtidig som togselskapene har en interesse i å få mest mulig ut av den kapitalen som er bundet opp i togmateriellet. Togselskapet har interesse i å få en mest mulig effektiv utnyttelse av kjøretøyparken, og bruke den der den kaster best av seg. Prisene vil i større grad reflektere hvor presset kapasiteten er, og vi vil kunne observere lave priser der det trengs for å fylle opp togene, og høye priser i rushtiden og der kapasiteten er presset. Togselskapet står fritt til å velge leverandør av kjøretøy og salgs- og billetteringsløsninger og er kreativ i utviklingen av tjenestetilbudet. I et slikt scenario kan det være et stort potensial i utvikling av tilbudet og nettokontraktsformen vil være foretrukket om det ikke er mulig med en ren kommersiell tilpasning.

Scenario B har motsatte egenskaper. Minimumskravene til rutetilbudet er satt så høyt at det i praksis ikke er mulig for operatøren å tilby flere avganger på grunn av kapasitetsbegrensninger i infrastrukturen, og minimumskravene gjør at produksjonen må opprettholdes selv på tidspunktene der etterspørselen er lav. Takstene er politisk bestemt, og lavere enn markedstilpassede takster, noe som gir et svakt insentiv når inntektene sammenliknes med kostnadene av å gjøre tilbudsforbedringer. Togselskapet er begrenset til å bruke tilgjengelig togmaterieell fra Norske tog og salgs- og billetteringsløsninger fra Entur. Det viktigste for kundene er at togene går i rute, og dette er i stor grad utenfor togselskapets kontroll, og forhold som togselskapene kan gjøre noe med påvirker i liten grad etterspørselen etter reiser med toget. I et slikt scenario er det vanskelig å se at det er et stort potensial på kundesiden, og trolig er det heller ikke så stort potensial i kostnadseffektivisering, siden mye av produksjonen er definert. En plassering av inntektsrisiko på togselskapet virker uansett å være lite

hensiktsmessig, siden de da må bare risiko for noe de i svært liten grad kan kontrollere.

I praksis vil det være forhold ved de ulike markedene som minner mer eller mindre om disse ekstremscenarioene, og vi diskuterer mer konkret i kapittel 5.3 hvilke kontraktsformer som egner seg i de ulike markedene for persontransporttjenester med tog. For en grundigere redegjørelse for fordelene og ulempene ved netto- og bruttokontrakter, se Vedlegg B.

4.2.1 Virkninger av kontraktsform på konkurransen

Konkurranse i transportmarkedet, spesielt jernbanen, kan organiseres som konkurranse i markedet eller konkurranse om markedet. Den første innebærer at flere operatører konkurrerer direkte på samme strekning, mens den andre skjer gjennom anbudskonkurranser der operatører konkurrerer om kontrakter før tjenesten utføres. Sistnevnte er ofte mer hensiktsmessig i markeder med kapasitetsbegrensninger og behov for koordinert planlegging.

En god anbudskonkurranse kjennetegnes av mange kvalifiserte budgivere, realistiske bud og kontraktsbetingelser som fremmer oppdragsgivers mål. Urealistiske bud kan føre til driftsproblemer og redusert tjenestekvalitet. Kontraktsutforming bør derfor stimulere til konkurranse på relevante parametere som pris, kvalitet og kundetilfredshet.

Valg av kontraktsform påvirker både konkurranseintensitet og risikofordeling. Enkle og standardiserte kontrakter kan tiltrekke flere aktører, mens komplekse kontrakter krever mer erfarne tilbydere. God risikodeling mellom oppdragsgiver og operatør er avgjørende for å unngå overprising eller leveranseproblemer. Insentivsystemer kan også brukes for å fremme ønsket adferd, særlig når inntektene ikke er direkte knyttet til passasjergrunnlaget.

Nettokontrakter gir operatøren ansvar for både inntekter og kostnader, og gir sterke insentiver til å øke passasjertall og forbedre tilbudet. Bruttokontrakter gir oppdragsgiver inntektene, mens operatøren kun har kostnadsansvar. Sistnevnte tiltrekker ofte flere budgivere, da risikoen er lavere. Likevel kan informasjonsasymmetri og risikopåslag hos mindre aktører begrense konkurransen. Tiltak som bedre informasjonsdeling og presise kravspesifikasjoner kan bidra til å redusere risiko og styrke konkurransen.

Erfaringene vi har hentet inn fra regioner i Tyskland, som har erfaring med konkurranser om både netto-

og bruttokontrakter, indikerer at det kan være lettere å oppnå flere tilbud med bruttokontrakter enn med nettokontrakter. Vi tror det kan være mulig å oppnå god konkurranse om både netto- og bruttokontrakter for norsk jernbane. Imidlertid er det sentralt at tilbydere får en trygghet for at vesentlige kjente risikoer som de ikke kan påvirke utfallet av, er håndtert i kontrakten. Dette kan håndteres ved å prise inn risikoen i kontrakten eller ved å sikre at risikoen er plassert hos oppdragsgiver.

4.3 Andre typer statlige inngrep

Oslo Economics (2025) har analysert det norske persontransportmarkedet og peker på ulike muligheter for markedsinngrep, og i hvilken grad inngrepet kan anses å være restriktivt for henholdsvis etableringsmuligheter og operasjonell frihet. Oppsummeringen av dette vises i Figur 4-2. I tillegg pekes det på andre muligheter for å regulere markedet, som tilgangsreguleringer gjennom blant annet sertifiseringer, pris- og kvantumsreguleringer, konkurransereguleringer og økonomiske virkemidler. I tillegg til særskatter og avgifter for å regulere økonomisk aktivitet, kan generelle støtteordninger være aktuelle.

Et eksempel på en slik støtteordning finner vi i miljøstøtteordningen for godstransport på jernbane. Med denne støtteordningen gis godstogselskapene en økonomisk gulrot til å øke produksjonen, gjennom en støttesats per tonnkilometer de produserer. Støtteordningen er begrunnet i at det er bedre miljøegenskaper ved jernbanetransport enn med konkurrerende transportformer. En økonomisk støtte kan dermed forsvares som et virkemiddel for å oppnå en mer miljøvennlig transportmiddelfordeling.

Tilsvarende kunne en tenke seg mer omfattende kompensasjonsordninger for brudd i infrastrukturen. I forbindelse med store brudd i infrastrukturen, har det vært inngått kompensasjonsordninger som skal kompensere kommersielle aktører for de kostnadene som oppstår i forbindelse med brudd.

Både støtteordninger og kompensasjonsordninger vil måtte være innenfor statsstøtteregelverket, og vil typisk kreve at ESA godkjenner ordningene. Innenfor statsstøtteregelverket jobber nå EU med en egen gruppeunntaksordning for transport, som er ment å gjøre regelverket enklere for støtte til bærekraftig landtransport (EU-kommisjonen, 2024)

Hovedregelen i EU og EØS-området er at offentlig kjøp av kollektivtransport skal gjøres ved konkurranseutsetting (Forordning 1370/2007).

Figur 4-2: Ulike former for markedsinngrep

INNGREP	RESTRIKSJON ETABLERING	RESTRIKSJON TOGTILBUD
Direktetildelt avtale		
Tjenestekonsesjon med inngripende krav		
Dagens trafikkavtaler		
Tjenestekonsesjon med mindre inngripende krav		
Tjenestekonsesjon uten krav		
Begrense restriksjoner i trafikkavtaler		
Avtale om merproduksjon		
Skille mellom produkter		
Fri etablering med generell regulering		
Fri konkurranse		

Kilde: Oslo Economics (2025)

Direkte tildeling av kontrakter er forbudt, men det finnes enkelte unntak fra dette, blant annet basert på lav kontraktsverdi: «de minimis». Etter forordningens artikkel 5 (4) kan myndigheter direktetildele togtenester med en samlet verdi på under 7,5 millioner euro årlig, og med en produksjon under 500 000 passasjerkilometer årlig.

Vilkårene om at støtten som gis skal være transparent og ikke-diskriminerende må likevel oppfylles. Det må videre være adskilte regnskap for offentlig kjøpte aktiviteter og kommersielle aktiviteter, for å unngå overkompensering og kryssubsidiering.

Kravet om adskilte regnskap er sannsynligvis et betydelig hinder for at tilleggskjøp skal kunne foretas lovlig med henvisning til «de minimis»-unntaket. Det må gjøres detaljerte beregninger av hvilke tilleggsinntekter tilleggskjøpet gir, og hvilke inkrementelle kostnader det fører til.

4.4 Modeller for anskaffelse og oppfølging

4.4.1 Prestasjonsinnkjøp (Best Value Procurement)

Prestasjonsinnkjøp er en anskaffelsesform der tildeling av kontrakt i stor grad baseres på leverandørens dokumenterte evne til å levere best mulig verdi over kontraktperioden. I stedet for detaljstyring fra oppdragsgiver, defineres overordnede mål og resultater som skal oppnås, mens leverandøren får frihet til å velge metode og løsning. Oppfølgingen skjer gjennom kontinuerlig måling av prestasjon mot definerte nøkkel-indikatorer (KPI-er). Anskaffelsesformen kan brukes i kombinasjon med både brutto- og netto-kontrakter, men dikterer hvordan konkurransen om kontrakten gjennomføres, implementering, og oppfølging av kontrakten.

Fordelen med prestasjonsinnkjøp er at metoden kan gi høy kvalitet og effektivitet dersom leverandøren leverer i tråd med eller over forventning. Metodefriheten leverandøren får bidrar også til å stimulere til innovasjon. Risiko og ansvar for å nå de fastsatte målene ligger på leverandøren, slik at ansvarsfordelingen er tydelig, noe som gjør at det er lettere å følge opp en kontrakt.

Samtidig er det noen utfordringer med prestasjonsinnkjøp. For å oppnå fordelen kreves høy kompetanse hos oppdragsgiver, slik at KPI-ene som utarbeides er målbare, relevante og balanserte. Hvis målene ikke er presist definert, er den en risiko for uenigheter og uklarheter i kontraktsoppfølgingen. Det blir også krevende å evaluere tilbud dersom verdibidrag (tilleggsverdi) og særlig kvalitet ikke er entydig definert og målbart.

4.4.2 Relasjonskontrakter (partnerskapskontrakter)

En partnerskaps- eller relasjonskontrakt er en avtaleform der oppdragsgiver og operatør inngår et langsiktig samarbeid basert på felles mål, tillit og åpenhet. Det etableres gjerne forum for samarbeid og det er felles beslutningsprosesser. Målet er å skape merverdi, høy kvalitet og innovasjon gjennom gjensidig forpliktelse, åpenhet og tett dialog. Avtaleformen er oftest brukt i mer komplekse prosjekter med stort behov for fleksibilitet og innovative løsninger, og der ønsket resultat ikke nødvendigvis er mulig å formulere på forhånd. Relasjonskontrakter er i praksis ofte basert på prinsippet om «åpen bok» - altså fullt innsyn i kostnader og inntekter.

En kjent tilnærming innenfor relasjonskontrakter er Vestedmodellen, utviklet ved University of

Tennessee i samarbeid med det amerikanske luftforsvaret. Vestedmodellen bygger på fem grunnprinsipper: fokus på resultat fremfor enkelt-transaksjoner, enighet om hva som skal oppnås heller enn detaljstyring av hvordan, klart definerte og målbare utfall, en insentivbasert prismodell som belønner felles gevinst, og en styringsstruktur basert på innsikt og samarbeid fremfor kontroll. Denne tilnærmingen fremmer et samarbeid hvor begge parter er like forpliktet til hverandres suksess. Tanken er at kontraktsmodellen kan utvikle innovasjon, kostnadsreduksjoner og merverdi som ikke ville oppstått i et tradisjonelt kontraktsforhold.

Vestedmodellen er ikke en avtale-/kontraktsform, men en modell/metode som benyttes ved inngåelse av og elementer i reguleringer (typisk styring og forvaltning, ansvar og risiko, utvikling og effektivisering) i avtaler/kontrakter.

Fordelen med relasjonskontrakter er at de utnytter den samlede kompetansen hos de involverte partene gjennom tett samarbeid. Avtaleformen er egnet for innovasjon, og fordi det er høy grad av åpenhet kan både konflikter og kostnader reduseres. Avtaleformen tilrettelegger også for fleksibilitet og kontinuerlig forbedring.

Avtaleformen krever imidlertid høy grad av tillit, noe som kan være vanskelig å både bygge opp og opprettholde. I offentlige anskaffelser er det en utfordring at krav og kriterier ikke nødvendigvis kan spesifiseres på forhånd, noe som kan gi utfordringer sett opp mot anskaffelsesregelverket. Anskaffelsesregelverket begrenser også muligheten til å gjøre endringer i en kontrakt, noe som begrenser handlingsrommet i en relasjonskontrakt. Avtaleformen avhenger videre av at partene har like mål, prioriteringer og/eller organisasjonskultur. For store forskjeller her kan undergrave samarbeidet. Det er dermed ikke hvem som helst som kan oppnå gode resultater med en relasjonskontrakt, og både kontraktsinngåelse og oppfølging fordrer betydelig modenhet hos begge parter.

4.5 Tidlige erfaringer fra norsk jernbane

Persontogtrafikken på norsk jernbane ble gjennom hele 1900-tallet driftet av NSB, et statlig norsk jernbaneselskap. I 1999 begynte NSB Gardermobanen AS, datterselskap av NSB, trafikk på Gardermobanen med merkenavnet Flytoget. I 2001-2002 ble Flytoget AS opprettet som selskap og eierskapet overført til Samferdselsdepartementet og deretter til Næringsdepartementet (Flytoget,

u.d.). Med det hadde vi to selskaper som drev persontogtrafikk på norsk jernbane. Flytoget har drevet på en konsesjonsavtale med staten, der det stilles krav om et minimumstilbud. Samtidig har selskapet en fortrinnsrett til å trafikere strekningene i et system med faste intervaller mellom avgangene.

Konsesjonsavtalen med Flytoget innebærer plikter og rettigheter knyttet til rutetilbudet, og selskapet bestemmer selv takstene. Staten betaler *ikke* for driften av Flytoget med noe form for statlig vederlag. Flytoget har, med unntak av perioden 2020-2022, som var preget av koronapandemien, levert betydelige overskudd fra driften.

Den øvrige innenlandske persontogtrafikken i Norge ble fram til 2019 drevet av NSB (med unntak av Gjøvikbanen som etter anbudskonkurranse ble tildelt NSBs datterselskap NSB Gjøvikbanen AS). Gjennom trafikkavtaler mellom Samferdselsdepartementet og NSB AS kjøpte staten bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontransporttjenester med tog. Det ble avtalt faste vederlag, og NSB beholdt billettinntektene. Det var ønskelig at avtalene la til rette for at NSB hadde insentiv til å tiltrekke seg flere reisende og videreutvikle transporttilbudet. I trafikkavtalen mellom Samferdselsdepartementet og NSB AS som gjaldt før jernbanereformen (for perioden 2012-2017), ble det innført mekanismer for å korrigere for avvik i den forventede utviklingen begge veier. Staten, som i tilfellet med NSB, hadde rollen både som eier og kjøper, ønsket at trafikkavtalen skulle være balansert og gi forutsigbarhet, samtidig som det var insentiver på plass for å stimulere til inntektsvekst og kostnadsdisiplin (Samferdselsdepartementet, 2013). Vi kan tolke dette som at utgangspunktet var nettokontrakter, men at det ble innført risikoreduserende elementer i avtalen.

På starten av 2000-tallet ble det jobbet med å forberede konkurranseutsetting av persontogtrafikk på norsk jernbane, og Vossebanen og Gjøvikbanen ble utpekt som prøvestrekninger. Konkurransen om Gjøvikbanen ble lyst ut i 2004. Longva m.fl. (2010) oppsummerer erfaringer fra konkurranseutsettingen og viser til at det var syv tilbydere som søkte om prekvalifisering for å drive togtilbudet på Gjøvikbanen:

- Arriva Tog Norge AS
- Connex Tog AS
- NSB Gjøvikbanen AS
- Keolis Gjøvikbanen (på vegne av Keolis Nordic AB)
- Ofotbanen AS i joint venture med First plc
- NSB AS

- NSB Anbud AS (på vegne av NSB AS)

Alle søkerne ble prekvalifisert og mottok konkurransegrunnlaget. TØI diskuterer hvilke avveininger som ble gjort i forbindelse med valg av kontraktsform, og hva det har å si for hvilke krav som inngår i avtalen (Longva, et al., 2010). Det ble blant annet vurdert at rutemodellen skulle være fast, fordi NSB hadde et fortrinn i kunnskapen om ruteplanmessige forhold, og at avhengigheter til den øvrige togtrafikken i Oslo-området tilsa en sentral planlegging av rutene. Videre diskuteres avveiningen mellom netto- og bruttokontrakter. Det vises til Samferdselsdepartementets vurdering av nettokontrakter som den kontraktsformen som gir trafikkoperatøren sterkest insentiv til å generere flere reiser og være en aktiv markedsaktør. Når målet er å få flere til å reise med toget, som var tilfellet med Gjøvikbanen, ønsket departementet å stimulere til dette gjennom å velge nettokontrakt som kontraktsform.

I forbindelse med forberedelse til konkurranseutsetting av Gjøvikbanen, peker departementet på at det ikke er gitt at det er nettokontrakter som er den rette kontraktsformen i alle tilfeller. Departementet fremhever at dette avhenger av *inntektsgrunnlaget for det gitte togtilbudet, konkurransesituasjonen i forhold til andre transportmidler, mulighetene for forbedringer av togtilbudet, aktørenes forhold til risiko og de finansielle rammene kjøpende myndighet er underlagt* (Samferdselsdepartementet, 2005).

Longva m.fl. (2010) påpeker at selv om nettokontrakter ble valgt som kontraktsform for Gjøvikbanen, var det svært lite frihetsgrader operatøren hadde til å påvirke tilbudet, siden både ruteplan og togmateriell var definert av myndighetene. De argumenterer med at dette gjør kontraktsformen på Gjøvikbanen forholdsvis lik bruttokontrakter som ble brukt i konkurranseutsetting av regional togtrafikk i Sverige. Til tross for det som antas å være lite frihetsgrader i kontrakten, med en del detaljerte krav, konkluderer rapporten med at konkurranseutsettingen har gitt lavere kostnader, mer og bedre tilbud og flere reisende. Av kostnadsbesparende elementer vises det til effektivisering av ruteplanen, billigere materiellbruk, mer effektiv bruk av vognparken og en slankere organisasjon og bemanning. Det vises også til at de ansatte har beholdt gode arbeidsbetingelser. På kundesiden vises det til passasjervekst og økte målinger av kundetilfredshet.

Av læringspunkter fra Gjøvikbanen trekker TØI særlig fram økende utfordringer knyttet til tilstanden på infrastrukturen, og at det i liten grad er elementer i kontrakten som ivaretar samordning mellom infrastruktureier og operatør.

4.6 Erfaringer fra andre land

I prosjektet har vi ønsket å avdekke eksempler på kontraktstrategier og praksis i andre land som kan være relevant for videreutvikling av

Jernbanedirektoratets offentlige kjøp. For å kunne gå i nok detalj for å ha nytte av eksemplene er det kun avgrensede tema som har blitt dekket innen hvert eksempel, og vi har ikke gjort en komplett gjennomgang av historikken for toganskaffelser i landene og områdene casene gjelder for.

Tabell 4-1 viser en ikke-uttømmende oversikt over hvilken organisering av markedet og hvilke avtaleformer som er tatt i bruk i andre europeiske land i Vedlegg F.

Tabell 4-1: Markedsorganisering og avtaleformer brukt i andre europeiske land

TOGKATEGORI: ORGANISERING/ AVTALEFORM	REGIONAL-LOKAL	NASJONALE MELLOMLANGE	NASJONALE LANGE	INTERNAJSONALE
Kommersiell		Tyskland Østerrike Tsjekkia Polen Storbritannia	Italia Frankrike Spania Tyskland Østerrike Tsjekkia Polen Storbritannia	De fleste langdistanse internasjonale (ekskl. regionale grensekryssende)
Kommersiell med takstkompensasjon		Østerrike Spania Tyskland Frankrike Sverige	Østerrike Spania Tyskland Frankrike Sverige	
Kommersiell med tilleggskjøp		Østerrike Sverige Tyskland	Østerrike Sverige	Frankrike
Nettokontrakt	Storbritannia (før Covid) Tyskland Nederland Frankrike Belgia Spania Danmark Østerrike	Storbritannia (før Covid) Tyskland Nederland Frankrike Belgia Spania Danmark Østerrike Polen	Storbritannia (før Covid) Frankrike Austerrike Polen Danmark	
Bruttokontrakt	Tyskland Frankrike Sverige Storbritannia (London)	Tyskland Frankrike Sverige		
Managementkontrakt	Storbritannia (etter Covid) Sverige (Stockholm)	Storbritannia (etter Covid)	Storbritannia (etter Covid))	

Kilde: Vedlegg F – Overview of international experiences

Spredningen i avtaleformer som eksisterer internasjonalt, som tabellen illustrerer, indikerer at Norge er et annerledesland ved å utelukkende benytte nettokontrakter på PSO-trafikk, og ved at alle trafikktyper som trafikkerer utelukkende innenlands (som ikke er rene turisttog) er på PSO-avtaler.

4.6.1 Insentivering i lokal- og regiontogavtaler i Sverige

I Sverige er forvaltningen av jernbanetransporten nivådelt, ved at regionale myndigheter inngår avtaler om lokal- og regionaltrafikk (Alexandersson & Hultén, 2007), mens det statlige Trafikverket forvalter strategien for og inngår avtaler om fjerntogtrafikk. Fjerntogtrafikken er i hovedsak basert på open access, men det har også forekommet åpen bok-avtaler for å opprettholde nedleggingstruede tilbud, herunder for nattogtilbud i Nord-Sverige.

Det er altså i hovedsak regionale myndigheter i Sverige som inngår PSO-avtaler med togoperatører. I dette prosjektet har vi gjennomført intervjuer med to regioner. Disse to regionene har utelukkende erfaring med å inngå bruttokontrakter for togtrafikken. Vi oppfatter at dette er hovedmønsteret i Sverige. Regionale transportmyndighet har ansvaret for kollektivtransporten i regionen, og har markedsføring- og billettsalgsfunksjoner tilknyttet seg i et regionalt trafikkforetak.

De svenske regionene har brukt passasjerinsentiver i større eller mindre grad i togkontraktene. Insentiveringsgraden i enkelte kontrakter har vært inntil 100 prosent (Haraldsen & Norheim, 2018). Insentiveringsgraden beregnes som oppnåelige bonusutbetalinger som andel av billettinntekter. Regionene vi intervjuet har hatt passasjerinsentiver i størrelsesorden 10-20 prosent. I begge tilfeller uttrykte intervjuobjektene at de ønsket å redusere bruken av passasjerinsentiver til fordel for kvalitetsinsentiver. Dette ble begrunnet med at passasjerinsentivene ikke hadde den ønskede virkningen, ettersom togoperatørene i liten grad har rådighet over forhold som påvirker passasjervekst. Objektene fremhevet billettpriser og frekvens som viktige forhold som togoperatørene ikke rår over. Videre ble det påpekt at insentivene skapte utfordringer ved utvikling av regionenes kollektivtilbud med buss, ettersom dette kunne kannibalisere på passasjergrunnlaget i togavtalene. Bortgangen fra passasjerinsentiver har også sterk tilknytning til covid-pandemien, slik at det ikke er utelukket at passasjerinsentiver vil kunne få et visst oppsving i fremtiden.

Det at fjerntrafikken i Sverige opereres på kommersielt grunnlag, parallelt med offentlig kjøpt

region- og lokaltogtrafikk, skaper potensielt noen problemstillinger som myndighetene må hanskes med. Før oppstart av en utlysning av trafikkavtale plikter myndighetene å gjennomføre «samråd inför upphandling», som innebærer at det åpnes for å gi tilbakemeldinger fra togoperatører om det er enkelte deler av togtrafikken som planlegges å kjøpes inn som det er interesse for å drive kommersielt. Samrådet gjøres som en integrert del av markedsdialog i forkant av anskaffelser, og representerer ikke en stor byrde for anskaffelsesprosessen. Intervjuobjektene sa videre at de ikke hadde opplevd at det hadde blitt meldt interesse for å operere noe av togtilbudet kommersielt, og ga uttrykk for at avveininger rundt hvilket togtilbud som skulle kjøpes inn eller overlates til kommersiell drift ikke har blitt gitt mye oppmerksomhet. Objektene anså at passasjergrunnlaget for de eksisterende kommersielle rutene er forskjellig fra grunnlaget på offentlig kjøpte ruter, ved at passasjerer på kommersielle tog reiser lengre, har høyere betalingsvillighet og planlegger reisen i forveien. Synspunktene om at det er begrenset grensesnitt mellom markedene må antakeligvis ses i lys av regionenes myndighetsrolle for samferdselen, som i utgangspunktet er begrenset til å sørge for transporttilbud i egen region. Øresundståg, som er et regionsamarbeid og krysser regionale grenser, er imidlertid et eksempel på at regionene tolker mandatet sitt bredt og utfordrer modellen med kommersielle tjenester på lengre strekninger.

4.6.2 Insentivering i lokal- og regionaltogavtaler i Tyskland

I Tyskland er organiseringen av markedene for togtrafikk nivådelt mellom den føderale staten og delstatene. De enkelte delstatene har ansvar for forstadsbaner (s-bahn), samt lokal- og regiontog. Måten delstatene har organisert oppgaveløsningen varierer sterkt på bakgrunn av historie og institusjonelle forhold. Forekomsten av kommunale trafikkelskaper (Verkehrsverbund) med ansvar for takstsetting og ansvar for organisering av lokal kollektivtransport påvirker også politikken på delstatsnivå. Føderalstaten har ansvaret for forvaltningen av fjerntrafikk, men har ikke rollen som transportmyndighet og har derfor ikke et apparat for å utlyse og inngå PSO-avtaler. Strategien for fjerntog bygger derfor på open access (Brenck & Peter, 2007).

Verktøy for avtalekriser

Vanskelige situasjoner oppstår når en leverandør ikke oppfyller kravene i en avtale og kontraktsheving blir en aktuell mulighet. Oppdragsgivere bærer en stor kostnad ved heving av en kontrakt som er pågående, ettersom det i verste fall kan bety at transporttjenestene stopper opp, og det må organiseres kostbar erstatningstransport gjennom en nødkjøpsavtale. Dette forholdet gjør at det i siste instans er oppdragsgiver som bærer mye av risikoen dersom det skjer alvorlige kriser for leveransene på avtalen, og det er i større grad i oppdragsgivers enn leverandørs interesse å redde situasjonen.

For å håndtere slike situasjoner har NAH.SH, kollektivselskapet i Schleswig-Holstein, utviklet verktøy for avtalekriser (Berschin & Glienicke, 2022). Dette verktøyet bygger på følgende prinsipper:

- Leverandøren må reelt oppleve konsekvensene av at avtalen er i en krisesituasjon
- Oppdragsgiver får innsikt i virksomheten og problemene avtalen står i
- Verktøyet legger forholdene til rette for en eventuell kontraktsheving uten en kostbar overgangssituasjon, som gjør trusselen om kontraktsheving troverdig

NAH.SH kom til erkjennelsen at finansielle insentivmekanismer og bøtesystemer i kontraktene de hadde med togoperatører ikke var virkningsfulle i tilfeller hvor kvaliteten på leveransene hadde vært dårlige over lang tid, ved at de ikke gir noen muligheter for å eskalere inngrepsmuligheter. Svaret på dette var å innrette bestemte vilkår som medførte at sanksjonsmulighetene trinnvis ble økt. Systemet NAH.SH utviklet er en firetrinnsrakett, hvor det første trinnet gir oppdragsgiver sterkere rettigheter til innsyn og inspeksjonsmulighet. Andre trinn gir oppdragsgiver mulighet til å gjøre personellmessige disposisjoner for ledelsen av kontraktsforpliktelsene hos leverandørene. Tredje trinn intensiverer kvalitetsoppfølgingen, samt at det stiller krav til økte personalressurser hos leverandør. Fjerde og siste trinn gir oppdragsgiver rett til hel eller delvis oppsigelse av avtalen, og rett til å overta driftsorganisasjonen hos leverandør som skal være organisert som et prosjekt for muligheten til å overta operasjonene. NAH.SH har hatt eksempler på at de har måttet gå helt til det skrittet å ta over driften fra operatør som har misligholdt avtalen.

Oppsigelsesrett	Forutsetninger ▪ Alvorlig mislighold av kvalitetskrav ▪ Oppfyllelse av kontraktuelle plikter akutt truet	Konsekvens ▪ Rett til (del)oppsigelse og erstatningstrafikk ▪ Rett til å overta prosjektorganisasjon
3. Trinn på avtalekrise	Forutsetninger ▪ Avtalekrisen varer i over 24 måneder ▪ Overstigelse av malustak i 2 år	Konsekvens ▪ Kvalitetsoppfølging intensiveres til det dobbelte ▪ 50 % mer personell til ledelse og styring
2. Trinn på avtalekrise	Forutsetninger ▪ Avtalekrisen varer mer enn 12 måneder ▪ Kvalitetskontrollen forhindres/forsinkes	Konsekvens ▪ Regelmessig personlig rapportering med pressekonferanse ▪ Staten kan avsette merkantil/teknisk leder ▪ Stat har informasjonsrettigheter som mindretallsaksjonær
1. Trinn på avtalekrise	Forutsetninger ▪ Omfattende kansellering med operatør som årsak ▪ Omfattende underoppfyllelse av sitteplasztilbud ▪ Omfattende underoppfyllelse av punktlighetsmål ▪ Dårlig score i et antall kvalitetsindikatorer ▪ Overstigelse av malustak	Konsekvens ▪ Personlig rapporteringsplikt teknisk/merkantil leder ▪ Operatør kan ikke påberope seg forretningshemmeligheter ▪ Staten kan engasjere uavhengig kvalitetskontroll ▪ Operatør er forpliktet å iverksette anbefalinger ▪ Staten kan kreve årsregnskap/økonomisk redegjørelse

Kilde: Berschin & Glienicke (2022) Instrumente für Vertragskrisen

I Tyskland har det siden Covid-pandemien blitt innført landsdekkende periodebilletter med lav pris, som gir fri reise på offentlig kjøpt togtransport (Deutschlandticket), men ikke på kommersiell togtrafikk (open access). Kompensasjonen til togselskapene på nettokontrakter beregnes ut fra framskrivning av passasjertall og -inntekter fra 2019, på en måte som gjør at insentivene til å oppnå økte passasjertall i kontraktene ikke lenger har virkning.

