



Fase 2 i kjøp av persontogtjenester

Forslag til endelig pakkeinndeling for det sentrale Østlandsområdet og fremdrift for konkurranseutsetting av de siste trafikkpakkene.

Sammendrag

Konkurransetsettingen av de siste trafikkpakkene på det sentrale Østlandsområdet fullfører jernbanereformens målsetting om økt konkurranse om persontrafikken, i tråd med Meld.St.27 (2014-2015) *På rett spor*. Konkurransene skal sikre at staten får mest mulig igjen for ressursinnsatsen, og at det skapes en større dynamikk, nytenkning og kundeorientering i persontogmarkedet. Konkurransene skal legge til rette for at de togselskapene som vinner ikke bare skal tilstrebe å organisere seg for en effektiv drift av trafikken, men også motiveres sterkt til et ønske om å utvikle kundeopplevelsen og markedet slik at etterspørselen vokser over tid. Dette krever at konkurransens innretning på alle mulige måter gir en frihetsgrad for togselskapene som gir reel påvirkning på det produktet de til enhver tid tilbyr kundene.

Med basis i ovenstående har Jernbanedirektoratet i prosessen vært opptatt av å finne alternative pakkeinnodelinger som ikke begrenser oppdragsgivers muligheter til å gi togselskapene ønskede frihetsgrader. Hva de endelige frihetsgradene for togselskapene vil bli gjenstår å definere i utarbeidelsen av konkurransegrunnlag og trafikkavtaler. Dette omfatter også samarbeidsavtaler med de relevante kollektivaktørene. Dette arbeidet skal blant annet gjennomføres i tråd med målsettingene i regionsreformen, ref. Meld.St.6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner*. En konkurranseutsetting av togtrafikken på det sentrale Østlandsområdet skal ivareta og styrke attraktiviteten til det totale kollektivsystemet.

Jernbanedirektoratet har vurdert åtte alternative pakkeinnodelinger. Vurdert opp mot mulige ønskede frihetsgrader for togselskapene, erfaringer fra Trafikkpakke 1 Sør, andre konkurranseutsettinger, rutemodell 2027, markedsforutsetninger, implementering av ERTMS, infrastrukturkapasitet, tilgjengelige kjøretøy, hensettingskapasitet, tilbringertjenesten til Oslo Lufthavn, ombordpersonellet og interaksjon med kollektivaktørene, anbefaler Jernbanedirektoratet følgende pakkeinnodeling:

- Pakke 4: L1, L2, L21, L22, R20, L3 og R30 (Innerstrekninger, Follo, Østfold og Gjøvikbanen)
- Pakke 5: L12, L13, L14, R10, R11 og L52 (Innlandet, Viken og Vestfold/ Telemark)

I vurderingen av fremdrift på konkurranseutsettingen er det spesielt to forhold som peker seg ut som dimensjonerende, og det er åpning av Follobanen og gjenåpning av Drammen stasjon med seks spor. Med bakgrunn i dette og øvrige vurderinger anbefaler Jernbanedirektoratet følgende fremdrift:

- Pakke 4: trafikkstart desember 2022 (når Follobanen åpner)
- Pakke 5: trafikkstart desember 2024 (når Drammen stasjon gjenåpner med seks spor)

Jernbanedirektoratet takker for en god dialog og innspill fra personalorganisasjonene og kollektivaktørene.

Prosjektnummer: 1	
Versjon: 0.2	

Innhold

1 Bakgrunn	5
2 Hensikt	6
3 Metode	7
3.1 Faktorer	7
3.2 Analysen steg for steg	9
3.2.1 Erfaringer fra Trafikkpakke 1 Sør og andre konkurranseutsettinger	9
3.2.2 Frihetsgrader	9
3.2.3 Øvrige faktorer	11
3.2.4 Fremdrift	12
3.2.5 Risikovurdering	12
4 Pakkeinndeling	13
4.1 Erfaringer fra Trafikkpakke 1 Sør og andre konkurranseutsettinger	13
4.1.1 Satsningsprogrammet var et vellykket grep	13
4.1.2 Kravene bør være effektbaserte, ikke inputbaserte	13
4.2 Plassering av inntekts- og kundeansvar	13
4.2.1 Større, ikke mindre passasjerinsitamenter	14
4.2.2 Inntekts- og kundeansvar gir insitamenter for bedret kvalitet og rutetilbud	14
4.2.3 Ansvar for inntekts- og kundeansvar fordrer en mer operativ oppdragsgiver	15
4.2.4 Innspill fra personalorganisasjonene	16
4.2.5 Integreerte takster og kollektivnettverk kan ivaretas i avtaler hvor togoperatør har inntekts- og kundeansvar	17
4.2.6 Konklusjon	17
4.3 Frihetsgrader	17
4.3.1 Hva legges i frihetsgrader	17
4.3.2 Frihetsgradene som er lagt til grunn	18
4.3.3 Metodikk	19
4.3.4 Vurderinger	19
4.3.5 Vurdering av pakkeinndeling basert på frihetsgrader	20
4.4 Rutemodell 2027	21
4.4.1 Delkonklusjon	21
4.5 Markedet	21
4.5.1 Ruteplan-, takst-, og billettsamarbeid	22
4.5.2 Integreering i samlet kollektivtrafikktilbud	22
4.5.3 Delkonklusjon	26
4.6 ERTMS	26
4.6.1 Delkonklusjon	27
4.7 Infrastruktur; utbygging og vedlikehold	27
4.7.1 Delkonklusjon	29
4.8 Kjøretøy	29
4.8.1 Delkonklusjon	30
4.9 Hensetting og verkstedinfrastruktur	30
4.9.1 Delkonklusjon	31
4.10 Tilbringertjenesten til Oslo Lufthavn	31
4.10.1 Vurdering	31
4.10.2 Delkonklusjon	32
4.11 Personalet	32
4.11.1 Norsk Lokomotivmannsforbund	32
4.11.2 Norsk Jernbaneforbund	32

4.11.3 Delkonklusjon.....	33
4.12 Kollektivaktørene	33
4.12.1 Statens Jernbanetilsyn	33
4.12.2 Entur.....	33
4.12.3 Norske tog.....	34
4.12.4 BaneNor	34
4.12.5 Akershus Fylkeskommune	34
4.12.6 Ruter.....	34
4.12.7 Brakar.....	35
4.12.8 Delkonklusjon.....	35
5 Fremdrift.....	36
5.1 Alternativ 7 (To pakker med L1 og L2 i samme pakke).....	36
5.1.1 Trafikpakke 4 L1/L2/L21/L22/R20/ L3/ R30 (Follo/ Østfold/ GJB).....	36
5.1.2 Trafikpakke 5 L12/L13/L14/R10/R11/L52 (Innl./ Viken/ VfTm).....	36
6 Risikovurdering.....	37
7 Konklusjon og anbefaling	38
7.1 Pakkeinndeling.....	38
7.2 Fremdrift på konkurranseutsetting.....	38

1 Bakgrunn

Tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet for 2019 definerer mål, styringsparametere og oppdrag. En av åtte pålagte prioriteringer er å utarbeide forslag til endelig pakkeinnndeling for det sentrale Østlandsområdet og fremdrift for konkurranseutsetting av de siste trafikkpakkene. Det fremgår av Prop. 1 S (2017-2018) at det legges opp til endelig beslutning om pakkeinnndeling i forbindelse med statsbudsjettet for 2020.

Konkurranseutsettingen av trafikkpakkene på det sentrale Østlandsområdet fullfører jernbanereformens målsetting om økt konkurranse om persontrafikken, i tråd med Meld.St.27 (2014-2015) *På rett spor*. Konkurransene skal sikre at staten får mest mulig igjen for ressursinnsatsen, og at det skapes en større dynamikk, nytenkning og kundeorientering i persontogmarkedet. Konkurransene skal legge til rette for at de togselskapene som vinner ikke bare skal tilstrebe å organisere seg for en effektiv drift av trafikken, men også motiveres sterkt til et ønske om å utvikle kundeopplevelsen og markedet slik at etterspørselen vokser over tid. Dette krever at konkurransens innretning på alle mulige måter gir en frihetsgrad for togselskapene som gir reel påvirkning på det produktet de til enhver tid tilbyr kundene.

Som det fremgår av Prop. 1 S (2017-2018) er den foreløpige foreslåtte pakkeinnndelingen for det sentrale Østlandet at lokaltogene på strekningene Spikkestad–Lillestrøm og Stabekk-Ski utlyses som pakke 4, med mulig trafikkstart desember 2022. Pakke 5 er foreslått å omfatte Østfoldbanen og Gjøvikbanen, med tiltenkt trafikkstart året etter pakke 4. Pakke 6 følger året etter pakke 5 og er foreløpig foreslått å bestå av togene i Oslo-korridoren, som kun stopper på knutepunktene og sammen utgjør 10-minutters systemet. Togtilbudet på Bratsbergbanen vil kunne inngå i pakke 6. Det er foreløpig foreslått to mulige løsninger på tilbudet til Oslo Lufthavn; at det enten kan inngå i pakke 6 eller utgjøre en egen pakke 7.

Jernbanedirektoratet har i parallell og integrert utredet konsekvenser av ulike modeller for tilbringertjenesten til Oslo Lufthavn. Konklusjonene fra dette arbeidet er hensyntatt i denne anbefalingen.

Jernbanedirektoratet har siden den foreløpige anbefalingen ble gitt akkumulert erfaringer fra gjennomføring av konkurranseutsettingen av pakke 1, 2 og 3. De mest verdifulle erfaringene på nåværende tidspunkt omfatter i hvilken grad konkurranserammene har lagt til rette for en bedre avkastning på den statlige ressursinnsatsen og i hvilken grad togselskapene har opplevd at det er lagt til rette for reel påvirkning, som gjør at konkurransen om persontogtrafikken i det norske markedet oppleves som attraktivt. Denne erfaringen har vært viktig i den vurderingen som ligger til grunn for den endelige anbefalingen.

2 Hensikt

Den overordnede målsettingen med anbefalingen er å sikre en virksom og gjennomførbar konkurranse, som øker attraktiviteten til det totale kollektivtilbudet på det sentrale Østlandsområdet.

Hensikten med dette dokumentet er i lys av målsettingen å anbefale den antatt beste pakkeinndelingen for det sentrale Østlandsområdet, samt den mest hensiktsmessige fremdriften på konkurranseutsettingen av pakkene.

3 Metode

3.1 Faktorer

Anbefalingene om pakkeinndeling og fremdrift er drøftet opp mot målbildet, som er:

En virksom og gjennomførbar konkurranse, som øker attraktiviteten til det totale kollektivtilbudet på det sentrale Østlandsområdet.

Faktorer som kan ha påvirkning på, og konsekvenser for målbildet, er kartlagt og analysert.

Faktorene er:

- Erfaringer fra Trafikkkpakke 1 Sør og andre konkurranseutsettinger**
Konkurranseutsettingen av Trafikkkpakke 1 Sør har kommet halvveis i oppstartsfasen. Sett i lys av målsettingen i Jernbanereformen, som blant annet er en mer dynamisk, innovativ og kundefokusert jernbane, er det sentralt i denne analysen å se på erfaringer fra Trafikkkpakke 1.
- Frihetsgrader**
Trafikkavtalens fordeling av ansvar og risiko mellom Jernbanedirektoratet og togselskapene påvirker i stor grad om konkurranseutsettingen bidrar til å oppnå målsettingen om en jernbane som er innovativ, dynamisk og kundeorientert. Vurderingene belyser hvilke frihetsgrader man bør ha i trafikktalene for at disse skal være motiverte for å bidra til en felles og ønsket utvikling av norsk jernbane, og hvordan de påvirker de ulike trafikkkpakkene. Endelig fordeling av frihetsgrader legger føringer på valg av kontraktsform.
- Rutemodell 2027**
Togtilbudet på Østlandet er tett integrert og kapasitetsbegrensningene på den sentrale strekningen mellom Lysaker og Oslo S legger betydelig begrensninger på hvilken frihet selskapene kan ha på å søke om og få tildelt ruteleier for konkrete tog. I arbeidet med rutemodell R2027 har Jernbanedirektoratet foretatt en optimalisering av kapasitetsfordelingen ut fra samfunnsøkonomiske vurderinger.
- Markedsforutsetninger**
Størrelsen og strukturen på markedene som betjenes påvirker attraktiviteten i det å utvikle toget som transportmiddel for å skaffe flere reisende. De fleste markedene i Østlandsområdet er relativt store i norsk sammenheng, og fremstår som attraktive for togselskapene.

Integrasjon og samhandling med øvrig kollektivtrafikk vil være viktig ved sammensetning av trafikkkpakkene. Dette er spesielt viktig i Østlandsområdet hvor togtilbudet er helintegrert i det samlede kollektivtilbudet og hvor fylkeskommunene i stor grad legger opp til at busser mater til tog.

Med unntak av Bratsbergbanens lokaltog vil alle togproduktene i fase 2 av konkurranseutsettingen i stor grad bestå av Viken og Oslo som markedsområde. Flere av linjene betjener i tillegg kommuner i Innlandet og i Vestfold-Telemark fylkeskommuner. Et suksesskriterium for kollektivtrafikken er at det inngås avtaler om ruteplan-, takst- og billettsamarbeid som bygger opp om det samlede kollektivnettverket, som f.eks. avtalene som i dag eksisterer for Oslo/Akershus og Rogaland. Integrering i det samlede kollektivtilbudet kan ha betydning for sammensetning av trafikkkpakkene.

