

Sammendrag:

Konkurranse på det norske jernbanenettet

Bakgrunn

På oppdrag av Samferdselsdepartementet har TØI utredet alternative strategier for å legge til rette for ytterligere konkurranse på det norske jernbanenettet.

Ved implementering av flere EØS-direktiver i det norske lovverket på 1990-tallet har en alt åpnet for konkurranse på sporet på enkelte områder. F. eks. har en åpnet for at internasjonale sammenslutninger av jernbaneforetak som driver grenseoverskridende transport, kan trafikkere det norske jernbanenettet. I visse tilfeller har en også gått noe lengre enn kravene i EØS-direktivene når det gjelder å åpne for konkurranse på jernbanenettet. For eksempel etablerer en i "Freight Freeways"-samarbeidet korridorer for godstransport gjennom nordiske og andre europeiske land der det skal være åpen konkurranse mellom private og offentlige godstransportører. Østfold-, Kongsvinger- og Ofotbanen er foreløpig med i slike korridorer.

Vi har i Norge behov for å utnytte kapasiteten i det norske jernbanenettet bedre, gjennom å åpne for det som måtte finnes av uutnyttede kommersielle muligheter. Dette er et argument for å slippe til aktører som ser slike muligheter. Spesielt vil vi ha interesse av å utnytte de mulighetene som liberaliseringen i Europa vil gi til å forbedre transporttilbudet til kontinentet.

Selv om det nå til en viss grad er åpnet for konkurranse på jernbanenettet, er det allikevel ikke mange transportselskaper i tillegg til NSB. Malmtrafikk AS driver frakt av jernmalm mellom Narvik og Kiruna på Ofotbanen. NSBs heleide datterselskap NSB Gardermobanen AS driver transport til og fra den nye hovedflyplassen, delvis på egne spor. I tillegg er det en del mer hobby- og museumspreget jernbanevirksomhet.

Fordeling av sporkapasitet mellom flere operatører

Sporkapasiteten legger begrensinger på omfanget av togaktivitet som kan være på jernbanenettet (eller rettere sagt *bør* være ut fra effektivitetshensyn). Det er den høye andelen enkeltspor som i første rekke begrenser kapasiteten. I tillegg er det kapasitetsproblemer på dobbeltspor i og nær Oslo. Knapp sporkapasitet på det norske jernbanenettet fordeles i dag mellom ulike (typer) tog etter administrative prinsipper. Dette skjer i den årlige ruteplanprosessen i Jernbaneverket.

I et liberalisert regime med flere operatørselskaper på sporet, bør etter vårt skjønn allokeringen av knapp sporkapasitet gradvis gjøres mer markedsbasert. Hensikten

Rapporten kan bestilles fra:

Transportøkonomisk institutt, Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo

Telefon: 22 57 38 00 Telefax: 22 57 02 90

er å fordele "eiendomsretten" til ruteleier (dvs. bruksretten til ruteleiet i f.eks. 4 år) mellom operatørene på en samfunnsøkonomisk effektiv måte.

En slik markedsbasert allokering av sporkapasitet kan enten gjennomføres gjennom et auksjonssystem eller ved å selge bruksretten til ruteleier mot en avgift. Begge deler vil ha en eksperimentell karakter. Det tilsier en gradvis plan for innføringen av slike systemer. Vår anbefaling er å selge bruksretten til ruteleier som det er konkurranse om, mot en avgift som skal internalisere de eksterne trengselskostnadene som bruken av ruteleiet medfører. For at den endelige allokeringen skal gi det best mulige resultat, er det en fordel om disse bruksrettighetene gjøres omsettelige. Resultatet bør da bli en allokering i nærheten av det teoretisk sett optimale, eller med andre ord i nærheten av det som kan oppnås med et ideelt auksjonssystem. Vi anbefaler samtidig at man innfører et slikt system gradvis, ved å begynne med å ta avgift av nye tilbud som man vil ha innpasset i en eksisterende ruteplan, og ved å holde tilbudet som er gjenstand for offentlige kjøp utenom dette markedsystemet når en ny ruteplan skal utarbeides. Samtidig kan man eventuelt også eksperimentere med et auksjonssystem i enkle og isolerte deler av nettet.