I prosjektet har vi intervjuet to representanter for ulike tyske delstater, samt en rådgiver som har arbeidet for flere delstater. Delstatene har erfaring med bruk av både netto- og bruttokontrakter for kjøp av togtrafikk. Det var en sterkere tendens til bruk av nettokontrakter innledningsvis i perioden med dagens regionaliserte organisering. Begrunnelsen for hvorfor nettokontrakter brukes er forskjellig fra delstat til delstat, og er en kombinasjon av ideen om å la insentiver virke, en laissez-faire⁶-innstilling til transporttilbudet, og at organisatoriske ressurser og kompetanse på billettsalg og markedsføring ikke er tilgjengelig for alle delstatsmyndighetene selv.

Et av intervjuobjektene argumenterte for at nettokontrakter var ønskelig å bruke av prinsipielle årsaker, men innrømmet samtidig at erfaringene med nettokontrakter var blandet. Dette gjaldt både hvilken kvalitet man hadde oppnådd på tilbudet, hvorvidt kontraktsformen hadde ledet til økte passasjertall og i hvilken grad man har oppnådd konkurranse om kontraktene. Som følge av Covid-pandemien har kontraktene i noen tilfeller midlertidig blitt omgjort til å være nærmere bruttokontrakter. I fremtiden er det et åpent spørsmål om man returnerer til å ha nettokontrakter som hovedstrategi eller viderefører en hybrid modell. Enkelte delstater har fullstendig gått bort fra nettokontrakter.

En representant for en delstat vi intervjuet uttrykket at delstatens erfaringer med bruk av nettokontrakter hadde gjort at man besluttet en overgang til å bruke bruttokontrakter. Denne representanten framhevet vanskelighetene for tilbyderne i konkurransen ved å beregne framtidig passasjerinntekt, og konsekvensene dette har for den påfølgende bærekraften i kontraktene hvis tilbyderne vurderer feil. En annen grunn for å bruke bruttokontrakter var erfaringene med at justeringer i takstnivåer førte til lange diskusjoner om konsekvensene for avtalen. Delstaten kunne også finne seg i en situasjon hvor de ønsket å øke produksjonen innenfor én avtale, men hvor det fantes to andre nettoavtaler som brukte samme spor og derfor ble påvirket. Representanten for

denne delstaten uttrykte at kontrakter med passasjerinsentiver har vært kjennetegnet av de samme utfordringene som de har hatt med nettokontrakter, og at de heller ønsker en større vekt på kvalitetsinsentiver. Delstaten har videre hatt et sterkt fokus på mekanismer i avtalen som kan avverge og håndtere kontraktskriser på et tidlig tidspunkt. Dette er beskrevet i tekstboksen på forrige side. Erfaringene deres har vist at risikoen blir høy for oppdragsgiver dersom en operatør misligholder avtalen, og at det mangler fungerende verktøy til å rette opp en uønsket situasjon før man har oppnådd et klart kontraktsbrudd.

Begge intervjuobjektene fra Tyskland uttrykte at antall tilbydere i konkurransene var høyere ved utlysning av bruttokontrakt sammenliknet med nettokontrakt. Det samme gjaldt synspunktet om at det ikke alene er kontraktsform som bestemmer om leveransene på en kontrakt har et fremragende nivå. Dette avhenger i større grad om leverandøren har en utpreget kundeorientering, entreprenørånd og sterk motivasjon til å levere god kvalitet. Hvorvidt en operatør tjener eller taper penger på en kontrakt kan påvirke om disse trekkene er til stede, men garanterer det ikke.

4.6.3 Nettokontrakter i Nederland

I Nederland er det vanlig at regionale myndigheter bruker nettokontrakter, og også at kontrakter dekker både lokaltog og kollektivtransport med buss. Intermodale kontrakter gir operatørene mulighet til å optimere og utnytte synergier, og kontraktene gir også et handlingsrom for dette. Anbudsdokumentene og kontrakten spesifiserer typisk et sett med funksjonelle minimumskrav til offentlig tjenesteforpliktelse (tilgjengelighet, grunnfrekvenser og tilbudsdekningsgrad i nettverket), og i tillegg et handlingsrom for operatøren til å utvikle tilbudet gjennom kontraktsperioden. For det meste er transportmyndigheten involvert i diskusjoner om endringer i tilbudet og må godkjenne endringsforslag. Et særtrekk er at budsjettet for transportmyndigheten (provinsen) er låst og utgjøres helt og fullt av overføringer fra staten. Dette betyr at selv om kontrakten tillater en viss fleksibilitet i å justere på tilbudet, er det samlede budsjettet låst, slik at provinsen har begrenset handlingsrom til å selv bestille tilbudsøkninger. Kontraktene settes imidlertid opp for at operatørene på eget initiativ kan forbedre tilbudet.

Det er praksis i Nederland for å åpne for utvikling av tilbudet i konkurransefasen. Et eksempel på en slik kontrakt fra en provins innebar en tilbudsutvikling på en jernbanestrekning hvor det skulle

⁶ Prinsipielt standpunkt om å la markedet virke uten inngripen.

gjennomføres elektrifisering i regi av den statlige infrastrukturforvalteren på et tidspunkt i løpet av kontraktsperioden. I kontrakten ble det spesifisert at operatøren kunne kreve tilleggskompensasjon dersom elektrifiseringen ikke ble ferdig på planlagt tid. Forsinkelse i infrastrukturen ble et faktum, som ga tilleggskostnader for operatøren. Ettersom kontrakten imidlertid ikke spesifiserte hvilke kostnader operatøren skulle få kompensert, kun konsekvensene for nettotilskuddet, kom provinsen ikke til enighet med operatøren om bruk av de avtalte satsene. Istedenfor enhetskostnadene spesifisert i kontrakten ble det derfor avtalt kompensasjon basert på åpen bok. Dette viser utfordringene som kan oppstå ved utvikling av en nettokontrakt for å håndtere flere ulike mulige scenarioer.

4.6.4 Eksempler på tilleggskjøp av kommersielle tjenester

Det finnes to hovedkategorier av avtaler mellom transportmyndigheter og aktører som tilbyr kommersielle tog tjenester

- Avtaler om billettgyldighet på kommersielle tog
- Avtaler om spesifikk tilpasning av en tjeneste, f.eks. spesifikke rutestopp, frekvens, plasser forbeholdt lokale reisende, osv.

I Sverige er det flere eksempler på takst-kompensasjon, hvor kommersielle operatører tilbys kompensasjon for bortfall av passasjerinntekter ved å la reisende bruke regionale billetter på togene innenfor bestemte rutestrekninger. Avtalene virker å være fremforhandlet ut fra forholdene i det enkelte tilfellet, men de oppgis å være generelle og gjeldende for alle aktører, slik at de oppfyller kravene i kollektivtransportforordningen artikkel 3 (2). Regionene har som praksis å stille noen vilkår for å videreføre avtalene, som at det tilbys en viss frekvens, og at ruten har et stoppmønster som tjener de regionale behovene.

Takstkompensasjon forekommer også i Tyskland. Fra det begrensede informasjonsgrunnlaget vi har er inntrykket at det sjelden forekommer tilleggskjøp fra open access-operatører, ettersom intervjuobjektene vi har snakket med gir tilbake-melding om at dette er dyrt, gir dårlig forutsigbarhet og er tungvint å avtale med aktuelle operatører. Vi har derimot hørt eksempler på at myndighetene går til anskaffelse av trafikken som de oppfatter at det er et behov for, men som open access-operatører ikke sørger for i stor nok grad. Dette kan eksempelvis være snakk om supplerende avganger på en strekning, for å oppnå en merkbar økning i frekvens. Det er videre ikke fullstendig klart

om et tilleggskjøp fra en kommersiell aktør som dreier seg om tilpasning av en tjeneste er lovlig etter EU-reglene, slik de lyder etter innføringen av fjerde jernbanepakke.

Region Gävleborg i Sverige har inngått en avtale med SJ AB om takstsamarbeid og utøket produksjon på toglinjer som trafikkerer regionen. Billett- og periodekortsamarbeid ble innledet allerede i 2005. I 2018 ble avtalen utvidet til å også omfatte ytterligere togavganger på SJs rutetilbud på Norra Stambanan og Ostkustbanan. Regionen selv hadde fra før av et offentlig kjøpt togtilbud kalt X-tågen, som også omfattet trafikk på disse banene. Avtalen beskriver eksplisitt at hensikten med avtalen er å oppnå en høyere togfrekvens enn hva som er tilfellet uten avtale, og til en lavere kostnad enn hva regionen måtte ha betalt dersom avgangene skulle ha blitt kjøpt inn innenfor X-tågen. Avtalen regulerer helt eksplisitt antallet togavganger SJ skal kjøre, i tillegg til de avgangene SJ kjører på kommersiell basis. For denne ekstra produksjonen, samt billettsamarbeidsavtale og tapt fortjeneste på SJs øvrige kommersielle avganger, sier avtalen at regionen skulle betale 36 millioner svenske kroner årlig i 2018. Vederlaget ble indeksert årlig.

Avtalen mellom region Gävleborg og SJ AB ble fornyet i 2023, gjeldende fra rutetermin 2024, med noen tillegg. Vederlaget i den fornyede avtalen er ikke offentlig. Avtalen fra 2023 har blitt publisert⁷ i EUs database for offentlige anskaffelser, hvor det også er oppgitt at avtalen er gjort med hjemmel i kollektivtransportforordningen (regulering 1370/2007) artikkel 5.6. Denne artikkelen sier at myndigheter kan gå til direktekjøp av kollektivtransporttjenester såfremt avtalen er av begrenset varighet, og oppfyller andre vilkår. Denne hjemmelen er det imidlertid bestemt at ikke skal kunne brukes etter 25. desember 2023. For å gjøre tilleggskjøp etter denne datoen må kjøpet oppfylle mer begrensede kriterier enn tidligere, og kan derfor være vanskeligere å gjennomføre lovlig.

Artikkel 5 (4) sier at direktekjøp er tillatt for jernbanetjenester hvis kjøpet har en årlig verdi på under 7,5 millioner euro eller omfatter mindre enn 500 000 rutekilometer årlig. Gitt at Gävleborgs avtale med SJ AB ellers oppfyller betingelsene for å være lovlig etter artikkel 5 (6), og har en årlig verdi under 7,5 millioner euro, kunne avtalen også vært gjort med grunnlag i artikkel 5 (4).

Kompensasjon for rabatterte takster og tilleggskjøp forekommer også i Spania og Frankrike. I Frankrike har noen regioner inntil nylig kompensert den nasjonale operatøren SNCF for å akseptere

⁷Kunngjøring nr 654533-2023
<https://ted.europa.eu/en/notice/-/detail/654533-2023>

regionale togbilletter på utvalgte fjerntog og høyhastighetstog som opererer ut fra open access. Liknende eksempler kan finnes i Spania, hvor staten har tilrettelagt for at periodebilletter for utvalgte passasjergrupper kan brukes på utvalgte tog operert på open access av den nasjonale operatøren Renfe.

I Spania, fra statens side, og i Frankrike, fra regioner, forekommer det også avtaler med open access-operatører om tilleggskjøp, i form ekstra avganger, stopp på stasjoner eller forlengelse av ruter. Slike ordninger virker å ha vært basert på muligheten for direktetildeling som har ligget i EU-regelverket fram til desember 2023. Det er ikke klart hvorvidt og hvordan disse ordningene kan videreføres etter utløpet av inneværende kontrakter. Én fransk region (Hauts-de-France) har i den forbindelse annonsert at tilleggskjøene på høyhastighetstog (TERGV) vil bli lyst ut på anbud etter inneværende kontrakt.

4.6.5 Oppsummering om erfaringer fra utlandet

Et gjennomgående trekk fra eksemplene vi har sett på har vært at bruttokontrakter foretrekkes overfor nettokontrakter, og at passasjerinsentiver regnes for å ha begrenset effekt, innenfor den trafikken som kjøpes inn med PSO-avtale.

Kvalitetsinsitament oppgis av mange til å være det viktigste å inkludere i kontraktene.

Det vanligste samarbeidet med kommersielle operatører er generell takstkompensasjon, men det forekommer også tilleggskjøp for å supplere kommersiell trafikk. Vi har ikke avdekket eksempler på at slike kjøp har blitt begrunnet direkte i kollektivtransportforordningens unntaksbestemmelse artikkel 5 (4) for anskaffelser av lite omfang. En mulig grunn til dette kan være at inntil 25. desember 2023 var det anledning til å direktetildele avtaler om passasjertransport på mer generelt grunnlag, gitt visse begrensninger, med bruk av artikkel 5 (6).

5. Forslag til nye avtaleformer

Vi foreslår at open access og ulike kontraktsformer brukes der de er mest egnet, slik at fortrinnene utnyttes best mulig og man sikrer størst grad av oppnåelse av de transportpolitiske målene. Vi foreslår open access som hovedregel for fjerntogtrafikken, nettokontrakter for de lange regiontoglinjene og bruttokontrakter for togene som trafikkerer innad i takst- og billettsamarbeidsområder.

I tråd med intensjonen med EU-lovgivningen på jernbaneområdet, og som også er implementert i norsk lov, skal konkurranse være hovedregelen for trafikk på det norske jernbanenettet. Avtaler om offentlige tjenesteforpliktelser kan inngås der det kan påvises et transportbehov som ikke blir dekket av markedet selv, og avtalene skal utformes på en minst mulig inngripende måte.

Et første steg i analysen av forslag til nye avtaleformer vil derfor være å vurdere hvor det kan være mulig og hensiktsmessig å overlate togtilbudet helt til markedet, og altså sette sin lit til at tjenesteproduksjonen oppstår basert på togselskapenes kommersielle tilpasning, såkalt *open access*. Uten avtaler om offentlig tjenesteforpliktelser, forventes det i tråd med økonomisk teori at tilbud vil oppstå der det er bedriftsøkonomisk lønnsomt å tilby persontransporttjenester med tog. Ulike former for markedssvikt kan føre til at dette togtilbudet likevel ikke blir det mest optimale i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Det kan også være ulike politiske hensyn, for eksempel distriktpolitiske og fordelingspolitiske hensyn, som tilsier at det er behov for å komme i inngrep med markedet og påvirke det i ønsket retning.

I en analyse av det norske persontransportmarkedet viser Oslo Economics (2025) konsekvenser i ulike markeder av en kommersiell tilpasning av togtrafikken. I rapporten viser vi hvordan overgangen til en eventuell kommersiell tilpasning av togtrafikken, uten offentlige inngrep, vil påvirke måloppnåelse og hvilke konsekvenser det har sammenliknet med en videreføring av dagens situasjon. I dette kapittelet tar vi utgangspunkt i denne analysen, samt informasjon fra en markedsundersøkelse som Jernbanedirektoratet har gjennomført og vår egen informasjonsinnhenting, når vi beskriver hvilke

togprodukter og markeder som kan være egnet for *open access*.

For å oppnå bestemte transportpolitiske mål i en situasjon uten offentlig kjøp er det mulig å tenke seg mindre inngripende måter å regulere markedet på. Dette kan være ulike former for tilleggskjøp av selskaper som har etablert seg på kommersielt grunnlag, for å dekke avviket mellom det *ønskede* tilbudet og hva som tilbys i markedet av aktørenes kommersielle interesse. Det er uklart hvilket omfang av slikt kjøp som er realistisk gjennomførbart gitt EUs regelverk om statsstøtte og om anskaffelse av persontransport på jernbane.

I de markedene der *open access* ikke er egnet, og det er behov for å inngå en form for avtale med det offentlige om tjenesteproduksjonen, må vi da ta stilling til hvilken kontraktsform som kan være egnet.

Som vi har diskutert i kapittel 4, er det fordeler og ulemper med alle kontraktsformene.

Hovedkategoriene av ulike kontraktsformer innenfor kollektivtransport kan sies å være:

- Netto (med eller uten ekstra insentiver)
- Brutto (med eller uten passasjerinsentiver)
- Management-kontrakt

En trafikkpakke trenger ikke nødvendigvis utelukkende være netto eller brutto, den kan bestå av flere deler av ulik type. En hybridavtale kjennetegnes ved at deler av avtalen er omfattet av nettokontrakt, mens andre deler av kontrakten reguleres som en bruttokontrakt.

Nedenfor gjennomgår vi først hvilken betydning transportpolitiske mål har for valg av kontraktsform helt overordnet. Deretter diskuterer vi funn fra markedsundersøkelsen Jernbanedirektoratet har gjennomført for å undersøke markedets interesse for å dekke hele eller deler av behovet for persontransport på jernbane på kommersiell basis, før vi diskuterer hvilke produkter som kan være egnet for kommersiell drift. Deretter analyserer vi ulike modeller for sammensetning av kontraktsformer som vi diskuterer nærmere nedenfor.

5.1 Transportpolitiske mål

Det overordnede målet i gjeldende Nasjonal Transportplan (NTP) 2025–2036 er *Et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet*

i 2050. Fem hovedmål skal understøtte det overordnede målet:

- Enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet
- Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål
- Nullvisjon for drepte og hardt skadde
- Effektiv bruk av ny teknologi
- Mer for pengene

I forbindelse med analysen av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025), konkretiserte vi hvordan persontogtilbudet kan bidra til å oppnå disse målene, se Figur 5-1.

I arbeidet med dette prosjektet har vi bearbeidet målene ytterligere. Bearbeidingen er gjort for å gjøre det enda tydeligere hvordan togtilbudet og trafikkavtalene kan bidra til å nå de overordnede målene. Ved å operasjonalisere målene på denne måten blir det enklere å vurdere om trafikkavtalene bidrar til å nå de overordnede målene på en hensiktsmessig måte.

Under hovedmålet *Enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet* har vi konkretisert målene for togtilbudet som følger:

- *Pålitelighet*: Togene kommer og går til rett tid
- *Kapasitet og utnyttelse*: Togene har god rushtidskapasitet
- *Rute-, billett- og takstsamarbeid*: Togtilbudet er integrert i det øvrige kollektivtransporttilbudet
- *Aktivitet i hele landet*: Det er attraktivt å bo og jobbe i hele landet

- *Flest mulig reisende*: Togtilbudet er konkurransedyktig og overfører bilreiser
- *Kvalitet*: Kundene opplever et godt ombordtilbud og høy komfort.

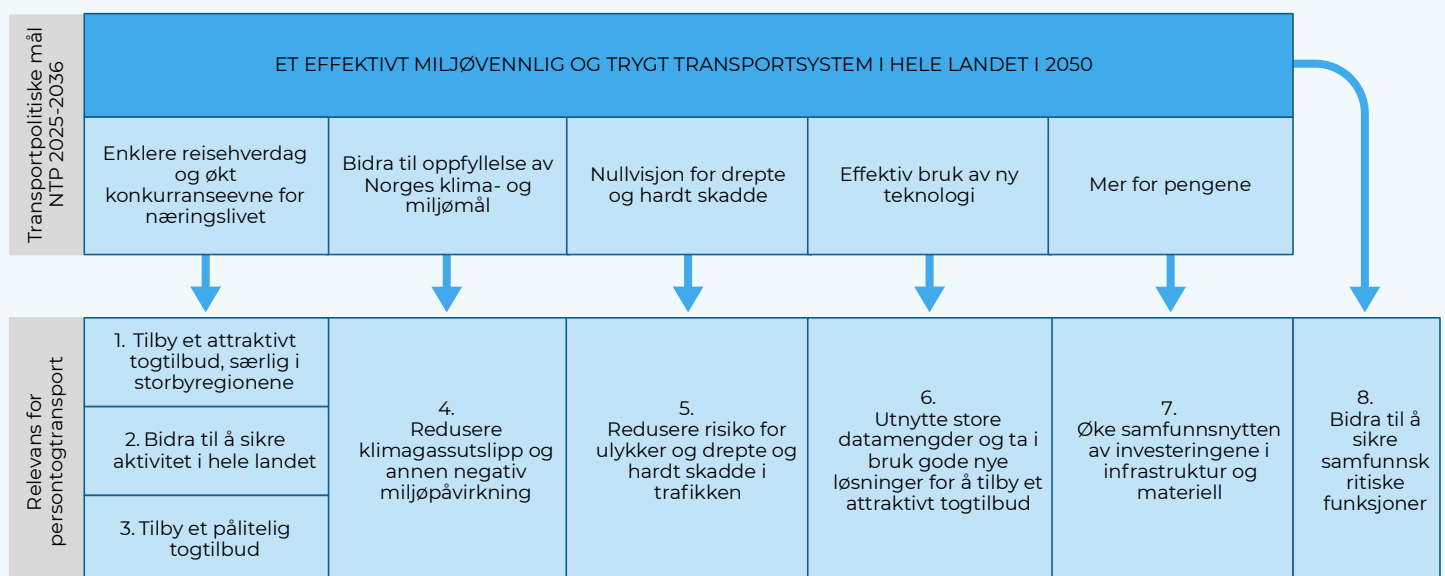
Konkretiseringen er gjort for å gjøre det enda tydeligere hva det er viktig at trafikkavtalene bidrar til. Ved vurderingen av ulike avtaleformater bør det vektlegges i hvilken grad disse målene kan oppnås. Videre er det togtrafikkens viktigste bidrag til å oppnå Norges klima- og miljømål å få flere reisende på tog fremfor mer forurensende transportformer. Derfor mener vi at de konkrete målene for togtilbudet listet opp ovenfor også bidrar til å nå hovedmålet *Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål*.

Under hovedmålet *Nullvisjon for drepte og hardt skadde* har vi konkretisert målene for togtilbudet slik:

- *Ulykker*: Det er få alvorlige ulykker knyttet til persontransport
- *Sikkerhet*: Det skal være trygt for ansatte og reisende.

Hovedmålet *Effektiv bruk av ny teknologi* har vi ikke konkretisert ytterligere fra Figur 5-1. For hovedmålet *Mer for pengene* har vi spesifisert at målet for togtilbudet er *Best mulig togtilbud for pengene*. Begge disse målene kan i større grad betraktes som virkemidler. De er ikke nødvendigvis isolerte mål, men viktige for å bidra til oppnåelse av de andre målene. For eksempel er effektiv bruk av teknologi viktig i den grad det bidrar til et bedre togtilbud, mer klima- og miljøvennlige løsninger eller andre gevinster. *Mer for pengene* er viktig for å oppnå et best mulig togtilbud, størst mulig

Figur 5-1: Oppsummering av mål for transportsektoren i NTP 2025–2036 og relevans for persontogreiser



Illustrasjon: Oslo Economics (2025)

utslippskutt og risikoreduksjoner for knappe ressurser.

5.2 Funn fra markedsundersøkelse

I forbindelse med trafikkavtalegjennomgangen og forberedelsen av neste generasjons trafikkavtaler, har Jernbanedirektoratet gjennomført en landsdekkende markedsundersøkelse, en såkalt RFI.⁸ Markedsundersøkelsen er gjennomført for å få innsikt i leverandørmarkedets interesse for å drive deler av trafikken på norsk jernbane på kommersielt grunnlag.

I undersøkelsen blir selskapene spurt om de kan være interessert i å opprette et persontransporttilbud som kan dekke deler av transportbehovet på jernbanen uten en trafikkavtale med staten. Tidsperspektivet er i perioden etter utløpet av dagens trafikkavtaler for persontrafikk på jernbane.

Minst to selskap ønsker å kjøre kommersiell fjerntogtrafikk i Norge

I undersøkelsen er det to selskaper som har sendt inn svar til Jernbanedirektoratet. Begge selskapene peker på at det kan være interessant og mulig å opprette kommersiell persontogtrafikk som dekker deler av transportbehovene etter utløpet av dagens avtaleperioder.

Det ene selskapet trekker fram muligheten for kommersiell drift av dagtog på Sørlandsbanen (strekningen Oslo-Kristiansand), Bergensbanen og Dovrebanen. Det andre selskapet trekker fram at også nattavganger på Bergensbanen og Dovrebanen kan driftes kommersielt, men at dette forutsetter at operatøren også drifter de kommersielt lønnsomme dagtogavgangene. I en eventuell situasjon med open access, vil det ikke være noen garanti for at aktøren som finner det lønnsomt å kjøre nattogavgangene også får tildelt kapasiteten til å kjøre dagtogavgangene. Det er derfor stor usikkerhet om nattogtilbudet kan drives basert på open access. Den samme togoperatøren som peker på at deler av nattogtilbudet kan drives kommersielt, peker på at strekningen mellom Kristiansand og Oslo, og flere andre strekninger, kan ha potensial for lønnsom drift, men at det krever nærmere utredning.

Kommersiell togdrift stiller krav til rammebetingelsene

Selskapene som har svart på markedsundersøkelsen peker på noen forutsetninger som må være på plass for at kommersiell togdrift skal

være lønnsomt. Flere av forholdene går på det som kan kontrolleres av virkemiddelselskapene.

Togselskapene trekker fram at de trenger forutsigbar sportilgang, verkstedtilgang og stabil kvalitet på infrastruktur. Dette er det Bane NOR som i stor grad kontrollerer. Fra Bane NOR har vi fått vite at det jobbes med en ny ordning for kapasitetsfordeling som kan gjøre prosessen mer forutsigbar og langsiktig. Det gjenstår imidlertid fremdeles noen uløste spørsmål knyttet til hvordan kapasiteten skal fordeles mellom to eller flere konkurrerende togselskap som ønsker å tilby lignende transporttjenester. Om Bane NOR kan tilby stabil kvalitet på infrastrukturen vil i stor grad avhenge av politiske prioriteringer. Mye av infrastrukturen er gammel og det vil ta lang tid før en full fornyelse er gjennomført. En forutsetning om helt stabil infrastruktur kan derfor fremstå som en forutsetning som kan være krevende å innfri innenfor den relevante tidshorizonten.

Videre understreker selskapene et behov for at Norske tog i større grad utsettes for konkurranse, da dette vil bidra til et mer effektivt marked for leie av materiell. Samtidig vil en kommersialisering innebære at togselskapene ikke er bundet til å bruke Norske tog som leverandør av togmateriell og de har dermed mulighet til å bruke andre leverandører i markedet. Dette vil i seg selv gjøre at togselskapene får en bedre forhandlingsposisjon overfor Norske tog, og at de kan framforhandle bedre vilkår. Det fordrer imidlertid at det finnes egnet togmateriell tilgjengelig fra andre leverandører, eventuelt at togselskapet selv besitter egnet togmateriell, slik at Norske tog møter en reell trussel om konkurranse.

Videre trekker togselskapene fram politisk stabilitet som en viktig forutsetning. Det kan handle om blant annet at de kan etablere seg med en forventning om å kunne drive langsiktig, uten trusselen om at hele strekninger heller blir tildelt som tidsbegrensede eneretter i en periode. Selskapene ønsker seg også like konkurransevilkår og stabile energipriser for å kunne etablere seg på kommersielt grunnlag.

En siste viktig forutsetning for kommersiell drift er friheten til å kunne utvikle tilbudet etter kommersielle interesser, blant annet å ha prisordninger som gir muligheter for inntekstvekst. Selskapene ønsker seg en egen avtale med Entur, noe vi legger til grunn er noe togselskapene som driver kommersielt og Entur må framforhandle på eget initiativ. Det er vanskelig å se for seg at staten kan pålegge en kommersiell aktør å inngå en avtale

⁸ Request For Information

med Entur om salgs- og billetteringsløsninger. Hjemmel for å gjøre dette finnes ikke i dag, men kan potensielt oppstå som en mulighet i framtidig EU-regulering med ambisjon om et mer harmonisert transportmarked i Europa. Det vil imidlertid være relevant å pålegge togselskapene en plikt om å dele data om rutetider med Entur, tilsvarende som gjøres for bussruter.

5.3 Egnethet for open access i ulike markeder

Togtrafikken er delt inn i de seks følgende trafikktypene:

- Lokaltog
- Regiontog i byområder
- Regiontog i distrikt
- Nattog
- Intercity-tog
- Fjerntog

Inndelingen er gjort med hensyn på analysen av egnethet for bruk av open access og ulike avtaleformer, for å sikre at eventuelle funn er forankret i de faktiske strukturene som allerede er etablert for togtrafikken.

I de følgende delkapitlene beskriver vi kjennetegn ved de ulike trafikktypene og hvorvidt de er egnet for open access. Vi vurderer både om den bedriftsøkonomiske lønnsomheten tilsier at det er mulig å drive tilbudet kommersielt, og vi vurderer om de transportpolitiske målene kan oppnås med en kommersiell tilpasning.

Vi drøfter også hva som er de viktigste målene med de ulike trafikktypene og om dette har noe å si for

hva slags kontraktsform som velges. I Figur 5-2 gir vi en oversikt over hvilke kriterier som er analysert per trafikkttype, samt hvordan vi vurderer de ulike kriteriene per trafikkttype. Tabellens første rad gir en oversikt over hvilke mål som anses særlig relevant for de ulike trafikktypene. For lokaltog er dette til eksempel pålitelighet, kapasitet og sømløshet. I den neste raden, graderer vi togoperatørens mulighet til å påvirke oppnåelsen av de sentrale målene. For lokaltog er for eksempel vurderingen at togoperatør i liten grad har nødvendige rammebetingelser for å kunne påvirke oppnåelsen av de sentrale transportpolitiske målene.

