

**Sammendrag:**

# Organisering av persontransport på jernbane i Europa: En kunnskapsoversikt

TØI rapport 1273/2013  
Forfatter: Julie Runde Krogstad  
Oslo 2013 57 sider

*Rapporten gir en oversikt over studier og europeiske erfaringer med organisering av persontransport på jernbane, og kan oppsummeres gjennom fire sentrale funn: (1) Regionalt ansvar for regional persontransport på jernbane kan gi sterkere eierskap og insentiver til å følge opp kvalitet, punktlighet og kostnader. (2) Uansett hvordan bestilleransvaret organiseres vil det være motsetninger mellom nasjonale og regionale hensyn. (3) Det bør undersøkes nærmere hvilke koordineringsmekanismer som kan fungere best når det gjelder organisering av infrastruktur og transport, og få mer kunnskap om hvilke variasjoner som finnes innenfor de integrerte og separerte modellene. (4) Det er behov for mer kunnskap om konkurranse på persontransport på jernbane, mekanismer for å koordinere infrastruktur og transport og regionalisert bestilleransvar for transporttjenester. I tillegg trengs det mer detaljert informasjon og statistikk for passasjertransport på den norske lokale/regionale jernbanen.*

## Om prosjektet

Hensikten med prosjektet "Organisering av persontransport på jernbane i Europa: En kunnskapsoversikt" har vært å gi en oversikt over hvilken innvirkning ulike organiseringsformer har på effektivitet i persontransport på jernbane i vesteuropeiske land. Rapporten er basert på eksisterende kunnskap om organisering av persontransport på jernbanen. Dette innebærer at vi ikke har gjennomført noen selvstendig datainnsamling. Oversikten er utarbeidet ved å kartlegge, analysere og drøfte tidligere studier, erfaringer og gå gjennom ekstern statistikk.

Rapporten gir en oversikt over organiseringen av persontransport på jernbane i 17 vesteuropeiske land. Vi vurderer og drøfter omfang og konsekvenser av tre organisasjonsformer som har gjort seg gjeldende i europeisk sammenheng: Konkurranse innenfor innenlands persontransport, separering/integrering av infrastruktur og transport og overføring av bestilleransvaret for regionale persontransport på jernbane fra statlige til regionale myndigheter. Hvilket ansvarsnivå i forvaltningen jernbanen ligger på, og effekter av dette, har vært viet lite oppmerksomhet i faglitteraturen. Vi ser derfor nærmere på erfaringer med regionalisering i fire utvalgte hovedsteder og drøfter fordeler og ulemper med en slik organisering. Til slutt diskuterer vi de ulike organisasjonsformene i lys av den norske organiseringen.

Oppsummert tar rapporten for seg følgende problemstillinger:

- Hvilken betydning har *konkurransesetting* for effektivitet i jernbanen?
- Hvilken betydning har *separering/integrering* mellom infrastruktur og transport for effektivitet i jernbanen?
- Hvilken betydning har *regionalisering* for effektivitet i jernbanen?

## Utviklingen i den europeiske jernbanesektoren

Målet med EUs jernbanereformer har vært å legge til rette for konkurranse på det europeiske skinnenettet hvor den eksisterende monopolsituasjonen ble sett på som det største problemet. Grunnlaget for reformene ble lagt i 1991 gjennom kravet om et regnskapsmessig skille mellom infrastruktur og transport. Dette bidro til at flere land, deriblant Norge, skilte ut infrastruktur og person- og godstransport i separate organisasjoner. Andre land som Tyskland, valgte å gjøre dette gjennom å opprette rettslig selvstendige datterselskaper tilknyttet samme konsern (holdingmodell). Det finnes også land som har beholdt en mer integrert løsning, hvor infrastruktur og transport er beholdt i samme organisasjon og kun er regnskapsmessig atskilt.

EU la etter hvert frem en mer sammenhengende politikk i de såkalte jernbanepakken. Frem til nå er tre pakker lagt frem - den første i 2001, den andre i 2002 og den tredje i 2004. Pakkene omhandler blant annet temaer som organisering av infrastruktur, godstransport og passasjertransport i separate enheter med egne regnskap, pålegg om å etablere jernbanetilsyn, samordning av standarder og interoperabilitet, krav om konkurranse for innenlands og internasjonal godstransport, samt internasjonale passasjerlinjer. Kommisjonens forslag til den fjerde jernbanepakke ble lagt frem 30. januar 2013. Forslaget pålegger landene å etablere en infrastrukturforvalter som er operasjonelt og økonomisk uavhengig av operatøren. En holdingmodell er mulig dersom infrastruktur er organisert i rettslig uavhengige datterselskaper. I tillegg inneholder forslaget krav om at innenlands persontransport på jernbane skal åpnes for konkurranse fra desember 2019. Dette betyr at alle selskaper skal kunne drive persontransport på jernbane i EU, enten på kommersiell basis eller gjennom offentlige kjøpskontrakter (anbud). Offentlige kontrakter utgjør over 90 prosent av alle togreiser i EU-landene.