Avgiften skal (tilnærmet og i gjennomsnitt) tilsvare de økte driftskostnadene som påføres andre operatører ved at en avgang øker framføringstidene for omkringliggende avganger, pluss de økte reisetidskostnadene som påføres kundene deres av samme grunn. Avgiftssystemet må imidlertid ha den egenskapen at den årlige avgiften på å ta ibrug et ruteleie og sette opp en avgang, blir mindre hvis denne avgangen faktisk bidrar til et bedre tilbud (økt frekvens) for kundene til de andre operatørene. Et slikt avgiftssystem er utarbeidet i prosjektet (vedlegg 5). Det trengs imidlertid å få bekreftet at det gjengir tidstapene for de andre operatørene og deres kunder på en riktig måte (vedlegg 7).

Denne sportilgangsavgiften skal normalt ikke modifieres for å ta hensyn til feilprising på vegen (vedlegg 6).

Konkurranse på sporet

Vil vi ha det?

Med konkurranse på sporet kan vi rett og slett mene at det kommer inn flere operatører på det norske jernbanenettet. Tilbudet fra disse nye operatørene behøver ikke nødvendigvis rette seg mot de samme markedssegmentene. Hvis de gjør det, kan vi snakke om konkurranse *i* markedet. Mye kan tale for å prøve å få til konkurranse *i* markedet på visse delmarkeder, bl.a. at kundene da vil kunne nyte godt av økt frekvens.

NSB BA er idag i konkurranse med vegtransport og andre transportformer på de fleste reise- og transportmarkedene. Det er mulig at denne konkurransen kan øke ved å innføre konkurranse *i* jernbanemarkedene, og at dette vil kunne bidra til økt kostnadseffektivitet i NSB. En tilsvarende effekt kan imidlertid også oppnås med andre virkemidler, som å tillate økt konkurranse fra ekspressbusser.

Konkurranseeksponering gir bedre *informasjon* til regulerende myndigheter om hva det egentlig koster å drive jernbane. Både som eier av NSB, som kjøper av jernbanetjenester og i forbindelse med planlegging og regulering på jernbaneområdet, mangler Samferdselsdepartementet idag muligheten til å sammenlikne

opplysninger fra NSB med andre opplysninger, og må langt på veg godta den informasjonen som gis av NSB.

I tillegg til å kunne gi konkurranse i noen delmarkeder, vil åpningen for flere operatører på sporet kunne medføre helt nye tilbud til publikum. På kort sikt er dette den viktigste virkningen. Allerede Freight Freeways-samarbeidet inneholder slike muligheter.

Kan vi få det?

Imidlertid kan kostnadsstrukturen ved produksjonen av jernbanetjenester i noen tilfeller være slik at enhetskostnadene stiger når flere operatører kommer inn (naturlig monopol), eller at enhetskostnadene stiger dersom det ikke lenger er mulig å kombinere tjenesteproduksjonen i flere delmarkeder (samdriftsfordeler). Bare praktiske erfaringer kan gi svaret på om disse fenomenene vil vanskeliggjøre eller umuliggjøre konkurranse i markedene for jernbanetjenester.

Det er fare for at sjøl om man formelt åpner sporet for konkurranse, vil etableringshindre av forskjellig slag stille seg i vegen for nye etableringer. Dette kan f.eks. være:

- *Ugjennkallelige kostnader (sunk cost)* i forbindelse med investeringer i rullende materiell og andre engangstiltak i forbindelse med etablering, som opplæring, markedsføring osv.
- Formelle kompetansekrav eller andre hindringer for å få tak i spesialisert arbeidskraft, som lokomotivførere, eller vansker med å rekruttere ledere med erfaring fra bransjen.
- Problemer med å komme inn i nettverk som reisebyråenes systemer m.m.
- Trusler om aggressiv prissetting (*predatory pricing*) fra NSB eller andre store trafikkelskaper.
- Mulige uformelle bindinger mellom Jernbaneverket og NSB.
- Anbudsvilkår, dvs rutetilbud, kapasitet, kvalitetskrav, m.m, kan i for stor grad ta utgangspunkt i NSBs nåværende driftsopplegg.