I rad nummer tre, graderer vi trafikktypens samlede potensial for kommersiell lønnsomhet. Merk at her vil det være variasjoner mellom togproduktene som inngår i trafikktypen. For lokaltog er vurderingen at det i svært liten grad er et potensial for kommersiell lønnsom drift. Lønnsomhetsvurderingene er hentet fra analysen av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025). I rad nummer fire graderer vi trafikktypens overordnede *fristillelse* fra annen kollektivtransport. Lokaltogene er i stor grad integrert med det øvrige kollektivtransporttilbudet, og graderes derfor på dette punktet til «i svært liten grad».

Det siste vurderingskriteriet er konkurranse mot andre transportmodi. Konkurranse har betydning for reisendes reisealternativer og prisfølsomhet. For lokaltog vurderer vi at det er svært liten grad av konkurranse mot andre transportmodi. Dette er gjort som en overordnet vurdering innenfor hver av togproduktene. Det kan selvsagt være delmarkeder innenfor lokaltog der konkurransen mot personbil eller buss er sterk. Overordnet vurderer vi det likevel til at for reiser med lokaltog er det små

Figur 5-2: Vurdering av kriterier som er relevant for valg av avtaleformat, per trafikkttype

	LOKALTOG	REGIONTOG I BYOMRÅDER	REGIONTOG I DISTRIKT	NATTOG	INTERCITY	FJERNTOG
Sentrale mål	-Pålitelighet -Kapasitet -Sømløshet	-Pålitelighet -Kapasitet -Reisende	-Pålitelighet -Hele landet -Kapasitet	-Kvalitet -Hele landet -Reisende	-Pålitelighet -Reisende -Kvalitet	-Kvalitet -Hele landet -Reisende
Mulighet til å påvirke måloppnåelse	I liten grad	I noen grad	I noen grad	I stor grad	I stor grad	I stor grad
Potensial for kommersiell lønnsomhet	I svært liten grad	I noen grad	I svært liten grad	I liten grad	I stor grad	I stor grad
Fristilt annen kollektivtransport	I svært liten grad	I liten grad	I stor grad	I svært stor grad	I noen grad	I svært stor grad
Konkurranse mot andre transportmodi	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I noen grad	I svært stor grad

konkurransesflater mot andre transportformer. Lokaltoget er typisk rettet mot reiser til og fra bysentrum, der privatbilen gjerne har dårlige konkurranseforhold, og den øvrige kollektivtransporten gjerne er innrettet mot å være komplement heller enn konkurrent til toget. Dette gjør at alternativene til toget er såpass mye dårligere, at det vil være liten respons i etterspørselen som følge av en endring i tilbudet. Se Vedlegg B for en grundigere drøfting av dette.

I Figur 5-3 presenterer vi den samlede vurderingen av togtypenes egnethet for open access, med utgangspunkt i vurderingene som er gjort i Figur 5-2. Dette vurderer vi på et spekter, der det ikke er klare grenser for om et togprodukt egner seg for open access eller ikke, men som viser om det egner seg mer eller mindre i forhold til andre togprodukter. Slik vi vurderer det er lokaltog lite egnet for open access, mens fjerntog kan være egnet for open access. I Figur 5-3 har vi også inkludert turisttog, som vi mener klart vil være egnet for open access. Vi inkluderte ikke turisttog i Figur 5-2 om mål og rammebetingelser, fordi turisttogene skiller seg klart fra de andre ved å tilby opplevelsestjenester i større grad enn transporttjenester. Det blir derfor lite hensiktsmessig å sammenlikne turisttog med andre togkategorier innenfor de samme dimensjonene.

I det følgende gir vi en mer detaljert beskrivelse av vurderingene per trafikktipe. I kapittel 5.4 ser vi videre på egnet avtaleform per trafikktipe, der vi setter avtaleform per trafikktipe sammen i noen forskjellige modeller som sammenliknes med en videreføring av dagens situasjon.

5.3.1 Fjerntog

Det er i dag seks toglinjer i Norge som er definert som fjerntog (Bane NOR, u.d.):

- F1 Oslo-Stockholm
- F4 Oslo-Bergen
- F5 Oslo-Stavanger
- F6 Oslo-Trondheim

- F7 Trondheim-Bodø
- F8 Narvik-Stockholm

Det er nokså stor forskjell mellom disse linjene hva gjelder passasjergrunnlag, størrelse på produksjonen og kommersiell lønnsomhet, men det er også en del likhetstrekk.

Det er ikke planlagt nye fjerntog med offentlig tjenesteforpliktelse, men Statens jernbanetilsyn har fått meldinger om planlagte nye kommersielle rutetilbud som har likheter med fjerntogproduktene.

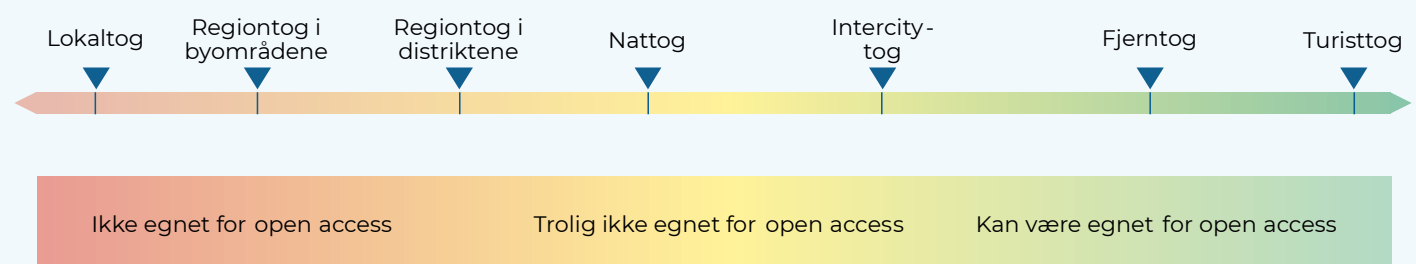
SJ AB har gitt Statens jernbanetilsyn melding om planlagt oppstart av et togprodukt mellom Oslo og København, med stopp på større stasjoner i Norge (Statens jernbanetilsyn, 2025). Vy og DSB planlegger i samarbeid også et direktetog mellom Oslo og København (NRK, 2025).

Karakteristika ved fjerntog

Det typiske for fjerntogproduktene er at samme linje betjener flere markeder. En fjerntoglinje er oftest satt opp fra et storbyområde til et annet storbyområde, og kan være grensekryssende. I tillegg til å betjene markedet for reiser mellom endepunktene, typisk fra en storbyregion til en annen, er det et betydelig marked for reiser i det vi kan kalle for distriktsmarkedet (Oslo Economics, 2025). Markedet for reiser i distriktsmarkedet omfatter reiser innad i distriktene, der fjerntogene nærmest spiller en rolle som lokaltog i distriktene, for eksempel i indre Telemark. Videre opererer fjerntogene i markedet for reiser mellom et storbyområde og et distriktsområde, for eksempel mellom Oslo og Geilo. Til slutt er enkelte av fjerntogene rettet mot markedet for grensekryssende reiser, eksempelvis mellom Oslo og Stockholm.

Fjerntog er i svært stor grad fristilt fra det øvrige kollektivtilbudet, ved at billettsamarbeid har en mindre relevans. Fjerntog stopper kun på de største knutepunktene (Jernbanedirektoratet, 2022), og

Figur 5-3: I hvilken grad de ulike trafikktypene er egnet for open access



Illustrasjon: Oslo Economics (2025)

tjener derfor ikke en funksjon i lokal kollektivtransport.

Mål for fjerntogtilbudet

Siden fjerntogene betjener flere ulike markeder, er det også mange av de transportpolitiske målene som er relevante for fjerntogene. I analyse av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025) trekker vi fram disse målene som særlig relevant for distriktmarkedene:

- Bidra til å sikre aktivitet i hele landet
- Redusere klimagassutslipp og annen negativ miljøpåvirkning
- Bidra til å sikre samfunnskritiske funksjoner

For markedene for reiser *mellom storbyregioner og grensekryssende transport*, trekker vi i tillegg fram følgende mål som særlig relevant:

- Tilby et attraktivt togtilbud, særlig i storbyregionene

For at fjerntogtilbudet skal være attraktivt, og for å sikre at folk velger å reise med fjerntog i stedet for bil, buss eller fly, er kvaliteten på reisen avgjørende. Kvalitet i kollektivtransport kan handle om flere ting. Det kan handle om «harde» faktorer som reisetid og frekvens, men det kan også handle om «myke» faktorer som komfort og tjenestetilbud om bord (Oslo Economics, 2022). Komfort kan handle om miljøet du befinner deg i på reisen, som igjen vil påvirkes av forhold som blant annet belysning, støy, temperatur og renhold. Det kan også handle om egenskaper ved sitteplassen du har om bord, blant annet hvordan setene er utformet og om det er bord for å jobbe på pc eller gjøre andre aktiviteter. Tjenestetilbudet om bord kan handle om blant annet serveringstjenester og internettjenester.

Kundenes preferanser og konkurranseflater

På lange reiser er det typisk tiden om bord på transportmiddelet som er det største kostnadselementet når vi betrakter generaliserte reisekostnader. De lange reisene er også i større grad enn korte togreiser preget av fritidsreiser. Frekvens og pålitelighet har dermed relativt sett mindre betydning på lange reiser sammenliknet med korte reiser. Elementer som kan påvirke hvordan de reisende opplever tiden om bord på toget har derfor relativt sett større betydning på fjerntog enn på korte reiser med lokal- og regiontog. Dette kan påvirkes av elementer som diskutert ovenfor, som for eksempel komfortegenskaper og ombordtjenestetilbud.

For lange reiser, særlig mellom storbyregionene, er det også store konkurranseflater mot andre

transportmidler. For å bidra til å redusere klimagassutslipp og annen negativ miljøpåvirkning, handler det i stor grad om å tiltrekke seg flere reiser med toget, altså at trafikantene velger toget framfor mindre miljøvennlige transportmidler. Å tiltrekke seg flere reiser med toget blir altså et viktig delmål for fjerntogproduktene.

Som diskutert ovenfor, er det å oppnå høy kvalitet på reisen noe av det viktigste å oppnå for å tiltrekke flere reisende med fjerntogproduktene og beholde fornøyde kunder. Dette er også noe operatørene har mulighet til å gjøre noe med, og det er grunn til å tro at det er de som er tettest på kundene som kan gjøre en best jobb med å øke kvaliteten. Isoler sett tilsier dette at operatørene bør gis stor frihet i å utforme tilbudet innenfor fjerntogsegmentet.

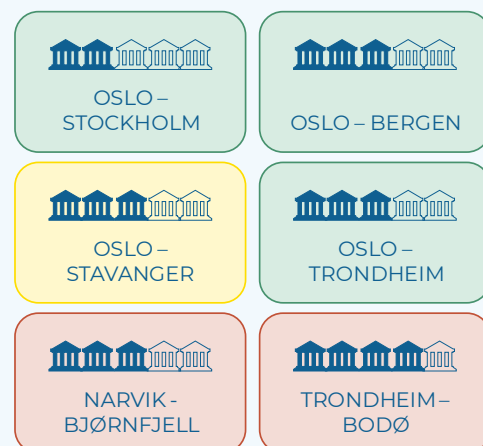
Vi tror også at det er mulig å oppnå flere reiser med toget innenfor dette segmentet, siden det er store konkurranseflater mot andre transportformer. Med en friere prissetting, vil operatørene ha sterkere insentiver til å prisdifferensiere og ta ut økt betalingsvillighet der det er mulig, tilsvarende som i flymarkedet. En reise med fjerntog er en reise som ofte er planlagt på forhånd, og derfor vil det i mindre grad enn for lokal- og regiontog være behov for krav til stivheter i systemet som kan argumenteres for at er viktig for mer spontane reiser.

Potensial for kommersiell lønnsomhet

Flere av fjerntoglinjene er blant de linjene med størst potensial for kommersiell lønnsom drift.

Figur 5-4 viser hvordan vi vurderte fjerntogproduktene potensial for lønnsomhet i

Figur 5-4: Potensiale for lønnsomhet og prioritering av inngrep for fjerntoglinjer



Kilde: Oslo Economics (2025)

analysen av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025). Linjene som er markert med grønt er de vi har vurdert som kommersielt lønnsomme. Dette er linjene F4 Oslo-Bergen, F6 Oslo-Trondheim og F1 Oslo-Stockholm. Linje F5 Oslo-Stavanger har vi vurdert at har potensial for lønnsomhet, med tilpasning av priser og størrelse på produksjonen, mens linjene F7 Trondheim-Bodø og F8 Narvik-Stockholm har vi vurdert som ikke lønnsomme.

Dette samsvarer godt med de svarene som har kommet inn fra markedsundersøkelsen, og som vi refererte til i kapittel 5.2. Der forteller to av selskapene at det vil være aktuelt å etablere kommersiell drift av togtilbud på Oslo-Bergen og Oslo-Trondheim, men strekningen mellom Oslo og Kristiansand kan være aktuell for kommersiell drift.

Behov for inngrep og egnede kontraktsformer

Antall rådhusymboler i figuren illustrerer hvordan vi prioriterer statlige inngrep. Fra figuren ser vi at av disse, prioriterer vi inngrep i markedet for fjerntogreiser på Nordlandsbanen høyest. Dette har sammenheng med at vi antar at tilbudet vil falle helt bort uten offentlige inngrep, som vil ha negative konsekvenser for måloppnåelse og gi negative samfunnsøkonomiske effekter.

Samlet sett er likevel vurderingen vår at fjerntog er godt egnet for kommersiell drift, og at dette kan være et godt utgangspunkt, men at det vil være behov for statlige inngrep for å sikre tilbudet på enkelte av linjene.

Vi mener det er viktig at togselskapene har sterke insentiver til å drive med innovasjon og produktutvikling i dette segmentet, og at nettokontraktsformen derfor er best egnet for de linjene som ikke er egnet for open access. Det bør vurderes om togselskapene bør få større frihetsgrader i kontrakten enn det er i dagens avtaler, og om det kan være hensiktsmessig å kombinere nettokontraktsformen med insentivordninger for å styrke det kommersielle fokuset i kontrakten.

5.3.2 Nattog

Nattog er en underkategori av fjerntog, og beskriver et togprodukt som har et sovevognstilbud (Jernbanedirektoratet, 2022). Disse togene har typisk avgang sent på kvelden fra et storbyområde, og ankomst i et annet storbyområde på morgenen etter. Togmateriellet er tilpasset overnatting, enten med egne sovekupéer, liggestoler eller liknende for

å tilrettelegge for at passasjerene kan sove under reisen.

I dag har vi nattogstilbud i Norge på

- F4 Oslo-Bergen
- F5 Oslo-Stavanger
- F6 Oslo-Trondheim
- F7 Trondheim-Bodø⁹
- F8 Narvik-Stockholm

SJ AB har meldt inn en ny persontogtjeneste til Statens jernbanetilsyn som vil gi sammenhengende nattog for Oslo-Berlin. I tillegg melder SJ om et nattogprodukt Oslo-København som også inneholder vogner for Oslo-Stockholm. Produktenes oppstart er planlagt til desember 2026 (Statens jernbanetilsyn, 2025).

Nattog bidrar også til oppnåelse av de transportpolitiske målene. Jernbanedirektoratet argumenterer for at nattog bidrar til en bedre kapasitetsutnyttelse, og videre at et godt nattogtilbud kan bidra til å øke kollektivandelen og sikre at flere reiser kollektivt (Jernbanedirektoratet, 2019). Nattogtilbudet utnytter også tid hvor de reisende uansett normalt skal sove, og de reisende vil ha lave tidskostnader om de kan sove samtidig som de transporteres.

Nattog vil også bidra til å reduserer klimagassutslipp og annen negativ miljøpåvirkning. Med de målformuleringene som vi har brukt i analysen av det norske persontransportmarkedet, kan vi si at nattogene bidrar til å øke samfunnsnyttene av investeringene i infrastruktur, siden det utnytter jernbaneinfrastrukturen på tidspunkt det er lite annen trafikk. Det kan også argumenteres for at nattogtilbudet bidrar til å sikre aktivitet i hele landet, gjennom å tilby folk i distriktene et transporttilbud som gjør at de kan gjennomføre dagsreiser for å få med seg for eksempel møter i en storbyregion.

Reisende med nattog har spesielt stor betalingsvillighet for tilleggsprodukter ved reisen, herunder servering og økt komfort. Togoperatørene har også i dagens avtaleregime et visst handlingsrom i hvordan de velger å prise og markedsføre tilleggsprodukter. Vi vurderer at togoperatørene i stor grad har mulighet til å påvirke måloppnåelse ved innretningen av nattogtilbudet. Med større frihetsgrader, blant annet i bruk av togmaterieill, kunne operatørene i enda større grad innrettet tilbudet slik at det treffer behovene i markedet.

⁹ Nordlandsbanen er midlertidig uten nattog på grunn av mangel på materieill (Jernbanedirektoratet, 2024).

I vår analyse av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025) ble det forsøkt utarbeidet egne lønnsomhetsanalyser for nattogstilbudet, men på grunn av manglende differensiering mellom dagtog og nattog på de relevante linjene, var det ikke mulig. Det er derfor ikke en egen lønnsomhetsfigur presentert for nattogstilbudet. Derimot fant vi datasett som viste til at nattogavgangene var relativt mindre lønnsomme, i forhold til dagtogavgangene. I tillegg viste erfaringer til at det er vanskelig å sikre lønnsomhet på nattogavgangene, særlig på grunn av turnering av materiell. For eksempel er det bare formålstjenlig å kjøre materiell med sovekupévogner én gang i døgnet mellom Bergen og Oslo. De fleste dagtog (med unntak av Trondheim-Bodø) kan derimot gjøre minimum en dobbeltur per dag. På enkelte linjer, som for eksempel Oslo-Kristiansand, kan det også åpne seg muligheter for å kjøre tre turer per dag.

Den samlede vurderingen i analysen av det norske persontogmarkedet, var derfor at nattogavgangene ikke var kommersielt lønnsomme, og at dette har sammenheng med at togmateriellet som brukes i dag får en lav utnyttelse og at det dermed er relativt sett store kapitalkostnader forbundet å tilby nattogtjenester. Det er likevel verdt å merke seg at en kommersiell aktør, med større frihetsgrader i hva slags materiell som skal brukes enn det er i dagens kontrakter, forventes å være kreativ i tenkningen rundt hvordan togmateriellet kan brukes enda mer effektivt. Om deler av materiellet også kan benyttes i turnering av dagtogene, vil lønnsomheten kunne bli en helt annen enn den er i dagens drift av nattogstilbudet.

Det er også verdt å merke seg flere aktørers interesse for å etablere nattogtilbud i Europa. Blant annet ser det ut til å komme på plass et nattogstilbud mellom Sverige og Sveits, riktignok med offentlig støtte fra den sveitsiske staten (Järnvägar, 2025). Den svenske aktøren Snälltåget peker også på at det er mulig å få til kommersiell nattogsdrift, men trolig bare på enkelte strekninger, deler av året og med sitte- og liggevogner framfor vogner med sovekupéer (Järnvägar, 2025).

Nattog er i likhet med fjerntog i svært stor grad fristilt fra annen kollektivtransport.

Om det er politisk ønskelig å sikre et fremtidig, jevnt og stabilt nattogtilbud i Norge, med sovevogner, er det trolig behov for et offentlig inngrep for å sikre tilbudet. Det er imidlertid verdt å merke seg at ett av selskapene som svarte på Jernbanedirektoratets markedsundersøkelse, som vist til i kapittel 5.2, viser til at det kan være

kommersielt interessant å kjøre nattog på Dovre- og Bergensbanen, under forutsetningen at togoperatøren også får drifte dagtogavgangene – noe som en togoperatør ikke vil være garantert i et tilfelle med open access.

5.3.3 Regiontog i distriktene

Vi har fem linjer i daglig drift som kan kategoriseres som regiontog i distriktene (Jernbanedirektoratet, 2024). Dette er

- R50 Nelaug - Arendal, Arendalsbanen
- R55 Porsgrunn – Notodden, Bratsbergbanen
- R60 Hamar – Trondheim S, Rørosbanen
- R65 Dombås – Åndalsnes, Raumabanen
- R71 Trondheim S – Storlien, Meråkerbanen

I tillegg kategoriserer Jernbanedirektoratet noen flere linjer som regiontog i distriktene, men som vi kaller *turisttog* og omtaler i kapittel 5.3.4.

Karakteristika ved regiontog i distriktene

Regiontoglinjer karakteriseres som togprodukter som forbinder ulike regioner. Regiontogene i distriktene, sammen med fjerntogene, spiller en sentral rolle i å dekke persontransportbehovet i distrikts- og underveismarkedet. I rapporten «Analyse av det norske persontransportmarkedet» er dette definert som transportmarkedet som eksisterer utenfor storbyregionene (Oslo Economics, 2025). Linje R50 og R65 betjener utelukkende distriktsmarkedet, mens de øvrige linjene også dekker deler av transportbehovet i storbyregionene.

Stoppestedene på regiontoglinjene i distriktene spiller en sentral rolle i å sikre et landsdekkende persontransporttilbud. Mange av stoppestedene har et relativt lavt passasjergrunnlag.

Mål for regiontogtilbudet i distriktene

Blant målene som er satt for persontogtransporten, vurderer vi at følgende er særlig viktige for regiontogene i distriktene:

- Sikre aktivitet i hele landet
- Tilby et pålitelig togtilbud
- Tilby et attraktivt togtilbud (kvalitet)

I tillegg til at regiontog i distriktene er sentrale for å sikre et transporttilbud også utenfor storbyregionene, er det viktig at togtilbudet er pålitelig og attraktivt. Uten pålitelighet, vil de reisende preferere andre transportmidler. Det samme vil være tilfellet dersom togtilbudet ikke har en tilfredsstillende kvalitet. Med pålitelighet mener vi at toget kommer og går til planlagt tid, i henhold til ruteplan – at tilbudet ikke forstyrres av forsinkelser og/eller kanselleringer. Med kvalitet

mener vi øvrige forhold som bidrar til å sikre en behagelig reise. Dette kan være ombordtilbud (for eksempel mulighet for servering), kvalitet på, og tilgang til sitteplasser, renslighet, vedlikehold på inventar, tilgang på bord, lagring av eventuell bagasje, etc.

En togoperatør som opererer regiontoglinjene i distriktene, vil ha rammebetingelser som i varierende grad kan bidra til oppnåelse av de målene som anses særlig viktig for disse togproduktene. Å betjene et transportmarked utenfor storbyregionene, som innebærer færre reiser over lengre avstander, er både kostnadsintensivt og lite inntektsbringende. Regiontoglinjene i distriktene er intet unntak fra dette. For distriktslinjene vil derfor en togoperatør alene ikke ha de nødvendige rammebetingelsene for å sikre aktivitet i hele landet. Oppnåelsen av dette målet forutsetter offentlig betalingsvilje og, om nødvendig, en viss grad av styring for hvordan de eventuelt avsatte ressursene skal disponeres.

Derimot vil en togoperatør i noen grad ha rammebetingelser for å sikre et pålitelig togtilbud. Operatøren kan ikke påvirke forsinkelser eller kanselleringer som skyldes feil på infrastrukturen, men kan påvirke forsinkelser og feil som skyldes materiell eller ruteproduksjon.

Togoperatøren har også rammebetingelser for å påvirke oppnåelsen av målet om et attraktivt togtilbud. For eksempel er vedlikeholdsprogram, materielltilpasning og renhold avgjørende for om den reisende får en behagelig reise, noe som igjen påvirker valget av tog fremfor andre transportmidler.

En togoperatør har dermed i noen grad de nødvendige rammebetingelsene som er nødvendig for å oppnå målene som er viktige for regiontog i distriktene. Dette reduserer det samlede behovet for offentlig styring av togtilbudet.

Kundenes preferanser og konkurranseflater

I motsetning til fjerntog og regiontog i storbyene, som i nokså stor grad domineres av én type reise (fritidsreiser på fjerntog og regelmessige reiser på regiontog i storbyene), er det mindre klart hvilke reisetypen som er typisk for regiontog i distriktene. Dette skyldes blant annet at togproduktene som inngår varierer i både lengde og hvorvidt de kun opererer utenfor storbyområder. For eksempel vil toglinje R60 trolig i større grad være preget av fritidsreisende som reiser mellom Østlandet og Trondheimsregionen, i forhold til for eksempel Arendalsbanen som i større grad vil dekke regelmessige reiser. Felles for regiontoglinjene i

distriktene, er at de i større grad dekker reisebehov mellom distriktene utenfor storbyregionene. Dette er trolig reiser som fordeler seg nokså jevnt på fritidsreiser, behovsreiser (for eksempel reiser til og fra sykehus) og regelmessige reiser (for eksempel reiser til og fra arbeid).

Ettersom regiontogene i distriktene hovedsakelig betjener reisebehov utenfor storbyene, er togtilbudet mindre integrert med – og avhengig av – det øvrige kollektivtransporttilbudet. Likevel finnes det eksempler på at disse linjene til en viss grad må korrespondere med andre transporttilbud. For eksempel kjører Fram (det fylkeskommunale kollektivtransportselskapet i Møre og Romsdal) togbusser fra Molde og Ålesund til Åndalsnes, hvor reisende kan ta toglinje R65 videre til Dombås/Oslo. Dette samarbeidet innebærer imidlertid ikke noe takstsamarbeid. Takstsamarbeid på regiontoglinjer i distriktene er i hovedsak begrenset til skolereiser, og kostnadene dekkes av fylkeskommunene. Den begrensede integrasjonen med kollektivtransporttilbudet taler for et mindre behov for statlig styring.

Regiontog i distriktene er også utsatt for relativt lite konkurranse fra andre transportmidler, i forhold til øvrige regiontoglinjer. Dette skyldes hovedsakelig at linjene opererer i områder med lavere transportbehov og dermed lavere lønnsomhet. For de fleste reisende vil alternativet i hovedsak være personbil.

Lav konkurranse innebærer samtidig at de reisende har få eller ingen alternative kollektivtransporttilbud. Dersom målet er å sikre kollektivtransportmuligheter i hele landet, er det derfor sentralt å bevare regiontogtilbudet i distriktene – eller erstatte det med et annet kollektivtilbud.

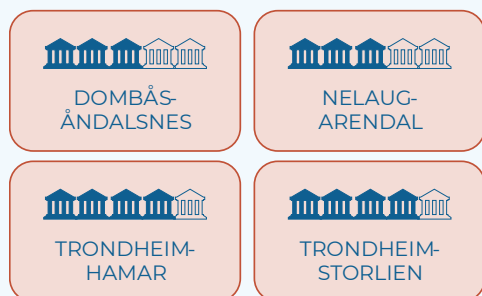
Potensial for kommersiell lønnsomhet

Regiontoglinjene i distriktene er blant de linjene med svakest potensial for kommersiell lønnsom drift.

Figur 5-5 viser hvordan vi vurderte disse regiontoglinjenes potensial for lønnsomhet i analysen av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025). Ifølge analysene vil regiontoglinjene i distriktene forsvinne uten offentlig kjøp.

Gitt at man ønsker å opprettholde målet om aktivitet i hele landet, taler den manglende lønnsomheten for at open access ikke er egnet for regiontog i distriktene.

Figur 5-5: Potensiale for lønnsomhet og prioritering av inngrep for regiontoglinjer i distriktene



Kilde: Oslo Economics (2025)

Dersom togtilbudet faller bort, vil det ha en middels til negativ effekt på samfunnsøkonomisk nytte og på den samlede oppnåelsen av de transportpolitiske målene. De negative effektene begrenses blant annet av et relativt lavt antall reiser i forhold til reiser på de øvrige toglinjene, samt at flere av de øvrige toglinjene dekker deler av distrikts-/underveismarkedet.

Behov for inngrep og egnede kontraktsformer

Samlet sett finner vi at open access ikke er egnet for å dekke transportbehovet på regiontoglinjene i distriktene, så lenge det er et ønske om å opprettholde et transporttilbud på regiontoglinjene i distriktene. Det er behov for offentlig kjøp, men en togoperatør har til dels de nødvendige rammebetingelsene for å bidra til oppnåelsen av målene som er særlig viktige for distriktslinjene.

Sett i sammenheng med den beskjedne integrasjonen med øvrig kollektivtransport, taler karakteristikaene ved disse regiontoglinjene for at en nettokontrakt langt på vei vil sikre et tilbud som bygger opp under de relevante transportpolitiske målene. Derimot vil lav lønnsomhet og egendekningsgrad tilsi at insentivene i en nettokontrakt vil være svakere, noe som trekker i retningen av en bruttokontrakt.

5.3.4 Turisttog

I dag har vi følgende tog som vi omtaler som turisttog:

- R45 Myrdal-Flåm – Flåmsbana
- Golden Train på Raumabanen
- R80 Arctic Train på Ofotbanen

Turisttog brukes i større grad som en tjeneste for opplevelser heller enn å dekke et reelt transportbehov, og det lar ser derfor ikke gjøre å

vurdere togkategorien langs dimensjonene i Figur 5-2. Det vi karakteriserer som turisttog kan likevel delvis være en del av transporttilbudet som dekker lokalbefolkningens transportbehov, og Jernbanedirektoratet må uansett ta stilling til hvordan turisttogene skal håndteres med ulike grader av offentlige inngrep.