*Organisering av konkurranse<sup>1</sup>, infrastruktur og transport, samt regional persontransport i vesteuropeiske land*

### *Infrastruktur og transport*

|                                  | Separert modell  | Integrert modell                                  |
|----------------------------------|--|---|
| <i>Regional person-transport</i> | <b>Regionalt bestilleransvar</b><br>Finland<br>Nederland (K)<br>Storbritannia (K)<br>Sverige (K) | Frankrike<br>Italia (K)<br>Sveits<br>Tyskland (K) |
|                                  | <b>Statlig bestilleransvar</b><br>Danmark (K)<br>Hellas<br>Norge (k)<br>Portugal (k)<br>Spania   | Belgia<br>Irland<br>Luxembourg<br>Østerrike (k)   |

<sup>1</sup> (K) angir at det foregår aktiv konkurranse, mens (k) angir at en meget liten andel av jernbanelinjene er konkurranseutsatt

## Betydning og effekter av organisering

Det har vært gjort en rekke studier på konkurranseutsetting innenfor jernbanesektoren, og etter hvert har flere studier også sett på effektivitetsgevinster av separering/integrering av infrastruktur og transport. Vi har imidlertid sett få studier som tar for seg effekter av å overføre bestilleransvaret for regionale jernbanetjenester fra statlige til regionale myndigheter.

Når det gjelder *konkurranseutsetting*, viser flere studier at konkurranse innenfor persontransport på jernbanen har ført til økt kostnadseffektivitet og bedre kvalitet. Det bør imidlertid gjøres ytterligere undersøkelser av ulempene en konkurransesituasjon kan medføre, som for eksempel transaksjonskostnader, kontraktsutforming, få aktører på markedet og overoptimistisk budgivning.

Studiene som kartlegger effektene av en *separert eller en integrert modell* for å organisere infrastruktur og transport, kan foreløpig ikke slå fast om den ene modellen er mer effektiv enn den andre. Kartleggingen av de ulike landene som er gjort i denne rapporten, viser imidlertid at det kan være nyttig med en differensiering av den integrerte modellen. En slik differensiering er ennå ikke tatt i bruk i de fleste effektivitetsstudier. Spørsmålet er sannsynligvis ikke så enkelt som om man skal ha en separert eller en integrert modell, det er sentralt hvordan separeringen utformes.

Det er foreløpig gjort få studier på *regionalisering* av persontransport på regional jernbane. De få studiene vi har sett, trekker frem regional koordinering av transporttilbudet og økte regionale investeringer som de viktigste effektene av slike reformer. Den empiriske kartleggingen viser at konkurranseutsetting ofte forekommer parallelt med regionalisering, selv om det finnes noen unntak (Finland, Frankrike og Sveits). Erfaringer fra for eksempel Sverige viser at regionale myndigheter ofte tar i bruk anbud på jernbanen blant annet fordi de alt har erfaring med anbud av busstransport.

## Erfaringer med regionalisering

Ettersom det er gjort få studier på regionalisering, har vi sett nærmere på fire hovedstadsområder for å kartlegge effektene av en slik organisering:

*Ulke organiseringsformer i 4 land*

|                  | Konkurranse                      | Ikke konkurranse       |
|------------------|----------------------------------|------------------------|
| Separert modell  | Sverige<br>Stockholm             | Finland<br>Helsingfors |
| Integrert modell | Tyskland<br>Berlin & Brandenburg | Sveits<br>Bern         |

På grunn av det begrensede omfanget av studier på effekter av regionalisering innenfor jernbanen, er analysen overordnet og lite detaljert. På bakgrunn av vår datagjennomgang kan vi se følgende hovedtrekk som peker seg ut i de fire hovedstadsområdene:

- Regionale myndigheter har fungert som en viktig pådriver for kvalitet og investeringer i jernbanen
- Det har i flere av landene oppstått konflikter mellom nasjonale og regionale hensyn, og et vakuum rundt hvem som skal ta ansvar for nødvendige investeringer på spor hvor det går både regional- og fjerntogtrafikk
- Økt samordning har vært positivt og gitt gevinster i form av bedre koordinering både av tilbud og takster både på tvers av myndighetsgrenser og transportformer
- Regionale myndigheter får mulighet til å lage samlede strategier for regionens kollektivtilbud ved mating til jernbanen og koordinering av rutetilbudet. I tillegg har bedre kvalitet og økt hastighet i transportsystemet ført til passasjervekst i flere av landene
- På bakgrunn av inkonsistens og mangel på data er det vanskelig å sammenligne utnyttelse og intensitet for persontransport på den regionale jernbanen i de utvalgte hovedstadsområdene. Men frekvens, intensitet og passasjerandeler synes å være gjennomgående høyere enn for Osloområdet