Flere av etableringsbarrierene ovenfor har sammenheng med den totalt dominerende posisjonen som NSB har i jernbanemarkedet i Norge i dag.

Dersom man vil høste fordelene ved liberalisering, må man kombinere den gradvise innføringen av et effektivt system for allokering av sporkapasitet til de som er interessert, med et planmessig arbeid for å redusere disse etableringshindrene. Vi vurderer dette som de to viktigste elementene i en strategi for å åpne jernbanesporet for konkurranse. Samtidig må man løpende evaluere situasjonen, slik at eventuelle utilsiktede negative effekter av systemene man innfører, eller av oppsplittingen av tjenesteproduksjonen på flere operatører, fanges opp og korrigeres.

Tempoet i liberaliseringen

Det kan være grunn til å behandle godstrafikk og persontrafikk ulikt med hensyn til takten i liberaliseringen.

Det meste ser ut til å ligge til rette for ytterligere åpning for konkurranse på gods-siden. En hovedutfordring for Jernbaneverket og andre myndigheter ligger i å lytte til nye aktører, både når det gjelder behovet for vedlikehold og utvikling av kjørevegen og terminaler. De største gevinstene ved å åpne for konkurranse på godssiden kan ligge i større effektivitet og bedre markedstilpasning, og miljømessige gevinster ved overflytting av godstransporter fra veg til jernbane.

For persontransport kan det være hensiktsmessig å gå langsommere fram. På den ene sida har vi sett at konkurranse i markedet vil kunne gi kundene et bedre tilbud, og myndighetene bedre overordnede styringsmuligheter. På den andre sida kan det f.eks. medføre dårligere samordning på felter som billett- og informasjonssystemer, koordinering av ruter, og muligheten for å avpasse Jernbaneverkets infrastrukturtiltak til operatørens drifts- og investeringsplaner. NSB og de ansatte har også behov for langsiktige og forutsigelige rammebetingelser.

Det kan være hensiktsmessig å avvete situasjonen for å se på virkningene av dereguleringen i f eks Sverige og England. Nyttig lærdom kan trolig trekkes fra disse og andre land først om noen år, og slike erfaringer vil være fornuftig å ta med seg i det videre arbeidet med tilretteleggelsen for konkurranse på det norske jernbanenettet.

For Sverige argumenterer Nilsson (1992) med at en gradvis overgang til et konkurransesystem kunne gjøre det lettere å få til nyetableringer i jernbanesektoren. I en overgangsfase ville nye trafikkselskaper litt etter litt kunne bygge seg opp til større foretak. En gradvis overgang kunne f eks lette fremveksten av annenhåndsmarked for rullende materiell og ny verkstedvirksomhet. Etter vårt skjønn er dette momentet meget viktig.

Ingenting av dette tilsier at man ikke allerede i dag kan starte tilretteleggelse for konkurranseutsetting på avgrensede områder, også når det gjelder passasjertrafikk.

Offentlig kjøp ut på anbud?

Markedssystemet for allokering av knapp sporkapasitet mellom alle interesserte operatører, må ikke blandes sammen med et eventuelt markedssystem som fordeler retten og plikten til å drive en veldefinert pakke av jernbanetjenester. Et slikt system kan kalles konkurranse *om* markedet. Auksjoner og anbudskonkurranser om retten til å drive deler av det tilbudet som er gjenstand for offentlig kjøp, er et eksempel på konkurranse *om* markedet. Siden vi har foreslått å holde offentlig kjøpte tjenester utenfor markedssystemet for tildeling av sporkapasitet, følger det at den operatøren som vinner retten til å drive en offentlig kjøpt tjeneste, samtidig har fått bruksretten til veldefinerte ruteleier.

Som man vil forstå, kan spørsmålet om anbud er en hensiktsmessig løsning på problemene med kostnadseffektiv drift av slike tjenester, og hvordan det praktisk skal gjennomføres, i stor grad studeres isolert fra det mer generelle spørsmålet om allokering av sporkapasitet i et liberalisert jernbanemarked.