- **ERTMS**

Innføringen av ERTMS har flere aspekter av betydning for sammensetningen av trafikkpakker og anbefalt tidspunkt for operatørbytte. Både ombygging av kjøretøyparken for aktuell strekning/ togtilbud, og opplæring av operativt personell i nye trafikkregler, må være gjennomført før ERTMS tas i bruk på første del av togtilbudets kjørerekning. Dette vil følgelig kunne påvirke både sammensetning av trafikkpakkene og tidspunkt for konkurranseutsetting av en gitt trafikkpakke.
- **Infrastruktur; utbygging og vedlikehold**

I inneværende NTP-periode 2018-2029 er det planlagt betydelige utbyggingsprosjekter på jernbanenettet på Østlandet. Dette påvirker transporttilbudet gjennom at det medfører driftsforstyrrelser og alternativ transport i byggeperioden, men også at det gir mulige tilbudsforbedringer når prosjektene er ferdigstilt. Begge disse forholdene kan være med på å påvirke anbefalt tidspunkt for konkurranseutsetting av trafikkpakkene, og til dels også sammensetningen av trafikkpakkene.
- **Kjøretøy**

Disponeringen av kjøretøy på strekningen/ togtilbudet må ses i sammenheng med sammensetningen av trafikkpakkene. Disponeringen kan også påvirke anbefalt tidspunkt for operatørbytte sett i lys av behov for kjøretøyanskaffelser og oppgraderingsbehov. Det vil være en fordel om det er begrenset antall ulike typer kjøretøy i hver trafikkpakke. Grunnen til det er kompleksitetsgraden knyttet til vedlikeholdsstyring, kompetanse hos operativt personell, reservedeler m.m.
- **Hensetting- og vedlikeholdinfrastruktur**

Lokalisering av anlegg for hensetting og verksteder kan være av betydning for disponeringen av kjøretøyflåte mellom ulike strekninger/ tilbud og derved for sammensetningen av trafikkpakkene. Det vil være en fordel å redusere både antall lokasjoner per trafikkpakke/ operatør og antall operatører per lokasjon.
- **Tilbringertjenesten til Oslo Lufthavn**

Alternative rutemodeller for tilbringertjenesten til Oslo Lufthavn kan ha innvirkning på pakkeinnvidlingen. Det er vurdert løsninger basert på videreføring av eksisterende tilbud meg egne flytog Drammen – OSL samt en modell hvor tilbringertjenesten er integrert med de øvrige togtilbudet i Oslokorridoren for å frigjøre kapasitet til pendlere.
- **Personale**

En vellykket gjennomføring av trafikkavtalene vil kunne bli påvirket av pakkens driftsoperative sammensetning, sett fra det kjørende personalets ståsted. Det er derfor blitt vurdert i hvilken grad ulike pakkesammensetninger har innvirkning på personalets motivasjon til å søke seg til de enkelte pakkene.
- **Kollektivaktørene**

Pakkeinnvidlingen og fremdrift for konkurranseutsetting av de siste trafikkpakkene vil kunne påvirke flere av aktørene i det norske jernbanemarkedet og kollektivmarkedet. Med unntak av togselskapene er det ført samtaler med disse aktørene for å sikre at innspill til det endelige forslaget er hensyntatt i nødvendig grad.

3.2 Analysen steg for steg

3.2.1 Erfaringer fra Trafikkkpakke 1 Sør og andre konkurranseutsettinger

Analysen starter med en evaluering av erfaringene fra Trafikkkpakke 1 Sør og andre konkurranseutsettinger, og hypotesen om at riktige frihetsgrader gir innovative forslag fra de konkurrerende togselskapene.

3.2.2 Frihetsgrader

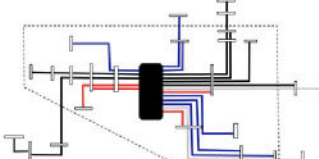
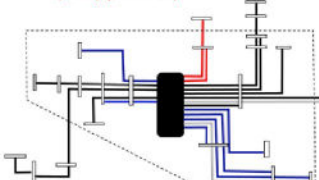
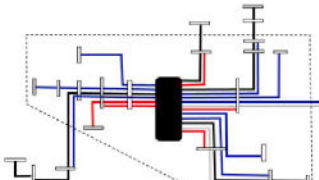
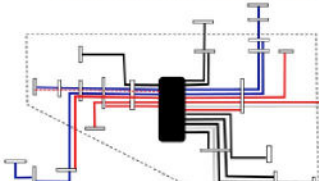
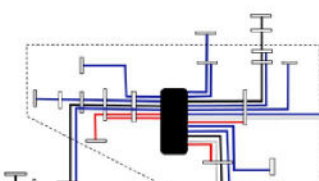
Jernbanereformen skal resultere i en situasjon hvor togselskapene ønsker å utvikle reiseopplevelsen og markedet slik at trafikken vokser over tid. Et slikt ønske vil ha sitt utspring i en situasjon hvor togselskapene har reell påvirkning på det produktet de tilbyr, og at de har en økonomisk egeninteresse av et økt trafikkvolum. I lys av dette har Jernbanedirektoratet vurdert hvilke frihetsgrader det kan være ønskelig å gi selskapene på det sentrale Østlandsområdet og i hvilken grad de egn seg til de ulike alternative pakkeinndelingene.

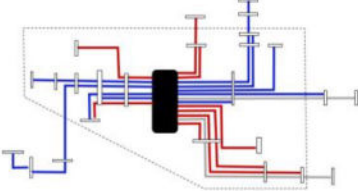
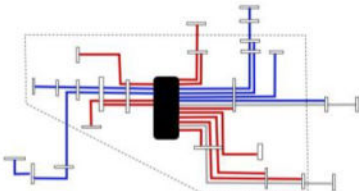
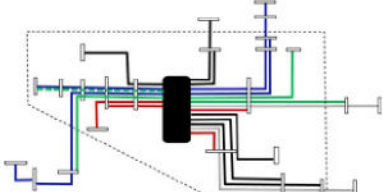
De frihetsgradene som er benyttet i analysen av de ulike pakkealternativene er:

- **Avvikshåndtering:** Grad av ansvar for avvikshåndtering
- **Grensekryssende trafikk:** Frihet til å forlenge trafikken over grensen til/fra Sverige.
- **Hvordan produsere:** Ansvaret for å organisere sin egen produksjon, for eksempel vurdere om det skal være personale om bord, opplæring, antall togsett i togene, ATO, planlegge innfasing av nye jernbanelinjer, planlegge innfasing av nye tog.
- **Infrastruktur:** Frihet til å endre infrastruktur, for eksempel mindre oppgraderinger av kjørevei, samarbeid om vedlikeholdsplanlegging, trafikkstyring etc.
- **Inntekter:** Ansvaret for egne inntekter, for eksempel etablering av egne billettyper, rushtidsprising, fastsettelse av takster, tilleggsprodukter på toget.
- **Kjøretøy:** Ansvaret for å organisere kjøretøy, for eksempel definere hvilke typer som skal brukes, definere antall kjøretøy, leie fra andre utleiery, midtlivsoppgradering.
- **Konkurranse på sporet:** Frihet til å konkurrere med andre togoperatører på samme strekning, også om oppdrag fra andre oppdragsgivere (eks. fylkeskommuner).
- **Kundehåndtering:** Ansvaret for håndtering av kunder, for eksempel billettkontroll, kundehåndtering om bord, kundehåndtering utenfor toget, kundeinformasjon utenfor toget, serveringstilbud, transport av ski, sykkel, kano etc.
- **Markedstilpasning av tilbudet:** Ansvar for utvikling av tilbudet, for eksempel rushtidsproduksjon, rutebestilling, endre driftsdøgnet, forkorte/ forlenge pendler, nye ruter inn/ ut av Oslo, gjøre endringer i pendelstruktur, ruteleier i Oslo-tunnelen, stoppmønster.
- **Markedstiltak:** Frihet til å markedsføre tilbudet, for eksempel profilering av togproduktene, reklame på togene, markedsføring, eventtog.
- **Mobilitet:** Frihet til å utvikle komplementerende transporttilbud, for eksempel avtaler med tilbringertjenester til tog, andre avtaler med regional kollektivtransport, inngå og utvikle takstsamarbeid.
- **Samarbeid med annet næringsliv:** Frihet til å samarbeide med ikke-jernbaneaktører, for eksempel reiseliv, tjeneste- og produktleverandører.
- **Samarbeid på sporet:** Frihet til å samarbeide med andre togoperatører.
- **Serviceanlegg:** Ansvar for serviceanlegg til produksjonen, for eksempel valg av hensetting, valg av verksted, bygge andre serviceanlegg, bygge og utvikle hensetting, bygge verksted.
- **Sesongvariasjon i togtilbudet:** Frihet til å variere tilbudet i takt med sesongavhengige etterspørselsvariasjoner, for eksempel grunnproduksjon, helligdagsproduksjon, lavtrafikksproduksjon, sommerproduksjon.
- **Stasjonstiltak:** Ansvar for tiltak på stasjonene, for eksempel parkering ved stasjonene, samarbeid med Bane NOR Eiendom, stasjonsfasiliteter (komfort), drift av «egne» stasjoner, mindre oppgraderingen av stasjoner, stasjonsfasiliteter (tilbringer).
- **Togenes interiør:** Ansvar for interiør i togene, for eksempel antall seter i toget, annet interiør i toget.

- **Vedlikehold:** Ansvar for vedlikehold, for eksempel videreutvikle vedlikeholdsprogrammet (ECM), valg av vedlikeholdsleverandør.

Hver av frihetsgradene over ble vurdert mot pakkene i alternativene 1-4 under. Som et resultat av denne vurderingen fremkom det fire nye alternativer (5 – 8) som ble vurdert på samme måte.

Alternative pakkeinndelinger	
<p>Alternativ 1: L1/L2 (innerlokalene) L21/ L22/ R20/ L3/ R30 (Østfoldbanen/ Gjøvikbanen) L12/ L13/ L14/ R10/ R11/ L52 (Oslokorridoren)</p> 	<p>Alternativ 1 (basis) Tp4 L1/L2 (innerlokalene) Tp5 L21/ L22/ R20/ L3/ R30 (Østfold-/ Gjøvikbanen) Tp6 L12/ L13/ L14/ R10/ R11/ L52 (Oslokorridoren)</p>
<p>Alternativ 2 (geografisk) L1/ L12/L13/L14/R10/R11/L52 (Innlandet/ Viken/ Vestfold-Telemark) L2/L21/L22/R20 (Follo/ Østfold) L3/ R30 (Gjøvikbanen)</p> 	<p>Alternativ 2 (geografisk) Tp4 L2/L21/L22/R20 (Follo/ Østfold) Tp5 L3/ R30 (Gjøvikbanen) Tp6 L1/ L12/L13/L14/R10/R11/L52 (Innl./ Viken/ VFTm)</p>
<p>Alternativ 3 (produkt): L1/L2/ L3 (innerlokal) L12/L13/L14/L21/L22 (kort region) R10/ R11/R20/R30 (InterCity)</p>  <p>L13 skal etter R2027 forlenges til Tønsberg og L14 til Drammen/ Kongsberg</p>	<p>Alternativ 3 (produkt) Tp4 L1/L2/ L3 (innerlokal) Tp5 L12/L13/L14/L21/L22 (kort region) Tp6 R10/ R11/R20/R30 (InterCity)</p>
<p>Alternativ 4 (deling av Oslokorridor) L1/ L13/ L14 (Oslokorridor, ikke Oslo Lufthavn) L12/R10/R11 (Oslokorridor med Oslo Lufthavn) L2/ L21/L22/R20/L3/R30 (Østfoldbanen/ Gjøvikbanen)</p>  <p>L13 skal etter R2027 forlenges til Tønsberg og L14 til Drammen/ Kongsberg</p>	<p>Alternativ 4 (deling av Oslokorridor) Tp4 L1/ L13/ L14 (Oslokorridor, ikke Oslo Lufthavn) Tp5 L12/R10/R11 (Oslokorridor med Oslo Lufthavn) Tp6 L2/ L21/L22/R20/L3/R30 (Østfold-/ Gjøvikbanen)</p>
<p>Alternativ 5 (produkt): L1/L2 (innerlokal) L12/L13/L14/L21/L22/L3/R30 (kort region + GJB) R10/ R11/R20 (InterCity)</p>  <p>L13 skal etter R2027 forlenges til Tønsberg og L14 til Drammen/ Kongsberg</p>	<p>Alternativ 5 (produkt) Tp4 L1/L2 (innerlokal) Tp5 L12/L13/L14/L21/L22/L3/R30 (kort region+GJB) Tp6 R10/ R11/R20 (InterCity)</p>

Alternative pakkeinndelinger	
<p>Alternativ 6 (To pakker) Tp4 L2/L21/L22/R20/ L3/ R30 (Follo/ Østfold/ GJB) Tp5 L1/ L12/L13/L14/R10/R11/L52 (Innl./ Viken/ VFTm)</p> 	<p>Alternativ 6 (To pakker med L1 og L2 i hver sin pakke) Tp4 L2/L21/L22/R20/ L3/ R30 (Follo/ Østfold/ GJB) Tp5 L1/ L12/L13/L14/R10/R11/L52 (Innl./ Viken/ VFTm)</p>
<p>Alternativ 6.2 (To pakker) Tp4 L1/L2/L21/L22/R20/ L3/ R30 (Follo/ Østfold/ GJB) Tp5 L12/L13/L14/R10/R11/L52 (Innl./ Viken/ VFTm)</p> 	<p>Alternativ 7 (To pakker med L1 og L2 i samme pakke) Tp4 L1/L2/L21/L22/R20/ L3/ R30 (Follo/ Østfold/ GJB) Tp5 L12/L13/L14/R10/R11/L52 (Innl./ Viken/ VFTm)</p>
<p>Alternativ 7 (Fire pakker) Tp4 L1/L2 (innerlokal) Tp5 L13/ L14 (Oslokorridor, ikke Oslo Lufthavn) Tp6 L12/R10/R11 (Oslokorridor med Oslo Lufthavn) Tp7 L21/L22/R20/L3/R30 (Østfold-/ Gjøvikbanen)</p> <p>L13 skal etter R2027 forlenges til Tønsberg og L14 til Drammen/ Kongsberg</p> 	<p>Alternativ 8 (Fire pakker) Tp4 L1/L2 (innerlokal) Tp5 L13/ L14 (Oslokorridor, ikke Oslo Lufthavn) Tp6 L12/R10/R11 (Oslokorridor med Oslo Lufthavn) Tp7 L21/L22/R20/L3/R30 (Østfold-/ Gjøvikbanen)</p>

Det var to (2) alternativer som pekte seg ut og som ble gjenstand for den videre analysen; alternativ 6 og 7.