Karakteristika ved turisttog

Turisttogene kjennetegnes ved at en stor andel av kundene bruker toget som en opplevelse i seg selv, og ikke bare for å dekke et transportbehov. Blant turisttogproduktene er det kun Vy sin drift på Flåmsbanen som omfattes av en trafikkavtale med Jernbanedirektoratet. De to øvrige produktene drives utelukkende på kommersielle vilkår, med ruteleieavtaler rettet mot Bane NOR.

Vy har konsesjon for togtransport på Flåmsbanen gjennom en avtale som gjelder fra 2012 til 2027. Konsesjonen er direktetildelt Vy og stiller et minimumskrav til antall avganger per døgn, men ingen krav til takster, bortsett fra en ordning med ambassadørkort for lokale reisende. Konsesjonen innebærer ikke noe vederlag.

Togtilbudet på Flåmsbanen markedsføres primært til turister, men lokalbefolkningen har også nytte av tilbudet, enten lokalt eller ved omstigning til Bergensbanen.

Siden Jernbanedirektoratet ikke betaler vederlag for dette togproduktet i dag, er vår vurdering at tilbudet er lønnsomt nå og vil fortsette å være lønnsomt for en kommersiell aktør. Den samme vurderingen gjelder for de to øvrige turisttogtilbudene.

Turisttogene drives primært av kommersielle hensyn, ikke av hensyn til transportpolitiske mål. Det er derfor ingen grunn til politisk styring av disse tilbudene. Det kan imidlertid argumenteres for at Vy sitt tilbud på Flåmsbanen dekker et reelt transportbehov for innbyggere, gjennom bruk av ambassadørkort. Dette kan tyde på et behov for politisk styring.

Behov for inngrep og egnede kontraktsformer

Ordningen med ambassadørkort på Flåmsbanen må anses som en «pris» for at Vy får enerett til drift av linjen. Derimot har det også vært rimeligere årskort for lokale reisende med Arctic Train og Golden Train, noe som viser til at en konsesjonsavtale eller en «pris» ikke nødvendigvis er avgjørende for å få på plass en ordning for billigere reiser for lokale beboere.

Dersom det åpnes for open access på Flåmsbanen, vurderer vi det som sannsynlig at tilbudet vil bestå. På samme måte som i dag, vil det trolig være en sesongvariasjon i tilbudet, med flere avganger i sommermånedene. Graden av sesongvariasjon vil trolig avhenge av operatørens alternative bruk av materiellet. Vi legger til grunn at operatøren ønsker seg en best mulig utnyttelse av materiellet som brukes for å dekke etterspørselen på Flåmsbanen om sommeren.

Under open access kan man også etablere ordninger som i større grad sikrer at lokalbefolkningen får et rimelig transporttilbud, for eksempel gjennom en ordning med beboerrabatt, noe vi beskriver kort i kapittel 5.8.6.

For turisttoglinjene, inkludert Flåmsbanen, er det grunnlag for open access, og det er foreløpig ingenting som tyder på at reisebehov som i dag dekkes gjennom trafikkavtalen på Flåmsbanen, ikke på en tilsvarende eller bedre måte kan dekkes gjennom open access. Kapasiteten for å ha flere aktører på linja er imidlertid svært begrenset, og det er derfor grunn til å tro at det kan bli en kamp om å få tilgangen til sporet. Vi diskuterer noen utfordringer og mulige løsninger på dette i kapittel 5.8.5.

5.3.5 Tilbringertjeneste til lufthavn

I denne kategorien finner vi dagens flytogtilbud, nærmere bestemt linjene:

- FLY1 Drammen - Oslo lufthavn, Flytoget
- FLY2 Stabekk - Oslo lufthavn, Flytoget

Flytoget er i dag et datterselskap i Vygruppen, og det er planlagt at den kapasitet som Flytoget i dag bruker til en separat tilbringertjeneste i stedet skal brukes som en del av det samlede rutetilbudet på Østlandet.

5.3.6 Regiontog i sentrale strøk

Vi har i dag 11 linjer vi kan omtale som regiontog i sentrale strøk:

- R12 Kongsberg – Eidsvoll
- R13 Drammen – Dal
- R14 Asker – Kongsvinger
- R21 Stabekk – Moss
- R22 Oslo S – Rakkestad
- R23 Oslo S – Ski
- R31 Oslo S – Jaren
- RE30 Oslo S – Gjøvik
- R40 Bergen – Myrdal
- R70 Støren – Steinkjer
- R75 Bodø – Rognan

Vi inkluderer regionekspresstoget RE30 i denne kategorien, selv om det er et tog med redusert

stoppmønster på strekningen Oslo S – Jaren. Slik vi vurderer det, er det ellers mer like kjennetegn med de andre regiontogene enn med intercity-togene.

Linje R12 betjener også Oslo lufthavn, og har et betydelig potensial i tilbringerreiser til og fra flyplassen. Dette gjør at denne linjen skiller seg litt ut fra de andre linjene hva gjelder lønnsomhet.

I forbindelse med åpning av nye dobbeltspor på Vestfoldbanen og nytt regiontogmaterieill i bruk, vil linje R13 etter planen gå mellom Tønsberg og Dal i stedet for Drammen-Dal og linje R14 vil gå mellom Drammen og Kongsvinger i stedet for Asker-Kongsvinger.

I forbindelse med ferdigstilling av effektpakken E15 *Flere tog i Oslo-navet*, og med bruk av Flytogets ruteleier til det ordinære togtilbudet, er det planlagt å etablere et eget timinuttssystem for regiontog som trafikkerer Drammen-Oslo lufthavn. De andre regiontoglinjene, som går til Tønsberg og Kongsberg på vestsiden, og til Dal, Hamar og Kongsvinger på nord-/østsiden, vil være frikoblet fra dette timinuttssystemet og dermed ha større fleksibilitet (Jernbanedirektoratet, 2024).

Karakteristika ved regiontog i sentrale strøk

Regiontogene betjener typisk reiser innad i en storbyregion. Sammenliknet med lokaltog har regiontogene et redusert stoppmønster nærmest den største byen i regionen.

Noen av regiontoglinjene går internt i et fylke: Linje R40 går innad i Vestland fylke, linje R70 går innad i Trøndelag fylke og R75 går innad i Nordland fylke. Regiontoglinjene på Østlandet er fylkeskryssende, og med unntak av linje R23 går regiontogene også utenfor Ruter-området.

Mål for regiontogtilbudet i sentrale strøk

Viktige mål for regiontogene i sentrale strøk vurderer vi å være:

- Tilby et attraktivt togtilbud, særlig i storbyregionene
- Redusere utslipp og annen miljøpåvirkning
- Bidra til å sikre samfunnskritiske funksjoner

Noe av det viktigste for å være et attraktivt regiontogtilbud, tror vi er at det er pålitelig og at det er nok rushtidskapasitet. Dette vil kunne gi flere reisende.

Kundenes preferanser og konkurranseflater

Mange av reisene er relativt sett korte, i forhold til reiser på øvrige regiontoglinjer. Ved relativt korte reiser utgjør ventetiden en stor andel av den totale

reisetiden. For at kollektivtilbudet skal oppleves som attraktivt, er det derfor avgjørende med høy frekvens. Reisene gjøres i større grad enn for fjern tog spontant, og det er derfor viktig at det er høy frekvens med samme billett.

Videre er det viktig for de reisende at togtilbudet er til å stole på, og at de kan unngå stor grad av trengsel på reisen.

For mange av de relativt sett korte reisene med regiontog inn til sentrum av et byområde, er det ofte dårlige alternativer til toget. Sentrum av byområdene er gjerne preget av dyre parkeringsplasser og at køer gjør veisystemet mindre attraktivt. Mye av etterspørselen etter togreiser bestemmes av utenforliggende faktorer, som restriksjoner på bruk av bil i byområder, og det er trolig relativt sett lite togselskapet kan gjøre for å tiltrekke seg flere reiser.

Regiontogene går gjerne i et system med faste intervaller mellom avgangene på en del av strekningen (for eksempel 10-minuttersystemet mellom Asker og Lillestrøm), noe som gjør ventetiden for kundene lav, at det er et forutsigbart og lett forståelig rutetilbud, og at det er lett å ta det med øvrig kollektivtilbud. Samtidig gjør dette systemet nokså stivt, og det er dermed lite operatørene kan gjøre med rutetilbudet. Det viktigste som operatørene delvis kan gjøre noe med, er bruk av dobbeltsett i rushtid for å tilby høy rushtidskapasitet. Dette avhenger igjen i tilgangen på materiell, som også er til dels utenfor operatørens kontroll i dagens modell.

Potensial for kommersiell lønnsomhet

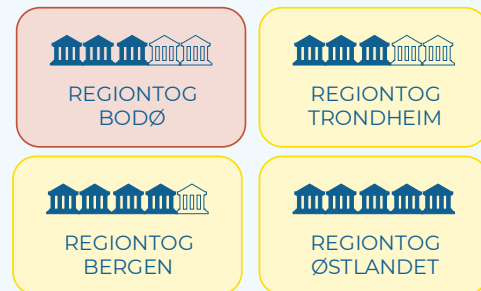
Figur 5-6 viser hvordan vi vurderte regiontogproduktene potensial for lønnsomhet i analysen av det norske persontransportmarkedet. Regiontoglinjene i sentrale strøk har normalt et svakt eller ingen potensial for kommersiell lønnsom drift. Dette har flere forklaringer, herunder lave billettinntekter per reise, lavt belegg i deler av driftstiden, og høye kostnader på grunn av dyr produksjon i rushtid.

Unntaket fra hovedfunnet at regiontog i sentrale strøk har svak kommersiell lønnsomhet er regiontogene som betjener Oslo lufthavn.

Vi har vist i vår analyse av det norske persontransportmarkedet at regiontogtilbudet i sentrale strøk ville blitt vesentlig redusert og for noen linjer falt helt bort, om det skulle overlates til en ren kommersiell drift.

Svakt grunnlag for kommersiell lønnsomhet vil også si at egendekningsgraden er relativt sett lav, og dermed fungerer også inntektsinsentivet relativt

Figur 5-6: Potensiale for lønnsomhet og prioritering av inngrep for regiontoglinjer i sentrale strøk



Kilde: Oslo Economics (2025)

sett dårlig for de fleste av regiontoglinjene. Dette kan isolert sett tale for bruttokontrakter med insentivordninger for å oppnå viktige mål for de som uansett bruker toget.

Behov for inngrep og egnede kontraktsformer

I analysen av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025) foreslo vi en høy prioritering av statlige inngrep for å sikre regiontogtilbudet i Osloområdet. Vi begrunnet dette med at tilbudet stort sett er kommersielt ulønnsomt, og at mye av tilbudet vil falle bort om ikke det offentlige griper inn i markedet. Dette vil igjen medføre store negative konsekvenser for brukerne og for samfunnet. Vi peker også på koordineringen mot annen kollektivtransport som spesielt viktig, og at dette tilsier behov for inngrep i markedet.

Regiontogene i Trondheimsregionen har vi foreslått at får en ganske høy prioritering av offentlige inngrep. Det begrunnes med at store deler av tilbudet vil falle bort i en kommersiell tilpasning og at det vil gi store negative konsekvenser.

For regiontogene i Bodø har vi foreslått en middels prioritering av offentlige inngrep. Regiontog i Bodø er ikke lønnsomt, og tilbudet vil trolig falle bort om ikke det offentlig griper inn. Imidlertid har vi vurdert at et bortfall av tilbudet kun vil gi middels negative konsekvenser.

Regiontogene i Bergensområdet har vi vurdert samlet sammen med lokaltogene i Bergensområder (linje L4). Deler av markedet for reiser mellom Bergen, Voss og Myrdal er preget av turisme og bruk av toget for opplevelse. Dette tilsier at deler av regiontogsegmentet i Bergensområdet kan være mer kommersielt interessant enn de øvrige regiontogtilbudene i sentrale strøk, og det kan vurderes ulike modeller for å dekke behovet.

Generelt for regiontogene tror vi at det er godt egnet for bruttokontrakter der trafikken inngår som en integrert del av det samlede kollektivtransporttilbudet, og at dette særlig gjelder regiontogene i Trondheimsregionen. Nettokontrakter kan være en mer egnet kontraktsform for de øvrige delene av regiontogtilbudet i sentrale strøk. Samtidig er det også forhold ved trafikken som kan peke i retning av at bruttokontraktsformen er best egnet, avhengig av om man klarer å finne gode måter å håndtere salgsapparatet for fylkeskryssende reiser. Regiontogene som inngår i timinutterssystemet i forslaget til ny rutemodell på Østlandet (Jernbanedirektoratet, 2024) kan for eksempel være egnet for en bruttokontrakt.

5.3.7 Intercity-tog

I denne rapporten omtaler vi følgende linjer som intercity-tog:

- RE10 Drammen-Lillehammer, Dovrebanen
- RE11 Skien – Eidsvoll, Vestfoldbanen
- RE20, Oslo S-Halden-(Göteborg), Østfoldbanen

Når den kapasiteten som brukes av Flytoget i dag kan brukes som en del av det ordinære rutetilbudet på Østlandet, planlegges det for at intercity-togene RE10 og RE11 tas ut av såkalte timinutterssystemet på båndet Asker-Lillestrøm. Det planlegges heller for at intercitytogene på Vestfold- og Dovrebanen utgjør et eget halvtimessystem, og det gjør det mindre avhengig av koordinering med resten av tog- og kollektivtilbudet på Østlandet.

RE20 skiller seg ut fra det øvrige intercity-togtilbudet ved at enkelte av togene forlenges fra Halden til Göteborg/Malmø og dermed også dekker markedet for grensekryssende reiser. Deler av denne toglinjens marked har dermed likhetstrekk med fjerntog. Vygruppen driver også forlengelsen av togpendelen til Sverige på kommersiell basis, og det antas at det ville kunne være potensial for kommersiell lønnsomhet i en egen fjerntoglinje. En egen fjerntoglinje til Göteborg(-Malmø-København), med færre stopp enn dagens intercity-toglinje, kunne tilbudt høyere kvalitet og raskere framføringstid. Imidlertid begrenses mulighetene av kapasiteten i jernbaneinfrastrukturen. Det er ingen betydelig reisetidsgevinst av å kutte ned på antall stopp, på grunn av kryssingsmønsteret på enkeltsporet drift, og en videreføring av forlengelse av regiontog er derfor vurdert som mest relevant før eventuelle større utbygginger av dobbeltspor på flere av strekningene (Jernbanedirektoratet og Trafikverket, 2023).

Karakteristika ved intercity-tog

Intercity-tog er en betegnelse som brukes på lange regiontoglinjer som trafikkerer det såkalte

Intercity-triangelet, altså fra Skien i Telemark til Lillehammer i Innlandet, og til Halden i Østfold (Jernbanedirektoratet, 2022).

Togene har et redusert stoppmønster på innerstrekningene. Det vil si at de kun stopper ved knutepunktstasjonene nærmest Oslo, mens de stopper på alle stasjonene lenger ut på strekningene (forbi Moss, Hamar og Tønsberg).

De reisende bruker toget for å komme seg fra bosted i ytterkant av storbyregionen, og til jobb nærmere sentrum av storregionen. Togene brukes også i stor grad til fritidsreiser, og blant annet for reiser til og fra Oslo lufthavn, og har reisende spredt utover driftsdøgnet i større grad enn de andre regiontogene.

Deler av tilbudet inngår i takst- og billettsamarbeidsområder, og spesielt siden intercity-togene RE10/RE11 i dag inngår som en del av timinutters-systemet på strekningen Asker-Lillestrøm. I en fremtidig rutemodell, der intercity-togene tas ut av timinutters-systemet, kan det være aktuelt å ikke inkludere intercity-togene i takstsamarbeidsområdet. De som ønsker å reise med Ruter-billett mellom for eksempel Asker og Oslo S kan da benytte seg av regiontogene i timinutters-systemet, mens de må kjøpe egne billetter dersom de vil reise med intercity-togene.

I intercity-togtilbudet er det gjerne brukt en annen type togmateriell enn det som brukes i det øvrige regiontogtilbudet. Blant annet er det på Vestfoldbanen brukt type 74-togsett, i stedet for type 75, som har en 2+2-konfigurasjon på sitteplassene som gjør at de reisende har litt mer plass. Det gjør det blant annet bedre å jobbe om bord på toget.

Mål for intercity-togtilbudet

Målene vi har vurdert som særlig relevante for intercitytogene, er:

- Tilby et attraktivt togtilbud, særlig i storbyregionene
- Redusere klimagassutslipp og annen negativ miljøpåvirkning
- Bidra til å sikre samfunnskritiske funksjoner

For at det skal være et attraktivt tilbud og gjøre at flere velger toget framfor mindre miljøvennlige transportmidler, vurderer vi det som særlig viktig at tilbudet er pålitelig og at kvaliteten på ombordtilbudet er godt.

Kundenes preferanser og konkurranseflater

Mange av reisene med intercity-tog er forholdsvis lange, og kvaliteten på tiden brukt om bord på

toget er dermed relativt sett viktigere enn det er på korte reiser med regiontog.

Vi vurderer det som at store deler av markedet for reiser som kan betjenes med intercity-tog har betydelige konkurranseflater mot buss og bil, og særlig gjelder dette der det er bygget ut god kapasitet på motorvei. Både på E6 gjennom Østfold, E6 mot Hamar og E18 gjennom Vestfold er det bygget ut god kapasitet og med høye hastigheter, som gjør at toget møter sterk konkurranse fra veitransport.

Potensial for kommersiell lønnsomhet

Figur 5-7 viser hvordan vi vurderte intercity-togproduktene potensial for lønnsomhet i analysen av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025).

Vi ser at deler av tilbudet med intercity-tog er mulig å drive med kommersiell lønnsomhet. Særlig gjelder dette intercity-togene RE10/RE11 på Vestfold- og Dovrebanen. De kommersielle mulighetene på disse linjene vil bli enda sterkere når utbyggingen av infrastruktur ferdigstilles og det blir sammenhengende dobbeltspor mellom Tønsberg og Hamar.

Med en ny rutemodell, der kapasiteten til Flytogets ruter blir brukt i det ordinære regiontogtilbudet, og med utbygging av flere infrastrukturtiltak for å gi bedre kapasitetsutnyttelse på Østlandet, vil det bli ytterligere muligheter for å styrke det kommersielle potensialet i intercity-togtilbudet mellom Vestfold/Telemark, Oslo/Akershus og Innlandet.

Linje RE20 gjennom Østfold er per nå ikke mulig å drive på kommersiell basis, og vi viste i analysen av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025) at tilbudet trolig vil reduseres betydelig om det overlates til markedet uten noen form for offentlig inngrep. Imidlertid er det et kommersielt potensial i deler av tilbudet også på Østfoldbanen, og spesielt i kombinasjon med muligheten for å tilby grensekryssende reiser til Sverige.

Behov for inngrep og egnede kontraktsformer

I analysen vår av det norske persontransportmarkedet argumenter vi for at staten bør prioritere inngrep i dette markedet ganske høyt. Vi begrunner det med at selv om tilbudet, i alle fall på RE10/RE11-linjene, trolig kan opprettholdes i en kommersiell tilpasning, vil en kommersiell aktør trolig forsøke å øke prisene utover prisnivået i dag. Økte priser går utover de reisendes konsumentoverskudd og gir færre reiser med tog, som vil ha en negativ miljøpåvirkning.

Figur 5-7: Potensiale for lønnsomhet og prioritering av inngrep for intercity-tog



Kilde: Oslo Economics (2025)

Arbeidspendlere utgjør en forholdsvis stor andel av de reisende, og derfor tror vi det er et større behov for politisk styring av dette markedet enn det er i markeder som er mer preget av fritidsreisende.

Behovet for koordinering mot annen kollektivtransport er også et argument for at det bør være en form for offentlig styring av dette segmentet. Samtidig kan en separering av intercity-toglinjene fra 10-minutterssystemet, slik vi var inne på ovenfor, være et argument for at frihetsgradene for intercity-togene blir større og at de derfor i større grad kan opereres selvstendig.

Sammenliknet med reiser med fjerntog, er reiser med intercity-togene i større grad spontane. Det er trolig ønskelig at passasjerene skal kunne velge mellom ulike avganger med samme billett. Det er i så fall et argument for at det er lite egnet med konkurrerende aktører innenfor intercity-togsegmentet.

Siden egendekningsgraden er relativt høy, er også inntektsinsentivet nok så stort og det er ønskelig å utnytte dette for innovasjon og produktutvikling. Kvaliteten i togtilbudet er viktig, og vi tror togselskapene har en del muligheter til å gjøre utvikling som kan gjøre togreisen mer attraktiv, blant annet gjennom differensierte tilbud tilpasset ulike brukergrupper. Slik vi vurderer det, er det derfor nettokontraktsformen som er egnet dersom det skal gjøres et offentlig inngrep.

5.3.8 Lokaltog

I dag har vi fire lokaltoglinjer i Norge:

- L1 Spikkestad – Lillestrøm, Hovedbanen
- L2 Stabekk – Ski, Østfoldbanen
- L4 Bergen – Arna, Bergensbanen
- L5 Stavanger S – Egersund, Jærbanen

Når tiltakene i den såkalte effektpakken E15 for flere tog i Oslo-navet er ferdigstilt, planlegges det for å innlemme toglinjene L1 og L2 på Østlandet i et ti-minutterssystem. Det vil si at det blir togavganger med lokaltog hvert 10. minutt i grunnrute fra Ski, Lillestrøm og Asker. Halvparten av togene fra Ski og

halvpartene av togene fra Lillestrøm vil gå gjennom Oslotunnelen, slik at det blir direkteforbindelser mellom lokaltogstasjonene sør og øst for Oslo med stasjonene vest for Oslo.

Karakteristika ved lokaltog

Lokaltogene er kjennetegnet ved at de er relativt sett korte pendler som trafikkerer mellom forstad og sentrum i storbyregioner. Togene er fullstoppende, det vil si at de stopper ved alle stasjoner (Jernbanedirektoratet, 2022).

Reiser med lokaltog kjennetegnes ved at de i stor grad er regelmessige reiser til og fra arbeid eller skole/studiested. Korte fritidsreiser og reiser i forbindelse med arbeid utgjør også en betydelig del av reisene.

Mål for lokaltogtilbudet

I Analyse av persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025) vurderer vi disse målene som særlig relevant for lokaltogtilbudet:

- Tilby et attraktivt togtilbud, særlig i storbyregionene
- Redusere klimagassutslipp og annen negativ miljøpåvirkning
- Bidra til å sikre samfunnskritiske funksjoner

Kundenes preferanser og konkurranseflater

På grunn av den høye andelen regelmessige reiser til og fra arbeid og skole er mange reisende bundet til bestemte reisetidspunkt på morgenen og ettermiddagen. Reisene er korte, slik at de reisende verdsetter frekvens og pålitelighet høyere enn komfort og ombordtilbud. I rushtid er sittekapasiteten fullt utnyttet slik at mange passasjerer er nødt til å stå, til dels tett.

For de reisende med lokaltog er det i begrenset grad konkurransedyktige alternativ til toget. Spesielt for reiser i Osloområdet inn og ut av bykjernen er bil i liten grad et godt alternativ på grunn av kø og liten tilgang på parkeringsplasser. Buss og annen skinnegående kollektivtransport er planlagt for å gi best mulig flatedekning innberegnet togtilbudet, slik at alternativ med annen kollektivtransport ofte vil gi lengre reisevei. For pendelen Bergen-Arna finnes det ingen alternativer som tilbyr tilsvarende reisetid.

Potensial for kommersiell lønnsomhet

Flere av lokaltoglinjene er blant de linjene med lavest potensial for kommersiell lønnsom drift.

Figur 5-8 viser hvordan vi vurderte lokaltogproduktene potensial for lønnsomhet i analysen av det norske persontransportmarkedet.

Figur 5-8: Potensiale for lønnsomhet og prioritering av inngrep for lokaltoglinjene



Kilde: Oslo Economics (2025)

Lokaltogpendler trafikkeres med høy og relativt fast frekvens over driftsdøgnet. Døgnprofilen på reiser med lokaltog, med store toppe i rushtiden, betyr at ombordkapasiteten er fullt utnyttet innenfor en liten del av driftsdøgnet, mens utnyttelsen er lav i store deler av døgnet. Produktene overlapper i stor grad med takstsamarbeidsområder, slik at inntektsfordelingsmekanismen i avtalen med fylkeskommunen er av stor betydning for inntektene til togoperatørene.

I Analyse av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025) vurderte vi at lokaltog gitt dagens togtilbud ikke er kommersielt lønnsomt. I storbyregion Oslo er det ingen lokaltoglinjer som har potensiale for lønnsom drift, selv i en situasjon hvor begrensninger på billettpris og frekvens ble fjernet. I storbyregion Bergen og Stavanger vurderte vi at lokaltogene kunne være marginalt kommersielt drivbare, forutsatt en betydelig økning av billettpriser og sterk reduksjon av frekvens. I dette scenarioet ville togene i hovedsak betjent etterspørselstoppene i rushtid, men ikke tilbudt tilstrekkelig kapasitet for å ta hele etterspørselen.

Behov for inngrep og egnede kontraktsformer

I Analyse av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025) vurderte vi at lokaltog har høy prioritet for offentlig inngrep. Oppnåelsen av transportpolitiske mål vil bli dramatisk svekket ved bortfall av offentlig inngripen i lokaltogsegmentet.

I Osloområdet er det særlig behov for koordinering mot annet kollektivtilbud, men også i Stavanger og Bergen vurderer vi at svekket koordinering vil ha negative effekter.

Lokaltog inngår som en integrert del av kollektivsystemet i storbyene, med felles takstsystem og billettgyldighet på tvers. Frekvens er bestemt av et tilnærmet timinuttssystem, samt

at tilpasninger av rutetilbudet i Osloområdet er kraftig begrenset av infrastrukturtilgjengeligheten. Vi vurderer derfor at frihetsgradene for togoperatør er svært begrenset når det gjelder utvikling av tilbudet på lokaltogruten. Vi vurderer at togoperatøren har få virkemidler for å tiltrekke seg flere togreisende på lokaltog, ettersom konkurranseflatene mot andre transportmidler er begrenset. Utviklingen i antall reiser påvirkes i stor grad av eksterne forhold, som endringer i takster, øvrig transporttilbud, arealbruk og av endrede reisevaner.

Basert på karakteristika ved reisene som foretas med lokaltog og de reisendes preferanser vurderer vi at de viktigste målene med lokaltogtilbudet er pålitelighet, kapasitet og sømløshet. Det er i liten grad behov for innovasjon og utvikling av nye forretningskonsepter innenfor lokaltogsegmentet.

Samlet peker disse forholdene mot at bruttokontrakter hvor oppdragsgiver har inntektsrisikoen er best egnet for lokaltogsegmentet isolert sett. I områder hvor lokaltoglinjene fullt ut overlapper med fylkeskommunale takstsamarbeidsavtaler kan det være hensiktsmessig å inngå en avtale om oppgavefordeling om inntektsforvaltning med fylkeskommunen(e) og fylkeskommunale trafikkelskaper, og en modell som fordeler inntekter mellom stat og fylkeskommune.

5.4 Alternative modeller

Vi foreslår fem alternative modeller som vi analyserer nærmere for å drøfte fordeler og ulemper opp mot nullalternativet, som er en videreføring av dagens situasjon. I disse modellene viser vi ulike sammensetninger av open access og bruk av ulike kontraktsformer innenfor hver modell. Dette gjør at vi også kan analysere sammensetningen og sammenlikne dette med dagens modell, framfor bare å se det enkeltvis per togprodukt, som vi gjorde i forrige delkapittel.

I analysen drøfter vi fordeler og ulemper ved de ulike modellene innenfor rammeverket av en forenklet samfunnsøkonomisk analyse.

Nedenfor presenterer vi innholdet i de ulike modellene før vi gjennomgår en forenklet samfunnsøkonomisk analyse og en drøfting av måloppnåelse i de ulike modellene. Vi støtter oss på en videreføring av det arbeidet som ble gjort i forbindelse med analysen av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025), der vi analyserte måloppnåelse og samfunnsøkonomiske virkninger av en full kommersiell tilpasning av togtrafikken uten statlige inngrep sammenliknet med en videreføring av dagens situasjon.

Figur 5-9 viser en oversikt over hvilke avtaleformer som er tenkt å være gjeldende i hovedsak for hvert togmarked. Merk at det er nyanser innenfor hvert

Figur 5-9: Oversikt over hovedavtaleformer for hver trafikktype i modellene vi vurderer

	LOKALTOG	REGIONTOG I BYOMRÅDER	REGIONTOG I DISTRIKT	NATTOG	INTERCITY	FJERNTOG
Dagens modell	Netto	Netto	Netto	Netto	Netto	Netto
Modell 1: Mest mulig fritt	Netto	Netto	Open Access	Open Access	Open Access	Open Access
Modell 2: Videreføring og mer fritt	Netto	Netto	Netto	Netto	Netto	Open Access
Modell 3: Frihet og kontroll	Brutto	Brutto	Netto	Netto	Netto	Open Access
Modell 4: «Svensk modell»	Brutto	Brutto	Brutto	Brutto	Brutto	Open Access
Modell 5: Mye styring	Brutto	Brutto	Brutto	Netto	Brutto	Netto

Illustrasjon: Oslo Economics

marked som ikke vises i figuren, men som er beskrevet i teksten under om hver modell.

5.4.1 Nullalternativet: Videreføring av dagens situasjon

Nullalternativet innebærer en videreføring av dagens situasjon hvor togtilbudet hovedsakelig inngår i en avtale om offentlig tjenesteforpliktelse (PSO-avtale). Unntaket er turisttog og de fleste grensekryssende tog. Avtalene utformes som nettokontrakter. Det blir brukt garantier for minimumsinntekter og andre risikoreduserende mekanismer i avtalene som gjør at risikoprofilen i avtalene får trekk som nærmer seg bruttokontrakter.