Erfaringene fra fire hovedstadsområder viser at økt koordinering av tilbud og takster, økte investeringer, bedre kvalitet og økt hastighet har ført til passasjervekst i flere av landene. Regionalisering ser ut til å ha ført til større lokal aktivitet og høyere krav til operatørene. Mye tyder på at dette også kan gjelde i Norge. Evalueringen av forvaltningsreformen som ble gjennomført i 2010 (Leknes og Gjerstad 2013), peker på at fylkeskommunene er mer aktive vegeiere enn tidligere, har økt sine samferdselsbudsjetter og viser stort engasjement og interesse for samferdsel.

## Persontransport på jernbanen i en norsk kontekst

Det er gjort få studier på konkurranseutsetting, effekter av separert/integrert modell og regionalisering for persontransport på jernbanen i en norsk kontekst.

**Konkurranse:** Vi har kun én erfaring med konkurranseutsetting av persontransport på jernbanen i Norge, nemlig Gjøvikbanen som ble konkurranseutsatt i 2005. Det er imidlertid gjort flere undersøkelser av konkurranse innenfor lokal kollektivtransport. Erfaringene fra Gjøvikbanen og busstransporten for øvrig er positive både når det gjelder reduserte kostnader og kvalitet på tilbudet. Det er imidlertid behov for mer kunnskap om kontraktsutforming, transaksjonskostnader og konkurransesituasjonen på jernbanemarkedet. Dersom man ønsker å prøve ut konkurranseutsetting av jernbanen i Norge, bør dette gjøres gradvis og starte lokalt.

**Separert/integrert modell:** Vi har ikke sett noen empiriske studier som ser på hvordan forholdet mellom Jernbaneverket og NSB reguleres. Det trengs mer kunnskap om hvilke insentiver og samordningsmekanismer som fungerer best både i integrerte og separerte modeller. Sannsynligvis er det ikke slik at den ene eller den andre modellen vil gi økt effektivitet i seg selv, det avgjørende er hvilke mekanismer for koordinering og samordning som innføres, og hvordan de blir brukt. En separert modell eller en holdingmodell kan utformes på vidt forskjellige måter, og hvilke mekanismer som fungerer best varierer under ulike omstendigheter.

Koordineringsmekanismene vil sannsynligvis være annerledes i en konkurransesituasjon enn i en monopolsituasjon. For å kunne vurdere fordeler og ulemper med den norske separerte modellen, er det behov for flere studier og mer

kunnskap. Økt samarbeid ved innføring av konkurranse eller regionalisering vil også kunne bidra til koordinering av infrastruktur og transport i seg selv, som etableringen av et lokalt samarbeidsforum mellom fylket, operatøren, kommuner og Jernbaneverket for Gjøvikbanen er et eksempel på.

**Regionalisering:** I Norge har man ingen erfaringer med regionalisering av bestilleransvaret for persontransport på regional jernbane. Erfaringer fra andre land viser at økt koordinering av tilbud og takster, økte investeringer, bedre kvalitet og økt hastighet har ført til passasjervekst i flere av landene. Når vi ser nærmere på den norske situasjonen, synes det å være rom for å bedre samordning, koordinering og investeringer mellom det regionale kollektivsystemet og regional jernbane. Det finnes flere løsninger for hvordan man kan øke lokal innflytelse på den regionale jernbanen. Lokal nærhet til jernbanetilbudet kan for eksempel bedres gjennom omorganiseringer internt i NSB/Jernbaneverket som speiler funksjonelle arbeidsmarkedsregioner. Mer omfattende omorganiseringer innebærer at fylkeskommunen eller eventuelt større regionale enheter for kollektivtrafikk (tilsvarende organiseringen av dagens regionkontorer i Statens vegvesen eller Jernbaneverket), overtar ansvaret for regional persontransport på jernbane.

Et hovedskille går mellom statlig og regionalt ansvar. Fordelen med statlig ansvar vil være oversikt, koordinering mot nasjonale ruter og helhetlige investeringer. Ulempen kan være at lokale hensyn og tilpasning til det regionale transport- og bosettingsmønsteret svekkes. Regionalt ansvar vil gi mer fleksibilitet i rutesamordning mot lokal kollektivtrafikk, noe som er en fordel da det største markedsgrunnlaget finnes lokalt. De foreløpige erfaringene viser at regionale myndigheter aktivt følger opp kvalitet og investeringer, samtidig som man lett vil kunne koordinere takster og unngå den kompliserte fordelingen av inntekter mellom ulike takstmyndigheter. Det synes imidlertid viktig at staten har en avgjørende rolle i større investeringsprosjekter for å sikre helhetlige prioriteringer.