3.2.3 Øvrige faktorer

Hver av de nedenstående faktorene ble vurdert hver for seg med hensyn til konsekvenser for de anbefalte alternative pakkeinndelingene.

- Rutemodell 2027
- Markedsforutsetningene
- Implementering av ERTMS
- Infrastruktur; utbygging og vedlikehold
- Tilgang på kjøretøy
- Hensetting- og vedlikeholdsinfrastruktur
- Tilbringertjenesten til Oslo Lufthavn
- Personalet
- Kollektivaktørene

3.2.4 Fremdrift

Fremdriften for den anbefalte pakkeinndelingen ble vurdert opp mot relevante faktorer.

3.2.5 Risikovurdering

Den anbefalte pakkeinndelingen og fremdriften ble avslutningsvis risikovurdert utover de allerede gjennomførte vurderingene.

4 Pakkeinndeling

4.1 Erfaringer fra Trafikkpakke 1 Sør og andre konkurranseutsettinger

Konkurranseutsettingen av Trafikkpakke 1 Sør viste at det å gi tilbyderne frihetsgrader og muligheter til å videreutvikle tilbudet innenfor en trafikkavtale hvor valgt tilbyder har inntektsansvaret gir positive effekter både for kundene og staten som kjøper. Dette var tilfellet både for strekninger hvor valgt tilbyder får takstmyndighet, og for strekningen hvor taksten fastsettes av det fylkeskommunale kollektivtraffikkselskapet Kolumbus. Plasseringen av inntektsansvar hos valgt tilbyder gir incitamenter til å øke antallet reisende gjennom forbedret rutetilbud og innovasjon i det øvrige kundetilbudet, også innenfor takstsamarbeidsområder.

Erfaringene tyder på at det er mer å hente ved å gi større og mer omfattende frihetsgrader til tilbyderne i fremtidige konkurranser, også i områder hvor togtrafikken er integrert med den regionale kollektivtrafikken. Jernbanedirektoratets minstekrav til togtilbudet bør også i større grad utformes som funksjonskrav.

4.1.1 Satsningsprogrammet var et vellykket grep

En betydelig del av den totale evalueringsscoren i TP1 Sør ble gitt til de to «satsningsprogrammene» for henholdsvis Jærbanen, og Sørlandsbanen/Arendalsbanen. Satsningsprogrammene var tilbyderens mulighet til å foreslå løsninger som gir et bedre tog- og kollektivtilbud og flere kunder, innenfor minimumskravene til tilbudet. Dette viste seg å være et vellykket grep, som ga ulike og innovative kundeløsninger. Man fikk også mulighet til å avveie kvalitet mot kostnader. Et slikt grep fordrer imidlertid store frihetsgrader til togselskapene. Det bør også vurderes å gi enda større frihetsgrader til selskapene for å øke innovasjonen.

4.1.2 Kravene bør være effektbaserte, ikke inputbaserte

Kontraktskravene som stilles til togselskapene bør være effektbaserte (funksjonskrav), slik at togselskapene selv kan finne de beste produksjonsløsningene. Dette gir bedre resultater for Jernbanedirektoratet, både på kvalitet og pris. Også dette fordrer større frihetsgrader til togselskapene.

Det er ikke hensiktsmessig å regulere hvordan produksjonen skal gjennomføres.

4.2 Plassering av inntekts- og kundeansvar

Jernbanedirektoratet har i utgangspunktet ikke hatt som mål å ta stilling til hvilket ansvar og hvilken risiko som skal plasseres hos togselskapene for trafikkpakker på Østlandet, herunder også ansvar og risiko for inntekter og kunder. Imidlertid har det blitt tydelig for Jernbanedirektoratet at inntekts- og kundeansvaret i størst mulig grad bør plasseres hos togselskapene, også for lokaltogene i Osloområdet. Dette skyldes at:

- Insitamenter og medfølgende risiko knyttet til passasjerutviklingen kan føre til enda større fokus fra togselskapene på å utvikle togtilbudet til det beste for kundene
- Manglende inntekts- og kundeansvar kan forverre kvalitetsmessige utfordringer med tilbudet i perioder med store infrastrukturarbeider, mens det kan være begrenset hva oppdragsgiver sparer på å ta inntektsrisikoen for togtrafikk i storbyområder
- Erfaringer fra oppdragsgivere som ligner Jernbanedirektoratet tilsier at det er betydelig mer krevende å følge opp avtaler hvor togselskapene ikke har insitamenter for å utvikle kundetilbudet, dersom målet er å få flere og mer fornøyde kunder
- Jernbanedirektoratet som oppdragsgiver har ingen organisasjon for å ivareta et inntekts- og kundeansvar
- De ansatte mener det er mer meningsfylt å jobbe for en togoperatør som faktisk har ansvaret for å skaffe flere og mer fornøyde kunder. De frykter at en operatør som ikke har dette ansvaret vil opptre som et bemanningsselskap.

4.2.1 Større, ikke mindre passasjerinsitamenter

På oppdrag fra Jernbanedirektoratet har Urbanet Analyse sett på mulige incitamentssystemer for å sikre at togoperatører med store frihetsgrader utvikler togtilbudet i tråd med hva som er best for samfunnet. Analysen viser at det er betydelige samfunnsøkonomiske gevinster i å gi togselskapene både inntektsansvaret og ytterligere betaling per nyskapt reise og per ekstra produserte togkm. Dette kan gjøres slik at det totale tilskuddsbehovet ikke øker, ved at tilbyderne konkurrerer om å betale en fast sum til oppdragsgiver for retten til å trafikkere strekningene, transportere passasjerene og motta betaling per nyskapt reise og per nye togkm. Urbanet kaller denne avtaleformen superinsitamentskontrakt, og analysen viser at trafikkantnyttene kan øke betraktelige og det totale offentlige tilskuddsbehovet reduseres noe om slike avtaler benyttes. Dette fordrer imidlertid at selskapene gis tilstrekkelige frihetsgrader til å kunne utvikle tilbudet slik at dette kan endres for å skaffe flere passasjerer.

Urbanet analyserte også denne kontraktsformen for L2 Oslo – Ski, en strekning som typisk har blitt vurdert som en klar kandidat for avtaler hvor inntekts- og kundeansvaret bør plasseres hos oppdragsgiver. Analysen viser imidlertid at det også for denne strekningen er gevinster å hente fra å øke togoperatørens insitamenter knyttet til passasjerinntekter, og dermed risikoen for kundeutviklingen, enn å flytte risikoen og ansvaret til oppdragsgiver. Jernbanedirektoratet anser Urbanets forslag som mer i tråd med jernbanereformens målsetninger om å gi togselskapene reelle påvirkningsmuligheter for å utvikle togtilbudet til de beste for kundene.

4.2.2 Inntekts- og kundeansvar gir insitamenter for bedret kvalitet og rutetilbud

Jernbanedirektoratet har sett på erfaringer andre oppdragsgivere på samme strategiske nivå har hatt med forsøk på trafikkavtaler hvor inntekts- og kundeansvaret i større grad har blitt plassert hos oppdragsgiver. Erfaringene fra både det danske Transportministeriets avtale om *Øresundstog* mellom 2009 og 2015 og det britiske Department for Transport avtale om *Thameslink, Southern and Great Northern* mellom 2014 og 2021 tyder på at det å plassere inntekts- og kundeansvaret hos oppdragsgiver reduserer togselskapenes incitamenter til å levere et godt kundetilbud betydelig.

Imidlertid viser forsøk med passasjerinsitamenter i lokal- og regional busstrafikk i Sverige at oppdragsgiver må gi operatøren betydelige frihetsgrader i utviklingen av tilbudet for at insitamenter knyttet til passasjerutvikling skal gi en positiv effekt på antall reisende.¹ I sin evaluering av disse avtalene, diskuterer K2 - Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik risikoen for manglende oppfyllelse av samfunnsmessige mål ved å overlate mye av tilbudsutviklingen til selskapene, men også hvordan avtaler hvor operatøren har inntekts- og kundeansvar bidrar til et tettere partnerskap mellom oppdragsgiver og operatør. Videre vises det til at avtaler hvor operatøren har mer av inntekts- og kundeansvaret ofte er billigere enn avtaler hvor hele ansvaret ligger hos oppdragsgiver.

Øresundstog i Danmark

I forbindelse med felles konkurranseutsetting av regionaltogene over Øresund mellom Transportministeriet (TMR) og Skånetrafikken fra 2009 til 2015, ble inntekts- og kundeansvaret plassert hos oppdragsgiver etter ønske fra sistnevnte. Skånetrafikken er region Skånes kollektivtraffikselskap, og kan best sammenlignes med Ruter. Avtaleperioden ble preget av at togoperatøren på dansk side ikke hadde tilstrekkelige insitamenter til å tiltrekke seg flere kunder og øke kundetilfredsheten. Dette bidro til relativt lav punktlighet, episoder med sløyfing av stopp på

¹ Andreas Vigren og Roger Pyddoke, K2 - Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik (2019): The impact on bus ridership of passenger incentive contracts in Swedish public transport

stasjoner for å unngå enda dårligere punktlighet, togsett som bar preg av utilstrekkelig vedlikehold og dårligere kundekomfort. Eksempelvis, ved Transportministeriets tilsyn, varierte andelen togavganger med avlåste toaletter ved tilsyn mellom 13% og 56% i årene 2011 – 2014. I tillegg til bøter og lave bonuser ble det gitt et forholdsmessig prisavslag i Transportministeriets vederlag grunnet den lave kvaliteten.

Thameslink, Southern and Great Northern i Storbritannia

Thameslink, Southern and Great Northern-avtalen er den største trafikkavtalen i Storbritannia og omfatter all pendlertrafikk med tog over nord-søraksen gjennom London. Avtalen ble inngått i 2014 med bakgrunn i at det var planlagt omfattende arbeider på infrastrukturen og påfølgende omlegginger i togtilbudet. Inntekts- og kundeansvaret ble plassert hos oppdragsgiver, da man mente togselskapene ville kreve for store risikomarginer knyttet til usikkerhetene infrastrukturarbeidene ville gi. Det har i perioder vært store utfordringer med togtilbudet omfattet av trafikkavtalen, og langt fra alle disse har vært knyttet til infrastrukturarbeidene.

I forbindelse med en gjennomgang av utfordringene knyttet til Thameslink, Southern and Great Northern-avtalen, har den britiske riksrevisjonen (National Audit Office) bemerket ² at det risikoen knyttet til passasjerinsitamenter for pendlertrafikk er begrenset, da mange reisende ikke har alternative reisemåter. Dette gjelder også i perioder hvor det er forventet store arbeider på infrastrukturen. House of Commons Public Accounts Committee (det britiske underhusets kontrollkomite) konkluderer i sin analyse ³ av utfordringene, og påpeker at manglende inntektsansvar i trafikkavtalen har ført til at togoperatøren ikke har insitamenter til å holde kvaliteten på tilbudet oppe i like stor grad. Dette har bidratt til at togoperatøren i for stor grad har prioritert endringer i konduktørens rolle, heller enn å redusere risiko for lav pålitelighet som følge av sporarbeider og streik. Med andre ord har avtalens plassering av inntekts- og kundeansvar bidratt til trafikkutfordringene.

4.2.3 Ansvar for inntekts- og kundeansvar fordrer en mer operativ oppdragsgiver

Plasseringen av inntekts- og kundeansvaret hos oppdragsgiver vil bety at denne må ta et større operativt ansvar for driften av togtilbudet. Dermed vil oppdragsgiver ha større behov for å ta avgjørelser om driften til selskapene, blant annet i situasjoner hvor operatørens drift påvirker kundenes tilfredshet med tilbudet. Kundene vil i større grad forvente at det er oppdragsgiver som skal løse deres utfordringer med selskapenes driftsløsninger. Det kan være utfordrende å skape tilstrekkelig forståelse hos og insitamenter for operatøren for å lojalt følge opp kundene slik oppdragsgiver ønsker. Dette medfører behov for flere og mer komplekse grensesnitt mellom oppdragsgiver og operatør, med risiko for mindre tydelig rollefordeling i trafikkavtalene.

Dette vil i stor grad påvirke kompetansebehovet til oppdragsgiver. Jernbanedirektoratet har i samtaler med andre oppdragsgivere fått et innblikk i hvilke kompetansebehov som endres dersom dette ansvaret legges til oppdragsgiver. Jernbanedirektoratet er i dag hovedsakelig en strategisk organisasjon, som overlater det operative ansvaret til togoperatører, Bane NOR og andre aktører i jernbanesektoren. Dette gjør at Jernbanedirektoratet kan ha en relativt slank organisasjon. Dersom Jernbanedirektoratet skal overta mer av inntekts- og kundeansvaret, vil organisasjonen måtte utvides innenfor operativ og kommersiell kompetanse. Jernbanedirektoratet vil da ha behov for andre og flere ressurser innen:

² National Audit Office (2018): The Thameslink, Southern and Great Northern rail franchise, avsnitt 1.7 og 1.8.

³ Committee of Public Accounts, House of Commons (2018): Rail franchising in the UK, konklusjon 2.