5.4.2 Modell 1: Mest mulig fritt

Modellen kjennetegnes av at fri etablering brukes som prinsipp på flere togprodukter:

- Fjerntog
- Intercity-tog
- Regiontog i distriktene
- Nattog

Følgende togprodukter omfattes av offentlig kjøp (PSO-avtale):

- Regiontog i byområdene
- Lokaltog

For disse togproduktene reguleres kjøpet gjennom en nettoavtale.

5.4.3 Modell 2: Videreføring og mer fritt

Denne modellen bygger på at fri etablering brukes som prinsipp på de linjene som er kommersiell lønnsomme og som egner seg for open access:

- Fjerntog Oslo-Bergen
- Fjerntog Oslo-Trondheim
- Fjerntog Oslo-Kristiansand-(Stavanger) "
- Fjerntog Oslo-Stockholm
- Region-/Fjerntog -Gøteborg-(Malmö-København)
- Turisttog

Annen persontogtrafikk omfattes av offentlig kjøp (PSO-avtale) og nettokontraktsformen brukes som hovedregel.

5.4.4 Modell 3: Frihet og kontroll

Modellen kjennetegnes ved at open access og ulike kontraktsformer brukes i ulike markeder ut fra egnethet. Med denne modellen ser vi for oss open access på fjerntogene som har et potensial for lønnsom kommersiell drift:

- Fjerntog Oslo-Bergen
- Fjerntog Oslo-Trondheim

- Fjerntog Oslo-Kristiansand(-Stavanger)
- Fjerntog Oslo-Stockholm
- Grensekryssende trafikk mot Gøteborg

Det velges nettokontrakter som utgangspunkt for:

- Øvrig fjerntogtilbud (og ev. nattog)
- Regiontog i distriktene
- Regiontog i byområdene
- Intercity-tog

Det brukes bruttokontrakter for den delen av togtrafikken der salgsapparatet kan håndteres gjennom fylkeskommunale trafikkelskaper:

- Lokaltogene
- Regiontog der fylkeskommunens salgsapparat kan brukes

5.4.5 Modell 4: «Svensk modell»

I denne modellen legger vi til grunn open access som hovedregel for fjerntogtilbudet og turisttogene og at open access brukes der det er grunnlag for kommersiell lønnsom drift, dvs.:

- Fjerntog Oslo-Bergen
- Fjerntog Oslo-Trondheim
- Fjerntog Oslo-Kristiansand-(Stavanger)
- Fjerntog Oslo-Stockholm
- Region-/Fjerntog -Gøteborg-(Malmö-København)
- Turisttog

Det brukes bruttokontrakter på resten av togtilbudet.

5.4.6 Modell 5: Mye styring

Modellen legger opp til en sterkere grad av statlig styring enn i dag, ved at bruttokontrakter blir gjeldende for flere togprodukter

Bruttokontrakter brukes for:

- Intercity
- Regiontog i byområdene
- Regiontog i distriktene
- Lokaltog

Nettokontrakter brukes for:

- Fjerntog
- Nattog

5.5 Analyse av alternative modeller

Vi analyserer de ulike modellene og forsøker å finne hvilke virkninger de ulike modellene gir. Vi diskuterer hva som er samfunnsøkonomiske virkninger og hva som er fordelingsvirkninger.

Før vi går løs på hver av modellene, gjør vi en analyse av hvilke konsekvenser det vil ha å gå i retning av mer bruk av open access. Deretter diskuterer vi konsekvenser av å gå i retning av økt bruk av bruttokontrakter. Dette relateres til en situasjon som vi tolker som en videreføring av dagens situasjon, der nettokontrakter er hovedregelen, men bruk av blant annet inntektssikringsmekanismer som gjør at leverandøren ikke sitter med hele inntektsrisikoen.

Vi forsøker å forklare hva som er *driverne* til virkningene og hva som er faktiske samfunnsøkonomiske virkninger. Hvis en positiv virkning for én aktør dukker opp som en negativ virkning for en annen aktør, belyser vi dette som en fordelingsvirkning.

5.5.1 Konsekvenser av å gå i retning av open access

Figur 5-10 viser hvilke endringer som vi tror vil inntreffe med en overgang til økt bruk av open access på det norske jernbanenettet. Dette er en blanding av drivere og virkninger for aktørene som vi forklarer nærmere nedenfor.

I intervjuene i informasjonsinnhentingene er det enkelte som påpeker at det kan oppstå gevinster dersom det åpnes opp for mer kommersielle drift. Samtidig er det de som hevder at risikoen er for stor for kommersiell drift av persontog i Norge, blant annet på grunn av utfordringene med en lite pålitelig infrastruktur og at ekstremvær framover trolig vil medføre nye infrastrukturbrudd som gjør

lønnsom drift umulig uten noen form for sikring fra staten.

Virkninger for trafikanter

Først og fremst tror vi at en overgang til økt bruk av open access på det norske jernbanenettet vil stimulere til **løpende innovasjon**. Med dagens modell med konkurranse om PSO-avtaler på nettokontraktsformen, vil mye av innovasjonen skje i fasen med konkurranse om avtalen.

Togselskapene forsøker å oppnå høy score på kvalitet og vil dermed foreslå utvikling av tjenesten som øker kvaliteten. Det er dermed ikke sann at det ikke er innovasjon med dagens modell, men når kontrakten først er inngått, vil togselskapene konsentrere seg om å utvikle det de har lovet i tilbudsfasen og det kan sies å låse utviklingen gjennom kontraktsperioden.

Dette trekkes også frem i intervjuer, der personer vi har snakket med sier at kommersiell drift på deler av trafikken vil innebære at noen av de kravene som gjelder i dagens trafikkavtaler ikke vil gjelde for disse tjenestene. Med muligheter for friere prissetting, bruk av annet togmateriell enn det Norske tog tilbyr, samt egne salgs- og billetteringsløsninger, kan det oppstå nye og spennende tjenester. Samtidig kan en mulig kommersialisering gå på bekostning av noen av de kvalitetene som ble framhevet som viktige i jernbanereformen, som for eksempel sømløshet og forutsigbarhet.

Markeder og kundepreferanser kan imidlertid endre seg over en tiårsperiode. Med stimulans til å

Figur 5-10: Konsekvenser av å gå i retning av open access

	 TRAFIKANTER	 TOGSELSKAP	 OFFENTLIG SEKTOR	 SAMFUNNET FOR ØVRIG
POSITIV	- Løpende innovasjon for å utvikle produktet - Sterke inntekts-incentiver stimulerer til økt kvalitet - Mulighet for lave priser for bevisste og fleksible forbrukere	Mulig å redusere togproduksjonen hvis markedet faller	- Norske tog, Bane NOR og Entur må bli mer markedsrettet og effektiviseres - Redusert offentlig kjøp i tilfeller der ulønnsom produksjon faller bort	Mindre klima-, miljø- og ulykkeskostnader der kvaliteten økes og toget tiltrekker seg reiser fra andre transportmidler
NEGATIV	- Dårligere kundetilbud der det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt - Mindre forutsigbart	- Større risiko og mindre forutsigbart - Mindre beskyttelse av ansatte	- Kan føre til svakere utnyttelse av statens investeringer i togmateriell - Økt offentlig kjøp når kommersielt lønnsomme produkter fjernes fra trafikkpakke	Økte klima-, miljø- og ulykkeskostnader der togtilbudet faller bort og det erstattes av mindre miljøvennlig transport

Illustrasjon: Oslo Economics

drive løpende innovasjon over hele driftsperioden, tror vi at tjenestetilbudet i enda større grad kan utvikles og differensieres slik at det best mulig treffer de ulike kundegruppene og deres behov. Dette vil igjen kunne føre til **økt kvalitet** for de kundegruppene som er villige til å betale for økt kvalitet, og muligens et rimeligere tilbud til andre kundegrupper.

Med et kommersielt tilbud basert på open access, vil togselskapene ha sterke inntektsinsentiver. Det er kun tilbud med forventede inntekter som overstiger forventede kostnader som vil videreføres på lang sikt. Dette er til forskjell fra dagens netto-kontrakter, der en vesentlig del av inntektene til togselskapene er statlig vederlag. Et **sterkere profittinsentiv** tror vi at vil stimulere til økt kvalitet for de reisende.

Videre vil togselskapene stå friere i prissettingen. I dagens avtaler er togselskapene bundet av maksimalpriser (TEN-takster) som begrenser togselskapenes muligheter til å prise seg over dette nivået. Togselskapene har imidlertid mulighet til å prise tilleggsprodukter som de selv vil, men vi har blant annet fått innspill om at strukturen i Enturs prissystem er en hindring for blant annet dynamisk prising av tilleggsprodukter. Med open access og kommersiell tilpasning vil vi forvente en mer **differensiert og dynamisk prising**, som gjør at bevisste og fleksible forbrukere trolig kan oppnå lavere priser, mens det kan bli høyere priser for de som må reise på tidspunkter med høyest etterspørsel og for de som er villig til å betale for et forbedret tjenestetilbud.

En nylig gjennomført studie (EU-kommisjonen, 2024) viser til positive erfaringer med open access i Europa. Utvalget av case som er presentert i denne rapporten kan framvise **reduerte billettpriser og økt kvalitet** sammenliknet med situasjonen før konkurranseutsetting, og at dette har ført til at togtilbudet blir mer attraktivt for kundene og dermed ført til en overføring av trafikk fra konkurrerende transportformer. Det kan imidlertid være at metodologiske utfordringer, knyttet til at man ikke oppnår et fullgodt eksperimentelt oppsett, gjør at effektene av open access overdrives i studien. Rapporten viser også til noen utfordringer med open access, blant annet at infrastrukturkapasitet og -tilstand er begrensende for videreutvikling av togtilbudet i mange land, og at tilgangen på jernbanekjøretøy kan gjøre etableringshindrene høye. Videre peker de på at lik tilgang til salgs- og billetteringsløsninger er viktig for å gjøre konsumentene bevisste på konkurranse-situasjonen og at de har flere tilbud å velge mellom.

Å drive togtilbudet kommersielt vil kun være mulig der det er, i alle fall på lang sikt, bedriftsøkonomisk lønnsomt. Om det velges en modell for open access også der vi tror det er lite potensial for kommersiell lønnsomhet, vil konsekvensen være at **store deler eller hele tilbudet faller bort**. Dette belyste vi i analysen av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025). Med open access der det ikke er kommersielt grunnlag, vil kundetilbudet bli dårligere, de reisende får færre avganger å velge mellom og de kan bli avhengig av å bruke andre former for transport der tilbudet faller helt bort.

Å basere togtilbudet på open access og kommersiell drift kan også føre til et tilbud som blir **mindre forutsigbart** for trafikantene. Med PSO-avtaler kan staten stille krav om et minimumstilbud som skal opprettholdes selv om det kommersielle grunnlaget faller bort. Med et kommersielt drevet togtilbud har fremdeles togselskapene en interesse i å opprettholde en høy utnyttelse av togmateriellet de har investert i eller leier, men de kan velge å endre produksjonen i større grad enn det vi ser i dag for å oppnå størst mulig lønnsomhet. Dersom tilbudet viser seg å være mindre lønnsomt enn først forutsatt, kan togselskapet velge å legge det ned. Dette vil gjøre tilbudet mindre forutsigbart enn det som er tilfelle med videreføring av dagens PSO-avtaler.

Virkninger for togselskap

Sammenliknet med en videreføring av dagens situasjon, vil togselskapet i en situasjon med open access ha større frihetsgrader og mulighet til å tilpasse produksjonen hvis markedet endrer seg og etterspørselen faller. Dette vil gjøre at togselskapet får **lavere kostnader** uten at det går vesentlig utover inntektssiden. Med dagens PSO-avtaler er togselskapet forpliktet til å opprettholde et minimumstilbud selv om markedet faller bort. Det er neppe fornuftig verken for togselskapet eller samfunnet at det kjøres tog uten passasjerer om bord. En større grad av markedstilpasning her vil kunne føre til en mer rasjonell ressursutnyttelse, men det kan samtidig gå på bekostning av forutsigbarheten i togtilbudet.

Når togselskapet ikke kan legge til grunn faste inntekter fra staten i form av vederlag, er også **risikoen for togselskapet større**. Med open access ligger hele inntekts- og kostnadsrisikoen på togselskapet. Samtidig må togselskapene i en modell med konkurranseutsetting av trafikkpakker basere seg på å vinne framtidige kontrakter. Man kan altså si at togselskapet på PSO-kontrakter bærer mindre risiko når selskapet først er i et kontraktsforhold med staten, men på lang sikt kan risikoen være vel så høy som å operere i open

access siden man risikerer å tape store deler av produksjonen ved neste anbudskonkurranse.

Med open access blir det en noe **lavere beskyttelse av de ansatte** i togselskapet sammenliknet med en situasjon med videreføring av PSO-avtaler. Ved offentlige tjenesteavtaler stilles det videre krav om at lønns- og arbeidsvilkår ikke er dårligere enn landsomfattende tariffavtaler, og det stilles krav til leverandørkjeden. Med dagens modell benyttes virksomhetsoverdragelse om det er leverandørskifte i trafikken, men det er vanskelig å se at det kommer til anvendelse med open access. Dersom et togselskap som driver på open access går konkurs, vil de ansatte også miste jobben. Samtidig er vårt inntrykk av at det er høy etterspørsel etter lokførere og ombordpersonale, så det er trolig gode muligheter for de ansatte å få jobber i andre selskaper.

I ett av intervjuene trekkes det fram at en mulig kommersialisering av togtrafikken kan innebære at markedet ender opp med kun én leverandør, fordi det kun er statens eget togselskap som er villig til å påta seg den typen risiko som det innebærer. Samtidig kan det innvendes at dersom det statlige eide togselskapet er villig til å påta seg mye mer risiko enn konkurrentene, vil det også være det statlige togselskapet som vil vinne i konkurransene om trafikkpakkene, fordi de vil prise risiko veldig lavt. Erfaringene med konkurranseutsetting av trafikkpakkene har vist at det ikke er tilfellet.

Virkninger for offentlig sektor

For offentlig sektor vil særlig virkemiddelselskapene bli berørt av overgangen til mer bruk av open access. Uten en trafikktavtale med staten vil ikke togselskapene ha en obligatorisk tilgangsavtale med Norske tog og Entur. Bane NOR vil fortsatt være eneste leverandør av infrastruktur tjenester, men open access vil likevel trekke i retning av mer markedsorientering og et mer disiplinert kunde-leverandør-forhold.

For Norske tog sin del kan dette innebære at det blir en **svakere utnyttelse av statens investeringer i togmateriell** når togselskapene ikke er forpliktet til å bruke tog fra Norske tog. Samtidig vil Norske tog måtte omstille seg og innrette virksomheten sin på en annen måte når de i større grad blir **eksponert for konkurranse**. Det er litt vanskelig å se for seg at togmateriellet blir stående ubrukt. Når investeringskostnadene først er tatt, må det være bedre å få leid ut togene til en lavere pris, eller justere på andre vilkår, heller enn at de blir stående uten inntekt i det hele tatt. Når togselskapene kan true med å velge andre leverandører for togmateriell, eller eventuelt skaffe det til veie selv, tvinges Norske tog til å **bli mer markedsorientert**

og øke effektiviteten for å tilby bedre betingelser til togselskapene. Myndighetene bør være bevisst på at det vil innebære en stor omstilling av Norske tog.

For Enturs del vil overgangen til open access innebære at en del av det faste vederlaget som operatørene i dag betaler Entur for salgs- og billetteringsløsningene forsvinner. Da må enten Entur finansieres i enda større grad av de aktørene som blir igjen på trafikktavtaler med staten, ellers så må Entur endre på sin modell slik at de større grad tilbyr salgs- og billetteringstjenester på markedsmessige vilkår og selger de til blant annet kommersielle aktører. En mulig tilnærming kan være at Entur får en grunnfinansiering over statsbudsjettet for å finansiere de helt nødvendige fellestjenestene, men at resten av virksomheten baserer seg på **tjenestesalg i markedet** og at de eksponeres for konkurranse. Dette vil gi en styrking av kunde-leverandør-forholdet og kan føre til at Entur øker sin effektivitet.

Togselskapene må fortsatt inngå avtaler om sportilgang med Bane NOR for å kunne trafikkeres sporet i kommersiell drift. Vi tror likevel at en større kommersialisering av togtrafikken vil kunne virke disiplinerende overfor Bane NOR. Et kommersielt drevet togselskap vil ha et enda **sterkere insentiv til å utfordre vilkårene Bane NOR stiller**, og forsterkning av kunde-leverandør-forholdet kan igjen medføre en mer effektiv ressursbruk i Bane NOR.

Om open access brukes i større grad, vil det trolig bli flere aktører på sporet og et **større konfliktpotensial** når Bane NOR skal fordele den knappe infrastrukturkapasiteten. Det vil trolig innebære økt ressursbruk i Bane NOR på å søknadene om infrastrukturkapasitet, og det kan bli flere klager på konkurransevilkår til Statens jernbanetilsyn. Isolert sett vil vi vurdere dette som økt ressursbruk i offentlig sektor, men gevinsten på lengre sikt kan bli bedre fungerende markeder og mer effektiv ressursbruk.

Statens kjøp av persontransporttjenester med tog vil åpenbart påvirkes om det går i retning av mer open access. For det første vil ikke staten ha behov for å gjennomføre anskaffelser for den delen av trafikken som baserer seg på open access. Det vil isolert sett gjøre at det brukes **mindre ressurser i offentlig sektor på persontransporttjenester med tog**. Vi ser likevel for oss at med open access som hovedregel, vil det oppstå behov for at det offentlige likevel kommer med inngrep i markedet. Dette kan være for å sørge for lavere billettpriser til enkelte brukergrupper eller for å sørge for (re-)etablering av tjenestetilbud som ikke er

kommersielt lønnsomt å drive. Vi tror denne typen kjøp, som vi omtaler som tilleggskjøp, kan være et område med et krevende regelverk, og at det dermed kan oppstå økt behov for ressurser i offentlig forvaltning for å gjennomgå de juridiske aspektene ved kjøpene. Avhengig av konkurransesituasjonen på de trafikkområdene som åpnes for open access, kan også staten havne i en krevende forhandlingssituasjon og ende opp med å betale mer enn nødvendig for tilleggskjøpene.

I den grad man tillater open access på markedsområder som er svært ulønnsomme, slik at enkelte ulønnsomme segmenter legges ned, vil det isolert sett innebære at **budsjettene til offentlig kjøp reduseres**. Imidlertid vil det offentlige kjøpet potensielt øke i trafikkpakker som i dag er kryss-subsidiert av de bedriftsøkonomisk lønnsomme delene av trafikpakken. Vi antar for eksempel at det statlige vederlaget for å drive lokal- og regiontrafikken i Bergensområdet vil øke om ikke fjerntogene på Bergensbanen lenger er en del av trafikpakken. Så det statlige vederlaget vil i utgangspunktet øke, men dette er i utgangspunktet bare en overføring fra det offentlige til den aktøren som driver det lønnsomme togtilbudet.

Hvis det er mulig for et togselskap å ta ut en fortjeneste utover normalavkastning, tilsier økonomiske teori at det vil oppstå konkurranse som på sikt vil fjerne denne muligheten. Imidlertid er det grunn til å tro at i dette markedet, som blant annet har stor knapphet på infrastrukturkapasitet, vil være vanskelig å oppnå en situasjon med fri konkurranse. Det kan derfor være ønskelig for staten å hente inn en del av denne ekstrafortjenesten som oppstår på grunn av en knapphet i vår felles infrastruktur. Dette kan være mulig gjennom for eksempel økte påslag i infrastrukturavgiftene til Bane NOR eller med auksjonering/salg av ruteleier. Dette vil igjen kunne bidra til å redusere behovet for å finansiere infrastrukturtenester over statsbudsjettet.

Virkninger for samfunnet for øvrig

Virkningene for samfunnet for øvrig, som endringer i klima-, miljø- og ulykkeskostnader vil kunne påvirkes ved å gå i retning av open access. Dette skjer først og fremst som følge av hvordan trafikantene blir påvirket og hvilke alternative transportmåter de har å velge mellom.

Som vi har vært inne på under virkningene for trafikantene, kan open access føre til innovasjon og en tjenesteutvikling som gir trafikantene bedre kvalitet. Økt kvalitet vil øke togets konkurransekraft og isolert sett tiltrekke flere reiser fra andre og mindre miljøvennlige transportformer, som vil ha

positive virkninger for samfunnet i å redusere klima- og miljøbelastning. Økte priser vil isolert sett ha motsatt virkning, mens differensierte priser kan gjøre at de mest prisfølsomme kundene får lavere priser og at de kundene med lav prisfølsomhet og kanskje høyere betalingsvillighet for kvalitet får høyere priser. Nettoeffekten er tvetydig.

Med open access der det ikke i utgangspunktet er grunnlag for å drive tilbudet kommersielt lønnsomt, vil hele eller store deler av tilbudet falle bort. De største tapene for samfunnet er de direkte effektene for brukerne som får et dårligere tilbud, men det vil også ha negative virkninger på klima, miljø og trafikkulykker, som vi har vist i vår analyse av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025).

Andre virkninger

Mulige virkninger av å gå i retning av open access kan være at tilbudet begrenses i spredt bebygde områder. Særlig om open access brukes der det ikke er grunnlag for kommersiell lønnsom drift, vil det tilbudet kunne falle helt bort og befolkningen blir stående igjen uten et tilbud. I vår analyse av det norske persontransportmarkedet (Oslo Economics, 2025) så vi imidlertid at det virker å være et svakt kommersielt grunnlag for å kutte ut enkeltstasjoner for å oppnå større kommersiell lønnsomhet. Da skal i så fall stasjonene ha svært lav passasjerutveksling. Slik vi vurderte det, er risikoen størst der det ikke er grunnlag for å ha noe tilbud i det hele tatt. En ringvirkning av at deler av transporttilbudet faller bort, kan være at det blir mindre attraktivt å bosette seg i distriktene og at det dermed går på bekostning av aktivitet i hele landet.

En annen mulig virkning kan være at en større kommersialisering av norsk jernbane kan føre til at norske selskaper som etablerer seg i dette markedet kan bli mer konkurransedyktige. Dette kan gjøre at virksomheten vokser gjennom å eksportere sin driftsmodell til andre land og at de lykkes med tjenesteutviklingen sin i nye markeder. Det vil i så fall øke konkurransekraften til norsk næringsliv.

5.5.2 Konsekvenser av å gå i retning av bruttokontrakter

viser hvilke endringer som vi tror vil inntreffe med en overgang til økt bruk av bruttokontrakter på det norske jernbanenettet. Som ovenfor er dette en blanding av drivere og virkninger for aktørene som vi forklarer nærmere nedenfor.

Virkninger for trafikanter

Med bruttokontrakter i stedet for nettokontrakter tas inntektsinsentivet vekk fra togselskapet. De vil dermed bruke mindre innsats på å øke inntektene

sine, og bli mer driftsorienterte. I de markedene der det uansett er lite togselskapet kan gjøre for å påvirke inntektene, kan dette ha noe fornuftig ved seg, og særlig i kombinasjon med en eller annen form for insentivordning for det som er viktigst å påvirke i det enkelte markedet.

En større **driftsorientering** kan være nyttig der det aller viktigste er at togtilbudet skal «tikke og gå», altså at det viktigste er at togene går i rute og at for eksempel ombordtilbudet er underordnet. Kombinert med gode insentivordninger, tror vi at dette kan gjøre at togene blir mer presise og at dette har positive virkninger for trafikantene i de markedene der drift og pålitelighet er det aller viktigste at togselskapet konsentrerer seg om.

På den annen side kan det å fjerne inntektsinsentivet fra togselskapet gjøre dem mindre kundeorientert, og dette kan i sin tur gå på bekostning av markedsføring og kvaliteten trafikantene opplever. Vi tror det vil være spesielt uheldig å bruke bruttokontrakter der kvaliteten på ombordtilbudet er spesielt viktig for kundene, og i de markedene der togselskapet har relativt sett stor påvirkning på hvor mange som reiser med toget.

Å fjerne inntektsinsentivet vil også redusere eller i verste fall fjerne togselskapenes interesse til å videreutvikle togtilbudet. Togselskapene er de aktørene i jernbanesektoren som er tettest på kundene, og som derfor er de som har best forutsetninger for å vurdere kundenes transportbehov og tilpasse tilbudet deretter. I et bruttoregime vil togoperatør ha et svakere insentiv til å tilpasse tilbudet slik at de kan tiltrekke seg nye og flere typer reiser, og å sikre et tilbud som i størst mulig grad dekker reisebehovet. I et bruttoregime er det bestiller, eller i dette tilfellet

Jernbanedirektoratet, som må identifisere endringer i reisebehov og sikre en god tilbudsutvikling. Direktoratet må i et slikt tilfelle sikre seg enda bedre innsikt i etterspørselen, slik at de kan identifisere behov for justeringer i tilbudet.

Man kan også argumentere for at togoperatørenes muligheter for å drive tilbudsutvikling er nokså begrenset, uavhengig av kontraktsform. Dette skyldes at minimumskravene som stilles til trafikktilbudet i konkurransegrunnlaget er både omfattende og detaljert. Tilbudet som skal gjelde gjennom kontraktsperioden er derfor langt på vei fastsatt allerede ved oppstart. Dersom det er et ønske at togoperatørene i større grad skal ha frihet til å arbeide med tilbudsutvikling, må man se på mulighetene for å senke omfanget og detaljeringsnivået i minimumskravene.

Virkninger for togselskap

For enkelte selskaper kan bruttokontraktsformen være attraktiv. Det er forutsigbare inntekter, og dermed **lavere risiko** enn med nettokontrakter, og de kan konsentrere sin virksomhet om færre oppgaver.

På den annen side er det en svært **begrenset oppside**. Måten togselskapet kan skape større overskudd vil være gjennom å kutte kostnader. Innovasjonen og nytenkningen vil være rettet inn mot hvordan driften kan innrettes på en smartere måte, ikke på hvordan de kan tiltrekke seg flere reiser og skape større inntekter.

Virkninger for offentlig sektor

For offentlig sektor vil en overgang til bruttokontrakter i stedet for nettokontrakter innebære at staten overtar inntektsrisikoen. Det vil si at det vil bli et **lavere risikopåslag** i en

Figur 5-11: Konsekvenser av å gå i retning av bruttokontrakter

	TRAFIKANTER	TOGSELSKAP	OFFENTLIG SEKTOR	SAMFUNNET FOR ØVRIG
POSITIV	Togselskapet kan incentiveres til å legge vekt på pålitelighet	Mindre risiko – mer forutsigbart for selskap og ansatte	- Lavere risikopåslag - Driftsfokus hos togselskap – isolert sett lavere driftskostnader - Mer effektiv bruk av ressurser i offentlig sektor ved samordning av markedsoppgaver	Med riktige incentiver for å oppnå god pålitelighet kan flere togreiser oppnås, med tilhørende virkninger
NEGATIV	Mindre kundeorientert togselskap kan gi dårligere kvalitet	Ingen oppside – kan begrense interesse for å lykkes	- Offentlig kjøp øker når togselskapet ikke beholder markedsinntekter - Jernbanedirektoratet må ha en organisasjon for mer markedsrettede oppgaver som i dag ligger hos togselskap	Mindre kundefokus og potensielt dårligere kvalitet kan gi færre togreiser med tilhørende virkninger

konkurransesituasjon, siden det er mindre risiko å prise inn i tilbudet. Det kan også argumenteres for at det er en del forhold som det offentlige kontrollerer som kan ha potensielt sett stor betydning for inntektsgrunnlaget til toget, blant annet bompenger, reguleringer av bilbruk i bysentrum, parkeringsrestriksjoner, med mer. I de markedene der dette har stor betydning for valg av transportform, typisk relativt korte reiser i byområder, kan det argumenteres for at det er bedre at det offentlige også sitter med inntektsrisikoen i stedet for at dette blir priset inn fra leverandørene.

Som diskutert foran, vil en bruttokontrakt føre til at operatøren blir veldig driftsorientert og vil legge stor innsats i å redusere kostnader ved driften. Isolert sett vil dette tilsi at **driftskostnadene kan reduseres** sammenliknet med en videreføring av dagens situasjon, noe som innebærer lavere behov for statlige tilskudd. Imidlertid må hele kostnadsbasen til togselskapet finansieres gjennom offentlig kjøp, noe som selvsagt øker behovet for vederlag i avtalen sammenliknet med en videreføring av nettokontrakter.

På den annen side vil det offentlige også få en inntektsside med et bruttokontraktsregime. På budsjettbalansen, når vi både tar hensyn til økt vederlag i bruttokontrakten sammenliknet med nettokontrakten, men også tar hensyn til inntektssiden, vil det ikke være noen stor forskjell for det offentlige. Om vi derimot tar hensyn til inntektsrisikoen i en nettokontrakt, og at denne prises inn i en nettokontrakt, vil det isolert sett være rimeligere med en bruttokontrakt. I utgangspunktet ville vi likevel tenke at en aktør med kommersielle interesser vil være flinkere til å oppnå høyere inntekter enn det offentlig sektor vil være, men det kan igjen avhenge av hva det er som påvirker trafikantenes valg. Det offentlige kan i større grad enn en privat aktør se hele virkemiddelapparatet i sammenheng for å skape høyest mulig etterspørsel etter togreiser. Der virkemiddelbruk, særlig på lokalt og regionalt nivå, har stor betydning for trafikantatferden, vil bruttokontrakter potensielt kunne gi lavere nettoutgifter for det offentlige.

