

# Oppstyking av norsk jernbane og virkninger av direktetildeling av persontrafikken

TØI rapport 2059/2024 • Forfattere: Inga Margrete Ydersbond, Andreas Kokkvoll Tveit, Silvia Johanne Olsen  
• Oslo 2024 • 62 sider

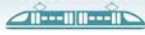
Norge må gjennom EØS-avtalen iverksette ulik lovgivning for å bidra til fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital. Dette har bidratt til konkurranseutsetting i ulike sektorer. Her er konkurranse hovedregelen og direktetildeling unntaket. I denne rapporten diskuterer vi hvorvidt Norge kan bruke en av unntaksreglene og direktetildele fremtidige trafikkavtaler for persontransport med jernbane til en operatør. Vi finner at rettsstatus ikke er etablert enda. Jernbanen i Norge kan oppfylle unntaksregelens krav om å ha spesielle trekk som åpner for unntak. Vilklårene for en godt fungerende anbudskonkurranse i jernbanesektoren oppfylles bare delvis. For eksempel bør togtransporten foregå i et robust system med få driftsavbrudd, men dette er ikke tilfelle i Norge i dag. Derfor bør det utredes nærmere om direktetildeling kan gi økt kvalitet på tjenestene, kostnadseffektivitet eller begge deler, som er blant vilklårene for unntak.

I denne rapporten drøfter vi hvorvidt EU-lovgivningens unntaksbestemmelse kan gjøre det tillatt for Norge å direktetildele tjenester for persontransport med jernbane når de inneværende anbudskontraktene (trafikkpakkene Sør, Nord og Vest) går ut. Unntaksbestemmelsen som her drøftes krever at det finnes spesielle trekk, slik som strukturelle og geografiske egenskaper ved markedet og nettverket i et lands jernbanesektor, og at direktetildeling vil gi bedre servicekvalitet, høyere kostnadseffektivitet eller begge deler.

Analysen vår baserer seg på relevante dokumenter, statistikk, direktiver og retningslinjer fra EU, samt intervjuer med 30 nøkkelinformanter.

Vi stiller opp fem vilkår som bør være tilfredsstillt for at anbudskonkurranse om trafikkavtaler skal gi de ønskede virkningene og drøfter disse opp mot situasjonen i Norge per 2024:

1. Persontransporten med jernbane bør foregå i et robust system med få driftsavbrudd. Dette vilkåret er ikke oppfylt. Tvert imot har antallet driftsavbrudd økt i senere år. Norge har for eksempel i både absolutt og relativ forstand en lav andel dobbeltspor. Videre har det norske jernbanenettet svært få omkjøringsmuligheter, og kapasiteten på infrastrukturen underdimensjonert i forhold til etterspørselen, spesielt i de folketette områdene på Østlandet.
2. Det bør være tilstrekkelig mange budgivere som deltar i anbudskonkurransene. Vi finner at dette vilkåret har vært oppfylt.



3. Det bør finnes mangler i før-regimet som konkurransen kan avhjelpe. Dette vilkåret er i betydelig grad oppfylt. Anbudskonkurransen ser ut til å ha gjort selskapene mer effektive og kundeorienterte. Samtidig er de også mindre robuste nå enn tidligere fordi de i alle deler av organisasjonen må ha mindre marginer for å greie å vinne anbudene. Dette påvirker direkte for eksempel tilgangen til og disponeringen av materiell og personell.
4. Togselskapene bør ha betydelig kontroll over innsatsfaktorer og andre viktige vilkår for sin produksjon. Dette vilkåret er i liten grad oppfylt.
5. Omorganiseringen bør ikke medføre nye og betydelige styringsutfordringer. Også dette vilkåret er i liten grad oppfylt.

En samlet vurdering er at vilkårene kun er oppfylt i liten til moderat grad i norsk jernbane per 2024, og at forholdene derfor ikke ligger særlig godt til rette for anbudsutsetting av persontransport med jernbane i Norge.

Dersom norske myndigheter ønsker å direktetildede, må de begrunne og dokumentere at jernbanen i Norge har spesielle trekk som rettferdiggjør dette. *Strukturelle egenskaper ved nettverket* er sannsynligvis det som skiller jernbanen i Norge mest fra jernbanen i andre europeiske land. Det er en svært lav andel dobbeltspor; det er få, og ofte ingen omkjøringsmuligheter; og jernbanen er forholdsvis geografisk isolert. Et stort vedlikeholdsetterslep som er blitt opparbeidet gjennom flere tiår gjør situasjonen verre. Dette påvirker også jernbanedriften i stor grad, og norsk jernbane er et fragilt system med betydelige kapasitets- og stabilitetsutfordringer.

Unntaksbestemmelsen stiller videre som kriterium at direktetildeling vil gi bedre servicekvalitet og/eller kostnadseffektivitet. Det er krevende å isolere effekten av innkjøpsordningen på indikatorer for servicekvalitet og kostnadseffektivitet. Valg av innkjøpsordning – anbud eller direktetildeling – har trolig en rekke virkninger. Å kvantifisere hver enkelt av disse er svært krevende, og å komme fram til en forventet netto fremtidig effekt på servicekvalitet og kostnadseffektivitet er enda mer utfordrende. Vanlige indikatorer for servicekvalitet er punktlighet, frekvens, kvaliteten på det rullende materiellet, kundetilfredshet, renhold og passasjertall. Alle disse kan kvantifiseres og måles på ulike måter, noe som gjøres i dag og følges opp i kontraktene mellom Jernbanedirektoratet og togselskapene. Når det gjelder kostnadseffektivitet, tyder både tidligere studier og våre tall på at trass i innføring av konkurranse og oppgradering av infrastrukturen er den norske persontogtransporten blitt dyrere og dyrere å drifte, dersom mange av investeringene i sektoren tas med i regnskapet og ikke kun prisen for persontogtransport.

Et gjentakende tema i vårt arbeid er imidlertid mangelen på åpent tilgjengelige studier eller tilgang til data som muliggjør holdbare kvantifiseringer av de mange interessante hypotesene som materialet avdekker. Videre er det behov for oppdaterte studier av økonomien i jernbanesektoren for å finne ut mer av hva som er fakta og hva som er påstander i debattene om hva som er de reelle økonomiske effektene av jernbanereformen. Vi mener derfor at disse forholdene bør undersøkes grundig. Særlig kan det være aktuelt å undersøke mulige stordriftsfordeler og stordriftsulempere av å redusere antallet trafikkavtaler fra dagens situasjon. Mulige stordriftsfordeler inkluderer bedre disponering av personell og rullende materiell, bedre avvikshåndtering og bedre koordinering, enn det som er tilfelle i dag. Et annet viktig tema å undersøke nærmere er hva som kan gjøres med styringsutfordringene i jernbanesektoren, og på hvilken måte liberaliseringen eventuelt har påvirket de ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

Siden rettspraksis ikke er etablert på området enda (2024), og alle saker uansett skal vurderes individuelt, er det vanskelig å vite hvorvidt direktetildeling av fremtidens trafikkavtaler i Norge vil vurderes til å være akseptabelt eller ei juridisk sett, dersom noen skulle klage en slik tildeling inn til EFTA-domstolen. Uansett hvilken løsning som velges, bør den utredes, begrunnes og dokumenteres godt.