Dersom en ønsker å konkurranseutsette de statlige kjøpte persontransporttjenestene, bør dette skje ved anbudskonkurranser. Ved slike anbudskonkurranser vil det være hensiktsmessig å splitte opp rutenettet og legge "produktpakker" på anbud. Offentlig kjøpsmyndighet trenger mye markedskunnskaper ved slike anbudskonkurranser. Det bør imidlertid legges til rette for at mye av markedsinitiativet forblir hos togselskapene; togdriften bør ikke detaljreguleres av kjøpsmyndigheten. Det må vises varsomhet i oppsplittingen av togrutenettet i anbudspakker, bl a for å få til utnytting av synergieffekter på materiell- og personalsiden og den nødvendige koordineringen på rutesiden. Det kan være hensiktsmessig å overflytte kjøpet av en del togprodukter til fylkeskommunene. Ved kjøp av persontransporttjenester bør buss kunne konkurrere med tog.

Vi har i rapporten ikke tatt stilling til om en bør konkurranseutsette de person-togproduktene som NSB finner forretningsmessig lønnsomme, men fordeler og ulemper ved en slik konkurranseeksponering drøftes. I det norske jernbanelovverket er det åpnet for slippe til andre trafikkelskaper på strekninger der NSB har innstilt jernbanetransporten. Denne bestemmelsen bør etter vår vurdering kunne endres slik at den også omfatter strekninger der NSB gir et mangelfullt tilbud. F.eks. kan det finnes tilfeller der NSBs tilbud idag dekker bare deler av døgnet eller uka. Den største gevinsten både ved å tillate dette og ved å konkurranseeksponere fjerntog etc, er trolig et bedre tilbud til publikum og større mangfold av jernbanetjenester.

Organisatoriske konsekvenser

På kort sikt er det kun justeringer i ansvarsdelingen på jernbaneområdet som behøves for å legge til rette for ytterligere liberalisering, spesielt dersom en kun ønsker å åpne for konkurranse på godssiden. Det er allerede tilrettelagt for konkurranse på en rekke felter siden 1990. Noen av disse forberedelsene har ikke hatt konkurranse som eksplisitt mål, men har allikevel vært gunstig i forhold til en fremtidig liberalisering. Norge er blant de landene i Europa der en har kommet lengst i å gjøre de nødvendige forberedelsene til en konkurransesituasjon på sporet.

Hvilke organisatoriske forandringer det kan være formålstjenlig å gjøre i framtida, avhenger av hvilken modell for konkurranse en velger. Eventuell etablering av nye organer vil det ikke være nødvendig å ta stilling til på kort sikt, men dette avhenger bl a hvor fort en vil gå fram i åpningen for konkurranse og hvor mange nye aktører som vil etablere seg.

Departementet

Samferdselsdepartementets oppgaver innenfor jernbaneområdet er sammensatte. Det arbeider med de større politiske linjer og vesentlige rammebetingelser innenfor sektoren, deriblant regulatoriske spørsmål, investeringsrammer og –politikk og kjøp av persontransporttjenester. Samferdselsdepartementet utøver også statens eierskap i forhold til NSB. I tillegg til ansvaret for den overordnede jernbanepolitikken i Norge, har departementet en rekke andre ansvarsområder av mer praktisk art innenfor jernbaneområdet. Departementet skal for eksempel være avgjørende myndighet når det er uenighet om tildeling av sporkapasitet, det skal ta seg av

tildeling av lisenser og trafikkeringsrett, og det har ansvaret for utformingen av prinsippene og nivået for kjørevegsavgiftene.

Ved en ytterligere åpning for konkurranse på sporet forsterkes en del uheldige forhold som skyldes at Samferdselsdepartementet har så mange roller på jernbaneområdet. En kan dessuten vente at Samferdselsdepartementet får flere oppgaver som ankeinstans.

Ved bruk av anbud må en regne med et ikke ubetydelig merarbeid i å legge tilrette, gjennomføre og følge opp anbudskonkurranser. Det kan være formålstjenlig å etablere et offentlig selskap eller en forvaltningsenhet med ansvar for de statlige anbudsprosessene. Organet kan også forvalte eventuelt rullende materiell som staten har kjøpt fra NSB og som skal benyttes på de statlig kjøpte rutene. Det bør være underlagt Samferdselsdepartementet. Etter hvert kan det være gunstig å utvide ansvarsområdet til dette kjøpsorganet til også andre statlige kjøpte transporttjenester, spesielt flyrutetjenester.