- Markedsvurderinger og markedsføring: togoperatøren vil i mindre grad ha incitament til å markeds optimalisere og markedsføre togtilbudet. Det vil være opp til Jernbanedirektoratet å vurdere hvilke markeder som skal satses på operativt og hvilken markedsføring som skal gjennomføres.
- Taktisk ruteplankompetanse: Jernbanedirektoratet vil i større grad måtte spesifisere og bestille ruteplaner fra togoperatøren. Dersom ruteplanprosessen viser at disse ikke kan settes i verk, vil det være opp til Jernbanedirektoratet å endre bestillingen ovenfor togoperatør på et mye mer operativt nivå enn i dag.
- Kommersiell vurdering og takstjustering: i dag er det i stor grad opp til togselskapene å sikre at takster og rabatter sørger for den optimale balansen mellom kapasitet, etterspørsel og kostnader ved å drifte togtilbudet. Dersom Jernbanedirektoratet skal ta et større ansvar for inntekts- og kundeansvaret vil det være behov for at oppdragsgiver skal kunne vurdere dette på et relativt operativt nivå. Det vil også være behov for at Jernbanedirektoratet har kompetanse til å forhandle med regionale kollektivaktører om endelig inntektsavregning. Risikoen for endringer i inntekter vil i større grad overføres til statsbudsjettet.
- Kundehåndtering: Selv om den praktiske kundehåndteringen vil kunne outsources til togoperatør eller andre, eksempelvis Entur, vil Jernbanedirektoratet i større grad måtte vurdere og ta stilling til hvordan kunder skal behandles. Dette krever en helt annen og mye mer operativ kjennskap til de ulike kundegruppene enn det Jernbanedirektoratet har i dag.
- Oppfølging av togselskapene: dersom togselskapene ikke har inntekts- og kundeansvar, vil Jernbanedirektoratet måtte gi togselskapene insitament for å gjøre tiltak som tiltrekker flere kunder, f.eks. malus for avstengte toaletter eller frakjøring av passasjerer på plattformene. Dette fordrer et mye mer omfattende og detaljert oppfølgingsregime enn i dag. Det vil kunne bidra til å øke transaksjonskostnadene i sektoren og skape gnisninger mellom operatør og oppdragsgiver.

Disse kompetansene er i dag ivaretatt av togselskapene på jernbane, og de regionale kollektivaktørene (Ruter, Brakar, AtB osv.) når det kommer til annen kollektivtrafikk. Skal Jernbanedirektoratet ha disse kompetansene, må det i større grad organiseres som Ruter. Dette vil medføre et betydelig større ressursbehov enn i dag.⁴

Alternativt er det mulig å gjøre som i Danmark, hvor TRM har inngått en avtale med Skånetrafiken, hvor sistnevnte skal overta kjøpsansvaret for togene over Øresund og frem til København. Skånetrafiken er organisert slik at de kan ta inntekts- og kundeansvaret på en hensiktsmessig måte. Dette vil imidlertid gå imot sterke føringer både i jernbanereformen og regionreformen om at kjøp av persontrafikk med jernbane er et statlig ansvar, hvor Jernbanedirektoratet skal være kjøper for persontrafikk med jernbane og koordinere dette med de nye regionene.

4.2.4 Innspill fra personalorganisasjonene

Norges Lokomotivmannsforbund har spilt inn at de ønsker at trafikkavtalene utformes slik at togselskapene har reelle påvirkningsmuligheter på både togtilbudet og kundene, herunder at togselskapene har både inntekts- og kundeansvaret. Dette fordi forbundet frykter at togoperatører som ikke har dette ansvaret hverken vil kunne eller ha incitament til å påvirke togtilbudet, og

⁴ Ruter hadde 275 ansatte ved utgangen av 2018. Over halvparten av disse er involvert i oppfølging av avtaler, planlegging av kundetilbudet, kommunikasjon, markedsføring og kundetjenester, inklusive Ruters kundesenter. Selv uten Ruters kundesenter tilsvarer dette en betydelig større organisasjon enn det Jernbanedirektoratet bruker for å håndtere dagens avtaler om persontrafikk på jernbane, hvor inntekts- og kundeansvaret er plassert hos togselskapene.

dermed bli mer som rendyrkede bemanningsselskaper. Dette vil gjøre arbeidsplassene hos togoperatører uten inntekts- og kundeansvaret mindre attraktive.

4.2.5 Integreerte takster og kollektivnettverk kan ivaretas i avtaler hvor togoperatør har inntekts- og kundeansvar

Et tradisjonelt argument for at inntekts- og kundeansvaret skal ligge hos oppdragsgiver, er at dette gjør det enklere å forvalte integreerte takster og kollektivnettverk slik at det blir enkelt å reise for kundene. Jernbanedirektoratet mener imidlertid dette også kan løses dersom togselskapene har inntekts- og kundeansvaret. I storbyer som København og London kombineres togselskapenes inntekts- og kundeansvar med integreerte takster og kollektivnettverk. Jernbanedirektoratet har også tatt denne tilnærmingen i takstsamarbeidsavtaler for Trafikkpakke 1, 2 og 3, hvor det er lagt incitamenter for at både togoperatør og øvrig kollektivtrafikk skal samarbeide om å øke antall reisende. Imidlertid betyr dette at trafikkpakkenes inndeling på Østlandet må støtte opp om og gi insitamenter til godt samarbeid mellom togoperatør og regionale kollektivaktører. Dette er insitamenter som vil bli innarbeidet i konkurransegrunnlag og trafikkavtale.

4.2.6 Konklusjon

Med bakgrunn i ovenstående har Jernbanedirektoratet lagt til grunn at inntekts- og kundeansvaret plasseres hos operatøren, uavhengig av hvordan trafikkpakkenes sammensetning blir. En slik løsning vil i større grad øke sannsynlighetene for oppnåelse av målene med Jernbanereformen, samtidig som det er i tråd med de organisatoriske strukturene som er valgt. Dette fordrer imidlertid at togselskapet får tilstrekkelige *frihetsgrader* til å kunne påvirke tilbudet for kundene samt at det i trafikkavtalen etableres insitamenter som sikrer et godt samarbeid mellom togoperatør og regionale kollektivaktører.

4.3 Frihetsgrader

4.3.1 Hva legges i frihetsgrader

Et grunnleggende premiss for konkurranseutsettingen er at:

Et togselskap som vinner en konkurranse skal ikke bare fokusere på å drive trafikken effektivt, men skal ønske å utvikle reiseopplevelsen og markedet slik at trafikken vokser over tid.

For å få til dette må togselskapene ha reell påvirkning på det produktet de tilbyr og ha en økonomisk egeninteresse av et økt trafikkvolum.

- Meld. St. 27 (2014-2015), kapittel 4.5.1

For å kunne ha reelle muligheter til å påvirke produktet og reiseopplevelsen som tilbys kundene, må togselskapene ha store frihetsgrader i avtalene med Jernbanedirektoratet. Samtidig må disse frihetene bli gitt slik at togselskapene har ansvaret og mulighetene for å utvikle togtilbudet i den retningen samfunnet ønsker. Og togoperatøren må kunne tjene på å utvikle togtilbudet i denne retningen.

Ideelt sett bør en togoperatør ha de frihetsgradene, ansvaret og incitamentene som gjør det mulig å tjene mer på å utvikle togtilbudet mot samfunnets målsetning både i konkurransefasen og driftsfasen av en trafikkpakke. Jernbanedirektoratet bør, i en ideell situasjon, derfor gi tilbyderne så mange frihetsgrader som mulig og velge togoperatør ut i fra hvilken tilbyder man mener best kan betjene markedene slik samfunnet ønsker. I ytterste konsekvens, om dette gjøres riktig, konkurranseutsetter man slik ikke driften av linjer, men velger en samarbeidspartner til å utvikle togtilbudet innenfor en begrenset tidsperiode slik at markedet er større og betjenes bedre etter konkurranseutsettingen enn tidligere.

Det er derfor vurdert mulige pakkeinndelinger ut i fra hvor godt de egner seg til å plassere ulike frihetsgrader og ansvarsområder hos togselskapene. Først ble det identifisert hvilke frihetsgrader det kan være ønskelig å gi til togselskapene, samt hvilke frihetsgrader som vil kunne påvirke inndelingen av togproduktene i ulike trafikkpakker. Deretter er de ulike inndelingene vurdert i forhold til hvilke som egner seg best til å gi togselskapene størst mulig frihetsgrader innenfor de ulike områdene.

4.3.2 Frihetsgradene som er lagt til grunn

Frihetsgradene som har blitt lagt til grunn for vurderingene er identifisert gjennom en iterativ prosess. Først ble det gjennomført en idemyldring for å identifisere alle områder som en togoperatør kan tenkes å påvirke. Dette ga en langliste på 137 ulike frihetsgrader. Deretter ble disse silt ned til 64 ulike frihetsgrader ved slå sammen frihetsgrader som lignet hverandre, samt ekskludere frihetsgrader som Jernbanedirektoratet ikke anser som realistiske og de som ikke har påvirkning på inndelingen i trafikkpakker. Disse 64 frihetsgradene ble deretter kategorisert i 18 overordnede frihetsgrader, som ble brukt til å vurdere inndelingene. Disse er:

Frihetsgrad	Innhold
Avvikshåndtering	Ansvar for å organisere og håndtere alternativ transport
Grensekryssende trafikk	Frihet til å forlenge trafikken over grensa til Sverige
Hvordan produsere	Ansvar for å organisere sin egen produksjon, operasjonell frihet
Infrastruktur	Frihet til å påvirke utviklingen av infrastruktur gjennom avtaler med Bane NOR der dette ikke går mot Jernbanedirektoratets planer for infrastrukturen
Inntekter	Ansvar for trafikkinntekter, og eventuelt friheten til å utvikle disse.
Kjøretøy	Ansvar for å organisere kjøretøy til egen produksjon.
Konkurransen på sporet	Frihet til å konkurrere med andre togoperatører på samme strekning.
Kundehåndtering	Ansvar for håndtering av kunder.
Markedstilpasning av tilbudet	Ansvar for utviklingen av tilbudet.
Markedstiltak	Frihet til å markedsføre tilbudet.
Mobilitet	Frihet til å utvikle komplementerende transporttilbud, også i samarbeid med fylkeskommunale kollektivaktører.
Samarbeid med annet næringsliv	Frihet til å samarbeide med det øvrige næringslivet om produkter som omfavner mer enn toget.
Samarbeid på sporet	Frihet til å samarbeide med andre (person)togoperatører
Serviceanlegg	Ansvar for serviceanlegg til togproduksjonen.
Sesongvariasjon i togtilbudet	Frihet til å variere tilbudet i takt med etterspørselsvariasjoner.
Stasjonstiltak	Ansvar for tiltak på stasjonene etter avtale med Bane NOR.
Togenes interiør	Ansvar for interiør i togene.
Vedlikehold	Ansvar for vedlikehold.

4.3.3 Metodikk

Jernbanedirektoratet vurderte hvor godt hver trafikkkpakke egnet seg for hver frihetsgrad. I egnethet legger Jernbanedirektoratet at togselskapet kan utnytte frihetsgraden på en slik måte at det tjener penger på å utvikle kundetilbudet i den retning samfunnet ønsker. Hver frihetsgrad ble skåret på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er dårligst.⁵ For eksempel fikk trafikkkpakken som består av kun innerlokale (L1 og L2) betydelig lavere skår på frihetsgraden Inntekter enn en trafikkkpakke som består av kun intercitystrekningene, da førstnevnte er begrenset av både Ruters prissetting og markedsstrukturen med mange korte pendlerreiser.

Når skåringen for hver frihetsgrad var gjort, ble trafikkkpakken skåret som helhet. Denne skåringen tok utgangspunkt i et uvektet gjennomsnitt av skåren på alle frihetsgradene for trafikkkpakken. Gjennomsnittscoren ble vurdert om den virket riktig og den ble rundet opp eller ned til nærmeste halve poeng. I enkelte tilfeller ble trafikkkpakkens skår justert i større grad, f.eks. ble trafikkkpakken som viderefører dagens Gjøvikbaneavtale vurdert ned da man anser denne for å være for liten til å kunne utnytte frihetsgradene effektivt.

Jernbanedirektoratet vurderte i første omgang alle trafikkkpakkene i Alternativ 1 – 4. Dette ga innsikt i hvilke trafikkkpakker som egnet seg bedre til frihetsgradene som ble vurdert, samt kjennetegnene ved disse. Deretter ble det vurdert om pakkeinnndelingene kunne justeres for å optimalisere trafikkkpakkens egnethet. Justeringene ga seg utslag i alternativene 5 – 8. Trafikkkpakkene i disse alternativene ble deretter vurdert på samme måte som Alternativ 1 – 4.

4.3.4 Vurderinger

Jernbanedirektoratet vurderer at man i konkurransefasen får mest igjen for å samle et større markedsområde med flere typer linjer som skal betjene ulike markedssegmenter som en trafikkkpakke. Dette gir mulighet til å velge togselskap basert på hvordan de ønsker å betjene de ulike markedene og vil kunne åpne for betydelig innovasjon i konkurransefasen. Konkurransen vil i et slikt tilfelle i større grad dreie seg om å velge det beste tilbudet og operatøren som best kan utvikle markedet over tid, og i mindre grad om hvem som kan drifte et gitt rutetilbud mest effektivt. Det er imidlertid viktig at togselskapet føler et tilstrekkelig kundefokus og har gode nok incitament til å jobbe for markedsutviklingen.

Jernbanedirektoratet kan i større grad sette funksjonskrav til betjening av markedene, heller enn å definere en fastlagt rutestruktur. Dette kan føre til at det fremkommer forslag om nye rutestrukturer som bedre betjener markedene enn de forslagene som er tilgjengelige i dag. Det er også muligheter for å benytte konkurranse- og kontraktsformer som ligger nærmere de Nye Veier bruker i dag, hvor leverandør velges på et tidlig stadium og samarbeider med oppdragsgiver for å utvikle det endelige tilbudet.

Det kan også åpnes for større samarbeid mellom togselskap og Bane NOR om hvordan stasjoner og infrastruktur kan utvikles på kort og mellomlang sikt, samt mellom togselskap og regionale kollektivselskaper. Dette vil kunne føre til en bedre kundereise da togselskapet vil bringe med seg et økt kundefokus inn i disse samarbeidene, noe som vil bidra til at kollektivsystemet blir enda mer attraktivt. Videre vil togselskapet, Bane NOR og regionale kollektivselskaper i større grad koordinere

⁵ I enkelte tilfeller ble en frihetsgrad vurdert som ikke relevant for den enkelte trafikkkpakke. Dette gjelder i hovedsak grensekryssende trafikk for trafikkkpakker som ikke betjener strekninger mot Sverige, samt konkurranse og samarbeid på sporet for en trafikkkpakke som viderefører dagens Gjøvikbaneavtale.

vedlikehold og andre arbeider, samt alternativ transport på strekningene slik at dette best kan tilpasses til markedet.