Overgangen til bruttokontrakter vil imidlertid innebære at det offentlige må ha et eller annet **apparat for å håndtere markedsarbeid**, prising, tilbudsutvikling, salg av billetter, mv. Dette er i utgangspunktet tjenester som kan kjøpes i markedet. Det er mulig å tenke seg at leverandøren står for selve salgsapparatet, men at det er det offentlige ved staten som beholder inntektene. Videre har allerede staten etablert et virkemiddelselskap, Entur, som leverer salgs- og

billetteringsløsninger. Det er likevel litt vanskelig å se at noen av disse løsningene vil gi gode insentiver til å skape størst mulig inntekter. Jernbanedirektoratets innkjøpsorganisasjon måtte nødvendigvis ha vært mer rustet til å følge opp om det er et vellykket markedsarbeid knyttet til togtrafikken de har kontrahert, og vi tror ikke nødvendigvis det ville vært en effektiv ressursbruk.

Der billettprisene i stor grad er politisk bestemt, og det allerede finnes et salgsapparat, tror vi imidlertid at det kan være gevinster å hente på å utnytte dette apparatet enda bedre i salget av togreiser. De fylkeskommunale trafikksekselskapene har gjerne egne salgskanaler, eller de bruker Enturs salgskanaler. Billettprisene i fylkene er i stor grad politisk bestemt, men det har også vært tilfeller av innovasjon i billettsalget, som for eksempel Ruters Reis-rabatt. Enkelte av de fylkeskommunale trafikksekselskapene har også lagt store ressurser i utvikling av gode apper og salgskanaler for sine produkter, og de jobber med målrettet markedsføring. I de markedene der togtrafikken inngår som en helt integrert del av det regionale kollektivtrafikksystemet, tror vi at det å **utnytte de fylkeskommunale trafikksekselskapenes salgsapparat** på en enda bedre måte kan føre til mer effektiv ressursbruk i offentlig forvaltning når vi ser samlet på offentlig sektor i stedet for å vurdere konsekvenser for henholdsvis stat og fylke.

Med dagens system for takst- og billettsamarbeidsavtaler jobber både de fylkeskommunale trafikksekselskapene og togselskapene mye med hvordan inntektene skal fordeles mellom det fylkeskommunale selskapet og togselskapet som er på en nettokontrakt med staten. Dette er en form for ressursbruk som i bunn og grunn kun handler om fordeling av inntekter, og dermed lite verdiskapende.

Dersom fylkeskommunen skal beholde salgsinntektene, men Jernbanedirektoratet skal kjøpe inn togtrafikken på en bruttokontrakt, vil det uansett være behov for en forhandling mellom fylket og Jernbanedirektoratet om et økonomisk oppgjør. Vi tror likevel at dette vil være lettere å komme til enighet om, enn å fortsette med en løsning der det er togselskapet som sitter med inntektsrisikoen og som skal forhandle med det fylkeskommunale trafikksekselskapet om hvordan oppgjøret skal beregnes.

På sikt kan man også tenke seg at man utnytter fylkeskommunens innkjøpsorganisasjon til å kjøpe inn togtjenester, på samme måte som at de kjøper inn busstjenester. Dette kan ha noen **stordriftsfordeler**, og det vil gjøre at insentivene blir riktigere plassert, ved at de fylkeskommunale

trafikkselskapene da har både ansvaret for inntektene og kostnadene ved togdriften. Staten har allerede etablert byvekstavtaler og tilskudd til byområder for å oppnå mål i transportpolitikken, og disse ordningene kunne vært styrket om fylkene skulle overtatt ansvaret for lokaltogtrafikken.

Virkninger for samfunnet for øvrig

Virkningene for samfunnet for øvrig følger i stort av de virkningene som oppstår for trafikantene. I de markedene der bruttokontrakter kan føre til en konsentrasjon av innsatsen til en pålitelig og regelmessig togdrift, og dette er det viktigste for kundene, vil en bruttokontrakt ha positive virkninger.

I de markedene der tjenesteutvikling og ombordtilbud er spesielt viktig, og bruttokontrakten fratar togselskapet insentivet til å utvikle produktet for bedre kvalitet til kunden, vil det oppstå negative virkninger. Det vil også kunne oppstå negative virkninger på klimaet, miljøet og ulykker når færre velger å ta toget og heller bruker mindre miljøvennlige og sikre transportformer.

Andre virkninger

Bruk av bruttokontrakter vil gjøre at man tiltrekker seg andre typer leverandører enn med en nettokontrakt. Om bruttokontrakter skulle vært innført i hele markedet for tog tjenester i Norge, ville man fjernet markedsapparatet til norske togselskaper og plassert det inn i offentlig regi. Dermed mister de eksisterende togoperatørene en del av sin kompetanse og erfaring, noe som der igjen vil kan påvirke deres konkurransekraft for eksempel ved togdrift i andre land. Samtidig har vi sett at bruttokontrakter er hovedregelen i lokal- og regiontrafikk rundt omkring i Europa, og er det som oftest brukes i busskontrakter. Dermed kunne norske togselskaper kanskje økt sin konkurransekraft i dette bruttokontrakts-segmentet, og i større grad vært **aktuelle leverandører i konkurranser om bruttokontrakter** i Norden og på kontinentet.

5.5.3 Helhetlig vurdering av de ulike modellene

Modell 1: Mest mulig fritt

I denne modellen er det meste av togtrafikken overlatt til markedet, med unntak av bruk av nettokontrakter, som i dag, i de markedene der vi har aller høyest prioritering av offentlige inngrep (lokaltog og regiontog i sentrale strøk). viser vi hvilke Det må likevel antas at aktørene i markedet evner å rette det gjenværende tilbudet inn mot målgrupper som har stor nytte av tilbudet og dermed stor betalingsvillighet for tjenester med høy kvalitet. Det offentlige kjøpet vil reduseres

betydelig, og det er mindre behov for anskaffelser og forvaltning av avtaler når store deler av trafikken overlates til markedet. Dette motvirkes delvis ved at lønnsomme tjenester ikke bidrar til kryssfinansiering av mindre lønnsomme tjenester som ved dagens trafikkpakker. Vi vurderer også at jakten på de mest attraktive ruteleiene fra flere aktører vil gi økt ressursbruk i prosessen med kapasitetsfordeling, samtidig som at lavere utnyttelse av kapasiteten generelt virker i motsatt retning. Kostnaden bæres imidlertid i høyest grad av trafikantene, som får et dårligere og lite forutsigbart transporttilbud. Samlet sett vurderer vi denne modellen som en forverring for samfunnet, sammenliknet med en videreføring av dagens situasjon. Se samfunnsøkonomisk analyse i Oslo Economics (2025) for detaljer.

Modell 2: Videreføring og mer fritt

I denne modellen videreføres nettokontraktene som hovedregel for det meste av trafikken, men det åpnes opp for open access på de delene av fjerntogtrafikken som har størst potensial for kommersiell lønnsomhet. Fordelen med modellen er at den utnytter de fordelene som ligger i å gå i retning av open access som diskutert ovenfor. Driverne for effekter av denne modellen er vist i Figur 5-13. Vi kan forvente at et sterkere inntektsinsentiv vil føre til innovasjon og tjenesteutvikling som gir økt kvalitet og nye produkter. En større leverandørfrihet for operatørene i open access kan føre til en ønsket konkurranseeksponering og en effektivisering i en større del av sektoren. Samtidig forventer vi at delene av tilbudet som underlegges open access vil preges av lavere frekvens og mindre forutsigbarhet enn i dag.

Vi vurderer at open access på delene av markedet hvor modellen har størst potensiale kan bidra til å gi økt nytte til trafikantene, ved at de kan nytte seg av forbedrede produkter, samt at reisende som planlegger i god tid kan dra fordel av dynamisk prising. På den annen side vil det være noen trafikanter som bærer kostnaden, ettersom frekvens og derfor kapasitet antas å bli redusert, og noen områder ikke lenger vil bli betjent med tog. Vi vurderer at besparelsene ved redusert behov for tilskudd til trafikken, ved at tjenestene ikke kjøpes inn, motvirkes fullt ut av at mindre lønnsom trafikk ikke lenger får kryssfinansiering av den mest lønnsomme trafikken. Vi vurderer at åpningen for open access vil stille større krav til kapasitetsfordelingen, og derfor økt ressursbruk til dette.

Samlet sett vurderer vi at denne modellen gir en forbedring sammenliknet med en videreføring av dagens situasjon.

Modell 3: Frihet og kontroll

Modellen utnytter fortrinnene til open access og de ulike kontraktsformene i ulike markedsområder. Drivere av virkninger av denne modellen er vist i Figur 5-14.

Sammenliknet med modell 2 benyttes bruttokontrakter på de togene som trafikkerer innad i et takst- og billettsamarbeidsområde. Vår vurdering er at togselskapenes inntektsinsentiv uansett er svakt i disse områdene, og at togselskapene i liten grad har mulighet til å påvirke inntektene. Med en overgang til bruttokontrakter i

disse områdene forventer vi et lavere risikopåslag i kontraktene og at risiko i større grad blir plassert hos aktørene som kan påvirke en situasjon. Vi vurderer at kontraktsformen vil bidra til et økt fokus på effektivisering av driften av togtilbudet. Vi tror også det vil være ressursbesparende å utnytte de fylkeskommunale trafikkelskapenes salgsapparat og markedsarbeid i enda større grad enn det som gjøres i dagens modell. At ansvaret for markedsarbeidet ikke lenger ligger hos togoperatørene gjør at det offentlige, både Jernbanedirektoratet og trafikkelskapene, må øke sin ressursbruk på dette området.

Open access for fjerntog vil gi tilsvarende drivere og virkninger som modell 2 for denne delen av trafikken.

Figur 5-12: Helhetlig vurdering av Modell 1: Mest mulig fritt

Drivere			Virkninger
Brutto	Netto	Open Access	
	- Lokaltog - Regiontog i byområdene	- Fjerntog - Regiontog i distriktene - InterCity - Nattog	Økt trafikanntytte som følge av kvalitativt bedre tilbud
		- Innovasjon og tjenesteutvikling - Effektivisering og konkurranseretting	Lavere offentlig kjøp pga. redusert tilbud
		Sterkt redusert tilbud, høyere priser, lavere forutsigbarhet	- Lavere egendeckningsgrad i PSO-avtaler i snitt, økt kjøp - Økt ressursbruk til kapasitetsfordeling - Redusert trafikanntytte ved redusert tilbud

Figur 5-13: Helhetlig vurdering av Modell 2: Videreføring og mer fritt

Drivere			Virkninger
Brutto	Netto	Open Access	
	- Lokaltog - Regiontog i distriktene - Regiontog i byområdene - InterCity - Nattog	Fjerntog	Økt trafikanntytte som følge av kvalitativt bedre tilbud
		- Innovasjon og tjenesteutvikling - Effektivisering og konkurranseretting	Lavere offentlig kjøp pga. redusert tilbud
		Noe redusert tilbud	- Lavere egendeckningsgrad i PSO-avtaler i snitt, økt kjøp - Økt ressursbruk kapasitetsfordeling - Redusert trafikanntytte ved redusert tilbud

Sammenliknet med modell 2 vurderer vi at det offentlige kjøpet vil reduseres i større grad, på grunn av lavere risikopåslag og økt effektivitet. På den annen side vurderer vi at det vil medføre en økt ressursbruk til markedsarbeid.

Vi vurderer denne modellen som en forbedring sammenliknet med en videreføring av dagens situasjon, og en forbedring sammenliknet med modell 2.

Modell 4: «Svensk modell»

Denne modellen bruker bruttokontrakter som hovedregel for trafikken, men har open access på fjerntogtrafikken med størst potensial for kommersiell lønnsom drift. Dette er noe som likner på den modellen som er valgt i Sverige, der

regionene har ansvaret for innkjøp av de lokale og regionale toglinjene, mens fjerntogtrafikken som utgangspunkt er open access. Drivere og virkninger av en slik modell er vist i Figur 5-15.

Sammenliknet med en videreføring av dagens situasjon, får man fordeler med en større grad av kommersialisering av fjerntogtrafikken, tilsvarende som vi har beskrevet ovenfor, men man fjerner inntektsinsentivet til togselskapene på en del av trafikken der vi har vurdert det som særlig viktig å beholde kundeorienteringen og de fordelene dette har for et markedstilpasset tilbud med høy kvalitet. Dette ser vi av figuren sammenliknet med modell 3, ved at driveren «Mindre kundefokus» har større betydning i modell 4. Særlig for intercity-togene på Østlandet og deler av regiontogtrafikken i

Figur 5-14: Helhetlig vurdering av Modell 3: Frihet og kontroll

	Drivere			Virkninger
	Brutto	Netto	Open Access	
	- Lokaltog - Regiontog i byområdene	- Regiontog i distriktene - InterCity - Nattog	Fjerntog	- Økt trafikantnytte som følge av kvalitativt bedre tilbud - Lavere offentlig kjøp pga. redusert tilbud, lavere risikopåslag, driftsfokus, utnytte eksisterende salgsapparat - Lavere egendekningsgrad i PSO-avtaler i snitt, økt kjøp - Økt ressursbruk markedsapparat, kap.fordeling - Redusert trafikantnytte ved redusert tilbud
POSITIV	- Driftsfokus, økt effektivitet - Lavere risikopåslag		- Innovasjon og tjenesteutvikling - Effektivisering og konkurranseretting	
NEGATIV	- Behov for markedsapparat, evt. følge opp delegering - Mindre kundefokus		Noe redusert tilbud	

Figur 5-15: Helhetlig vurdering av Modell 4: Svensk modell

	Drivere			Virkninger
	Brutto	Netto	Open Access	
	- Lokaltog - Regiontog i byområdene - Regiontog i distriktene - InterCity - Nattog		Fjerntog	- Økt trafikantnytte som følge av mer pålitelig tilbud, noe økt kvalitet - Lavere offentlig kjøp pga. redusert tilbud, lavere risikopåslag, driftsfokus, utnytte eksisterende salgsapparat - Lavere egendekningsgrad i PSO-avtaler i snitt, lavere trafikkinntekter, økt kjøp - Økt ressursbruk markedsapparat, kap.fordeling - Redusert trafikantnytte ved redusert tilbud, kvalitativt dårligere tilbud
POSITIV	- Driftsfokus, økt effektivitet - Lavere risikopåslag		- Innovasjon og tjenesteutvikling - Effektivisering og konkurranseretting	
NEGATIV	- Behov for markedsapparat, evt. følge opp delegering - Mindre kundefokus		Noe redusert tilbud, høyere priser	

distriktene tror vi det vil være fornuftig at togselskapene har sterke inntektsinsentiver for å bidra til en god utvikling av kundetilbudet.

Vi tror også at en slik modell først og fremst vil kunne være egnet med større regioner enn dagens fylker i Norge. Om hele Østlandet hadde vært en region med felles ansvar for koordinering og innkjøp av kollektivtrafikk, kunne en slik modell vært relevant, men en slik regionmodell anser vi som lite realistisk.

Sammenliknet med modell 3, vurderer vi at kostnader til offentlig kjøp potensielt kan reduseres noe ved at risikopåslag går ytterligere ned, men vi vurderer samtidig at fjerning av inntektsinsentiver på deler av markedet hvor dette har en gunstig virkning leder til at trafikkinntektene reduseres. Trafikantene vil antakeligvis oppleve et mindre attraktivt tilbud ved at togoperatørene får mindre anledning til å drive innovasjon og produktutvikling. Samlet sett vurderer vi denne modellen som en liten forverring sammenliknet med en videreføring av dagens situasjon.

Modell 5: Mye styring

Med denne modellen beholdes nettokontraktene for fjerntogene, mens resten av togtrafikken kontraheres gjennom bruttokontrakter. De samme ulempene som nevnt i modell 4 vil gjelde her, og i tillegg tar man ikke ut gevinstene av en større grad av kommersialisering av fjerntogtrafikken. Figur 5-16 viser hvilke drivere vi vurderer at er viktige for effektene av denne modellen. Vi vurderer at de togreisende vil oppleve et mindre attraktivt tilbud

enn i dagens modell, selv om det kan være fordeler ved at tilbudet blir mer integrert i øvrig kollektivtransport og kan bli mer pålitelig. Det offentlige får en vesentlig økt ressursbruk til markedsarbeid, som togoperatørene i dagens situasjon ivaretar.

Sammenliknet med en videreføring av dagens modell, vurderer vi denne modellen som en forverring.

5.5.4 Vårt forslag til modell

Vår vurdering er at modell 3, «Frihet og kontroll», er den modellen som gir en best mulig tilpasning i ulike markedsområder.

Med differensierte kontraktsformer i kombinasjon med open access der det er egnet, utnyttes fortrinnene i hver enkelt løsning på en måte som gjør at det blir størst grad av oppnåelse av de transportpolitiske målene.

Med bruttokontrakter for togtrafikken i takst- og billettsamarbeidsområder, kan ressursene som uansett legges inn i salgsapparat for fylkeskommunale kollektivreiser utnyttes enda mer effektivt, og det blir mindre koordineringsproblemer mellom stat og fylke. Med bruttokontrakter i disse områdene brukes størst grad av styring der det er størst behov.

Risikoen plasseres i større grad hos den aktøren som kan påvirke utfallet eller kontrollere en situasjon, siden bruttokontraktsformen brukes der passasjergrunnlaget i stor grad er fast og prisene kontrolleres av fylkeskommunalt nivå. I segmenter

Figur 5-16: Helhetlig vurdering av Modell 5: Mye styring

	Drivere			Virkninger
	Brutto	Netto	Open Access	
	- Lokaltog - Regiontog i distriktene - Regiontog i byområdene - InterCity	- Fjerntog - Nattog		
POSITIV	- Driftsfokus, økt effektivitet - Lavere risikopåslag			- Økt trafikantnytte som følge av mer pålitelig tilbud - Lavere offentlig kjøp pga. redusert risikopåslag
NEGATIV	- Behov for markedsapparat, evt. følge opp delegering - Mindre kundefokus, svakere produktutvikling			- Økt kjøp på grunn av lavere trafikkinntekter - Økt ressursbruk til markedsapparat - Redusert trafikantnytte ved kvalitativt dårligere tilbud

der det er kommersielt grunnlag, og der operatøren i større grad kan påvirke en situasjon eller et utfall, legges det opp til open access der operatøren bærer større risiko.

Med bruk av open access i fjerntogsegmentet, vil togselskapene få flere frihetsgrader og et enda sterkere insentiv til å utvikle togtilbudet slik at kostnader og inntekter ses i sammenheng. Det vil stimulere til kundeorientering, innovasjon og produktutvikling.

Videre beholdes nettokontrakter på store deler av regiontogtilbudet for å beholde insentivene til å tiltrekke seg og beholde fornøyde kunder.

De ulike kontraktene i modellen kan tilpasses med ulike former for insentivordninger for å stimulere til økt kvalitet på områder som er særlig viktig for det enkelte segmentet.

5.6 Organisatoriske konsekvenser

Open access

Med en beslutning om å bruke open access som prinsipp for enkelte togprodukter, blir det en konsekvens at Jernbanedirektoratet ikke trenger å anskaffe tjenestene og følge opp en trafikkavtale. Isolert sett, kan dette tilsa at behovet for innkjøpskompetanse og ressurser til avtaleoppfølging bli mindre som følge av innføring av open access. Innfasingen av open access kan imidlertid innebære en risikoprofil som ikke Jernbanedirektoratet (på vegne av staten) ønsker å ta. Med open access kan ikke Jernbanedirektoratet vite med sikkerhet hvordan togtilbudet blir, og det er en risiko for at togtilbudet helt eller delvis faller bort om det overlates til markedet uten noen form for offentlig inngrep. Det kan derfor være behov for at Jernbanedirektoratet, i det minste i en overgangsfase, inngår avtaler som sikrer at en operatør på kort varsel kan ta over trafikken, helt eller delvis, hvis det kommersielle tilbudet viser seg å bli noe helt annet enn forventet. Dette kan for eksempel være en form for nødkjøpsavtale som kan benyttes dersom behovet skulle oppstå. Dette er en annen type kjøp enn det Jernbanedirektoratet har mest erfaring med, og dette kan isolert sett tilsa at behovet for innkjøpskompetanse og ressurser til avtaleoppfølging kan øke på kort sikt ved overgangen til open access.

Oppgavene knyttet til markedsovervåkning, som ligger til Statens jernbanetilsyn, kan imidlertid bli større og enda viktigere med mer open access. I tillegg tror vi at det vil være behov for mer kunnskap og flere oppgaver i forvaltningen knyttet

til virkemiddelbruk som kan innføres som supplement til open access-prinsippet (støtteordninger, samarbeidsavtaler, m.m.).

Det er ikke gitt at antallet trafikkavtaler vil gå ned fra dagens antall, ettersom trafikkpakken består av togprodukter som tenkelig kan drives kommersielt, i kombinasjon med produkter som fortsatt vil drives på avtale.

Togselskapene vil få en større oppgave enn i dag med å utvikle togtilbudet, gjennom å få større frihetsgrader i utvikling av rutetilbudet. Dette innebærer at noe av den beslutningsmakten som Jernbanedirektoratet i dag sitter på gjennom å definere krav til minimumstilbud i trafikkavtalene, forflyttes til togselskapene, som må finne riktig nivå på tilbudet ut fra kommersielle interesser.

Med mer utstrakt bruk av open access kan vi forvente at det blir flere selskaper som trafikkerer på samme strekning, og dette gir et større konfliktpotensial. Det blir en større kamp om å få tildelt den knappe infrastrukturkapasiteten, i stedet for at den i realiteten bestemmes av hva som avtales gjennom trafikkavtalene. Det innebærer at Bane NORs rolle som infrastrukturforvalter og ansvarlig for kapasitetsfordelingsprosessen blir enda viktigere, og at de beslutningene som Bane NOR tar om tildeling av kapasitet vil få enda større betydning enn i dag for hvordan togtilbudet blir seende ut. Bane NOR må forberede seg på å håndtere flere konflikter, og det kan bli behov for å utforske nye metoder for å prioritere mellom togselskaper som konkurrerer om å levere liknende typer tjenester.

Det jobbes med ny forordning for kapasitetsfordeling som kan gi en større grad av langsiktighet og forutsigbarhet i tildelingen av kapasitet på jernbanen. Målet er at ny modell for kapasitetsfordeling også skal være mer kundeorientert. Jernbanedirektoratet har i dag en avgjørende rolle i hvordan sporkapasiteten prioriteres, og dette skjer indirekte gjennom rollen som avtalepart i persontrafikkavtalene. Med mer bruk av open access, forsvinner noe av den påvirkningen på prioriteringen av bruk av infrastrukturkapasiteten. Ny kapasitetsfordelingsforordning åpner imidlertid for at fordelingen av kapasitet til ulike trafikktyper på lang sikt skjer på bakgrunn av markedsanalyser og annet kunnskapsgrunnlag, og på dette området tror vi at Jernbanedirektoratet kan spille en viktig rolle i å utarbeide grunnlaget for langsiktig kapasitetsfordeling.

Bruttokontrakter

I dagens trafikkavtaler får operatør beholde inntektene fra virksomheten. Oppdragsgiver har derfor ingen rolle i forvaltningen av inntekter og kundefølgning, utenom som premissgiver. Trafikkavtalene innebærer en plikt til å inngå tilgangsavtale med Entur om salgs- og billetteringsløsninger. Billetter må formidles gjennom Entur, men togoperatør kan i tillegg formidle billetter gjennom egen salgskanal. Togoperatør fastsetter billettpriser innenfor maksimaltakstene som er satt. Innenfor handlingsrommet til togoperatør ligger det også muligheter til å utvikle nye produktkonsepter som de anser for å ha et markedsmessig potensial. For å kunne ivareta disse oppgavene er togoperatørene avhengig av å ha en organisasjon som omfatter kommersielle områder og kunderettete funksjoner.

Togoperatørene interesse ligger i å få flest mulig betalende reisende, altså er det også viktig å sørge for at de reisende faktisk har løst billett. Togoperatørene innretter ombordsalg og kontroller på en måte som optimerer billettinnhav og ressursinnsats. Denne aktiviteten krever også organisasjon og kompetanse hos togoperatøren.

Ved en overgang til bruk av bruttokontrakter endres både risikofordelingen og i utgangspunktet også oppgavefordelingen i avtalene. Hvis avtalen ikke spesifiserer at operatøren beholder billettinntektene er det naturlig at grunnkonseptet for togtilbudet bygger på at inntektsansvaret og oppgavene med inntektsforvaltning ligger hos en annen aktør. Dette kan innebære at oppdragsgiver organiserer disse funksjonene selv, eller setter de ut til en tredjepart.

Uansett organisering legger vi til grunn at Entur fortsatt vil formidle billetter, forvalte betalingsløsninger for billettkjøp og ivareta kundeoppfølging. Det er mest nærliggende at avtalene med togoperatørene vil spesifisere at operatørens ansatte skal utføre ombordsalg og billettkontroll med utstyr fra Entur.

Trafikkavtalen kan imidlertid inneholde bestemmelser om hvilke oppgaver togoperatør har knyttet til prissetting, billettsalg og kontroll, uten at operatøren beholder inntektene selv. Så lenge det etableres et system for at inntektene tilfaller oppdragsgiver er det fullt mulig med et slikt skille mellom risikoplassering og oppgaveplassering. For at et slikt oppsett skal fungere etter hensikten er det sannsynligvis behov for å insentivere togoperatøren, siden det ikke er et interessefellesskap mellom oppdragsgiver og operatør knyttet til å oppnå høyest mulig inntekter.

Hvis togoperatøren ikke skal ivareta oppgavene knyttet til inntekter, er det en mulighet at Jernbanedirektoratet som oppdragsgiver utfører mange av oppgavene selv, knyttet til prisfastsettelse, utvikling av billettyper og nye produkter. Jernbanedirektoratet vil dermed ha behov for å bygge kompetanse og organisasjon rundt kommersielle sider av togtilbudet.

En alternativ organisering i tilfellet med bruttokontrakt er at Jernbanedirektoratet delegerer ansvaret for prisfastsettelse, utvikling av billettyper og produkter til fylkeskommunene og fylkeskommunale trafikkselskap der det er overlapp mellom togrutene som omfattes av en bruttokontrakt og takstsamarbeidsområdet som dekker en eller flere fylkeskommuner. Momenter som taler for en slik delegering er at trafikkselskapene allerede besitter den nødvendige kompetansen i en viss utstrekning. Ved å ha oppgaver knyttet til markedsmessige aspekter ved togtilbudet ved siden av det øvrige kollektivtilbudet, vil det antakelig være mindre behov for insentivering av trafikkselskapet for å utføre oppgavene. Det bør likevel være bevissthet rundt hvordan kollektivselskapet oppfatter og utfører oppdraget, for å hindre at utvikling av togtilbudet gis lavere prioritet enn resten av kollektivtilbudet. Riktige insentiver kan sikres gjennom en inntektsfordelingsmodell som fordeler en del av trafikkinntektene til staten som finansierer togtilbudet, og en del til fylkeskommunen. Fordelingen må stipuleres ettersom en forenkling av billettsystemet til å kun omfatte fylkeskommunale enkel- og periodebilletter vil være det mest sannsynlige utfallet. Det vil ikke kunne beregnes nøyaktig hvilke inntekter som hører til togreiser og reiser med øvrig kollektivtilbud.

Videre, med endret risikofordeling i kontrakten, vil kontraktsoppfølgingen også bli påvirket. Med bruttokontrakter opptrer togoperatør i større grad som en ren driftsleverandør for oppdragsgiver. Togoperatøren har ingen egeninteresse i økte passasjertall og økte billettinntekter, som gir en motivasjon for å ha kvalitet i alle ledd. Med en bruttokontrakt er det avgjørende med et godt kvalitetsoppfølgingssystem, og kontraktsoppfølgingen må intensiveres sammenliknet med i dag. Jernbanedirektoratet vil på eget initiativ måtte foreslå tilpasninger i driften som vil gi bedre samsvar mellom togtilbud og etterspørsel, potensielt helt ned på avgangsnivå. Dette vil kreve mer inngående markeds- og driftskompetanse hos Jernbanedirektoratet.

Oppgavene som utføres av togoperatør knyttet til salg, markedsføring og kundebehandling gir

detaljert kundeinnsikt. Dette, i kombinasjon med at togoperatør besitter innsikt i og har kontroll over driftsmessige forhold, gjør at togoperatør kan foreta disponeringer for å optimere ressursbruk og gi forbedret resultatoppgjør. Ved å løfte en del av ansvaret til oppdragsgiver kan det tenkes at effektiviteten blir dårligere og at man i mindre grad kan ha et helhetsperspektiv på togtilbudet. De ulike aktørene kan suboptimalisere innenfor de ansvarsene hver av dem har, som totalt sett gir et mindre optimalt resultat.

5.7 Praktiske hindringer

I forbindelse med inndelingen av jernbanenettet i trafikkpakker, var sikring av tilstrekkelig verkstedkapasitet i hver trafikkpakke en viktig faktor. Det var noe av bakgrunnen for at det ble bygget nye verksteder både i Stavanger og Bergen. Samtidig er Lodalen en felles ressurs for fjerntogstrekningene, og anlegget der er tilpasset fjerntog. Når det gjelder de verkstedene som ble bygget i den andre enden av fjerntogstrekningene, ble de primært bygget for å betjene lokal- og regiontogtrafikken. Tilsvarende ble det bygget nytt verksted på Støren som var spesielt tilpasset de nye regiontogene. Det er dermed ikke rett fram å bruke disse verkstedene om en operatør kommer inn med annet type materiell.

I jernbaneloven § 5a og jernbaneforskriften kapittel 4, gjelder følgende: «Alle jernbaneforetak skal ha tilgang til serviceanlegg og tjenester i disse på ikke-diskriminerende vilkår». Dette betyr at eier eller operatør av et serviceanlegg ikke kan forskjellsbehandle aktører som ønsker tilgang, verken i pris, tilgjengelighet eller tjenestekvalitet.

