

# Begrunnet beslutning for direktetildeling av Trafikkavtale Sør etter kollektivtransportforordningen artikkel 5(3a)

|          |            |
|----------|------------|
| Saksref. | 2024/2339  |
| Dato     | 18.06.2025 |

Jernbanedirektoratet har ansvaret for å sikre et togtilbud i tråd med nasjonale transportpolitiske målsettinger.<sup>1</sup> Dette skal sikres ved å inngå avtaler om forpliktelse til å yte offentlig tjeneste på vegne av staten (trafikkavtaler) innenfor gjeldende regelverk. Jernbanedirektoratets adgang til å inngå trafikkavtaler er regulert i kollektivtransportforordningen.<sup>2</sup> Denne forordningen er dels et gruppeunntak i statsstøtteregelverket for tjenester av allmenn økonomisk betydning / forpliktelser til å yte offentlig tjeneste med persontransport med buss og bane, og dels et anskaffelsesregelverk for tildeling av trafikkavtaler.

Jernbanedirektoratet har vurdert behovet for forpliktelser til å yte offentlig tjeneste med persontransport med jernbane i perioden 2027–2032 for markedene som omfattes av Trafikkpakke 1 Sør i Vedlegg 1 til denne kunngjøringen. I vurderingen har vi konkludert med at det er et reelt behov for å gjøre betydelige endringer i forpliktelsene til å yte offentlig tjeneste for togtilbudene i dagens trafikkpakker. Dette kan innebære betydelige restruktureringer, inkludert potensiell omgruppering eller omdefinering av alle de store trafikkavtalene med persontransport med tog, i forkant av neste tildeling av trafikkavtaler.

Videre vurderer Jernbanedirektoratet at det er nødvendig å direktetildele en kortsiktig og midlertidig trafikkavtale (Trafikkavtale Sør) etter kollektivtransportforordningen artikkel 5(3a) for å sikre videreføring av forpliktelsene til å yte offentlig tjeneste i påvente av at Trafikkpakke 2 Nord og Trafikkpakke 3 Vest løper ut og for å samordne og optimalisere de fremtidige trafikkpakkene. Tildelingen varer i minimum to og maksimum fire år og er vurdert å ikke gå lenger enn det som er nødvendig. Etter kollektivtransportforordningen skal Jernbanedirektoratet publisere en begrunnet beslutning ved bruk av artikkel 5(3a). Jernbanedirektoratets begrunnelse fremgår nedenfor.

## Bakgrunn

Jernbanedirektoratet har i perioden 2017–2023 inngått flere trafikkavtaler for innenlandske persontransporttjenester. Disse trafikkavtalene utløper i perioden 2027–2033, se tabellen nedenfor.

### Status avtalelengder gjeldende trafikkavtaler

| Trafikkavtale    | des. 25 | des. 26 | des. 27 | des. 28 | des. 29 | des. 30 | des. 31 | des. 32 | des. 33 |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Flåmsbana        |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Trafikkpakke 1   |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Oslo - Stockholm |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Trafikkpakke 2   |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Trafikkpakke 3   |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Østlandet 1      |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Østlandet 2      |         |         |         |         |         |         |         |         |         |

De skraverte feltene i figuren viser Jernbanedirektoratets opsjoner på avtaleforlengelse.

Jernbanedirektoratet har vurdert at det ikke er mulig å benytte opsjonen på avtaleforlengelse i Trafikkpakke 1 Sør. Dette skyldes at opsjonsutløsning forutsetter at togoperatørens drift i opsjonsårene vil være økonomisk bærekraftig innenfor dagens trafikkavtale. Det er ikke fremlagt dokumentasjon som viser at dette vilkåret er oppfylt. Denne trafikkavtalen løper derfor ut i desember 2027 – før Trafikkpakke 2 Nord og Trafikkpakke 3 Vest.

<sup>1</sup> I Jernbanedirektoratets tildelingsbrev for 2025 er dette beskrevet som «regjeringens ambisjoner».

<sup>2</sup> Forordning (EF) 1370/2007, som endret ved forordning (EU) 2016/2338. Begge forordningene er gjennomført og gjelder som norsk rett.

I forbindelse med forberedende arbeider til Trafikkavtale Sør (ny trafikkavtale for Trafikkpakke 1 Sør) ble det avdekket interesse for å drifte et dagtogtilbud på strekningen Oslo–Kristiansand på kommersielt grunnlag, det vil si uten behov for å pålegge offentlige tjenesteforpliktelser.<sup>3</sup> Dette togtilbudet har tidligere blitt vurdert som mindre lønnsomt enn tilsvarende dagtogtilbud på strekningene Oslo–Bergen og Oslo–Trondheim. Videre har Statens jernbanetilsyn mottatt flere meldinger om ny kommersiell persontransporttjeneste, blant annet Flytogets melding om kommersiell drift på strekningen Oslo–Kristiansand.

Denne utviklingen krever en ny, helhetlig gjennomgang av det reelle behovet for forpliktelser til å yte offentlig tjeneste med persontransport med jernbane i Norge. Dette er viktig både for å sikre at trafikkavtalene inngås i tråd med statsstøtteregelverket, og for å sikre at trafikkavtalene struktureres riktig for å optimere blant annet inntekter, kostnader, produksjon, logistikk og vedlikehold. Eventuelle behov for strukturendringer kan skyldes både økt innslag av kommersiell persontrafikk med jernbane og andre læringspunkter fra dagens trafikkavtaler.

Samferdselsdepartementet ga høsten 2024 Jernbanedirektoratet i oppdrag å gjennomføre en trafikkavtalegjennomgang, hvor disse problemstillingene gjennomgås. Trafikkavtalegjennomgangen skal ferdigstilles innen 1. februar 2026. Som ledd i dette arbeidet skal Jernbanedirektoratet gjennomføre en landsomfattende markedsdialog for å kartlegge interessen for kommersiell drift av persontransporttjenester med jernbane i Norge.

Omfanget av forpliktelser til å yte offentlig tjeneste i Trafikkavtale Sør/Trafikkpakke 1 Sør kan f.eks. bli påvirket på følgende måte:

- Trafikkpakke 1 Sør kan bli utvidet til å også å omfatte lokal- og regiontog på Vossebanen.
- Nattog og enkelte dagtog kan bli samlet i en fjerntog-trafikkpakke, mens lokal- og regiontog på Jærbanen og Vossebanen blir til en trafikkpakke.
- Størrelsen og strukturen på dagens trafikkpakker, inkludert Trafikkpakke 1 Sør, kan endres på andre måter for å optimere inntekter, kostnader, produksjon, logistikk og/eller vedlikehold.

En endelig analyse av slik mulig påvirkning vil først være klar når trafikkavtalegjennomgangen og markedsdialogen er sluttført.

Den midlertidige direktetildelingen av Trafikkavtale Sør etter kollektivtransportforordningen artikkel 5(3a) er et nødvendig virkemiddel for å samordne og optimalisere tildelingene av fremtidige trafikkpakker.

## Vurdering

I henhold til kollektivtransportforordningens art. 5 nr. 3a kan Jernbanedirektoratet direktetilde en trafikkavtale når det foreligger særlige omstendigheter. Dette omfatter blant annet situasjoner hvor:

- *den kompetente myndighed eller andre kompetente myndigheder allerede gennemfører en række udbudsprocedurer, som kunne indvirke på antallet og kvaliteten af de bud, der kan forventes at blive modtaget, hvis kontrakten indgås på grundlag af en udbudsprocedure, eller*
- *ændringer af anvendelsesområdet for en eller flere kontrakter om offentlig trafikbetjening er nødvendige for at optimere leveringen af offentlige tjenesteydelser.*

Videre er det regulert at:

*Løbetiden for kontrakter, som er indgået i henhold til dette stykke, skal stå i rimeligt forhold til den særlige omstændighed og må under ingen omstændigheder overstige fem år.*

Når det eksisterer «særlige omstendigheter», særlig slike som er uttrykkelig nevnt, kan en trafikkavtale direktetildes midlertidig inntil fem år. Trafikkavtalens varighet må stå i forhold til denne særlige omstendigheten.

På bakgrunn av markedsutviklingen og uventet interesse fra togoperatører for å drive visse strekninger på kommersielle vilkår uten statlig støtte, er det ifølge Jernbanedirektoratet et reelt behov for å vurdere betydelige restruktureringer av trafikkavtalene. Dette kan inkludere en mulig omgruppering av hvilke

---

<sup>3</sup> Jernbanedirektoratet vurderer at et frittstående togtilbud som kun trafikkerer strekningen Oslo – Kristiansand ikke i tilstrekkelig grad vil betjene reisebehov mellom steder vest for Kristiansand og nasjonale funksjoner i Osloområdet, samt reiser som binder regioner og landet sammen. Vi mener derfor det er behov for å pålegge forpliktelser til å yte offentlig tjeneste for hele dagens tilbud på strekningen Oslo – Kristiansand – Stavanger.

tjenesteforpliktelser som inngår i hvilke trafikkavtaler, eller omdefinering tjenesteforpliktelsene i alle de store trafikkavtalene med persontransport med tog. Disse vurderingene må gjøres i forkant av neste tildeling av trafikkavtaler.

Jernbanedirektoratet må gjennomgå grunnlaget for trafikkavtalene på nytt etter en helhetlig vurdering og kartlegge det samlede behovet for forpliktelser til å yte offentlige tjenester i form av persontransport med tog (det totale behovet for trafikkavtaler), og den mest hensiktsmessige sammensetningen av trafikkavtalene for å ivareta dette behovet gjennom et best mulig tjenestetilbud til lavest mulig pris. Det kan være aktuelt å gjøre endringer innenfor og mellom trafikkavtalene. Det er sannsynlig at dette vil påvirke det fremtidige omfanget av Trafikkavtale Sør/Trafikkkpakke 1 Sør. Eksempelvis kan det bli aktuelt at lokal- og regiontogtrafikken på Vossebanen som inngår i dagens Trafikkkpakke 3 Vest, overføres til Trafikkavtale Sør /Trafikkkpakke 1 Sør, at det etableres en ren nattogspakke med eller uten dagtogene i Trafikkavtale Sør /Trafikkkpakke 1 Sør, eller at flere trafikkkpakker slås sammen. Dette sammenfaller med situasjonen i det uttrykkelige eksempelet på en særlig omstendighet i artikkel 5(3a) første ledd andre strekpunkt i kollektivtransportforordningen om å optimalisere leveringen av offentlige tjenesteytelser slik som persontransport med tog i Norge. Jernbanedirektoratet vurderer derfor at det er grunnlag for å direktetildele Trafikkkpakke 1 Sør etter denne bestemmelsen i kollektivtransportforordningen.

Når det gjelder avtalens varighet, vurderer Jernbanedirektoratet at det er behov for minimum to år, og maksimalt fire år dersom behovet vedvarer. Den midlertidige avtalen vil derfor ha en ordinær varighet på to år, som kan forlenges ett år om gangen i to perioder (2 + 1 + 1). Jernbanedirektoratet vurderer at slik direktetildelt kontrakt er nødvendig og proporsjonal etter artikkel 5(3a) i kollektivtransportforordningen basert på følgende forhold:

1. Jernbanedirektoratet har ikke anledning til å utløse opsjon om avtaleforlengelse for dagens trafikkavtale for Trafikkkpakke 1 Sør siden opsjonsvilkåret om økonomisk bærekraft ikke er oppfylt.
2. Jernbanedirektoratets trafikkavtalegjennomgang for å kartlegge det reelle behovet for statlig innkjøp av persontransport med tog ferdigstilles innen 1. februar 2026.
3. Jernbanedirektoratet vurderer at det vil ta om lag tre år å tildele neste langsiktige trafikkavtale fra dette arbeidet påbegynnes til trafikkavtalen er operativ. Anslaget er basert på Jernbanedirektoratets erfaring fra tidligere konkurranseutsetninger: Det er behov for om lag ett års forberedelse av konkurranse/forhandlingsgrunnlag, om lag ett års gjennomføring av konkurranse/forhandling og minimum ett års oppstartsperiode. Tidligste trafikkstart for neste langsiktige trafikkavtale er derfor ruteterminskiftet i desember 2028 som er etter Trafikkkpakke 1 Sør utløper i desember 2027. Det tidligste oppstartstidspunktet i desember 2028 er basert på at forberedelsene til forhandlingsgrunnlag allerede påbegynnes i desember 2025 (før trafikkavtalegjennomgangen er ferdigstilt).
4. En midlertidig konkurranseutsetting av Trafikkavtale Sør/Trafikkkpakke 1 Sør med en svært kort varighet ville vært uproporsjonalt kostbar for alle involverte – togoperatørene, Jernbanedirektoratet og kundene.
5. Flere av de mulige scenarioene for Jernbanedirektoratets revurdering av behovet for de neste trafikkavtalene knytter seg til endringer i trafikkavtalestrukturen, hvor deler av Trafikkkpakke 3 Vest inngår i en eller flere erstatningsavtaler for Trafikkkpakke 1 Sør. Det er derfor nødvendig å inngå en kortsiktig trafikkavtale for Trafikkkpakke 1 Sør på minimum to år, slik at neste, langsiktige trafikkavtale for Trafikkkpakke 1 Sør har trafikkstart tidligst i desember 2029 (to år etter at den opprinnelige Trafikkavtale 1 Sør utløper i desember 2027).
6. Tilbakemeldinger som Jernbanedirektoratet har mottatt fra togoperatørene (leverandørmarkedet), tilsier at det er hensiktsmessig å unngå å ha parallelle tildelinger av ulike trafikkavtaler, særlig parallelle konkurranseutsetninger, i tråd med eksempelet som fremhevet i artikkel 5(3a) første ledd første strekpunkt i kollektivtransportordningen. Det er derfor hensiktsmessig å inkludere opsjoner på avtaleforlengelse i den direktetildelte, midlertidige kontrakten, for å sikre best mulige vilkår for de ulike trafikkavtalene over tid. Jernbanedirektoratet vurderer at opsjoner på inntil to år er tilstrekkelig. Disse utløses i bolker av ett år for å passe med det felleseuropeiske ruteterminskiftet. Før en opsjon eventuelt utløses, vil Jernbanedirektoratet vurdere nødvendigheten av å utløse opsjonen.

## Beslutning

På bakgrunn av ovenstående vurderinger har Jernbanedirektoratet besluttet å direktetildele, i henhold til kollektivtransportforordningens art. 5 nr. 3a, en kortsiktig trafikkavtale for Trafikkavtale Sør/Trafikkkpakke 1 Sør i en periode på to år, med opsjon på ett år avtaleforlengelse i to omganger (2+1+1).