Tilnærmingen vil imidlertid begrense konkurransen om kundene innenfor avtaleperiodene og Jernbanedirektoratet må som kjøper tenke nøye gjennom hvordan dette kan oppveies gjennom konkurransedesign og avtalebestemmelser.

Alternativt vil man foreslå at trafikkpakkene inndeles slik at det blir noe mer konkurranse på sporet. Imidlertid bør dette begrenses slik at de ulike togselskapene til dels kan spesialisere på noen færre produkttyper. Dette fordi et togselskap som spesialiserer seg på lengre distanser bedre kan tilpasse sitt produktvalg til de som skal reise langt, mens et togselskap som spesialiserer seg på korte distanser vil kunne tilpasse produktutvalget sitt slik at det passer linjer hvor kundene i større grad ønsker mer effektive stasjonsopphold eller bytter. Dette kan gjøres på to måter, dele Østlandsområdet i tre pakker: lokaltog/s-tog, korte regiontog og IC-tog, eller dele Oslokorridoren i to, hvor L13 og L14 er i samme pakke som L1.

Jernbanedirektoratet vurderer det som uhensiktsmessig å dele tilbudet på Gjøvikbanen i ulike trafikkpakker eller å ha denne strekningen som en egen trafikpakke. Dette skyldes at trafikken på Gjøvikbanen er for begrenset samt at produksjonsplanen for L3 og R30 i stor grad er integrert.

Det kan også virke begrensende å ha innerlokalene i en samlet pakke, da dette er linjene som i dag benyttes til å regulere sommerproduksjonen slik at ombordpersonalet kan ta ut sin lovmessige ferie. En slik pakke vil også være en lite attraktiv pakke for ombordpersonalet

Videre er det ikke hensiktsmessig å dele trafikken på Østlandet (unntatt tilbringertjenesten) inn i fire trafikkpakker, da dette er vurdert til å heller forsterke de negative sidene ved trafikkpakkene enn å bedre de positive sidene.

4.3.5 Vurdering av pakkeinndeling basert på frihetsgrader

Rangering av alternativene etter vurdering opp mot egnethet for bruk av frihetsgrader:

Alternativer	Skår
Alternativ 6: to trafikkpakker (L1 og L2 i hver sin pakke)	4,5
Alternativ 7: to trafikkpakker (L1 og L2 i samme pakke)	4,5
Alternativ 5: rendyrking av produkt, samlet Gjøvikbane	4
Alternativ 4: delt Oslokorridor, ingen ren innerlokalpakke	4
Alternativ 1: opprinnelig tentativ løsning	4
Alternativ 3: rendyrkning av produkt, delt Gjøvikbane	3,5
Alternativ 2: to store trafikkpakker + Gjøvikbanen	3,5
Alternativ 8: fire trafikkpakker	3

Av de åtte alternative pakkeinndelingene er det alternativ 6 og 7 som skårer best vurdert opp mot egnethet for frihetsgrader og som videreføres i analysen.

4.4 Rutemodell 2027

Jernbanedirektoratets langsiktige rutemodell (R2027) beskriver det fremtidige togtilbudet som øvrig planlegging av infrastruktur, togmateriell og trafikkavtaler skal ta utgangspunkt i. R2027 beskriver fremtidig pendelstruktur for de lokale og regional togtilbudene gjennom Oslo.

For de fleste linjer er det dagens pendelstruktur som antas videreført og forlenget ved kommende infrastrukturbygging. Jernbanedirektoratet arbeider nå med å identifisere mulighetene for trinnvis innføring av tilbudet i R2027.

Linjene i pendelstrukturen kan i hovedsak legges til grunn i de alternative pakkeinndelingene i denne rapporten. En utfordring kan være betjeningen av Spikkestadlinjen hvor R2027 forutsetter at denne linjen skal betjenes vekselvis av linje L1 (Lillestrøm) og L2 (Ski). Alternativ 6, hvor L1 og L2 fordeles på hver sin pakke, kan derfor gi følgende konsekvenser:

- Behovet for kjøretøy øker med to (2) togsett da de to togselskapene får lengre oppholdstid på Spikkestad enn nødvendig fordi de skal ha avgang fra stasjonen annenhver gang
- ECM-ansvar for nytt lokaltog splittes på to togselskaper
- En vanskelig situasjon med to operatører annenhver gang til Spikkestad med fare for sub-optimalisering i det samme begrensede geografiske markedet.
- Med to operatører av innerlokalene vil det vanskeliggjøre utvikling av et mer effektivt driftskonsept for denne delen av trafikken.

4.4.1 Delkonklusjon

Med basis i rutemodell 2027 er derfor alternativ 7, med L1 og L2 i samme trafikpakke, klart å foretrekke fremfor alternativ 6.

4.5 Markedet

Østlandsområdet består fra 01.01.20 av regionene Oslo, Viken, Innlandet og Vestfold-Telemark, med kommuner som vist i tabellen nedenfor.

Strekning	Innlandet	Viken	Vestfold-Telemark
Porsgrunn-Nordagutu			Notodden, Sauherad, Skien, Porsgrunn
Oslo-Skien		Drammen, Lier, Asker, Bærum	Skien, Porsgrunn, Larvik, Sandefjord, Tønsberg, Horten, Holmestrand, Sande
Oslo-Tønsberg		Drammen, Lier, Asker, Bærum	Tønsberg, Horten, Holmestrand, Sande
Oslo-Kongsberg		Kongsberg, Øvre Eiker, Drammen, Lier, Asker, Bærum	
Oslo-Spikkestad		Asker, Bærum	
Oslo-Asker		Asker, Bærum	
Oslo-Halden/Göteborg		Halden, Sarpsborg, Fredrikstad, Råde, Moss, Nordre Follo	
Oslo-Moss		Moss, Vestby, Ås, Nordre Follo	
Oslo-Mysen		Rakkestad, Indre Østfold, Nordre Follo	

Oslo-Ski		Nordre Follo	
Oslo-Kongsvinger	Sør-Odal, Kongsvinger	Nes, Lillestrøm	
Oslo-Dal		Ullensaker, Lillestrøm	
Oslo-Eidsvoll		Eidsvoll, Ullensaker, Lillestrøm	
Oslo-Lillehammer	Stange, Hamar, Ringsaker, Lillehammer	Eidsvoll, Ullensaker, Lillestrøm	
Oslo-Lillestrøm		Lillestrøm	
Oslo-Gjøvik	Gjøvik, Vestre Toten, Østre Toten, Gran	Lunner, Nittedal	
Oslo-Hakadal		Nittedal	
Oslo-Hønefoss		Ringerike, Hole, Bærum	

4.5.1 Ruteplan-, takst-, og billettsamarbeid

I Akershus/ Oslo er det i dag billettsamarbeid mellom Ruter og Vy. Avtaler om ruteplan-, takst og billettsamarbeid med de nye fylkeskommunene forutsettes inngått før disse trafikkavtalene lyses ut og antas derfor ikke å påvirke sammensetning eller fremdrift for fase 2.

Jernbanedirektoratet har som ambisjon å inngå ruteplan-, takst og billettsamarbeidsavtale med Viken i 2019-20. Lignende avtaler med Innlandet og Vestfold-Telemark forutsettes å følge deretter (2020-21). Dette må også ses i lys av at om lag 82 % av samtlige reiser på tog i Norge starter eller slutter i Oslo og Viken, ca 3,7 % i Innlandet og ca 3,7 % i Vestfold-Telemark.

Det er et mål at avtalene skal være klare i god tid før trafikkpakke 4 skal lyses ut. Innlandet (Oppland og Hedmark) har i dag takstsamarbeidsavtale med Jernbanedirektoratet for Trafikkpakke 2.

Samarbeidsavtale med regionene forutsettes å være på plass i god tid før arbeidet med konkurransegrunnlaget for trafikkpakke 4 (2020-21) starter og det forutsettes at den nye operatøren må tre inn i en allerede fremforhandlet driftsavtale (med mindre frihetsgrader).

Avtaler om ruteplan-, takst og billettsamarbeid antas derfor ikke å påvirke sammensetning eller fremdrift for de neste trafikkpakkene.

4.5.2 Integrering i samlet kollektivtrafikktilbud

Togtilbudet vil være integrert i det samlede kollektivtrafikktilbudet som planlegges av de fylkeskommunale kollektivselskapene. Det forutsettes at konkret ruteplansamarbeid vil foregå mellom togselskaper og fylkeskommunalt kollektivselskap, i tråd med Meld.St.6 (2018-2019).

Dersom det blir flere togselskaper i hvert ruteområde vil fylkeskommunene måtte få en koordineringsrolle mellom flere togselskaper som de kanskje ikke har ressurser til. Eventuelt må Jernbanedirektoratet etablere en rolle som koordinerende mellom togselskaper i samme fylkeskommunale ruteområde, noe som igjen begrenser togselskapenes reelle påvirkningsmuligheter.

<p>4.6 Kart over markedsområdene</p> <ul style="list-style-type: none"> Indre by Vest Sør Nordøst 	
<p>Østfold Kollektivtrafikk inndeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Moss, Rygge, Råde, Våler • Indre Østfold • Nedre Glomma • Halden 	<p>Kilder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ruter Årsrapport 2017 • www.brakar.no

Det er p.t. usikkert hvordan ruteplanleggingen vil bli organisert i det fremtidige Viken, men basert på dagens geografiske inndeling kan det antas som i nedenstående tabell. Tabellen beskriver også antallet trafikpakker som berører hvert ruteområde i de to vurderte alternative pakkeinndelingene:

Dagens ruteområde	Togstrekning/ stasjoner	Alt.6	Alt. 7
Ruter område indre by	Oslo S, Nationaltheatret (alle linjer)	2	2
Ruter område nord-øst (Romerike)	L1 Bryn-Lillestrøm L3/R30 Grefsen-Hakadal (-Lunner) L12/R10/R11 Lillestrøm-Eidsvoll L13 Lillestrøm-Dal L14 Lillestrøm-Årnes	1	2
Ruter område sør (Follo)	L2 Nordstrand-Ski L21 Ski-Sonsveien L22 Kråkstad, Skotbu	1	1
Ruter område vest	L1 Skøyen-Asker (-Spikkestad) Alle linjer Skøyen- Lysaker L12/L13/L14/R10/R11 Sandvika/ Asker	2	2
Buskerud	L12/L13 Lier/ Brakerøya, L12/L13/R10/R11 Drammen	3	3

	L12/L13 Gulskogen- Hokksund, L12 Vestfossen - Kongsberg Trafikpakke 1 Kongsberg Trafikpakke 2 Hønefoss - Ustaoset		
Østfold	L21 Kambo- Moss, R20 Moss-Halden L22 Tomter-Rakkestad	1	1
Innlandet	L14 Skarnes- Kongsvinger R11 Tangen- Lillehammer L3/R30 Gran- Gjøvik Trafikpakke 2 Hamar-Lillehammer Trafikpakke 2 Hamar-Røros	3	3
Vestfold- Telemark	R10/L13 Sande-Tønsberg R10 Tønsberg-Skien L52 Porsgrunn-Notodden Trafikpakke 1 Drangedal-Nordagutu	2	2

Mulige pendelforlengelse/ nye tilbud

Ringeriksbanen

Ringeriksbanen planlegges tatt i bruk fra 2028, det vil si i løpet av den første avtaleperioden. I R2027 er togtilbudet til/ fra Hønefoss beskrevet som en forlengelse av dagens L21 Moss. Legges dette til grunn vil betjeningen av lokaltogtilbudet til/fra Hønefoss over Ringeriksbanen naturlig legges til samme trafikpakke som togene til og fra Moss.

Hokksund-Vikersund

Buskerud fylkeskommune arbeider for økt persontrafikk på Randsfjordbanen mellom Hokksund og Vikersund/ Hønefoss, fra så tidlig som mulig, men senest fra åpningen av Ringeriksbanen i 2028. Dette tilbudet vil naturlig henge sammen med øvrig togtilbud på aksene Drammen – Kongsberg og legges til dette, dersom det blir etablert. I perioden frem til Ringeriksbanen åpner må det gjøres avklaringer med operatør for trafikpakke 3 som til en viss grad betjener samme strekning.

Oslo – Hamar - Elverum.

I forbindelse med kommunedelplan for dobbeltspor gjennom Hamar har Samferdselsdepartementet bedt om at IC-pendelforlengelse til Elverum vurderes. Utbygging skal ferdigstilles innen 2034. Dette vil kunne påvirke grensesnittet mellom trafikpakke 2 og 5, men inntreffer sannsynligvis ikke i den første avtaleperioden.

Grenland – Vestfold

Stasjonene Porsgrunn og Skien betjenes av linjene R11 og L52. Det pågår en diskusjon av hvordan man i årene fremover best mulig kan betjene aksene Larvik-Skien-Notodden med en kombinasjon av disse to linjene. Det er et argument for et disse bør inngå i samme trafikpakke.

Spesielt om stasjonene Lillestrøm, Asker og Ski

Disse tre stasjonene er designet for to ulike funksjoner. De er endestasjon for fullstoppende lokaltog på innerstrekning (L1 og L2) og de er underveisstasjon for knutepunktstoppende tog til og fra Oslo. Kundene ved disse stasjonene kan deles i to grupper; reisende til/fra holdeplasser på L1/L2, reisende til/ fra øvrige stasjoner på linjenettet, inkludert Oslo S. For alle passasjerer vil det være

tydelig at dette er to ulike produkter, slik at det også oppfattes uproblematisk at det er to ulike operatører for de to produktene. Samme resonnement kan også gjøres gjeldende for øvrige stasjoner som både betjenes av fullstoppende og knutepunktstoppende tog.