Så lenge Bane NOR tilbyr kapasiteten ved verkstedene på like og ikke-diskriminerende vilkår, ligger det til rette for at tilgangen til verksteder skal fungere selv om det kommer flere aktører inn i markedet. Der er for fjerntogproduktene det er mest aktuelt med open access, og her det kan være relevant for togselskapene å komme med eget materiell. Det er likevel ikke grunn til å tro at det blir så mange flere tog totalt sett enn det som er i markedet i dag, gitt begrensningene som ligger i infrastrukturkapasiteten ellers. Vi ser derfor ikke at verkstedskapasiteten skal være begrensende for valg av modell.

5.8 Tilpasning av modellene

5.8.1 Generelle støtteordninger

Generelle støtteordninger kan stimulere til etableringer og tilbudsutvidelser som uten støtte er marginalt bedriftsøkonomisk ulønnsomme.

Støtteordninger må tilfredsstille EU-regelverkets krav til lovlig statsstøtte. Norge må dermed enten notifikere statsstøtteordningen til ESA, eller dokumentere at støtten fyller vilkårene for kollektivtransportforordningen eller gruppeunntaksforordningen (GBER). EU arbeider for øyeblikket med å utarbeide TBER, som vil gi unntaksvilkår på området for transport med jernbane, på vannveier og multimodal transport. TBER er så langt utgitt som høringsutkast av EU-Kommisjonen.

Hvilke muligheter som vil finnes for å innrette en støtteordning etter unntakene i TBER er fortsatt uklart, men det kan være en åpning for å innrette en støtteordning med hensikten å redusere eksterne kostnader fra transport.

Community guidelines on State aid for railway undertakings angir vilkår for at statsstøtte til jernbanen kan godkjennes (Den europeiske union, 2008). For eksempel må støtte for å redusere eksterne kostnader følge vilkårene at støtten ikke kan utgjøre mer enn 30 % av totalkostnaden for jernbanetransporten, og ikke mer enn 50 % av de unngåtte eksterne kostnadene ved å flytte transport over på jernbane.

5.8.2 Kompensasjonsordninger

For å redusere de kommersielle togselskapenes risiko forbundet med avvik og brudd i infrastrukturen, kan det etableres generelle kompensasjonsordninger der støtteutmåling er kjent på forhånd. Dette vil gjøre at staten overtar noe av den risikoen som er forbundet med at infrastrukturen feiler.

Gjennom informasjonsinnhenting har vi fått vite at togselskapene kan vurdere det som for risikabelt å etablere seg på kommersiell basis, på grunn av de store konsekvensene for lønnsomhet om det oppstår langvarige brudd i infrastrukturen. Villere og våtere vær kan også føre til at denne typen ekstremhendelser inntreffer oftere.

I forbindelse med ekstremhendelser har staten gått inn med kompensasjonsordninger til godstogoperatørene. I forbindelse med isdannelser ved Otta bru, og dermed behov for å stenge Dovrebanen for gjennomgående trafikk, ble det foreslått 70 millioner kroner i kompensasjon for godstogselskapenes tap (Samferdselsdepartementet, 2025). Ordningen er godkjent av EFTAs overvåkningsorgan (ESA), som slår fast at kompensasjonsordningen er i tråd med EUs statsstøtteregelverk (ESA, 2025).

Uten at vi har utredet kompensasjonsordninger som del av dette arbeidet, antar vi at det er

muligheter for å utarbeide generelle kompensasjonsordninger innenfor statsstøttereguleringen med på forhånd kjente støttesatser for liknende hendelser. En slik ordning må nødvendigvis også godkjennes av ESA. Om ordningen er kjent på forhånd, vil dette ta risiko vekk fra togselskapene og gjøre at etableringshindringene reduseres.

Det kan argumenteres for at det er Bane NOR som har størst mulighet til å påvirke konsekvensene ekstremvær har på norsk jernbaneinfrastruktur, og at det dermed er Bane NOR som bør stå ansvarlig for ordningen.

I RFI-en som Jernbanedirektoratet har gjennomført, peker togselskapene på stabil kvalitet på infrastruktur som en forutsetning for å drive togtrafikken kommersielt. Det er imidlertid ingen quick-fix for å sørge for stabil kvalitet på jernbaneinfrastrukturen. Vi tror derfor at en forutsigbar kompensasjonsordning for brudd i infrastrukturen er veien å gå for å oppnå en mer balansert risikofordeling og få flere aktører til å ønske å etablere seg på kommersiell basis på norsk jernbane.

5.8.3 Bonus/malus-ordninger

Vi har diskutert muligheter for å bruke insentivordninger i kombinasjon med både netto- og bruttokontrakter i kapittel 4.1. Vi tror at for at modellen vi foreslår skal fungere best mulig, bør kontraktene suppleres med insentivordninger. Slike insentivordninger kan bidra til å rette opp insentiver som er uheldige i en rendyrket netto- eller bruttokontrakt.

Slik vi vurderer det, bør operatørene ha et minimum av egeninteresse i passasjervekst og god opplevd kvalitet. Dette tilsier at bruttokontraktene bør suppleres med en form for bonus/malus-ordning som kan gå på antall passasjerer, rapportert kundetilfredshet og/eller mål for punktlighet og regularitet som togselskapet kan kontrollere. Vi tror det er viktig at insentivstrukturen ikke blir for komplisert, og at det bør være en bevissthet om hva som ender opp med å bli togselskapets fokus med bruk av ulike bonusordninger.

Et tema som er tatt opp i intervjuer, er hvordan togselskapene disponerer og prioriterer kjøretøy på de ulike togproduktene de har i sin portefølje. Hvis et togselskap er på en kontrakt med staten om en strekning som i utgangspunktet er bedriftsøkonomisk ulønnsom, men også kjører kommersiell trafikk, vil selskapet i utgangspunktet være fristet til å prioritere ressurser på den delen av trafikken selskapet kjører som er mest kommersiell interessant. Hvis det er utfordringer med å ha nok

kjøretøy, og togselskapet prioriterer å opprettholde den kommersielle trafikken på bekostning av rushtidskapasiteten på de strekningene som kjøres på avtale med staten, så er det en utfordring at det ikke er riktige insentiver i kontrakten for å opprettholde kvaliteten i tilbudet som er avtalt med staten. Det bør derfor ses nærmere på hvordan dette kan håndteres i nye avtaler.

Imidlertid er det vanskelig å forutse hvilke tilpasninger togoperatøren kan tenkes å gjøre og hvordan kontrakten kan påvirke adferden, og det er uklart om fordelene ved å insentivere overstiger ulempene ved en mer kompleks kontrakt og kontraktsoppfølging. Når det er tilgangen på kjøretøy som er det begrensende, kan det vurderes å stille strengere krav til hvordan togselskapet prioriterer bruk av kjøretøy. Utgangspunktet i dag er at bruk av statens kjøretøy til kommersiell drift må godkjennes av Jernbanedirektoratet og Norske tog. Én mulighet kan være å stille strengere krav til prioritering av statlig kjøpt trafikk i forbindelse med denne godkjenningen.

Alternativt bør det vurderes om det kan brukes sterkere insentiver for å holde høy kvalitet i trafikkavtalene med staten, slik at det ikke blir så fristende for togselskapet å prioritere den kommersielle trafikken framfor den trafikken som er på avtale om offentlig tjenesteforpliktelse.

5.8.4 Inntektssikring

Vi tror ikke det er behov for inntektssikring i kontraktene for den delen av trafikken der vi foreslår nettokontrakter. Eventuell økonomisk kompensasjon i svært sjeldne tilfeller (som for eksempel pandemier eller ekstremværhendelser) kan håndteres på en tilfelle-til-tilfelle-basis.

5.8.5 Sporavgift og/eller auksjonering av ruteleier

Med open access på store deler av trafikken som er kommersiell lønnsom, vil vi forvente at det er flere aktører som ønsker å etablere seg. Bane NOR vil gjennom ny kapasitetsfordelingsprosess (TTR) få mulighet til å bruke rammeavtaler til en mer langsiktig planlegging av fordelingen av sporkapasitet til de ulike trafikktypene, men som vi har vært inne på tidligere i rapporten vil det være krevende å gjøre en fordeling av trafikken mellom to selskaper innenfor samme kategori av tjenester (for eksempel to aktører som begge ønsker å kjøre fjerntog). Den aktøren som vinner ruteleiene vil kunne oppnå en fortjeneste utover normalavkastning, fordi kapasiteten er begrenset og den første aktøren som etablerer seg får en midlertidig markedsrett.

Det vil videre være viktige avklaringer som må gjøres om prioritering og fordeling av kapasitet mellom open access og PSO-tjenester, hvor begge delene av markedene vil ha behov for stor kapasitet og fleksibilitet. Open access-tjenester vil ha behov for langvarig forutsigbar kapasitetstilgang for å kunne håndtere risikoen, noe som vil kunne kollidere med behov for å styrke det offentlig kjøpte tilbudet og sørge for faktisk utnyttelse av kapasiteten. Lange ledetider vil kunne gjøre at det ikke er mulig å oppnå en optimal kapasitetsutnyttelse til enhver tid.

Som vi også har vært inne på tidligere i rapporten, er det i dagens trafikkpakker en kryssubsidiering av ulønnsom trafikk, som gjør at offentlig kjøp blir lavere enn det ville vært om ikke den lønnsomme trafikken var i pakken. Hvis ikke konkurransen på sporet fungerer tilfredsstillende, og den aktøren som etablerer seg får overskudd utover normalavkastning på grunn av kapasitetsmangel, kan det være fornuftig at staten på et eller annet vis henter inn deler av denne meravkastningen. Dette kan være Bane NOR som infrastrukturforvalter, som gjennom å få inntekter fra togselskapene kan redusere behovet for tilskudd over statsbudsjettet for å finansiere drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen.

Bane NOR priser i utgangspunktet sportilgangen tilsvarende *marginalkostnaden* ved togtrafikken. Det vil si at togselskapene betaler for den ekstrakostnaden de påfører Bane NOR av å kjøre et ekstra tog på skinnene. Dette dekker imidlertid ikke fullt ut vedlikeholdskostnadene til Bane NOR fordi det er store faste kostnader. Bane NOR har mulighet til å kreve inn *påslag* i infrastrukturavgiften for å dekke hele eller deler av vedlikeholdets *gjennomsnittskostnad*. Prinsippet for prisingen er basert på såkalt Ramsey-prising, som innebærer at etterspørselens prisfølsomhet inngår i beregning av avgiften for hvert markedssegment som benytter jernbane. Påslagssatsen, og dermed hvor stor del av kostnadsdekningen hvert segment skal betale, varierer i omvendt sammenheng med prisfølsomheten i etterspørselen for segmentet. Hensikten er å oppnå full kostnadsdekning med lavest mulig samfunnsøkonomisk tap (effektivitetstap). Vår erfaring er at det er svært krevende for Bane NOR å bruke påslag i infrastrukturavgiftene overhodet, fordi det er vanskelig å beregne gode estimater på prisfølsomheten og at det er lett å argumentere for at etterspørselen er prisfølsom og at påslaget dermed må reduseres. Det kan derfor være krevende å basere seg på bruk av påslag som

metode for en større kostnadsdekning fra operatørene.

Derimot tror vi det finnes et godt alternativ i auksjonering av ruteleier i tilfeller der hele trafikken på en strekning er basert på open access, selv om det kan være utfordringer med å implementere dette i praksis. Da vil kommersielle aktører konkurrere om sporkapasiteten på like vilkår. Vi kan for eksempel se for oss at Bane NOR (etter innføring av ny kapasitetsfordelingsforordning) setter av fem persontogavganger hver dag og i hver retning mellom Oslo og Bergen. Avgangene tur/retur bør bundles slik at togselskapene kan få en effektiv turnering av materiellet. Det gir lite mening å by på et ruteleie én vei hvis du ikke vet om du kan kjøpe kapasiteten for å returnere toget. I virkeligheten vil det være vanskelig å finne eksempler på hele strekninger hvor det utelukkende er trafikk basert på open access.

Med bruk av auksjonering vil det togselskapet som har størst nytte av ruteleiet vinne fram i konkurransen. Det er trolig også det togselskapet som har størst potensiell lønnsomhet og dermed det som oppnår den beste kombinasjonen av pris per reise og belegg på toget. Med velfungerende auksjoner kan det oppnås en allokering av den avsatte kapasiteten til konkurrerende selskaper på en måte som er mest mulig samfunnsøkonomisk effektiv.

En mulig tilpasning kan være at aktører som retter seg inn mot segmenter med svært høy betalingsvillighet, for eksempel turismesegmentet, vinner fram i konkurransen om ruteleiene, slik at det i verste fall kan gå utover oppnåelse av de transportpolitiske målene. Derimot vil en slik tilpasning trolig begrenses av at de fleste togene som benyttes i dag er faste motorvognsett, hvor kapasiteten er gitt – togoperatørene vil dermed uansett ha incentiver til å selge alle setene som tilbys, og dermed justere prisene for å fylle opp kapasiteten. Vi tror uansett at en eventuell tilpasning mot reisende med høy betalingsvillighet kan rettes opp gjennom bruk av andre virkemidler, for eksempel gjennom tilleggskjøp som omtalt i neste kapittel, og at det ikke er et godt argument mot auksjoner.

Auksjonering av ruteleier vil fungere dårlig hvis den ene aktøren er på en PSO-avtale og den konkurrerende aktøren skal drive på kommersiell basis, fordi togselskapet på kontrakt med staten vil forsøke å velte kostnaden for kjøp av ruteleiet over på staten og dermed mest trolig utkonkurrere den andre aktøren i alle tilfeller. En forutsetning for en vellykket auksjonering er at den, etter implementeringen av den nye

kapasitetsfordelingsprosessen, baserer seg på auksjoner der konkurransen er om avsatt kapasitet innenfor samme segment.

5.8.6 Tilleggskjøp

Ved open access er det stor sannsynlighet for at en togoperatør vil tilpasse tilbudet til et nivå som er bedriftsøkonomisk optimalt, men som er lavere enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Avganger med lavt belegg og stasjoner med få passasjerer kan utelates fra tilbudet, selv om det anses for å være et behov ut fra transportpolitiske mål. Utenom i helt spesielle tilfeller vil kostnadene for staten ved å opprette en separat PSO-avtale for å dekke dette behovet med dedikerte togavganger være uforholdsmessig store, og det ville ført til en duplisering av tilbudet. Et alternativ er at staten kjøper de ønskede tilbudskomponentene fra de(n) kommersielle aktøren(e) som driver togtrafikk på den aktuelle strekningen, og at tilbudet dermed blir realisert som en tilpasning og tillegg til det kommersielle tilbudet.

Tilleggskjøp fra en kommersiell aktør er i risikosonen for å utgjøre ulovlig direktekjøp etter norsk lovgivning. Slike avtaler vil omfattes av forskrift om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 4a (forordning (EF) nr. 1370/2007) om offentlig persontransport med jernbane og på vei og om oppheving av rådsforordning (EØF) nr. 1191/69 og nr. 1107/70. I det videre bruker vi Kollektivtransportforordningen både som henvisning til EU-forordningen og til forskriften som gjennomfører forordningen i norsk rett.

For å kunne utføre tilleggskjøp på en lovlig måte er det derfor nødvendig med grundig utredning og planlegging av hvordan kjøpene skal gjennomføres, og disse må utføres innenfor kravene i regelverket.

I denne rapporten har det ikke vært anledning til å gjøre en komplett juridisk analyse av regelverket. Denne rapporten gir derfor bare en indikativ fremstilling av hvilke hensyn som må tas dersom staten ønsker å gjennomføre tilleggskjøp. Fremstillingen er ikke komplett, og det er ikke gjort et forsøk på en presis juridisk vurdering av riktig fremgangsmåte.

Tilleggskjøp ved konkurranse

Hvis det er flere kommersielle aktører som driver et tilbud på den aktuelle strekningen, er det en mulighet å gjennomføre anskaffelsen av tilleggstjenester som en konkurranse. På denne måten vil anskaffelsen kunne være i tråd med hovedreglene i regelverket.

Konkurranse er også aktuelt om omfanget av tilleggstjenestene transportmyndigheten ønsker å inngå avtale om er stort relativt til hvilken kommersiell trafikk som foregår på strekningen. Hvis tilleggstjenestene for eksempel utgjør like mange togkilometer som det eksisterende tilbudet, er det mye som taler for at kjøpet heller burde gjøres som en selvstendig PSO-avtale med konkurranse. Når kjøpets omfang blir av en størrelse som gjør at faste kostnader knyttet til kjøretøy og driftsorganisasjon ikke er en barriere for nyetablering, har man få holdepunkter for at direkte kjøp er nødvendig.

Kollektivtransportforordningen artikkel 3 gir vilkårene for hvordan en kontrakt om offentlig tjenesteforpliktelse kan anskaffes. Denne sier at hovedregelen skal være anskaffelse gjennom konkurranse, og denne skal være utformet slik at den er åpen for alle, rettferdig og ikke-diskriminerende. Dette innebærer at konkurransen ikke kan handle om en kontrakt som det av åpenbare grunner kun er én av de aktuelle operatørene som har realistisk mulighet til å utføre.

Kollektivtransportforordningen artikkel 4 stiller krav til strukturen på kontrakten. Denne sier blant annet at tjenesteforpliktelsene i avtalen skal være veldefinerte. Parameterne for kompensasjon skal være tydelige, i kombinasjon med at eksklusive rettigheter som operatøren innvilges tydelig skal avgrenses. Dette er ment å hindre overkompensasjon. Det skal være transparens om kostnadsstrukturer, blant annet gjennom regnskapsmessig skille mellom tjenesteforpliktelsene og kommersiell aktivitet.

Regelverket virker å åpne for anskaffelse av tilleggstjenester ved en konkurranse dersom potensialet for konkurranse mellom flere aktører er der, men det kan være krevende å innrette kontrakten på en måte som sikrer tilstrekkelig skille mellom den kommersielle aktiviteten og tjenesteforpliktelsen.

Generelle ordninger for takstreduksjon

Kollektivtransportforordningen artikkel 3 (2-3) gir åpning for å utforme generelle regler om maksimaltakster for alle passasjerer eller spesifikke grupper. Under slike ordninger har staten mulighet til å gjøre inngripen i markedet for å sikre et lavere nivå på billettpriser enn hva en open access-operatør ville bestemt uten inngripen. Vilket for slike ordninger er at de skal være åpne for alle operatører. Staten er forpliktet til å kompensere operatøren for nettoeffekten maksimalsatser har på trafikkinntektene og driftskostnader. Ordningen må utformes slik at den hindrer overkompensasjon.

Det er tenkelig at ordninger for maksimalsatser kan utformes på en måte som gjør at de ivaretar ytterligere behov utledet fra transportpolitiske mål utover kun reduserte billettpriser. Hvis ordningene utformes for å gjelde passasjerer som reiser lokalt innenfor et takstområde, vil dette også kunne medføre at open access-operatører har rutestopp på stasjoner som ellers ikke ville blitt betjent. Et aktuelt eksempel på dette virker å være billettsamarbeidsavtalen Västtrafik i Sverige har med kommersielle operatører på Norgebanen, som oppnår at regionens billetter er gyldige på togene, men også at togene stopper på stasjoner mellom norskegrensen og Göteborg, selv om det ikke nødvendigvis er kommersielle grunner til det.

Beboerrabatt

En viktig målsetning i målbildet for transportpolitikken er et godt transporttilbud over hele landet for å ha tilgjengelighet til viktige offentlige funksjoner som helsetjenester, myndigheter og øvrig offentlig tilbud. God frekvens på togtilbudet og rimelige togbilletter bidrar til å oppfylle dette målet i dag. I et mulig framtidig scenario hvor Open Access utgjør en større del av trafikken enn i dag, og hvor myndighetene i mindre grad kan styre frekvens og pris, kan det være aktuelt å se på andre virkemidler for å oppnå dette målet.

Beboerrabatt på tog for innbyggere i et nærmere definert område (f.eks. kommuner tilgrensende banen, kommuner der stasjonene ligger, eller annet) kan bidra til at innbyggerne har tilgang til et rimelig transporttilbud selv om tilbudet i utgangspunktet drives kommersielt. En slik modell har blitt vurdert i flymarkedet på FOT-rutene (Oslo Economics, 2025b). Der vises det til at en slik ordning blant annet er i bruk for innbyggerne på Kanariøyene for reiser til og fra det spanske fastlandet. Flyselskapene får kompensert et beløp tilsvarende rabatten. En erfaring fra denne ordningen har vært at flyselskapene responderer på innføringen av beboerrabatt ved å øke grunnprisen betydelig. Dette er en rasjonell respons fra flyselskapene, ettersom etterspørselen har vist seg å være relativt uelastisk, slik at avvisningseffekten på kundegruppene som ikke får rabatt ikke overskygger den økte inntekten som oppnås fra rabattkompensasjon når prisen økes. Dette er effekter som bør utredes nøye også ved mulig innføring for reiser med tog i Norge.

Ved togreiser, i motsetning til flyreiser, legitimerer man seg ikke ved billettkjøp og ombordstigning, slik at beboerrabatt ikke kan kontrolleres direkte ved at muligheten for kjøp knyttes personlig til innbyggeren. Praktisk kunne beboerrabatt blitt

gjennomført tilsvarende som studentrabatt eller vernepliktsrabatt, ved at vilkårene for kjøp er oppfylt ved at konduktøren gjør billettkontroll. Utstedelse av et beboerkort kunne fungert for denne hensikten. Kortet måtte vært personlig og hatt navn og bilde, og kanskje også krevd framvisning av legitimasjon ved kontroll. Utstedelse og forvaltning av en slik kortordning ville blitt omfattende, og måtte antakeligvis bli lagt til en enkeltaktør.

En viktig avklaring ved fastsettelse av en beboerrabatt er avgrensning av hvem som har rett til den og for hvilke reiser den skal være gyldig. Hvis hensikten med en beboerrabatt er å sikre at nødvendige reiser ikke blir for kostbare, bør beboerrabatten gjelde for innbyggere på steder hvor de tjenestene man har behov for å reise til ikke finnes på stedet. Slik avgrensning vil være ressurskrevende å foreta. Et annet alternativ vil være å begrense beboerrabatt til kommuner med lav sentralitetsgrad, men dette vil kunne gi en upresis avgrensning ut fra faktisk behov. Videre vil det være nødvendig å bestemme om rabatt skal gis på reiser til/fra bestemte stasjoner, eller på reiser innenfor en øvre avstand.

Direkte kjøp ved bruk av unntaksbestemmelser

Direkte kjøp uten forutgående konkurranse er i utgangspunktet forbudt, men det finnes unntaksbestemmelser som likevel gjør det lovlig i visse tilfeller.

Kollektivtransportforordningen artikkel 5 (4) gir et unntak fra hovedregelen at direktekjøp er forbudt, for kjøp av togtrafikk med en årlig kontraktsverdi på under 7,5 millioner euro eller på under 500 000 togkilometer årlig. Et slikt unntak for kjøp som underskriver grensen for hva som er av økonomisk betydning omtales gjerne uformelt som en «de minimis»-regel, men regelverket benytter ikke begrepet «de minimis» uttrykkelig for å beskrive kjøp basert på artikkel 5 (4), og er ikke det samme som betydningen av «de minimis» innen EUs statsstøtteregeverk.

Et aktuelt eksempel på et kjøp ved bruk av unntaksbestemmelser er region Gävleborgs avtale med SJ AB om billett- og rutesamarbeid, som er omtalt i kapittel 4.6.4. Denne avtalen er begrunnet med unntaket i kollektivtransportforordningen artikkel 5 (6), som ikke lenger kan brukes. Størrelsen på kontrakten på 36 millioner SEK årlig, gitt at kontraktsverdien ikke har økt i den grad at den overstiger 7,5 millioner euro årlig, innebærer imidlertid at artikkel 5 (4) potensielt kunne vært brukt som begrunnelse for direktekjøp i dette tilfellet.

Direkte kjøp fra kommersielle aktører har vært ett av temaene for den internasjonale informasjons-innhenting, som beskrevet i kapittel 4.6.4. Informasjonen vi innhentet tilsier at forhandlingsposisjonen transportmyndigheten finner seg i ved ønske om direkte kjøp fra en operatør er dårlig. Operatører på open access har en driftsmodell som er innrettet mot nettopp dette markedssegmentet, og tilpasninger i denne for å imøtekomme ønsker fra myndighetene vil kunne være kostbart. Forutsetningene for lovlig direkte kjøp kan forsterke behovet for å gjøre endringer i driftsmodell og organisering, for eksempel regnskapsmessig skille, noe som vil måtte dekkes av myndigheten. Særlig hvis operatøren er i en monopolposisjon vil den vite at den har gode kort i en forhandling.

Komplikasjonene rundt å inngå i et samarbeid med en open access-operatør på lovlig vis, samt kostbare tjenester i tilfellet hvor man klarer å enes om en avtale, har ført til at noen myndigheter isteden har organisert tilleggstjenestene de har sett behovet for som en selvstendig PSO-avtale. Dette har imidlertid også problematiske sider ved seg, som at man risikerer at PSO-trafikk griper inn i markedet og fortrenger trafikk basert på open access. For å være lovlige må inngåelse av PSO-avtaler videre begrunnes med et faktisk behov som markedet ikke løser, som kan være vanskelig å forsvare når det er snakk om en marginal økning på toppen av et tilbud som allerede eksisterer.

5.8.7 Opsjoner eller regulerte satser for tilleggsproduksjon i trafikkavtalene

En viktig læring fra dagens trafikkavtaler har vært at det har vært en omfattende bruk av endringsordre, noe som har krevd mye ressurser i håndteringen fra både oppdragsgiver og leverandør. Forhandlinger om det økonomiske forholdene ved endringsordrene kan være tidkrevende og det kan oppstå en vanskelig forhandlingssituasjon for Jernbanedirektoratet.

Det er mulig å avtale priser for eventuell tilleggsproduksjon som en del av anskaffelsesprosessen for trafikkavtalen. Når det er avtalt på forhånd, vil det være lettere å håndtere endringer i produksjonen gjennom kontraktsperioden. Dette kan gjøres både med netto- og bruttokontrakter.

Med bruk av opsjoner kan togselskapene prise inn kjente tilbudsendringer som Jernbanedirektoratet planlegger for som en del av Jernbanedirektoratets effektpakker. Dette gjøres til dels i dag, men kan vurderes å brukes i enda større grad. Opsjonene er egnet når det er kjente og konkrete forslag til endringer i rutetilbudet, og er egnet for både netto-

og bruttokontrakter. Det å inkludere prisen på opsjoner i evalueringen i konkurransefasen må vurderes nøye opp mot hvordan det påvirker taktisk prising, om det påvirker operatørens risiko i stor grad, eller om det skaper uheldig kompleksitet ved tilbudskalkulering som svekker konkurransen.

En annen måte å regulere tilleggsproduksjon på, kan være gjennom å ha regulerte satser for tilleggsproduksjon. Dette er vanlig i busskontrakter, som typisk er bruttokontrakter. Regulerte satser for tilleggsproduksjon vil være enklere med bruttokontrakter enn med nettokontrakter, fordi leverandøren ikke trenger å ta hensyn til inntektssiden i bruttokontraktene, og det er dermed enklere å beregne behovet for vederlag som en del av produksjonen.

Regulerte satser for tilleggsproduksjon i nettokontrakter er mer komplisert, fordi det er vanskelig å vurdere inntekspotensialet i en generell økning av produksjonen. Dette kan gjøre at risikopåslaget for eventuelle regulerte satser for tilleggsproduksjon i en nettokontrakt blir uforholdsmessig høy. En måte å håndtere dette på kan være å differensiere satser for ulike linjer og ulike deler av driftsdøgnet, som gjør at leverandøren vil ha et bedre grunnlag for å prise det inn. Selv om det kan argumenteres for det blir høye risikopåslag med denne måten å regulere tilleggsproduksjon, bestilt av oppdragsgiver, er det ikke opplagt at det vil gi et dårlig utfall for Jernbanedirektoratet enn om det skal løses gjennom forhandlinger i hvert enkelt tilfelle. Vår vurdering er at en slik modell bør vurderes i forbindelse med nye trafikkavtaler, og at det kan bidra til å forenkle avtaleoppfølgingen og redusere behovet for tidkrevende forhandlingsrunder gjennom kontraktsperioden.

5.9 Forslag til konkurranse-gjennomføring

EUs fjerde jernbanepakke legger til grunn at trafikkbehov som ikke dekkes gjennom fri etablering («open access») som hovedregel skal kjøpes gjennom anbudskonkurranser. For Jernbanedirektoratet innebærer dette et ansvar for å utforme og gjennomføre konkurranser som både gir høyest mulig kvalitet for passasjerene og samtidig opprettholder et robust og bærekraftig leverandørmarked. For å sikre dette er det sentralt at Jernbanedirektoratet, i sine konkurranser, sikrer transparens, god kommunikasjon, realistisk tidsplanlegging, riktig vektning av tildelingskriterier og et konkurransedesign som reduserer unødvendig risiko for tilbyderne.

Tidsplanlegging

For å sikre god konkurransegjennomføring, er det viktig å avsette tilstrekkelig med tid mellom hver konkurranse. Tilstrekkelig med tid, gjør at de samme leverandørene kan delta i flere runder, men det bidrar også til at leverandørene kan lære av tidligere anbudsprosesser og på den måten bygge opp kapasitet og kompetanse, samt sikre at det settes av tilstrekkelig med kapital til konkurransegjennomføringen.