Et eget organ for de statlige anbudsprosessene vil motvirke rolleblanding ved at departementet både er eier av NSB og kjøper av persontransporttjenester. Denne rolleblanding kan imidlertid også fjernes ved at eierskapet av NSB flyttes fra Samferdselsdepartementet til f.eks. Næringsdepartementet.

Jernbanetilsynet

Ved flere aktører på sporet vil Jernbanetilsynet få en økt mengde arbeidsoppgaver ved kontroll av sikkerheten i selskapene.

Det kan videre være hensiktsmessig å utvide ansvarsområdet til Statens jernbanetilsyn og gi det flere av funksjonene som Post- og teletilsynet har for post- og telesektoren. I dag har Statens jernbanetilsyn ansvar i forhold til sikkerhetsspørsmål, og skal føre tilsyn med at togselskapene og Jernbaneverket oppfyller kravene i lovverket på jernbaneområdet. Jernbanetilsynet behandler også søknader om å drive jernbanevirksomhet. Post- og teletilsynet har tilsvarende oppgaver for post- og teleområdene, men i tillegg har dette forvaltningsorgan regulatoriske oppgaver, og det skal føre tilsyn med aktører i sektorene og drive internasjonalt arbeide. Post- og teletilsynet skal bidra til at brukerne i Norge får tilgang på rimelige og gode post- og teletjenester. På samme måte kan Statens jernbanetilsyn få slike ansvarsområder som har brukerinteresser som begrunnelser.

Statens jernbanetilsyn kan også få en del andre oppgaver som kan presse seg frem ved flere aktører på sporet, f.eks. koordinering av ruteinformasjon og billettsystemer (i den grad dette ikke ivaretas av selskapene sjøl). Jernbanetilsynet kan fungere som ankeinstans i konflikter mellom selskaper og mellom selskaper og Jernbaneverket.

Statens jernbanetilsyn bør imidlertid fortsatt være en forholdsvis liten forvaltningsetat og dra nytte av kompetanse utenfor etaten.

Jernbaneverket og NSB

NSB besitter i dag fellesarealer på stasjoner og terminaler som er av en slik art at de bør være tilgjengelige for andre trafikkselskaper, og leier dem ut til Jernbaneverket til selvkost. For stasjoner gjelder det veger, parkeringsplasser, gangveier og

grøntanlegg i tilknytning til stasjonsområder, plattformtak og leskur til generell bruk for de reisende, adkomst gjennom bygninger, venterom m.m. For godsterminaler gjelder det adkomstveier, én lastegate med rampe, og spor og skifteområde til generell bruk. Ved oppdelingen av NSB og fastleggelse av grensesnitt mellom NSB og Jernbaneverket ble denne løsningen begrunnet med at det var mest kostnadmessig fordelaktig å samle alle eiendommer i et selskap (St prp nr 2 (1996-97)).

For å motvirke konkurransevridende adferd fra NSB skal Jernbaneverket disponere og legge premissene for bruken av arealene. Kontrakter om bruken av arealene er inngått mellom Jernbaneverket og NSB.

At NSB besitter og forvalter felleseiendommene fører til en del styringsutfordringer for å redusere konkurransevridende adferd fra NSB sin side. Myndighetene bør:

- Sørge for at Jernbaneverket ikke betaler mer enn selvkost for arealene og dermed forhindre at NSB får en ekstraprofit de kan benytte i konkurransen med andre operatører.
- Sørge for at ikke NSB i sin forvaltning, for eksempel ved vedlikehold av eiendommene, skaper særfordeler for egen virksomhet.

Siden det i dag i liten grad er konkurranse på jernbanen er det vanskelig å vurdere konkurransevridende adferd. Vi kan bare fastslå at det eksisterer et potensiale for det, og at Jernbaneverket med en aktiv forvaltning av eiendommene kan redusere eller eliminere den.

Dersom det viser seg at styringssystemet for eiendommene i fremtiden ikke fungerer etter intensjonene og at det er vanskelig å få til et egnet system, vil det kunne være hensiktsmessig å overføre eiendommene til Jernbaneverket. Vi ser imidlertid ingen akutte behov for å endre grensesnittet ennå.

En vesentlig *ny* oppgave for Jernbaneverket vil ligge i å *ta hensyn til andre selskaper* enn NSB når det lages planer for vedlikehold, investeringer m.m., på kjøreveg og terminaler. Hvordan det skal gjøres på en måte som minimerer konflikter og ankesaker, og gir oss en infrastruktur som er tjenlig for alle disse selskapene og de tekniske løsningene deres, overlater vi til Jernbaneverket sjøl å bedømme. Det samme gjelder spørsmålet om endringer i ruteplanleggingsprosessen for å innarbeide kjøp av sportilgangsrettigheter eller ruteleier. Et nytt samordningsorgan mellom Jernbaneverket og NSB er opprettet fra 1.juli i år, og vil kunne spille en rolle i disse prosessene etterhvert som det suppleres med nye aktører.

Med henblikk på at fremtiden kan bringe konkurranse på persontrafikkmarkedet, bør regnskapene for de virksomhetsområdene til NSB som er konkurranseutsatte, atskilles fra de områdene som ikke er det. En full oppsplitting av NSB er ikke vurdert i denne rapporten, men er utredet når det gjelder Statens Järnvägar i Sverige (SOU 1997: 35). Utredningen argumenter for at SJ allerede i dag er for lite til at stordriftsfordeler kan utnyttes fullt ut, og at persontrafikkdelen derfor ikke bør splittes. En bør allikevel atskille gods- og persontrafikk. Vi foreslår at det gjøres tilsvarende analyser i Norge, men ser ikke noe umiddelbart behov for oppsplitting ut fra hensynet til konkurranse på jernbanenettet.

Dersom det fortsatt skal eksistere integrerte jernbaneselskap som NSB Gardermobanen AS i Norge etter en eventuell fullstendig åpning for konkurranse, bør det

være en instans uavhengig av NSB som fastsetter avgiftene for bruk av denne infrastrukturen, mens Jernbaneverket kan ha ansvaret for ruteoppsettet og tildelingen av sporkapasitet på denne delen av nettet. Dette er i samsvar med forslaget til EU-Kommisjonen (forslag til rådsdirektiv til erstatning for rådsdirektiv 95/19), og skal være med på å sikre ikke-diskriminerende og effektiv bruk av nettet. Hensynet til ruteplanen til flytogene vil imidlertid fortsatt kunne veie tyngst ved ruteoppsettet for denne banestrekningen da den ble bygget p.g.a. disse togene. Det er også i tråd med EØS-direktivene.

Forholdet til EØS-bestemmelser

Både den åpningen for konkurranse på sporet som allerede er innebygd i de norske lovene og forskriftene på jernbaneområdet, og de forslagene til videre tiltak som fremmes i denne rapporten, er i det store og hele i tråd med gjeldende EØS-bestemmelser og forslag fra Kommisjonen til ytterligere liberalisering. Det finns imidlertid noen mulige konfliktområder.

For det første innebærer vårt forslag til allokering av sporkapasitet ved salg av ruteleier mot en sportilgangsavgift, at vi bryter med EU-forslagene om at ruteleier i høyden kan tildeles for en ruteplanperiode, og at de ikke kan omsettes. For det andre synes vi at forslaget fra Kommisjonen om at kjørevegsavgiften skal tilfalle infrastrukturforvalteren er problematisk. Et slikt system kan skape uheldige insentivvridninger dersom ansvaret for kapasitetstildelingen også ligger hos infrastrukturforvalter. Ideelt sett bør nemlig sportildelingen ha som et av sine mål å optimere trengselskostnadene, og dermed trengselsavgiftene. Når imidlertid Jernbaneverket får deler av sine inntekter gjennom slike avgifter, er det ikke opplagt at en slik målsetning vil slå igjennom.

Inntekten fra kjørevegsavgiften har til nå gått inn i statskassen. Forslaget til rådsdirektiv til erstatning for direktiv 95/19 vil kunne endre dette, dersom det blir vedtatt.