Grensekryssende trafikk/ fjerntogstrategi

Det er i dag to togtilbud inn og ut av Østlandet som krysser grensen til Sverige: Oslo – Halden – Gøteborg og Oslo – Karlstad – Stockholm. Størstedelen av trafikken mellom Halden og Gøteborg er en forlengelse av IC-togtilbudet Oslo – Halden, og kjøres av Vy-gruppen AS på kommersielle vilkår. I tillegg har SJ AB startet trafikk mellom Gøteborg og Halden, også dette på kommersielle vilkår. Trafikken Oslo – Karlstad – Stockholm er omfattet av en trafikkavtale mellom Jernbanedirektoratet, Trafikverket og SJ AB, hvor sistnevnte forlenger noen av sine tog mellom Stockholm og Karlstad til Oslo.

Persontogtrafikk som krysser landegrensene har vært liberalisert siden 2010. Vygruppen AS har lenge trafikkert strekningen Halden – Gøteborg på kommersielle vilkår, og SJ AB utvidet i årene 2015 - 2017 trafikken mellom Oslo og Stockholm på kommersielt grunnlag. SJs satsning ble redusert i 2018 grunnet arbeider med kontaktledningsanlegget på dagtid frem til 2021, men selskapet har signalisert ambisjoner om å gjenoppta satsningen når disse arbeidene er ferdigstilt. Det er derfor ikke utenkelig at den grensekryssende trafikken kan videreføres og videreutvikles uten trafikkavtaler. Trafikkavtalen om grensekryssende trafikk Oslo – Karlstad – Stockholm har likevel blitt videreført. Denne sikrer at togene stopper i Kongsvinger, samt gir SJ AB høyere prioritet i rutetildelingen.

Gitt at det er av kommersiell eller politisk interesse å videreføre og videreutvikle togtilbudene mellom Østlandet og Sverige bør en eventuell avtalefesting av denne trafikken i fremtiden begrunnes med at dette sikrer en bedre samfunnsmessig betjening av markedene som betjenes. Dette kan være at trafikken inngår som en del av det ordinære togtilbudet til Kongsvinger og/eller Halden. Det har tidligere vært interesse for dette fra oppdragsgivere både på norsk og svensk side av grensen.

Jernbanedirektoratet har ikke vurdert grundig om grensekryssende trafikk skal inngå i trafikkpakkene i forbindelse med utarbeidelsen av anbefaling for fase 2 av konkurranseutsettingen, men anbefaler at dette gjøres i forbindelse med at konkurransegrunnlagene for trafikkpakkene som skal omfatte regiontogtrafikken på Kongsvingerbanen og Østfoldbanen.

I den forbindelse vil Jernbanedirektoratet vurdere følgende:

- Vil markedet selv løse transportbehovet med tog mellom Østlandet og Sverige?
 - o Vil markedet gjøre dette på egenhånd?
 - o Vil vinnende operatør av en egnet trafikkpakke gjøre dette som en videreutvikling av avtalefestet tilbud?
- Vil det være kapasitet for et eget togtilbud på de norske delene av strekningene?
- Vil det finnes tilstrekkelig antall kjøretøy til disposisjon for å innlemme disse tilbudene i trafikkavtalene?
- Vil det være hensiktsmessig å koordinere grensekryssende trafikk med oppdragsgivere på svensk side av grensen?

Dersom det skulle være interessant å avtalefeste grensekryssende trafikk som en del av trafikkpakkene på Østlandet bør trafikkpakkene inndeles slik at vinnende operatør kan integrere det grensekryssende tilbudet med øvrig togtilbud. Dette gjelder også dersom det er interessant å gi vinnende togselskap incitament til å videreutvikle togtilbudet på egenhånd. Dette tilsier en geografisk inndeling av trafikkpakkene, hvor én operatør tar hånd om Kongsvingerbanen og én operatør tar hånd om Østfoldbanen.

4.5.3 Delkonklusjon

Basert på vurderingen av denne faktoren vil alternativ 6 og 7 være tilnærmet likeverdige fordi disse alternativene består av geografisk inndeling av trafikkkpakkene.

4.6 ERTMS

Innføringen av ERTMS har flere aspekter av betydning for sammensetning av trafikkkpakker og anbefalt tidspunkt for operatørbytte.

- Ombygging av kjøretøyparken for aktuell strekning/ togtilbud
- Opplæring av operativt personale i nye trafikkkregler

Både ombygging og opplæring må være gjennomført før ERTMS tas i bruk på første del av at togtilbuds kjørrestrekning. Innføringen av ERTMS på Oslo S i 2026 vil være utslagsgivende for mange strekninger.

Ombyggingen av kjøretøyparken vil håndteres av Norske Tog og det må til enhver tid være et visst antall kjøretøy ute av bruk for ombygging.

Opplæring av operativt personale er antatt til 5 dagsverk for lokomotivførere og noe mindre for andre personalgrupper. Dette forutsettes gjennomført av det enkelte togselskap. Opplæring av personalet på en strekning bør som prinsipp enten være avsluttet før operatørbytte eller i sin helhet gjennomføres etter operatørbyttet.

Selskapene vil normalt disponere operativt personale på vers av de strekningene de har ansvaret for slik at mange vil få opplæring i god tid før endringen inntreffer på siste strekning. Av hensyn til personaldisponering på tvers av hele trafikkkpakken (som består av flere strekninger) vil en operatør trolig prioritere å legge opplæringen tidligere i forhold til hva som strengt tatt er nødvendig for den enkelte strekning.

	ERTMS på første del	Migrering/ opplæring
Porsgrunn-Nordagutu	2024	2023/24
Oslo-Tønsberg/ Skien	2024	2023/24
Oslo-Kongsberg	2024	2023/24
Oslo-Spikkestad	2026?	2025/26
Oslo-Asker	2026	2025/26
Oslo-Moss/Halden	2026	2025/26
Oslo-Mysen	2017	
Oslo-Ski	2023	2022/23
Oslo-Kongsvinger	2026	2025/26
Oslo-Dal	2026	2025/26
Oslo-Eidsvoll/ Hamar/ Lillehammer	2026	2025/26
Oslo-Lillestrøm	2026	2025/26
Oslo-Hakadal/ Gjøvik	2022	2021/22

På grunnlag av denne migreringsplanen kan det synes å være ugunstig med operatørbytte for strekningene vest for Oslo i 2024 og for øvrige strekninger i 2022 eller 2026. For Østfoldbanens lokaltog til/fra Ski vil det for eksempel være lite gunstig med operatørbytte i 2023.

4.6.1 Delkonklusjon

Basert på vurderingen av denne faktoren er de alternative trafikkkpakkesammensetningene vurdert å være likestilte; denne faktoren påvirker større grad anbefalt tidspunkt for operatørbytte på hver strekning.

4.7 Infrastruktur; utbygging og vedlikehold

I inneværende NTP-periode 2018-29 er det planlagt betydelige utbyggingsprosjekter på jernbanenettet på Østlandet. Dette påvirker transporttilbudet på to måter:

- Driftsforstyrrelser og alternativ transport i byggeperiodene
- Mulige tilbudsforbedringer (økt produksjon) når prosjektene er ferdigstilt

Begge disse forholdene kan være med å påvirke både sammensetningen av trafikkkpakkene og (kanskje særlig) anbefalt tidspunkt for operatørbytte på den enkelte strekning.

Tidfestingen av infrastrukturombygging tar utgangspunkt i Handlingsprogram for jernbanesektoren 2018-29. Spesielt viktige prosjekter er omtalt i tabellen nedenfor. På grunnlag av foreliggende utredninger/ planer er det gjort en vurdering av hvor omfattende forstyrrelser prosjektene forventes å medføre for togdriften i byggeperioden. Begrepet «betydelig» innebærer omfattende stengninger over lengre tid og/ eller ruteomlegginger, mens «moderat» brukes for prosjekter med behov for trafikkstans i helg/ påske/ sommerferie.

Prosjekt	Strekning som påvirkes	Forstyrrelser i byggeperioden	Produksjonsøkning/ effekt
Follobanen	Oslo-Ski/ Moss/ Mysen/ Halden	2018-22 Moderat	Desember 2022
Dobbeltspor Sandbukta-Moss-Såstad	Oslo-Moss/ Halden	2019-25 Moderat	Desember 2025
Ny avgrensning Østre linje	Oslo-Mysen/ Moss/ Halden	2022-25 Moderat	Desember 2025
Dobbeltsporparseller Haug - Sarpsborg	Oslo-Halden	2025-29 Uvisst/ betydelig	Desember 2029
Nittedal stasjon Reinsvoll	Oslo-Hakadal/ Jaren/ Gjøvik	2020-22 Moderat	Desember 2022
Stasjons- og godstiltak samt vedlikehold Kongsvingerbanen	Oslo-Kongsvinger	2018-21 Betydelig 2021-29 Moderat	Bedre robusthet
R2027/ Brynsbakken	Oslo-Lillestrøm Oslo - Kongsvinger/ Dal/ Eidsvoll/ Lillehammer Oslo-Gjøvik	2023-24 Moderat 2023-24 Moderat	Bedre robusthet
Ny regiontogtunnel i Oslo	Alle linjer	2030-xx Betydelig	2034 Helt ny rutemodell
R2027/ Sandvika/ Asker	Oslo -Asker/ Spikkestad Oslo-Drammen/ Kongsberg/ Vestfold	20xxxx Moderat	Bedre robusthet

Prosjekt	Strekning som påvirkes	Forstyrrelser i byggeperioden	Produksjonsøkning/ effekt
Ringeriksbanen	Oslo-Drammen/ Kongsberg/ Vestfold Oslo-Hønefoss		Desember 2028
Dobbeltspor Drammen-Kobbervikdalen/ Gulskogen	Oslo-Drammen/ Kongsberg/ Vestfold	2020-24 Betydelig	Desember 2024
Dobbeltspor Nykirke-Barkåker-Tønsberg	Oslo-Tønsberg	2020-24 Moderat	Desember 2024
Dobbeltsporparsell sør for Tønsberg	Oslo-Skien	2024-29 Moderat	Desember 2029
Dobbeltspor resterende strekninger Tønsberg-Porsgrunn	Oslo-Skien	2027-34 Moderat	2034
Dobbeltspor Venjar-Langset	Oslo-Eidsvoll/ Hamar/ Lillehammer	2018-23 Moderat	Bedre robusthet
Dobbeltspor Kleverud-Åkersvika	Oslo-Hamar/ Lillehammer	2020-26 Moderat	Desember 2026
Dobbeltsporparsell nord for Hamar	Oslo-Lillehammer	2024-29 Moderat	Desember 2029
Dobbeltspor resterende strekninger Hamar-Lillehammer	Oslo-Lillehammer	2027-34 Moderat	2034

Byggeperioder innebærer gjerne alternativ transport (buss for tog) og/ eller driftsforstyrrelser. Av hensyn til en ny operatørs troverdighet/ image er det uheldig om operatørbytte foretas like før en større byggeperiode.

Etter en byggeperiode vil det ofte følge en tilbudsforbedring. Det kan være en styrke for en ny operatør å starte opp med et tilbud som publikum oppfatter å være en betydelig forbedring i forhold til tidligere (ref. Gjøvikbanen 2006). Ulempen er at det nye tilbudet vil være nytt for mange (også operativt personale) og det kan oppstå mange driftsforstyrrelser av den grunn de første månedene etter tilbudsforbedringen.

Avvikshåndtering og alternativ transport kan også være et konkurranseelement i tilbudene. Operatørbytte underveis i en byggeperiode kan i slike tilfeller være gunstig. Alternativ transport ved byggearbeider i Oslo/ Akershus løses mest hensiktsmessig i nært samarbeid med Ruter AS. Dersom alternativ transport skal være et konkurranseelement kan det kreve at alle tilbyderne gjør avtaler med Ruter AS i tilbudsfasen. Dette kan være lite ønsket av Ruter.

De byggeprosjektene som vurderes å medføre mest driftsforstyrrelser de kommende årene er Follobanen og ombyggingen av Drammen stasjon. Her vurderes driftsforstyrrelsene å være så omfattende at det vil kunne påvirke anbefalt tidspunkt for konkurranseutsetting.

4.7.1 Delkonklusjon

Basert på vurderingen av denne faktoren er de alternative trafikkpakkesammensetningene vurdert å være likestilte; denne faktoren påvirker i større grad anbefalt tidspunkt for operatørbytte på hver strekning.

4.8 Kjøretøy

Disponering av kjøretøyflåten på strekninger/ togtilbud må ses i sammenheng med sammensetning av trafikkpakkene og vil i noen grad kunne påvirke anbefalt tidspunkt for operatørbytte.

Det vil være en fordel om det er begrenset antall ulike kjøretøytyper i hver trafikkpakke (vedlikeholdsstyring, kompetanse hos operativt personale, reservedeler m.m.). Tabellen nedenfor beskriver dagens kjøretøytype pr strekning og behov/ planer for utskifting, inkludert opplæring av kjørende personale.

Strekning/ togtilbud	Kjøretøy 2019	Kjøretøy fremtid	Materiellbytte år	Opplæring år
Porsgrunn-Nordagutu	69G	Ikke avklart	Før innføring av ERTMS 2024	
Oslo-Skien	74/70	Kun 74		
Oslo-Tønsberg		Ikke avklart	Forlengelse av L13 fra 2025	
Oslo-Kongsberg	75			
Oslo-Spikkestad	72	77	Type 69CDH i 2022-24	2023 2025
Oslo-Asker	72	77	Type 72 i deretter Type 77 senere	
Oslo-Halden	70/73B	Type74 erstatte 70	Ikke type 70 i grunnrute fra 2022. ERTMS 2026	
Oslo-Moss	75/72/69	75	Ikke 69/72 fra 2022 (FB)	
Oslo-Mysen	75			
Oslo-Ski	69	77	ERTMS fra 2023 Type 72 i 2022-24 Deretter type77	x
Oslo-Kongsvinger	75			
Oslo-Dal	75			
Oslo-Eidsvoll	75			
Oslo-Lillehammer	74			
Oslo-Lillestrøm	72	77	Type 69CDH i 2023/24 Type 72 i 2024/25 Type 77 deretter/ senere	x
Oslo-Hakadal/ Gjøvik	75			

Når Follobanen åpner i desember 2022 planlegges det for knutepunktstoppende tog med 10 min frekvens mellom Oslo og Ski. Dette vil omfatte dagens linjer R20 Halden, L21 Moss og L22 Mysen. Reisetiden er satt til 11 minutter for disse. I tillegg til type 73B og 75 brukes det i dag kjøretøy type 69, 70 og 72 på disse linjene. Disse tre kjøretøytypene vil ikke kunne kjøre på 11 minutter Oslo – Ski og må derfor erstattes med type 74/ 75 innen 2022. Dette medfører at strekningene Oslo-Moss/ Mysen/ Halden vil få redusert antall kjøretøytyper til type 73B og 74/75 fra 2022.

Kjøretøy av type 69 er levert i perioden 1975-76 (type 69C) og 1983-93 (69D) og er planlagt utrangert før innføringen av ERTMS. Disse skal altså ikke utstyres med ERTMS og kan derfor ikke benyttes på strekningen Oslo-Ski fra desember 2023. Innen dette tidspunktet vil det ikke være levert

tilstrekkelig antall av neste generasjon lokaltogsett type 77 til å overta for type 69. Av den grunn er det planlagt at type 72 (som skal utstyres med ERTMS) og type 69 for en periode skal byttes mellom L1 Lillestrøm – Asker og L2 Oslo-Ski. Denne perioden antas å være omkring 2022-24. Deretter føres type 72 tilbake til L1 igjen inntil det eventuelt anskaffes flere kjøretøy av type 77 som erstatning for disse.

Det midlertidige materiellbyttet på L1 i 2022 vil trolig oppleves negativt for kundene på denne strekningen og bør av hensyn til den nye operatøren ikke falle sammen i tid med operatørbytte på strekningen. For å unngå et slikt sammenfall kan materiellbytte gjennomføres tidligere enn hva som egentlig er nødvendig av hensyn til ERTMS-oppstarten.

Når de nye parsellene mellom Drammen og Tønsberg og mellom Eidsvoll og Hamar åpner i hhv 2025 og 2026 vil tilbudsforbedringene til Tønsberg og Hamar trolig kreve flere kjøretøy enn hva som foreligger i dag og hva som er planlagt anskaffet.

4.8.1 Delkonklusjon

Basert på vurderingen av denne faktoren vil alternativ 7 være den anbefalte fordi det gir færrest typer kjøretøy per trafikpakke. Det nye lokaltogmateriellet type 77 vil tilhøre en trafikpakke.

4.9 Hensetting og verkstedinfrastruktur

Jernbanedirektoratets arbeid med en hensettingsstrategi pågår og vil ferdigstilles i oktober 2019. Tabellen nedenfor viser en oversikt over sannsynlige hensettingsanlegg og verkstedinfrastruktur for kjøretøy for de enkelte strekninger/ togtilbud. Hensettingsanlegg plasseres ved endepunkt av de respektive pendler og kjøretøyene tilordnes verksteder som minimerer tomtogkjøring. Det er forutsatt bygget et nytt verksted for neste lokaltogtype 77. Lokalisering er ikke avklart, men det bør ligge på strekningene for L1 eller L2.

Strekning	Hensetting	Verksted
Porsgrunn-Nordagutu	Skien	Skien
Oslo-Skien	Skien	Skien/Drammen
Oslo-Tønsberg	Tønsberg (20xx)	Skien/ Drammen
Oslo-Kongsberg	Kongsberg/Drammen	Skien/ Drammen
Oslo-Spikkestad		Oslo/ Ski?
Oslo-Asker		Oslo/ Ski?
Oslo-Halden/Göteborg	Halden	Oslo
Oslo-Moss	Moss	Oslo
Oslo-Mysen	Mysen	Oslo
Oslo-Ski	Ski	Oslo/ Ski?
Oslo-Kongsvinger	Kongsvinger	Drammen
Oslo-Dal	Eidsvoll	Drammen
Oslo-Eidsvoll	Eidsvoll	Drammen
Oslo-Lillehammer	Lillehammer	Drammen
Oslo-Lillestrøm	Lillestrøm	Oslo/ Ski?
Oslo-Gjøvik	Gjøvik	Oslo
Oslo-Hakadal	Oslo/ Jaren	Oslo

Det vurderes å være en fordel, men ikke absolutt nødvendig om:

- Ett hensettingsanlegg benyttes kun av en operatør.
- Ett verksted betjener kun en operatør
- En operatør knyttes til kun ett verksted.

Det vurderes også å være en fordel om antallet kjøretøytyper som betjenes i hvert verksted i størst mulig grad begrenses (reservedeler og kompetanse).

Tabellen nedenfor viser overslag over antallet hensettingsanlegg for hver trafikpakke. Med unntak av alternativ 6 med L1 og L2 i hver sin pakke synes det i utgangspunktet å være en operatør pr hensettingsanlegg (da disse er knyttet til pendlenes endestasjoner).

Alternativ 6 (To pakker)	
Tp4 L2/L21/L22/R20/ L3/ R30 (Follo/ Østfold/ GJB)	4
Tp5 L1/ L12/L13/L14/R10/R11/L52 (Innl./ Viken/ VfTm)	10
Alternativ 7 (To pakker)	
Tp4 L1/L2/L21/L22/R20/ L3/ R30 (Follo/ Østfold/ GJB)	7
Tp5 L12/L13/L14/R10/R11/L52 (Innl./ Viken/ VfTm)	8

4.9.1 Delkonklusjon

Basert på vurderingen av denne faktoren vil alternativ 7 være den anbefalte fordi det gir færrest verksteder og hensettingsanlegg per trafikpakke.

4.10 Tilbringertjenesten til Oslo Lufthavn

4.10.1 Vurdering

Fremlidig løsning for tilbringertjenesten til Oslo Lufthavn og tidsplan for eventuell implementering av ny løsning, vil også i noen grad påvirke sammensetning av trafikkpakkene og mulig fremdrift for konkurranseutsetting.

Jernbanedirektoratet har i det pågående utredningsarbeidet vurdert løsninger både for delvis integrasjon og helintegrasjon av tilbringertjeneste i den hensikt å sikre en høyere utnyttelse av infrastrukturen og den tilgjengelige transportkapasiteten i det sentrale Østlandsområdet. Delintegrering kan eksempelvis være at eksisterende flytog videreføres, men at det åpnes for at disse avgangene kan betjene arbeidsreisende mellom Drammen og Oslo.

For helintegrering er det skissert ulike tilbudskonsepter som viser hvordan det er mulig å bruke infrastrukturen dersom egen tilbringertjeneste til Oslo lufthavn ikke er en binding i tilbudsutformingen. En helintegrert rutemodell gir økte friheter i utviklingen av tilbudet på Østlandet og gjør toget bedre i stand til å møte den forventede økningen i reiser. Dette skyldes at det åpner for nye måter å bruke den tilgjengelige infrastrukturen på, og at det gir mer effektiv bruk av plassen om bord i togene, da alle reisende kan benytte alle avganger på strekningen Drammen-Oslo S-Oslo Lufthavn. I en slik rutemodell vil togtilbudet til Oslo lufthavn være en del av en forlengelse av regiontogtilbudet på strekningen Drammen-Oslo-Lillestrøm og videre nordover. De identifiserte tilbudskonseptene vil bearbeides videre dersom det skal utvikles helintegrerte rutemodeller for Østlandet.

4.10.2 Delkonklusjon

Fremtidig valg av løsning for tilbringertjenesten vil i svært liten grad påvirke pakkeinndeling og fremdriftsplan for konkurranseutsetting. Ved delvis integrering av tilbringertjenesten kan denne videreføres som eget togprodukt eller integreres i trafikkpakken for 10-minutters systemet i Oslokorridoren (pakke 5). Flytoget AS har konsesjon for kjøring av flytog frem til 2028 og dersom konsesjonsperioden skal fullføres, kan pakken utvides på et senere tidspunkt.

Ved en helintegrert løsning vil tilbudskonseptene endres i Oslokorridoren, og det nye konseptet vil være en del av pakken som omfatter Oslokorridoren. Det vil ikke være signifikante forskjeller i kompleksitet mht. integrering av tilbringertjenesten for løsninger med to eller tre pakker.

4.11 Personalet

Jernbanedirektoratet har i prosessen vært opptatt av å involvere personellorganisasjonen. Tekstene er kvalitetssikret med det enkelte forbund.

4.11.1 Norsk Lokomotivmannsforbund

Jernbanedirektoratet har i løpet av prosessen gjennomført to møter med Norsk Lokomotivmannsforening (NLF). NLF støtter ikke konkurranseutsettingen av det norske jernbanemarkedet, men er tydelige på at de ønsker at de selskapene som vinner de ulike pakkene skal lykkes, og vil følgelig bidra til dette.

NLF har i prosessen vært opptatt av at Trafikkpakke 4 (innerlokalene), slik den er beskrevet i det tentative forslaget, ref. Prop. 1 (2017-2018), ikke er en attraktiv pakke for majoriteten av lokomotivførerne og vil kunne ha negative konsekvenser for ansatte og operatør:

- Kjøringen fordeler ikke belastningen på en god måte. Med belastning menes i denne sammenheng at det er mange tjenester som enten starter veldig tidlig på døgnet eller avsluttes veldig sent. Innerlokalene er kjedelige turer, som samtidig krever en spesiell årvåkenhet på grunn av trafikk- og signaltetthet. Det er en grunn til at det er lagt opp til pauser etter 4 ½ timer på disse strekningene, i motsetning til 5 ½ timer på andre strekninger.
- Med innerlokalene som én pakke vil en konsekvens kunne bli delte dagsverk da hovedtyngden av produksjonen vil foregå morgen og ettermiddag (rush).
- Pakke 4 kan bli en «opplæringsanstalt» for resten av jernbanemarkedet da de yngste vil starte der de får plass, med den presumptivt minst attraktive tjenesten, før de søker seg videre til andre pakker/ operatører. Dette vil medføre en ekstra rekrutterings- og opplæringskostnad for operatøren av innerlokalene.
- I lys av en antatt større belastning på innerlokalene er det grunn til å tro at sykefraværet vil bli høyere i denne pakken sammenliknet med andre pakker.

NLF ser helst at innerlokalene (L1 og L2) legges i to ulike pakker, men uttrykker forståelse for at L1 og L2 vanskelig kan splittes da disse linjene i rutemodell 2027 er integrert. NLF er videre opptatt av at kontraktene utformes som nettokontrakter. Grunnen til det er at et brutto-regime fremmer operatøren som et mer rendyrket bemanningsselskap, og at det gir mindre attraktive arbeidsplasser. I lys av dette synes NLF at det utgangspunktet som er tatt i frihetsgrader virker fornuftig.

4.11.2 Norsk Jernbaneforbund

Jernbanedirektoratet har i løpet av prosessen gjennomført to møter med Norsk Jernbaneforbund (NJF). NJF er opptatt av at Trafikkpakke 4, slik den er beskrevet i det tentative forslaget, ref. Prop. 1 (2017-2018), ikke er en attraktiv pakke for majoriteten av konduktørene og vil kunne ha negative konsekvenser for ansatte og operatør:

- Kjøringen er ensidig og legger ikke til rette for et godt arbeidsmiljø. På grunn av hyppige start og stopp, og ofte overfylte tog, blir hverdagen mer stressende på innerlokalene.
- En tjeneste som begrenser seg til innerlokalene vil kunne medføre et høyere sykefravær. Erfaringer tilsier at de som har majoriteten av sitt arbeid på innerlokalene i dag har et høyere sykefravær enn de som kjører mer variert.
- Pakke 4 med innerlokalene kan bli et startsted for de yngste konduktørene, som på det tidspunktet de har opparbeidet seg tilstrekkelig ansiennitet, søker seg til andre pakker/operatører. En høy turnover vil ikke være heldig for en operatør da verdifull kompetanse kan gå tapt, med en økt rekrutterings- og opplæringskostnad som en følgekonskvens.
- For å holde belastningen nede i et slikt driftsmiljø vil man søke å gjøre turene kortere. Dette står i motstrid til en annen belastning som er antallet fremmøter i løpet av en arbeidsperiode. Dersom man skal gjøre turene lenger for å få ned antall fremmøter vil det være behov for å legge inn «luft» i turen for å gjøre turen mindre belastende. Denne typen turbygging er ikke effektiv bruk av ressursene.

NJF mener at det på generelt grunnlag er en bedre tilnærming å legge opp til geografiske pakker fremfor produktpakker. Grunnen er at geografiske pakker av en viss størrelse vil gi operatøren mulighet til å legge opp til mer effektiv og variert tjeneste, som skaper et bedre arbeidsmiljø, lavere turnover og lavere sykefravær. I lys av dette er NJF av den oppfatning av forslaget til pakkeinndeling er godt.

4.11.3 Delkonklusjon

Personellorganisasjonene støtter tilnærmingen med frihetsgrader i valg av pakkeinndeling og kan stille seg bak alternativ 7 med de kommentarene som er gitt.

4.12 Kollektivaktørene

Jernbanedirektoratet har i prosessen vært opptatt av å involvere aktørene som på en eller annen måte har en rolle i kollektivsystemet. Hensikten har vært å få aktørenes innspill til analysene, hva aktørene mener det er viktig å vurdere i arbeidet med pakkeinndeling og fremdrift. I tillegg har det vært viktig å få aktørenes synspunkter på analysene og anbefalingene som Jernbanedirektoratet har kommet frem til. Teksten i dette kapittelet er kvalitetssikret med den enkelte aktør.

4.12.1 Statens Jernbanetilsyn

Jernbanedirektoratet har gjennomført i alt tre møter med markedsovervåkingsavdelingen hos Statens Jernbanetilsyn i løpet av arbeidet med pakkeinndeling og fremdrift. Det første møtet ble avholdt 28. februar. I dette møtet informerte Jernbanedirektoratet om prosessen og ba om innspill. Statens Jernbanetilsyn er opptatt av at direktoratet ikke utformer konkurransegrunnlaget på en måte som står i strid med jernbaneforskriften eller øvrig relevant regelverk (kollektivtransportforordningen). Tilsynet er videre opptatt av at aktørenes frihet til selv å ta kommersielle avgjørelser på bakgrunn av løpende vurderinger av markedsmessige forhold, ikke innskrenkes unødige gjennom utformingen av konkurransegrunnlaget. Dette ga Statens Jernbanetilsyn uttrykk for i det første møtet. Det andre møtet mellom partene omhandlet mulige regelendringer og prosessen knyttet til Jernbanepakke IV. I dette møtet ga Statens Jernbanetilsyn en grundig orientering om status i dette arbeidet. I det tredje og siste møtet presenterte Jernbanedirektoratet den anbefalte pakkeinndelingen, alternativ 7, og fremdriften for konkurranseutsettingen. Statens Jernbanetilsyn vurderer det som positivt at Jernbanedirektoratet er opptatt av ikke å innskrenke leverandørenes kommersielle handlingsrom unødige når det åpnes for konkurranse.

4.12.2 Entur

Entur er på lik linje med Jernbanedirektoratet opptatt av frihetsgrader for selskapene for å kunne oppfylle intensjonene med reformen. Men Entur er også opptatt av at frihetsgradene ikke kompliserer reiseopplevelsen som en konsekvens av for eksempel at en operatør på en linje utvikler et produkt som ikke kan benyttes hos en annen operatør på den samme strekningen. De understreker derfor at kollektivsystemet må fortsette å være integrert, og helst bedre enn i dag. Med

bakgrunn i dette mener Entur at prosessen virker fornuftig og påpeker det naturlige forholdet om at det er enklere å ivareta et sammenhengende kollektivprodukt med færre pakker og færre operatører.

4.12.3 Norske tog

Norske Tog mener at den anbefalte pakkeinndelingen er en god løsning. Norske Tog er opptatt av at det i størst mulig grad legges opp til standardisering og få typer kjøretøy per pakke. De påpeker at dersom pakke 4 med lokaltogene starter opp i desember 2022 så blir ny operatør ansvarlig for innfasing av nye lokaltog. De ser at pakke 5 kan bli en ensartet pakke med Flirt.

4.12.4 BaneNor

BaneNor er opptatt av at det ikke legges opp til at dagens rutemønster endres. Det er lagt ned mye arbeid over mange år for å få på plass dette rutemønsteret med stive ruter, og dagens mønster gir en meget god utnyttelse av dagens kapasitet.

BaneNor er videre svært opptatt av at «systemet» opprettholdes. Som et eksempel nevnes tilbudet fra Lillestrøm til Oslo S, som består av både R10, L12 og L1. BaneNor er opptatt av at kundene fortsatt må oppleve at dette er ett tilbud fra Lillestrøm og at det ikke skaper tvil om at kundene fortsatt kan benytte alle produktene. Dette gjelder for øvrig også for de andre linjene som utgjør 10-minutters systemet i Oslokorridoren. Det må være sømløst på tvers av operatører. Om mulig ser de gjerne at en og samme operatør får ansvar for en korridor.

BaneNor flagger videre behovet for tydelige reguleringer i kontraktene vedrørende aksjonskort som for eksempel går på oppståtte avvik. I enkelte situasjoner vil noen tilbud bli kortet betydelig ned og berørt operatør vil i en slik situasjon bli fratatt muligheten til å kjøre sin fulle rute, mens en annen operatør kanskje får prioritet.

Med bakgrunn i ovenstående støtter BaneNor Jernbanedirektoratets markedsgeografiske pakkeinndeling som det legges opp til i alternativ 7.

4.12.5 Akershus Fylkeskommune

Med forankring i de øvrige Viken fylkene er Akershus fylkeskommune (AFK) opptatt av at sømløsheten for kundene opprettholdes og målsetningene innenfor kollektivområdet nås. AFK understreker viktigheten av at toget er en del av helheten i kollektivsystemet i Viken, slik det er i Ruter-området i dag.

Akershus fylkeskommune er imidlertid usikker på om bruk av nettokontrakter er det beste virkemiddelet for å sikre sømløshet og målsetningene, sammenlignet med bruk av bruttokontrakter. I tråd med Meld. St. 6(2018–2019) legger Akershus fylkeskommune til grunn at fylkeskommunen får uttale seg om valg av kontraktsform, konkurransegrunnlag og trafikkavtaler for å sikre sømløshet for innbyggerne i Viken.

4.12.6 Ruter

For å oppnå Ruters hovedmålsetninger om å tilby attraktiv mobilitet og bærekraftige byer og samfunn er samspill mellom toget og det øvrige kollektivsystemet avgjørende. Innbyggerne skal kunne bevege seg sømløst uten å merke kompleksiteten som ligger til grunn for samspillet mellom de grønne mobilitetsformene.

Ruter er imidlertid usikker på om bruk av nettokontrakter er det beste virkemiddelet for å sikre sømløshet og målsetningene, sammenlignet med bruk av bruttokontrakter. Ruter forventer, som sentral aktør i samspillet mellom tog og øvrig kollektivtrafikk, og fremtidig kontraktspart med togselskapene, at Ruter får uttale seg om valg av kontraktsform og konkurransegrunnlag for å sikre sømløshet for innbyggerne i Ruters område.

4.12.7 Brakar

Etter Brakars mening er det fylkeskommunene (nye regionene) som har fått et overordnet ansvar for den strategiske planleggingen av det totale kollektivtilbudet i fylkeskommunen. Det innebærer etter Brakars mening at det må være kontraktsformer for togkjøp som gir fylkeskommune reel påvirkning på all kollektivtrafikk i regionen. En eventuell modell med nettokontrakter vil innskrenke fylkeskommunens roller og deres kollektivtrafikkelskaper mulighet til å gjennomføre strategisk planlegging, utforme krav til tilbudet og få takstmyndighet for lokal og regional kollektivtrafikk innenfor fylket. Dette kan gi dårligere tilbud til kundene, høyere kostnader for fylkeskommunen og at det blir vanskeligere å få til sømløse reiser for kundene.

4.12.8 Delkonklusjon

Tilnærmingen som innebærer å vurdere pakkeinndeling med basis i muligheten for å gi togselskapene frihetsgrader får støtte hos Statens Jernbanetilsyn, Entur, Norske Tog og BaneNor. Akershus Fylkeskommune, Ruter og Brakar er opptatt av at konkurransegrunnlag og trafikkavtaler utformes på en slik måte at sømløsheten for kundene i Viken ivaretas.

Basert på vurderingen av denne faktoren er de alternative trafikkpakkesammensetningene vurdert å være likestilte.

5 Fremdrift

5.1 Alternativ 7 (To pakker med L1 og L2 i samme pakke)

5.1.1 Trafikpakke 4 L1/L2/L21/L22/R20/ L3/ R30 (Follo/ Østfold/ GJB)

L1/L2

ERTMS planlegges ferdigstilt på Oslo – Ski i 2023. Type 69 er ikke planlagt tilpasset ERTMS. I en periode fra 2022-2025 vil kjøretøytype 69 og 72 måtte byttes om mellom L1 og L2, inntil det er mottatt tilstrekkelig antall type 77 for å dekke behovet på L2.

Så lenge L1 og L2 skal inngå i samme pakke vil operatørbytte mest hensiktsmessig kunne fortas i 2022, og i så fall bør ombygging av kjøretøytype være foretatt tidligere (2021).

Nytt lokaltogmateriell type 77 planlegges innfasert i på linje L2 i perioden 2024-25 og deretter på linje L1. Det vil være en fordel om innfasingen foretas hos en operatør, enten nåværende eller ny, og at man ikke bytter operatør midt i en slik innfasingsprosess.

Linje L1 vil bli forstyrret av prosjekt Brynsbakken i 2023 og 2024. Dersom L1 og L2 ikke skal inngå i samme trafikpakke bør operatørbytte på disse strekningene utsettes til etter at det er mottatt tilstrekkelig antall av type 77 for å kunne betjene L2, dvs etter 2025. Et alternativ til dette er at type 72 forblir på linje L2 og type 77 settes inn først på linje L1. Da vil operatørbytte kunne anbefales i 2022 på L2 og 2024 på L1.

Operatørbytte for L1/L2 vil mest hensiktsmessig kunne foretas i 2022, og i så fall bør ombygging av kjøretøytype være foretatt tidligere (2021).

L21/ L22/ R20/ L3/ R30

Togtilbudet Østfoldbanen (dagens linjer L21/ L22/ R20) endres ved åpningen av Follobanen i 2022. Første del av strekningen utstyres med ERTMS i 2026 (Oslo S). Det vil også være tilbudsforbedring i 2024/25 (Moss). Operatørbytte på denne pakken bør være i eller etter 2022 (Follobanens åpning) og tidligere enn 2026 (ERTMS-innføring), dvs i 2022-24.

ERTMS planlegges ferdigstilt på Gjøvikbanen i 2022. Da blir det også tilbudsforbedring på L3 og R30. Operatørbytte kan da foretas i 2023. Dagens trafikkavtale med Vy Gjøvikbanen AS løper ut 2024. Operatørbytte kan foretas i 2023 eller 2024.

Operatørbytte på en slik sammensatt pakke kan gjøres i 2022, samtidig med Follobanens åpning, forutsatt at dagens trafikkavtale for Gjøvikbanen avsluttes. Eventuelt kan operatørbytte gjennomføres i to steg: 2022 og 2024.

5.1.2 Trafikpakke 5 L12/L13/L14/R10/R11/L52 (Innl./ Viken/ Vftm)

Dagens linjer L12/ L13/ L14/ R10/ R11 vil bli forstyrret av prosjektet i Drammen i 2020-24 og av Brynsbakkeprosjektet i 2023-24. ERTMS innføres på vesttrekningen i 2024 og på østtrekningen i 2026. Det forventes tilbudsforbedringer på strekningen når Drammen stasjon gjenåpnes i 2024.

Operatørbytte for denne trafikpakken bør være når Drammensprosjektet er ferdig, dvs i 2024.

6 Risikovurdering

Jernbanedirektoratet har i arbeidet med å vurdere pakkeinndeling og fremdrift for konkurranseutsetting av persontogtjenestene også vurdert risikoen ved implementering av den anbefalte to-pakke løsningen, alternativ 7.

Utover de allerede vurderte faktorene over er det tre spørsmål som har stått sentralt i denne risikovurderingen:

1. Får noen kunder det verre som følge av den anbefalte pakkeinndelingen og fremdriften?
2. Medfører den anbefalte pakkeinndelingen og fremdriften at noen av grensesnittene som er etablert i reformen brytes opp?
3. Når man målene med reformen med den anbefalte pakkeinndelingen og fremdriften?

Det er etter Jernbanedirektorats vurdering ingen av kundene som vil få det verre med den anbefalte løsningen. Utvikling av rutemodeller og samhandlingen med de andre kollektivaktørene opprettholdes og styrkes, for å sikre at det totale kollektivsystemets attraktivitet øker. Anbefalingen reduserer kompleksiteten med to fremfor flere togselskaper, i tillegg til at trafikkpakkene i størst mulig grad betjener ulike geografiske markeder.

Den anbefalte løsningen forutsetter på ingen måte endringer av de etablerte grensesnittene i sektoren.

Målsettingene med reformen har vært selve utgangspunktet for vurderingen og anbefalingen av pakkeinndelingen og fremdriften. Jernbanedirektoratet mener med bakgrunn i dette at den anbefalte løsningen legger best til rette for den beskrevne målsettingen med reformen.

7 Konklusjon og anbefaling

7.1 Pakkeinndeling

På bakgrunn av de analysene og vurderingene som er gjennomført i denne prosessen anbefaler Jernbaneverket alternativ 7. Alternativet består av følgende to trafikkpakker:

- Trafikkpakke 4
 - L1 (Spikkestad – Lillestrøm))
 - L2 (Stabekk – Ski))
 - L21 (Stabekk – Moss)
 - L22 (Skøyen – Mysen)
 - R20 (Oslo S – Halden)
 - L3 (Oslo S – Jaren)
 - R30 (Oslo S – Gjøvik)

- Trafikkpakke 5
 - L12 (Kongsberg – Eidsvoll)
 - L13 (Drammen – Dal)
 - L14 (Asker – Kongsvinger)
 - R10 (Drammen – Lillehammer)
 - R11 (Skien – Eidsvoll)
 - L52 (Bratsbergbanen)

Denne pakkeinndelingen er den med størst sannsynlighet for oppnåelse av målsettingene med jernbanereformen fordi den gir rom for å gi togselskapene reelle påvirkningsmuligheter på det de skal produsere. Det blir enklere for kundene med færrest mulig togselskaper per geografisk marked. Pakkeinndelingen er videre attraktiv for togselskapene, samtidig som den er attraktiv for personalet. Det reduserer den totale kompleksiteten med to geografiske pakker og det legger til rette for en enklere konkurranseutsetting og avtaleoppfølging.

7.2 Fremdrift på konkurranseutsetting

I vurderingen av fremdrift på konkurranseutsettingen er det spesielt to forhold som peker seg ut som dimensjonerende, og det er åpning av Follobanen og gjenåpning av Drammen stasjon med seks spor. Med bakgrunn dette og øvrige vurderinger anbefaler Jernbanedirektoratet følgende fremdrift:

- Pakke 4: trafikkstart desember 2022 (når Follobanen åpner)
- Pakke 5: trafikkstart desember 2024 (når Drammen stasjon gjenåpner med ordinær kapasitet)