Tilstrekkelig med tid mellom hver konkurranse er også viktig for å sikre at Jernbanedirektoratet har tilstrekkelig med interne ressurser i hver konkurransegjennomføring. På samme måte som for leverandørene, vil en sekvensiell konkurranseutsetting bidra til at Jernbanedirektoratet får dra nytte av erfaringer og kompetanse som bygges i hver anbudskonkurranse. Risikoen for tidspress og der igjen feil vil reduseres, slik at man legger til rette for høyere kvalitet i konkurransegjennomføringene og der igjen bredere deltakelse blant leverandørene.

Bruk av forhandlingsrunder og risiko for vinnerens forbannelse

I trafikkpakkene 1, 2 og 3 ble det gjennomført tre forhandlingsrunder. Alle aktører som leverte gyldige tilbud ble invitert til disse rundene. På møtene fikk tilbyderne informasjon om hvordan de scoret på henholdsvis pris og kvalitet sammenlignet med øvrige tilbydere. Det tilbyderne derimot ikke fikk vite, var om aktøren med lavest pris også hadde høyest kvalitet. Hvordan de øvrige tilbyderne vektla kvalitet i forhold til pris, kom dermed ikke tydelig frem.

Et tiltak som kan bidra til å redusere risikoen for «vinnerens forbannelse» er større åpenhet om hvordan konkurrentene priser seg. Åpenheten i forhandlingsrundene er derfor isolert sett et virkemiddel for å redusere denne risikoen. Tilbyder A får for eksempel vite at tilbyder B har gitt et tilbud på trafikkpakke X til en høyere pris. Tilbyder A får dermed en indikasjon på at de kanskje har priset seg lavt eller optimistisk sammenlignet med konkurrentene. Derimot har ikke tilbyder A full informasjon om hva tilbyder B har inkludert i sin pris. Selv om minimumskravene i trafikkpakkene i stor grad definerte innholdet i tilbudene, hadde tilbyderne anledning til å tilby en høyere togproduksjon, noe som ville gi utslag i høyere kvalitet.

Dette tatt i betraktning, har tilbakemeldingene i forhandlingsmøtene trolig ikke gitt tilbyderne informasjon om hvorvidt deres priser (for eksempel per togkilometer) var høyere eller lavere enn

konkurrentenes, i forhold til tilbudt kvalitet – noe som igjen gjør at tilbakemeldingene ikke har bidratt til å redusere risikoen for «vinnerens forbannelse». Tvert imot kan informasjonen ha skapt forvirring eller inntrykk av at aktøren må forbedre både pris og kvalitet til neste forhandlingsrunde, noe som kan føre til mer optimistisk prising.

For å redusere risikoen for «vinnerens forbannelse» kan Jernbanedirektoratet gi mer informasjon i forhandlingsrundene, nærmere bestemt informasjon om hvordan de øvrige aktørene har priset sin tilbudte kvalitet. Dette innebærer å gå lenger i retning av åpen budgivning. I eksempelet vårt vil tilbyder A da få klarhet i om han priser seg mer eller mindre optimistisk enn tilbyder B.

Jernbanedirektoratet kan også vurdere å bare gjennomføre én forhandlingsrunde. Sistnevnte vil redusere antall omganger hvor tilbyderne utfordres til å både senke pris og øke kvalitet. I dette tilfellet er det viktig at Jernbanedirektoratet er klar på at det kun er den ene anledningen hvor togoperatørene får anledning til å justere sine tilbud, slik at de ikke velger å holde igjen på eventuelle tilbudsforbedringer i påvente av ytterligere forhandlingsrunder. Det må også trekkes frem at en reduksjon i antall forhandlingsrunder kan bidra til en økning i risiko for misforståelser og informasjonshull. Flere forhandlingsrunder vil normalt bidra til å avdekke feil og mangler i konkurransen, både med konkurransegrunnlaget og i tilbudene.

Vekting av vurderingskriterier

Ved bruk av flere forhandlingsrunder, inkludert tilbakemeldinger angående kvalitet, vil samtlige tilbud konvergere mot tilsvarende høy kvalitet. Dersom kvalitet er ment å være det utslagsgivende vurderingskriteriet, må konkurransedesignet tilpasses slik at dette faktisk blir tilfellet. Dette kan sikres gjennom flere justeringer i konkurransedesignet.

Et tiltak kan være å øke vekten av kvalitet som vurderingskriterium i forhold til pris, slik at selv mindre variasjoner i kvalitet kan bli utslagsgivende for valg av tilbyder.

En annen justering som kan bidra til at kvalitet i større grad blir utslagsgivende, er å utforme konkurransen slik at tilbudene ikke konvergerer mot samme kvalitetsnivå. Dette kan for eksempel innebære færre forhandlingsrunder og/eller reduserte minimumskrav, slik at aktørene får større spillerom til å tilby ulik grad av, og ulik type kvalitet.

Det er viktig å merke seg at det i utgangspunktet er positivt at samtlige tilbydere gjennom forhandlingsrundene endte opp med tilbud med høy kvalitet. Dette sikrer at Jernbanedirektoratet på vegne av staten bestiller et best mulig persontransporttilbud på jernbanen. Merk også at det trenger ikke være tilfellet at kvalitet skal være det som er utslagsgivende for valg av tilbyder. Det sentrale er å sikre at det vurderingskriteriet som opprinnelig er ment å være avgjørende, faktisk vektet tyngst i den endelige vurderingen.

Åpenhet og kommunikasjon

Kostnadene ved å utforme tilbud er betydelige, særlig for aktører som ikke er kjent med det norske jernbanemarkedet. For å sikre bred deltakelse må konkurransens struktur og milepæler være tydelige, gjerne allerede i prekvalifiseringen, slik at tilbyderne har gode forutsetninger for å vite hvor mye ressurser som treng for å delta i konkurransen. Antall planlagte forhandlingsrunder, forventede

frister, formkrav, evalueringsmetode og prinsipper for avklaringer bør beskrives klart. God informasjon tidlig gjør at tilbyderne kan dimensjonere egne ressurser riktig og unngå å «bruke opp» kapasitet før konkurransen er avgjort – noe som igjen vil bidra til å redusere sannsynligheten for frafall underveis.

Konkurransesgrunnlaget må også gi et pålitelig beslutningsgrunnlag. Informasjon om materiell (innfasing, vedlikeholdsstatus, tilstand), infrastruktur (rutekapasitet, planlagte tiltak) og operasjonelle forutsetninger må være så korrekt og oppdatert som mulig. Samtidig vil enkelte forhold være usikre over tid—eksempelvis politiske beslutninger, leverandørkjeder eller regulatoriske endringer. Slike usikkerheter bør tydeliggjøres, som forbehold eller risikoelementer, slik at tilbyderne kan implementere disse i sine tilbud og priskalkyler. Realistiske forutsetninger vil også gi mer treffsikker prising og færre konflikter i kontraktsperioden.

6. Råd ved vurdering av nye trafikkavtaler

Endringer fra dagens modell vil innebære flere forhold som Jernbanedirektoratet bør være bevisst på for å lykkes i overgangen til økt bruk av open access og nye trafikkavtaler på det norske jernbanenettet. I dette kapitlet foreslår vi konkrete tiltak som Jernbanedirektoratet kan starte forberedelsen av.

I kapittel 5 foreslo vi modellen med bruk av open access og ulike avtaleformer ut fra egnethet, og vi poengterer at egnethet vil variere mellom de ulike trafikktypene. Imidlertid tror vi at det vil være mulig å tilpasse alle modellene slik at de fungerer godt. Som vi har vært inne på mange ganger, så er det mulig å få en nettokontrakt til å likne på en bruttokontrakt, og tilsvarende å få en bruttokontrakt til å likne på en nettokontrakt. Open access kan suppleres med tilleggskjøp fra en kommersiell aktør, eller det kan gjennomføres konkurranser om PSO-avtaler i tillegg til den trafikken som drives av en kommersiell aktør.

Uansett hvilken modell Jernbanedirektoratet ender opp med å gå videre med, er det forhold vi mener at direktoratet bør være ekstra bevisst på ved en eventuell overgang til mer utstrakt bruk av open access og i bruken av henholdsvis netto- og bruttokontrakter. Vi utdyper noen av disse momentene nedenfor.

6.1 Open access

Ved overgangen til at mer av trafikken løses av markedet selv, gjennom togselskaper som leverer persontransporttjenester på kommersiell basis uten en avtale med staten, er det noen mulige fallgruver som Jernbanedirektoratet bør være bevisst på og forberede håndteringen av i forkant av en åpning av jernbanemarkedet for mer kommersialisering.

I markedsundersøkelsen som Jernbanedirektoratet har gjennomført, kommer det fram at operatørene stiller stabil kvalitet på infrastrukturen som en forutsetning for å drive persontogtrafikken. Vi legger til grunn at selv med økte bevilgninger til fornyelse og vedlikehold, vil det være risiko for brudd i infrastrukturen og til dels sviktende ytelse også i årene framover. For at ikke risikoen som ligger i infrastrukturkvaliteten skal være en for stor hindring for at togselskap skal etablere seg på kommersiell basis for å drive persontogtilbud på norsk jernbane, foreslår vi at det utredes nærmere

en generell kompensasjonsordning som kan ta noe av denne risikoen fra togselskapene.

I oppdelingen av trafikken i hva som skal løses med open access og hva som skal løses med PSO-avtaler, bør Jernbanedirektoratet være ekstra oppmerksom på at den kommersielle trafikken og trafikken på PSO-avtalene ikke er inne i hverandres markeder. Det vil typisk kunne oppstå konflikter, og krav om økte vederlag dersom en kommersiell aktør etablerer seg i et marked der det er en aktør som driver på en PSO-avtale. Den kommersielle aktøren kan også nektes adgang til nettet. Statens jernbanetilsyn gjennomfører såkalte økonomiske likevektstester, og kan gjennom dette nekte en kommersiell aktør tilgang til nettet om det gir en negativ påvirkning på den økonomiske likevekten (Statens jernbanetilsyn, u.d.). Om det er ønskelig med mer kommersielle togtjenester, vil det være skadelig om kommersielle aktører stadig nektes adgang til sporet fordi det har en negativ virkning på den økonomiske likevekten i PSO-avtalene staten har inngått med andre togselskaper. Dette kan unngås med en bevissthet rundt hvilke tjenester staten kjøper inn som PSO-avtaler.

Tilsvarende kan en etablert kommersiell aktør bli skadelidende dersom staten går inn og kjøper trafikk gjennom en PSO-avtale som delvis er i den kommersielle aktørens marked. Det kan lede til erstatningskrav og det kan gjøre noe med risikovurderingene til togselskapene som gjør det mindre attraktivt å etablere seg i markedet.

Vi tror at tilleggskjøp kan være en mulighet for å dekke noe av det behovet som ikke dekkes gjennom open access, men vil samtidig advare mot å tenke at det er en enkel løsning for å få et system med open access til å fungere på samme måte som dagens system med trafikkavtaler på det meste av persontogtrafikken. Vi oppfatter tilleggskjøp som krevende regulatorisk, og det må tas betydelige forholdsregler for å sikre ikke-diskriminering. Bruk av tilleggskjøp vil kreve en forberedt struktur både fra Jernbanedirektoratet og fra togselskapene. Blant annet er det krav om at togselskapet har et regnskapsmessig skille på den delen av produksjonen som omfattes av tilleggskjøp og det som drives kommersielt, for å sikre at det ikke skjer en overkompensasjon.

6.2 Nettokontrakter

Nettokontraktsmodellen er Jernbanedirektoratet godt kjent med fra dagens trafikkavtaler, og en videreføring av nettokontrakter representerer

derfor ingen endring i utgangspunktet. Vi tenker likevel at det er en del endringer siden sist Jernbanedirektoratet gjennomførte konkurranser om trafikkavtaler til i dag, som gjør at de må tenke annerledes rundt nettokontraktene. I tillegg er det viktig å trekke lærdom av de erfaringene som aktørene har gjort seg med dagens trafikkavtaler, som vi har gått gjennom i kapittel 2, og bruke disse læringspunktene til å gjøre forbedringer i neste generasjons avtaler.

De viktigste punktet fra erfaringsinnhentingene går på dette med en mer balansert risikofordeling mellom togselskapene og virkemiddelselskap, og i særdeleshet med Norske tog. Når togselskapet skal bære inntektsrisikoen, og virkemiddelselskapenes leveranser i stor grad påvirker muligheten togselskapene har til å oppnå høye inntekter, vil det være nødvendig å ha noen mekanismer i avtalene som gjør at virkemiddelselskapene i større grad gjøres ansvarlig for den økonomiske konsekvensen manglende leveranser har på togselskapene.

Erfaringene fra dagens trafikkavtaler viste også at det var god konkurranse om de tre første trafikkpakkene som ble konkurranseutsatt. Det er imidlertid grunn til å tro at markedets forventninger har endret seg, og at det i dag er større usikkerhet om hvilken konkurranse som er mulig å oppnå om nettokontrakter på jernbanen. Erfaringene med koronapandemien, og blant annet med hvordan reisemønstre kan endre seg raskt, har trolig gjort at risikovurderingene for inntekter og passasjervekst ser annerledes ut nå enn da konkurransene om de første trafikkpakkene ble gjennomført.

Erfaringer fra Tyskland har vist at det er lettere å få flere tilbud i konkurranse om bruttokontrakter enn om nettokontrakter. Det framstår også som at bruttokontrakter brukes i større grad enn nettokontrakter for lokal- og regiontogtrafikk i andre land. Leverandørmarkedet kan altså være bedre for bruttokontrakter enn for nettokontrakter.

Vi tror imidlertid det vil være mulig å oppnå virksam konkurranse om nettokontrakter, men det krever en bevissthet om risikoprofilen i nettokontraktene, og at det ikke legges for stor risiko på togselskapene.

Erfaringene med dagens trafikkavtaler har også vist at det til dels blir kontrakter som det kan være vanskelig å leve med for operatøren, fordi konkurransen presset opp kvaliteten i anbudene og prisene ble presset ned. Togselskapene har dermed lovet en høy ruteproduksjon med forventning om å skape et større marked, men hvis responsen uteblir, har de forpliktet seg til en høy produksjon som de

ikke kan redusere og det blir en vanskelig økonomisk situasjon.

Som diskutert i kapittelet foran er det flere forskjellige grep som kan gjøres i forbindelse med konkurransegjennomføringen som reduserer denne risikoen for en slags vinnerens forbannelse. Det kan for eksempel være å redusere på antall forhandlingsrunder eller å la kvalitetskriteriene handle om andre forhold enn størrelsen på ruteproduksjonen.

En erfaring med dagens trafikkavtaler er at det har vært en omfattende bruk av endringsordre. Som diskutert i kapittel 5.8.7 ligger det noen muligheter i mer utstrakt bruk av opsjoner og eventuelt regulerte satser for tilleggsproduksjonen. Slik vi vurderer det, bør det utforskes muligheter for å regulere mer på forhånd og dermed unngå et krevende oppfølgingsarbeid og vanskelig forhandlinger.

6.3 Bruttokontrakter

Med overgangen til bruttokontrakter endres noe av oppgavefordelingen mellom togselskapene og Jernbanedirektoratet som oppdragsgiver. Når staten skal sitte med inntektsrisikoen, må staten også ha et ansvar for salgs- og markedsapparatet som i dag tillegges togselskapene. Jernbanedirektoratet må ta stilling til hvordan dette skal håndteres. Vi foreslår bruttokontrakter for de togene som trafikkerer innad i et takst- og billettsamarbeidsområde. Der tror vi det er mest hensiktsmessig om salgs- og markedsapparatet i de fylkeskommunale trafikkelskapene utnyttes også til å betjene de togproduktene som er på bruttokontrakter med staten. Hvis fylkeskommunens trafikkelskap får ansvaret med å kreve inn billettinntektene, må det lages avtale om hvordan inntektene skal fordeles mellom stat og fylke.

Om bruttokontrakter skal brukes i mer utstrakt grad, for eksempel også i den fylkeskryssende regiontogtrafikken, kreves det trolig større organisatoriske endringer, og det kan innebære at Jernbanedirektoratet må bygge opp et eget markedsapparat. Selve salgs- og billetteringsløsningene kan håndteres gjennom Entur, men det må trolig være et annet apparat som håndterer hva som er riktig prising av billettene, markedsføring, og andre tilhørende markedsoppgaver. Dette er ikke noe verken Jernbanedirektoratet eller Entur er rustet for i dag, og det vil derfor innebære en relativt stor endring.

En implikasjon av at staten får inntekter fra salg av togbilletter vil være at det må vurderes om det bør

etableres en egen budsjettpost for inntektene. Dette blir tilsvarende som post 04 *Billettinntekter fra riksveiferjedriften* i statsbudsjettets kapittel 4320 Statens vegvesen. Disse budsjettmessige og administrative konsekvensene må forberedes om Jernbanedirektoratet skal anskaffe persontransporttjenester på bruttokontrakter.

I tillegg til forflytningen av ansvaret for salgs- og markedsapparatet, blir det også en annen oppgavefordeling i oppfølgingen av kvalitet i kontraktene. Med nettokontrakter overlates mye til operatøren, som har en egeninteresse i kundetilfredshet. Som vi har beskrevet i kapittel 5.8.3 bør bruttokontraktene suppleres med insentivordninger for å sikre at operatørene har et

minimum av egeninteresse i passasjervekst og kundetilfredshet. Bruttokontrakten vil imidlertid uansett kreve en tettere oppfølging av kvalitet gjennom kontraksperioden. Dette vil innebære at Jernbanedirektoratet som oppdragsgiver må være tettere på, og trolig ha ressurser med innsikt i den operative driften som del av kontraksoppfølgingen.

Bruttokontrakter er godt egnet for å regulere satser for endringer i produksjonen, og vi vurderer det som en godt egnet mekanisme for å sikre effektive måter å håndtere behovet for å endre på produksjonen underveis i kontraksperioden, framfor at det gjøres forhandlinger i hver enkelt endringsordre.

7. Referanser

Alexandersson, G. & Hultén, S., 2007. *Competitive tendering of regional and interregional rail services in Sweden*, s.l.: OECD.

Bane NOR, 2024. *Avtale om sportilgang og bruk av tjenester*. [Internett]
Available at: <https://oppslagsverk.banenor.no/network-statement/ast/avtale-om-sportilgang-og-bruk-av-tjenester-ast/>
[Funnet 26 juni 2025].

Bane NOR, u.d. *Toglinjer i Norge*. [Internett]
Available at: <https://www.banenor.no/reise-og-trafikk/toglinjer/>
[Funnet 25 september 2025].

Berschin, F. & Glienicke, J., 2022. *Instrumente für Vertragskrisen*, s.l.: Der Nahverkehr 9/2022.

Brenck, A. & Peter, B., 2007. *Experience with competitive tendering in Germany*, s.l.: OECD.

Den europeiske union, 2008. *Communication from the Commission*. [Internett]
Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0722\(04\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0722(04))
[Funnet 8 oktober 2025].

ESA, 2025. *ESA approves Norwegian compensation scheme for rail freight operators following damage to the Otta bridge*. s.l.:s.n.

EU-kommisjonen, 2023. *Document 52023XC0626(01), Meddelelse fra Kommissionen om retningslinjer for fortolkningen af forordning (EF) nr. 1370/2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej 2023/C 222/01*. [Internett]
Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=OJ%3AJOC_2023_222_R_0001
[Funnet 3 september 2025].

EU-kommisjonen, 2024. *State aid – draft Land and Multimodal Transport Guidelines (LMTG) and draft Transport Block Exemption Regulation (TBER)*. [Internett]
Available at: https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2024-lmtg-and-tber_en
[Funnet 05 oktober 2025].

EU-kommisjonen, 2024. *Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers - final report*, Brussels: EU-kommisjonen.

Flytoget, u.d. *Flytogets historie*. [Internett]
Available at: <https://flytoget.no/om-flytoget/Historie/>
[Funnet 12 august 2025].

Hansen, M., 2024. *Stortinget krever utredning av jernbane-beredskapen*. [Internett]
Available at: <https://frifagbevegelse.no/njfmagasinet/stortinget-krever-utredning-av-jernbaneberedskapen-6.158.1025409.977434f497>
[Funnet 9 september 2025].

Hansen, M., 2024. *Vy forlenger norsk serviceavtale av tog til 2029*. [Internett]
Available at: <https://frifagbevegelse.no/njfmagasinet/vy-forlenger-norsk-serviceavtale-av-tog-til-2029-6.158.1082159.87af8ad3b9>
[Funnet 9 september 2025].

Haraldsen, K. W. & Norheim, B., 2018. *Designing ridership incentives K2 WORKING PAPERS 2018:8*, s.l.: s.n.

Jernbanedirektoratet og Trafikverket, 2023. *Mulighetsstudie Oslo-Gøteborg*, s.l.: s.n.

Jernbanedirektoratet, 2019. *Mulige nattogtilbud - konseptvurdering. Hovedrapport*, Oslo: Jernbanedirektoratet.

Jernbanedirektoratet, 2021. *Togkonkurranse avlyses*. [Internett]
Available at: <https://www.jernbanedirektoratet.no/nyheter/togkonkurranse-avlyses/>
[Funnet 20 juni 2025].

Jernbanedirektoratet, 2022. *Kunnskapsgrunnlag for standard for tilbudskonsepter*. s.l.:s.n.

Jernbanedirektoratet, 2023. *Jernbanedirektoratets gjennomgang av tilgangsavtalene med Norske tog og Entur - oppdrag 14 i tildelingsbrev 2023*. s.l.:s.n.

Jernbanedirektoratet, 2024. *Nordlandsbanen blir uten nattog inntil nye lokomotiver er på plass*. [Internett]
Available at: <https://www.jernbanedirektoratet.no/jernbanemagasinet/nordlandsbanen-blir-uten-nattog-inntil-nye-lokomotiver-er-pa-plass/>
[Funnet 8 oktober 2025].

Jernbanedirektoratet, 2024. *Ny rutemodell Østlandet - Hovedrapport*, s.l.: s.n.

Jernbanedirektoratet, 2024. *Styrke avtaleregimet i jernbanesektoren – Svar på oppdrag 1 i Jernbanedirektoratets tildelingsbrev for 2024*. s.l.:s.n.

Jernbanedirektoratet, 2024. *Tilbudsbok NTP 25-36*. s.l.:s.n.

Järnvägar, 2025. *Nattåg kan vara kommersielt lönsamma*. [Internett]
Available at: <https://jarnvagar.nu/nattag-kan-vara-kommersiellt-lonsamma/>
[Funnet 8 oktober 2025].

Järnvägar, 2025. *Premiär för nattåg Sverige–Schweiz i vår*. [Internett]
Available at: <https://jarnvagar.nu/premiar-for-nattag-sverige-schweiz-i-var/>
[Funnet 8 oktober 2025].

Jørgensen, F. & Solvoll, G., 2021. *Transportøkonomi*. s.l.:Universitetsforlaget.

KPMG, 2023. *Kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren*, s.l.: KPMG.

Longva, F., Olsen, S. J. & Aarhaug, J., 2010. *På sporet av konkurranse - foreløpige erfaringer med konkurranseutsetting på Gjøvikbanen*, Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Meld. St. 14 (2023–2024), 2024. *Nasjonal transportplan 2025–2036*, Oslo: Samferdselsdepartementet.

Meld. St. 27 (2014–2015), 2015. *På rett spor*, Oslo: Samferdselsdepartementet.

Meld. St. 9 (2024–2025), 2025. *Totalberedskapsmeldingen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

NRK, 2025. *Ny togrute en suksess – nå vil Vy ut i Europa*. [Internett]
Available at: https://www.nrk.no/stor-oslo/ny-togrute-mellom-oslo-og-malmo-en-suksess_-na-varsler-vy-satsing-pa-europa-1.17516134
[Funnet 8 oktober 2025].

Oslo Economics, 2022. *Etterspørselseffekter av fornyelse av togmateriell, inngåelse av takstsamarbeid og nye takstsystemer*. s.l.:s.n.

Oslo Economics, 2025. *Analyse av det norske persontransportmarkedet*, Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics, 2025b. *Kostnader og mulige tiltak for et mer effektivt regionalt flytilbud*, s.l.: s.n.

Prop. 101 LS (2019–2020), 2020. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet, 2005. *Ot.prp. nr. 54 (2004-2005)*. s.l.:s.n.

Samferdselsdepartementet, 2013. *Meld. St. 31 (2012-2013) Veksemda til NSB AS*. s.l.:s.n.

Samferdselsdepartementet, 2021. *Instruks for Jernbanedirektoratet*, Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet, 2024. *Statsbudsjettet 2025 - Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet*, Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet, 2025. *Pressemelding: Foreslår auka støtte for å sikre godstogoperatørane*. s.l.:s.n.

Statens jernbanetilsyn, 2025. *Melding om ny tjeneste for persontransport med jernbane*. [Internett]
Available at: https://www.sjt.no/globalassets/02_jernbane/pdf-jernbane/markedsovervaking/nye-kommersielle-persontransporttjenester/innmeldte-tjenester/melding_om_ny_tjeneste_for_persontransport_med_jernbane_sj_ab_nattog_.pdf
[Funnet 8 oktober 2025].

Statens jernbanetilsyn, 2025. *SJ AB planlegger tjeneste for persontransport*. [Internett]
Available at: <https://www.sjt.no/jernbane/markedsovervaking/nye-e-kommersielle-persontransporttjenester/innmeldte-tjenester/sj-ab-planlegger-tjeneste-for-persontransport/>
[Funnet 8 oktober 2025].

Statens jernbanetilsyn, u.d. *Flytskjema for test av økonomisk likevekt*. [Internett]
Available at: <https://www.sjt.no/jernbane/markedsovervaking/nye-e-kommersielle-persontransporttjenester/flytskjema-okonomisk-likevekt/>
[Funnet 07 oktober 2025].

Statistisk sentralbyrå, 2025. *Passasjerrekord på jernbanen i 2024*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/landtransport/statistikk/jernbanetransport/artikler/passasjerrekord-pa-jernbanen-i-2024>
[Funnet 26 juni 2025].

Vy, 2025. *Sammenslåingen av Vy og Flytoget endelig vedtatt*. [Internett]
Available at: <https://www.vy.no/vygruppen/presse-og-nyheter/2025/3378304>
[Funnet 20 juni 2025].

Vedlegg A Intervjuobjekter

Tabell A-1: Oversikt over intervjuobjekter

INTERESSENTGRUPPE	ORGANISASJON	ANTALL INTERVJUER
Togselskap	Vygruppen	1
Togselskap	Go Ahead	2
Togselskap	SJ Norge	1
Kollektivselskap	Ruter	1
Kollektivselskap	Skyss	1
Kollektivselskap	Brakar	1
Kollektivselskap	Kolumbus	1
Myndigheter	Statens jernbanetilsyn	1
Myndigheter	Samferdselsdepartementet	1
Myndigheter	Jernbanedirektoratet	15
Virkemiddelselskap	Bane NOR	4
Fylkeskommuner	Agder	1
Fylkeskommuner	Oslo	1
Fylkeskommuner	Akershus	1
Fylkeskommuner	Buskerud	1
Fylkeskommuner	Innlandet	1
Fylkeskommuner	Møre og Romsdal	1
Fylkeskommuner	Trøndelag	1
Utenlandske togselskap	SJ AB	1
Utenlandske innkjøpere	Västtrafik	1
Utenlandske innkjøpere	Skånetrafiken	1
Utenlandske innkjøpere	BEG Bayern	1
Utenlandske innkjøpere	NAH.SH Schleswig-Holstein	1
Utenlandske innkjøpere	Limburg-provinsen	1
Utenlandsk ekspertise	KCW	1

Vedlegg B Brutto og nettokontrakter

Dokumentet «Brutto og nettokontrakter – fordeler og ulemper i forbindelse med jernbanekontrakter» er vedlagt rapporten. Dokumentet er utarbeidet i forbindelse med avtalegjennomgangen. Det er utarbeidet av Stratmod Analyse & Strategi, ved Bård Nordheim.

Vedlegg C Gjennomgang av avtaletekst i Trafikkavtalen

Dokumentet «Overordnet om funn i Trafikkavtalen» er vedlagt rapporten. Dokumentet inneholder vurderinger og funn som er gjort på et overordnet nivå og som bør adresseres i arbeid med å forbedre Trafikkavtalen. Vedleggene til dokumentet er inkludert i dokumentmappen «Avtaledokumenter med kommentarer». Gjennomgangen av avtaleteksten og tilhørende dokumenter er utarbeidet av Inventura, i forbindelse med avtalegjennomgangen.

Vedlegg D Forhold som bør belyses ifm. utforming av nye trafikkavtaler

Dokumentet «Avtaleforhold knyttet til togmateriell og vedlikeholdsansvar» er vedlagt rapporten. Dokumentet er et notat om forhold omkring vedlikeholdsansvar som bør belyses i forbindelse med utforming av nye trafikkavtaler. Notatet er utarbeidet av Railsupport, i forbindelse med trafikkavtalegjennomgangen.

Vedlegg E Kartlegging av ulike avtaleformater

Dokumentet «Kartlegging av ulike avtaleformater» er vedlagt rapporten. Dokumentet er et notat som ble utarbeidet i forbindelse med det innledende arbeidet med trafikkavtalegjennomgangen. Notatet inneholder en kartlegging av ulike avtaleformater som er relevant for trafikkavtalene. Notatet er utarbeidet av Inventura.

Vedlegg F Overview of international experiences

Dokumentet «Overview of international experiences» er vedlagt rapporten. Dokumentet er et notat som ble utarbeidet i forbindelse med trafikkavtalegjennomgangen. Dokumentet gir en oversikt over internasjonale erfaringer ved kontraktinngåelse for drift av jernbanetransport, samt hovedtrekk og utviklingstrekk innen kontraktinngåelse og styring. Notatet er utarbeidet av inno-V, ved Didier van de Velde.



E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo